

Lorenzo Del Piano

## 1847: LA PERFETTA FUSIONE DELLA SARDEGNA CON IL PIEMONTE

Prima di entrare, come si dice, nel merito di questo mio intervento vorrei fare una premessa, o meglio due.

La prima è che, se si può parlare, come ha fatto tra gli altri Luciano Carta, di un triennio rivoluzionario, questo triennio deve essere inquadrato in un periodo più ampio, diciamo di una ventina d'anni, quanti ne passano dai primi sommovimenti rivoluzionari, caratterizzati dalla cacciata dei «piemontesi» del 28 aprile 1794, alla congiura del 1812 che prende il nome dalla località di Palabanda, nella quale sorgeva la casa di campagna dei Cadeddu, sede di uno dei tre (ma c'è chi ha parlato di quattro) club giacobini cagliaritani, che propriamente tali o logge massoniche non saranno stati, ma solo conventicole di intellettuali e di piccoli o grossi borghesi che non è da escludere si chiedessero se la Sardegna dovesse attardarsi in un intollerabile immobilismo, mentre nel resto d'Europa e del mondo accadeva quel che accadeva.

La seconda premessa è che quando si parla di federalismo come ora se ne parla non si deve temere di contaminare ciò che di meglio ci offre la storia contemporanea, e cioè il movimento che portò all'unificazione nazionale nella sua realtà, e non nelle manipolazioni più o meno oleografiche.

Non è un mistero che negli anni che precedettero la «perfetta fusione» molto pochi erano coloro che pensavano ed agivano in funzione della creazione di uno Stato nazionale unitario: l'obiettivo al quale si mirava, raggiungibile senza troppi attriti, era la creazione di una confederazione italiana; ciò non avrebbe comportato la soppressione di nessuno degli Stati allora esistenti: primo passo verso la confederazione avrebbe dovuto essere la creazione di una lega doganale che, come lo *Zollverein* tedesco, avrebbe pur finito con l'assumere una valenza politica.

Su questo periodo è venuta formandosi una vasta letteratura che non stiamo qui a richiamare, nella quale un posto di rilievo deve essere riconosciuto al lavoro di Paola Maria Arcari pubblicato nel volume sul '48 cura-

to da Ettore Rota del quale ha dettato la prefazione Giovanni Spadolini, e largamente ripreso dall'autrice nella prolusione accademica tenuta nel centenario dello stesso '48 e ripubblicata a cura della nostra università in occasione del centenario dell'unificazione nazionale. Docente continentale, l'Arcari, ma che con altri suoi importanti lavori, oltre che con la prolusione citata, ha lasciato traccia sensibile del suo insegnamento nell'isola, come altri professori continentali, ed in particolare per ciò che riguarda il tema di questa comunicazione, Gioele Solari e Alessandro Levi, ai quali tanto devono gli studi e gli studiosi sardi: ad Alessandro Levi perché ci ha dato un quadro di estremo interesse del Risorgimento quale è stato vissuto in Sardegna e dai sardi, a Gioele Solari perché in tempi nei quali non si sapeva molto sul suo conto ha messo in rilievo l'importanza e la figura di Giovanni Battista Tuveri. E non sarà fuor di luogo approfittare anche di questa occasione per rilevare che la pubblicazione dell'opera omnia del Tuveri è stata interrotta dopo la comparsa del quarto volume, per cause che non conosciamo e non ci interessa conoscere, e che comunque riteniamo che possano e debbano essere superate o in via amministrativa, o con apposita legge regionale, che dovrebbe essere proposta in tempi ragionevoli al Consiglio dalla Giunta o da uno o più consiglieri di maggioranza o di opposizione.

Tornando ora agli avvenimenti del 1847-48, è noto che negli anni immediatamente precedenti l'idea di un'unificazione politica della penisola in forma confederale aveva trovato crescenti consensi dopo la pubblicazione dell'opera principale del Gioberti e dopo l'elezione al pontificato di Pio IX.

Se poi il processo di unificazione nazionale seguì un'altra direttiva lo si dovette, ed anche questo è noto, al mutato atteggiamento di Pio IX, che con l'allocuzione del 29 aprile 1848 ritirò le sue truppe in un primo momento inviate a combattere contro l'Austria, potenza cattolica, ponendo di conseguenza il Piemonte di Carlo Alberto, che avrebbe dovuto costituire solo il braccio militare, alla testa del moto unificatore, spinto anche dagli emigrati politici che appunto nello Stato sardo trovarono rifugio, non esclusa la nostra isola, che ebbe occasione di ospitare, tra gli altri, uomini di primissimo piano, come Enrico Serpieri e Gaspare Finali.

È ancora noto che appunto alla nostra isola spetta nel moto unificatore un posto non trascurabile, a causa della così detta rinuncia all'autonomia statutale del *Regnum Sardiniae*, maturata sul finire del 1847: autonomia

peraltro che deve essere retutamente intesa, tenendo conto delle puntualizzazioni in proposito di Italo Birocchi.

Il punto sul quale occorre richiamare l'attenzione è che quando questa rinuncia venne decisa per iniziativa popolare, intendendo per popolo la generalità dei sudditi, non solo lo strato più umile, non si pensava affatto, come già accennato, alla creazione di uno Stato unitario ed accentrato quale quello che sarebbe sorto nel 1861: Stato nel quale, come la polemica sulla questione sarda avrebbe denunciato, si sarebbe formata una gerarchia regionale, l'ultimo posto della quale sarebbe stato assegnato alla Sardegna; ciò che si voleva era trovare una via d'uscita da una situazione economica e sociale gravissima attraverso una radicale modifica dell'ordinamento vigente, ed innanzitutto con la fine della subordinazione dell'isola al Piemonte e con l'adesione alla Lega doganale italiana.

C'era poi in molti sardi il desiderio di sfogare contro il regime vigente un antico rancore.

Nel 1847 erano trascorsi appena 35 anni dalla congiura di Palabanda e poco più di 50 dall'episodio culminante del triennio rivoluzionario, e cioè dall'insurrezione antif feudale del Logudoro che ha il suo eroe in Giovanni Maria Angioi, anche se il discorso che potrebbe farsi a questo proposito è piuttosto complesso. Ciò che intendiamo dire è che la repressione violenta e talvolta spietata dei moti e delle congiure, reali o presunte, della fine del Settecento e del primo Ottocento non potevano non lasciare uno strascico di odio tra i protagonisti di quelle vicende non direttamente colpiti dalla repressione e tra gli amici e i parenti delle vittime: tema per il quale siamo costretti a rinviare ai nostri precedenti lavori su Salvatore Frassu, critico acerbo della *Storia moderna* di Giuseppe Manno, e su Francesco Cocco Ortu, ovviamente senior, le cui memorie giovanili, pur utilizzate da chi scrive, sono ancora inedite, essendo andato a vuoto un nostro tentativo di promuoverne la pubblicazione.

Sempre in tema di «perfetta fusione» converrà ricordare che già nel 1843 Carlo Alberto aveva pensato di estendere all'isola gli ordinamenti interni del Piemonte, ma questo suo proposito era rientrato in considerazione del fatto che neppure dopo la liquidazione del regime feudale i sardi sarebbero stati in grado di far fronte ai più gravosi oneri fiscali che il nuovo ordinamento interno avrebbe comportato: come del resto si avrebbe avuto modo di constatare dopo il 1847-48.

Un punto degno di particolare attenzione ci sembra questo: come mai

un processo iniziato con la rinuncia all'autonomia del *Regnum Sardiniae* in vista della costituzione della Lega doganale italiana si è concluso con di uno Stato fortemente accentrato in base all'ordinamento interno elaborato tra il 1861 ed il 1865?

Inizialmente, nel breve volgere di un periodo che va dagli ultimi anni '50 alla spedizione dei Mille, l'orientamento della classe dirigente piemontese non era questo, se è vero che ancora nel 1858 Camillo Cavour considerava l'unità d'Italia una corbelleria: in realtà si pensava al massimo alla costituzione di un regno dell'Alta Italia, nel quale la convivenza di territori con diverse tradizioni amministrative e con diversi interessi economici avrebbe potuto essere resa più agevole grazie all'istituzione delle Regioni, tema per il quale è d'obbligo il rinvio ai tre grossi volumi che Adriana Petracchi ha dedicato all'argomento.

Finché si fosse trattato solo delle regioni, questa volta con la erre minuscola, al Nord della futura linea gotica la cosa poteva ancora andare, ma quando il processo unitario ebbe quello sviluppo rapidissimo ed imprevisto che in effetti ebbe, non sembrò più possibile parlare di decentramento anche solo amministrativo, dato che la recente unificazione non godeva del consenso degli austriacanti, dei devoti ai Borboni ed ai granduchi, dei clericali che vedevano a rischio la sopravvivenza dello Stato pontificio. In questa situazione sembrò opportuno controllare e tenere a freno le eventuali esuberanze della periferia, facendola controllare strettamente da un funzionario del governo centrale, che era poi il prefetto: esperto, già prima del periodo giolittiano, dell'arte di far pendere la bilancia elettorale dalla parte appunto del governo centrale e dei notabili che lo sostenevano.

Questo ordinamento centralizzato è rimasto a lungo sostanzialmente immutato, ed anche quando, dopo la seconda guerra mondiale, si è ritenuto di appagare le mai del tutto spente tendenze autonomistiche di alcune regioni e di alcuni partiti, non di tutti, il centralismo ha continuato in realtà a dominare, riuscendo ad esempio a ritardare di un paio di decenni l'istituzione delle Regioni a statuto speciale. Sorte le quali è venuta maturando, non senza qualche riferimento al processo di unificazione europea, l'aspirazione alla riorganizzazione dello Stato in forma federale.

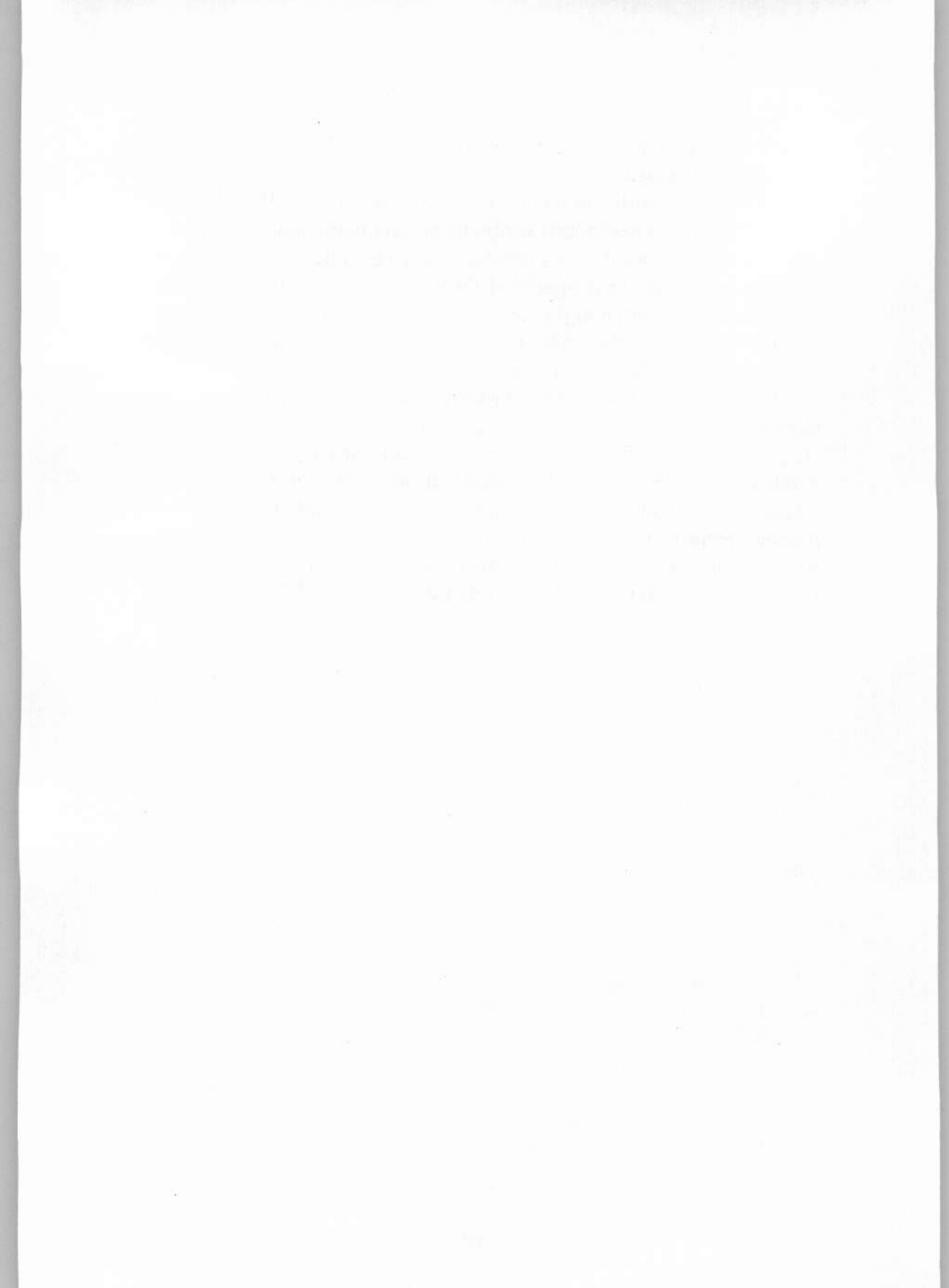
E tuttavia, in questa situazione, non è facile resistere alla tentazione di meditare sul recente passato, e di chiederci se le riconosciute autonomie non nascondano talvolta episodi di semplice decentramento burocratico o



addirittura uno scarico di responsabilità anche politiche dal centro e dal vertice verso la base e la periferia.

Né più confortanti considerazioni possono farsi per ciò che riguarda la nostra isola, dove l'autonomia sembrerebbe aver perso almeno parte della sua reale o supposta carica rivoluzionaria, se è vero che in tempi di enormi progressi nel campo dei trasporti e delle comunicazioni e , perché no?, dell'elaborazione dei dati non si è saputo resistere alla tentazione di appagare ambizioncelle locali istituendo tutta una serie di nuovi Comuni, anche in quelle che sono in realtà grandi aree metropolitane.

Mentre inoltre già ai tempi della Consulta regionale si parlava di abolizione della Provincia (sia pure suscitando le riserve di quanti sostenevano che, se pure questo Ente fosse stato abolito nel resto d'Italia, in Sardegna avrebbe potuto essere conservato grazie all'autonomia speciale della quale l'isola avrebbe goduto), in questi cinquant'anni non solo il numero delle province sarde è aumentato da tre a quattro, ma si è addirittura progettato di moltiplicarle per due, con l'eventuale risultato di assegnare ad ogni provincia una media, puramente aritmetica, di appena 200.000 abitanti.



## S'EREDIDADE DE SU FEDERALISMU DE SOS OTIGHENTOS PRO S'ASSEMBLEA COSTITUENTE DE SU POPULU SARDU

1. *Federalismu e sotzialismu*. In su 1861 at binchidu su tzentralismu propostu da sos liberales moderados, dae sos filosabaudos, dae sos cavourianos; su federalismu at perdidu, est beru. Ma, a narrer sa veridade, sas cosas no si fiant postas bene pro su federalismu zai in su 19 de cabidanni de su 1851, cando Giuseppe Ferrari aiat iscritu unu manifestu pro fundare e ammaniare unu partidu democraticu, federalista, abertu in su matessi tempus a resessidas de zustissia sotziale, unu partidu diversu, duncas, dae cuddu repubblicanu e unidariu de Giuseppe Mazzini.

Nois ischimus – comente nos at ammentadu Franco Della Peruta, istoricu de réputa chi at istudiadu su tema de s'unidade e de sa federatzione in sos Otighentos – chi Carlo Cattaneo, Giuseppe Cernuschi, Daniele Manin e ateros personazos, cramados dae Ferrari, si refudesint de ponner numenes e sambenados issoro in su manifestu. Duncas sa possibilitade de fraigare una fortza politica et sotziale federalista de aberu si nde c'andesit a s'iscurigadolzu.

