



ASSOCIAZIONE
EX CONSIGLIERI
REGIONALI
DELLA SARDEGNA



**UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI CAGLIARI**

Facoltà di Scienze Politiche
Master Esperti della
Pubblica Amministrazione in Sardegna
Cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA

VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Ciclo di seminari e Forum permanente



AUTONOMIA INTERNA E SUSSIDIARIETÀ: IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

4

Cagliari
Venerdì 18 aprile 2008
ore 16,30

Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria

Interventi

Giovanni Lobrano

SOMMARIO. 1. Considerazioni terminologiche e concettuali. Lo Statuto dell'Autonomia è o no lo strumento della auto-«determinazione della forma di governo»? Le implicazioni anti-costituzionali e anti-democratiche di una terminologia scorretta; a. Cittadini non preoccupatevi: questa è soltanto una “legge statutaria” e la riforma dello “Statuto” resta impregiudicata; b. Cittadini non preoccupatevi di chi (vi) governa: la questione essenziale dello Statuto e della Costituzione è la “devolution”; 2. Considerazioni storiche e sistematiche; a. La contrapposizione storica in Europa tra ‘forme di governo’: il centralismo rappresentativo dei Regni nazionali e la democrazia federativa delle Repubbliche municipali; b. La nuova richiesta, in Italia, di democrazia federativa a base municipale; c. Le obiezioni pretestuose: “non abbiamo bisogno di democrazia perché l’abbiamo già” oppure “la democrazia non è efficiente-efficace”; 3. Fare del Consiglio delle Autonomie locali la seconda Camera regionale: passaggio obbligato della democrazia federativa: interna (statutaria) ed esterna (costituzionale).

Grazie alla Facoltà di Scienze politiche della Università di Cagliari e alla Associazione degli ex Consiglieri regionali della Sardegna, per l’invito a partecipare a questo Seminario.

Intendo articolare il mio intervento in una prima parte di considerazioni terminologiche-concettuali e in una seconda parte di considerazioni storiche-sistematiche, per potere - quindi - arrivare logicamente e credibilmente ad una conclusione propositiva puntuale.

1.

Considerazioni terminologiche e concettuali.

Lo Statuto dell'Autonomia è o no lo strumento della auto-«determinazione della forma di governo»?

Le implicazioni anti-costituzionali e anti-democratiche di una terminologia scorretta

a. Cittadini non preoccupatevi: questa è soltanto una “legge statutaria” e la riforma dello “Statuto” resta impregiudicata

A metà del secolo scorso, un autorevole romanista italiano (applicando al diritto le dottrine del *Corso di linguistica generale* [1906-11; 1916-22] di Ferdinand de Saussure e del *Tractatus Logico-Philosophicus* [1918; 1922] di Ludwig Wittgenstein) ha scritto un saggio, molto noto, per dimostrare che la prima dogmatica giuridica consiste nella terminologia¹. Ciò appare particolarmente evidente in questa nostra vicenda statutaria.

La terminologia che si è affermata e che distingue la cosiddetta “legge statutaria” dal cosiddetto “Statuto” (riservando la denominazione di “Statuto” ad una [presente o futura] legge costituzionale dello Stato italiano avente *ad oggetto* la Regione e definendo *soltanto* “legge statutaria” la legge con cui la Regione esercita la propria principale prerogativa autonomistica) è manifestazione e supporto - almeno in Sardegna - di un pensiero giuridicamente anti-costituzionale e politicamente anti-democratico.

Questa terminologia riprende -credo- il dato storico della natura costituzionale degli Statuti delle prime cinque Regioni ad Autonomia speciale (vedi l’art. 116 della Costituzione)² ma tradisce la lettera e lo spirito costituzionali. Infatti, secondo l’art. 123 della Costituzione, «Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e

¹ B. BIONDI, “La terminologia romana come prima dogmatica giuridica” in *Studi in onore di V. Arangio-Ruiz* II, Napoli, 1953. 73 ss.

