

Giovanni Lobrano
Audizione Senato 16/06/20

1.

Non è mio compito illustrare a codesta Commissione lo svantaggio economico proprio di una Regione insulare; svantaggio, del resto, particolarmente evidente nella epoca odierna di forte inter-dipendenza geografica e di connessa mobilità.

Ciò che vorrei, invece, riuscire a fare è rappresentare sia la grande portata e il profondo significato costituzionali di questa soltanto quantitativamente modesta “ri-scrittura della insularità in Costituzione”; sia i rischi e le opportunità ad essa connessi.

Sarebbe, infatti, errore grave (e temo sia errore incombente) ridurre portata e significato, di questo ddl, al – pur relevantissimo – impegno economico dello “Stato” a “disporre le misure necessarie” per fare fronte a tale situazione di “svantaggio”.

Cercherò di spiegare sinteticamente il mio pensiero con due – rapide – considerazioni: una concernente la sequenza normativa che ha condotto all’odierno ddl e l’altra concernente lo stato del diritto in cui lo stesso ddl si colloca.

2.

Tra il 1946 e il 1947, i Padri costituenti (anche per gli interventi del siciliano Pietro Castiglia e del sardo Emilio Lussu nel dibattito per la redazione dell’art 116 Cost.) hanno convenuto che la risposta costituzionale alla problematica (anche) della insularità è la Autonomia; è, cioè: il trasferimento di competenze e di poteri dallo Stato alle Regioni.

Questo nesso essenziale tra problematica insulare e soluzione autonomistica ha avuto piena conferma nel 2001, quando è stato riformato il Titolo V della Costituzione.

Nel testo legislativo (con il quale è stato attuato l’incremento massimo della Autonomia) il riferimento alla insularità è stato cancellato dall’art 119 Cost. E *pour cause*. È stato, infatti, cancellato precisamente dall’art. in cui era ancora previsto l’intervento dello “Stato” per “scopi determinati”, tra cui la “valorizzazione delle isole”. E si noti (lo dico con sincera ammirazione) il bel verbo “valorizzare”, adoperato dai Padri costituenti.

Oggi (ma il percorso è iniziato nel 2016) siamo qui a ragionare del ddl che re-inserisce la menzione della insularità nell’art. 119 e che ri-afferma il ruolo dello “Stato” nel fare fronte al «grave e permanente svantaggio naturale che deriva dalla insularità».

3.

Tale sequenza storico-normativa è indubbiamente la registrazione di un fallimento (dopo sessanta anni la insularità resta problema irrisolto); ma è della massima importanza (e non è affatto scontato) interpretarla correttamente.

La interpretazione certamente più facile ma, come sovente accade, soltanto apparentemente ovvia è che la Autonomia non dà le risposte sperate e che, pertanto, dopo il 2001, è venuto il momento di riequilibrare competenze e poteri, ri-spostandoli dalle Regioni allo Stato ovvero dal Sistema autonomistico al Centro.

Questa interpretazione è giuridicamente del tutto erronea (come sovente accade con le interpretazioni espressamente reazionarie) e non garantisce i benefici economici attesi.

Ma la interpretazione corretta neppure è che, non potendo lasciare le cose come stanno, dobbiamo allora, un po’ banalmente, incrementare la Autonomia.

La interpretazione corretta è, invece: che, dopo sessanta anni di esperienza costituzionale, dobbiamo – seriamente – ri-pensare la Autonomia per ri-lanciarla e che questo ddl ne è una grande e non generica ma specifica opportunità.

4.

Punctum dolens (purtroppo non adeguatamente percepito) dello stato odierno del diritto è, infatti, che, nella dottrina e nella prassi, facciamo coincidere la Autonomia (a tutti i livelli) con il solo “**decentramento**”.

Ma la Autonomia, così concepita e praticata, è soltanto mezza Autonomia e, forse, neppure la metà migliore.

La Autonomia integrale, quella vera, postula anche (se non addirittura ancora prima) la “**partecipazione**”; cioè: la partecipazione delle Comunità minori alle decisioni della Comunità maggiore, che esse stesse costituiscono. Ed è la partecipazione la malta duttile e tenace che unisce, che fa dei molti uno. Il decentramento invece – di per sé – divide.

Nel nostro ordinamento costituzionale (e non soltanto nel nostro, se ciò può consolarci) questo ‘lato’ della Autonomia è assolutamente assente¹.

Un costituzionalista della Università di Sassari ha recentemente definito – molto bene – questa assenza come «la grande lacuna – prima di tutto culturale – che ancora affligge il nostro ordinamento»².