Creschesit imbetzes su partidu d'atzione de Mazzini chi, dae s'ater'ala, fiat limitadu de aberu pro su chi tocaiat su fruntene economicu e sotziale. Naramus goi cunfromma a sa critica movida a Mazzini dae Antoni Gramsci. Defatis issu, in sos *Quaderni del carcere*, abbaidende a su 1789 frantzese, aiat postu in lughe chi in sa pelea de Mazzini no b'aiat nudda de jacobinu, de su modellu de sa Rivoluzione frantzesa. Francu sa rebellia de sa Vandea – domada a s'acabu dae sa inflessibilitade e dae s'intransigentzia de sa Rivoluzione a Triulas de su 1796 – sos jacobinos fiant resessidos a faghene passare su mundu de sas campagnas dae sa parte de sa Rivoluzione. Issos aiant tentu custu cun s'abolizione definitiva de su sistema feudale e cun unu programma de reforma agraria. Ma de custu programma no fiat possibile agatare sinnu perunu in sa linea de su partidu d'atzione.

Custu arrejonu de Gramsci est importante de aberu, proite issu est ista-

du influentzadu dae sa istajone manna de s'istoriografia revoluzionaria de Albert Mathiez e de Gaetano Salvemini, custu ultimu reinterpretadu in jae critica. Su balore positivu, reconnotu dae Gramsci a sa Rivoluzione de su 1789, chirriat in manera crara custu pensadore dae Benedetto Croce. E mancu male chi filosofos comente Augusto Del Noce e Biagio De Giovanni ant sustentu chi Gramsci fiat solu «un idealista di sinistra»!

Naramus custu puru pro ammentare chi s'aderimentu a sos ideales de su federalismu no aiat impeditu a Ferrari de aere ammiratzione manna pro sa Rivoluzione frantzesa.

Indunas, Mazzini – sigomente no aiat propostas cun sa capatzidade de ponner in moimentu sas massas de sa campagna – no at costituitu un'al-ternativa reale a sos moderados e pro custu Cavour a s'acabu at triunfadu. Antzis, Gramsci at sustentu chi Cavour e sos liberales moderados fiant res-sessidos a ghiare, a dirizere, in una tzerta manera, puru su fruntene demo-craticu, republicanu e garibaldinu.

Comente amus nadu innantis, sa possibilitade de una fortza demo-cratica, republicana e federalista, impinnada in sas peleas sotziales, est fa-lada apustis de su 1851. Custu aiat sutzessu proite su liberalismu avanzadu de Cattaneo no si podiat atopare cun su federalismu pintadu de sotzialismu, propiu de Ferrari.

Custu lu devimus ammentare bene, proite in sos annos, pro fagher un'esempiu, de sa Commissione bicamerale, in sos annos de sos frastimos e de sos irrocos de Umberto Bossi contra de su Mesudie, nois no amus bidu una fortza de abberu frimma, cun sa capatzidade de respondere a sas istumbonadas («colpo di fucile di grosso calibro» in limba italiana) de su capu de sa Lega Nord. Est pretzisu narrer deretu chi Bossi e su leghismu sunt sempre istados atesu dae su patrimoniu istoricu e teoriku de su fede-ralismu sardu de sos seculos XIX e XX, chi est naschidu cun raighinas de-mocraticas fortes meda.

E puru oe, si bi pensamus bene, est diffitzile, antzis, impossibile sighire cun una fortza politica chi si decrararet solu federalista. Est a narrer chi oe diat esser topu, debile, una partidu chena capatzidade de ponner umpare e de unire sa resessida istrategica de s'Istadu federale a cuddas de zustissia sotziale, comente nos ant imparadu Silvio Trentin e Emiliu Lussu.

Su pensieru politico de Trentin – e puru cuddu de Altiero Spinelli – est carrigu de una critica forte meda a su capitalismu. E pintadu forte de sot-zialismu est puru su federalismu chi piaghet a mie. Imbetzes mi paret chi sa

Manca, sa Sinistra uffitziale, disposta a donzi cumpromissu, apat cumpresu pagu o nudda (francu calchi intelletuale e omine politicu) de su balore propiu de su federalismu italianu e sardu de su XIX e de su XX seculu. Subra custu puntu, est pretzisu fagher intender una boghe crara de Manca – de Manca sarda – proite s'Assemblea costituente potat andare innantis cun fundamentos serios. Ma bidimus como s'eredidade chi sos caddos mannos de su federalismu sardu nos ant lassadu.

2. *Sos federalistas sardos fiant a intro de currentes teoricas, politicas e ideologicas internatzionales.* Cando faeddamus de federalismu sardu, bisonzat fagher riferimentu a Giorzi Asproni (1815-1887) e a Juanne Battista Tuveri (1815-1887). S'unu e s'ateru fiant in profundidade omnes de su tempus issoro.

Sa personalidade de Asproni, giornalista, omine politicu, deputadu e cospiradore est istada ozetu de esame seriu in su cumbeniu tentu in Casteddu in su 1992. Custu aboju est istadu ammaniadu dae Tito Orrù chi, umpare a Carlino Sole, aiat publicadu su *Diario politico 1855-1876*, in sete volumenos: unu monumentu de sa cultura sarda e italiana, un'impresa editoriale chi faghet onore a custos duos istudiosos. S'aboju de Casteddu at postu in craru – cun sas proas de unu muntone de literas e documentos ineditos – sos raportos de Asproni cun su mundu politicu de sos Otighentos, est a narrer cun Mazzini, Benedetto Cairoli, Francesco Crispi, Francesco De Sanctis, Cattaneo e Ferrari. E mancu male chi calchi istudiosu sighit a faeddare de una Sardigna a foras de s'Europa de tando, a foras de sas currentes politicas, ideologicas e culturales de cuddu seculu.

Asproni abbaidaiat cun simpatia a su modellu de sos Istados Unidos de America e a sa Confederatzione isvizzerà, Tuveri mascamente a s'Isvizzerà. Tuveri, giornalista, amministradore, sindigu de Collinas (aiat fatu jambare su numene de custa bidda chi innantis fiat Forru) e deputadu, est istadu pius teoricu e filosofu de Asproni. Su deputadu de Bithi, capu de s'oposizione contra de Cavour a sa Camera de sos deputados, est istadu pius «pragmaticu».

Sa Rejone autonoma de sa Sardinna at fatu publicare sos iscritos pius importantes de Tuveri, contivizados dae istudiosos comente Aldo Accardo, Norberto Bobbio, Lughianu Carta, Zuanne Frantziscu Contu, Larentu Del Piano, Sebastiano Mosso, Tito Orrù e Zirone Sotzu.

Bidimus como s'atualidade e s'eredidade de su pensieru politicu de Tuveri.



3. *S'eredidade de Tuveri*. Gioele Solari in duos triballos suos de su 1915 (cando fiat professore in s'Universidde de Casteddu) aiat sustentu chi Tuveri, in su seculu XIX, fiat unu «monarcomaco in ritardo». Sos monarcomacos fiant cuddos chi, in su seculu XVI, apustis de sa note terribile de Santu Bartolomeu (cando sos catolicos aiant bochidu ugonotos meda, est a narrer sos protestantes, sos calvinistas frantzesos), aiant cumintzadu una cuntierra forte meda contra de sa monarchia assoluda.

Imbetzes Bobbio, in su cumbeniu tentu in Casteddu in su 1987, at nadu chi Tuveri, iscriende *Del dritto dell' uomo alla distruzione dei cattivi governi. Trattato teologico-filosofico*, cumparfidu in su 1851, aiat fatu su filosofu militante, cun capatzidade de abbaidare a s'incrasa. Tuveri duncas est a intro e no a foras de su tempus sou.

Addaisegus de sa produtzione teorica de su filosofu de Collinas, si podet agatare su teologu e filosofu Francisco Vitoria (fundadore de su deretu internazionale, chi aiat leadu sa defensa de sos Indios contra de sos Conchistadores), Juan De Mariana, Francisco Suarez, Covarruvias e Harrington, istimadu meda dae Tuveri chi aiat cumpresu s'ispiritu utopicu de custu iscritore: *Oceana* fiat istadu publicadu in su 1656.

Chena duda puru oe si podet, si devet agatare unu raportu intre federalismu e utopia chi est naschidu in su 1795, cando Immanuel Kant iscriesit *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, inue faeddaiat contra de sos Istados «comertziales», contra de su colonialismu ispanniolu chi aiat provocadu su zenotzidiu de sos Indios de America, subra sa netzessidade de unu governu chi no esseret dispoticu e subra sa Federatzione mundiale de sos populos pro arrivire a sa paghe. In custa manera, si podet narrer, Kant at antitzipadu s'Onu.

Sas relatziones intre federalismu e utopia sunt esaminadas oe dae su grupu chi triballat a intro de su Tzentru pro s'istudiu de s'utopia de s'Universidade de Lecce, ghiadu dae s'amigu istimadu Arrigo Colombo. Pensare a s'utopia oe no cheret narrer andare innantis in sa caminera sinada dae Platone, Thomas More, Tommaso Campanella, Charles Fourier, Robert Owen e ateros pro arrivire a unu governu perfetu chi de abberu in custu mundu no si podet aere, ma prosighire in s'istradone abertu dae sas peleas de sos populos, in s'edade antiga, fintzas a cudda contemporanea, pro arrivire a conchistas noas in su campu de sos deretos e de sa zustissia. Gai s'est espressu Colombo chi in sos liberos suos at impitadu paraulas come Ispirantzia, Fraternidade e Amore chi tzertu no podimus bidere in

sa pseudofilosofia a sa moda de Gianni Vattimo chi faeddat de «pensieru debile».

Comente chi siat, pro fraigare sa Sotziedade de s'Isperantzia e de sa Zustissia, subra sa cale Colombo at iscritu pazinas bellas meda, amus bisonzu puru de s'utopia somniada dae sos caddos mannos de su tempus coladu; in su tempus matessi, est pretzisu no ismentigare sa letzione de sos federalistas de sos Otighentos e, intre issos, de Tuveri.

Issu est istadu influentzadu puru dae Jean-Jacques Rousseau, Nicola Spedalieri, Carlo Botta e Jean-Joseph Proudhon. Tuveri connoschiat bene omnes e currentes de su seculu sou chi sinono no si podet cumprendere comentu issu aeret fatu a peleare contra de Vincenzo Gioberti. Defatis su «Padre della Patria» (comente l'aiat cramadu Pio IX), su chi aiat iscritu *Il primato morale e civile degli italiani* (1843), aiat ispedidu innoromara, si podet narrer, Alexis de Tocqueville e s'esperientzia de sa democratzia e de sa Republica de sos Istados Unidos. Atintzione: in su *Primato* no b'at urmina de proposta costituzionale; diversa est sa chistione pro su chi tocat su *Rinnovamento civile d'Italia* (iscritu dae Gioberti in su 1851, innantis de morrer). In su 1849 Tuveri aiat chircadu de ponner Gioberti in istadu de accusa in sa Camera de sos deputados de su Piemonte, apustis chi Gioberti (chi tando fiat presidente de su Cunsizu) aiat atacadu cun frastimos e irrocos su Parlamentu; Tuveri aiat chircadu, proadu, devimus narrer, proite sos chi arrumbaiant Gioberti si fiant postos a aboghinare e aiant frimmadu su discorsu de Tuveri chi faeddaiat cun boghe debile.

Pro totu custos motivos no so de acordu cun Juane Jacu Ortu, istoricu de réputa puru issu, comentu Della Peruta, chi, in su volumene de sa *Storia d'Italia* de Einaudi – dedicadu a sa Sardinna e contivizadu dae Luisi Berlinguer e Antoneddu Mattone – at iscritu chi Tuveri est «archeolozicu». A narrer sa veridade Tuveri si fiat decraradu pro sa pena de morte e contra de su cuncorsu universale in sas eletziones. Tzertu oe no podimus essere de acordu cun sas positziones leadas tando dae su sindigu de Collinas. Ma est pretzisu puru ammentare chi issu aiat peleadu pro su progressu e sa presentzia de sas feminas in sa vida politica. Dae s'ater'ala in sos Noighentos sa sotzialista Anna Kuliscioff aiat fatu una cuntierra cun su cumpanzu sou Filippo Turati proite issu no fiat cumbinchidu de sa netzesidade de faghene una leze pro dare su votu a sas feminas (subra sa vida de sa Kuliscioff si podet lezere su liberu bellu meda de Marina Saba).

Comente chi siat, deo so cumbinchidu chi s'eredidade de su federali-

smu de Tuveri tenet un'importu mannu. Est bastante pensare a su rolu de sas Comunas: autonomia amministrativa e finanziaria a sas Comunas, pediat Tuveri, comente resessida posta in mediu pro arrivire fintzas a sa Republica federale.

Oe si faeddat de «federalismo all'italiana» opuru de «federalismo minimo», comente ant iscritu Sabino Cassese e Roberto Galullo: ma sunt faulas o, a su mancu, paraulas improprias meda, proite faghent riferimentu a lezes chi zompent a cannitu de su detzentramentu; una cosa no solu diversa, ma contraria a su federalismu, comente at postu in craru bene meda, cun sa relata sua, in custu nostru atopu, Zuanne Lobrano.

Imbetzes devimus istudiare e agatare sos trastos fundamentales de unu protzessu istoricu-politicu chi nos podet permitere de arrivire fintzas a sa Republica federale italiana in sa cale sa personalidade istorica, linguistica e culturale de su populu sardu – costituitu in Republica – potat aere logu, recondonchimentu e dignidade. Su federalismu defatis est una manera pro dare solutzione a su problema de su raportu intre identidade e differentzia.

Mancari podimus retzire sas propostas de Francesco Paolo Forti, federalista de su Canton Ticino, chi est istudiende sa situatzione italiana e proponet un'aidu, unu passazu a sa Republica federale cun s'eliminatzione de sas Provincias.

Intre sa Republica sarda e sas Comunas devet esser pretzisu ponner – comente at raccumandadu Pitzente Migaleddu – sas incontradas istoricas de s'insula: dae sa Romangia a sos Campidanos a sa Trexenta. Podet essere una cosa de importu mannu puru pro frimmare sa desertificatzione e s'iscumparfida de sas biddas minores.

Oe podimus narrer, puru cun s'azudu de Tuveri, chi s'Istadu federale servit pro defendere sas diversidades, una pluralidade de economias, istorias, limbas, culturas e costumenes de donzi territoriu. Tuveri pensaiat a un'Istadu federale chi poderet permitere sa creschida economica e s'isvilupu puru cun sa cooperatzione sotziale. Issu, chena duda, aiat retzidu s'influentzia de Proudhon, ma fiat istadu bravu meda puru a movere criticas a su filosofu politicu frantzesu. Su sotzialismu e su comunismu sunt istados cundennados dae Tuveri chi però at iscritu chi una fromma de sotzialismu moderadu e reformadore podiat puru andare bene.

Devimus narrer galu chi su federalismu de Tuveri est puru unu federalismu pro sa paghe cunfromma a s'inspiratzione de s'illuminismu, comente amus nadu innantis. Devimus ammentare custu in manera raighinale, oe

chi intendimus bentos e urulos de guerra. Defatis s'Istadu tzentralista tenet mascamente su bisonzu de cumandare, de fagher su mere in totue – comente at iscritu Tuveri – cun un «esercito stanziale».

4. *Federalismu de sos Otighentos, paghe e Istadu federale nou.* Sos bentos de ghera chi frusciant in su mundu dae su 1991, est a narrer dae sa ghera de s'Irak – ghera a s'uraniu impoveridu (cando no est arricchidu de plutoniu) chi at bochidu puru militares e tziviles sardos – nos ant impeditu de leare cussentzia de su ligamene fondamentale intre federalismu e paghe. L'at ismentigadu puru su dibatidu de «La Repubblica» subra s'illumine, incomintzadu cun un articulu de Eugenio Scalfari e prosighidu cun ateros (apustis sos articulos sunt istados collidos e sunt cumparfidos in volume). In Italia at tentu sorte de aberu bona su federalismu europeu de Altiero Spinelli – nobile, altu, garrigu de distendimentu morale – chi però at postu in su calasciu su federalismu internu. Imbetzes, in sos iscitos e in sos articulos de Cattaneo e de Tuveri, nois agatamus sempre umpare Istados Unidos de Italia cun Istados Unidos d'Europa.

Su federalismu at perdidu in sos Otighentos; innantis in Sardinna fiat istadu binchidu su moimentu ghiadu dae Zuanne Maria Angioy. Tuveri aiat retzidu s'influentzia de sas peles contra de sos barones a sas cales aiat partetzipadu su jaiu sou Dominigu Pitzente Licheri (su babu de sa mama de Tuveri) comente at ammustradu Lughianu Carta.

Ma, at iscritu Bertheddu Contu, su federalismu est istadu frimmadu solu in unos cantos momentos. Dae s'ater'ala, chena sos printzipios e sas ideas de su federalismu, sa fortza contratuale matessi de s'autonomismu diat esser istada debile meda. S'impinnu e sas peles de sos federalistas ant dadu un'arrumbada detzisiva pro aberrer sa carrela a s'autonomismu. Duncas pro su federalismu est pretzisu leare de nou sa carrela interruta.