² Così riformulato dall’art.2 L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

funzionamento» e tale «statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale». “Statuto” è, dunque, anche la «legge regionale» che, secondo l’art. 15 dello Statuto sardo attuale, «determina la forma di governo della regione»³. La terminologia dominante è, invece, caratterizzata dalla dissociazione tra “statuto” e “determinazione della forma di governo”; ciò che ha implicato -sempre almeno in Sardegna- una serie duplice di errori ed equivoci gravi: giuridici e politici.

Il primo errore giuridico della terminologia corrente consiste nella negazione (incredibile) ad una Regione ad Autonomia speciale del potere/dovere ‘più essenziale’ non soltanto delle Regioni ad Autonomia ordinaria ma *della* stessa autonomia e di *ogni* autonomia: cioè il potere/dovere di *darsi* il *proprio* Statuto. Eppure va da sé che anche per le Regioni ad Autonomia ordinaria la determinazione dell’ambito della stessa è materia costituzionale.

All’errore giuridico ha fatto seguito l’equivoco politico, in cui è incorsa la maggior parte dei cittadini sardi, ai quali è stato detto che ci si limitava all’adempimento di scrivere la cosiddetta “legge statutaria”, lasciando totalmente impregiudicata e da fare la “riforma dello Statuto”. I cittadini sardi hanno creduto che si trattasse *soltanto* di una ennesima legge regionale, deputata *soltanto* ad aggiustamenti organizzativi *interni* al ‘Palazzo’ e non hanno potuto capire che si stava - invece - mettendo mano alla riforma -lungamente invocata - dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione Autonoma della Sardegna; alla riforma, cioè, dei rapporti tra governanti e governati, tra apparato e cittadini.

L’effetto dell’equivoco, cioè il disinteresse e il disimpegno generalizzati, è stato - ovviamente - assolutamente determinante per i contenuti anti-democratici assunti dalla cosiddetta ‘legge statutaria’. Risultato desolante dal punto di vista democratico ma comodissimo dal punto di vista dell’inquilino del ‘Palazzo’ e dei suoi ospiti.

b. Cittadini non preoccupatevi di chi (vi) governa: la questione essenziale dello Statuto e della Costituzione è la “devolution”

Dire e pensare che lo Statuto non è il nostro primo e fondamentale esercizio della Autonomia ma qualcosa che ci deve essere ‘dato’ dall’esterno e dall’‘alto’ comporta, quindi, una seconda serie di errori ed equivoci giuridici e politici, i quali hanno in comune la idea che la questione di fondo della Autonomia regionale sia la determinazione statale dell’ambito delle competenze assegnate al governo regionale; ciò che, dopo avere distolto la attenzione dei cittadini sardi dalla «determinazione della forma di governo» regionale (ridotta a questione minore, da “legge statutaria”) la distoglie anche dalla determinazione della forma di governo statale (ridotta alla questione bieca della ‘devolution’, la quale - di per sé - è una mera manifestazione di egoismo applicato alle istituzioni pubbliche).

Recuperare il nesso essenziale tra Statuto e (auto-)determinazione della forma di governo ci consente di cogliere non soltanto la importanza della determinazione della forma di governo nella regione sarda ma anche il nesso *vero* tra questione statutaria e questione costituzionale: le quali consistono entrambe nella determinazione della - rispettiva - forma di governo.

La Costituzione vincola, ovviamente, gli statuti regionali alla «armonia» con se stessa. Da ciò discende la eventualità che, per realizzare una *riforma* statutaria di *un certo* genere, sia necessario porre mano ad una *riforma* costituzionale *dello stesso* genere. Ciò, però, non significa affatto che noi Sardi dobbiamo, quindi, attendere le determinazioni statali per decidere i nostri orientamenti. *Nel contesto autonomistico nel quale siamo o nel quale dovremmo essere: è anche vero (anzi, è anche ‘più vero’) il contrario*. È, cioè, anche (più) vero che, se vogliamo una riforma costituzionale di *un certo* genere, dobbiamo porre mano a una riforma statutaria *dello stesso* genere.

³ Comma 2, aggiunto con l’art. 3, L.Cost. 31 gennaio 2001, n.2.

