

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

## **N. 3090**

### **PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

d'iniziativa dei deputati

**MORASSUT, BORGHI, MARCO DI MAIO, DONATI, GANDOLFI, MARCHI,  
PARRINI, SENALDI**

Modifica degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni

*Presentata il 30 aprile 2015*

Onorevoli Colleghi!

Sono ormai trascorsi quarantacinque anni dall'istituzione delle regioni in Italia.

La storia del regionalismo italiano ha avuto un corso contraddittorio, certamente importante per la crescita e lo sviluppo del Paese ma anche – a distanza di anni – portatore di distorsioni, se non di degenerazioni, che sono in parte causa ed effetto del complessivo sfaldamento del sistema politico italiano e di un distacco delle istituzioni dalla società civile che ha ormai raggiunto livelli allarmanti.

Per un verso le regioni – soprattutto nei primi quindici-venti anni di vita – hanno contribuito a sostenere lo sviluppo economico e civile del Paese venendo incontro alle articolazioni delle diverse realtà e delle diverse tradizioni locali e superando un centralismo statale non più in grado, dopo il *boom* economico degli anni sessanta, di guidare in modo equilibrato e diffuso la crescita del Paese nelle diverse aree geografiche.

In questo modo, con l'attuazione del regionalismo nella metà degli anni settanta, ottemperando al dettato costituzionale dell'articolo 131, si completava anche una parte del percorso risorgimentale.

Le istanze regionaliste, federaliste e democratiche, rappresentate dal pensiero e dall'opera di intellettuali come Carlo Cattaneo, rimaste fino ad allora escluse dalle linee fondamentali di costituzione dello Stato unitario basato su una visione centralistica e napoleonica propria del nucleo sabardo-piemontese, venivano finalmente accolte riorganizzando lo Stato

in forma decentrata con l'obbiettivo di rafforzarne l'unità e al tempo stesso di ampliarne la base democratica e la rappresentanza attraverso una valorizzazione delle identità storiche locali.

Le regioni hanno contribuito alla crescita delle comunità locali, alla tutela del patrimonio storico-ambientale, allo sviluppo delle infrastrutture e dell'impresa nonché all'estensione del *welfare* con particolare riferimento al diritto alla salute.

Sarebbe sbagliato non considerare tutto questo e cancellare, nell'attuale momento di crisi, le ragioni di un sano regionalismo e di un sano federalismo.

Tuttavia non può negarsi che negli ultimi quindici anni sono venute crescendo, soprattutto a livello delle istituzioni regionali, forme di dispersione della pubblica amministrazione con sprechi di danaro pubblico e con modalità di inquinamento non controllabili con gli attuali strumenti e sottratte alla stessa autorità regolativa dello Stato centrale.

Tale decadenza appare strettamente collegata con l'infinita e ancora non del tutto conclusa transizione del sistema politico italiano basato sui partiti della cosiddetta Prima Repubblica verso un compiuto sistema delle alternative nel quale gli stessi partiti trovassero una loro piena, nuova e coerente collocazione in grado di restituire loro una completa e rinnovata funzione di elaborazione politica, di promozione ideale e di selezione della classe dirigente.

Le costanti e mutevoli scomposizioni delle forze politiche, delle loro stesse denominazioni e simboli, delle alleanze politiche funzionali alle leggi elettorali nazionali – ben tre – che si sono alternate dalla metà degli anni novanta a oggi hanno prodotto una dispersione delle *elite* politiche, la creazione di luoghi separati all'interno dei partiti, di signorie semi-tribali che hanno trovato nelle articolazioni amministrative locali e soprattutto nelle regioni ampi margini di proliferazione e di consolidamento, anche grazie alle notevoli e crescenti risorse finanziarie, alle competenze legislative e alle prerogative amministrative e gestionali sempre più accentuate.

Non ha giovato, in questo quadro generale, la distorta accezione del federalismo impostasi nel dibattito politico a partire dalla metà degli anni novanta e culminata con l'approvazione della [legge n. 42 del 2009](#) sul federalismo fiscale, che ha contrapposto l'idea di federalismo a quella dello Stato nazionale anziché sviluppare l'originaria impostazione costituzionale che ne vedeva un fattore di coesione e di rafforzamento.

Tali fattori hanno spinto la politica e i partiti – fortemente indeboliti e assaliti da fattori di polverizzazione e di depauperamento ideale e culturale – a svuotare le funzioni di legislazione e di programmazione delle regioni e a esaltare quelle direttamente gestionali e amministrative, spesso in contrasto e in competizione con i comuni e con le vecchie province.

Ne è prova la proliferazione innaturale di società controllate e di enti troppo spesso sottomessi all'invasione delle *lobby* e delle lottizzazioni di

correnti partitiche, sindacali e di organizzazioni di interesse in genere.

Appare evidente, dunque, che a distanza di quarantacinque anni s'impone in Italia una nuova stagione del federalismo che tenga conto soprattutto di tre elementi tra loro collegati.

In primo luogo, la necessità di una semplificazione dell'architettura del regionalismo italiano (anche nel numero delle regioni) per ridurre la spesa pubblica e per razionalizzare i costi, evitando la proliferazione di troppi centri decisionali di spesa e di programmazione.