Nois oe podimus e devimus apompiare a su patrimoniù teoricu e politicu de su federalismu, a custa richesa, a custu siddadu chi amus in Sardinna, est a narrer a sas ideas de Asproni, Tuveri, Pedru Paolu Siotto Elias, Camillu Bellieni, Lussu, Gonariu Pinna, Antoni Simon Mossa e ateros pro dare sustantzia a sa pelea pro s'Assemblea costituente.

Est craru chi nois oe devimus lezere e interpretare cun oju criticu totu custos pessonazos. Devimus fraigare su ponte, su passazu a un'Istadu federale cun unu Senadu chi ponzat totu sas republicas de sa Federazione in unu pianu de ugualiantzia e de sa matessi dignidade, cun una Corte supre-

ma chi potat ponner de acordu sas Republicas intre issas e custas cun su guvernu federale. Sa Corte costituzionale devet essere reformada in manera raighinale: fintzas a oe at leadu sempre sa parte de s'Istadu tzentralista e pseudoautonomista et at dadu corfos a donzi possibilitade de autogovernu de sas Rejones. S'immazine e su rolu de s'Istadu federale divent essere liados pro nois a sa defensa de su *Welfare State*. In su pensieru de William Henry Beveridge (1879-1963), teoricu e fundadore de su sistema inglesu de assistentzia sotziale, custu raportu intre Istadu federale e *Welfare* – chi Umberto Bossi e Silvio Berlusconi cheret ponner a terra – fiat craru meda. E sa defensa de su *Welfare* devet essere su primu passu pro andare innantis e arrivare a su sotzialismu. De custos puntos no aiant tzertu cussentzia prena totu sos caddos mannos de su federalismu de sos cales amus faeddadu cun rispetu fintzas a custu puntu.

5. *Pro l'acabare*. Si no disizamus isseberare sa *devolution*, devimus narrer custu: federalismu no cheret narrer chi donzi Istadu de sa Federatzione si faghet sa sanidade e s'iscola chi li paret e piaghet o chi podet fagher, cunfromma a sos francos chi tenet in sa cascia o chi podet aere cun sas tassas. S'Istadu federale devet assicurare deretos e servitzios *standard* pro totu. Apustis, francu sa moneda, s'esercitu, sa defensa e forsis calchi aspetu de su comertziu internatzionale, sas competentzias divent essere de sos Istados de sa Federatzione. E bi cheret puru una cascia, unu fortzeri comune pro azuare sos Istados chi nde ant bisonzu. A custu puntu devimus bider sa caminera de sa Sardinna pro arrivare a s'Assemblea costituente.

Issa est istada una resessida indicada in momentos istoricos diversos dae Mazzini e dae Gramsci pro s'Italia. E oe pro nois sardos ite podet e devet essere?

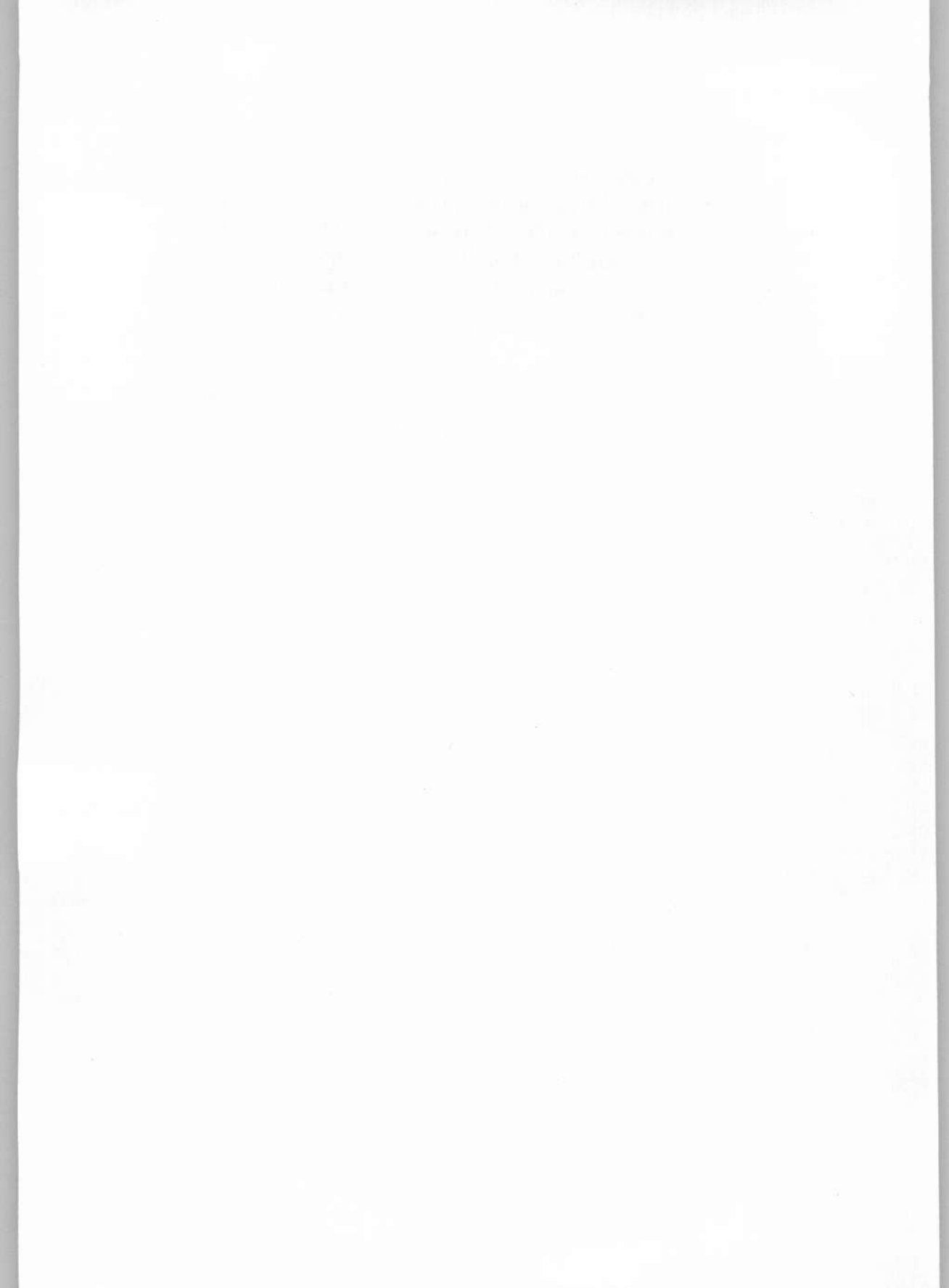
Comente at iscritu Cambronne, sa gherra – manera de prosighire sa politica in fromma diversa e cun ateros trastos – est una cosa tropu seria pro la lassare in manu a sos zenerales. Sende gai, sa Costituente est una cosa tropu seria pro la lassare in manu a sas oligarchias de sos partidos e mascamente a cuddas de Tzentru-Dereta.

Fintzas a oe s'Assemblea est istada solu – o guasi – unu mediu pro zogos intre sas fortzas politicas, pro aere assessorados, pro disinnare issenas benidoras de su guvernu rejonale.

Faghimus atintzione! Si creimus chi su Parlamentu, cun acordos de omnes de Manca, de Tzentru e de Dereta, nos potat dare cras su chi amus pe-



didu, semus ponende fatu a chimeras e illusiones. Sa caminera est pius diffizile. Sos pes e sas ancas pro ispingher innantis s'impinnu nostru podent esser dadas mascamente dae unu moimentu chi bidat s'Assemblea che resessida istorica, istrategica, resurtadu de una istajone noa de peleas pro sa liberazione economica, sotziale e politica de su populu sardu. Lutas chi in custu momentu divent essere ghiadas dae unu programma zenerale de defensa de s'Istadu de deretu, de s'Istadu sotziale, pro un'isvilupu cumpatibile cun s'ambiente (sa ricchesa pius manna de s'insula), pro sarvare sas raighinas, su patrimoni architetonicu, istoricu, artisticu, donzi tretu de sa personalidade autonoma nostra, sa limba e sa cultura che elementos fundamentales, non de sa subraistrutura, ma de s'anima de su populu.



Salvatore Cubeddu

## LA LINEA AUTONOMISTA DEL PARTITO SARDO D'AZIONE

*Qualche osservazione introduttiva.* Federico Francioni, sviluppando il tessuto del suo intervento in limba logudorese e spiegandosi poi in lingua italiana, ci propone un metodo ed indica un percorso. Ci indica una strada ed offre un esempio da seguire. Anche perché il tema della limba non fu posto, da parte del primo sardismo, quale tema politico-culturale rispetto al quale misurare il proprio impegno, per il semplice fatto che tutti la parlavano. Arrivò, invece, come problema, anche nel PSd'A, dopo la rivoluzione antropologica che investì la Sardegna ed i Sardi, come tutte le società ad antica cultura agropastorale, alla metà degli anni '60, e non coinvolse solo la lingua. Il legame tra la limba e la questione nazionale sarda è cosa relativamente recente e la positiva soluzione della prima costituisce parte decisiva della direzione di sbocco della seconda.

1. La situazione dei *giovani ex-combattenti* della prima guerra mondiale richiama per molti versi quella del triennio rivoluzionario sardo della fine del '700 (1793-1796, con effetti per tutto il ventennio successivo): i Sardi, posti di fronte ad un nemico che non era il loro – i rivoluzionari francesi nel 1793 e gli Austro-Ungarici nel 1914-18 – risolsero i problemi dei loro committenti (il re sabaudo nel primo caso, i suoi discendenti nel secondo) e fecero di queste battaglie un'occasione di crescita.

Erano tantissimi i nostri concittadini che dovettero andare nei campi di battaglia della prima guerra mondiale. La Sardegna contava allora 870.077 abitanti, ne furono mobilitati 98.142, l'11,8 % della popolazione. Morirono o risultarono disperse circa 17.000 persone. I caduti, per le fonti ufficiali, furono 13.602. Basti dire che morirono 138,6 ogni 1000 Sardi che andarono alla guerra, mentre del resto dell'Italia ne morirono 104 ogni mille. La Brigata Sassari – composta solo di Sardi, ma i Sardi non erano tutti nella Brigata (perché almeno cinque volte più numerosi erano in altri reggimenti) – perse tra i 140\150 ufficiali, con 1600\2000 soldati morti.

La guerra – come un secolo prima la resistenza contro i Francesi – fornì un'occasione di mobilitazione, di unità e di conoscenza dei Sardi tra di loro, dato che vivevano in paesi molto separati, con scarse comunicazioni tra le comunità. Si realizzò un positivo collegamento tra i soldati e gli ufficiali: la comunanza di fronte al pericolo, la reciproca affidabilità del valore (in fondo la Brigata Sassari potrebbe oggi paragonarsi alle forze d'elites degli attuali eserciti, in quanto veniva mandata a risolvere in battaglia le situazioni che sembravano impossibili).

Ma l'aspetto importante e positivo che l'Italia regalò ai sardi fu quello di costituire e formalizzare l'autorità: perché in quasi tutti i momenti della loro vicenda politica una permanente e psicologicamente complessa ideologia egualitaria impedisce ai Sardi di accettare tra di loro dei capi. Invece, nel corso della guerra, si segnarono per valore militare, per capacità di leadership e per generosità alcuni ufficiali – tra dei quali il capitano Emilio Lussu resta l'esempio più significativo – che diede ai soldati rientrati nella vita civile la possibilità e la capacità di organizzarsi, continuando nel nuovo contesto le relazioni della guerra, e di impegnarsi così nel cambiamento di un'altra frontiera: quella della politica, nella propria terra. Chiesero, allora, coerenza e concrete risposte alle promesse ed agli impegni che generali, governo e re, a nome del Popolo italiano, avevano fatto agli eroici Sardi quando si trattava di andare a farsi ammazzare.

**2. I tempi.** Nel novembre del 1918, i tenenti della Brigata Camillo Bellieni ed Arnaldo Satta Branca intraprendono l'organizzazione dei reduci; il movimento sardista, che da essi nasce, subisce le scelte fasciste del 1925, dopo la maggiore delle scissioni nell'aprile del 1923. Si tratta di quattro anni e mezzo, di mesi vissuti con estrema intensità.

Il partito dei combattenti – sezione sarda dell'Associazione Nazionale Combattenti (ANC) – si presenta alle elezioni amministrative nel novembre del 1920. Con enorme successo, soprattutto nella provincia di Sassari: ventuno consiglieri, su quaranta, e l'ing. Salvatore Sale che viene eletto presidente della deputazione provinciale. Nell'altra provincia, Cagliari: sei su quaranta. Nella Regione prevalsero in quasi duecento comuni.

Altra data importante è quella della fondazione del Partito Sardo d'Azione: ad Oristano, il 17 aprile 1921, vengono dichiarate 291 sezioni (104 nella provincia di Sassari e 187 in quella di Cagliari). Queste sezioni si occupavano di assistenza ai reduci bisognosi, organizzavano le coopera-

tive di produzione ed il credito agrario e, se se ne prestava l'occasione, guidavano i contadini nella richiesta di applicazione della recente legge Visocchi sulle terre incolte.

3. *L'ideologia sardista*. Gradualmente si struttura un'ideologia, una proposta economica ed un'idea delle nuove istituzioni.

La proposta economica ha a che vedere con le elaborazioni del movimento antiprotezionista che, fra fine '800 ed inizi '900, avevano avuto, come in altre regioni, specialmente del Meridione italiano, una diffusione e una continuità: cioè l'antiprotezionismo. La protesta, volta in termini positivi, si esprimeva nella richiesta per la Sardegna della zona franca.

Il sardo Movimento dei Combattenti – diventato Partito Sardo d'Azione dopo il fallimento in Italia della proposta del Partito del Rinnovamento – si impegna a costruire con poche altre associazioni regionali il Partito Italiano d'Azione (con i Molisani, i Campani, i Piemontesi, tra i primi). Al suo interno, ed intorno ad esso, si sviluppano delle elaborazioni che – sinteticamente – possono indicarsi partendo dallo scritto del professore universitario cagliaritano Umberto Cao (*Per l'autonomia*, 1918), dove si riaffaccia nuovamente il termine-obiettivo-bandiera di «autonomia» (già presente ed annunciato da parte dallo stesso Cocco-Ortu, ma trascurato da qualche decennio). Qualche anno dopo arriva l'opuscolo del cagliaritano avvocato Egidio Pilia (*L'autonomia: basi, limiti e forme*, Cagliari, 1920), un saggio ricco e significativo di novità ed anticipazioni: «le nazioni sono immortali, qualunque prova esse attraversino (ripreso quasi settant'anni dopo da Umberto Cardia); oppure quando afferma che «i caratteri etnici in Sardegna si son sempre mantenuti», che è quella costante resistenziale che nel prof. Giovanni Lilliu è stato più tardi elaborata in termini storici.

Nel Cao e nel Pilia, come in Camillo Bellieni ed in Emilio Lussu, c'è un riferimento costante: la vicenda del 28 aprile 1794 ed il seguente triennio rivoluzionario. L'identificazione con il movimento angioiano quale tempo iniziale della Sardegna moderna è tale che la prima manifestazione di massa degli ex-combattenti, convocata nella città di Sassari il 20 settembre 1920, si conclude in piazza Tola al canto di «Procurade de moderare». A Cagliari, nel corso di una delle prime grandi manifestazioni degli stessi un combattente «in berritta» innalza un cartello dove è scritto: «Prima Sardi. Poi Italiani»:



A questo punto inseriamo aspetti essenziali dell'elaborazione autonomistica dei sardisti, non senza un'ulteriore utile informazione. Camillo Bellieni, che lavorava agli archivi di Stato, conosceva bene la storia passata dei Sardi e della Sardegna. È importante sottolineare che sarà soprattutto lui, che era in contatto con i meridionalisti di allora, in particolare con Gaetano Salvemini, ad educare con i discorsi e gli articoli sul periodico «La Voce dei Combattenti», che usciva a Sassari, e sul giornale quotidiano sardista di Cagliari, «il Solco», tutta la generazione dei suoi commilitoni; lo stesso Lussu subirà il suo fascino intellettuale e le relazioni ai primi due congressi del PSd'A (il primo, del 17 aprile 1921, ed il secondo del 29 gennaio 1922) rimarranno il punto di riferimento delle analisi future.

Caratteristica dell'elaborazione sardista, espressa da Bellieni, è che «*i partiti vivono non di soluzioni già pronte, ma di problemi in continuo tormento di soluzione*»; la sua preoccupazione, cioè, non è quella di precisare tutti i punti delle richieste del nuovo partito, quanto di portare a compimento gli obiettivi dell'autonomia federalista nel rapporto con l'Italia.

