

Presente e futuro

PERIODICO
DELL'ASSOCIAZIONE
TRA EX CONSIGLIERI
REGIONALI
DELLA SARDEGNA

9

SOMMARIO

Benedetto Ballero
Salvatore Bonesu
Pietro Ciarlo
Luigi Cogodi
Efisio Corrias

Aniello Macciotta
Italo Masala
Pietro Pinna
Pier Sandro Scano
Gian Mario Selis

APRILE 1996



Presente e Futuro n. 9 – aprile 1996

L'autonomia speciale sarda tra neoregionalismo e federalismo

Atti dell'incontro - dibattito

Cagliari, 29 novembre 1995

Sommario

Pietro Pinna, *editoriale*

Efisio Corrias

Gian Mario Selis

Salvatore Bonesu

Benedetto Ballero

Pietro Ciarlo

Luigi Cogodi

Aniello Macciotta

Italo Masala

Pier Sandro Scano

Efisio Corrias, *chiusura*

Editoriale

Pietro Pinna

L'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna aveva programmato una serie di incontri-dibattito sulle riforme istituzionali, dando inizio, il 22 novembre 1993, alla prima iniziativa su "L'autonomia speciale sarda nell'Europa delle Regioni", alla quale parteciparono, come relatori, gli europarlamentari Felice Contu, Mario Melis e Andrea Raggio.

Presenti a questo primo incontro i giornalisti Giorgio Melis, vice direttore de "La nuova Sardegna", Gianni Filippini, presidente di "Videolina", Giancarlo Ghirra, per "L'Unione sarda" e Jacopo Onnis per la RAI, che hanno alimentato il dibattito attorno ai rapporti tra la Regione sarda e la Comunità europea.

I lavori di questo primo incontro-dibattito sono stati presieduti dall'onorevole Mariarosa Cardia, Vice Presidente dell'Associazione.

Il secondo convegno sulle riforme su "L'Autonomia speciale sarda tra neoregionalismo e federalismo", svoltosi a Cagliari il 29 novembre 1995, sotto la Presidenza del senatore Efisio Corrias, ha rappresentato una seconda tappa importante sul ruolo della autonomia speciale sarda in vista del nuovo ordinamento statale e del regionalismo europeo.

Dopo gli incontri ai quali hanno partecipato i parlamentari europei e i consiglieri regionali della Sardegna è previsto (dopo la parentesi elettorale) un ulteriore convegno a cui saranno invitati parlamentari della nuova legislatura per il completamento del ciclo di dibattiti e per un nuovo impegno politico sulle riforme istituzionali.

L'Associazione, come per il passato, curerà la pubblicazione degli atti, nella convinzione che essi rappresentino un utile strumento e comunque un punto di riferimento importante nel dibattito sulle riforme.

Efisio Corrias

Amici consiglieri regionali, ex consiglieri regionali e comunque tutti coloro che sono presenti, in particolare i soci dell'Associazione "Amici del Libro" che così gentilmente ci hanno offerto la loro sede e tutti gli altri che mi auguro verranno presto, vi dò il benvenuto a questo dibattito.

Questo incontro che noi, come Associazione degli ex Consiglieri, abbiamo voluto è uno

della serie di riunioni che ormai da tempo portiamo avanti, e voglio ricordare che noi, un tema come quello che è oggi in discussione, io abbiamo già affrontato nel 1981 e nel 1983. E siccome come Associazione degli ex consiglieri, abbiamo anche una rivista, “Presente e Futuro”, nella quale pubblichiamo tutti i nostri lavori, io ho portato con me proprio quella relativa agli anni '81-'83. (in due diversi incontri) aventi come titolo “Statuto regionale sardo: esperienze e prospettive”. Dove è chiaro che la parola “prospettive” voleva significare, soprattutto il da fare, dopo aver esaminato il lavoro già fatto, per continuare cioè sulla strada che era stata tracciata: una strada che indubbiamente sin dall'inizio rivendicava una maggiore autonomia della Sardegna. È notorio che durante il periodo della Consulta regionale, vi fu un deputato del Partito sardo d'Azione, l'on. Lussu, che propose di far nostro lo Statuto siciliano che era stato approvato da qualche anno, e che ci sembrava fosse veramente uno Statuto adeguato anche come “competenze” da devolvere alle regioni. Purtroppo, nelle discussioni che seguirono poi, in sede di Consulta, ebbe il sopravvento il gruppo di chi riteneva, non dico poco simpatico, ma comunque, non conveniente, l'accodarsi ad uno Statuto già fatto, e che invece fosse meglio studiarne uno che fosse più adatto per la Sardegna e che avesse proprio la freschezza e l'entusiasmo, diciamo, di chi lo portava avanti in quel momento.

Iniziando questa presentazione, voglio leggere qualcosa che io scrissi nella rivista di cui vi ho parlato. Avevo premesso, nella introduzione al primo numero unico della nostra Associazione, che uno degli strumenti più idonei per dimostrare la validità del nostro impegno e della nostra presenza. era quello di promuovere incontri di studio e di riflessione, non con lo scopo di raggiungere decisioni che non ci spettano, né quello di verificare maggioranze che sono al di fuori del nostro rapporto associativo, ma con l'intento più modesto, ma forse più “veritiero”, di dialogare, di discutere, esporre tesi e soluzioni ricavando idee e pro-poste che i responsabili legislativi avrebbero potuto in seguito e nelle sedi opportune verificare ed approfondire. Gli incontri ed i dibattiti che abbiamo tenuto, hanno avuto questo obiettivo da raggiungere, e lo abbiamo raggiunto con la pubblicazione di tutti i lavori fatti. Ne abbiamo tenuto altri: cito come esempio quello sull'agricoltura in Sardegna, sui porti franchi e punti franchi, problema che ora ritorna di attualità, dato che, a distanza di tempo, non sono stati ancora risolti.

Questi grossi problemi accennati ed altri non sono ancora giunti a realizzazione, mentre sono basilari per lo sviluppo. Ho detto questo come presentazione, proprio per informare chi non lo sapesse o ricordare chi lo sa, quale è lo scopo di questa

Associazione che ormai esiste da più di vent'anni e in cui sono iscritti moltissimi degli ex consiglieri e partecipano alle riunioni assembleari quando rinnoviamo le cariche sociali. Cerchiamo di essere utili a chi, oggi, degnamente rappresenta la Sardegna nel Consiglio regionale e a chi ha poteri per poter realizzare qualcosa di nuovo.

Questo incontro-dibattito di oggi è il secondo di una trilogia che noi avevamo pensato già un anno e mezzo fa. Uno è stato già realizzato nel novembre del 1993. Perché abbiamo tardato nel realizzare gli altri? Perché in seguito, in questi anni, si sono svolte elezioni di tutti i tipi a breve distanza, e ciò ci metteva in una situazione un pò delicata, poiché la nostra Associazione segue una linea diversa. Da noi si discute, dobbiamo dire, in un clima fraterno, lontano da ogni asprezza: in un clima che vede, l'uno accanto all'altro, persone che in passato hanno lottato una di fronte all'altra, (seppur nel rispetto reciproco) con posizioni spesso contrapposte.

Allora, dicevo, la prima trilogia si è svolta con interventi dei tre europarlamentari allora in carica: dell'on. Felice Contu, dell'on. Andrea Raggio e dell'on. Mario Melis, i quali vennero intervistati da un gruppo di giornalisti.

Il secondo era previsto con la partecipazione di parlamentari nazionali, ed erano i tempi in cui c'era la commissione interparlamentare che si interessava del problema e avevamo già previsto di invitare l'on. Jotti, per tanti anni Presidente della Camera dei Deputati, l'on. Soddu che era uno dei sardi che era presente in Commissione, e l'on. Labriola, socialista, cercando di avere presenti, come rappresentanti, i maggiori gruppi politici. Ma quell'incontro è sfumato per le circostanze a tutti note, ed allora abbiamo preferito, in questa occasione, arrivare alla terza fase, che è quella di sentire i responsabili attuali istituzionali del Governo e del Consiglio regionale: ed ecco perché, oggi, coloro che parleranno saranno il Presidente della Commissione speciale per la revisione dello Statuto, l'on. Bonesu. e poi i rappresentanti dei vari gruppi per vedere a che punto sono arrivati nello studio di questo problema, e se e quali prospettive si vedono e a quale distanza di tempo. Sono previsti gli interventi, all'inizio ed alla fine, dei Presidenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale.

Detto questo vi ringrazio ancora per essere venuti. Dò la parola senz'altro all'on. Gian Mario Selis, Presidente del Consiglio regionale, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Gian Mario Selis

Nel portare il saluto del Consiglio regionale e mio personale, e nel ringraziare l'Associazione degli ex consiglieri. credo che questa rappresenti una occasione importante per svolgere

un'approfondita riflessione sull'autonomia e sul federalismo, al di là delle retoriche e delle battaglie politiche contingenti. Un approfondimento pacato, serio e utile per tutti, e soprattutto per noi che siamo chiamati in Consiglio regionale a confrontarci su questi temi.

Voglio, prima, porgere anche il saluto di tanti colleghi consiglieri che non possono prendere parte a questo dibattito perché sono impegnati nelle varie commissioni consiliari, proprio in queste ore, sull'esame del bilancio regionale che deve essere completato urgentemente.

Il tema che affrontiamo oggi sta alimentando un dibattito sempre più intenso, all'interno del quale, tuttavia, non sempre la forza dei toni corrisponde al valore dei contenuti. Il fatto è che si parla sempre più per slogan, in una società che diventa sempre più retorica e legata alle mode. E così tutti si definiscono federalisti e tutti liberisti, salvo che nessuno indica i contorni e i contenuti da attribuire a tali concetti.

Provocatoriamente, mi permetto di dissentire, di uscire dal coro. E non perché non sono federalista. Piuttosto per chiamare allo scoperto chi si definisce troppo genericamente federalista, e capire, così, se, quando usiamo questo termine, ad esso attribuiamo i medesimi contenuti e significati. Per questo l'iniziativa odierna è importante, in quanto spero consenta utili chiarimenti.

L'attuale dibattito sulle riforme dello Stato non può essere disgiunto dal dibattito sulla riforma del regionalismo e sulle forme di autonomia. Ma occorre fare un passo indietro e comprendere che il modello di Stato che si è realizzato, che abbiamo vissuto e stiamo vivendo è nato con la società industriale. Essa, fin dai suoi albori, aveva l'esigenza di superare la società feudale, eccessivamente frammentata e parcellizzata, e realizzare un modello di Stato e un sistema monetario capaci di assicurare alle produzioni di scala un mercato adeguato entro il quale potessero svilupparsi ed affermarsi. Sono queste condizioni ed esigenze che determinano la nascita degli stati nazionali.

Cito questi riferimenti, non per un fatto storico fine a se stesso, ma per constatare che quelle esigenze della società industriale sono ormai superate. Siamo entrati nell'era della società post-industriale, proiettata su scala internazionale e planetaria, caratterizzata da un gigantismo d'impresa senza precedenti, dalle aziende multinazionali. Si calcola che 200 grandi imprese controllerebbero il sistema economico internazionale. Di fronte a tutto ciò non si può non vedere che il modello e la figura dello Stato nazionale in senso classico è sicuramente depotenziato. Gli Stati non fanno più i conti con i soli mercati interni, le imprese sono proiettate oltre i semplici confini nazionali se non vogliono essere messe fuori gioco, pertanto viene meno la capacità degli stati di influenzare i processi economici, modellare i processi di sviluppo, governare il

mercato.

In buona parte da questo deriva la crisi dello Stato, che cerca quindi di reagire, da un lato, con progetti d'intesa internazionale (si pensi agli accordi europei o alle altre forme di collaborazione internazionale), da un altro lato avviando forme di concentrazione dei processi di governo dell'economia e delle risorse con tendenze centralistiche, che mettono in crisi il regionalismo.

Si possono richiamare molte esperienze degli anni passati, soprattutto ripercorrendo il decennio '70-'80 in cui la deriva centralistica è stata fortissima. Negli anni '70 il regime finanziario della Regione ha subito pesanti mutamenti, e la medesima tendenza si è registrata nelle politiche industriali, agricole e via discorrendo. Le regioni hanno subito tale tendenza centralistica ed a loro volta hanno reagito alimentando una tendenza centralistica al proprio interno, che ha provocato tensioni anche forti, e fratture, con il sistema delle autonomie locali.

Il centralismo indebolisce l'intero sistema regionale. Per rafforzarlo occorre recuperare il senso di una nuova e diversa integrazione, di una diversa collaborazione che rispetti i diversi livelli istituzionali. Non si può più pensare allo Stato, se non nel quadro delle grandi organizzazioni internazionali, pertanto occorre pensare uno Stato nuovo, uno Stato diverso.

Il dibattito sulle riforme non può dunque limitarsi ad essere un momento di semplice aggiustamento: dobbiamo chiederci qual è il modello di Stato che può consentire, per un verso, la partecipazione alle grandi comunità internazionali, per un altro verso di rispettare la soggettualità delle comunità locali. Ma dobbiamo anche compiere un'analisi del sistema economico internazionale e del sistema di produzione della ricchezza, per individuare i processi capaci di orientare la dinamica del mercato verso la diffusione dei processi economici sul territorio.

Occorre una riprogettazione complessiva, occorre realizzare uno Stato che non sia più gestore, ma neppure un'istituzione minima che abdica al proprio ruolo di organizzazione e orientamento del mercato delle imprese. Uno Stato non più invadente della società, o monopolista, ma capace di stimolare uno scambio continuo con le varie articolazioni della società. Non lo Stato forte, ma neppure uno Stato debole. Lo Stato debole è deleterio: per le stesse Regioni, per le stesse autonomie locali, che hanno l'esigenza di dialogare con esso per governare i processi, e di partecipare alle decisioni. Ma ciò non può che avvenire in uno Stato unito, che sia il soggetto di riferimento dell'unità del Paese. Questa non può essere il risultato di proclami giuridici, per quanto solenni, ma di processi

d'integrazione tra le diverse aree e realtà del Paese. Tale unità non può essere affidata soltanto al mercato.

Il mercato crea ricchezza, ma, come qualcuno diceva, "non si occupa della giustizia"; in qualche modo non si occupa della sua distribuzione. Occorre pertanto uno Stato - ed un sistema istituzionale, nazionale ed europeo - che si prefigga, ed abbia la capacità, non solo di stimolare la crescita, ma anche di diffonderla; che abbia la capacità di fondare l'unità del Paese sulla pari opportunità, per tutte le realtà, di crescere in piena sintonia. Occorre in definitiva riprogettare uno Stato che sia garante di sviluppo e piante di valori; di tutti quei valori sempre attuali della Costituzione: dei diritti del lavoro, dell'unità del Paese, del Mezzogiorno.

Se questo è l'obiettivo - avere coscienza dei limiti attuali dello Stato, ripensarlo e riprogettarlo nel quadro delle comunità internazionali, per governare i processi e garantire l'unità, non più come Stato gestore, ma come garante dello sviluppo - allora bisogna constatare che la riforma necessaria è davvero profonda e strutturale.

Per fare ciò, non basta un'azione meramente culturale e teorica. Occorre mettere in atto una grande operazione politica, che dipenderà, certamente, dalla stessa elaborazione culturale e teorica e dal confronto dei valori di cui ciascuno di noi sarà portatore, ma i cui risultati saranno i conflitti fra realtà sociali, fra realtà politiche, fra realtà culturali e territoriali. Queste sono oggi in campo, non soltanto per sviluppare un dibattito astratto sul modello di Stato, ma per vivere un conflitto politico nel senso più pieno del termine, da cui scaturirà il modello di Stato.

Se dunque il risultato ultimo dipenderà, non soltanto dai contenuti che si elaborano, dai progetti e dalla modellistica istituzionali che saremo in grado di produrre, ma soprattutto dalla capacità politica che potremo sviluppare, occorre essere consapevoli che la Sardegna, il Mezzogiorno sono un soggetto politico debole. Fra tutti i soggetti, che nell'attuale momento storico si confrontano, noi viviamo drammaticamente la nostra debolezza: e come la Sardegna, tutte le aree marginali e le classi deboli.

