

70 anni dell'Autonomia speciale della Sardegna

Tavola rotonda, giovedì 25 gennaio 2018

Dal XX al XXI secolo: bilancio e prospettive delle Autonomie speciali

Intervento presidente Iacop

Cercherò di contribuire al dibattito sul tema della specialità con alcune riflessioni sulle principali criticità che, nell'attuale fase storica, investono il mondo delle autonomie speciali, seguite da qualche spunto sulle cose da fare per superarle.

Primo: l'antagonismo tra autonomie speciali e autonomie ordinarie e la tesi secondo cui le prime godrebbero di un trattamento differenziato non più giustificabile, tanto da renderne opportuna la soppressione. Occorre, a mio avviso, non solo fare fronte comune come autonomie speciali per difendere la specialità da questi attacchi, ma anche superare ogni contrapposizione tra autonomie speciali e ordinarie, lavorando assieme per completare il disegno regionalista che i padri costituenti hanno pensato, con lungimiranza e saggezza, per il nostro Paese. Disegno riveduto nel 2001 con la riforma del titolo V, ma confermandone sostanzialmente lo spirito originario. La storia ci insegna che è stata la scelta regionalista, con il riconoscimento della specialità di alcuni territori per evidenti ragioni geografiche ed etnico-linguistiche, a tenere unito il Paese, superando spinte separatiste che si manifestarono in tutta la loro virulenza agli albori della Repubblica.

Ma c'è ancora molto da fare in termini di coesione e solidarietà fra territori, di responsabilità nell'esercizio dei poteri e nell'uso delle risorse, di chiara definizione dei compiti dei diversi livelli di governo, di corretto bilanciamento tra il principio di unità giuridica ed economica della Repubblica e principio di autonomia.

Questo lavoro, non semplice, va fatto con uno sforzo comune di tutte le autonomie regionali, ripeto, senza divisioni tra ordinarie e speciali. La nostra Costituzione, con l'art. 116, ci offre un disegno regionalista che consente di adattare l'ordinamento istituzionale e finanziario, in un quadro di solidarietà nazionale, ad ogni singola realtà regionale, alle sue aspirazioni autonomistiche e alle sue capacità di governo.

L'art. 116 contrappone solo apparentemente le autonomie speciali (nei primi due commi) e le altre autonomie regionali (al terzo comma). In realtà esso esprime l'esigenza di tener conto delle specificità storiche, economiche, culturali dei diversi territori del nostro Paese, a partire da quelle realtà che, per ragioni oggettive e, direi, immodificabili, sono state considerate dai Padri costituenti quali regioni a statuto speciale. Ma la specialità e la differenziazione, anche se per altre e più contingenti ragioni, deve essere diffusa e diventare un valore aggiunto anche per le altre regioni non menzionate dall'art. 116.

Per questa ragione considero positivo l'avvio del confronto tra il Governo e alcune regioni ordinarie, per acquisire nuove competenze (con le relative risorse) da gestire ad un livello più vicino al cittadino e quindi più attento ai suoi bisogni e alle sue aspettative. In definitiva bisogna agire assieme per valorizzare il disegno regionalista e autonomistico, senza contrapporre regioni ordinarie e speciali in uno scontro che può solo portare a livellare verso il basso il grado di autonomia.

Secondo: la mancanza di una chiara affermazione del principio pattizio nella definizione degli ordinamenti istituzionali e delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali. La bocciatura della riforma costituzionale con il referendum popolare del dicembre 2016 ha impedito, come sappiamo, di veder affermato in Costituzione questo principio al livello più elevato nella gerarchia delle fonti: la revisione dei nostri statuti speciali. Occorre riprendere in mano questo obiettivo, certo non facile da raggiungere, a partire dalle proposte elaborate dalla Commissione "Bressa" nell'agosto 2015, e sottoporlo all'attenzione del nuovo Parlamento e del nuovo Governo, unendo e coordinando l'azione di tutte le autonomie speciali.

