



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Congresso delle Regioni

Roma 7 e 8 marzo 2001

Palazzo di Montecitorio
Sala del Mappamondo

“Le Regioni a statuto speciale nell’attuale fase di riforma istituzionale”

Mauro Leveggi

Presidente del Consiglio regionale del Trentino Alto Adige

Al pari di tutti gli altri istituti peculiari dell'autonomia, anche il principio di specialità deve tenere conto delle costanti modifiche sociali, economiche, culturali, politiche e giuridiche che stanno caratterizzando la presente epoca.

Cosa significa la specialità regionale nel mondo che cambia, nel processo di integrazione europea, nella lunga ed ancora incompiuta transizione regionalista italiana, nelle nostre stesse realtà regionali speciali? E quali conseguenze possono derivare alle concrete manifestazioni della specialità da questi cambiamenti?

Naturalmente non è possibile rispondere in modo compiuto e soprattutto certo a simili quesiti, ma appare indispensabile avviare qualche riflessione soprattutto a livello regionale, per evitare che la necessaria massa critica provenga esclusivamente "dall'alto", rischiando così di svuotare l'autonomia speciale del suo significato più profondo, che è l'autogoverno delle proprie peculiarità.

Nel quadro complessivo dell'evoluzione del regionalismo italiano, bisogna chiedersi qual è il ruolo della specialità e quale il suo possibile futuro.

Quanto al ruolo, è storicamente assodato che senza l'esperienza, l'apporto e talvolta il confronto politico e perfino giudiziario con lo Stato delle autonomie speciali, il sistema regionale italiano non si sarebbe certamente potuto evolvere come è avvenuto, ed oggi non potrebbe fare i grandi passi che sta compiendo. Probabilmente, senza le regioni speciali ci troveremmo oggi in una situazione analoga a quella francese, con forti ritardi nell'adeguarsi alle nuove esigenze ed opportunità della politica regionale europea ed in più con un'amministrazione statale meno efficiente di quella francese.

1. Il primo problema del vigente assetto regionale italiano che pone la revisione è la mancata contestualizzazione della revisione.

In questi anni, infatti, al di là dei dibattiti e dei lavori della Commissione Bicamerale per la riforma istituzionale che però non hanno avuto esito positivo, si è sì proceduto ad una pluralità di singoli interventi di riforma senza peraltro affrontare il nodo centrale della revisione. Revisione che non può non riguardare, contestualmente, tutti i soggetti coinvolti - lo Stato, le Regioni ad autonomia speciale ed ordinaria, gli enti locali -, avendo peraltro ben presenti sullo sfondo le dinamiche dell'integrazione europea che, fra l'altro, fanno affidamento anche sullo sviluppo della competitività dei territori. Si è così proceduto alla recente revisione parziale del Titolo V della Costituzione e degli Statuti speciali, si è intrapresa la strada del cosiddetto "federalismo a Costituzione invariata" del Ministro Bassanini - che almeno in prospettiva si rivela molto significativo anche se in questa fase presenta anche molti spunti di centralizzazione (paradossalmente strumentale all'incremento dell'autonomia territoriale) - ma nonostante il serio e significativo passo in avanti con la recente approvazione in terza lettura della legge di revisione costituzionale non siamo ancora in presenza della definizione approfondita di una concezione organica e generale sul ruolo che si vuole attribuire allo Stato e a ciascun livello territoriale di governo.

2. Una prima conseguenza di quanto sopra indicato è da ravvisare nelle forti spinte che è dato oggi riscontrare verso l'acquisizione, da parte del regionalismo italiano, di un assetto fortemente differenziato: non solo il sistema delle cinque autonomie speciali oggi esistenti, già distinte fra loro, ma anche la spinta verso l'acquisizione da parte di alcune altre Regioni di un quadro di competenze diversificato rispetto alle

autonomie ordinarie residuali rappresentano indicatori di una **vocazione italiana ad un regionalismo asimmetrico** che non può prescindere da una previa precisa identificazione del ruolo dello Stato. Peraltro il dibattito sulle riforme istituzionali ha certamente avuto un esito sicuro: e precisamente che le opzioni future non riguardano il **se** rafforzare l'ordinamento delle autonomie territoriali ma il **come** farlo.

3. Una seconda conseguenza della necessità di contestualizzare la revisione costituzionale risiede nelle prospettive aperte dall'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e dall'imminente riforma delle forme di governo regionali. Procedere ad una stagione "costituente" in ordine agli Statuti e alla forma di governo – ossia alla ripartizione delle funzioni e dei poteri fra gli organi dell'autonomia – senza la certezza delle competenze in ordine alle quali le funzioni da ripartire dovranno essere esercitate rischia di compromettere l'esito finale del considerevole impegno che le istituzioni regionali dovranno esprimere, nell'espressione di una progettualità che è destinata a rimanere monca. In particolare, sarà indispensabile rivalutare il ruolo legislativo e di controllo svolto dai Consigli regionali nei confronti di un esecutivo investito, alla pari del Consiglio, di una legittimazione democratica diretta.

4. Un problema particolare si pone inoltre in relazione a quanto previsto dalle leggi costituzionali di revisione in ordine all'autonomia statutaria delle Regioni differenziate e le Regioni ordinarie.

