



*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”

**Efisio Serrenti**

*Presidente del Consiglio regionale della Sardegna*

Caro Louvin, cari colleghe e colleghi Presidenti — consentitemelo — dei Parlamenti regionali, non credo di esagerare se sostengo che l'attuale riforma regionalistica in Italia sia caratterizzata da un certo grado di confusione. Il fatto che oggi il Senato tenti di approvare una legge — non sappiamo ancora come andrà a finire — ma lo faccia in articolo mortis la dice lunga. Al di là delle pur importanti considerazioni tecnico-giuridiche, mi sembra della massima importanza sottolineare come sia mancata fino ad oggi una articolata e approfondita analisi dei fondamenti del regionalismo. In particolare, mi sembra di poter affermare che il dibattito sulle riforme ha finora privilegiato il riassetto delle Regioni a statuto ordinario e ha sottovalutato la riflessione intorno alle ragioni della specialità.

Sostenere queste affermazioni significa chiarire che esistono due questioni distinte: da un lato la legittima aspirazione delle Regioni a statuto ordinario, che rivendicano nuovi poteri, maggiori competenze e diverse procedure nei rapporti Stato-Regione; dall'altro la necessità di non privilegiare, di fatto le regioni di diritto comune rispetto a quelle differenziate, e perciò di ripensare le ragioni e i valori insopprimibili della specialità.

E' molto facile comprendere che in questa fase delle riforme il riferimento al federalismo ha scarsa rilevanza. Le vicende intorno alla riforma pseudo-federalista, che si può considerare a statalismo invariato, dimostrano semmai che è prevalsa una visione ancora troppo centralistica dei poteri. Il tentativo di sostanziale parificazione tra i due modelli regionali è semplicemente il risultato di una visione istituzionale ancora ostile alla logica del federalismo. Ciò è fonte di grande preoccupazione per le Regioni a Statuto speciale, in quanto è concreto il rischio che, al di là di formali riconoscimenti, in realtà si stia assistendo allo smantellamento sostanziale dell'intero sistema delle specialità.

specialità, perché deve essere ben chiaro che non siamo di fronte ad un

infatti riconoscere che ciascuna Regione speciale implica un modello di approccio differenziato. Non basta contemplato il progetto di costituzionalizzare questa formula e di estenderla anche alle Regioni ordinarie, a invece prevista una fondamentale norma di raccordo tra Costituzione e Statuti speciali, in base alla quale sia una parte di queste sia poi successivamente attribuita alle Regioni differenziate nella fase di riscrittura del diritto comune. Non sono previste infatti norme transitorie con cui estendere anche alle Regioni differenziate le più criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione. Con il risultato che si sta andando verso un sistema diritto di vedersi riconosciuta una condizione peculiare che merita la previsione di una riforma più articolata e rispettosa delle prerogative della specialità.

Queste preoccupazioni sono del resto alimentate da alcuni dati inoppugnabili. E' illuminante, in

delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano". In questo documento è accolta una delle principali rivendicazioni delle Regioni, a cui è così riconosciuta piena autonomia statutaria in materia di forme di governo, sistema elettorale, elezione del Presidente della Regione, mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità, oltre al diritto di iniziativa legislativa e alla disciplina dei referendum regionali. Si tratta, come è evidente, di norme analoghe a quelle già stabilite per le Regioni a Statuto ordinario.

La tendenza all'omologazione tra i sistemi regionali in Italia contrasta peraltro con il debole riconoscimento della persistenza delle ragioni della specialità. Di qui l'esigenza di riaffermare con forza i punti fermi che caratterizzano la situazione delle Regioni differenziate. Si tratta di riconoscere e di valorizzare le peculiarità di carattere storico, etnico, linguistico, culturale, socio-economico, geopolitico che distinguono nettamente le Regioni a Statuto speciale da tutte le altre realtà regionali italiane. Si tratta di peculiarità che derivano dall'esigenza di tutelare le minoranze o da accordi internazionali. In ogni caso, riconoscere le ragioni della diversità dovrebbe implicare la previsione di adeguate potestà di livello legislativo e regolamentare, di nuove forme di intesa Stato-Regioni, e di particolari strumenti idonei a salvaguardarle e valorizzarle anche in deroga alle competenze riservate allo Stato.

Certo, qualche timida apertura è garantita dalla recente legge costituzionale 2/2001, che contempla la possibilità del ricorso al potere di iniziativa delle Assemblee regionali per le modifiche statutarie. Tuttavia, siamo ancora lontani da risultati soddisfacenti. In particolare, i rapporti Stato-Regioni dovrebbero fondarsi su un processo decisionale in cui i due soggetti siano posti in condizione di parità nella fase di predisposizione e attuazione delle relative intese. Allo stesso modo, è necessario riconoscere l'esclusivo diritto di iniziativa delle Assemblee legislative per avviare le procedure di revisione statutaria, con la garanzia che soltanto attraverso il raggiungimento del consenso su un identico testo tra i Consigli e il Parlamento sarà possibile modificare e integrare gli attuali Statuti regionali.