È necessario allora affrontare il problema del "come contare di più". Il che significa, da un lato, individuare i progetti, le idee, i modelli, i contenuti, la cultura che possono darci maggiore forza contrattuale: ma, da un altro lato, realizzare le condizioni politiche, le intese, le integrazioni, l'entità, pur nelle diversità, fra le forze politiche, sociali e culturali che ci consentono di contare di più. Se non riusciremo a trovare maggiore forza politica complessiva, potremo anche sviluppare le migliori teorie sulla riforma dello Stato, sulla riforma delle Regioni, ma, allo stesso tempo, dovremo accontentarci di subire la volontà,

che deriva dalla forza, delle altre realtà territoriali, sociali, culturali economiche e imprenditoriali.

Mi sembra questo il punto cruciale: studiare, approfondire, mettere a fuoco contenuti e modelli di riforma, ma chiederci anche con quali strumenti politici, con quale forza, con quale cultura, noi - Regione sarda, Regione meridionale - siamo in grado di far affermare un modello di Stato che sia funzionale ai concetti di società unita nell'equilibrio, nello sviluppo diffuso e giusto. In altri termini, mentre diciamo che vogliamo un federalismo solidale, dobbiamo anche dire quali strumenti abbiamo per affermare questo modello. Se non affrontiamo questo problema, e se crediamo che tutto si possa risolvere semplicemente nell'indicare un modello istituzionale, rischiamo di risvegliarci all'indomani delle riforme con amarissime sorprese, perché ci troveremo in un nuovo modello di Stato, ma non in uno Stato migliore. Probabilmente uno Stato più debole rispetto ai poteri economici, che subisce le realtà territoriali più forti.

Intendo cioè dire che dobbiamo affrontare fino in fondo il dibattito su regionalismo e federalismo, senza esorcizzarlo, interrogandoci su che cosa proporre e con quale forza proporla. Nel partecipare agli incontri con i rappresentanti delle altre Regioni - sia presidenti delle Giunte sia dei Consigli regionali - vedo con preoccupazione la tendenza in atto nelle altre realtà, ed il modello di federalismo che a molte Regioni realmente interessa: il mero federalismo fiscale; tutto il resto poco interessa loro. Esse non guardano alle grandi riforme; per loro le riforme potrebbero limitarsi all'inserimento, nella legge finanziaria dello Stato, di una norma che stabilisca il principio del decentramento fiscale, per cui ad ogni Regione sono assegnate le risorse finanziarie raccolte nei rispettivi ambiti territoriali. Emblematica la richiesta della Regione Piemonte, in pieno dramma alluvione: "non vogliamo solidarietà dello Stato, dateci la possibilità di tenere e gestire il prelievo fiscale raccolto nella nostra Regione".

E questo chiedono la Lombardia, il Veneto, la Liguria. Possiamo anche comprendere tale posizione, ma dobbiamo comprenderla per fronteggiarla. Non sarà sufficiente respingere il "Fondo di solidarietà nazionale" indicato in molti recenti documenti dei Presidenti dei Consigli o delle Giunte. Non sarà con un "fondo elemosine" (per quanto pingue) che si risolverà alla radice la questione. Il problema di fondo è battersi perché Stato e Regioni individuino una sede istituzionale adeguata per affrontare unitariamente il processo di sviluppo del Paese. È questo in fondo il senso stesso dell'articolo 13 dello Statuto sardo ("Lo Stato col concorso della Regione" etc.). Sono convinto che quel principio andrebbe generalizzato, per definire che lo Stato, in quanto soggetto istituzionale di una comunità

solidale, col concorso ed insieme alle Regioni affronta le politiche di sviluppo, dei diritti fondamentali, del lavoro, della famiglia, della scuola, della sanità e così via. E questa congiunzione che porta a potenziare il ruolo delle Regioni, esaltandole in una prospettiva federalista, non squilibrata fra realtà forti e realtà marginali. Stato e Regioni diventano così due facce della stessa medaglia, due soggetti di una stessa realtà istituzionale, che affrontano di concerto i problemi della garanzia della Costituzione, dei diritti fondamentali, dei processi di sviluppo equilibrati.

Questo dibattito non dovrà pertanto essere mera occasione di approfondimento teorico, ma dovrà continuare in tutte le sedi possibili per interrogarci non solo sulle nostre aspettative e sulla validità dei progetti elaborati, ma anche per come e con quale forza, politica saremo in grado di confrontarci con gli altri soggetti. Per questa ragione - ne parlerà successivamente l'on. Bonesu, il Consiglio regionale si è dotato della Commissione speciale per la riforma dello Statuto; per individuare le forme di incontro e di confronto con lo Stato e con le altre Regioni, per trovare, pur nella diversità delle forze politiche, che caratterizza le democrazie, momenti di unità e di convergenza per affrontare quella sfida.

Il problema di fondo della Sardegna è contare di più, a livello nazionale ed a livello europeo. Ed inoltre contare di più migliorando l'efficacia dei propri processi e l'efficienza dei propri governi e della propria amministrazione. Tutto ciò in un rapporto diverso tra istituzioni e cittadini, perché da questo discende un consenso ampio e forte alle nostre iniziative e dibattiti, ai nostri progetti di riforma.

Questa è la sfida che abbiamo di fronte. Dobbiamo affrontarla tutti insieme, non solo gli addetti ai lavori, ma tutte le forze sociali, politiche e culturali. Se riusciremo ad essere consapevoli di questo problema, non eludere la necessità di contare di più a Roma ed a Bruxelles, individuare quali proposte realizzare con questa nostra nuova forza, allora potremo fare un importante passo in avanti, non sulla strada del dibattito, ma su quella della realizzazione politica delle riforme. Che non andranno a vantaggio delle sole Regioni sviluppate, ma a favore di tutto il Paese.

Vi ringrazio e vi rinnovo il mio saluto.

Ef시오 Corrias

Ringraziamo il Presidente del Consiglio, on. Gian Mario Selis, per aver svolto un concetto, mi pare, generale, in cui muoversi, e per aver sottolineato anche in questa

ultima fase che veramente occorre trovare il momento d'unione. La separazione, la divisione - che ha la sua ragione d'essere - deve, in certi momenti lasciare il passo alla considerazione che soltanto uniti si possono realizzare risultati concreti come anche in passato è avvenuto.

Dò la parola all'on. Bonesu, Presidente della Commissione speciale del Consiglio regionale.

Salvatore Bonesu

Lo Statuto regionale sardo è stato contestato fin dalla sua approvazione. Infatti, l'Assemblea costituente aveva approvato uno Statuto, che era depotenziato rispetto anche alle ipotesi minimali venute fuori dalla Consulta regionale, e chiaramente i limiti di questo Statuto furono evidenti nel momento in cui si cercò di attuarlo.

La Regione nella sua storia ha sempre scontato questo peccato originale dello Statuto; ha sempre avuto un rapporto difficile con lo Stato e ha avuto anche problemi di organizzazione interna, che nello Statuto hanno trovato la loro causa. Perciò il Consiglio regionale, praticamente dalla prima legislatura, si è sempre posto il problema di una riforma più o meno organica dello Statuto, giungendo nella nona legislatura ad affrontarlo con la creazione di una Commissione speciale che però riuscì a lavorare soltanto nell'ultimo periodo della stessa, elaborando un documento e lasciandolo in eredità alla successiva legislatura, nella quale si provvide all'elezione della Commissione, ma successivamente non si riuscì a farla operare.

In effetti soltanto nell'attuale XI legislatura il Consiglio regionale ha dato ad una Commissione che ha la possibilità di operare per un lungo tempo e sta cercando di andare avanti: in una situazione per certi versi più facile e per certi versi più difficile. Più facile perché oggi la rivendicazione di maggiori poteri alle Regioni, sia che si parli di neoregionalismo o federalismo - cose che sono molto nominalistiche - è un discorso che viene fatto comunemente. Oggi sono tutti liberisti o federalisti. Cioè, sembra che le differenziazioni ideologiche che agitavano la politica italiana fino a pochi anni addietro siano completamente scomparse. Non è che questo fatto trovi poi riscontro nell'azione di governo. Credo che forse un'analisi degli atti minuti di governo porti ad affermare che probabilmente gli ultimi governi sono stati molto poco federalisti e forse anche molto poco liberisti. Però il comune sentire è in questa direzione e quindi dovrebbe facilitare un discorso sicuramente più aperto sull'autonomia delle Regioni. Ma il fatto è che ci inseriamo in un dibattito che esiste.

Uno dei primi problemi, forse quello fondamentale su cui il lavoro della Commissione si scontra, è: nuovo Statuto, ma come? Nel quadro dell'attuale ordinamento costituzionale, o nel quadro di un futuro ed incerto ordinamento federale? Perché se aspettiamo un futuro ordinamento federale possiamo stare fermi. D'altra parte, credo che gli italiani abbiano il grande vizio di essere molto conservatori anche quando fanno i rivoluzionari. Basta vedere la modifica al sistema elettorale che ha conservato nel maggioritario principi di proporzionalità, per cui otteniamo i danni di tutti e due i sistemi più che i benefici.

È in questa situazione che probabilmente anche il federalismo, nonostante le enunciazioni, quando approderà, sarà probabilmente non molto dissimile dall'ordinamento regionalistico, come poteva attuarsi con l'attuale Carta costituzionale. Perché coloro che hanno sempre sostenuto che tutto sommato lo Statuto regionale non aveva bisogno di grandi riforme, hanno puntato sul fatto che lo Statuto è in parte inattuato. Ma, probabilmente, vi sono delle difficoltà ad una attuazione secondo dei principi corretti.

Perché nello Statuto regionale si sono incrostate, anche grazie ad un'azione della Corte costituzionale, non sempre molto aperta verso le istanze autonomistiche, delle interpretazioni riduttive per cui gli interessi fondamentali come le grandi riforme economiche e sociali, a scapito dei principi fondamentali dell'ordinamento, sono diventati, con un'interpretazione sempre più larga, dei limiti all'azione regionale. Per cui anche agendo sull'attuale quadro costituzionale, probabilmente, se si riuscisse, ad attenuare questi vincoli, si potrebbe avere un'autonomia speciale ben diversa da quella che abbiamo sperimentato negli ultimi 46 anni. Tutto sommato la Costituzione dice che le cinque Regioni autonome hanno forme speciali di autonomia. Non precisa in che cosa consistano queste forme speciali. Quindi procedendo ad una riforma dello Statuto e puntando a un'autonomia più vasta, ovviamente i limiti sono abbastanza tenui. Soprattutto se si eliminano quei limiti che sono introdotti negli articoli 3 e 4 dello Statuto.

Abbiamo quindi, come primo programma di lavoro, tentato di avere un terreno comune con le altre Regioni a Statuto speciale per verificare se anche da loro il problema fosse posto con gli stessi termini. E siamo arrivati a delle conclusioni di metodo che un pò ci lasciano sconcertati e, probabilmente, ci indurranno a rivedere la posizione. Perché siamo arrivati alla conclusione che le cinque Regioni a Statuto speciale hanno forme di autonomia completamente diverse. Non esiste un concetto comune di specialità nelle

cinque Regioni. Esse hanno avuto l'autonomia che è stata concepita negli atti fondamentali, negli Statuti, ciascuna per conto proprio, indipendentemente dalle altre. Cioè è mancato, nel momento in cui l'Assemblea costituente ha elaborato gli Statuti, che in realtà per la Sicilia e la Regione Valle d'Aosta avevano origine prima dei lavori della Costituente, un terreno unificante delle cinque specialità. Anche perché mentre per creare certe Regioni i motivi della specialità sono evidenti, per esempio per il Trentino Alto Adige fondamentale è l'applicazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, per Regioni come la Sardegna, i motivi della specialità non sono stati, neppure scritti. Ora non so se nel 1947-48 i motivi fossero talmente chiari o pacifici da non aver bisogno di essere tradotti nel testo legislativo. Sta di fatto che lo Statuto regionale della Sardegna nulla dice sui motivi di questa specialità. Cioè mancano una serie di norme, diciamo così, pregiuridiche, preordinamentali che diano i motivi di questa specialità. La cosa poi non è priva di effetti pratici, perché quando il Consiglio regionale approva una legge a tutela della cultura della lingua, la Corte costituzionale tira fuori il motivo che è materia dell'art. 5, anzi che si scontra con normativa statale, etc. Motivi che certamente non poteva sollevare per la Regione Valle d'Aosta o per il Trentino Alto Adige, che proprio su quella differenza linguistica basano la loro specialità. Noi, invece, come Sardegna, non abbiamo assolutamente una descrizione della specialità.

La Commissione ha affrontato, anche se non approfonditamente, il problema ed ha creduto di ravvisare i motivi di specialità della Sardegna. In primo luogo in un problema geografico che poi è quello che storicamente ha dato vita all'autonomia della Sardegna. Cioè il fatto di essere una Regione lontana dal continente italiano, che in certe particolari circostanze come la seconda guerra mondiale, è stata distaccata anche normativamente, sotto il profilo dell'azione di governo, dal continente e che comunque proprio per questa sua lontananza geografica ha dei problemi particolari economici e sociali. Un secondo ordine di motivi, invece meno definito è il motivo di una concezione dei sardi, che i sardi hanno di se stessi come popolo. Chiaramente questo è un argomento che ha dato luogo, non sotto il profilo giuridico, ma sotto il profilo politico a discussioni molto ampie: di popolo che non è divenuto nazione, di popolo che non ritiene di essere un popolo, e così via. Tuttavia nella concezione comune dei sardi la differenza tra essi ed i continentali, per usare un termine onnicomprensivo di quelli che vengono dal di fuori, esiste.

Quindi, credo che fra i motivi della specialità, al di là di che cosa si debba definire come popolo, nazione, etc., vi sia questo secondo motivo che andremo meglio a stabilire

nella discussione che prossimamente faremo in Consiglio regionale. Ridefinire l'autonomia sotto i vari profili dietro i quali va definita e deve in primo luogo risolvere il problema dei poteri.

Il sistema elaborato nei cinque statuti del '48 è un sistema per cui la generalità dei poteri appartiene allo Stato, salvo quelli che sono attribuiti agli enti locali e alla Regione, a cui sono attribuite competenze ben definite. Ora è chiaro che lo Stato come lo abbiamo conosciuto, questo modello di Stato nazionale che ci viene dall'800, aveva una dimensione adeguata ai mezzi di comunicazione di allora, alla capacità di governo di allora. Oggi è uno Stato allo stesso tempo troppo piccolo e troppo grande. Troppo piccolo per poter affrontare i grossi problemi dell'economia ma non solo dell'economia: vediamo già in materia di difesa, per esempio, che da quando è stata costituita l'Alleanza atlantica, l'organizzazione della NATO, parte essenziale dei compiti della difesa, è devoluta a questa organizzazione sovranazionale. L'economia. Ormai i lineamenti fondamentali sono in mano all'Unione Europea. Ci si sta avviando anche ad una politica monetaria comune. Anche la lotta alla criminalità che prima sembrava un terreno di caccia esclusiva degli stati nazionali si sta internazionalizzando. Certi compiti, che tradizionalmente erano attribuiti allo Stato, sono oggi attribuiti ad entità più vaste dello Stato. Nello stesso tempo, l'aumento dei compiti attribuiti ai poteri pubblici porta a dover dividere questi compiti nel territorio, portandoli il più vicino possibile ai cittadini.