L'autonomia – oggi termine affaticato dall'esperienza storica – conteneva e manteneva invece, allora, il fascino della richiesta rivoluzionaria, di una propria autonormazione, dell'autogoverno: «*Quanto noi vogliamo non si può concretare in uno schema di legge e le esigenze che hanno determinato il sorgere di un movimento autonomistico sono molto più profonde di quello che non sembri a prima vista: Autonomia è per noi sardi, ed analogamente vogliamo per tutti gli italiani, rivendicazione della nostra individualità, continuazione di una tradizione di secoli, ricerca di una norma comune per l'azione futura di tutti i nati in Sardegna. Consapevolezza di noi stessi per inserirci consapevolmente nell'azione italiana. È quindi lavoro costante di organizzazione e di programma che non ha mai termine, risoluzione di problemi concreti, che imposta continuamente nuovi problemi concreti... Autonomia è per noi completo trionfo dello spirito in Sardegna. È uccisione della mentalità provinciale, scopiazzatrice di modi e di forme d'oltre mare, è fiducia nell'originalità del nostro operare, è conquista del nostro volere creativo*». Per Bellieni l'autonomia parte dall'individuo: sono le persone libere a costruire l'autonomia. E solo loro ne potranno essere capaci.

È implicita qui la profonda polemica – che, lo si noti, accompagnerà tutti gli ottanta anni della storia sardista – verso le organizzazioni di matrice socialista, e che sarà destinata a crescere con il successo degli obiettivi e dei metodi comunisti a partire dalla rivoluzione bolscevica.

Quali le proposte sardiste in vista del federalismo? Sono quelle di cui si è parlato in Italia di recente: allo Stato resterebbero la difesa, gli affari esteri, la giustizia ed il tesoro. Tutto il resto toccherebbe alle Regioni.

A questo punto Bellieni si preoccupa: il nostro modello sono gli Stati Uniti e la Svizzera, ma nel loro caso si tratta di parti diverse che si sono aggregate per via federale, mentre invece quello che aspetterebbe l'Italia potrebbe risultare una spaccatura. Come risolvere, allora, quello che potrebbe manifestarsi quale atto «molto pericoloso»? I sardisti si facevano carico dei pericoli di una spaccatura dell'Italia: come affrontare il problema – insieme, il Partito Sardo d'Azione, il Molisano, il Piemontese, il Siciliano, etc. – in modo che, invece che divisione, venga innescato un processo di rinnovamento dello Stato italiano?

Una simile preoccupazione muove ancor'oggi alcuni in Sardegna allorché sostengono che solo un movimento federalista sardo può fare sì che in Italia riesca a realizzarsi un federalismo autentico ed accettabile.

4. Vado a chiudere questa comunicazione. Come finì questa prima fase della vicenda sardista? Perché furono sconfitti?

Per un semplice fatto: che, mentre la Sardegna andava nella direzione del federalismo, l'Italia andava nella direzione del centralismo. Per un non-incrocio della storia, quindi. Ed è significativo che la diversione avvenne in quel fatidico 28 ottobre 1922 quando, mentre Mussolini ed i suoi marciavano su Roma, a Nuoro il 3° Congresso del Partito Sardo d'Azione decideva sul come procedere. Nella notte di quel giorno, nella riunione della casa del deputato sardista Pietro Mastino, si consuma anche la tragedia del partito sardo. Si confrontarono due ipotesi operative: la prima considerava che il re aveva ceduto al fascismo, che la disponibilità dei combattenti a difendere lo statuto del regno e la legalità era stata inutile, che non restava altra scelta che il resistere e, in caso di sconfitta, mantenere chiara la direzione democratica del movimento sardista; la seconda ipotesi: aspettiamo gli eventi, vediamo, decidiamo quindi cosa fare. Non si presero decisioni, se non quella di mettere in allarme gli iscritti (nel primo caso, la mobilitazione diretta dei combattenti avrebbe fatto della Sardegna un'isola resistente).

Ricorda, Bellieni, alcuni decenni dopo, quella sera: raggiungemmo Macomer in macchina, io e Lussu. Io dovevo raggiungere in treno Sassari, lui Cagliari. Sapemmo lì che, su incarico del re, Mussolini era ormai a capo del governo. Lussu pianse.

Le settimane ed i mesi successivi vedranno i sardisti fare i conti con il rafforzamento del governo fascista ed il progressivo costruirsi del regime. Per i loro dirigenti la forbice tra l'entrismo nel partito fascista e l'accettazione dell'emarginazione e dell'esilio si fece sempre più stretta. Molte strade si separarono.

Anche le tematiche federalistiche del sardismo e quelle centralistiche dell'Italia si separarono per un ventennio.

I Sardi non erano ancora padroni del loro tempo. La prima e più importante attribuzione dell'autonomia resta, infatti, quella sull'ordine del giorno del proprio tempo, della propria storia.

## 1948: LO STATUTO SARDO E LA SECONDA SCONFITTA DEL FEDERALISMO SARDO

Nonostante il titolo dato alla mia comunicazione ritengo che nel 1948, con l'approvazione in Assemblea Costituente dello Statuto della Regione Sarda, non si verificò la seconda sconfitta del federalismo sardo quanto, piuttosto, fu istituzionalmente confermata la «rinuncia» a priori della classe dirigente dell'isola a conseguire un effettivo assetto istituzionale di tipo federalista o, comunque, con contenuti e potenzialità autonomistiche realmente significativi.

La vicenda storico-politica che portò alla deliberazione in Assemblea Costituente, nell'ultimo giorno utile, del complesso di norme che costituisce la carta fondamentale della nostra regione fu il frutto di un'autocensura rispetto alla concreta possibilità, che pure si presentò come vedremo più avanti, di conferire al proprio assetto istituzionale contenuti nuovi, ampi ed adeguati alle peculiarità territoriali, economiche, storiche e culturali dell'isola.

L'esame delle diverse tappe attraverso le quali si articolò la vicenda dell'elaborazione legislativa dello Statuto ne è la riprova evidente.

Il processo di formazione dello Statuto Sardo prese l'avvio con l'istituzione della Consulta Regionale Sarda (R. D. Luogotenenziale del 28 dicembre 1944), organo che, affiancandosi all'Alto Commissario (istituito nel gennaio 1944) e sostituendosi alla precedente Giunta Consultiva, era riconosciuta competente a «formulare proposte» per il futuro ordinamento regionale della Sardegna.

Con il decreto istitutivo della Consulta Regionale lo Stato italiano sanciva formalmente il proprio impegno a riconoscere alla Sardegna un regime di autonomia e ciò avveniva in un momento nel quale l'isola si caratterizzava per l'estrema «fluidità» ed incertezza della sua situazione politica.

Il corso degli eventi bellici aveva portato in Sardegna, così come in altre zone dello stato italiano e mi riferisco al Trentino, alla Sicilia, alla Valle d'Aosta, al Friuli Venezia Giulia, all'acuirsi di alcune tendenze centrifughe

che, pur presentando peculiarità diverse perché diverse erano le situazioni da cui traevano origine, ponevano al ricostituendo Stato italiano (che a sua volta aveva seri dubbi sulla sua futura identità politico-istituzionale) un unico grande problema: quello dell'unità territoriale.

In questo senso, ed anche con riferimento ai provvedimenti istitutivi dell'Alto Commissario e della Consulta Regionale Sarda, l'introduzione della «prospettiva autonomistica» fu per lo stato soprattutto un mezzo con il quale inserire propri organi (in primis l'Alto Commissario) nel dibattito politico quale si andava sviluppando in Sardegna al fine di precisarne i termini e controllarne, in qualche maniera, i contenuti.

Negli anni dal 1942 al 1944 la Sardegna venne a trovarsi in uno stato di totale isolamento e questo determinò (oltre al collasso dell'economia con un singolare e significativo fenomeno di autarchismo economico) anche una stasi della vita politica sulla quale aveva già ampiamente pesato il trascorso ventennio fascista.

Il dato più significativo della situazione all'indomani dell'otto settembre fu quello della totale assenza di componenti organizzate; ed è proprio alla creazione di un tessuto politico diversificato che si rivolse l'attività degli organismi istituzionali e non che operarono in quel periodo nell'isola.

È sintomatico riscontrare come la scelta della persona dell'Alto Commissario, per quello che risulta dai documenti e dalle testimonianze da me raccolte, fu fatta previa consultazione informale di uomini politici sardi e, inizialmente, la proposta di nomina riguardò l'onorevole Mastino, esponente di spicco del partito Sardo d'Azione, a condizione che lo stesso si dimettesse dal partito.

L'avvocato Mastino non accettò e fu nominato il generale Pinna, uomo non sgradito agli alleati, vicino al generale Badoglio e sul quale convergevano i consensi degli esponenti delle ricostituende formazioni politiche sarde.

Un ruolo fondamentale nella ricostituzione del tessuto politico della Sardegna fu svolto in quel periodo dai Comitati di Concentrazione che poi divennero Comitati di Liberazione Nazionale a livello provinciale; è singolare osservare come tali Comitati furono in tutte le maniere incoraggiati e, in qualche caso, anche creati dagli stessi prefetti.

Vi era un interesse a che il dibattito politico in Sardegna riprendesse e vi era interesse, da parte dello stato, a poterlo in qualche maniera, controllare e, forse, anche indirizzare.



In questo periodo il concetto di autonomia divenne un valore, valore che non si esauriva più in termini verticali dentro i confini di quello che era il Partito Sardo d'Azione ma diveniva patrimonio comune di tutte le forze politiche, di tutte quelle forze politiche che componevano pariteticamente la Consulta Regionale e che erano chiamate ad occuparsi di autonomia in quanto l'organismo aveva tra i suoi compiti istituzionali, in particolare ed oltre alla ordinaria amministrazione, quello di elaborare proposte per il futuro ordinamento regionale della Sardegna.

La Consulta Regionale, come già detto e come i contemporanei CLN, era composta in maniera paritetica ed in essa erano presenti gli esponenti dei partiti politici esistenti nell'isola o dei quali si auspicava la costituzione: la Democrazia Cristiana, il Partito Sardo d'Azione, il Partito Comunista, il Partito Socialista e il Partito Liberale.

Uno dei primi atti della consulta fu l'istituzione della Commissione per l'elaborazione dello Statuto regionale; i membri della commissione furono nominati il 13 aprile 1945 ma essa, dopo aver conferito al Partito Sardo d'Azione l'incarico di predisporre uno schema di statuto, rimase inattiva per circa un anno.

Lo schema del partito sardo avrebbe dovuto costituire il canovaccio sul quale si sarebbe svolta la discussione al fine di consentire alla commissione prima e alla Consulta poi di elaborare un suo progetto. In realtà questo non avvenne: il partito sardo già dal gennaio del 1946 pubblicò sul suo organo di stampa «Il Solco» il proprio progetto di Statuto, dovuto in gran parte al lavoro dell'avvocato Gonario Pinna, ma esso non fu mai ufficialmente discusso in commissione né tantomeno presentato in Consulta.

La commissione dello Statuto non redigeva verbali delle sedute e in Consulta il progetto sardista non fu mai presentato, pertanto non è dato conoscere le ragioni ufficiali per le quali lo schema del partito che era stato incaricato della prima stesura della proposta per il futuro assetto regionale dell'isola non fu mai preso in considerazione e, sembrerebbe, neppure presentato da chi ne curò l'elaborazione.

In realtà in alcuni colloqui avuti con l'avvocato Pinna nel 1978 questi mi riferì che il progetto sardista non venne mai presentato in Consulta, né prima discusso in commissione, perché accusato di essere «separatista», come ho potuto verificare da alcuni appunti mostratimi dall'avvocato e predisposti per confutare l'accusa di «separatismo» davanti ai consultori degli altri partiti.

Analoghe notizie appresi dall'avvocato Piero Soggiu, esponente del Partito Sardo d'Azione nella Consulta nazionale, il quale mi confermò come i sardisti, ai quali la commissione aveva chiesto di accompagnare il progetto con dei materiali illustrativi per consentirne la discussione, dopo le accuse di separatismo si rifiutarono, non solo di fornire il materiale richiesto, ma anche di far esporre il proprio progetto a coloro che lo avevano predisposto.

Al di là delle spiegazioni fornite a posteriori dagli esponenti di allora del Partito Sardo d'Azione ritengo che le accuse strumentali di separatismo e anche l'atteggiamento dei sardisti, altrimenti incomprensibile, fossero dovuti alla posizione di attesa che tutti i consultori assunsero dopo l'aprile del 1945, e forse già da prima.

Attesa non tanto che i sardisti preparassero il loro schema di Statuto e lo corredassero dei documenti illustrativi, quanto piuttosto di una definizione dei rapporti di forza fra i diversi schieramenti politici che consentisse di affrontare il problema dell'autonomia dopo la fine dell'artificioso regime di pariteticità tra i diversi schieramenti politici che caratterizzava sia la Consulta Regionale che quella Nazionale.

Il problema concretamente politico era quello di conoscere chi avrebbe gestito gli strumenti dell'autonomia prima di dare agli stessi una effettiva configurazione istituzionale che ne prefigurasse concretamente l'ampiezza e l' incisività.

Lo strumento istituzionale è di per se stesso neutro ma, una volta riempito di contenuti e affidato a un determinato assetto politico per la sua concreta gestione, può acquistare una sua autonoma valenza in termini di effettivo esercizio del potere.

Ed è proprio questo che i consultori sardi, così come quelli nazionali, non volevano che accadesse: che la Sardegna potesse avere un assetto costituzionale di spiccata autonomia prima di avere indicazioni precise su chi l'avrebbe poi gestito.

Il problema non era quello della mancanza di materiali di discussione; anche l'onorevole Castaldi pubblicò nell'aprile del 1946 sul «Corriere di Sardegna», organo della Democrazia Cristiana regionale, un progetto di Statuto molto vicino a quello approvato dalla Consulta Siciliana, premettendo che si trattava di un lavoro personale elaborato senza alcun incarico da parte del suo partito.

Neppure era vero che il progetto sardista fosse «separatista», era in

realtà uno statuto federalista; ma i tempi politici non erano maturi perché si potesse discuterne e, d'altronde, i timori per l'integrità territoriale dello Stato che avevano giustificato nel '44 la nomina dell'Alto Commissario e l'istituzione della Consulta Regionale, nonché l'adozione di analoghi provvedimenti per tutte le altre regioni che avrebbero poi avuto nella costituzione uno statuto «speciale», erano in gran parte scemati.

Restava da risolvere, invece, il problema della artificiosa pariteticità delle forze politiche nella Consulta nazionale come in quella regionale ed infatti, dopo le elezioni del 2 giugno 1946, quando entrambe le assemblee furono ricostituite sulla base dei risultati elettorali, i lavori preparatori dello Statuto da parte della Consulta sarda ripresero e fu predisposto un primo progetto.

E con il progetto della consulta prese l'avvio quel processo di progressivo depotenziamento che ha caratterizzato i lavori preparatori dello Statuto della Regione sarda.

Il primo progetto, quello del Partito Sardo d'Azione, anche se non possono esserne qui illustrati tutti i contenuti per motivi di tempo, era indubbiamente il più ampio in termini di autonomia: la competenza legislativa era solo di tipo «esclusivo» senza la tripartizione (competenza «esclusiva», «concorrente» ed «integrativa») che poi verrà prefigurata nel progetto della Consulta.

Era la massima autonomia decisionale per quanto riguardava l'assetto interno della regione: veniva abolito l'ente provincia sostituito da un ente intermedio costituito da consorzi di comuni ed il T.U. Comunale e Provinciale del 1915 era conservato vigente solo per alcune norme ed in attesa che il Consiglio Regionale legiferasse sulla materia.

Anche nella parte relativa all'assetto economico della regione il progetto sardista era spiccatamente autonomista e riportava tutto il patrimonio dell'antiprotezionismo liberista tipico del Partito Sardo d'Azione.

Già il progetto democristiano, che si rifaceva allo Statuto approvato dalla Consulta siciliana, prevedeva due tipi di competenza legislativa, era piuttosto lacunoso per quel che riguardava l'assetto interno della Regione e quindi il problema dei comuni, del mantenimento delle province ovvero l'individuazione di un altro ente intermedio, non prevedeva la competenza regionale per la determinazione delle circoscrizioni giudiziarie che invece era stata introdotta nel progetto sardista, ecc.