Ma il principio pattizio stenta ad affermarsi anche a livelli meno elevati del sistema delle fonti: penso, ad esempio, alle leggi statali che stabiliscono il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica o che incidono in senso fortemente negativo sul gettito dei tributi erariali compartecipati, senza garantire la necessaria neutralità finanziaria. La Corte Costituzionale ha più volte sottolineato come, in mancanza di una previsione statutaria o di attuazione statutaria, questo principio possa subire delle deroghe. Dobbiamo anche qui lavorare assieme per ottenere una esplicita affermazione, negli statuti o nelle norme di attuazione statutaria, del principio pattizio nelle decisioni di finanza pubblica che incidono sull'autonomia finanziaria, trovando il punto di equilibrio tra principi di solidarietà nazionale e il principio di stabilità ed adeguatezza delle risorse.

Terzo: la difficile attuazione degli statuti speciali attraverso i decreti legislativi predisposti dalle Commissioni paritetiche. Un uso intelligente e tempestivo di questo strumento di produzione normativa deve essere uno dei modi principali per veicolare la specialità. Purtroppo, su questo versante, si registrano tuttora le criticità bene evidenziate nella relazione finale della Commissione bicamerale per le questioni regionali a conclusione, nel novembre 2015, della indagine conoscitiva su questo tema: criticità quali la carenza di regole procedurali sui lavori delle Commissioni, l'assoluta incertezza sui tempi di approvazione degli schemi di decreto legislativo licenziati dalle Commissioni paritetiche, le resistenze delle burocrazie ministeriali ai progetti elaborati dalle Commissioni. Da allora non si sono fatti molti passi avanti. Dobbiamo quindi unire i nostri sforzi per realizzare quelle riforme che la stessa Commissione bicamerale proponeva nel 2015, perfezionando la disciplina statutaria relativa a questa fonte di produzione normativa, secondo un modello omogeneo, come suggerito dalla stessa Commissione bicamerale, che assicuri efficacia, tempestività e trasparenza ai processi di produzione delle norme di attuazione statutaria.

Vorrei concludere questo intervento ricordando alcuni segnali positivi ed incoraggianti sul tema dei raccordi tra Stato e autonomie: come organizzare efficacemente tali raccordi per dare effettività al principio di leale collaborazione è questione da tempo dibattuta è tuttora irrisolta. Il tema è diventato di estrema attualità dopo la bocciatura della riforma costituzionale che aveva pensato ad una seconda camera rappresentativa del mondo delle autonomie proprio come sede di raccordo al grado più elevato delle istituzioni democratiche. La Commissione bicamerale delle questioni regionali, nell'indagine conoscitiva conclusa nel maggio dell'anno scorso, ha sottolineato convintamente la necessità, visto l'esito del referendum, di riproporre l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. 3/2001. Nel frattempo segnalo che, grazie ad una modifica alla legge del 1953, istitutiva della Commissione bicamerale, la funzione di raccordo assegnata a questa Commissione parlamentare viene potenziata, attraverso la previsione esplicita della consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali (si veda il nuovo testo dell'art. 52 della legge 62 del 1953). Non solo, il nuovo regolamento del Senato, approvato lo scorso dicembre e che entrerà in vigore nella prossima legislatura, rafforza il raccordo con le assemblee regionali nell'ambito della fase ascendente del diritto europeo. Si prevede infatti che il Presidente del Senato possa richiedere la consultazione delle Assemblee regionali e delle Province autonome sugli atti dell'Unione europea all'esame del Senato e che i documenti presentati dalle Regioni e dalle Province autonome siano trasmessi alla Commissione competente e alla 14a Commissione. Si tratta, certo, di piccoli passi, che però, in attesa di riforme più avanzate, vanno nella direzione giusta: quella di rafforzare i processi di collaborazione e le sedi di raccordo tra istanze centrali e istanze autonomistiche dei territori, valorizzando, in questi processi, il ruolo delle realtà che più da vicino rappresentano queste ultime: le Assemblee legislative degli Enti territoriali.