Questo principio di sussidiarietà, che è stato elaborato anche in sede europea col Trattato di Maastricht, chiaramente corrisponde ad un'esigenza della pubblica amministrazione di evitare i colossi, i pachidermi, i grossi ministeri, per andare a strutture più agili. Non è che attribuendo competenze alle Regioni, soprattutto a Regioni come la nostra, così come sono organizzate oggi, il discorso sia molto funzionale. Ma su questo tornerò brevemente più tardi. Si pone quindi un problema di trasferimento di poteri dallo Stato centrale all'entità regionale. Sotto questo profilo, la confusione che si fa tra federalismo e regionalismo, ha pochi motivi di essere. Tutto sommato il fatto che uno Stato affermi di essere federale o regionale, non è molto rilevante sotto il profilo delle competenze e dei poteri attribuiti; possiamo avere Stati federali con molte competenze attribuite al centro o Stati regionali con molte competenze attribuite alle Regioni. Credo che la differenza fra Stato regionale e Stato federale si misuri sotto un altro profilo: quello della partecipazione delle «Regioni» alla formazione degli organi centrali dello Stato. Perché se noi avessimo, per esempio, una Camera delle Regioni, avessimo una Corte costituzionale con la partecipazione delle Regioni, allora direi che saremmo in presenza di uno Stato

federale, perché i singoli soggetti partecipano alla formazione degli organi centrali. Oggi siamo in uno Stato regionale perché ciò non avviene. L'unica partecipazione delle Regioni agli organi di governo centrale è quella minima partecipazione, possiamo dire simbolica dei rappresentanti dei Consigli regionali, all'elezione del Presidente della Repubblica. E questo, sicuramente, non caratterizza l'ordinamento.

Il problema dei poteri. L'ipotesi Stato Regione - Stato federale che si fa è di un rovesciamento. Cioè le competenze in via principale sono della Regione; competenze ben delimitate, invece sono dello Stato e in questo caso non possono che essere quelle della difesa (con i limiti che dicevo), quelle della politica monetaria, e conseguentemente delle grandi scelte economiche, quelle dell'unicità dell'ordinamento giuridico. Effettivamente, uno Stato ha una sua identità in quanto assicura a tutti i cittadini un pari trattamento. Quindi la persistenza ed anzi il rafforzamento, sotto questa veste, degli organi giurisdizionali, che danno l'impronta dell'ordinamento: Corte di Cassazione in primo luogo. Credo che la teoria dominante, e probabilmente anche la stesura che faremo, sarà in questo senso: lasciare tutta la giustizia, salvo quella onoraria, quale competenza statale. Proprio per assicurare questa unità dell'ordinamento giuridico. Unità delle regole per i cittadini. Le competenze da riservare allo Stato sono queste. Però, uno fra i grandi limiti all'autonomia delle Regioni è il fatto che esse non possono dettare norme né in materia civile né in materia penale. Penso che al di là dei limiti di materia incidano più i limiti di capacità regionale nelle leggi, della capacità di incidere. La Regione fa leggi sicuramente di natura amministrativa: tanto che spesso si crea un problema se i provvedimenti vadano presi con leggi o con strumenti che non sono una legge. Questo, effettivamente, è il grosso limite delle Regioni. Forse più di quello delle competenze per materia. Anche perché, tutto sommato, la Regione non ha grossa varietà di strumenti normativi. Infatti, anche i regolamenti nella Regione sarda vanno presi con delibera del Consiglio e quindi l'unica cosa che cambia è che anziché andare al visto del Governo vanno al visto della Corte dei conti., col risultato che la Regione fa pochi regolamenti. Cioè c'è la tendenza a fare leggi. E tra l'altro per quanto attiene alle leggi, ogni tanto il Consiglio regionale si sveglia e fa una legge quadro, una legge fondamentale. Però siccome ha la stessa durezza delle leggi che approva successivamente, anche la legge quadro, la norma fondamentale, viene messa nel nulla, magari da un emendamento approvato all'ultimo momento in Consiglio regionale. In particolare, per esempio, la normativa sulla contabilità della Regione, pone grandi limiti alla legge finanziaria annuale della Regione, che non potrebbe affrontare certi argomenti. Ma, siccome anche

l'emendamento approvato in Consiglio, nella miriade di emendamenti che arrivano sulla legge finanziaria, ha validità di legge, ed essendo legge successiva deroga alla norma fondamentale, credo che la legge di contabilità sia legge non abrogata esplicitamente, ma forse sia la più abrogata implicitamente dall'ordinamento regionale. Vi è, quindi, la necessità di un riordino della normativa regionale stabilendo che vi sono norme fondamentali, da approvarsi magari a maggioranza qualificata, norme legislative ordinarie e norme regolamentari chiaramente da approvare con procedure semplificate. Non similari a quelle di approvazione dei testi normativi legislativi.

Vi è un problema di ordinamento interno della Regione, anche perché lo Statuto del 1948 regola l'ordinamento interno della Regione in norme molto analitiche. Lo Statuto, credo sia invecchiato anche sotto questo profilo. Probabilmente nel '48, quando non vi era, per esempio, un'idea di Regione, si sentì la necessità di dettagliare in Statuto come doveva essere la Regione. come doveva essere ordinata. Oggi che la Regione è un concetto, una struttura pacifica, ritengo che invece vi sia la necessità di rimettere, magari a quelle norme fondamentali regionali interne alla Regione, gran parte dell'ordinamento. Lo Statuto deve regolare molto i rapporti con lo Stato e dovrebbe regolare poco la situazione organizzativa della Regione. Vi sono dei limiti, per esempio, come il limite del sistema elettorale proporzionale o il sistema di elezione del Presidente della Regione in elezione diretta, che con i mutati quadri normativi e in relazione al contesto dell'ordinamento, appaiono oggi veramente quali limiti. Occorrerebbe che la Regione avesse un'autonomia per poter regolamentare questi elementi secondo conoscenze che dopo 47 anni dall'approvazione dello Statuto si sono manifestate in tutta la loro evidenza. Quindi occorrerebbe andare a uno Statuto più snello conferendo maggiori poteri di autorganizzazione alla Regione stessa.

Ma essenziale nella riorganizzazione è un elemento che già era nello Statuto del '48, anche se è stato scarsamente attuato. Cioè la Regione non deve fare amministrazione spicciola, deve essere un ente d'indirizzo, di controllo. che deve dettare le grandi linee. Questo era già nello Statuto del '48: il decentramento verso gli enti locali. Invece la Regione è andata ad un'amministrazione indiretta attraverso gli enti regionali, attraverso la società, attraverso questi strumenti di diritto privato. Non è andata sulla retta via che era stata indicata di un decentramento verso i comuni. Le Province sono state ignorate in tutti questi anni, il mancato ente intermedio si è cercato di surrogarlo magari con strumenti come i comprensori che erano al tempo stesso espressione di Comuni e strutture della Regione. Con una commistione di compiti e di veste giuridica che non ne

ha consentito neppure un corretto funzionamento. E una parte che va rimeditata, rafforzando il ruolo delle autonomie locali e rendendoci conto anche che in Sardegna noi dobbiamo andare ad una unità dell'amministrazione.

Perché oggi abbiamo un'amministrazione statale, abbiamo un'amministrazione regionale, abbiamo l'amministrazione degli enti locali, lo credo che vadano superate queste separazioni. L'amministrazione statale in Sardegna deve essere la Regione. È chiaro che bisogna uscire dai clima di conflittualità, per cui la Regione è opposta allo Stato, ciò è stato in tutto questo periodo per motivi storici, per motivi istituzionali, per motivi politici. In uno Stato federale, al di là delle strutture centrali dello Stato, dei compiti che possono essere assicurati dalle strutture centrali statali, non vi deve essere spazio per una struttura periferica dello Stato centrale. Deve essere lo Stato periferico, la Regione ad assumere questi compiti amministrativi e nello stesso tempo andare ad un'unificazione dell'amministrazione con quella degli enti locali. Gli enti locali devono diventare Regione e la Regione deve essere espressione degli enti locali. Fra le proposte che abbiamo in esame, per esempio, vi è quella di dare la potestà d'iniziativa legislativa ai Consigli comunali. Si discute in I Commissione se si possa attuare, anche con l'attuale ordinamento, vista la legge costituzionale numero 2 del '93, una assimilazione dello stato giuridico dei dipendenti degli enti locali a quelli della Regione. Anche per creare quella mobilità di risorse, che non sono solo mezzi finanziari, ma anche di personale fra la Regione e gli enti locali. Se si vuole fare un decentramento occorre che tutto rientri all'interno dello stesso meccanismo. Questi sono i problemi che abbiamo ritenuto di affrontare in una situazione di Costituzione vigente, quelli su cui stiamo lavorando, su cui apriremo, nelle prossime settimane, un'ampia consultazione sul territorio. Ma credo che il problema che, tutto sommato, condiziona oggi il nuovo Statuto è il problema della finanza pubblica. Il discorso sul federalismo fiscale viene sollevato come un *prius* rispetto al federalismo istituzionale. È un discorso, credo, profondamente sbagliato sotto questo profilo. Perché vanno attribuite alle strutture decentrate, le Regioni e gli enti locali, i mezzi per provvedere alle funzioni a cui debbono provvedere. L'unità dello Stato deve portare anche ad uno standard di servizi uniforme, per cui vanno assicurate anche le risorse per questo standard di servizi uniformi in tutto il territorio. Tutto sarebbe facile in teoria se la finanza pubblica non fosse appesantita da quei due milioni di miliardi di deficit che pesano sulle scelte anche contingenti della politica parlamentare e governativa. Per cui appare difficile un nuovo sistema finanziario che stabilisca quali sono le forme di compensazione per ottenere gli standard uniformi e quali sono le forme di aiuto allo

sviluppo, piano di rinascita col finanziamento statale. Ma io direi oggi essenziale l'intervento della Comunità europea ai fini del riequilibrio regionale. Ma il discorso, appunto, lo possiamo fare su una base puramente teorica, perché vi è il grosso peso del debito pubblico. Io credo che anche la vita politica italiana finirà per essere fortemente influenzata da questo elemento, cioè anche per i movimenti di opinione che al Nord sono in relazione a questa situazione. C'è questo debito che oggi pesa tremendamente sull'economia, sulla vita sociale, sulla capacità politica, sulla capacità programmatica di tutti gli organi istituzionali del Governo, delle Regioni, degli enti locali. Ritengo che questo effettivamente sia il problema dei problemi. Se vogliamo andare ad un assetto più razionale dobbiamo anche stabilire come sterilizzare, almeno nel breve periodo, questo impatto del debito pubblico. E credo che questo anche con la maggiore volontà del Consiglio regionale della Sardegna non sia superabile, se non con una seria e non demagogica riflessione a livello romano.

Efisio Corrias

Ringraziamo l'on. Bonesu che ha tratteggiato con puntigliosa esposizione lo stato attuale della situazione per quanto riguarda i lavori della Commissione, e dà la parola ora a coloro che hanno chiesto di poter intervenire, cominciando dall'on. Benedetto Ballero.

Benedetto Ballero

1 - Per essere breve, dato che sono previsti numerosi interventi, farò solo poche considerazioni, forse slegate fra loro, su alcuni dei problemi che, anche alla luce delle cose sin qui dette, mi paiono più significativi.

È emersa, lo ricordavano sia Gian Mario Selis che Salvatore Bonesu, l'attuale situazione non certo facile nella quale opera il movimento delle Regioni ed in particolare quello delle Regioni speciali. È difficile, nonostante la frequente sottoscrizione di documenti unitari sulla trasformazione federalistica dello Statuto, arrivare all'individuazione di una reale proposta unitaria delle Regioni che possa costituire un disegno operativo su cui avviare poi il lavoro parlamentare. Ciò in quanto le concezioni di federalismo che imperano nelle diverse Regioni sono molto diverse tra loro: già sono state ricordate, da un lato, le caratteristiche del federalismo a cui pensano le Regioni del Nord e, dall'altro lato, la situazione di quasi disinteresse che caratterizza la maggior

parte delle Regioni del Sud.

La situazione, invece, è certamente diversa per quelle Regioni, come la Sardegna, nelle quali la scelta federalistica s'intreccia fortemente con la rivendicazione e la riaffermazione della specialità dell'autonomia. Anche la specialità, però, che pur potrebbe apparire un dato unificante almeno per cinque Regioni, quelle a Statuto speciale, non lo è. perché si è dovuto prendere atto che alcune tra queste Regioni considerano che, nel momento in cui sarà conseguita la riforma statale in senso federale, dovrà considerarsi quasi superata l'esigenza della salvaguardia dell'ordinamento speciale. Il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, per esempio, pensano alla specialità, infatti, quasi esclusivamente in termini di maggiori risorse economiche o di maggiori poteri: forse perché nel Trentino Alto Adige e in Valle d'Aosta vi è una spesa pro-capite dello Stato di circa 10 milioni ad abitante, a fronte di una spesa di circa 3 milioni e mezzo per la Sardegna e di una spesa non superiore ai due milioni pro-capite nelle Regioni ordinarie. È comprensibile, quindi, che queste Regioni considerino prevalente il dato economico e meno rilevante l'esigenza di conservare un assetto di specialità che invece, già lo ricordava Bonesu, per quanto riguarda la Sardegna, ha delle radici storiche che affondano lontano nel tempo e che derivano da una identità di popolo e non solo dai dati economici. Situazioni così differenziate, tuttavia, rendono difficile l'elaborazione di una posizione realmente unitaria, anche solo delle Regioni speciali, nel processo di trasformazione costituzionale, che pur dovrebbe vedere le Regioni protagoniste, considerato che la Commissione bicamerale, nella passata legislatura, pur senza una sufficiente spinta regionale in questa direzione, proprio sui temi della riforma del sistema regionale, aveva formulato le proposte più innovative e più avanzate.

2 - Un tale ritardo regionale, comunque, appare forse meno grave se si considera che non sembra vi sia alcuna prospettiva di riforma costituzionale in questa legislatura - e temo anche nella prossima, a meno di svolte clamorose sul piano politico - e che quindi passerà ancora del tempo prima che si arrivi a definire progetti organici di riforma costituzionale, soprattutto per ciò che riguarda, non tanto la forma di governo, quanto la ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni ed il ruolo di partecipazione di queste alla formazione degli organi fondamentali dello Stato: Parlamento, Governo, Corte costituzionale, Presidente della Repubblica.

Se questo è il quadro di riferimento nazionale, però, credo che finiscano per essere improduttive quelle posizioni regionali che puntano tutto ed esclusivamente, come per esempio fanno alcune Regioni a cominciare dalla Valle d'Aosta, sul progetto di medio-

lungo termine, senza invece pensare anche ad un rafforzamento della autonomia esistente, che, se realmente realizzato, renderà più forte e più autorevole la proposta delle Regioni al momento della generale revisione costituzionale

In Sardegna, invece in questa legislatura, si stanno giustamente seguendo, anche attraverso la costituzione della Commissione speciale, tutte le diverse prospettive, non più considerate, come talvolta in passato, in modo alternativo: a) la revisione globale e la predisposizione di un nuovo Statuto; b) la riforma dello Statuto vigente; c) l'attuazione delle parti inattuato dello Statuto; d) la riforma interna della Regione.

Tra i presenti in quest'aula vedo Franco Rais che, all'inizio degli anni '80, ha presieduto una Giunta regionale caratterizzata da un significativo programma istituzionale di riforma della Regione: nonostante i 15 anni da allora trascorsi, nonostante la riconferma di quegli obiettivi da parte di quasi tutte le Giunte regionali succedutesi e nonostante l'attuale impegno sopra ricordato, tuttavia, non sono stati ancora raggiunti risultati concreti in nessuna delle diverse prospettive di riforma sopraindicate.

Tra i punti di quel programma, ad esempio, era indicata la riforma della legge sulle competenze della Giunta, che pur risaliva a pochi anni prima (1977) e che è ancora vigente nonostante la sua concisa inadeguatezza. Essa, infatti, dà luogo, tra l'altro, ad una forma di governo che, creando numerosi contrappesi, massimalizza il consociativismo anche all'interno della maggioranza perché, imponendo che ogni anche più minuta decisione sia assunta dall'organo collegiale, realizza, più che un controllo politico da parte di ciascun componente della Giunta, un contemperamento tra i più diversi interessi rappresentati nell'esecutivo regionale. Ma le stesse considerazioni possono essere svolte con riferimento alla legislazione sulla programmazione ed al rapporto fra la Regione ed enti locali: anche su questi temi è da 15 anni che si enunciano ipotesi di riforma ma al di là delle mere enunciazioni, non si sta riuscendo a raggiungere risultati concreti.