Questa prima fase dei lavori preparatori dello Statuto sardo culminò

con il rifiuto da parte della Consulta Sarda dell'estensione alla Sardegna dello Statuto siciliano che, mentre l'assemblea sarda era ancora impegnata nei lavori preparatori, era stato definitivamente approvato «per decreto» vista l'urgenza che a livello nazionale si riconosceva ai peculiari problemi della Sicilia.

Emilio Lussu, che aveva il polso della situazione politica contingente e si rendeva conto che probabilmente in Assemblea Costituente non solo le aspirazioni di federalismo ma anche quelle di un «regionalismo adeguato» sarebbero risultate perdenti, si adoperò in Costituente affinché lo Statuto approvato per la Sicilia fosse esteso così come era alla Sardegna.

I consultori sardi non accettarono ed è singolare ricordare alcuni degli interventi fatti nella seduta della Consulta quando venne approvato l'ordine del giorno che rifiutava la proposta Lussu fatta propria dalla Costituente.

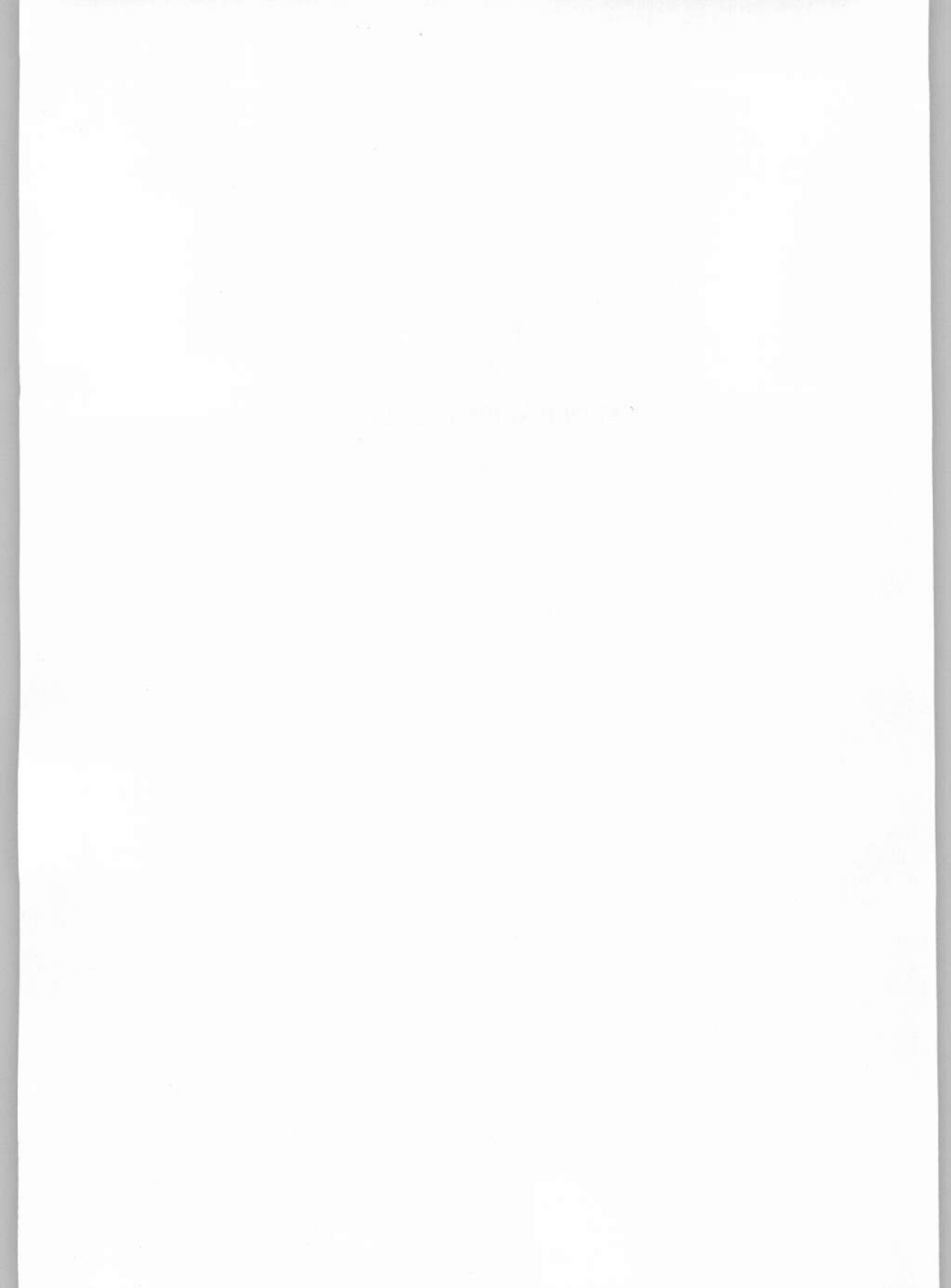
Si disse da parte di alcuni consultori «che le pressanti esigenze politiche che avevano portato in tempi rapidissimi all'approvazione dello Statuto speciale per la Sicilia non sussistevano in Sardegna» e queste pressanti ragioni politiche quali erano? L'eventuale esito separatista e centrifugo rispetto all'assetto dello Stato italiano.

Si comprende, quindi, quale sia stata la vicenda successiva dello Statuto sardo che fu elaborato dalla Consulta con lunghissime discussioni e progressivi ridimensionamenti, inviato alla sottocommissione dell'Assemblea Costituente che predisponneva gli statuti regionali e qui ulteriormente svuotato di potenzialità autonomistiche dopo due giorni di discussioni.

Giunse poi all'Assemblea Costituente senza relazione scritta e fu discusso e approvato in un'unica giornata: il 31 gennaio 1948, l'ultimo giorno utile per l'approvazione della Costituzione italiana.

Parte III

IL FEDERALISMO INTERNO





## LE REALIZZAZIONI DELL'AUTONOMIA

Nella fase iniziale, quando si è incominciato a discutere di Costituente, sono rimasto molto perplesso e in un certo senso contrario, per la macchinosità, per la complessità su cui essa si fonda.

Il Consiglio Regionale istituisce con propria legge un gruppo costituente e questo elabora una certa linea da approvare, da modificare, da mandare al Parlamento, ma il Parlamento deve prima autorizzare il Consiglio Regionale a dar vita a questa Costituente.

Si attuano, insomma, tutta una serie di passaggi, che con la mia esperienza di consigliere regionale e di parlamentare nazionale, mi hanno fatto pensare, sinceramente, a tempi così lunghi da perdersi lungo il cammino, ad un'idea che in sé ha il valore e la forza di mobilitare il popolo e di coinvolgerlo in decisioni essenziali (non solo per la propria vitalità, ma per progettare il suo futuro), ma che proprio a causa di tutto questo insieme di procedure ed il modo di gestire le procedure stesse nelle istituzioni parlamentari, corre il rischio di arenarsi da qualche parte e perdersi.

Partecipando ad un incontro a Sassari, tra le persone che ponevano dei problemi in proposito, ho detto: «Attenzione! Le nostre perplessità hanno validità finché non si pronunzia il Consiglio Regionale, ma se il Consiglio Regionale si pronunzia positivamente, da questo momento siamo tutti mobilitati per sostenere e per far trionfare non solo l'idea della costituente, ma i contenuti che dovranno essere trasfusi nella Costituente».

I consiglieri regionali che hanno parlato per primi fra i proponenti, mi sono sembrati estremamente critici riguardo al modo di gestire la regione negli anni passati.

Debbo dire che la Regione è la più grande conquista del popolo sardo da duemila anni a questa parte.

Non avere consapevolezza di questo, significa non aver capito che la Regione ha dato al popolo sardo la consapevolezza di esistere come unità, come forza irripetibile sul piano della cultura, sul piano dei valori etici.

La Regione ha, infatti, saputo elaborare nel corso dei millenni la nostra identità sul piano della lingua (unica e sola fra le varie lingue che la cultura romana ha diffuso nel mondo), ha dato al popolo sardo lo strumento per lottare per il proprio futuro.

Naturalmente alcune volte abbiamo avuto dirigenti capaci, che hanno scritto pagine di storia per la Sardegna, ed io sono orgoglioso dei presidenti che hanno preceduto anche la mia esperienza, come Crespellani, alle cui giunte si deve il fatto di aver sfidato i maggiori potentati finanziari ed economici italiani, ottenendo dei successi giganteschi quali, per esempio, rompere, in positivo, il potentato economico in Sardegna, ostacolante lo sviluppo della Edison che, attraverso l'Elettrica Sarda, di cui la Edison aveva tutte le azioni, impediva lo sviluppo economico non dando energia.

Centosettanta paesi non avevano energia elettrica.

La regione ha istituito l'Ente Sardo di Eletticità con la centrale di Portovesme, la super centrale di Carbonia, si è passati da quattrocento milioni di kilowatt\ore a quattro miliardi e quattrocento milioni, tanto che si è dovuto inizialmente esportare il surplus di energia attraverso un elettrodotto, che passa in Corsica e finisce in Toscana; ha sfidato la potenza della Galbani di Melzo e della Locatelli, che governavano l'economia pastorale sarda, sfruttando sino al midollo i pastori e riducendoli in condizioni di pura sopravvivenza. La Regione ha dato a quest'ultimi i caseifici: «Fate voi, diventate voi gli industriali del formaggio», dando loro la possibilità di contrattare la vendita direttamente in America, o in Germania.

Io personalmente ho potuto vedere quante decine di miliardi in più sono venuti alla Sardegna in un certo periodo. Le crisi economiche, certamente, sono quelle che sono e così gli alti e i bassi.

Oggi non sono in grado di poter seguire gli amici che hanno citato momenti di attuale calo dell'economia, perché non ho strumenti di conoscenza.

La Sita, in tutta la Sardegna, faceva settemila chilometri al giorno, trasportando i sardi. La Regione nel giro di un anno è passata a 17000 km e così via...

Mi sorge spontaneo ricordare un presidente che era sostenuto addirittura dai «missini», giunta che non mi piaceva per niente ma che, grazie a quel presidente, ha ridotto drasticamente le cisti di echinococco, che erano una delle malattie più infestanti della Sardegna e lo sono tuttora. A costui va il merito di aver creato, in tutta l'isola, i mattatoi, razionalizzando

sul piano igienico il consumo delle carni dei nostri pastori. E ancora bisogna ricordare l'onorevole Brotzu, che è stato uno dei più grandi scienziati al mondo nel suo settore specifico, ma anche un amministratore che ha, nei settori a lui affidati, elaborato delle soluzioni ottimali, che sono nella storia della Sardegna, nella crescita e nello sviluppo della stessa.

Quando abbiamo iniziato, non c'era donna che venisse da Oliena a Nuoro, che prendesse il pullman e che si mettesse le scarpe; le scarpe si mettevano quando si entrava nella città di Nuoro, perché lungo tutto il percorso si andava a piedi nudi. Anche nell'Oristanese si andava scalzi... Ecco perché ciò che mi domando è se sia possibile non ricordarsi che la regione ha raccolto tutto questo, ossia: gli empiti, i palpiti, le aspirazioni di crescita, di sviluppo e di solidarietà che hanno consentito a questo popolo, di ritrovare se stesso.

Non solo la Regione ha un grande compito, anche noi lo dobbiamo coadiuvare.

Un'altra cosa che non dobbiamo dimenticare sono i «viaggi della speranza» che i malati, tempo fa, dovevano affrontare. Per un trapianto di cuore si andava a Parigi; oggi si fa a Cagliari in tutta tranquillità, perché la Regione ha stanziato le somme necessarie. Lo stesso discorso vale anche per il trapianto di reni e di midollo per tutti i malati di leucemia e microcitemia, malattie endemiche, millenarie della Sardegna. Per non parlare di Tiscali, che oggi può mettere insieme duemila giovani e diventare una delle aziende più importanti del mondo, d'Europa, nata per un'iniziativa della regione, il CRS4.

Sono tutte cose che appartengono alla storia della Sardegna, che stanno illuminandone il ruolo e le possibilità.

Certo che c'è molto da fare! È magnifica l'idea della Costituente. Una volta affermata questa linea, la mobilitazione del popolo che ne potrà derivare, sarà la riappropriazione da parte dei cittadini di questo ruolo promozionale, di questo protagonismo, attraverso il quale si potrà aprire le porte del futuro ai sardi. Dobbiamo, però, sapere che noi non siamo la periferia né d'Italia, né d'Europa.

Siamo il centro del Mediterraneo, siamo equidistanti dal mondo musulmano.

Io, quando ero parlamentare europeo, non ho chiesto di far parte della delegazione che doveva discutere col Parlamento americano, col Parlamento cinese, o con quello australiano, bensì con quello del

Maghreb, coi miei dirimpettai, con la Tunisia, con l'Algeria, con il Marocco, con i paesi coi quali dovremmo fare i conti! Perché il Mediterraneo è la nostra Patria, e la nostra collocazione nel Mediterraneo ci dà un ruolo, così come tutti gli altri stati del mondo che dalla loro collocazione geografica hanno dovuto sviluppare le politiche giuste, attraverso le quali determinare il proprio sviluppo.

Noi, purtroppo, siamo un'isola che ancora oggi non ha un'economia marittima, siamo prigionieri delle nostre coste e dobbiamo dipendere totalmente da decisioni esterne per poterci collegare col resto.

Il contesto territoriale ed umano, civile, economico, culturale, dovrebbe consentire alla Sardegna di diventare il punto d'incontro tra musulmani ed occidentali.

Ci troviamo in un punto strategico, che dobbiamo sfruttare a nostro favore, attraverso il federalismo, attraverso quelle conquiste che sapremo fare, attraverso la mobilitazione del popolo sardo, attraverso un recupero di tutte le tensioni, di tutti gli entusiasmi, di tutta la fiducia che i sardi devono riconquistare per se stessi.

Noi potremmo scrivere in virtù di 2550 anni di resistenzialismo, un futuro che potrà essere soltanto sardo, perché non ci regala niente nessuno.

Il principe non regala neanche la libertà! La libertà è conquista di popolo! Lo sviluppo, il progresso sono sempre conquista di popolo!

## FEDERALISMO & DE-CENTRAMENTO I CARATTERI E LE DISTINZIONI

*Premessa: Dai federalismi al federalismo*

I concetti di «federalismo» e di «de-centramento» e la distinzione connessa sono, apparentemente, non dominabili: bibliografie più vaste e lussureggianti della foresta tropicale attendono l'incauto esploratore. Eppure, io credo che ci si possa orientare con la certezza e la determinazione necessarie.

In vista di questo fine, prenderò le mosse dalla relazione, precedente, dell'amico e collega Giuseppe Usai, «federalista europeo» ed autorevole economista dell'Ateneo di Cagliari (pongo l'accento, per ragioni sulle quali tornerò in chiusura di questo contributo, sulla qualifica di «economista»). Nella sua relazione, Giuseppe Usai ha, infatti, compiuto una operazione che facilita molto il mio compito argomentativo.

Egli ha costruito la propria relazione in materia di «federalismo» poggiandola su due pilastri: 1) la *affermazione* della esistenza di *un* federalismo *unico* e, 2) la *definizione* di tale federalismo unico, come *affermazione* dei suoi elementi costitutivi essenziali.

Il primo «pilastro» consiste nel rigetto di qualsiasi aggettivazione del federalismo («solidale», «democratico», «interno» *etc.*) volta a distinguerlo da *altri* federalismi. Usai taglia l'inestricabile nodo gordiano dei tanti «distinguo» con la lama della affermazione lapalissiana che «il federalismo è federalismo», punto e basta. In un ambiente – quale è il nostro – segnato dal «fatto» della abbondanza di significati nell'uso della parola «federalismo», occorre – per una affermazione simile – un coraggio scientifico e politico che può apparire temerarietà o, peggio, incoscienza. Ed invece, in una logica di approccio scientifico e *insieme* politico (cioè *militante*) al nostro tema, la affermazione di Usai è semplicemente, assolutamente obbligata.

Il secondo «pilastro» della relazione Usai è (il contributo al) la *definizione* del federalismo. Per ciò, egli ha individuato – credo, ancora correttamente – tre elementi costitutivi del federalismo, elementi che io sintetizzerei nella formula seguente: 1) il *principio*, consistente nella tutela/valoriz-

zazione della identità, 2) la struttura, consistente nella dimensione verticale ascendente, 3) l'obiettivo, consistente nel perseguimento della pace.

Condivido sul piano politico e sul piano scientifico questa impostazione (e lo sviluppo fondamentale) della relazione di Usai, dalla quale prenderò – quindi – le mosse per dipanare brevemente il mio ragionamento.