In base al nuovo articolo 123 della Costituzione, queste ultime risultano oggi titolari di una **autonomia statutaria piena sotto il profilo della discrezionalità politica**, non solo potendo disporre di una iniziativa esclusiva e di una competenza normativa autosufficiente quanto alla deliberazione ma risultando altresì immuni da ogni forma di controllo politico da parte del Parlamento. Il solo Governo è titolare di un potere di promozione della questione di legittimità costituzionale sugli Statuti regionali di fronte alla Corte costituzionale. In altre parole, la nuova autonomia statutaria delle Regioni ordinarie è tutelata dalla giurisdizionalizzazione della propria garanzia costituzionale.

Diversa è la situazione delle Regioni speciali: si riconosce, infatti, la titolarità dell'iniziativa per la revisione statutaria, ma essa non è esclusiva, trovandosi in concorrenza con l'iniziativa governativa e parlamentare, in ordine alla quale i Consigli regionali hanno sì un ruolo consultivo che rimane obbligatorio ma in nessun modo vincolante. Per il resto, si applica il procedimento stabilito dall'articolo 138 della Costituzione per le leggi costituzionali (con l'eccezione della non sottoponibilità a referendum confermativo statale) sicché lo Statuto rimane un atto imputabile alla funzione normativa e alle scelte di indirizzo politico dello Stato. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie rientra dunque nella disponibilità politica di queste ultime mentre **l'autonomia statutaria delle Regioni speciali è caratterizzato da una discrezionalità politica parziale, interlocutoria, non esclusiva, propositiva e tutt'al più consultiva, priva della conseguente competenza deliberativa e priva altresì della garanzia proveniente dalla giurisdizionalizzazione del conflitto, riconducibile al ruolo di controllo esercitato per motivi di legittimità dalla Corte costituzionale.**

E' pur vero che lo Statuto delle Regioni speciali continua ad essere di rango costituzionale ed è pertanto in grado di godere dello *status* indispensabile per garantire assetti normativi differenziati e derogatori, anche rispetto alla Costituzione; ma è anche vero che la decisione politica di introdurre tali assetti rimane saldamente nella disponibilità del Parlamento. Peraltro la natura formale dei nostri Statuti non pone ostacoli insormontabili d'ordine giuridico a che l'eventuale conflitto fra Costituzione repubblicana e Statuto speciale non possa essere affidato, anche in questo caso, al successivo ricorso governativo presso la Corte costituzionale. A maggior ragione se verrà dato corso al progetto di revisione che prevede di integrare la composizione della Corte stessa con una quota di giudici costituzionali designati su iniziativa delle Regioni al fine di riequilibrare la sensibilità di quell'organo ai valori dell'autonomia.

La piena discrezionalità parlamentare relativa alla legge costituzionale di approvazione degli Statuti speciali – in ordine tanto all'iniziativa quanto al contenuto della stessa – dovrebbe essere in qualche modo equilibrata da una partecipazione da parte dei Consigli delle Regioni speciali e delle Province autonome che sia almeno **obbligatoria** quanto ad un loro previo ruolo consultivo formalizzato e **giuridicamente vincolante** almeno nel senso di escludere l'adozione parlamentare di uno Statuto riguardo al quale i Consigli abbiano espresso un voto contrario. Verrebbe a trattarsi di un'applicazione allo stesso Parlamento della *ratio* posta a fondamento della sottrazione degli Statuti al referendum nazionale già disposta con la recente legge costituzionale di modifica degli Statuti speciali.

Un'ulteriore ipotesi di rafforzamento dell'autonomia statutaria delle Regioni speciali potrebbe consistere nella previsione di un procedimento deliberativo di tipo complesso fondato su **"tre letture"** (stante il meccanismo di doppia lettura già richiesto dall'articolo 138 della Costituzione per le leggi costituzionali), secondo il sistema di doppia deliberazione (Consiglio regionale e Parlamento) già previsto per l'adozione degli Statuti delle Regioni ordinarie prima della recente modifica dell'articolo 123 della Costituzione.

Le ipotesi sopra indicate costituiscono evidentemente un aggravamento procedurale. Allo stesso modo potrebbe anche essere un'occasione di valorizzazione e responsabilizzazione affinché lo stesso sistema politico locale si renda ancor più protagonista della propria autonomia.

5. In conclusione, si può osservare che l'entrata in vigore delle recenti leggi di revisione costituzionale parziale del Titolo V della Costituzione e degli Statuti speciali non solo non rappresenta la conclusione di quell'indispensabile requisito di contestualizzazione del processo di revisione costituzionale ma ne costituisce anzi soltanto l'inizio. Occorre anche ribadire che di questa nuova fase le Regioni, certamente le Regioni speciali, intendono essere almeno co-protagoniste e svolgere un ruolo di stimolo, impulso e proposta costruttiva.

Non c'è insomma motivo di temere la compressione della specialità nel processo di evoluzione in senso federalistico dell'ordinamento italiano. Anzi, dalle complesse riforme in corso vengono piuttosto nuovi stimoli per le Regioni speciali a continuare ad esercitare il ruolo trainante, pionieristico e sperimentale, di motore dell'intero sistema regionale.