Ebbene, proprio la insularità evidenzia questa “lacuna”, mettendo a nudo i limiti della Autonomia ridotta al solo decentramento, perché il decentramento (preciso sempre: “quando è da solo”) anziché strumento per affrontare la problematica insulare, si rivela inevitabilmente fattore del suo aggravamento: aggiungendo alla insularità geografica (che, di per sé, è [o può essere] anche una risorsa) l’isolamento istituzionale (che, invece, è sempre e soltanto uno svantaggio).

Credo utile qui ricordare che la più importante menzione della insularità a scala europea è posta all’art. 158, sotto il titolo – si badi – “Coesione economica e sociale”, del Trattato istitutivo della Comunità Europea³. È lo stesso Trattato che, all’art 5, nel titolo “Principi”, introduce la sussidiarietà. Non sorprende dunque e deve fare riflettere che, in tale Trattato, il criterio del ‘governo efficace della insularità’ sia indicato: NON in interventi dal centro o dall’alto Ma nel “coordinamento” tra le Comunità “membri” della Comunità europea.

E mi permetto, infine, notare – da semplice cittadino lettore di quotidiani – come proprio questi mesi di pandemia abbiano mostrato i momenti migliori – cioè più efficaci – del nostro governo nelle decisioni prese di intesa con quella sorta di ‘Bundesrat’ italico che è la – auto-costituita⁴ – Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome⁵.

5.

In conclusione, re-inserire la insularità in Costituzione: NON deve avere il senso di un ulteriore passo nella direzione di quel “retour à la normale” centralista che caratterizza questi ultimi tempi MA può e deve avere il senso di un primo (e, come tale, *potissimus*) passo verso una autonomia più integrale e, pertanto, una Costituzione più democratica (scusate l’aggettivo un po’ roboante) e più efficace.

¹ Con la unica eccezione del CAL, il Consiglio delle Autonomie locali, introdotto con la riforma del 2001 e che attribuisce ai Comuni competenza nelle decisioni regionali. Purtroppo, tale Consiglio è stato istituito con mancanza totale di potere, ciò che gli toglie qualsiasi consistenza istituzionale.

Fuori dei confini italiani, la ‘eccezione’ (questa, invece, pienamente operativa) è la Seconda Camera della Repubblica Federale di Germania, il ‘Bundesrat’, composto dai delegati dei Governi dei ‘Länder’, i quali partecipano così al potere legislativo e all’amministrazione dello Stato federale e, attraverso di esso, si occupano di questioni europee.

² M. CECCHETTI, “Le Autonomie locali nel disegno costituzionale: tra competenze proprie e strumenti di partecipazione all’esercizio di competenze altrui” in G. Lobrano e Marie-Rose Mezzanotte, a cura di, *Programmazione, partecipazione e sistema delle Autonomie in Sardegna. La riforma necessaria*, isprom.it 2019, 55 (leggibile in: <http://isprom.it/sites/default/files/attachments/2020-04/Atti%20dei%20Seminari%20di%20Nuoro%2C%204-5%20luglio%202019.pdf>).

³ *Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità Europea* in <http://www.europedirectteramo.it/files/CEE.pdf>; Il “titolo” è il XVII ove si tratta in maniera estesa l’omonimo “principio” già menzionato all’art. 2. Si veda, nello stesso senso, l’art. 174 dell’omologo titolo del *Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (versione consolidata)* in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>.

⁴ Pomezia, 15-16 gennaio 1981.

⁵ Ciò che ha avuto anche qualche riconoscimento legislativo. Vedi, ad. es., l’art. 3.1 del decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e l’art. 2.1 del decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020.

A questo fine, è mi appare ottima la proposta del prof. Chessa, di richiamare nel ddl il principio costituzionale (introdotto nel 2001) della “leale collaborazione” tra Stato e Autonomie⁶. La questione va però oltre la applicazione di tale principio e credo meriti una presa di posizione, che può trovare sede nella relazione illustrativa.

Spero vivamente che questo ddl possa essere il contributo della Isola Sardegna e degli Isolani Sardi⁷, nella ricerca – che concerne tutte le Regioni d’Italia e tutti gli Italiani – di un nuovo, più giusto e quindi maggiore afflato costituzionale.

⁶ Art. 120 Cost.; cfr. art. 4.3 (su cui P. PINNA, “I conflitti di attribuzione” in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Torino 2007) del *Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata)* in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

⁷ Anche per dare ragione, una volta tanto, a Montesquieu, secondo cui i “popoli delle isole” sono particolarmente “portati alla libertà” (*EdL*, 18.6 “Des peuples des Îles”).