Se noi, in Sardegna, facciamo la scelta di una forma di governo caratterizzata dalla concentrazione verticistica del potere decisionale (come, sciaguratamente, è stato fatto con la “legge statutaria”, anche se poi questa legge si è, fortunatamente, arenata di fronte al *referendum* popolare) certamente non abbiamo né titolo soggettivo né possibilità oggettiva di chiedere una forma di governo diversa a livello statale. Viceversa, è necessario/sufficiente che la Regione sarda avvii (chiaramente e fortemente) una riforma del processo di formazione della *propria* volontà in senso democratico, per *potere* e - soprattutto - per *sapere* (più che per *dovere*) promuovere un orientamento omologo a livello nazionale.

Credo che (e mi pare di capire che, da questo punto di vista, la mia posizione coincide con quella dell'onorevole Salvatore Cherchi) occorre rovesciare la concezione vecchia e sorpassata della specialità autonomistica, di tipo difensivo, ovvero sia volta *soltanto* a ritagliarsi spazi protetti rispetto alla volontà dello Stato, e adottare - invece - una concezione nuova della specialità autonomistica, di tipo espansivo, ovvero sia volta *anche* a concorrere alla formazione di quella volontà. La nuova frontiera della specialità della autonomia sarda sta nella capacità che avrà - o meno - la Sardegna di prefigurare al proprio interno e - pertanto - di *esportare* al proprio esterno una forma di governo democratica.

Allora, abbiamo una ragione ulteriore per dedicare grande attenzione alle scelte statutarie che facciamo nella Regione sarda: perché stiamo - *contestualmente* - concorrendo alle scelte costituzionali che saranno fatte *per* noi e - forse - *contro* di noi nello e dallo Stato italiano.

Peraltro, i risultati delle ultime elezioni politiche rendono particolarmente urgente queste nostre scelte statutarie; anzi, a causa del tempo perso con la cosiddetta “legge statutaria”, siamo già pesantemente in ritardo. Gli esiti elettorali statali comporteranno, infatti, una accelerazione del processo di riforma costituzionale, precisamente (dobbiamo credere) secondo la *vecchia* logica del 2006, che, con il nome di “federalismo (fiscale)”, propugna *non* forme di democratizzazione *ma* forme “di accentramento politico e di frammentazione amministrativa”, sulla cui disastrosa pericolosità - in generale per tutti, almeno sui tempi lunghi, ma in particolare per Regioni come la Sardegna, già nei tempi brevissimi - non posso ora soffermarmi e forse neppure necessita farlo⁴.

È assolutamente ovvio che, a fronte di una - rinnovata - spinta per la riforma costituzionale nel senso del centralismo politico, non limitato ma esaltato dalla frammentazione amministrativa (spinta che si preannuncia molto forte per il numero - se non per la qualità - di sostenitori e di argomentazioni) la Sardegna non potrà più confidare nella reazione conservatrice, come è stato in occasione del *referendum* con il quale abbiamo bocciato - peraltro giustamente - la riforma costituzionale del 2006. Così come lo Statuto, anche la Costituzione non va santificata, va riformata. La pro-posizione difensiva-reazionaria - sicuramente - perdente va sostituita con la pro-posizione espansiva-‘rivoluzionaria’ - almeno potenzialmente - vincente di un modello costituzionale-statutario o, meglio, statutario-costituzionale *alternativo* a quello dell’“accentramento politico e della frammentazione amministrativa” all’insegna dell’egoismo (fiscale): un modello statutario-costituzionale *democratico*, che assicuri ai cittadini Sardi il ‘peso’ cui hanno diritto e cui - quindi - giustamente aspirano sia nel governo regionale sia (insieme ai cittadini delle altre Regioni italiane) nel governo statale.

⁴ Rinvio comunque, chi fosse interessato ad un approfondimento, a due miei interventi precedenti: “Federalismo e de-centramento: i caratteri e le distinzioni” in AA.VV., *Il Federalismo Sardo* [= *Quaderni della Fondazione* - Atti del Convegno Cagliari 6-7 dicembre 2001 - Ed. Fondazione Sardinia] Cagliari 2003, 107-116 e “Costituzione italiana e Statuto sardo tra federalismo vero e federalismo falso”, in *Quaderni Bolotanesi*, n. 31, anno 2005, 29-45.

2.