Ritengo utile ricordare, restando in argomento, anche un altro problema che mi pare significativo. Nell'ambito delle iniziative volte ad attribuire alla Regione un ruolo non di pura amministrazione ma più rivolto ad un'attività di legislazione e di programmazione, è stato da lungo tempo, ripetutamente, affermato che occorre superare il modello consociativo che vede il coinvolgimento del Consiglio e delle Commissioni consiliari su molte competenze che statutariamente spettano alla Giunta: troppe leggi prevedono che l'Assessore che deve adottare un determinato atto debba prima sentire la Commissione consiliare competente. In tal modo, anziché dare efficienza e tempestività

alle decisioni della Giunta, si complica il procedimento e se ne allungano i tempi perché si sposta la discussione e si apre una contrattazione, su quel determinato atto, nella Commissione. Nonostante, però che una tale scelta sia stata ripetutamente indicata come non più accettabile, sta verificandosi, in questa legislatura. che ogni volta che, con una votazione a scrutinio segreto, si pone il problema, la maggioranza formalmente a favore dell'eliminazione dell'interferenza, si rovescia e prevale la tesi di coloro che nei fatti riaffermano la riproposizione in capo al Consiglio regionale di poteri di amministrazione ed in capo alle Commissioni il potere di contrattazione sugli atti che sarebbero invece di esclusiva competenza della Giunta.

3 - I prossimi mesi dovranno dar vita ad una svolta decisiva, sia nell'organizzazione della Regione, sia nella definizione del nuovo rapporto fra Regione ed enti locali, che deve caratterizzarsi non solo per un trasferimento di poteri, ma anche per una revisione del modo in cui finanziare le attività che verranno esercitate in virtù dei poteri trasferiti e del modo in cui affrontare i problemi del personale. La Regione Toscana su quest'ultimo punto, nei passati mesi, ha trasferito 2.000 persone al sistema degli enti locali: ciò, però, è potuto avvenire in quanto in Toscana, come in tutte le Regioni ordinarie, vi è un comparto unico di contrattazione tra Regione ed enti locali. In Sardegna ciò non è attualmente possibile perché esiste una contrattazione del livello regionale che è diversa da quella degli enti locali: occorre, perciò, che anche in Sardegna si introducano gli strumenti legislativi e contrattuali perché simili operazioni possano essere realizzate.

In caso contrario diviene impossibile realizzare un nuovo rapporto tra Regione e comunità locali. Un nuovo rapporto, per la verità, che sarà di impossibile realizzazione anche se non si attuerà un'altra condizione che forse è poco gradita da molte popolazioni, ma che è indispensabile perché si possa avere una reale attribuzione di poteri, di funzioni, di competenze concretamente esercitabili dal sistema delle autonomie locali. Mi riferisco all'esigenza di dar vita in Sardegna ad una dimensione comunale idonea a poter gestire con efficacia i servizi che devono essere trasferiti. Attualmente, infatti, su poco più di 380 Comuni, ben 260 hanno una popolazione inferiore ai tremila abitanti e 98 Comuni hanno una popolazione inferiore ai 1000 abitanti: alcuni Comuni hanno 180/200/300 abitanti.

È chiaro che sino a che esiste una siffatta articolazione, e non si dà vita alle forme di aggregazione possibili, sino a che vi sono Comuni di queste dimensioni sussiste l'impossibilità tecnica che ogni Comune abbia realmente il suo ufficio tecnico, il suo ufficio sanitario e quant'altro è necessario per svolgere le funzioni che si auspica

vengano attribuite al livello comunale. Senza la soluzione del problema delle dimensioni dei Comuni diventa una mera aspirazione e non già un fatto politicamente perseguibile anche il riordino dei rapporti e delle competenze tra Regione, Province e Comuni.

4 - In materia di potenziamento dell'autonomia regionale un ruolo significativo possono assolvere le norme di attuazione dello Statuto: anche su questa materia, tuttavia, sia pur con un impegno attualmente in atto, manca quella generale consapevolezza che pur avrebbe dovuto esserci. Davanti ad una disponibilità del Governo in carica di pervenire ad una revisione organica delle norme di attuazione - il che vuol dire un ampliamento consistente dei poteri della Regione, con l'inevitabile aumento delle risorse che ne consegue - le proposte regionali sono ancora molto interlocutorie e non sono state formalizzate per l'esame da parte della Commissione paritetica prevista dallo Statuto.

5 - Non voglio però caratterizzare questo intervento solo con considerazioni pessimistiche perché credo che la legislatura che è stata definita come legislatura costituente, abbia ancora le potenzialità per raggiungere questo risultato. Bisogna essere consapevoli, però, che siamo a un punto di svolta: o si riesce ad avere consapevolezza, a dotarsi di strumenti che rendano possibile il perseguimento degli obiettivi di riforma della Regione oppure al termine della legislatura saranno trascorsi 20 anni, e non più solo 155, da quando si è iniziato a parlare di riforma della Regione, di rilancio dell'autonomia, di mutamento del ruolo della Regione, di un diverso rapporto tra Regione ed enti locali, senza che nulla sia stato concretamente realizzato.

6 - Concludo con l'auspicio - tanto più che interveniamo in una lodevole iniziativa dell'Associazione degli ex consiglieri regionali - che lo stesso Consiglio regionale sappia ripensare la propria organizzazione, per rilanciare le funzioni che deve essere in grado di svolgere. Il Presidente Selis in questo periodo se ne sta occupando, ma credo che occorra una maggiore celerità perché se non si realizzerà presto questo obiettivo, se cioè non ci si porrà tutti, forze politiche di maggioranza e d'opposizione, l'esigenza di ripensare rapidamente il modo di funzionare del Consiglio, se non si riuscirà a dotarlo del personale adeguato e di quelle strutture di supporto indispensabili nella nostra epoca, si rischia di bloccare tutto il processo riformatore.

Il Consiglio che dovrebbe procedere ad una così vasta attività, dalla revisione statutaria, alla riforma della Regione, alla articolazione di un nuovo rapporto fra Regione, Province e Comuni, si trova ad essere oggi, spesso, nelle condizioni di non poter raggiungere questi obiettivi non tanto per incapacità politica quanto per mancanza di strumenti che consentano di dare le gambe alle idee ed alle volontà politiche.

Credo, quindi, che questo costituisca l'impegno prioritario, ma non di difficile soluzione, sul quale tutti devono impegnarsi, perché possa essere risolto senza ulteriori ritardi.

Efisio Corrias

Ringraziamo l'on. Ballero per il suo intervento.

Dò la parola al prof. Pietro Ciarlo, Preside della Facoltà di Giurisprudenza della Università degli Studi di Cagliari.

Pietro Ciarlo

Sommario:

1. Risorse decrescenti, squilibri territoriali e protesta antifiscale.
2. I cambiamenti nell'ordinamento.
3. Il tempo del Comune.
4. Dualismo, squilibri, riequilibri.

1. La rottura traumatica della continuità del ceto di governo, lo straordinario deficit pubblico, il montare di una protesta antifiscale fortemente localizzata hanno scosso profondamente il paese. La speranza di venirne fuori è stata affidata anche all'idea di Regione o a qualcosa d'altro che, se in via di principio non dovrebbe somigliare gran che al regionalismo, è tuttavia ascrivibile alla stessa linea di valorizzazione della componente territoriale nella sua espressione di massima dimensione. Tuttavia, il vissuto ci spinge a non accontentarci dei discorsi, delle speranze ingenuamente o maliziosamente prospettate, ma a scandagliare le reali tendenze dell'ordinamento: si tratta di guardare con realismo e senza alcuna preconstituita pregiudiziale alla reale situazione del Paese.

Il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno ha raggiunto il 20,4%, con punte del 23% in Campania e in Sicilia, contro il 7,1% del Centro-Nord, con il minimo del 3,2% in Trentino. Il prodotto interno lordo (pil) del Centro-Nord è circa il 7% del totale, quello del Sud, con circa un terzo della popolazione, è appena un quarto. La conseguenza di tutto ciò sul piano che qui più ci interessa è che in Lombardia esiste una copertura fiscale della spesa pubblica effettuata nella Regione pari al 183, in Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna pari al 150 circa, di poco inferiore al 100 nelle regioni centrali, mentre è pari al 60% circa nelle regioni meridionali, con la Calabria appena al 40: 4 regioni finanziano

tutti i trasferimenti.

In virtù di questa struttura economica dualistica che trova una proiezione amplificata nelle forti sperequazioni dei carichi redistributivi, la protesta antifiscale generata dal cattivo uso che di politica e amministrazione hanno fatto del denaro pubblico, invece di essere diffusa nel paese come è naturale attendersi in situazioni di omogeneità anche relativa, si è, concentrata in un'area ben delimitata: l'ipotesi di rivedere su base territoriale la distribuzione del potere politico è principalmente una implicazione della protesta antifiscale.

Il federalismo di questi anni ha avuto al suo nascere una non trascurabile coloritura etnica se non razzistica, ma gli accenti in questo senso più preoccupanti sono stati rapidamente dismessi. Infatti il movimento in discorso, dovendo colloquiare anche in termini di alleanze di governo con partiti nazionali che raccolgono consenso elettorale in tutte le parti del paese e non possono essere programmaticamente contro una di queste, ha dovuto di necessità moderare i toni: così un federalismo puro e duro ai limiti del separatismo è divenuto un federalismo che, prospettato con relativa asetticità, consente di scambiare il sostegno ai governi della repubblica contro la promessa di un riequilibrio fiscale: a queste condizioni quasi tutti possono dichiararsi, almeno a parole, federalisti. Si tratta di uno dei modi più tradizionali di impostare i rapporti tra centro e periferia: una periferia assicura sostegno politico al centro in cambio di benefici economici e legittimazione da far valere in sede locale.

2. I fattori sin qui menzionati, soprattutto il mostruoso deficit pubblico e la protesta antifiscale territorialmente caratterizzata, uniti alla ricerca affannosa di legittimazione da parte di un ceto politico al tramonto, hanno indotto molti discorsi, ma, a partire dagli ultimi anni '80, anche molti interventi operativi: forse per la prima volta le «speranze» autonomistiche cadono in una fase di significativa innovazione istituzionale.

Il quadro dei cambiamenti è notevole anche prendendo in considerazione solo gli interventi che hanno riguardato specificamente le autonomie territoriali, anche se la distinzione rispetto al livello statale è di mero comodo essendo fortissimo l'intreccio tra i diversi ambiti normativi, basti pensare alla L. n. 241 del 1990 e al D. L.vo n. 29 del 1993. In primo luogo, nel 1990, si incontra la L. n. 142, in seguito i DD. L.vi n. 504/92 e 507/ 93 di riordino della finanza locale, la L. Cost. n. 2 del 1993 che ha attribuito potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali a tutte le Regioni speciali, la L. n. 81/93 sull'elezione del sindaco, il D. L.vo 502 del 1993 che, dando attuazione alla delega disposta con la citata L. n. 421, ha definitivamente sbaraccato la vecchia

organizzazione delle USL. Infine, nel 1995, con il D. L.vo n. 77, viene adottato il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, con la L. n. 43/95 è stabilita la nuova disciplina elettorale per le Regioni, ed inoltre viene chiuso un significativo contratto collettivo per il comparto Regioni-enti locali e, con un intervento poco visibile da parte della grande opinione pubblica, ma molto importante, vengono notevolmente snellite le procedure per l'erogazione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti a favore degli enti locali.

Sono tutte vicende note, ma esposte in sequenza possono anche risultare suggestive: a ben guardare nell'arco di un quinquennio si è concentrata una tale massa di interventi come forse mai si era visto dal periodo costituente in poi. Del resto le continue restrizioni finanziarie impongono un nuovo stile e una nuova mentalità all'amministrazione e alla politica. Non a caso gli interventi cui si è sommariamente accennato, cosa inconsueta nella nostra esperienza, paiono ispirati ad una politica del diritto omogenea volta ad un recupero di efficienza e legalità nella pubblica amministrazione e nella politica.

È difficile dire se gli interventi in di-scorsa manterranno tutte le loro promesse ma, sia pure con una certa lentezza, molte cose sembrano destinate a mutare profondamente, se non altro perché questa volta la spinta che deriva dal restringersi delle risorse non è eludibile. In questo quadro il cambiamento maggiore che forse tali interventi stanno inducendo riguarda proprio la maturazione di una nuova e diffusa cultura dell'amministrazione pubblica ispirata a effettivi criteri di efficienza. Naturalmente vi sono settori della pubblica amministrazione che più rapidamente ed efficacemente si vanno adeguando al mutare delle cose e altri che viceversa segnano il passo: guardando alla realtà degli enti territoriali il Comune appare sicuramente più avanti degli altri.

3. Gli anni '70 avrebbero dovuto essere gli anni della Regione e della partecipazione, emblematicamente possono ricordarsi il D. L.vo n. 616/77 e la L. n. 833/78 istitutiva del servizio sanitario nazionale, ma non lo sono stati. Infatti, da un lato la suggestiva ipotesi di far concorrere i cittadini all'amministrazione dei servizi si è tradotta nel suo contrario divenendo uno dei cavalli di Troia della presa partitica sulla pubblica amministrazione. Dall'altro le Regioni non hanno saputo darsi slancio continuando in una stanca sopravvivenza: del tutto sintomatico è che esse lascino ancora inattuato l'art. 3 della L. n. 142/90. Certo non è impresa da poco identificare nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 Cost. gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche delle popolazioni e del territorio, ma neppure è accettabile una totale rinuncia.

Dinanzi a questo bilancio per nulla esaltante ci sono gli anni '90, gli anni del Comune.

La citata L. n. 142 nel periodo iniziale della sua attuazione sembrò cosa tutto sommato modesta: la fase statutaria degli enti locali non fu per nulla esaltante, le previsioni sulla partecipazione preannunciavano ancora un fallimento, immediatamente si comprese che il revisore dei conti avrebbe avuto una scarsa incidenza. Tuttavia, in prosieguo, la rilettura del rapporto tra amministratori e funzione pubblica locale ha confermato il suo rilievo, peraltro evidente già dal primo momento. ma soprattutto gli art. 54 e 55, rubricati alla finanza locale, al bilancio e alla programmazione, che in fase iniziale sembravano destinati a scarsa fortuna, si stanno rivelando fondamentali. Essi, infatti, sono stati un anello importante di quella lunga e complessa catena normativa che attraverso l'art. 4 della Legge Delega n. 421/1992 dedicato, appunto alla finanza degli enti territoriali, ha portato ad una riqualificazione complessiva del sistema tributario e contabile di tali enti, e segnatamente dei Comuni.

Come è noto la riforma fiscale del 1971 praticamente azzerò il sistema tributario locale lasciando in vita solo la Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap), la Tassa per la raccolta e il trasporto di rifiuti solidi urbani (Tarsu) e qualche tributo minore, ma nel 1989 vi fu un primo mutamento di indirizzo. Con la Legge n. 439 del 30 dicembre venne, infatti, resa esecutiva la Carta europea dell'autonomia locale che all'art. 9 afferma: «le collettività locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze». Sul piano degli interventi operativi in quello stesso anno fu introdotta l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti o professioni (Iciap). Sviluppando l'indirizzo in discorso, nel 1992, come già accennato, con il D. L.vo n. 504, è stata riordinata la finanza locale con l'introduzione dell'Ici, destinata a divenire uno dei maggiori tributi a livello generale, e il maggiore tra quelli locali. Nel 1993, con il D. L.vo n. 07, sono state novellate Tosap e Tarsu, infine nel 1995, con il citato Decreto Legislativo n. 77, è stato introdotto il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, per limitarci solo agli interventi di maggior rilievo.

Adottando come anno di riferimento il 1994 l'imposizione tributaria nel suo complesso ha gravato per 440 mila miliardi; in questo quadro, le imposte più importanti sono state l'Irpef con 155 mila miliardi, l'Iva con 90 mila, le imposte sui capitali con 39 mila, le accise con 45 mila, l'Irpeg con 26 mila, l'Illor con 20 mila, ma anche l'Ici con 14.083. Per valutare adeguatamente l'importanza dell'Ici si può ricordare che queste sette imposte coprono l'85% del gettito e che addirittura il 96% è soddisfatto dalle sole prime 15.

