

IL FRIULI VENEZIA GIULIA E LE ALTRE AUTONOMIE SPECIALI NELLA NUOVA COSTITUZIONE

LA LEGGE COSTITUZIONALE APPROVATA DAL
SENATO IN PRIMA LETTURA L'OTTO AGOSTO 2014

Lodovico Sonego

Dicembre 2014. Pordenone

Il documento riflette esclusivamente le opinioni dell'autore

senza impegnare l'Associazione Norberto Bobbio

www.associazionebobbio.it

info@associazionebobbio.it



1. Il Senato ha approvato in prima lettura la riforma della Costituzione che prevede il superamento del bicameralismo perfetto e una significativa riorganizzazione del Titolo V¹. Questo paper si concentra solo su un tratto delle norme approvate: la disciplina transitoria che afferisce le Regioni a Statuto speciale e le Provincie autonome di Trento e di Bolzano. Lo scopo non è la trattazione dottrinarica che viene lasciata ai costituzionalisti, l'autore si prefigge invece di riferire notizie sulla genesi delle norme e di proporre qualche considerazione politica. Le argomentazioni che seguono possono essere utili anche per il dibattito costituzionale che è appena iniziato alla Camera dei Deputati per la prima lettura.

2. La riforma della Carta tratta la materia delle regioni in un contesto istituzionale e di opinione pubblica che non è favorevole al regionalismo, anzi la rilettura costituzionale è vissuta come l'opportunità per una rivalse storica. Lo Stato, a cominciare dai suoi apparati centrali, i sindaci delle città maggiori, i grandi gruppi economici che nel corso degli anni hanno scoperto di dover fare i conti con venti governatori oltre che con la tradizionale rete centrale di ministeri, gabinetti, ecc., hanno alimentato negli anni la spinta al *redde rationem*. Non vi è dubbio che i difetti della riorganizzazione del Titolo V approvata nel 2001 abbiano contribuito all'ostilità verso le regioni così come ha avuto un ruolo importante il recente malcostume verificatosi nei consigli regionali, non deve tuttavia sfuggire il fatto che tali ragioni sono state largamente prese a pretesto per un poderoso processo di ri-centralizzazione del potere da lungo tempo atteso. Le regioni, quelle a Statuto speciale e le Provincie autonome di Trento e di Bolzano in particolare, hanno interloquito sulla riforma che il Senato stava licenziando con pura e debole logica di difesa; le speciali per giunta si sono dovute difendere anche dall'aggressione delle consorelle ordinarie. In simili frangenti del passato, pur se in contesti meno impegnativi, le speciali hanno agito con convinzione e in modo unitario mentre in questa occasione si è percepita una mancanza di incisività. E' sempre accaduto che la principale forza d'urto in difesa dell'idea di autonomia fosse rappresentata dalla Regione Sicilia, se non altro per la dimensione demografica e della rappresentanza parlamentare. In questa occasione, per la prima volta, la Sicilia è stata assente: la Regione è paralizzata da una ormai prolungata crisi politica e si è estraniata, i venticinque senatori siciliani hanno fatto altrettanto perché il modo con il quale l'isola ha usato l'autonomia non gode di buona stampa e un po' per l'antica rivalità di parlamentari nazionali nei confronti del potere regionale rispetto al quale sono eccentrici. L'esito è che negli equilibri politici e numerici del dibattito parlamentare l'assenza dei venticinque isolani si è sentita e gli statuti speciali sono stati rappresentati in maniera più debole.

3. Il dibattito parlamentare nasce sul testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014 e trasmesso al Senato per la prima lettura. Ai fini di una appropriata conoscenza della genesi della norma è rilevante riferire che il testo ufficialmente trasmesso dalla Presidenza del

¹ Per l'evoluzione delle norme cfr.: SENATO DELLA REPUBBLICA. Studio 161. Riforma costituzionale. Testo a fronte tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo della Commissione Affari costituzionali, testo approvato dal Senato in prima lettura. Roma, agosto 2014. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00800855.pdf>. Sulla materia l'autore di questo lavoro è primo firmatario del DDL 1408 ed è intervenuto nella discussione generale della Commissione affari costituzionali. Per una più completa visione del dibattito e del procedimento legislativo svoltosi al Senato cfr: SENATO DELLA REPUBBLICA. Fascicolo iter DDL 1429. Roma, agosto 2014. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/44283.pdf>.