Considerazioni storiche e sistematiche

a. *La contrapposizione storica in Europa tra 'forme di governo': il centralismo rappresentativo dei Regni nazionali e la democrazia federativa delle Repubbliche municipali*

Per individuare questo modello statutario-costituzionale democratico, non abbiamo bisogno di esercitarci nella invenzione di "futurismi" utopici. Anche perché rischiamo di commettere errori gravi, come quelli che il generale persiano Megabazo attribuisce ai fondatori di Calcedonia e Montesquieu all'autore di *Oceana*⁵. Dobbiamo, invece, guardare alla storia del diritto: senza "nostalgie" ma per comprenderne i meccanismi, nei quali siamo immersi. E veniamo, così, alla parte delle considerazioni di ordine storico-sistematico.

Tutta la storia europea (a partire dalla fase di cambiamento epocale che è la crisi del feudalesimo, cioè della organizzazione 'politica' che ha dominato l'Europa medievale fino al 1100) è la storia di un confronto dialettico - diffuso e continuo - tra due soluzioni tra loro alternative del problema della forma di governo, che è - soprattutto - il problema della formazione della volontà pubblica.

Semplificando, possiamo dire che due grandi 'forme di governo' (uso qui l'espressione in senso lato) segnano profondamente (anche intersecandosi ma perlopiù scontrandosi tra di loro) tutta la storia europea, cioè tutta la *nostra* storia; esse sono la forma di governo dei «Regni nazionali», che - nel '200 - si fanno «parlamentari», e la forma di governo delle «Repubbliche comunali», che riprendono vigore *con* le loro antiche ('municipali') istituzioni 'comiziali'⁶.

Nei Regni nazionali, che si organizzano con ordinamenti rappresentativi, il processo di formazione della volontà è centralista e discendente, cioè si forma in alto e discende verso il basso, diramandosi dall'apparato centrale verso la periferia. Nelle Repubbliche comunali, che si «consociano» in «confederazioni», il processo è, invece, esattamente il contrario: è democratico e ascendente, cioè si forma nelle assemblee delle comunità locali e - attraverso sintesi successive - giunge alla formazione di una - via via 'superiore' e più ampia - volontà unitaria.

L'esempio per eccellenza di ordinamento centralistico-rappresentativo è il Regno inglese e l'esempio per eccellenza di sistema democratico-federativo è la Confederazione elvetica.

La storia di questi due esempi è straordinariamente sincrona. Quasi esattamente nella stessa data in cui nasce (nel 1293-94) il "Model Parliament" inglese, nasce (nel 1291, con il patto associativo di tre comunità rurali, Uri, Schwyz e Unterwalden) la Confederazione Elvetica: una confederazione di autonomie locali, la quale giunge fino ai giorni nostri, perdendo soltanto in epoca contemporanea, sopraffatta dall'ondata centralistica-rappresentativa ottocentesca, parte della sua spinta democratica-federativa.

All'inizio della epoca moderna, il massimo teorico dell'ordinamento centralistico-rappresentativo è François Hotman (*Franco-Gallia*, 1573) mentre il sistema democratico-federativo è teorizzato da Johannes Althusius, nel suo trattato *Politica Methodice Digesta* (1603-1614). La *Politica Methodice Digesta* è la grande opera teorica della multisecolare

⁵ Montesquieu, *Esprit des lois*, xi.6 «Harrington, dans son *Océana*, a aussi examiné quel étoit le plus haut point de liberté où la constitution d'un État peut être portée. Mais on peut dire de lui qu'il n'a cherché cette liberté qu'après l'avoir méconnue, et qu'il a bâti Chalcedoine, ayant le rivage de Byzance devant les yeux»; citazione da Erodoto, *Storie*, iv.144: «Megabazo lasciò imperitura memoria di sé presso gli abitanti dell'Ellesponto grazie a una sua frase: giunto a Bisanzio e venuto a sapere che i Calcedoni si erano stabiliti in quella regione diciassette anni prima dei Bizantini, sentenziò che i Calcedoni erano stati ciechi per altrettanti anni; se non fossero stati ciechi infatti non avrebbero scelto come loro sede il luogo peggiore, avendo a disposizione il migliore».