La validità politica di entrambe le affermazioni consiste nel valore del loro comune postulato: la unicità del federalismo. La logica è, infatti, un servo/padrone di rigore assoluto: se si parte dal postulato della pluralità di significati abbiamo allora *ness-un* significato, ciò che – per chi, come noi, *si batte per il federalismo* – è la sconfitta maturata ancora prima dell'inizio della battaglia. Se, dunque, si sceglie invece, coraggiosamente il postulato del federalismo senza aggettivi, diventa allora necessario dire (anzi: ulteriormente *affermare*) «cosa è» il federalismo.

La validità scientifica di entrambe le affermazioni consiste nel rigore del loro sviluppo logico comune.

La verifica complessiva dell'una e dell'altra validità consisterà nella capacità di imporsi o, se si vuole, nella capacità nostra di imporre *il federalismo così come noi lo intendiamo*.

Hamilton, Jay, Madison e lo stesso Kant non si sono chiesti quanti significati avesse avuto, avesse o potesse avere il federalismo: *semplicemente*, lo hanno definito, rispettivamente nel *Federalista* e nella *Pace perpetua*; quindi lo hanno costruito ed imposto.

Dobbiamo avere il coraggio scientifico e politico di fare altrettanto e per farlo dobbiamo iniziare precisamente dal liberarci dalla ipoteca del «federalismo» del *Federalista* e della *Pace perpetua*.

Sulla scorta di questa premessa, posso – dunque – proporre la definizione di federalismo, confrontandola alla definizione del «de-centramento»: confronto che mi è stato chiesto, quale mio contributo specifico a questo Convegno, che – per ragioni che esporrò incidentalmente – giudico in ogni caso necessario e che soltanto ora e soltanto così diviene possibile.

## 1. Le definizioni (opposte) del federalismo e del de-centramento

### a. La definizione del federalismo ...

Definisco il «federalismo» come un modo affatto specifico di costruire una volontà collettiva *unitaria* (specialmente *pubblica*) componendo, in maniera costantemente aperta (cioè tendenzialmente crescente) e



con andamento ascendente, le volontà molteplici radicate/diffuse sul territorio, attraverso lo strumento e secondo le regole del contratto consensuale di società.

Il concetto, il principio e le regole del federalismo si trovano nel Diritto romano, sintesi ultima della grande civiltà mediterranea: *populus autem non omnis coetus quoquo modo congregatus sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus* (Cicerone *rep.* 1.25.39, confronta Id. *pro Balbo* 13.31:) *princeps ille creator huius urbis Romulus foedere Sabino*, (Liv. 2.33.1 e 4.6.7:) *foedere ictu cum plebe*, (34.57.7:) *tria genera foedorum ... tertium esse genus qui numquam hostes fuerunt ad amicitiam sociali foedere*; perché *quod omnes similiter tangit ab omnibus comprobari debet* (Giustiniano, *Codex* 5.59.5.2).

Nelle definizioni, ogni parola ha (o dovrebbe avere) un valore preciso e merita (o dovrebbe meritare) una spiegazione. Ora, però, mi limito a richiamare l'attenzione su due soli aspetti del federalismo, quali emergono dalla mia definizione.

Il primo aspetto è la non opposizione del federalismo alla «unità». Perfettamente al contrario, la costruzione della unità è elemento essenziale del federalismo. La formula della opposizione del federalismo alla unità e dello Stato federale allo Stato unitario, per quanto invalsa, va rigettata duramente come contraddizione in termini, come formula erronea e generatrice di errori. Il federalismo si oppone, invece, al «centralismo» e lo Stato federale si oppone allo Stato centralista.

Il secondo aspetto, che intendo sottolineare, è la dimensione duplice, orizzontale e verticale del federalismo, anzi la sua dimensione triplice, perché il piano orizzontale – del territorio, dei *loca* – è già bidimensionale: è la concretezza del federalismo contro la astrazione (lo vedremo immediatamente) del centralismo.

#### **b. ... e la definizione del de-centramento**

Definisco allora il «de-centramento» come una operazione *interna* al «centralismo» ed all'universo logico di quest'ultimo.

Il «centralismo», infatti, è un modo altrettanto specifico di costruire una volontà collettiva *unica* (specialmente *statuale*) attribuendone, in maniera essenzialmente chiusa, la titolarità e l'esercizio ad un soggetto fittizio/artificiale (astratto) unico e, quindi, centrale, attraverso lo strumento della delega/rappresentanza.

Il concetto, il principio e le regole del centralismo sono del diritto anglosassone, sintesi intermedia della cultura nord-europea medievale: *persona ficta* [o *artificialis*] *vel repraesentata*, nel «Parliament» perché, e invincibilmente, *homo homini lupus*: Sinibaldo dei Fieschi, *Apparatus (Commentaria) in quinque libros decretalium*<sup>(1)</sup>, +1254; Edoardo I, «bill» di convocazione del «Parlamento modello» inglese, 1294; Thomas Hobbes, *Leviatano* 1651 [*De cive*, 1642].

Il «de-centramento» consiste nella **operazione di de-composizione, in andamento discendente, della volontà unica centrale** (o «centralista») **in una serie di volontà tra loro isolate e, quindi, tra loro competitive, in relazione (radiale) soltanto con la volontà centrale, della quale sono esecuzione.**

Il de-centramento «moderato», vale a dire condotto fino ad un certo limite, ha la funzione di razionalizzare il centralismo cui è applicato, facendone un «sistema», una sorta di sistema solare, con un centralismo principale ed una serie di centralismi satelliti. Il de-centramento moderato ottiene molti risultati «positivi» (dal punto di vista del centralismo, ovviamente): 1) aumenta il potere del centro principale, liberandolo da una serie di oneri esecutivi e dalle incombenze di una serie di decisioni di secondo e/o di più infimo livello, 2) moltiplica i centralismi sia pure di seconda e/o di più infima serie, 3) rende il centralismo, da blocco compatto ma fragile quale è, complesso elastico, capace di sopportare meglio sollecitazioni interne ed esterne.

Oltre un certo limite, il de-centramento diviene, però, «estremista»: esaspera il centralismo cui è applicato e lo collassa, frantumandolo in una serie di centralismi reciprocamente indifferenti, anzi – più propriamente – perfettamente ostili, perché senza più la mediazione del vecchio centralismo comune.

In Italia, stiamo sperimentando entrambi i decentramenti: 1) il de-centramento moderato più o meno *realizzato* – sinora – dal «centro-sinistra» (Leggi cosiddette «Bassanini», riforma del Titolo V della Costituzione); 2) il de-centramento estremista più o meno *predicato* – sinora – dalla Lega del Nord.

La distinzione (profonda) tra federalismo e centralismo/de-centramento è dunque chiara e, in fondo, è semplice: *corrisponde* alla distinzione/contrapposizione fra democrazia e oligarchia o tra *respublica* e *regnum*. Complessi sono i suoi sviluppi. Il de-centramento risulta operazione rotondamente opposta alla costruzione del federalismo.

## 2. Relazioni tra federalismo e centralismo/de-centramento

### a. L'orientamento federalista dei cittadini

I cittadini hanno una propensione naturale/intuitiva per il federalismo perché esso significa potere decisionale ai cittadini.

### b. L'orientamento centralista/de-centratore dei giuristi & politici

Il discorso dominante (che in Italia e in Sardegna [ma non soltanto] udiamo e leggiamo quotidianamente e di cui vediamo e subiamo le conseguenze sul piano politico e normativo) è, invece, fatto sostanzialmente ed esclusivamente di de-centramento, perché il sistema giuridico oggi dominante – *essenzialmente* centralista – produce politici e giuristi:

- naturalmente avversari di soluzioni federative in quanto innovative (i giuristi del diritto positivo sono tendenzialmente conservatori e, sovente, persino incapaci di intendere la logica federativa);
- naturalmente orientati verso il de-centramento, che del centralismo è il figlio legittimo.

Ma i politici e, con loro noi, i giuristi di professione abbiamo fatto e facciamo assai più che coltivare il centralismo ed opporci al federalismo. Abbiamo trasformato la distinzione netta tra il federalismo e il de-centramento in confusione profonda del federalismo nel de-centramento. Il de-centramento è spacciato per federalismo, in particolare: per una forma *moderata* di federalismo, il «regionalismo». In effetti, le Regioni (che pure hanno fatto grandi cose) si sono rivelate, al senno di poi, centralismi persino più beceri del centralismo centrale (o dello Stato, il quale pure ha fatto grandi cose).

Nel discorso dominante (dai proclami di Bossi alle leggi di Bassanini sino alle ultimissime riforme costituzionali) vi è, infatti, *sostanzialmente* ed *esclusivamente* de-centramento, anche se si parla molto di federalismo (oppure, con provincialismo ottuso e sconcertante, si parla di «devolution» e di «governance»<sup>(2)</sup>). Esempari le vicende ultime, tra loro *perversamente* combinate, della legislazione cosiddetta di «federalismo fiscale»<sup>(3)</sup> e della riforma cosiddetta «federale» del Titolo V della Costituzione, dove non c'è assolutamente niente del federalismo sbandierato e vi sono invece dosi massicce di de-centramento.

**c. Dalla complementarità possibile nella distinzione alla avversità necessaria nella confusione**

Il federalismo, per quanto diverso in radice dal de-centramento, di per sé, può e, talvolta, *deve* essere coniugato *opportunamente* con il de-centramento: essere federalisti non implica essere necessariamente *sempre* contrari al de-centramento.

Il de-centramento può e, anzi, deve trovare spazio in un contesto federalista, nel quadro della distinzione (propria del federalismo) tra l'esercizio sovrano, ascendente della formazione della volontà generale e l'esercizio esecutivo discendente degli atti particolari del governo e dunque può/deve trovare spazio precisamente nella organizzazione del governo.

Quando, però, il de-centramento viene *spacciato* per federalismo, quando cioè il de-centramento viene proposto *in luogo del* federalismo, il de-centramento diviene allora – ovviamente – avversario anzi l'avversario principale del federalismo: il più pericoloso in quanto subdolo; la vera polpetta avvelenata, la mistura esiziale delle «due B» (Bossi/Bassanini) da cui soprattutto dobbiamo guardarci.

La difesa e la proposizione del federalismo passano allora attraverso la ri-scoperta della sua *contrapposizione* al (centralismo/de-centramento).

**d. La posizione della «autonomia»**

Anche l'*autonomia*, la quale, di per sé, può alimentarsi sia della componente federativa sia della componente del de-centramento, in questo contesto di confusione praticata sistematicamente tra federalismo e de-centramento, viene *ridotta* al de-centramento e deve, invece, essere orientata verso il federalismo in una logica di contrapposizione necessaria tra federalismo e de-centramento.

**3. La prospettiva sistematica**

**a. La antitesi tra federalismo e centralismo/de-centramento come manifestazione dell'antitesi tra i due costituzionalismi contemporanei della democrazia e della oligarchia**

Per ri-scoprire la contrapposizione tra federalismo e de-centramento occorre prendere atto (o rammentare) che nel diritto costituzionale contemporaneo sono presenti due costituzionalismi reciprocamente irriducibili: il costituzionalismo oligarchico (della con-centrazione del potere nel-

le mani di «pochi») ed il costituzionalismo democratico (della diffusione del potere nelle mani dei «molti»).

La confusione terminologica e concettuale è una caratteristica generale del diritto contemporaneo (pubblico, principalmente, ma anche privato: si pensi alla «società unipersonale») ed è segnata dalla malizia, nel senso che, essa consiste nel compiere una operazione precisa (Torres del Moral, 1982: «manipolazione semantica») tramite la quale si raggiunge un obiettivo altrettanto preciso (François Guizot, *De la démocratie en France*, 1849 [cfr. Id., *Histoire du gouvernement représentatif en Europe*, 1851]: presentazione come democratici di sistemi *anti-democratici*).

Non si tratta però di una presenza equilibrata. Il costituzionalismo oligarchico è assolutamente dominante ma – secondo la caratteristica già ricordata della confusione (più o meno) maliziosa – esso si presenta con nomi tolti dal lessico del costituzionalismo democratico: la «facciata» dell'edificio costituzionale è democratica mentre la sua struttura è oligarchica.

Il fenomeno in argomento, la relazione tra federalismo e centralismo/de-centramento, riproduce perfettamente questa caratteristica costituzionale generale.

### **b. La antitesi tra costituzionalismi**

La antitesi tra costituzionalismi non è una mia tesi. Costantino Mortati, padre costituente e massimo costituzionalista italiano di questo secondo dopoguerra, ha affermato (nella indifferenza più assoluta dei giuristi e dei politici italiani) che, nella Costituzione italiana, il «Principio» è la «sovranità del popolo» cioè è democratico ma l'«Ordinamento» è la «sovranità del parlamento» cioè è oligarchico; in altri termini: nella nostra Costituzione vi è una contraddizione grave tra il principio fondamentale della Costituzione repubblicana, che è democratico, e l'ordinamento della Repubblica che è oligarchico (C. MORTATI, «Art. 1» in Giuseppe Branca, *Commentario della Costituzione*, I. *Principi fondamentali*: Art. 1-12, Bologna 1975, 23 e 36; cfr. Hans Kelsen, *Problem des Parlamentarismus*, 1920; CARRÉ DE MALBERG, *La Loi expression de la volonté générale*, 1931, etc etc.: democrazia contro rappresentanza della volontà).

### **c. L'unico federalismo storicamente e logicamente possibile parte dai Comuni**

Non è più neppure una tesi ma soltanto una constatazione osservare che



l'ordinamento costituzionale vigente, oligarchico, a «sovranità parlamentare» (o, nel caso regionale, a sovranità consiliare) è centralista. *Mia* tesi è, semmai, la osservazione che esso produce esclusivamente – quando lo produce – de-centramento.

Neppure considero mia tesi la affermazione che, corrispondentemente, un «ordinamento repubblicano» democratico, a sovranità popolare si realizza soltanto per mezzo del federalismo *a partire* dai Comuni (cfr. Cacciari, *Manifesto per la nuova Italia*). Io mi limito, qui ad *affermare* – più specificamente – che il federalismo il quale parte dai Comuni è *quel* federalismo che, in Sardegna, è stato giustamente chiamato «interno» e che, in realtà, è l'*unico* federalismo storicamente e logicamente possibile.

#### 4. Un'ultima annotazione

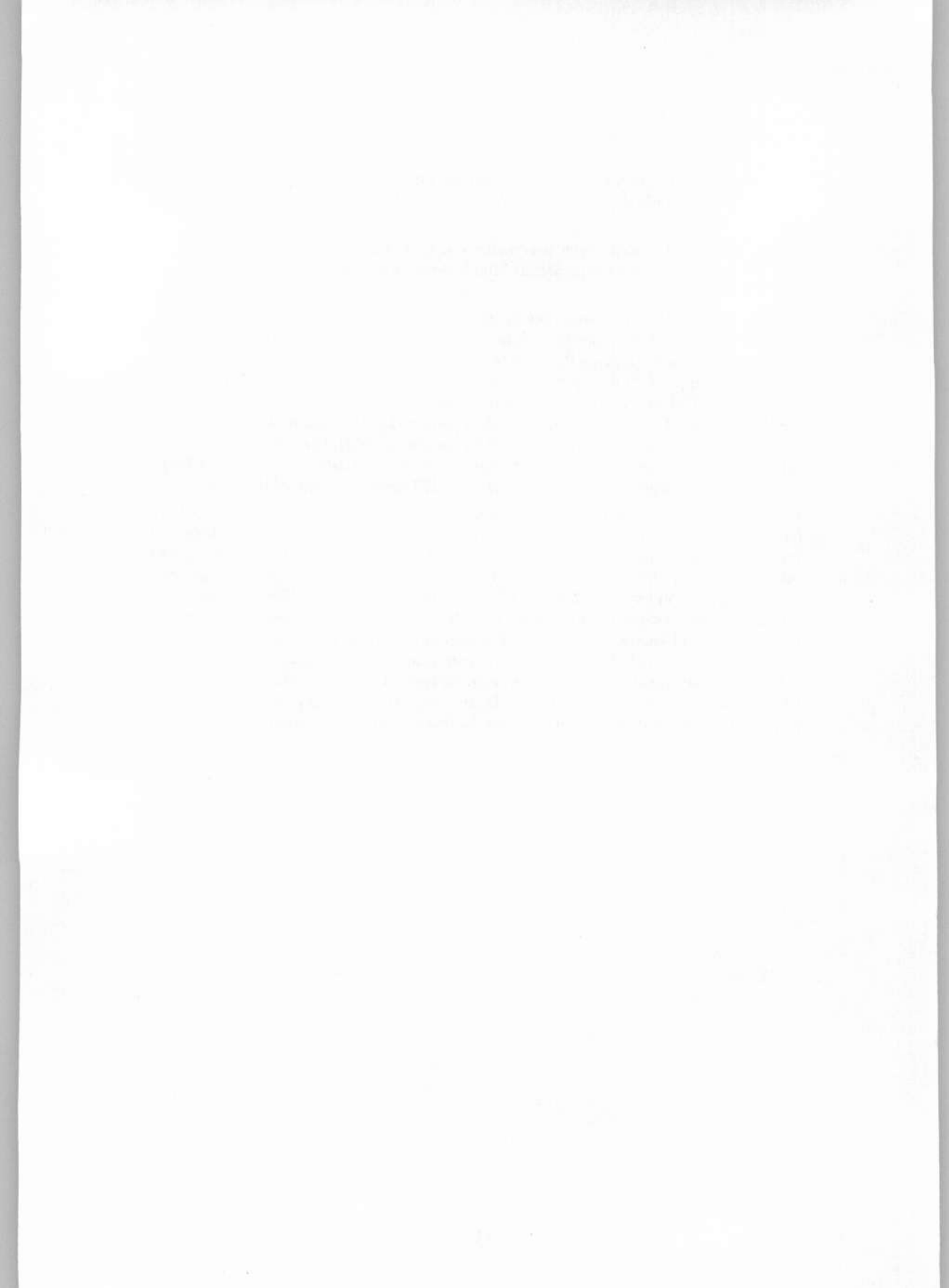
Ho sottolineato, in apertura di questo mio breve contributo, che il coraggio di affermare il federalismo senza aggettivi ci viene da un economista. È una storia interessante e, in gran parte, ancora da scoprire quella delle relazioni tra scienza economica e scienza giuridica, specialmente in epoca contemporanea. Certo è che: 1) le dottrine economiche, le quali, da Mandeville (*La favola delle Api ovvero Vizi privati benefici pubblici*, 1703), Ferguson (*Saggio sulla storia della società civile*, 1767) e Smith (*Ricchezza delle Nazioni*, 1776) in poi, hanno fondato il costituzionalismo contemporaneo del centralismo «rappresentativo» (Sieyès, *Observations sur le rapport du comité de constitution et concernant la nouvelle organisation de la France*, 1789), sono in crisi profonda e, 2) le nuove dottrine economiche della partecipazione cosciente alla individuazione ed al perseguimento di obiettivi comunitari<sup>(4)</sup> non hanno ancora trovato giuristi che siano capaci e/o che vogliano tradurle in istituzioni di diritto.