Oltre l'Ici, gli altri principali tributi locali sono la Tarsu per 6.500 miliardi, l'Iciap per

2.500, la Tosap per 1.300. A seguito degli interventi legislativi prima richiamati, le entrate comunali nel loro complesso ammontano a 78 mila miliardi, il 40% di esse, vale a dire 31 mila miliardi circa, è costituito da tributi propri, in larga parte dai quattro tributi principali e nella misura di 7 mila miliardi circa da tutti gli altri tributi minori- Il 17% è costituito a sua volta da entrate proprie non tributarie, come tariffe, canoni, diritti, affitti, ed altro. Il restante 43 è costituito da trasferimenti operati a favore dei Comuni dallo Stato e dalle Regioni. Dunque, l'imposizione locale con i suoi 31 mila miliardi vale il 7% della complessiva imposizione tributaria, né molto né poco, ma ciò che in questa sede interessa principalmente sottolineare è il fatto che per i Comuni le entrate da finanza derivata sono ormai parte minoritaria e che un peso non trascurabile assumono le cosiddette entrate proprie che spesso consentono una notevole flessibilità di spesa.

Le Regioni a Statuto ordinario hanno dal canto loro un bilancio complessivo di poco inferiore ai 100 mila miliardi, ma, anche dopo la devoluzione avvenuta nel 1993 dei contributi sanitari per 36 mila miliardi e della tassa automobilistica per altri 3.000, le entrate tributarie vere e proprie ammontano ad appena 9.000 miliardi. La rigidità della finanza regionale risulta, poi, in tutta la sua evidenza se si tiene conto, sul lato della spesa, che la spesa sanitaria ammonta ad 80 mila miliardi e quella per i trasporti a 4 mila, mentre anche per il rimanente ammontare prevalgono vincoli di destinazione. Più favorevole, ma non di molto, è la condizione delle Regioni a Statuto speciale alimentate principalmente dalla compartecipazione ai tributi statali dalla quale esse ricevono circa 33 mila miliardi, mentre il costo delle funzioni che sono chiamate ad esercitare viene stimato in 28 mila, quindi, a favore di tali Regioni, rispetto a quelle ordinarie, esiste un margine di circa 5.000 miliardi, ammontare quest'ultimo che disegna una sfera significativa, anche se non particolarmente estesa, di reale autonomia.

Dunque i mutamenti di questi ultimi anni segnalano una forte divaricazione tra Comuni e Regioni. Infatti, mentre per i primi il reperimento della maggior parte delle risorse, il 57, è ormai legato al territorio, e si iniziano ad intravedere degli spazi di effettiva autonomia, per la Regione la finanza resta derivata in modo pressoché totale, né per altro appare agevole per la natura della spesa, si pensi a quella sanitaria, invertire la tendenza volgendola verso una maggiore autonomia. Ma ciò che più impressiona è il diverso dinamismo impresso, negli ultimi sei anni, dall'ordinamento al Comune rispetto alla Regione, dinamismo che, per altro, non riguarda solo gli aspetti finanziari.

Il Comune nel nostro ordinamento ha una posizione centrale per un'antica tradizione storica rinverdata nel corso di questo secolo in relazione alla progressiva espansione dei

servizi pubblici e della disciplina del territorio, infatti gli uni e l'altra sono stati incardinati in capo o allo Stato o agli enti locali: in virtù di ciò il mondo vitale di ciascuno è per larga parte caratterizzato dal Comune. Per altro è il Comune l'ente territoriale che proprio in ragione della sua vocazione a fornire servizi ha una mentalità e soprattutto una struttura più aziendalistica degli altri e dunque potenzialmente al passo con le esigenze dei tempi. Su queste caratterizzazioni, per così dire naturali, adesso si innestano, a seguito della L. n. 91/93, una legislazione elettorale a una forma di governo che sembrano dare buona prova e che di sicuro ne hanno potentemente rafforzato la visibilità e il peso politico. Si tratterà di vedere quanto su questo terreno la Regione riuscirà a recuperare a seguito della L. n. 43/9 e dell'elezione sostanzialmente diretta del suo Presidente, va subito detto però che tale legislazione, ha suscitato, a seguito della sua prima applicazione, più dissensi che consensi. Infatti, un serio elemento di perplessità deriva dal fatto che il Presidente, per altro dotato di grandi poteri, essendo eletto a turno unico può essere espressione di una minoranza politico-elettorale e ricevere stabilizzazione solo grazie al premio di maggioranza. Viceversa, l'elezione del sindaco mediante ballottaggio implica che esso è sempre eletto da una qualche maggioranza politico-elettorale, dunque, con una rappresentatività adeguata a tutto favore del suo peso politico all'interno dell'ente, nei rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento. Infine, ma non ultima in importanza, la nuova disciplina contabile stabilita dal citato D. L.vo n. 77. Quest'innovazione è fondamentale: una contabilità economica è passaggio obbligato per qualsiasi reale innovazione di una qualsivoglia amministrazione.

Quando ritualmente si indicano in sequenza Regione, Province e Comuni non si indicano soggetti omogenei naturalmente votati alla collaborazione, bensì soggetti profondamente disomogenei naturalmente chiamati a ruoli diversi e in certa misura concorrenziali, anche se legati al vincolo della cooperazione. Il Comune, infatti, per quanto riguarda l'ambito funzionale è votato ad una conformazione «aziendalistica», prevalendo la fornitura di servizi, mentre per quanto riguarda le risorse tende a localizzarne la raccolta e l'impiego. Viceversa, la Regione è in prevalenza votata a compiti non operativi cioè ad assolvere in virtù dei suoi poteri di programmazione e di indirizzo, una funzione di governo economico del territorio regionale nel suo insieme: anche in materia sanitaria, settore della sua maggior responsabilità attiva, la Regione è presente in forme indirette da configurare il tipo della sua competenza come un'attività di indirizzo e controllo piuttosto che di gestione vera e propria.

Dall'insieme del quadro tracciato il Comune emerge come un ente di forte peso

politico, con una naturale vocazione operativa, una finanza quasi interamente rinnovata e con strumenti attuativi-contabilistici che una volta giunti a regime potranno svolgere un importante ruolo di implementazione della funzionalità dell'ente medesimo. Per altro la centralità comunale sembra destinata a sviluppi ulteriori, non a caso anche la Commissione insediata dal Ministro dell'Interno Maroni al fine di studiare le innovazioni legislative ritenute opportune in materia di autonomie locali. dopo aver affermato la necessità di un riequilibrio del rapporto Regioni-Comuni, sembra, però, alla fine ritenere che il futuro sarà dell'ente locale. Non a caso anche numerosi documenti ufficiali, come il libro bianco del Ministro Tremonti, di impostazione dichiaratamente federalista in realtà dissimulano una scelta municipalistica, cosicché man mano che i discorsi si vanno chiarendo diventa sempre più frequente l'esplicita ammissione che si dice federalismo, ma si intende municipalismo. La verità è che inizia a montare una malcelata insofferenza nei confronti dell'inconcludenza regionale. Si ha la sensazione che, come già altre volte, intorno all'ente territorialmente di massima dimensione vengano accese speranze di innovazioni radicali, ma nello stesso tempo si preparino esiti diversi: mentre i discorsi sulla Regione, sul neoregionalismo o sul federalismo si infittiscono, l'evoluzione reale dell'ordinamento sembra condurre altrove. Tale evoluzione, ancorché recente, inizia a consentire prime valutazioni sugli effetti da essa stessa indotti.

4. Il gettito Ici per il 1994 è stato di 14.084 miliardi, la Lombardia da sola con 2.494 rappresenta un sesto della raccolta. La media nazionale *pro capite* è di 246.000 lire. La Liguria, con 427.000 lire per abitante, è la Regione con quella più elevata, viceversa la Calabria, con 107.000 lire, ha la cifra più bassa. Il valore medio per abitante nel Nord Italia è di 310.00 lire, nel Centro di 281.00 lire, nel Mezzogiorno siamo a 150.000 lire per abitante. Questo andamento è ovviamente dovuto alla diversa ricchezza del patrimonio immobiliare nelle differenti aree del paese, ma non solo. Incrociando i dati del censimento 1991 con quelli dei versamenti Ici, indagini curate dal Ministero delle Finanze e disaggregate per Comune, hanno consentito di rilevare notevoli scostamenti rispetto ai risultati attesi. Il fenomeno appare diffuso soprattutto nel Mezzogiorno: emblematici i casi di degli ultimi due Comuni della graduatoria. Contro una media nazionale di 2,14 persone per unità abitativa, a Montevago, nell'agrigentino, risulterebbero 58,38 persone per unità abitativa, mentre a Martirano, un centro di 1.196 abitanti in provincia di Catanzaro, ne risulterebbero addirittura 62,95. Naturalmente tutti gli interrogativi sul tasso di abusivismo edilizio esistente in tali Comuni e sulle condizioni degli uffici del

catasto delle Province interessate sono legittimi.

La percentuale media nazionale di evasione dell'imposta rapportata alla consistenza dei fabbricati è stata valutata nel 10,4%, essa per le Regioni del Nord è del 4,8 per quelle del Centro del 4,9, ma per le meridionali è del 22%.

La situazione appare forse ancor più grave per l'altro grande tributo locale: la Tarsu. Secondo un'analisi Ancitel disaggregata per Province, mettendo a confronto il numero dei potenziali contribuenti, desunto dal censimento '91, con quello dei contribuenti effettivi, risulta che in provincia di Messina solo il 21,9% dei contribuenti potenziali ha pagato il tributo: la parte bassa di questa graduatoria negativa è tutta appannaggio delle Province meridionali.

Non può, dunque, meravigliare più di tanto se al Nord è dissestato lo 0,6% dei Comuni, al Centro il 3,8 e nel Mezzogiorno il 12,4: il dualismo non è solo economico, è anche istituzionale, ed investe in modo specifico gli enti locali. In considerazione di questi elementi e in assenza di efficaci correttivi, l'espandersi del finanziamento territorialmente vincolato non può non essere fattore di ulteriore squilibrio. All'orizzonte si può intravedere un circolo vizioso nel quale il territorialismo frazionistico accresce lo squilibrio e, quindi, genera un incremento della domanda di riequilibrio cui, però, per sua natura non può dare risposta.

Gli argomenti a favore del municipalismo fiscale sono molti, in primo luogo una più oculata gestione dei bilanci, e trovano una sintesi efficace nello slogan «vedo-voto-pago». Nell'idea di accorciare il circuito della responsabilità politica rendendo più facilmente verificabile la produttività dell'azione degli amministratori c'è molto di giusto e non può essere un obiettivo condiviso, viceversa tutto da verificare è se la localizzazione tributaria possa di per se stessa attivare un tale circuito: le prime esperienze ci danno una risposta sostanzialmente negativa.

Abbiamo visto come la parte maggioritaria dei bilanci comunali sia ormai costituita da tributi ed entrate proprie: bisogna chiedersi quanti cittadini, anche tra i meglio informati, stabiliscano le loro preferenze elettorali in base ad una valutazione che tenga conto di questo aspetto e lo relazioni al rendimento della Spesa comunale. Viceversa, bisogna domandarsi quanto pesino sul voto altre determinanti riconducibili a interessi di diversa natura, alla tematica delle appartenenze e delle identità politico-culturali o, se si vuole, ideologiche, di recente rimescolate, ma per certo ben vive. Nel «vedo-voto-pago» c'è del vero e dell'auspicabile, ma sembra essere ben lontano dal divenire la principale determinante delle preferenze elettorali, sia pure in elezioni amministrative.

Invero, con gli argomenti in discorso, si vuole attribuire all'elettore una assorbente capacità di scelta economico-razionale che in effetti non ha, che probabilmente non avrà mai, e che se, viceversa, avesse porrebbe interrogativi non secondari sul senso della politica locale. In definitiva, si ha la sensazione che si voglia coprire con argomenti fondati su un principio di razionalità un modo di vedere le cose un pò più semplice e forse un pò meno nobile: il municipalismo fiscale produce un unico effetto sicuro, quello di localizzare il circuito della ricchezza pubblica, ed è questo il vero obiettivo che spiega tutto. In questa sede vogliamo considerare alcune implicazioni di tale localizzazione, senza per altro voler esprimere giudizi di valore.

Il municipalismo sino fiscale non suscita particolari problemi se riferito a realtà territoriali sufficientemente omogenee, viceversa, come già accennato, esso genera difficoltà notevoli se riferito a situazioni caratterizzate dallo squilibrio, squilibrio che nel nostro paese non è relativo alla distanza Nord-Sud, ma anche alle realtà infraregionali: la dicotomia fasce costiere-zone interne è spesso fortissima, esiste una montagna del turismo e un'altra dell'abbandono, come esistono coste della congestione metropolitana e della vacanza.

Nel nostro paese un ulteriore sviluppo del municipalismo fiscale, vale a dire della tendenziale intrasferibilità territoriale della ricchezza pubblica, appare auspicabile solo ove accompagnato da adeguati strumenti di riequilibrio a livello statale e regionale, infatti, il dualismo fondamentale Nord-Sud non può non essere affrontato in sede statale, mentre gli squilibri infraregionali trovano un naturale referente nell'ente Regione. Ma, in questo quadro, l'anello più debole appare proprio quello regionale privo come è di una qualsiasi significativa capacità di intervento, né le ipotesi «federalista» (ormai è bene virgolettare) sono chiare sul punto: se i poteri dello Stato centrale venissero ridotti in via generale, si ridurrebbero anche quelli relativi all'azione di riequilibrio. Peraltro, nelle ipotesi in discorso tali poteri non sembrano essere riconosciuti in misura sufficiente neanche alle Regioni in quanto essi dovrebbero necessariamente implicare un penetrante dominio regionale sulla finanza locale e, come abbiamo visto, il «federalista» in realtà è un municipalista. Invero né lo Stato né i Comuni, per ovvi motivi di concorrenzialità con la Regione, sono interessati ad evidenziare la questione, viceversa sarebbe naturale che a farsene carico siano le Regioni medesime, ma esse non lo fanno, continuando ad accontentarsi di un mero protagonismo d'immagine: questo è forse il principale limite culturale e politico loro ascrivibile.

Inteso il federalismo fiscale prevalentemente come municipalismo fiscale e constatate le

tendenze «spontanee» in atto nell'ordinamento, la Regione sembra essere riproposta soprattutto al fine di individuare un ulteriore limite territoriale cui vincolare il circuito della ricchezza pubblica, piuttosto che come un effettivo e incisivo livello di governo.

Credo sia a questo punto necessario dissipare un equivoco ricorrente: il federalismo non è una continuazione, uno sviluppo del regionalismo, ma il suo esatto contrario. Inutile ripetere ancora quanto sia difficile tracciare i suoi specifici caratteri differenziali rispetto al regionalismo, sta di fatto, però, che, almeno in linea di massima, il regionalismo nasce e si radica in chiave perequativa mentre il federalismo assume questa prospettiva solo come prezzo necessario da pagare per tenere unita la federazione. Ormai tutti gli Stati europei sono Stati regionali, quasi ovunque il motore del regionalismo è stata la specialità, cioè quasi dovunque le Regioni sono nate al fine di dare risposta ad una condizione di diversità di volta in volta o contemporaneamente economica, geografica, etnica. Così è stato anche in Italia dimodoché la scelta per le Regioni speciali ha preceduto la Costituente orientandone sensibilmente gli esiti normativi. Del tutto coerente con queste premesse concettuali, storiche ed ordinamentali appare, allora, che l'art. 119 Cost., dedicato all'autonomia finanziaria delle Regioni, rechi anche le disposizioni di cui al terzo comma.

Una forte territorializzazione tributaria, sicuramente implica una riduzione delle risorse pubbliche da destinare al riequilibrio, forse un incremento dei dualismi. Naturalmente nessuno può rimpiangere l'intervento straordinario soprattutto per come esso si è caratterizzato negli ultimi lustri, ma neanche è ipotizzabile che dualismi e squilibri vengano ignorati: nelle democrazie compito precipuo del Governo è la costruzione di società coese ed equilibrate, se alla lunga uno squilibrio ormai insostenibile dovesse tradursi in disunione il danno sarebbe di tutti. Si tratta di incrementare i meccanismi di responsabilizzazione della spesa pubblica, senza perciò stesso rinunciare a politiche attive di redistribuzione e sviluppo: su questo a parole tutti sono d'accordo, ma l'effettività è un'altra. Si tratta di uscire dai discorsi ed iniziare a praticare sperimentazioni.