⁶ Su questa contrapposizione, vedi G. LOBRANO, "'Modello romano' e 'costituzionalismo latino'" in corso di pubblicazione in *Teoria del diritto e dello Stato. Rivista europea di cultura e di scienza giuridica*.

esperienza democratica-federativa europea di matrice repubblicana-municipale romana: da non confondere con il recente “federalismo” nord-americano, semplice variante del parlamentarismo anglosassone e all’origine (con la mediazione tocquevilliana) della formula dell’“accentramento politico e decentramento amministrativo”, ovverosia - volgarmente - della ‘devolution’.

La contrapposizione tra queste due forme di governo ha avuto un momento culminante nel corso di un’altra crisi epocale: il passaggio, durante il secolo XVIII, dallo Stato assoluto di ‘ancien régime’ allo Stato costituzionale, attraverso - soprattutto - le teorizzazioni di Montesquieu (che sviluppa il pensiero di Hotman) e di Rousseau (che sviluppa il pensiero di Althusius). Ha prevalso, durante il secolo XIX e fino ai giorni nostri, la linea centralistico-rappresentativa.

b. La nuova richiesta, in Italia, di democrazia federativa a base municipale

Questa contrapposizione non è affatto finita con il Settecento e - anzi - oggi (quando, circa tre secoli dopo la morte del Re Sole⁷, siamo nuovamente in una fase di crisi epocale della forma dello Stato) abbiamo tutti i segni della loro reviviscenza.

Da una parte, la forma di governo della concentrazione decisionale tende ad esasperarsi (lo vediamo nelle istituzioni sia statali [e non solamente in Italia] sia regionali, le quali tendono a rafforzare il potere dei ‘leaders’) e produce una volontà corrispondentemente verticistica, che, con l’argomento giustificativo della rappresentanza popolare, *scende* dall’alto verso il basso.

Ma, se questa prima tendenza è - disgraziatamente - chiarissima (in particolare in Sardegna), abbiamo - fortunatamente - anche un’altra tendenza, più sottotraccia, più flebile, quasi in filigrana ma non per questo meno riconoscibile e non meno importante e che è esattamente opposta. È la tendenza alla ri-comparsa della forma di governo della partecipazione nel processo di formazione della volontà pubblica; la quale, *precisamente* attraverso i meccanismi democratici-federativi althusiani, ascende dal basso verso l’alto, ovverosia dalle comunità locali diffuse sul territorio verso il *loro* centro: ‘centro’ non ‘di comando’ ma ‘di servizio’ e, pertanto, sempre *sub iudice*, perché continuamente determinato dalle stesse Comunità locali, che ne sono il *prius* e che lo assumono a tale. Questa *altra* tendenza ha una serie di manifestazioni perfettamente visibili, sebbene decisamente meno forti delle manifestazioni della tendenza opposta, anche a causa della scarsa attenzione che la scienza costituzionale dedica loro.

Per fermarci alla fenomenologia italiana, la prima manifestazione crono-logica di questa linea è interna alla vita dei Comuni: è la introduzione (con la legge 81/1993) dell’obbligo per i Sindaci di essere eletti *con* “mandato imperativo”. *Contro* l’art. 167 della Costituzione, *rivoluzionandone* il principio alla base dell’“Ordinamento” (il *divieto* di mandato imperativo), i sindaci sono ora tenuti da questa legge (sebbene “*lex imperfecta*”, perché priva di sanzione) a presentarsi ai cittadini-elettori *con* un programma a cui devono o quantomeno dovrebbero attenersi, se eletti. I sindaci attuali non possono più affermare, come facevano orgogliosamente i due campioni dell’ordine rappresentativo, l’inglese Edmund Burke (1774) e il suo emulo francese il Marchese di Condorcet (1792): «sono stato eletto per fare ciò che *io* ritengo giusto». Oramai, in Italia, i sindaci sono eletti per fare ciò che i cittadini-elettori hanno ritenuto giusto, sulla base (ovviamente) di una proposta, di una “*rogatio*” rivolta loro dagli stessi sindaci al momento della loro candidatura. Sempre all’interno dei Comuni, la partecipazione non si ferma al momento della elezione con mandato imperativo dei Sindaci ma tende a proporsi lungo tutto l’esercizio del loro mandato. Va, infatti, fortemente segnalato l’interesse crescente per un istituto che ci viene dalla America Latina, l’istituto del “bilancio partecipativo”, cioè della partecipazione dei cittadini alla formazione della legge di bilancio. La formazione del bilancio è parte fondamentale della questione della formazione della volontà pubblica. La

⁷ Versailles, 1 settembre 1715.

stessa famosissima *Magna Carta* del 1215 aveva *soprattutto* introdotto (§§ 12 e 14) il principio della “non tassazione senza consenso” dei tassati circa la quantità e l’uso delle tasse.