Non va poi sottovalutata l'esigenza di estendere alle autonomie speciali le più ampie forme di autonomia che la Costituzione dovesse riconoscere alle Regioni a Statuto ordinario, sulla base di intese Stato-Regioni in cui si determinino i criteri di ripartizione delle risorse umane, finanziarie, dei beni e degli strumenti organizzativi necessari per esercitare le nuove competenze. In questo quadro occorre chiarire che le Regioni differenziate devono poter concorrere al processo di revisione costituzionale attraverso l'azione di una loro apposita rappresentanza presso le sedi parlamentari e governative del processo di riforma.

Focalizzare l'attenzione su queste problematiche di fondo significa immaginare un processo di revisione della Costituzione e degli Statuti speciali secondo un duplice aspetto: individuare una parte della Carta costituzionale rispetto alla quale gli Statuti dovrebbero armonizzarsi, ed un'altra parte in cui invece essi potranno dettare una disciplina specifica, ritagliata sulle peculiarità di ogni Regione differenziata e quindi capace di interpretarne in concreto le ragioni. In ogni caso, è necessario che questo processo sia consensualmente determinato tra Stato e Regioni.

Il discorso acquista ancora maggiore importanza se si considera la situazione di una Regione speciale come la Sardegna. Oltre ad una storica condizione di diversità legata a ragioni etnostoriche, linguistiche e culturali, occorre sottolineare il ruolo centrale e decisivo giocato dalla insularità. Non si deve dimenticare che l'isolamento costituisce un'ulteriore prova della persistenza della specialità. Nessun mutamento

costituzionale, nessuna grande ipotetica crescita economica potrà mai fare a meno di confrontarsi con le ragioni dell'insularità, con i conseguenti limiti strutturali delle comunicazioni, e più in generale con i costi indiretti che tutto ciò inevitabilmente comporta in termini di opportunità e di sviluppo, oltre che di difficoltà nei processi di integrazione comunitaria. Occorre ricordare qui che proprio il Trattato di Amsterdam, sottoscritto solo pochi mesi fa, a dicembre, ha considerato l'insularità come un elemento di ostacolo alla crescita e allo sviluppo economico e a Nizza, pochi giorni fa si è stabilito che l'insularità, prevista appunto dall'art. 158 del Trattato di Amsterdam, verrà considerata come elemento che determina condizioni di particolare intervento da parte dell'Europa nei confronti delle isole.

Ciò è tanto più significativo in una fase storica contrassegnata dalla forte tendenza delle Regioni ad acquisire sempre maggiori quote di sovranità, e a porsi come soggetti centrali nella costruzione policentrica dell'Europa delle Regioni e dei popoli. In questo contesto, ancora magmatico e tuttavia ormai ben avviato, la specialità acquista semmai ancora maggiori ragioni, e interpreta in forma più moderna la sempre più centrale esigenza di rafforzare l'autonomia.

Certo, è forse tempo di ripensare la specialità, ormai troppo legata ad una concezione dei rapporti istituzionali vecchia e sorpassata. Non si tratta cioè, come in passato, di rivendicare solo sfere di competenza esclusiva all'interno di un quadro rigidamente centralistico. Si tratta invece di prefigurare una nuova e più moderna concezione della specialità, fondata su una logica cooperativa, collaborativa rispetto alle istituzioni statali e comunitarie, nel nuovo quadro di un'integrazione europea che appare orientato a perseguire la logica del federalismo.

La sfida della specialità sta allora nel non considerare più le diversità come anomalie da tutelare, ma come ricchezze da valorizzare nel quadro di nuovi meccanismi di co-decisione. Un'Europa fondata sulla centralità delle Regioni ha, infatti, senso solo se le realtà regionali e locali hanno la possibilità di esercitare un ruolo attivo e propositivo, e di rappresentare pariteticamente le proprie forti e crescenti istanze autonomistiche.

Mentre leggevo queste poche righe mi veniva in mente una frase detta da Emilio Lussu durante la discussione della Costituzione italiana all'art. 3, cioè la parte che riguarda lo Statuto regionale della Sardegna, e mi scusino le donne: "Noi ci aspettavamo un figlio maschio; è nata invece una figlia femmina. Noi la ameremo, la coccoleremo ma non è nato un figlio maschio, è nata una figlia femmina".

Speriamo che in questo momento in cui l'Italia sta forse per dare alla luce un nuovo figlio, questa volta nasca maschio, e un bel maschio. Grazie.