Perché non iniziare a provare o provare ad iniziare dallo Statuto federale della Sardegna?



## NOTE

- 1) Cfr. RUFFINI F., «La classificazione delle Persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi [Innocenzo IV] e in Federico Carlo di Savigny», in AA.VV., *Studi Schupfer*, Torino 1898, 315 ss., in part. 323.
- 2) Cfr. CASSEN B., «Il tranello della governance» in *Le Monde diplomatique*, giugno 2001 (= <http://www.ilmanifesto.it/MondeDiplo/LeMonde-Archivio/Giugno-2001/01061m02.01.html> 12-01-02).
- 3) Vedi FAUSTO D. e PICA F., *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna 2000; Cfr. FRANCO D., «Intervento» in AA.VV., *Teoria e fatti del federalismo fiscale. Dibattito sul volume di Domenicantonio Fausto e Federico Pica* [= *Quaderni di Informazione SVIMEZ* n. 4] Roma novembre 2000, ove (pp. 35 s.) si dà per scontata la identità di «federalismo» e «de-centramento»; Commissione di lavoro e di consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno», *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali* [= *Quaderni di Informazione SVIMEZ* n. 7] Roma febbraio 2001. Come esempio della prassi della con-fusione tra federalismo e de-centramento, cito il saggio dal titolo intrigante di BROGIO G., «Democrazia e federalismo» in *Queste istituzioni*, 123 luglio-settembre 2001, 173 ss.
- 4) Cito, in maniera non sistematica, per un approccio alla questione: KERN H. - SCHUMANN M., *La fine della divisione del lavoro?: produzione industriale e razionalizzazione*, Torino 1991; UNNIA M., «Governo dell'impresa e democrazia industriale» in AA.VV., *Stato, politica industriale e relazioni industriali in Europa*, Milano 1987; D'ANTONA M., «La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990; AA.VV., *Banca e industria nella dimensione partecipativa comunitaria*, Roma 1993; BAGLIONI G., «La costruzione della partecipazione in Italia» in *L'impresa al plurale: Quaderni della partecipazione*, n.1 marzo 1998; SALVATI M., «Divisione del lavoro» in *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Roma 1999; KRIEGER H. - O'KELLY, «La diffusione della partecipazione in Europa» in *L'impresa al plurale: Quaderni della partecipazione*, n. 3-4 maggio 1999; BIGAZZI D., BERTA G., PILUSO G., *La grande fabbrica: organizzazione industriale e modello americano alla Fiat dal Lingotto a Mirafiori*, Milano 2000.



## IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI IN ITALIA E IN SARDEGNA

«L'Italia è il paese delle riforme corte e delle controriforme lunghe». Nell'impetosa analisi di Norberto Bobbio dedicata al contesto storico e culturale che ha determinato la rimozione della lezione federalista di Carlo Cattaneo è compendiato il problema centrale che ha finora impedito che nel nostro sistema costituzionale potessero essere varate le indispensabili riforme istituzionali di struttura. Riforme invocate, promesse e auspicate. E sempre, puntualmente, tradite. Le grandi riforme del regionalismo, e ovviamente quelle in chiave federalista, sono state sistematicamente abortite. Ma se gli aborti spontanei rappresentano sempre momenti incidentali senza che sia possibile individuare specifiche responsabilità, gli aborti procurati hanno rappresentato la forma strategica elettiva che ha caratterizzato, in negativo, l'esperienza riformistica italiana. Tuttavia è emblematico – e sarebbe materia di interessantissimi studi di sociologia politica – verificare come alla base dei fallimenti annunciati sia presente una convinzione comune, un accordo generalizzato, un postulato unificante: tutti sostengono con toni addirittura imperiosi che le riforme sono urgenti, necessarie, indifferibili. Ma, tanto più si individua questo terreno comune, tanto meno è possibile mettere mano all'idolo costituzionale repubblicano. Perché non è con gli slogans e neppure con le lamentazioni più o meno ragionate che si può sperare di affrontare le nuove complessità.

La Costituzione del 1948, sicuramente avanzata sotto il profilo dei valori e dei principi fondamentali, è in effetti nata già vecchia per quanto riguarda l'assetto politico-istituzionale. Non a caso, è da almeno trent'anni che si discute di come riformarla. Poiché nessun tentativo – progetti di legge, Bicamerali, ecc. – è finora andato a buon fine, è evidente che le ragioni dell'inerzia vanno ricercate nella natura strutturalmente conservatrice e consociativa che ha caratterizzato il sistema politico italiano. A questo destino – se si prescinde da momenti di alta retorica rivendicativa – non si sottrae ovviamente neppure la classe politica regionale. Si ha l'impressio-

ne che alla base di tale impossibilità si celi anche una sottile strategia retorica: il diritto costituzionale sta agli altri rami dell'esperienza giuridica come la metafisica sta alla filosofia. Le disquisizioni sui massimi sistemi (costituzionali) implicano insomma la messa in discussione dello stesso patto fondativo repubblicano e perciò hanno sempre peccato di valenza operativa. Il progetto di revisione costituzionale pone non a caso in crisi la stessa struttura che ha alimentato lo strapotere dei partiti e delle burocrazie centrali e locali. Il federalismo, poi, scompagina e destruttura irrimediabilmente un sistema di potere che sembrava destinato ad essere eterno. L'apparente instabilità dei governi è stata infatti la migliore garanzia di stabilità del sistema. La rapida successione dei governi in carica ha reso tra l'altro impraticabile qualunque tentativo di cambiare le regole del gioco. Questa situazione surreale ha creato un blocco del sistema politico italiano – a traino del quale i politici sardi si sono volentieri aggregati – compendiato in formule e comportamenti noti e collaudati.

Lo scarto è evidente:

- alle grandi petizioni di principio, ai grandi sistemi di filosofia del diritto non è mai corrisposta una coerente esperienza di traduzione pratica e di pressione politica;
- alla palingenesi federalista è sempre corrisposta una risposta politica difensiva, orientata alla conservazione dell'esistente modulata attraverso le «retoriche dell'intransigenza» magistralmente ricostruite da Albert Hirschman;
- all'esigenza di riforma dell'intero sistema istituzionale si è risposto con interventi settoriali privi di coerenza e di respiro costituente.

In questo quadro va interpretata la non esaltante vicenda delle riforme all'italiana. Tra la tentazione del centralismo monarchico e le utopie del federalismo si è innestato un ibrido regionalismo rinforzato che non ha rinunciato alla malattia senile del conservatorismo: lo statalismo. L'incultura politica statalistica ha rappresentato il reale paradigma su cui si sono poi articolate le controriforme costituzionali del modello regionalistico italiano. Al di là dei proclami altisonanti con cui la riforma è stata magnificata, la realtà è assai più banale anche se non priva di una interna razionalità conservatrice: le modifiche del titolo V parte II della Costituzione rappresentano infatti la speculare copertura costituzionale del sistema delineato dalle

leggi ordinarie sulla riforma del decentramento amministrativo (le c.d. «leggi Bassanini», impropriamente e propagandisticamente chiamate «Federalismo amministrativo»), capolinea di un *percorso riformista a Costituzione invariata* che ha sviluppato i pur importanti principi ispiratori della famosa legge 142/1990 sulle autonomie locali. Questo percorso, in tutta evidenza, non ha condotto al federalismo e neppure alla sua antichiera, ma ha semplicemente rafforzato il regionalismo e ha mantenuto, dissimulandola, la vocazione italiana allo statalismo. Di questa dimensione saranno riportati esempi emblematici difficilmente controvertibili.

Prima di analizzare in dettaglio i momenti fondamentali della riforma costituzionale, occorre fare qualche passo indietro per inquadrare il problema in un'ottica complessiva. Se si analizzano in chiave comparatistica i fenomeni federalisti contemporanei, e più in generale l'evoluzione dei sistemi politici occidentali, emergono infatti alcune tendenze che rappresentano un mutamento epocale. Ciò ha rilievo sia a livello fenomenologico (la ristrutturazione investe tutti i settori della dimensione pubblica), sia a livello scientifico (le vecchie categorie ad alta densità storica non reggono più alle «serie repliche della storia»). In particolare, emergono alcuni passaggi che in questa sede possono essere solo accennati:

- dal *dual* al *cooperative federalism*;
- dal sistema liberale al *Welfare State* (e oggi al *Welfare Society*);
- dal primato del Legislativo al primato dell'Esecutivo;
- dalla scienza politica e giuridica di matrice positivista fondata sul primato della sovranità assoluta al primato dei processi funzionalistici di crisi e scomposizione della sovranità (divisibile, ripartibile, limitata) in poteri interdipendenti condizionati.

Si tratta di sviluppi tendenziali di irriducibile complessità, e che tuttavia sono portatori di decisive implicazioni. Qualunque scalcinato modello riformistico è costretto a farci i conti. Al di là della concreta fenomenologia della revisione e della genesi dei sistemi federali, si possono rinvenire due modelli fondamentali di riforma:

a) la «*riforma come interdipendenza*»: si delinea il modello istituzionale e poi lo si realizza nell'ottica di un intervento fondato sull'interdipendenza attraverso leggi costituzionali e ordinarie che investono globalmente l'intero sistema costituzionale; si procede al riparto delle competenze

(Stato/Regioni, Stato/enti federati, ecc.) e poi si procede alla riforma dell'organizzazione amministrativa e alla scelta della forma di governo senza trascurare una coerente legge elettorale;

b) la «*riforma settoriale*»: è attuata spesso a Costituzione invariata, e tutt'al più investe settori limitati del sistema costituzionale. Prima si riforma l'efficienza del decentramento amministrativo per settori, e poi, una volta riformato il sistema del governo locale, si attribuisce la titolarità costituzionale dei nuovi poteri. La riforma della Costituzione non avvia il processo ma interviene *ex post* per legittimare le avvenute trasformazioni. Persa la funzione rivoluzionaria della revisione costituyente, si coltiva l'illusione di poter apportare limitati ritocchi senza che ciò porti a squilibri istituzionali. Purtroppo, il sistema costituzionale, più che in altri settori dell'esperienza giuridica, è caratterizzato dall'interconnessione e dall'interdipendenza: ogni intervento si riverbera potenzialmente e con esiti spesso disastrosi sull'intero sistema. Si tratta di ciò che in epistemologia viene indicato come *conseguenze in intenzionali di azioni intenzionali*: è la legge di morte del costruttivismo applicato all'ingegneria costituzionale.

All'interno di questa cornice va inquadrata la peculiare vicenda del riformismo all'italiana, che si è articolato attraverso tre fasi distinte, che hanno avuto come perno la rivendicazione federalista:

a) «*Federalismo come palingenesi*»: con questa formula si indica una astratta petizione di principio formulata da minoranze spesso prive di rappresentanza parlamentare o comunque senza reale peso politico, attraverso visioni riformistiche in traducibili in azione politica o in coerenti articoli normativi. Il modello emblematico si può ritrovare nell'esperienza sarda e azionista, che confermano la nota convinzione di Lussu, secondo cui il federalismo sarebbe tipica rivendicazione dei piccoli popoli, poi, peraltro, puntualmente smentita dalla storia politica italiana degli anni Novanta;

b) «*Federalismo come spettro che si aggira per l'Italia*»: con questa formula si indica la minaccia di una riforma federalista intesa strumentalmente come clava e grimaldello per scardinare, con esiti imprevedibili perché fondato su formule strategicamente vaghe e fumose, il sistema costituzionale centralista. Progetto spesso confuso con la secessione o l'indipendentismo, ma espresso con una rigorosa azione politica, ha il suo modello em-



blematico nel leghismo della prima ora. Da quel momento la cultura politica e costituzionalistica italiana scopre che il federalismo va preso sul serio, e si moltiplicano, spesso con risultati persino esilaranti, le pubblicazioni e gli instant-books sul tema;

c) «*Federalismo come foglia di fico*»: con questa formula si indica il fenomeno della copertura nominalistica, in stile gattopardesco, di un impianto riformistico pensato e realizzato per il mantenimento di altre operazioni di rinforzo statalistico nel segno di un rinnovato regionalismo. Il modello emblematico è da ricercare nell'esperienza ulivista.

Stabilite queste coordinate, si tratta di capire per grandi linee come si possa davvero impiantare il federalismo nel sistema italiano. In altri termini: quali sono i requisiti minimi per poter parlare di un processo riformistico in chiave federale? Alcuni paletti sembrano invalicabili:

a) non si può costruire il federalismo a Costituzione (quasi) invariata: il passaggio dal regionalismo al federalismo è un passaggio da un sistema costituzionale ad un altro;

b) non si può riformare il titolo V senza riformare contestualmente l'art. 5 della Costituzione il quale recita – e continua a recitare -: «L'Italia è una Repubblica una e indivisibile»;

c) occorre ripensare al vecchio concetto di Nazione e riconoscere che l'Italia è uno Stato plurinazionale;

d) occorre l'introduzione del *federalismo fiscale*: le risorse fiscali restano sul territorio e gli enti federati utilizzano strategicamente la leva fiscale a fini di diretto indirizzo politico. Le risorse sono perciò riscosse, incassate e poi devolute in percentuale allo Stato per i fini di interesse generale (servizi sociali minimi essenziali, debito pubblico, fondo di perequazione). Nella riforma all'italiana – in cui scompare anche il riferimento testuale al federalismo: *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (in «Gazzetta Ufficiale» n. 59, 12 marzo 2001) – si dice invece (art. 119) che l'autonomia finanziaria deve armonizzarsi alla Costituzione, alla finanza pubblica e al sistema tributario: concetti e riferimenti strategicamente oscuri da determinare con legge statale. È il trionfo del centralismo dissimulato. Si ha così una macroscopica discrasia: la finanza è ancora accentrata, mentre le Regioni sono titolari di più ampie funzioni amministrative; la spesa pubblica è gestita prevalentemente

dalle Regioni, mentre la potestà di prelievo è sostanzialmente statale;

e) occorre che la *composizione della Corte costituzionale sia anche espressione degli enti federati*, dato che finora essa ha operato in funzione antiregionalista: le Regioni infatti, nella logica dell'Assemblea Costituente, hanno rappresentato *eccezioni sistemiche* rispetto al primato della competenza statale. Le Regioni erano insomma configurate come enti derivati, subordinati e decentrati, da reintegrare rapidamente nelle logiche dell'accentramento, in eccentrica applicazione dell'adagio ermetico «come in alto, così in basso»;

f) occorre istituire la *Camera delle Regioni*, abolendo il mostro giuridico del bicameralismo perfetto, ultimo emblema fisico della tentazione del consociativismo;

g) occorre garantire un effettivo *sistema federale differenziato e asimmetrico*, capace di rovesciare il regime tendenzialmente uniforme delle autonomie territoriali prefigurato dall'Assemblea Costituente: le Regioni erano infatti fondate su una concezione egualitaristica e liberal-garantistica come freno alle derive autoritarie. La specialità non ha fatto eccezione neppure sotto questo profilo. Nei *Lander*, al contrario, si sviluppano concezioni alternative al Servizio Sanitario Nazionale strutturate secondo modelli di autoorganizzazione e autogoverno, e si sperimentano particolari tipi di scuole e autonomie scolastiche oltre a differenziati interventi sociopolitici a sostegno delle famiglie, ecc.;

h) occorre riconoscere *natura statuale agli enti federati*, ma fuori dalle tradizionali concezioni statalistiche fondate sul concetto ottocentesco di sovranità, ancora persistente in molti settori della cultura costituzionalistica italiana;

i) occorre riconoscere agli enti federati l'esercizio della *small diplomacy*: nello spazio infracomunitario è oggi possibile esercitare relazioni interregionali e transfrontaliere, collaborazioni economiche, politiche comuni sui trasporti, su particolarità ecologiche e paesaggistiche, accordi transnazionali contro le calamità naturali, trattati internazionali sia pure sotto la vigilanza della Federazione, oltre che sperimentare varie forme di rappresentanza politica presso la Comunità Europea. Si tratta insomma di prendere atto che sta mutando il classico concetto statalistico di politica estera e di soggettività internazionale, e che accanto agli Stati emergono altri attori politici, di cui le regioni rappresentano il frutto emblematico.