A queste ‘novità’ interne alla vita comunale dobbiamo allineare le novità che riguardano la vita esterna dei Comuni, nell’ambito regionale. Dopo alcuni tentativi - sempre in questa stessa direzione - di riforme costituzionali clamorose: mi riferisco al tentativo - straordinariamente ambizioso - di *sostituire* il “Parlamento” con il sistema delle Autonomie⁸ e al tentativo di abrogare *tout court* il divieto costituzionale di mandato imperativo⁹, l’unico istituto costituzionale veramente innovativo introdotto negli ultimi tempi è stato (nel 2001) il Consiglio delle Autonomie locali. Il Consiglio delle Autonomie locali bilancia il principio della delega per rappresentanza posto alla base del Consiglio regionale, introducendo il principio - opposto - della partecipazione dei Comuni e delle Province alla formazione della volontà superiore.

Purtroppo (così come per la legge istitutiva dell’obbligo di programma da parte dei candidati-Sindaci) si tratta ancora una volta di una riforma ‘debole’, che non dà al Consiglio delle Autonomie un vero ‘potere’, limitandosi ad assegnargli una ‘funzione’ di pura “consultazione”.

Le riforme deboli sono pericolose perché rischiano di uccidere le istituzioni che evocano; queste, infatti, non disponendo degli strumenti necessari non possono funzionare e ciò porta a concludere che sono inutili. È quanto - purtroppo - sta avvenendo con un’altra istituzione, non ancora costituzionalizzata ma deputata anche essa (e con grandi aspettative) a risolvere democraticamente l’altra grande questione costituzionale, quella della “difesa della libertà contro il potere”. Parlo del Difensore civico, creato anche esso con una legislazione debole e, quindi, con il risultato della impotenza, della disillusione e - infine - delle patenti di inutilità, come quella assegnatagli (proprio in questi giorni) dal più diffuso quotidiano italiano¹⁰.

D’altro canto, la manifestazione italiana della linea democratica-federativa appare rafforzarsi completando il proprio *sistema* oltre la dimensione regionale, nella dimensione statale. Ancora recentemente (17 ottobre 2007), la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha approvato alla unanimità il progetto di un Senato federale, che rilancia il progetto - già annoso - di trasformazione del Senato odierno in “camera delle regioni”. Anche qui devo segnalare il limite costituito dalla assunzione a modello del ‘Bundesrat’ austriaco anziché del ‘Bundesrat’ tedesco, istituto di tipo più francamente democratico-federativo, perché i rappresentanti dei ‘Länder’ - cioè i rappresentanti degli Stati federati - concorrono alle decisioni dello Stato federale *vincolati da mandato imperativo*¹¹.

⁸ Nel 1997, la Commissione bicamerale (presieduta da Massimo D’Alema) per la riforma della Costituzione, ha avanzato una proposta di modificazione della intitolazione attuale della Parte seconda della Costituzione, «Ordinamento della Repubblica», in «Ordinamento federale della Repubblica» e, soprattutto, di *sostituzione* dell’attuale Titolo I di questa Parte, «Il Parlamento», con un nuovo Titolo I così formulato: «Comuni, Province, Regioni, Stato».

⁹ Il 20 aprile 1999, 21 deputati del Parlamento hanno presentato la «Proposta di legge costituzionale n. 5923 [...] “Modifica dell’articolo 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo”» per la *abrogazione* del divieto.

¹⁰ L. SALVIA, “Il difensore civico. Fine di un’illusione” in *Corriere della Sera*, 7 aprile 2008, 10 s. Noto che la “legge statutaria” sarda, proposta dalla giunta regionale e approvata dal consiglio regionale ma bocciata dal *referendum* popolare, neppure menzionava il Difensore civico.

