

La carta di Udine

RIFORMA COSTITUZIONALE E AUTONOMIE SPECIALI

Le Autonomie Speciali nel tessuto profondo della Carta Costituzionale

Le Autonomie Speciali sono uno dei tratti essenziali e distintivi della nostra Carta fondamentale, un patrimonio intangibile che ancora oggi ha un valore specifico nell'ampio quadro del nostro regionalismo. "L'autonomia non è un'esigenza sentita solo in Sardegna: essa è un'esigenza generale che investe tutto il problema della ricostruzione dello Stato italiano", così Emilio Lussu in un discorso pronunciato a Parigi, nel 1931. Lo stesso Lussu, in tempi di libertà negate, sottolineava che "l'autonomia deve essere l'idea animatrice della rivoluzione antifascista democratica".

Il modello che viene delineato nella Costituzione del 1948 tiene conto di condizioni particolari, storiche, geografiche, linguistiche e culturali: valorizzare le differenze per mantenere in equilibrio tutto il sistema e dare concretezza a un progetto generale e diffuso di sviluppo sociale ed economico.

Il dibattito in Assemblea Costituente – ha scritto Livio Paladin – si muoveva dalla constatazione di una sorta di "fatto compiuto" – gli statuti di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e dell'accordo De Gasperi-Gruber – del quale la Costituente avrebbe dovuto prendere atto. Questo atteggiamento si trova esplicitato non solo nella relazione scritta di Gaspare Ambrosini alla conclusione dei lavori del Comitato da lui presieduto, ma già prima, nell'agosto 1946, nell'ordine del giorno presentato da Attilio Piccioni sulle situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta / Vallee d'Aoste e Trentino – Alto Adige / Südtirol).

Così, l'Assemblea Costituente, richiamato l'art. 116 della Costituzione, approvò, nel 1948, gli statuti di autonomia della Regione Sardegna, della Valle d'Aosta / Vallee d'Aoste e del Trentino – Alto Adige / Südtirol e convertì, in legge costituzionale, il preesistente statuto della Regione Sicilia. Lo statuto del Friuli Venezia Giulia verrà approvato successivamente con legge costituzionale, a seguito degli accordi internazionali degli anni '50 su Trieste.

Per il loro carattere costitutivo dell'ordinamento repubblicano le Autonomie speciali mantengono intatto tutto il loro valore nel contesto della cruciale stagione di riforma costituzionale in atto.

Il tormentato percorso delle riforme costituzionali ad un punto di svolta

Il tema della riforma della seconda parte della Costituzione Repubblicana, nel corso di questi ultimi trent'anni (a partire dal progetto di riforma della Commissione Bozzi) ha assunto caratteri di particolare urgenza. Era ed è necessario, allora, portare a completamento e piena approvazione, con la collaborazione dei diversi sistemi istituzionali e con il decisivo apporto dei cittadini, attraverso il voto al referendum confermativo, la recente legge costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario e la riforma del Titolo V della Costituzione. Le Autonomie speciali intendono fornire un contributo di modernizzazione istituzionale per valorizzare un modello di regionalismo naturalmente asimmetrico e differenziato.

La riforma del Titolo V nell'ambito della complessiva riforma

Concentrare l'attenzione, peraltro, solo sulla riforma del Titolo V e, ancora di più, limitare tutta l'analisi sul tema delle autonomie speciali rischia di compromettere la visione di insieme. Le Autonomie Speciali devono essere sempre considerate come parte del tutto e mai come corpo separato.

In questo senso, anche il percorso di riforma costituzionale in esame, che riguarda il superamento del bicameralismo paritario e la riduzione dei parlamentari, con un più chiaro distinguo tra Camera politica e Senato delle Regioni e delle Autonomie, rappresenta un salto di qualità nella piena applicazione dei principi costituzionali fissati nell'art. 5 della Costituzione.

Il Senato delle Regioni e delle Autonomie Locali, al di là dell'esercizio pieno delle funzioni legislative in alcune materie fondamentali in particolare per le leggi costituzionali che viene

mantenuto, svolge indubbiamente un ruolo di riequilibrio istituzionale nella possibilità di richiamare ogni provvedimento legislativo approvato dalla Camera, nel rapporto con l'Unione europea e nell'attività di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche e comunitarie sul territorio.