Su tale versante sembra ragionevole partire dalla fissazione di standard medi nazionali e, in caso di scostamenti rilevanti, fondare il riequilibrio su di un flusso di risorse che il più delle volte dovranno essere soprattutto istituzionali. Quando vi sono Comuni che riscuotono solo parzialmente i tributi di propria competenza, uffici catastali in difficoltà, Regioni che invece di essere efficace tramite con lo Stato o l'Unione europea sfiorano qualsiasi ragionevole tempistica e sono ostacolo, quello che serve è un sistema di amministrazione creativa capace innanzitutto di correggere se stessa, di intervenire sugli

scostamenti e, ridurli utilizzando un mix di interventi repressivi e di sostegno: non si tratterebbe di interventi programmaticamente mirati a particolari aree territoriali, bensì indirizzati a perequare gli scostamenti ovunque essi si manifestassero, restando fuor di dubbio che essi, almeno in una prima fase di sicuro non breve, sarebbero fondamentalmente appannaggio delle aree più disagiate. Forse, oggi, grazie alle recenti numerose innovazioni ordinarie, ma soprattutto ai mutamenti della cultura amministrativa cui prima si è accennato, si sono determinate le condizioni per poter intervenire in questo senso. Bisogna, però, porre come prioritario il problema del riequilibrio o, se, invece, l'obiettivo primo è la frammentazione dei circuiti della ricchezza e delle potenzialità istituzionali per separare sorti diverse, allora gli esiti non potranno che essere altri. Ormai è chiaro che una determinante fondamentale dello sviluppo economico sta nella natura del sistema istituzionale; è innanzi tutto nel sistema istituzione che deve avvenire il superamento dei punti di debolezza.

A dispetto di tutti i discorsi su neoregionalismo e federalismo, la Regione, continuando le tendenze in atto, sarà destinata a rappresentare poco o addirittura niente e finirà con l'essere considerata un intralcio, viceversa la razionalità istituzionale presuppone che essa ci sia come ente del riequilibrio, ma per esserci deve immediatamente dare segnali di una rinnovata vitalità fondata sull'incremento del proprio effettivo rendimento istituzionale.

Dinanzi al territorialismo fiscale si erge la parola solidarietà, ma questa parola è ormai tanto abusata da perdere di senso. Esistono almeno due solidarietà. Una pelosa, da riserva indiana, è fatta di una coperta, una bottiglia e un recinto. L'altra, tipica dei sistemi democratici è fondata sulla garanzia dell'espressione dei bisogni e delle conflittualità che fatalmente ne derivano, ed è caratterizzata dall'approntamento di strutture e procedure che consentano anche alle situazioni più deboli di esprimersi con efficacia. Nel nostro contesto la parola solidarietà, se non vuole essere mera apparenza, rinvia all'interrogativo di fondo relativo al chi e come decide sui flussi di riequilibrio. Si tratta di costruire un'istanza decisionale nella quale, non solo Lombardia e Campania siano alla pari, ma nella quale Molise e Sardegna contino come Lombardia e Campania, e cioè una vera Camera territoriale in cui ciascuna Regione riceva la medesima rappresentanza: avventurarsi nel «federalismo fiscale», sia pure solo quello «sostenibile» e a «costituzione invariata» come pure si dice, senza aver preventivamente sciolto il nodo della rappresentanza regionale significa avviarsi, sulla strada di un ulteriore squilibrio e forse dell'ingiustizia. Le Regioni svantaggiate, o semplicemente periferiche, non possono continuare a seguire l'andamento consueto accontentandosi di una promozione

soprattutto d'immagine: esse dovrebbero chiedere a gran voce che nessun discorso si faccia senza la preventiva costruzione di una vera Camera federale, allora si vedrà chi è federalista.

Oltre il territorio immaginario rappresentato nei discorsi, esiste un territorio dell'effettività determinato dalla reale evoluzione dell'ordinamento e delle cose, alla lunga è il secondo a prevalere: basta saperlo.

Efisio Corrias

Ringrazio in modo particolare il prof. Ciarlo che ha accettato l'invito di partecipare all'incontro e il cui intervento sarà particolarmente apprezzato a motivo della conoscenza particolare dei problemi in discussione e della esperienza professionale ben nota.

Mi permetto di sottolineare - inoltre - la circostanza che il lamento di rappresentanti di varie Regioni - e parlo in particolare della Sardegna - è stato, anche in tempi lontani dell'autonomia, uno dei motivi che ci ha veramente preoccupato: perché tutte le volte che abbiamo avuto bisogno di avere dal Governo o dal Parlamento un provvedimento di legge che riguardasse la Sardegna e gli interessi della Sardegna, abbiamo, sempre cozzato contro il "numero" che è sempre quello che comanda. Accanto ai 18-20 parlamentari della Sardegna vi erano i 140 della Lombardia, e - di conseguenza - quelle che avevano peso non erano le nostre necessità, i nostri bisogni, le nostre esigenze, perché mancava il "peso" necessario per sostenerle.

Scusate questa digressione. Ha facoltà di parlare l'on. Luigi Cogodi.

Luigi Cogodi

Ascoltando coloro che sono già intervenuti, e da ultimo il prof. Ciarlo, mi veniva da pensare: noi trattiamo di autonomia da tempo immemorabile, come scuola di pensiero veniamo da lontano. La Regione sarda esiste quasi da Cinquant'anni, quasi mezzo secolo. I lombardi hanno trattato meno la questione. Come movimento politico autonomista e federalista, la Lega-Nord esiste da alcuni anni, però la questione federale, la questione del riordino, ma anche del mutamento della forma dello Stato è all'ordine del giorno del Paese.

Cos'è? Sarà solo perché i lombardi sono di più numericamente, perché hanno più deputati in Parlamento? Non credo. Sarà solo che urlano di più? Non mi pare. O non

sarà, secondo me, che hanno saputo indicare con nettezza alcune questioni di contenuto, di sostanza, e che hanno saputo cogliere - ovviamente dal loro punto di vista - alcuni dei fattori indispensabili perché una questione di questa portata, quale è quella di avviare la trasformazione dello Stato centrale, come unico luogo nel quale si raccoglie, in uno Stato policentrico, divenisse questione politica generale? Perché, poi, questo è il senso del federalismo. E se così è, non si pone, anche per noi, un problema di riflessione critica e di ricerca di modi attraverso i quali noi stessi - da qui e dal nostro punto di vista - possiamo far valere le nostre ragioni? E non si pone il problema, mi pare, di essere meno ripetitivi, meno mnemonici, meno scolastici e più politici? Quello che hanno già detto i nostri padri e magari i nostri nonni, è già detto e lo abbiamo già acquisito. Serve invece, oggi, applicare l'intelligenza ad una ricerca sul campo, dentro la realtà delle cose, per conquistare qui, dal nostro punto di vista, questa nuova frontiera, questa nuova dimensione del regionalismo e del federalismo. Regionalismo e federalismo che io continuo a pensare non siano cose, nei contenuti, così antitetiche. Io sono fra coloro che avendo aspramente criticato - e con i fatti, come ben si sa - il modo attuale di essere e di operare di questa Regione, ho sempre, comunque ed in ogni circostanza, difeso l'Istituto autonomistico. E lo difendo anche nei ragionamenti, lo difendo anche nel parlare quotidiano, perché in definitiva, tutti i sardi, tutti i pezzi di società organizzata che nel momento della contestazione, della rabbia e della rivendicazione dicono: "Ma questa Regione è fallita, non serve a nulla", in realtà, nello stesso momento, tutti chiedono qualcosa alla Regione. Chiedono perché c'è e serve; è servita e servirà. Nessuno chiederebbe nulla se la Regione non servisse. Semmai questo strumento va potenziato, reso più efficiente, più utile allo sviluppo moderno, al riscatto, e, aggiungo, utile al processo di liberazione. Questo è il punto, secondo me, più vero. Le questioni semantiche, o puramente terminologiche (regionalismo - federalismo) sono molto relative e non ci aiutano neppure a capire. La Spagna, per esempio, non è uno Stato federale, ma ha una Regione, la Catalogna, che ha poteri e capacità di autogoverno, e quindi soggettività politica e progettualità per lo sviluppo, che è di gran lunga superiore a tanti Stati federati in tante confederazioni. Quindi il problema non è che necessariamente ci si debba chiamare federalisti o regionalisti. Il problema è di contenuti. Però, ad evitare rischi di fraintendimento, io sono fra coloro che ritengono che soprattutto concettualmente, e quindi non solo terminologicamente, il terreno attuale della discussione e della iniziativa politica debba essere quella del federalismo. Il federalismo è una forma di patto (*foedus*), è un contratto. Il contratto presuppone però i soggetti

contrattuali. E questo è il punto che io mi permetto di sottoporre ora alla vostra attenzione, perché corrisponde di più al modo come io penso intorno a questa questione. Quando si dice federalismo si pensa troppo spesso ad architetture istituzionali e a Statuti perfetti, immaginando così una costruzione prossima ventura che necessariamente funzionerà. Non è così. Se la forma e l'organizzazione della Stato federale è una forma di contratto - contratto politico, istituzionale e, io aggiungo, anche sociale -, ecco che viene in campo il ragionamento sugli squilibri esistenti e sul necessario processo di riequilibrio. Allora necessitano i soggetti del patto, e i soggetti devono essere abilitati. I soggetti devono essere maturi. Sono tanti quelli che oggi parlano di federalismo. Anche quelli che ancora tre anni fa non mettevano la firma in un ordine del giorno in Consiglio regionale perché anziché regionalismo era scritto federalismo. Parlo di cose di tre anni fa, non di trent'anni fa. E oggi all'improvviso, tutti federalisti! Ok! Comunque il problema rimane aperto, e sotto un duplice aspetto: 1) la definizione dei soggetti del patto; 2) la precisazione dei contenuti.

Quanto alla definizione delle parti contraenti, uno dei soggetti esiste ed è lo Stato. È istituito. Un altro dei soggetti, come dire, è in via di formazione; è il soggetto Regione, il soggetto popolo, se parliamo di noi, se parliamo della Regione sarda e del popolo sardo. Ma questo soggetto deve essere pienamente definito e compiuto. Perché è in atto, da tempo, un processo di maturazione e di crescita politica e culturale, che richiama sicuramente e con urgenza il bisogno di questa nuova soggettività istituzionale.

Proviamo a domandarci: se domani ci trovassimo di fronte a una riforma dello Stato italiano che dicesse, perché il Parlamento lo decide: "lo Stato italiano è federalista"; chi sarebbe il soggetto di questa Federazione qui in Sardegna? La Regione? L'attuale Regione sarebbe, cioè, capace di cogliere, di pensare e di fare, di progettare lo sviluppo moderno, quando sappiamo che manifesta tante debolezze e crepe, da non essere in grado di gestire neppure i poteri che attualmente ha?

Diciamo senza enfasi alcuna che il soggetto vero della Federazione dovrà essere il popolo sardo, ma non nella accezione sociologica. Noi dobbiamo pensare al popolo sardo come accezione politico-sociale, come espressione di una volontà collettiva e quindi di una maturità, di una capacità politica piena. E questa è un'opera lunga e lenta. Non dobbiamo inventare tutto noi; altri hanno inventato e hanno realizzato un tratto rilevante di questo cammino nella costruzione della soggettività politica di popolo, come maturità e consapevolezza di sé. E questo processo, che è in atto, costituisce un terreno d'incontro, ma è anche un terreno di scontro. Io credo che noi dobbiamo ragionare più attentamente

intorno a queste cose, perché se sfuggiamo a questo punto, avremo parlato molto di federalismo, ma non avremo contribuito a creare nessuna forma più avanzata di organizzazione statale. Perché le forme di organizzazione statale o più generalmente istituzionale, non è che sono neutre; sono più o meno condivisibili a seconda che siano più o meno utili: utili alla gente, utili al progresso, utili alla crescita comune. Perché noi siamo federalisti? Perché comprendiamo che ci è utile, che ci serve. Ci serve per esprimere un patto di libertà. Perché il federalismo è un incontro di volontà e di interessi collettivi, garantito però al massimo livello costituzionale dello Stato. Abbiamo detto che il federalismo è un incontro di più soggetti e che questi soggetti devono esserci e debbono esprimersi. Debbono essere, perciò, titolari di sovranità. Poi ognuno sottilizzi e dica pure: “autonomia sì, indipendenza no”; ma sono tutte cose che servono solo a far perdere tempo. Non ci sarà federalismo se non ci saranno soggetti distinti e sovrani. Queste cose le deve dire a suo modo e malamente Bossi? E le può dire, anche nel corso del TG1, di domenica, alle ore 13.00, quando ascolta tutto il popolo italiano. E nessuno si scandalizza. Se però le stesse cose le ha dette, e le ha dette bene, qualche spirito illuminato in Sardegna in qualche altro momento, non dico che sia stato incatenato come “mezzo-terrorista”, ma, insomma. poco ci mancava. Ecco perché bisogna perdere questo vizio nostro di essere troppo cauti nel dire esattamente quello che pensiamo, E, soprattutto, di non fare esattamente quello che diciamo.

Insomma, il mio assunto si compendia così: primo, il soggetto politico della federabilità deve esprimere capacità piena; secondo, questo soggetto si deve esprimere attorno alle sue utilità, ai suoi obiettivi di sviluppo. La sollecitazione del prof. Ciarlo era perciò interessante e anche opportuna. Non convince, semmai, quella storia del cosiddetto risultato fiscale (come lo chiamano in termini tecnici). Perché non basta dire che la Lombardia abbia più gettito fiscale. Ma che cosa è il fisco? È una percentuale del reddito, ha più gettito fiscale chi ha più reddito. E che cosa è il reddito? È la ricchezza, uno dei fattori della ricchezza che si produce. Se la Lombardia e quanti altri dessero alla Sardegna le ferrovie, le strade, il sistema telematico, i servizi, gli investimenti fissi che hanno le regioni del Nord, anche qui avremo più ricchezza, più reddito, più gettito fiscale, o no? Ugualmente non convince affatto l'altro dato che ha fornito l'on. Ballero. Il dato non corrisponde alla realtà. È una statistica del tutto bugiarda quella che dice: “ma lo Stato spende, procapite, più nelle Regioni a Statuto speciale che non nelle Regioni ordinarie”. Ciò non è vero per tutti. Perché lo Stato interviene principalmente, nelle Regioni del Sud, in termini di spesa corrente, ma non in termini di investimento. Ma stiamo scherzando? Il

conto lo dobbiamo fare nell'insieme, dobbiamo misurare tutto quello che abbiamo noi e che hanno gli altri. E torno alla ferrovia, ai trasporti al sistema bancario, al sistema della comunicazione e a quant'altro costituisce la base dell'economia e dello sviluppo. Se no, non ci capiamo. Continuiamo con l'autolesionismo. Ecco allora perché è condivisibile l'indicazione che dava il prof. Ciarlo: di parlare più di riequilibrio e meno di solidarietà. Perché la solidarietà è una predisposizione dell'animo, è una espressione di bontà. E noi, tutti, dobbiamo essere sicuramente buoni, se gli altri ce lo permettono. Ma il "buonismo" non può essere una categoria obbligatoria della politica. Essere buoni è un obiettivo, oltretutto una predisposizione dell'animo; è un atto di disponibilità e di volontà. E però bisogna ottenere il rispetto di tutti i propri diritti per poter essere buoni.