¹¹ Si noti che mentre Labriola, in un commento alla riforma costituzionale del 2006, ne aveva contestato la natura autenticamente federale a causa della «riproduzione espressa del divieto di mandato imperativo» anche per il ‘Senato federale’, ciò che esclude l’«inserimento» dei «soggetti territoriali del decentramento politico (regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e ogni altra autonomia locale» nella «struttura costituzionale dello Stato» (S. LABRIOLA, “Prime riflessioni sulla nuova disciplina costituzionale del procedimento legislativo e dei rapporti tra le due camere parlamentari (in relazione al testo del disegno di legge approvato in prima lettura dalla camera dei deputati e dal senato della Repubblica senza modificazioni, ex art. 138 della costituzione)” in *Atti Convegno su Revisione Costituzione*, Università Luiss, 14/06/06: www.italialternativa.org) il commento di D’Atena all’ultimo d.d.l. cost. è “Finalmente un senato ‘federale’”

Possiamo concludere queste considerazioni storiche e sistematiche riconoscendo anche in Italia la reviviscenza del bisogno e della volontà di una ri-organizzazione statutaria e costituzionale di natura democratica-federativa a base municipale: il bisogno e la volontà di una forma di governo caratterizzato da un processo decisionale partecipato e ascendente, per sintesi successive, in cui i cittadini determinano la volontà dei Comuni, i Comuni - anche attraverso le Province - determinano la volontà delle Regioni, le Regioni determinano la volontà degli Stati e gli Stati determinano la volontà delle organizzazioni sovrastatali. Vi sono - infatti - giuristi che sostengono (ed io concordo) che questo modello costituzionale democratico-federativo a base municipale sia il modello giusto anche per la Unione Europea¹².

c. Le obiezioni pretestuose: “non abbiamo bisogno di democrazia perché l’abbiamo già” oppure “la democrazia non è efficiente-efficace”

Alla soddisfazione di questi bisogni e alla realizzazione di queste volontà e di queste prospettive si contrappone la credenza della loro improponibilità teorica o della loro anti-economicità pratica.

Si tratta di credenze fortemente radicate ma assolutamente false e di cui occorre liberarsi per potere riacquistare la capacità di ragionare.

La prima di queste credenze è che porre il problema della democrazia in presenza di istituzioni rappresentative non ha senso, dal momento la democrazia si traduca precisamente nella delega concessa ai governanti con l’istituto della rappresentanza politica. Ora, non invito ad andare a leggere autori come Jean-Jacques Rousseau (1764) o più recenti come Max Weber (1922), Hans Kelsen (1925), Raymond Carré de Malberg (1931), Costantino Mortati (1975) o recentissimi come Bruce Ackerman (2000) ma - semplicemente - ad andarsi a guardare i dizionari giuridici¹³, per vedere come viene liquidata la idea della democraticità della rappresentanza politica.

Ma poi, anche una volta chiarito che attribuire a pochi o ad uno la ‘rappresentazione’ della volontà di tutti non è affatto una soluzione democratica, occorre fare i conti con una seconda e più resistente barriera difensiva, costituita dalla credenza che, ai fini dello sviluppo socio-economico, la concentrazione decisionale - garantita dall’istituto rappresentativo - è comunque necessaria per la rapidità, per la efficienza/efficacia, per - in una parola - la ‘governabilità’ che la contraddistingue. Anche questa credenza è rotondamente falsa. La scienza economica più recente sta scoprendo l’esigenza della democrazia proprio ai fini dello sviluppo economico. La dottrina del “capitale sociale” è diventata, ormai, moneta corrente del ragionamento economico; ormai, nel computo delle risorse economiche, c’è non soltanto il capitale finanziario e umano ma anche il capitale sociale. E il capitale sociale è proprio la “tradizione civica”¹⁴, cioè la tradizione della partecipazione democratica dei cittadini al governo della cosa pubblica - prima di tutto - nella dimensione municipale e - quindi, attraverso il meccanismo federativo - nelle dimensioni via via superiori.