Si tratta solo di alcune questioni rilevanti, alle quali potrebbero aggiungersene altre. In questa sede importa solo rilevare qualche aspetto critico ulteriore che si può ricavare dalla lettura della riforma del titolo V, da cui emergono alcuni fenomeni che meritano di essere segnalati:

a) la *costituzionalizzazione dei poteri sostitutivi*, che rischiano di essere esercitati sulla stessa legislazione regionale che l'Esecutivo reputi lesiva rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni nell'ottica di una impostazione di chiara matrice antiregionalista. I poteri sostitutivi scattano anche per ragioni di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica»: concetti oscuri, indefiniti, generici. Il Governo può esercitare i poteri sostitutivi scavalcando le prerogative del Parlamento ed evitando così anche il controllo di legittimità della Corte Costituzionale. Si tratta di una raffinata forma di *neocentralismo a variabile estensiva*;

b) la *costituzionalizzazione del sistema delle potestà concorrenti*: apparentemente si tratta di porre sullo stesso piano Stato e Regioni. In realtà, per lo Stato non possono esistere potestà intermedie tra Costituzione e legge ordinaria: la potestà legislativa regionale è perciò condizionata rispetto allo Stato e non viceversa. Infatti, allo Stato compete il potere di enunciare i criteri direttivi delle singole materie di competenza regionale. Il risultato pratico di questo mostro giuridico, caratterizzato da un numero spropositato di materie «concorrenti» di complicata individuazione interpretativa, è quello, annunciato, di una valanga di ricorsi alla *attuale* Corte Costituzionale, che non ha certo brillato per significative aperture nei confronti delle logiche regionalistiche;

c) la *retorica della sussidiarietà*: quella verticale (art. 118, comma 1) non opera al livello costituzionale del riparto delle competenze Stato/Regioni ma investe solo le funzioni amministrative; quella orizzontale (comma 2) non è collegata a funzioni pubbliche ma a generiche «attività» da incentivare in riferimento alla società civile in base ad una generica funzione promozionale. Si tratta della banale traduzione costituzionale del decentramento amministrativo delineato dalle leggi Bassanini;

d) l'*esautoramento delle autonomie speciali*: nella nuova architettura costituzionale sono enucleati quattro limiti, ancora più pregnanti di prima, nei confronti delle potestà regionali (rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi comunitari e internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali). Inoltre, men-

tre le Regioni ordinarie approvano gli Statuti con legge regionale rinforzata, le Regioni speciali possono modificare gli Statuti solo attraverso il passaggio parlamentare nella forma della legge costituzionale. La crisi della specialità, peraltro già ampiamente delineata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, ottiene così la sua certificazione definitiva. Se la specialità non è ancora morta, è certo che idealmente appartiene a quel corpus istituzionale di fatto segregato in una apposita riserva nella quale, tra non molto, sarà facile decretarne la morte per avvenuta naturale consunzione.

Queste sia pur brevi e sintetiche osservazioni critiche rappresentano comunque un quadro sufficientemente emblematico di una esperienza politica il cui ideale titolo postumo potrebbe essere «Come *non* si fanno le riforme» – o, specularmente, «Come rinforzare, dissimulandolo, lo statalismo», con riferimento sia al contenuto che al metodo. È molto interessante e istruttivo valutare anche le contorsioni retoriche e concettuali della scienza costituzionalistica e politologica prevalente utilizzate per la legittimazione dei risultati ottenuti con questa ibrida riforma. Se si rilegge anche solo un campione rappresentativo della copiosa produzione divulgativa e scientifica che ha accompagnato l'iter parlamentare della riforma del regionalismo italiano, si possono ritrovare all'opera due fondamentali modelli analitici, grosso modo corrispondenti alla logica del bipolarismo:

a) «È una riforma del regionalismo». È la tesi che ha avuto minor impatto mediatico pur essendo fondata su solide basi costituzionalistiche articolate in base a molteplici indici di valutazione convergenti, capaci di demistificare non solo la portata federalista della riforma, ma anche di denunciarne gli aspetti oggettivamente squilibranti e potenzialmente destabilizzanti. Gli indici analitici di riferimento spaziano su modelli argomentativi disomogenei ma coerenti: si passa da osservazioni intorno al lessico giuridico (la parola «federalismo» e gli aggettivi «federale», «federalista» e simili – veri e propri cavalli di battaglia del confronto politico e parlamentare –, presente nel primo testo di legge di riforma pomposamente intitolato *Ordinamento federale della Repubblica*, sono stati anche formalmente espunti nella fase, decisiva anche sotto il profilo simbolico e mediatico, della redazione definitiva del testo c.d. novellato poi approvato) ad argomenti di carattere sistematico (il testo della riforma lascia inalterato, tra gli altri, il decisivo art. 5); da valutazioni di natura comparatistica (è as-



sente la riforma del bicameralismo e della composizione della Corte Costituzionale, e non c'è traccia di federalismo fiscale) ad analisi storico-politiche e filosofico-giuridiche (il passaggio da un ordinamento regionalistico ad uno federale implica una fase costituente in grado di determinare una nuova e radicale ri-fondazione del sistema costituzionale nel suo complesso). Di qui la diffusa consapevolezza critica, sintetizzabile in un giudizio che non lascia spazio ad argomentazioni elusive intorno al problema centrale irrisolto: si è realizzata una *riforma a statalismo invariato*.

b) «È una riforma di ispirazione federale». È la tesi che ha avuto larga cassa di risonanza mediatica. Se si prescinde dalle strumentalizzazioni più scopertamente ideologiche e politicamente strumentali, fisiologiche in un clima caratterizzato da una competizione fondata sulla logica del muro contro muro e degli strappi della prassi costituzionale, sono molto interessanti i tentativi di offrire una copertura dottrinale autorevole e un *imprimatur* concettuale capaci di far rientrare la riforma costituzionale del titolo V nella composita galassia federalista. A costo di semplificare, la letteratura sull'argomento ha fatto leva, direttamente o indirettamente, su due distinti riferimenti teorici:

b1) *Il modello kelseniano*. Nella sua fondamentale *General Theory of Law and State* (1945) Hans Kelsen, il maggior filosofo del diritto del Novecento, e ispiratore della prima Costituzione federale austriaca oltre che acerrimo avversario di Carl Schmitt, formulava la celebre teoria secondo cui tra federalismo e decentramento esiste una mera distinzione di gradi, cioè di quantità di poteri attribuiti al centro e alla periferia. L'estrema consequenzialità logica del modello kelseniano implica che qualunque forma di relazione tra poteri centrali e poteri locali si risolve all'interno della categoria onnicomprensiva del decentramento. Non esiste alcuna differenza qualitativa tra federalismo e regionalismo. L'analisi sistemica degli ordinamenti costituzionali conferma il dato: la relazione sistemica non sa infatti distinguere tra un ordinamento accentrato come quello francese, uno regionale come quello spagnolo e italiano, e uno federale come quello statunitense e tedesco. Inevitabile conclusione, dal momento che queste categorie interpretative sono così vaghe e indeterminate – tutto infatti è riducibile a «relazioni» tra sistemi di potere – che persino i deboli ritocchi al vecchio regionalismo italiano possono rientrare, con molta fantasia, nella nobile famiglia degli ordinamenti a ispirazione federale.

b2) *Il federalizing process*. Si tratta della fortunata teoria dinamica di Carl Friedrich, compendiata nella sua fondamentale opera *Trends of Federalism in Theory and Practice* (1968), in cui il federalismo è interpretato estensivamente come un processo dinamico caratterizzato dal più generico fenomeno della federalizzazione, vale a dire delle relazioni politiche tra vari livelli di governo caratterizzate da un'ampia autonomia dei poteri locali. È di tutta evidenza che se si applica questo orientamento al caso italiano, è facile sostenere che la riforma del titolo V rappresenta un tipico esempio di *federalizing process*, dinamico, in divenire e perciò ancora bisognoso di aggiustamenti. Ciò che conta – almeno così sembra – non è tanto discutere in concreto di poteri e di conseguenze derivanti da un dato modello di riforma costituzionale, ma di poter spendere nel mercato della comunicazione politica la parola magica «federalismo» per scavalcare eventuali e più agguerriti concorrenti.

Al di là di questi istruttivi esempi, restano da articolare alcune riflessioni conclusive sul metodo della riforma del titolo V e quindi, in prospettiva, proporre qualche indicazione che guardi al futuro. In sintesi, le riforme costituzionali si fanno a larga maggioranza, con *spirito costituente*, nell'ottica della *lunga durata* e con tecniche legislative sintetiche. Non sono ammissibili strappi e colpi di mano, né volgari strumentalizzazioni che inquinano il confronto e spostano l'attenzione dai contenuti al potere taumaturgico dei nominalismi. Le riforme vanno in ogni caso chiamate con il loro nome e devono essere capaci di anticipare il futuro. Le riforme costituzionali, anche quelle di settore, non sopportano la tecnica e il metodo che generalmente si sperimenta con le riforme delle leggi ordinarie. Mentre è pacifico che una norma o una legge possano subire modifiche anche rilevanti in un arco temporale breve, non altrettanto è auspicabile che accada nei confronti delle norme costituzionali, la cui superiore funzione ordinatrice, se sottoposta a continue revisioni, rischia di depotenziarne definitivamente il ruolo strategico che svolge nel garantire la completezza del sistema. Assai poco persuasive appaiono infatti le capziose distinzioni tra le norme «fondamentali» della prima parte e quelle del resto del testo costituzionale, le une intoccabili e le altre revisionabili anche a colpi di maggioranze risicatissime. In ogni caso, anche solo dai pochi cenni qui proposti, è di tutta evidenza che l'attuale riforma è nata già vecchia e indeguata. Inoltre, que-



sta riforma cade in una fase storica di *crisi della legge regionale e statale*: il trasferimento di sempre più consistenti e pervasive quote di sovranità alla Comunità Europea accentua paradossalmente il ruolo dello Stato regolatore e frantuma definitivamente l'illusione positivistica di poter ricondurre ad un bilanciamento predeterminato le competenze ripartite formalmente tra Stato e Regioni.

Ma le ragioni della profonda inadeguatezza della riforma del titolo V possono trovarsi anche in un altro ordine di argomentazioni attinenti alla stessa nomografia. La tecnica di redazione delle novelle costituzionale è improntata ad *eccessiva analiticità*: nell'unico caso in cui la previsione costituzionale avrebbe dovuto essere fortemente analitica (si pensi all'esemplare Legge Fondamentale Tedesca) in riferimento alla perequazione fiscale, l'autonomia finanziaria è stata invece laconicamente regolata con tecnica sintetica e fortemente indeterminata quanto a contenuti per mantenere intatto l'impianto centralistico e non affrontare il vero decisivo problema che avrebbe portato ad un serio ed effettivo *federalizing process*. La lezione esemplare che ci viene dal modello italiano è molto semplice. Non è più tempo di palliativi e semplici ritocchi: occorre passare dal *maquillage* alla chirurgia plastica ricostruttiva. È tempo di cambiare l'identità costituzionale senza per questo dover necessariamente stravolgerne l'avanzato impianto incarnato in molte norme fondamentali. Tuttavia, la vicenda della riforma costituzionale del titolo V è, per molti versi, trasponibile nel contesto della riforma dello Statuto sardo. Anche in questa dimensione locale occorre prendere atto che cambiano anche le tecniche di redazione normativa. I nuovi testi degli Statuti, se vogliono durare e interpretare dinamicamente le innovazioni costituzionali e storico-politiche nell'epoca della tanto citata globalizzazione, e se non vogliono diventare strumenti destinati ad un continuo e frenetico mutamento alla affannosa rincorsa del mondo che cambia, devono essere strutturati secondo il nuovo principio della differenziazione della qualità delle norme:

- a) *norme sui principi fondamentali* (leggi «costituzionali»): la loro eventuale riforma deve passare attraverso le collaudate procedure rinforzate;
- b) *norme organizzatorie* sintetiche, che delineano l'architettura istituzionale e il sistema amministrativo locale, per la cui riforma basta la legge regionale rinforzata;
- c) *norme di dettaglio*, analitiche, relative a specifici settori che storicamente emergono nel sistema, per la cui riforma basta il voto consiliare.

*Il federalismo è strumento per realizzare valori concreti.* Se si passasse dalle *querelle* federalismo/anti-federalismo alla discussione sui valori concreti e sulla loro traducibilità istituzionale sarebbe possibile raggiungere un più ampio accordo tra le forze politiche e le idee a confronto. Le riforme non sono riducibili a questioni nominalistiche ma rappresentano problemi sostanziali. Ciò che conta è la qualità del *federalizing process* e non la disputa terminologica e concettuale per accaparrarsi il nome taumaturgico: «Basta la parola» era del resto lo slogan di un noto medicinale... Oggi la parola non basta più. È vero che in politica vince anche chi sa appropriarsi delle parole dell'avversario per ritorcegliele contro. Ma è anche vero che altrove si sta decidendo per noi. Per cui ben venga, se serve, l'Assemblea Costituente del Popolo Sardo, o qualunque altra iniziativa sottratta al basso profilo dei professionisti delle segrete stanze. Ciò che conta è (o sarà) la chiarezza circa gli orizzonti di senso del nuovo patto «costituente» dei sardi, i contenuti che dovranno essere tradotti in articolato normativo, le forme della partecipazione della società civile, le tecniche nomografiche utilizzate.

La specialità del vecchio regionalismo è da tempo sepolta dalla velocità della storia. Sta alla lungimiranza dei «costituenti» sardi fare in modo che essa rinasca con nuovi contenuti aderenti alle nuove sfide che la globalizzazione ci impone. Tra l'altro, è forse utile ricordare che la specialità non è affatto in contrasto con la previsione di ordinamento federale differenziato, e che semmai occorre aggiornare la stessa *vulgata* federalista che prefigurava sistemi omogenei non differenziati. La proposta dell'Assemblea Costituente, peraltro, ha anche un'altra importante funzione simbolica. La nuova subalternità ha infatti le sembianze di chi non partecipa pragmaticamente e direttamente alla costruzione del proprio destino, ma si è rassegnato a delegare con l'inerzia chi riformerà farà per noi, su di noi, sopra di noi e probabilmente contro di noi. Del federalismo ottriatto la Sardegna non ha alcun bisogno. L'ora dei sardi non arriva con le sembianze di una rivoluzione contro il fantasma dell'invasore, ma sotto le aride spoglie di un popolo finalmente capace di un momento di unità compendiato nella scrittura di formule giuridiche apparentemente slegate dall'effettualità della storia. L'ora dei sardi non è nel federalismo, che eventualmente rappresenterebbe solo la traduzione politica di un processo costituente. L'ora dei sardi è nella partecipazione a scelte di fondo finalmente condivise.