Consiglio al Senato fu anticipato da una diramazione del Gruppo senatoriale del Pd ai propri senatori. Il documento diramato dal Pd fu accreditato come il testo approvato dal Consiglio dei ministri. La versione ufficialmente trasmessa al Senato e quella diramata dal Gruppo Pd differiscono tuttavia per la negazione espressa dalla parola <<non>> che compare (Art. 33, C. 13) nella versione ufficiale e catalogata A.S. 1429. Si tratta di una differenza importante su cui vale la pena soffermarsi. La versione ufficiosa stabilisce che le disposizioni del Capo IV della approvanda legge costituzionale si applicano immediatamente alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti; la disciplina che troverebbe immediata applicazione ridurrebbe le prerogative delle speciali. Tale transitoria statuizione ha senso solo se ci si immagina un successivo intervento costituzionale che, senza agire sul testo della Costituzione, riformi in via permanente gli statuti regionali speciali in coerenza con il citato Capo IV, ossia rendendo ordinarie le Regioni speciali.

Testo diramato dal Gruppo Pd

Art. 33

(Disposizioni transitorie)

..Omissis..

13. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

La versione ufficialmente trasmessa al Senato da Palazzo Chigi introduce come si è detto la parola <<non>> il che implica il rinvio della normalizzazione delle speciali al momento dell'intervento costituzionale che, senza manomettere il testo della Costituzione, modificherebbe gli statuti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Testo ufficialmente trasmesso al Senato

A.S. 1429

Art. 33

(Disposizioni transitorie)

..Omissis..

13. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale **non** si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

Il rinvio temporale introdotto nel testo ufficiale conferma tuttavia la volontà del Governo: le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano vanno normalizzate e vi si provvederà a riforma costituzionale completata. Rimane la curiosità del perché le due versioni. Sembra che l'emendamento sia stato sollecitato da un senatore del Südtiroler Volkspartei che avendo avuto il testo appena uscito dal Consiglio dei ministri avrebbe fatto pesare il ruolo politico e numerico del suo gruppo interloquendo con un esponente del governo sensibile più di altri al tema degli statuti speciali. Le sollecitazioni avrebbero sortito la sopravvenuta presenza del <<non>>. Soddisfare la curiosità di chi e in quale modo abbia ottenuto la modifica del testo è tuttavia di secondaria importanza, rimane il fatto di una forte spinta governativa a normalizzare le Regioni e le Province speciali. Il lungo dibattito in Commissione Affari costituzionali ha scontato tutte le difficoltà che si possono intravedere in questo racconto, l'esito è consistito in un'integrazione del C. 11, la quale stabilisce che nel procedimento di modifica degli statuti si debba raggiungere l'intesa Stato e Regione, o Provincia; l'intesa è un istituto molto forte, le modifiche statutarie possono avere luogo solo se entrambe le parti concordano sul loro contenuto e in linea di principio l'intesa può non esserci mai. Gli statuti sono quindi in una botte di ferro.

Testo approvato dalla Commissione

e confermato dall'aula del Senato

A.S. 1429

Art. 38

(Disposizioni transitorie)

..Omissis..

11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale **non** si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti **sulla base di intese con le medesime Regioni o Province autonome.**

Vista la forza della norma le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome dovrebbero essere molto soddisfatte ma in realtà non c'è motivo di felicitazione. L'autore di questo lavoro ha più volte richiamato l'attenzione sull'insoddisfacente collocazione della norma di cui stiamo discutendo. Il C.11, non compare infatti nel testo della Costituzione riformata ma solo nelle norme (transitorie) della legge costituzionale il che significa che a riforma costituzionale completata sarà facile tornare sulla norma transitoria della legge costituzionale e modificarla per introdurre più facili percorsi di modificazione degli statuti speciali e semplificarne la normalizzazione. E' bensì vero che anche le modificazioni della norma transitoria richiederanno la doppia lettura parlamentare, come ogni altra norma di rango costituzionale, ma l'impatto politico, psicologico e parlamentare di un intervento costituzionale che non modifichi la Carta fondamentale è incommensurabilmente più modesto di quello sulla Costituzione propriamente detta. Le difficoltà politiche e di consenso parlamentare per una normalizzazione di statuti speciali tutelati in Costituzione sarebbero invece più elevate. Nel primo caso, ancor più se si modifica uno statuto speciale per volta, una maggioranza parlamentare si trova sempre e con facilità. Chi scrive ha proposto che l'intervento sulle autonomie speciali fosse collocato in un comma aggiuntivo dell'articolo 116 della Costituzione. Il quadro che emerge sin qui ci racconta da un lato della forte volontà neocentralistica nonchè del desiderio di normalizzazione delle Regioni e Province autonome, dall'altro della posticipazione del momento nel quale la normalizzazione investirà gli statuti speciali.