E qui riemerge il tema centrale della nostra riflessione: il senso ed il valore del nostro federalismo. Mi sia consentito di insistere sul concetto già prima enunciato: il federalismo presuppone l'individuazione, la costruzione, ed il riconoscimento del soggetto della federabilità che, nel caso nostro, non può essere il popolo; il popolo come consapevolezza collettiva, come insieme di valori, con tutto quello che abbiamo chiamato, e che dobbiamo continuare a chiamare, "identità"; e che si compone del modo di essere, di pensare, di parlare anche la propria lingua; che si compone di quello che si è e anche di quello che si ha, anche dell'aria che si respira. La con-formazione fisica, l'ambiente, l'essere noi, questo popolo in questa Regione, e non in un'altra, ci ha fatto così. Non dobbiamo rimanere immobili; ma qui, intanto, ci dobbiamo muovere, qui dobbiamo crescere. Per esempio, lo sconvolgimento ambientale, il cambiamento in peggio dei connotati fisici di questa Regione, è chiaro ed evidente che modifica e deteriora anche la qualità del nostro essere, della nostra cultura, della nostra identità. Io non ho mai capito perché tanti che si affezionano molto ai temi dell'identità. non si affezionano altrettanto ai temi della difesa del territorio e dell'ambiente in questa Regione. Quasi che le due cose fossero distinte, quando invece fanno parte in modo inscindibile del nostro essere. Ancora una considerazione: quando parliamo di sistema di valori e di identità e quando parliamo di lingua sarda non parliamo di una cosa altra rispetto ai nostri interessi; poi finisce che saranno i lombardi a parlare il lombardo e allora si dirà che anche la lingua sarda avrà la sua dignità perché altri e altrove già fanno quello che noi dovevamo fare. Insomma: il sistema dei valori non è diverso dal sistema delle convenienze; anche delle convenienze materiali. Perciò dobbiamo perdere ugualmente una altra timidezza, che è storica, e che consiste nella sottovalutazione delle nostre risorse. Una Regione può

essere indietro nel processo di sviluppo, ma non è detto che debba essere perciò considerata, assiomaticamente povera. La nostra Regione non è povera di risorse, è povera di ricchezza prodotta. Noi assistiamo a due grandi sprechi, con i quali dobbiamo fare i conti; e dobbiamo essere noi capaci di farli. Il primo, è lo spreco di intelligenze. Mi sento di ripetere ancora una volta che nessuno può sinceramente dire di essere autonomista, regionalista, federalista e aggiungo, non può essere neppure liberale o libertario, non può essere niente, fino a quando non difende l'ultima individualità, l'ultimo cittadino, il più debole, che è senza lavoro. Nessuno può essere davvero democratico non curandosi del fatto che, non poche persone in questa Regione, ma un terzo del popolo sardo è escluso dal lavoro; e quindi è escluso dal circuito della partecipazione sociale e della partecipazione politica. Un terzo del popolo sardo! E questa parte di popolo, escluso da tutto, con chi lo federiamo? Finirà che questo terzo di popolo non si vorrà federare manco con se stesso, perché non riconoscerà più nulla; perché i processi di disgregazione economica e materiale comportano poi processi di disgregazione anche morale. Ce le deve dire Dahrendorf queste cose? "Quadrare il cerchio", arrivato in pochi anni alla quarta edizione? Parlo di quel manualetto che i democratici di mezza Europa hanno in mano per dire che se cresce la ricchezza e però cresce anche nel contempo la disgregazione sociale, cioè l'ingiustizia, e una parte della gente viene permanentemente esclusa, noi avremo una società nella quale una parte degli abitanti sono cittadini e una parte "non-cittadini"! E. questo fatto comporta uno squilibrio totale che è un danno per tutti, anche sul piano economico.

Se noi, tutti, avessimo avuto il coraggio. e non ci voleva tanto, se lo avessimo tuttora questo coraggio - e mi dispiace che non sia qui, come previsto, il Presidente della Regione - perché non dovremmo proporre un modello di sviluppo possibile fondato sulla previsione della piena occupazione, del totale impiego delle intelligenze e delle capacità produttive di tutti i sardi? Solo così avremmo un governo dei sardi. L'onorevole Bonesu ha parlato prima delle soluzioni che bisogna individuare per i nuovi Statuti e per le nuove forme codificate della autonomia. Se però quelle nuove regole non avranno come ancoraggio, come pietra dura su cui poggiare i piedi, il riferimento allo sviluppo nostro, sul piano economico, e alla capacità che noi dobbiamo esprimere di valorizzare tutte le risorse, e innanzitutto le intelligenze, non avremo fatto granché di nuovo neppure con i nuovi Statuti.

Insieme allo spreco di intelligenze, - dicevo - assistiamo alla sottovalutazione crescente delle nostre risorse materiali. Ho fatto un cenno all'ambiente, ma potrei fare altrettanto

per il nostro assetto industriale. Non è detto che noi facciamo autonomia e federalismo se lasciamo che la soluzione dei problemi economici sia affidata di questi tempi alla pratica dell'asta internazionale. Mezza Sardegna è messa all'asta. Pare che adesso tutto quello che si mette all'asta serva risolvere un problema. No. Con l'asta abbiamo solo alienato una cosa, non che abbiamo risolto un problema. Il problema vero è che uso si farà di queste cose. Un esempio, per chiarire meglio il secondo e conclusivo punto del mio ragionamento che può tradursi e sintetizzarsi così: "Autonomia fa rima con economia". In questi giorni ancora stanno tentando di smontare l'impianto del PVC di Assemini. Anche lì: asta! Chi vince compra, smonta e porta via i pezzi e, viene meno così non solo una capacità produttiva, ma anche una possibilità occupazionale di altre migliaia di lavoratori e tecnici in questa Regione. Operai e tecnici della moderna industria. Stavo per dire: "piange il cuore"! No, no, non c'è da piangere, c'è da riflettere e c'è da reagire contro tutte le altre situazioni consimili. Perché due anni fa, gli operai e i tecnici del PVC di Assemini occuparono lo stabilimento e durarono in autogestione nove mesi e vennero i vari segretari dei partiti e dei sindacati, quelli nazionali, a dire tutti: "avete ragione"! Centellinando la materia prima, l'etilene, che veniva a mancare, la fabbrica fu mantenuta in produzione; pareva che quella battaglia si potesse vincere. Si avviò persino una sottoscrizione popolare per comprare una nave di etilene. Ma la Regione non volle comprare quella nave di etilene, perché il governo nazionale non voleva. Eppure quella fabbrica era produttiva, come dimostravano col loro sacrificio e con la loro capacità professionale i lavoratori; e bastava fornire la materia prima, e loro avrebbero lavorato e prodotto ancora per anni perché avevano i contratti, avevano le commesse, avevano il mercato, realizzavano prodotti vendibili con utili di impresa. Infatti, dopo che loro hanno prodotto, l'ENI ha venduto quel PVC, ha pagato i costi di gestione, gli è rimasto anche del soldo; ha fatto profitti in autogestione. immaginate! Però quella fabbrica oggi la si vuole smantellare, perché il potere politico istituzionale, il Consiglio regionale, chiamato con una mozione a pronunciarsi sul punto, disse; "non si può, perché è in dubbio che noi abbiamo la competenza". Ma se non forziamo qualche volta qualche situazione, se non ci prendiamo qualche competenza, se non apriamo un conflitto politico vero, com'è nelle tradizioni migliori di questa Regione, come si fa a parlare di volontà e di capacità di autogoverno? Il "conflitto istituzionale" non può essere questa passeggiata ricorrente, andata e ritorno, a Roma. Altri governi della Regione, in tempi non sospetti, attivarono politiche contestative che almeno diedero una prospettiva, una speranza. Oggi, le politiche della Regione non danno risultati tangibili e non danno neppure prospettiva e fiducia, perché a mala pena si riesce a recuperare quello che era già dato ed era trattenuto a Roma

indebitamente.

Ecco, tutto questo per dire, conclusivamente, che il ragionamento, secondo me, sulla nuova forma di organizzazione dello Stato e della Regione, sulla nuova frontiera, necessaria, del federalismo, deve alimentarsi di questi due fattori, di questi due valori essenziali: la soggettività piena e la consapevolezza che bisogna afferrare il senso dell'utilità, del beneficio, che deve essere reciproco, fra i soggetti del patto federativo. I lombardi avranno beneficio anche loro da quello che abbiamo e sappiamo fare noi e noi da quello che hanno e sapranno fare loro. Il federalismo, quello vero, quello contrattuale, che si fonda sulla soggettività consapevole, capace di occuparsi e di trattare su tutto, renderà più partecipi tutti del comune progetto di sviluppo. Perché sarà uno scambio, e uno scambio eguale. Non ci sarà subordinazione, se noi saremo capaci di esprimere pienamente questa nostra forza, questa nostra compattezza, per realizzare questo progetto politico. Perciò chiamando innanzi tutto in campo il soggetto principale del processo di rinascita: il popolo sardo, come protagonista del suo destino, che tale si senta e come tale, in ogni circostanza, si faccia sentire.

Efisio Corrias

Ringrazio l'on. Cogodi e dò la parola all'on. Macciotta, dopo di che parleranno ancora l'on. Italo Masala e l'on. Piersandro Scano. Il Presidente della Giunta mi ha fatto pervenire un messaggio in cui comunica che è spiacente di non poter venire perché è occupato presso la Commissione consiliare per l'emergenza idrica e non pensa di farcela. Quindi, dopo i tre interventi, concluderemo l'incontro.

Aniello Macciotta

Mi pare opportuno ricondurre il dibattito al tema originario da cui gli ultimi oratori si sono, a mio avviso, discostati alquanto. In questo indirizzo, vorrei ricollegarmi all'intervento del prof. Ciarlo che ha affrontato il problema della rappresentatività delle Regioni a livello degli organi centrali di uno Stato federale, delineandone con chiarezza gli aspetti essenziali. Si tratta infatti, certamente, di un argomento di notevole importanza su cui ho avuto l'incarico di tenere una relazione introduttiva nel recente incontro di Cagliari tra le competenti commissioni consiliari delle Regioni e Province autonome a Statuto speciale.

Ciarlo ha messo l'accento sul profondo squilibrio rilevabile tra diverse zone del nostro

paese, con particolare riguardo al divario di sviluppo esistente tra il Mezzogiorno e le Regioni settentrionali: sia per le differenti condizioni socioeconomiche, sia per tutti quegli altri fattori che sono stati ampiamente ricordati ed analizzati anche nel corso di questo dibattito. Da tale rilievo consegue la necessità che in sede di revisione costituzionale venga attribuita alle Regioni meridionali un'adeguata rappresentanza negli organi centrali di una futura Federazione: tale da poter condizionare un effettivo afflusso delle risorse indispensabili per un riequilibrio territoriale ed un più armonico sviluppo globale del paese. Conseguentemente, Ciarlo ritiene necessario battersi per una rappresentanza sostanzialmente paritaria delle diverse entità regionali (non proporzionale pertanto, alla consistenza della popolazione dei rispettivi territori) nell'organo parlamentare competente, quale l'ipotizzato «Senato delle Regioni».

Vorrei, a questo proposito, introdurre alcune brevi considerazioni. La prima - che mi viene suggerita dall'esperienza di medico interessato a queste problematiche - è quella relativa al fenomeno della denatalità in atto anche in Italia. Tale fenomeno, attualmente assai più marcato nelle Regioni settentrionali rispetto al Meridione, potrebbe infatti far sorgere qualche perplessità sull'effettiva convenienza, per questo territorio, di una rappresentanza senatoriale numericamente indipendente dalla popolazione. Ma ritengo certamente saggio, sotto questo profilo, considerare la possibilità che anche al Sud si verifichi - più a lungo termine - una più cospicua contrazione delle nascite: evento di cui l'evoluzione demografica nella nostra isola può costituire un eloquente esempio. Ciò a prescindere da differenti scenari futuri legati a possibili, consistenti flussi immigratori o migratori interni.

Ritengo pertanto condivisibile - in linea generale - l'orientamento di Ciarlo integrabile, a mio avviso, alla luce di alcune ulteriori riflessioni. L'accenno alla situazione demografica in Sardegna richiama infatti l'attenzione sullo svantaggio che comporterebbe, per la nostra Regione, una rappresentanza - nel futuro Senato - proporzionale alla popolazione e, in particolare, sulla sussistenza di tale svantaggio anche nei confronti delle Regioni meridionali.

Ed è quest'ultima considerazione che consente di evidenziare un altro aspetto del dibattito sulla rappresentatività regionale a livello centrale: aspetto non sovrapponibile a quello inerente il divario tra Nord e Sud, tra regioni caratterizzate o meno da un soddisfacente grado di sviluppo. Se l'esigenza fondamentale è quella dell'adeguatezza delle rappresentanze regionali a garantire la piena partecipazione ai processi decisionali inerenti le tematiche di diretto o indiretto interesse locale, tale esigenza assume particolari

connotazioni per le autonomie differenziate nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario.

Non intendo soffermarmi, in questa sede, sulle ampie tematiche generali inerenti le Regioni a Statuto speciale; mi limiterò al rilievo del riconoscimento, almeno formale, di tali specifiche realtà anche in diverse proposte di revisione costituzionale ad indirizzo più marcatamente federalistico. È allora opportuno prendere in considerazione le modalità con cui garantire a queste regioni l'effettiva possibilità di tutelare le proprie specifiche prerogative e le proprie particolari esigenze. Un obiettivo perseguibile (senza nascondersi le difficoltà di un tale tentativo) nell'ambito della ipotesi di una rappresentanza regionale paritaria potrebbe essere quello di attribuire a ciascuna di esse una rappresentanza, nel Senato delle Regioni, numericamente più consistente di quella spettante ad ogni singola Regione a Statuto ordinario. Né va ignorata, in via subordinata, una seconda possibilità che ha trovato concreta realizzazione in altre realtà: intendo riferirmi alla cosiddetta «federalizzazione del Gabinetto di Governo»: cioè l'inclusione obbligatoria, in tale organo, di rappresentanti di determinate entità territoriali, identificabili appunto, nel nostro caso, con le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.

Ai due problemi posti per quanto concerne l'entità numerica delle rappresentanze regionali nell'organo federale competente devono poi necessariamente affiancarsi quelli relativi alle modalità di elezione o designazione dei rappresentanti stessi. L'esperienza storica relativa agli Stati federali di più antica costituzione documenta infatti come tali modalità possano influire, in prospettiva sull'effettivo funzionamento dell'assemblea legislativa intesa come «Camera delle Regioni». È il caso USA dove il Senato è eletto a suffragio universale diretto con piena autonomia operativa dei suoi membri: l'evoluzione storica ha comportato la sua graduale trasformazione, di fatto, da organo effettivamente rappresentativo delle esigenze, degli interessi e delle aspirazioni locali in organo centrale nazionale, progressivamente sempre più assimilabile - sotto questo profilo - alla Camera dei rappresentanti.

L'elezione indiretta comporta la scelta degli organi regionali cui attribuire il diritto di voto: i Consigli e le Giunte ovvero entrambi, per quote da stabilirsi. Laddove - come prospettato da alcune proposte - la rappresentatività non sia limitata alle sole istituzioni regionali ma estesa anche alle Province e ai Comuni, il quesito è se anche questa designazione competa agli organi regionali ovvero - come sarebbe certamente più democratico - corrispondenti organi di questi enti locali.

Altrettanta importanza riveste l'identificazione dei titolari dell'elettorato passivo; l'alternativa è se limitarlo ai membri dei Consigli e/o delle Giunte oppure estenderlo o riservarlo a

cittadini residenti estranei a tali organi. L'ipotesi - effettivamente prospettata - di restringere ai soli componenti delle Giunte l'esercizio, sia dell'elettorato attivo che di quello passivo, comporta una meditata riflessione critica. Se è innegabile che gli orientamenti e le istanze del governo regionale troverebbero in tal modo una più diretta espressione a livello dell'organo rappresentativo federale, è pur vero che - a prescindere dai riflessi negativi sulla funzionalità delle stesse Giunte e del Senato - si realizzerebbe un'indebita commistione fra funzione esecutiva e funzione legislativa; ma, soprattutto, si lederebbero gravemente i diritti delle minoranze politiche regionali, vietando ad esse la possibilità di concorrere, a livello nazionale, alla definizione di leggi fondamentali e all'esercizio delle funzioni di controllo attribuite, nelle diverse proposte, al Senato delle Regioni.

Considerazioni critiche in parte analoghe possono poi proporsi per l'ipotizzata introduzione di una norma che vincoli i voti di ciascuna rappresentanza regionale ad una espressione unitaria; essa violerebbe, d'altronde, il principio dell'inammissibilità di mandato imperativo per i membri delle Assemblee legislative.