Un elemento non secondario, proprio per dare maggiore equilibrio al sistema, è dato dalla forte incidenza del Senato delle Regioni e delle Autonomie nei processi di nomina degli organi di garanzia (elezione del Presidente della Repubblica e nomina di 2 giudici costituzionali sui 5 di nomina parlamentare).

Di particolare rilievo il ruolo dei senatori-consiglieri regionali, espressione di assemblee elettive strettamente legate ai territori. La loro presenza rende concreta l'idea di un nuovo Senato in cui viene realizzato il principio di sussidiarietà.

Le Autonomie Speciali: una conferma, un rafforzamento, uno stimolo al cambiamento

Il legislatore costituente ha pienamente confermato, nel nostro ordinamento, il valore delle Autonomie Speciali. Resta la differenziazione, non viene messa in discussione la specificità come si evince dall'art. 39, comma 13, della legge costituzionale di riforma che esplicitamente esclude l'applicabilità, alle Regioni e Province autonome, delle nuove norme costituzionali salvo intesa (con esplicito riferimento alle norme relative al Capo IV della legge).

L'articolato iter parlamentare ha anche consentito di salvaguardare gli Statuti di Autonomia, introducendo il principio dell'intesa nel processo di revisione, il mantenimento delle norme più favorevoli introdotte con la riforma costituzionale del 2001 e la possibilità del trasferimento di ulteriori competenze attualmente statali con la procedura semplificata dell'articolo 116 c. 3 della Costituzione.

Proprio una corretta applicazione del principio dell'intesa consentirà alle Autonomie speciali di divenire laboratorio, magari attraverso una strategia costituzionale comune, per la sperimentazione di altre forme avanzate di autonomia a geometria variabile e virtuosamente competitive.

La costituzionalizzazione dell'intesa nel rapporto Stato/Autonomie Speciali

Vi è un dato, come sopra ricordato, che costituisce tratto distintivo, nel rapporto Stato / Autonomie Speciali del processo di riforma costituzionale, ora al vaglio del referendum confermativo, ed è rappresentato proprio dalla costituzionalizzazione della "intesa", fermo restando evidentemente le garanzie internazionali derivanti dall'accordo De Gasperi – Gruber e dal Pacchetto.

Anche la modifica testuale, intervenuta nel corso del lungo iter parlamentare, da "adeguamento" del primo progetto a "revisione" del testo definitivo, consente di chiarire la ratio del processo in esame e costituisce elemento di conferma del citato rafforzamento dell'autonomia speciale, nel novellato ordinamento costituzionale.

Aver quindi costituzionalizzato, all'art 39 comma 13 della legge costituzionale di riforma, l'intesa come modalità di relazione fondamentale, proprio perché attuata a partire dal processo di revisione degli Statuti di Autonomia, costituisce un utile parametro nelle relazioni complessive tra Stato e sistema delle Autonomie Speciali, anche sul delicato terreno della finanza pubblica.

Va inoltre ricordato l'avvio di un percorso particolarmente rilevante in relazione all'ampliamento dell'ambito di competenza delle norme di attuazione statutaria e alla disciplina dei procedimenti deliberativi delle Commissioni paritetiche. E' evidente che gli esiti di questo confronto potranno essere utilmente integrati e rivisti anche in tema di normative attuative degli Statuti di autonomia.

In un quadro di relazioni Stato-Autonomie speciali caratterizzato dal principio dell'intesa e dal metodo negoziale improntato alla leale collaborazione, diviene esigenza funzionale il rafforzamento del ruolo delle Commissioni paritetiche, sede istituzionale del confronto e della sintesi, come peraltro già emerso anche nella relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare D'Alia.

Le Autonomie Speciali alla sfida delle regioni europee e dell'Unione Europea

Un indubbio salto di qualità nella riforma costituzionale è dato dall'ingresso a pieno titolo dell'istituzione Europea, non più per i soli limiti alla sovranità statale, ma proprio per un vero percorso di integrazione delle istituzioni nazionali e regionali con quelle comunitarie.

Le Regioni e Province ad Autonomia Speciale trovano formidabili opportunità, nelle rispettive sfere geografiche, con i processi di costituzione ed integrazione delle regioni europee, snodo fondamentale verso un processo di costruzione compiuta dell'Unione Europea.

Le Autonomie Speciali, regionali e provinciali, possono svolgere un ruolo propulsivo per creare l'Europa dei popoli, delle regioni, dei cittadini nel solco dei principi di democrazia e sussidiarietà e nella prospettiva di un "nuovo" Continente che sia finalmente e definitivamente una casa comune.