4. L'aula del Senato ha confermato le decisioni della Commissione e non è fuori luogo osservare che nella discussione plenaria il regionalismo sia stato un argomento davvero molto marginale, ancora di più la questione delle autonomie speciali. Accanto alla discussione che compare negli atti senatoriali vi è stato un dibattito parallelo, a volte anche epistolare, che ha coinvolto senatori e membri del governo, che non compare agli atti e che non è meno rilevante di quello formalizzato. Uno degli aspetti di tali discussioni concerne proprio l'istituto dell'intesa introdotto in Commissione Affari costituzionali. I colleghi del Senato più esplicitamente critici nei confronti della clausola dell'intesa non hanno mancato di sottolineare l'incongruenza costituzionale di quella disposizione osservando che essa contrasta con il principio della supremazia dello Stato² e, anzi, inaugura una inedita relazione paritaria tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome che né la Costituzione del quarantotto né il Titolo V del 2001 hanno nemmeno adombrato. L'obbligo dell'intesa inaugura insomma una specie di rapporto federativo nel quale lo Stato è costretto ad interloquire con le Regioni e le Province speciali da pari a pari. E' un assetto del tutto eccentrico rispetto al proposito di normalizzazione delle speciali che emerge da questa illustrazione e che non può essere scambiato per un'accidentale eterogenesi dei fini³. La riforma costituzionale in corso non è un processo sempre lineare e immediatamente percepibile come razionale, il normalizzatore ha semplicemente governato il procedimento legislativo, sotto il profilo formale e politico, con lo scopo di conseguire il prioritario obiettivo dell'abolizione del Senato e della generale riforma del Titolo V senza l'aggiunta di ulteriori motivi di dissenso. Il resto verrà. Quando ? Non lo sappiamo. In questa luce la clausola dell'intesa appare come un ulteriore motivo di debolezza degli statuti speciali piuttosto che il contrario.

Mentre questo contributo viene reso pubblico sta crescendo la campagna politica e di stampa per sopprimere le attuali venti regioni e costituire poche macroregioni, ordinarie *ça va sans dire*. Difficile non connettere la presente ricostruzione politica e procedimentale con tali spinte.

000000000

² Non è un caso che il nuovo articolo 117 approvato dal Senato stabilisca che "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.". E' una chiave in grado di by-passare anche gli statuti speciali.

³ La Costituzione del quarantotto inaugura all'articolo 116 una ragionevole autonomia speciale delle Regioni e Province autonome senza manifestare ansie per il primato dello Stato. La riforma in corso riduce invece il ruolo delle Regioni nel solco di una ri-centralizzazione, enfatizza la supremazia dello Stato ma paradossalmente va oltre la Costituzione vigente consentendo attraverso l'istituto dell'intesa la nascita di una sorta di relazione federativa tra Stato e regioni speciali e Province autonome. La contraddizione è troppo consistente per non dover essere risolta.

Comparazione delle disposizioni transitorie che compaiono nella legge costituzionale per il superamento del bicameralismo perfetto e la riforma del Titolo V della Costituzione riguardanti la materia delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.				
Costituzione	Atto Senato n. 1429	Atto Senato n. 1429	Atto Senato n. 1429	Atto Senato n. 1429
	Testo del Governo nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri e diramata dal Gruppo Pd del Senato a propri senatori	Testo del Governo nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri e ufficialmente trasmessa al Senato	Testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato	Testo approvato dall'aula del Senato in prima lettura nella seduta dell'otto agosto 2014
	Art. 33 (Disposizioni transitorie) <i>Omissis</i> 13. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti. <i>Omissis</i>	Art. 33 (Disposizioni transitorie) <i>Omissis</i> 13. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti. <i>Omissis</i>	Art. 38 (Disposizioni transitorie) <i>Omissis</i> 11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti <u>sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.</u> <i>Omissis</i>	Art. 38 (Disposizioni transitorie) <i>Omissis</i> 11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti <u>sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.</u> <i>Omissis</i>