(A. D’ATENA, intervento al Seminario di AStRID - Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull’innovazione nelle amministrazioni pubbliche, *Il disegno di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera*, Roma 18/10/07: www.issirfa.cnr.it) pure riconoscendo che «la seconda camera “federale” più federale al mondo» è il ‘Bundesrat’ tedesco.

¹² Th. HÜGLIN, *Sozialer Federalismus. Die politische Theorie des Johannes Althusius*, Berlin - New York 1991.

¹³ D. NOCILLA - L. CIAURRO, “Rappresentanza politica”, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVIII 1987, s.v.; G. FERRARI, “Rappresentanza istituzionale”, in *Enciclopedia Giuridica*, XXV, Roma 1991, s.v.

¹⁴ R. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) ed. it. *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano 1993; Id. *Bowling Alone: the collapse and revival of American community* (2000) ed. it. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna 2004; su cui vedi Clementina DELLA PEPA e L. IACCARINO, “Capitale sociale: Putnam e i suoi critici” in *Capitale sociale.org*, 30/3/2007 (in questo testo sono riuniti due articoli apparsi separatamente in due numeri della rivista *Il tetto* nel 2006). Si veda anche A. SENN, *Development as Freedom* (1999), tr. it. *Lo sviluppo è libertà*, Milano 2001, in part. il cap. 6 “La importanza della democrazia”.

3.

**Fare del Consiglio delle Autonomie locali la seconda Camera regionale:
passaggio obbligato della democrazia federativa: interna (statutaria) ed esterna (costituzionale)**

Le indicazioni sul piano operativo sono chiare.

Se vogliamo una riforma statutaria che consenta ai sardi di essere protagonisti in Sardegna e di pretendere di esserlo anche in Italia, dobbiamo puntare, in Sardegna e in Italia, su una forma di governo caratterizzata dalla diffusione del potere decisionale attraverso il modello democratico-federativo a base municipale, che ho cercato rapidamente di evocare.

E se vogliamo la riforma democratico-federativa dello Statuto (e, quindi, della Costituzione) l'istituto nodale sul quale dobbiamo operare è il Consiglio delle Autonomie locali.

Il rafforzamento del Consiglio delle Autonomie, facendone un soggetto decisionale reale, è il punto fondamentale della riforma prossima dello Statuto sardo.

È stato già proposto di fare del Consiglio delle Autonomie locali una vera "seconda camera" regionale, con competenza specifica in materia di legge di bilancio¹⁵. Concordo totalmente con questa proposta. Del resto, io stesso avevo presentato una proposta simile nel 1994-95, durante la mia esperienza di Assessore per le riforme della Regione Autonoma della Sardegna¹⁶.

Quattordici anni fa questa proposta era forse ancora troppo avanzata, oggi rischiamo di essere in ritardo nella sua realizzazione.

¹⁵ Proposta avanzata dal Senatore e Segretario del PD sardo, Antonello Cabras, dal Sindaco di Carbonia e Presidente dell'ANCI sarda, Salvatore Cherchi e dal Presidente della Provincia di Cagliari e Presidente del Consiglio delle autonomie locali, Graziano Milia (vedi AGI [« Agenzia Italia »] Cagliari, 11 ott. 2007 ; contraria la Giunta regionale sarda : vedi «Regione Autonoma della Sardegna - 11.10.07 - comunicati stampa - Statutaria e Riforme, Dadea replica alle proposte di Cabras e Cherchi»).

Vedi anche la sentenza del 14 novembre 2006 n. 370 della Corte costituzionale, circa i poteri, del Consiglio delle Autonomie locali della Provincia Autonoma di Trento, di «proporre le leggi» e di «partecipare alla formazione delle leggi».

¹⁶ «Proposta di legge» per la riforma della legge regionale 1975/33 sulla programmazione in Sardegna, con l'inserimento a pieno titolo dei Comuni e delle Province nel processo programmatico della RAS. Il testo della proposta è stato pubblicato in *Presenza. Periodico della CISL sarda*, anno XVI-n.93 - ottobre 2000 n.4, 22 ss. (in appendice ad un mio contributo sul nesso tra "Riforma costituzionale e riforme statutarie" e sul "Federalismo interno ed esterno alla Regione" [pp. 5-21]).