Vorrei concludere il mio intervento sottolineando come - per quanto esposto - sia comunque fondamentale per la funzionalità, anche in prospettiva, della futura Camera delle Regioni che ad essa vengano attribuite prerogative e competenze specifiche attinenti a funzioni legislative o di controllo di diretto o indiretto interesse regionale; che si introducano, inoltre precise garanzie costituzionali per il suo corretto funzionamento anche sotto il profilo dei rapporti operativi con l'altro organo legislativo parlamentare.

Efisio Corrias

Ringrazio l'on. Macciotta. La parola all'on. Italo Masala, e poi all'on. Piersandro Scano.

Italo Masala

Il titolo del dibattito è "Autonomia speciale sarda tra neoregionalismo e federalismo". Io ho sentito parlare solo di federalismo, non ho sentito di neoregionalismo. Non vorrei che certi risultati venissero considerati, scontati perché non è assolutamente vero, caro on. Cogodi, che tutti siamo federalisti. È vero che tutti parliamo di federalismo. Ma questa è una cosa diversa, perché, innanzitutto, non è vero che siamo tutti d'accordo sul significato delle parole, sul quale, invece, non siamo - a quanto pare - d'accordo. Infatti non mi risulta che ci sia una comunanza di interpretazioni su questo concetto. Ed allora è

chiaro che bisogna sempre effettuare dei distinguo, bisogna sempre aggettivare i sostantivi; perché il federalismo dell'ultimo Bossi o di numerosi leghisti di questi tempi, per esempio, nulla ha a che vedere col federalismo da Lei descritto, nulla ha a che vedere col federalismo come dovrebbe essere e del quale si dovrebbe parlare, perché in effetti quel federalismo non è nient'altro che l'anticamera del secessionismo.

E allora non è che voglia fare da sponda al presidente Selis, il quale nella sua introduzione aveva parlato della esigenza di affrontare il problema e ovviamente nell'affrontare il problema di individuare l'ente Regione, di collocare, di vedere l'ente Regione di fronte ad un bivio. Perché questo è il problema. La Regione sarda, l'Italia, tutta l'Italia si trova di fronte ad un bivio. Si ha la necessità di riformare lo Stato e questa necessità deriva, oltre che dai problemi di cui abbiamo parlato, anche dal fatto che col sistema maggioritario è stato in certo qual modo rotto l'equilibrio tra i poteri dello Stato. L'esigenza della riforma dello Stato esiste già per il solo fatto che esiste il maggioritario, perché si deve ristabilire un certo equilibrio tra potere giudiziario, legislativo ed esecutivo. Ma andando più avanti e guardando in prospettiva e dovendo scegliere in questo bivio di fronte al quale ci troviamo, dobbiamo approfondire i temi sia del federalismo come del neoregionalismo. Perché questa necessità? Perché gli stati federali, almeno quelli tradizionali, sono stati sempre il risultato di un processo di unificazione. La parola unificazione è sempre presente: soggetti diversi si sono resi omogenei, si sono uniti.

E del resto anche a proposito di potere federalista fiscale - ricordava poc'anzi il prof. Ciarlo - anche con riferimento al federalismo fiscale negli Stati Uniti d'America, bisogna sottolineare che esso è esattamente il contrario di quello che si dice qui. Il federalismo va verso il centro, perché è il centro la sede che deve garantire e realizzare quei principi di solidarietà fra tutti gli associati. Perché senza la solidarietà tra tutti gli associati, tra tutti i componenti di una determinata famiglia che è la Nazione, è lo Stato, non ci può essere assolutamente né federazione, né regionalismo, né vecchio, né nuovo regionalismo. Non c'è proprio niente; c'è soltanto la prevaricazione del più ricco nei confronti del più povero, del forte nei confronti del debole e quindi diciamo che non esiste in questo caso uno Stato o almeno non esiste lo Stato di diritto.

Il prof. Ciarlo ci ha anche indicato tre indirizzi, mi pare di ricordare: prima di tutto che a decidere i flussi, il riequilibrio dei flussi, è il Parlamento. e quindi si deve puntare sul Parlamento e, non su altri soggetti dello Stato per realizzare il federalismo, in quanto è il Parlamento che approva i bilanci. Secondo: che il federalismo è l'esatto contrario della

specialità delle autonomie e noi, per la verità, ci siamo posti in Commissione tale problema. Ed infatti siamo tutti orientati a inventare qualcosa che possa qualificare questa specialità anche nella eventualità di una riforma dello Stato in senso federale. Perché le problematiche vanno viste, studiate, affrontate e discusse tutte quante.

Non ci ha detto però, il prof. Ciarlo, anche se questa mi sembra una ripetizione di quanto anticipato prima, se il federalismo sia o possa essere anche l'anticamera della secessione nel caso in cui il processo verso uno Stato federale provenga non da soggetti diversi che tendono ad unirsi, ma quando il processo è inverso. E cioè nel caso di uno Stato regionale, il quale, essendo unico soggetto, si smembra per trasferire la sua sovranità in tante piccole sovranità, che sono gli stati federali, e attraverso questo smembramento c'è obiettivamente il rischio della secessione. E qui ha ragione l'on. Cogodi quando dice che il federalismo ha solo il significato di *foedus*, accordo.

Accordo tra chi? Fra due soggetti che devono essere uguali. Ed allora il problema che si pone nel passaggio dallo Stato regionale ad un eventuale Stato federale è questo. Il problema che si pone è: quale sia la sovranità, da chi e in che modo debba essere trasferita quest'ultima ai vari stati che dovranno essere domani stati federati. È questo il punto di passaggio. Uno Stato nazionale regionalizzato, cioè, non può nel modo più assoluto concepire la distruzione di se stesso, perché deve necessariamente garantire quello che è il bene supremo, unico, principale di uno Stato nazionale, cioè l'unità. E quindi lo Stato nel trasformarsi eventualmente anche in Stato federale, deve assolutamente garantire un centro di potere, un punto di riferimento in cui, oltre che nel Parlamento, debba risiedere la rappresentatività della sovranità popolare. Ci deve essere la coniugazione necessaria, indispensabile fra federalismo e presidenzialismo. Un presidente che sia rappresentante della sovranità nazionale di ogni singolo cittadino del popolo nel suo insieme; come rappresentante della Nazione.

Diversamente non è possibile, e la storia ce lo dimostra. Gli esempi che abbiamo nel mondo di tutti gli stati federali ci offrono una rappresentanza forte di unità nazionale, non ha importanza se un presidente o un monarca; quest'ultimo sempre però ai vertici dello Stato. Un'autorità che raccoglie in sé il simbolo, almeno il simbolo della unità nazionale. Qualche cosa che porti ad unità quello che è stato frazionato. Diversamente non è assolutamente possibile procedere e la strada per procedere in questa direzione sarà molto difficile.

E allora ecco che quel bivio che era stato indicato dal tema, giustamente, meriterà di essere riletto con maggiore attenzione, perché forse la strada più sicura in questa fase,

fino a quando non vengono chiariti determinati problemi di fondo, come quello della solidarietà nazionale e dell'unità nazionale, deve passare attraverso il regionalismo. E cioè attraverso un forte, fortissimo decentramento delle potestà anche politiche oltre che legislative dello Stato a favore delle Regioni che devono essere loro stesse artefici dei loro destini. Però, al momento, lo Stato non può non riservarsi tutte quelle funzioni che qualificano e che sono assolutamente imprescindibili per la garanzia dell'unità nazionale. Grazie.

Ef시오 Corrias

Dopo l'intervento dell'on. Masala - che ringrazio - chiude i lavori l'intervento dell'on. Pier Sandro Scano.

Pier Sandro Scano

Giunto a quest'ora, avendo molta comprensione per i superstiti, non vi affliggerò con tutte le considerazioni che avevo previsto; spero che ne abbiate anche voi per me. Il dibattito sullo Statuto è piuttosto ripetitivo; dico amaramente che è attuale perché è immobile, perché non si procede. Tuttavia a ben guardare una novità c'è: la novità consiste nel fatto che il processo di revisione costituzionale è aperto nei fatti; spesso si dice: bisogna aprire la fase costituente. La fase costituente è già aperta; è aperta per un motivo molto semplice, perché, potrei elencare altre ragioni, ma mi fermo su quella a mio giudizio, essenziale, l'introduzione del maggioritario ha messo in crisi l'equilibrio costituzionale, il sistema delle garanzie. Il parlamentarismo proporzionalista, che pure non fa parte della architettura della Costituzione formale, tuttavia ne era (ed è, del tutto evidente), uno dei pilastri fondamentali. E dunque con la democrazia maggioritaria si entra in un ordine diverso. Questo significa che sono necessarie profonde riforme ordinamentali per ricostruire il sistema degli equilibri e delle garanzie. E questo significherebbe altresì che il tema del regionalismo o del federalismo e della evoluzione, dello sviluppo della nostra autonomia si colloca in una grande questione oggettivamente aperta: quale tipo di Stato vogliamo costruire in Italia, quale tipo di Stato vogliamo realizzare.

Allora io vedo il tema del federalismo-neoregionalismo (poi mi fermo un attimo su questo binomio), sotto due profili. Anzitutto vedo il federalismo come forma, una delle

forme possibili, di garanzia costituzionale in un quadro di profonda evoluzione dell'ordinamento italiano che non può non provvedere, una volta che si adotti il principio della democrazia maggioritaria, il rafforzamento dell'esecutivo. Quindi il federalismo nell'ambito della riflessione sui pesi e sui contrappesi in una democrazia maggioritaria. Vedo, per dirla in estrema sintesi, il federalismo come una cultura della divisione dei poteri. L'unità statale, cioè, che si costruisce non concentrando poteri verso l'alto, ma delegando poteri dal basso verso l'alto. Il secondo profilo, sotto cui ragiono sul federalismo, è la questione del ridislocamento, della ridefinizione della sovranità. E qui francamente non trovo, non sono d'accordo su questo punto con il prof. Ciarlo, non credo che la spinta di fondo sia di carattere politico. La Lega: certo che la Lega conta, ma c'è qualche fenomeno di portata superiore. L'integrazione europea rilancia oggettivamente la dimensione infrastatale, la dimensione regionale. È stato accennato da qualche relatore all'inizio: lo Stato nazione oggi è spiazzato, è troppo piccolo per governare le grandi dinamiche ed è troppo grande per esprimere le esigenze locali. Cioè la sovranazionalità non è un *optional*, qualcosa che può o no realizzarsi, è il futuro o, se preferite, è già il presente. La sovranazionalità richiede la redistribuzione dei poteri in relazione ai livelli di svolgimento delle funzioni di controllo da parte dei cittadini. Si usa, e credo sia molto efficace, la metafora della rete, la comunissima rete: più la rete è ampia, più robuste devono essere le maglie. È un'immagine che rende in modo molto chiaro ciò che io chiamo la riproposizione oggettiva della dimensione regionale nel processo d'integrazione sovranazionale.

La seconda ragione è tutta specifica della situazione italiana. L'unità del paese, colpita dalla delegittimazione del ceto politico ed amministrativo, non può essere salvaguardata riproponendo il vecchio modello centralista. L'unità dello Stato va ricostruita, certo, va ricostruita rispettando l'art. 5 della Costituzione, ma può essere ricostruita solo, sottolineo solo, sulla base dei principi di autonomia e di autogoverno. So bene che non sono federalisti e autonomisti tutti coloro che si proclamano tali, quindi sono convinto che sarà una battaglia dura, ma sono anche convinto che la direzione storica è questa.

In questa direzione spingono processi culturali, politici, economici, istituzionali di scala europea e mondiale. Federalismo-neoregionalismo: qui condivido le cose dette da qualcuno nel dibattito. Adesso devo essere molto rapido. Penso che dobbiamo ragionare, senza perderci nel ginepraio dei 400 significati che uno studioso inglese ha identificato per il termine federalismo e dobbiamo assumere pragmaticamente il criterio della ripartizione dei poteri di legislazione, di amministrazione. di giurisdizione e

insieme fare riferimento all'attribuzione delle risorse. Legare federalismo ed europeismo, cioè pensare il federalismo su scala europea, comprendere che il federalismo non è scissione della comunità nazionale e che implica invece il rifiuto, (parlo del federalismo vero, alto, nobile, democratico) implica il rifiuto dei localismi deteriori e della frammentazione; capire cioè che il federalismo non è un modo per organizzare la separazione. ma un modo per riorganizzare l'unità, secondo una concezione e costruzione pluralistica del potere; avere una concezione del federalismo come solidarietà e riequilibrio.

A me sembra del tutto evidente che il federalismo fiscale, chiamato così molto impropriamente, è il rovesciamento del federalismo, avere quindi una concezione per cui centro ha i poteri e le risorse per mandare avanti una effettiva opera di riequilibrio e di perequazione; quindi non si tratta solo del fondo di solidarietà. Si tratta di un potere centrale che possa intervenire per rimuovere gli effetti dei meccanismi strutturali che creano disparità e squilibrio. Queste sono le direttrici verso le quali dobbiamo approfondire la nostra riflessione.

L'ultima considerazione: il caso sardo. Io ho molta stima per il prof. Ciarlo, però comprendo che lui abbia qualche difficoltà a entrare in pieno nella nostra riflessione. Perché l'autonomia sarda non è l'autonomia campana, calabrese; è un'altra cosa. Ha una storia, un cammino, un percorso; conosce anche la sconfitta (e credo che oggi sia un momento di sconfitta) e tuttavia il caso sardo continua a proporre una forte domanda di autogoverno. Le ragioni della specialità sono profonde perché riguardano la nostra storia. riguardano la nostra identità di popolo. Noi siamo popolo. Siamo un popolo distinto e questo non significa chiuderci in noi stessi. Noi vogliamo essere aperti alle culture e alle economie del mondo, ma essendo noi stessi e non cancellando la nostra identità e la nostra storia. Proprio per questa ragione, non solo per un processo nazionale, perché sì è aperta nazionalmente la questione del federalismo, perché la Lega spinge per motivi di carattere politico, risulta storicamente matura l'assunzione di una soggettività politico-istituzionale più alta, a partire dal riconoscimento costituzionale dell'identità dei sardi come popolo distinto. E per questo il lavoro della Commissione speciale dovrà sfociare, speriamo non in tempi troppo lunghi, in un confronto con il Parlamento, con gli organi centrali dello Stato per dare una nuova forma giuridica e di diritto all'autogoverno dei sardi.

Voglio dire però, chiudendo, che sbagliremmo se pensassimo il federalismo, anche il federalismo sardo, come una mera opzione istituzionale. Dobbiamo pensare il

federalismo come qualcosa di profondamente collegato a esigenze di progresso sociale, cioè il federalismo come base per un'azione politica nuova; il federalismo come progetto per lo sviluppo materiale e culturale. Il federalismo come sforzo di dar vita a una classe dirigente. Credo che la debolezza della classe dirigente sia una, se non la più grave, delle palle al piede, se vogliamo essere onesti con noi stessi, tra sardi, dell'autonomia sarda e non parlo solo della classe dirigente politica, ma della classe dirigente nel senso più compiuto. Federalismo, dunque, come sforzo per dar vita a una classe dirigente identificata con un interesse generale, con un disegno, con, un'idea di sviluppo capace di aggregare interessi e di suscitare anche idealità e speranze.

Efisio Corrias

Ringrazio l'on. Scano e un particolare saluto rivolgo alle autorità che hanno assistito a tutto il nostro incontro dimostrando la grande sensibilità e il marcato interesse con cui seguono il lavoro che concerne - in un modo o nell'altro - il cammino della Regione. Credo che questo dibattito sia stato molto utile sia per noi, che apparteniamo ad altre generazioni, come per voi, invece, che siete ora proprio sulla trincea a sostenere la battaglia per cercare di raggiungere gli scopi, gli obiettivi che sono stati espressi da tutti coloro che hanno parlato e che hanno arricchito la nostra conoscenza del problema, di così grande importanza.

Vi faremo pervenire a suo tempo naturalmente la pubblicazione che contiamo di preparare sull'incontro di oggi e speriamo di rivederci anche in altre occasioni con un unico scopo: quello di essere in minima misura ma con unanime volontà comunque, tutti assieme, utili per il bene della nostra isola. Grazie.