In secondo luogo, la necessità di semplificare e di snellire il quadro normativo e legislativo che regola aspetti essenziali della vita economica del Paese e che oggi – frammentato in venti realtà – rende troppo complesso il funzionamento di settori strategici quali la formazione, il governo del territorio e la sanità.

Infine il processo di integrazione europea che pone naturalmente l'esigenza di ridurre l'articolazione regionale dei Paesi e delle nazioni che fanno parte dell'Unione europea.

Un'Europa più forte impone una più chiara e limpida articolazione regionale all'interno degli Stati membri.

Peraltro, la riforma del [titolo V della parte seconda della Costituzione](#), ormai in via di definitiva approvazione da parte dei due rami del Parlamento e che supera definitivamente il sistema del bicameralismo perfetto trasformando il Senato della Repubblica in una Camera delle autonomie regionali eletta dai rappresentanti dei consigli regionali, impone una seria riflessione sull'assetto delle attuali regioni, dovendosi a buon diritto ritenere che, una volta che il nuovo Senato sarà eletto dalle attuali articolazioni regionali, sarà assai difficile affrontare la modifica costituzionale oggetto della presente proposta di legge costituzionale a causa della resistenza delle rappresentanze regionali ormai cristallizzate nel nuovo sistema.

Ecco perché la presente proposta di legge costituzionale affronta il tema della revisione dell'assetto delle regioni e delle relative procedure auspicando un percorso rapido.

La proposta di legge costituzionale consta di quattro articoli che sostituiscono gli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione i quali, rispettivamente, definiscono le forme e le condizioni particolari di autonomia e di specialità statutaria, elencano e denominano le regioni italiane e fissano le procedure per la fusione tra diverse regioni e per l'istituzione di nuove.

Gli articoli 1 e 2 trattano delle articolazioni di cui è composta la Repubblica e prevedono che le regioni a statuto speciale siano solo due, la Sicilia e la Sardegna, fatta salva la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni di autonomia in determinate materie.

Nel testo dell'articolo 3 il numero delle regioni è ridotto da venti a dodici.

La città di Roma assume, in qualità di capitale d'Italia, il rango di

regione, in considerazione della specialità e degli oneri particolari e aggiuntivi derivanti dalla sua funzione di capitale della nazione e dalla condizione di centro della Cristianità.

Le altre regioni sono riorganizzate sulla base di partizioni il più possibile omogenee per storia, area territoriale, tradizioni linguistiche e struttura economica, con nuove denominazioni afferenti più alla loro configurazione geografica che a quella identitaria.

Nell'articolo 4 si porta da 1 milione a 2 milioni il numero minimo di abitanti per l'istituzione di nuove regioni e si prevede la possibilità di istituire le nuove entità regionali con legge costituzionale anche senza la preliminare e indispensabile richiesta dei consigli comunali rappresentativi di almeno un terzo della popolazione interessata, così come attualmente previsto dall'[articolo 132 della Costituzione](#).

Queste modifiche sono – in tutta evidenza – finalizzate ad accelerare il processo di riforma e a favorire l'aggregazione in entità regionali superiori per numero minimo di popolazione a quelle attuali, lasciando intatti la prerogativa di pronunciamento dei consigli regionali e lo strumento finale dei *referendum* approvativi.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

### Art. 1.

1. L'[articolo 114 della Costituzione](#) è sostituito dal seguente:

«Art. 114. – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica».

### Art. 2.

1. L'[articolo 116 della Costituzione](#) è sostituito dal seguente:

«Art. 116. – La Sicilia e la Sardegna dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)*, limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, *o)* e *s)*, possono essere attribuite ad altre Regioni con legge dello Stato anche su richiesta delle stesse sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni interessate».

### Art. 3.

1. L'[articolo 131 della Costituzione](#) è sostituito dal seguente:

«Art. 131. – Sono istituite le seguenti Regioni:

- a) Regione Alpina, comprendente le ex Regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria;
- b) Regione Lombardia;
- c) Regione Emilia-Romagna, comprendente la ex Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Pesaro;
- d) Regione del Triveneto, comprendente le ex Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige;
- e) Regione Appenninica, comprendente le ex Regioni Toscana e Umbria e la Provincia di Viterbo;
- f) Regione Adriatica, comprendente la ex Regione Abruzzo e le Province di Ancona, Ascoli, Macerata, Rieti e Isernia;
- g) Regione di Roma Capitale, comprendente l'ex Provincia di Roma;
- h) Regione Tirrenica, comprendente la ex Regione Campania e le Province di Frosinone e Latina;
- i) Regione del Levante, comprendente la ex Regione Puglia e le Province di Matera e Campobasso;
- l) Regione del Ponente, comprendente la ex Regione Calabria e la Provincia di Potenza;
- m) Regione Sicilia;
- n) Regione Sardegna».

**Art. 4.**

1. L'[articolo 132 della Costituzione](#) è sostituito dal seguente:

«Art. 132. – Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o l'istituzione di nuove Regioni con un minimo di 2 milioni di abitanti quando la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati a un'altra».