

# Sistema delle Autonomie in Sardegna. La riforma necessaria

a cura di

**Giovanni Lobrano e Marie-Rose Mezzanotte**



### ***In copertina:***

Immagine capovolta della Sardegna.  
Carta geografica commissionata da papa Gregorio XIII tra il 1580 e il 1582 al matematico, astronomo e cosmografo Egnazio Danti (Perugia 1536 - Alatri 1586), assieme alle altre tavole d'Italia situate nella Galleria vaticana delle Carte Geografiche, il lungo corridoio che conduce alla Cappella Sistina.

I cartoni e le tavole preparate da Danti furono affrescate da artisti italiani e fiamminghi nel XVI secolo e ulteriormente perfezionate nel secolo successivo.

Il cartiglio all'interno della mappa, in alto a sinistra, riporta la seguente dicitura in latino sulla Sardegna:

«SARDINIA  
A SARDO UNDE NOMEN ACCEPIT  
LIBYCOR COLONOR DUCE FUIT OCCUPATA  
QUORUM HUCUSQ LINGUA CUM ITALICA  
ET HISPANICA COMMIXTA INCOLAE UTUNT  
EA NEC LUPOS NEC VENENATA FERT ANIMALIA  
FRUMENTO PECORE VENATIONE ABUNDAT  
BELLO DEDITOS HOMINES GENERAT  
ET LABORIOSOS  
APOST SEDIS EST»

(La Sardegna fu occupata da Sardo duce di Libici coloni dal quale prese il nome e la lingua dei quali, commista alla Italica e alla Ispanica, gli abitanti ancora usano. Essa non ha né lupi né animali velenosi. Abbonda di frumento di pecore e di caccia. Genera uomini dediti alla guerra e laboriosi. È sede apostolica).

Riproduzione fotografica:

*SARDINIA (Sardegna) - Galleria delle carte geografiche - Musei vaticani - Roma, 2018, di Luca Giarelli.*

Si attesta che non è stata portata alcuna modifica alla fotografia originale qui pubblicata.

L'immagine di copertina è autorizzata in base ai termini della licenza *Creative Commons - Attribuzione 4.0 - Licenza Internazionale.*

*Sistema delle Autonomie in Sardegna.  
La riforma necessaria*

***Per gentile concessione dell'ISPRM  
- Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo***

**COPIA DIGITALE OMAGGIO**

*per un uso esclusivamente privato e personale senza scopo di lucro  
e senza fini direttamente o indirettamente commerciali.*

*È fatto divieto di trasmettere a terzi, riprodurre, distribuire  
o modificare il presente PDF (o anche una sua parte)  
in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo.*

**PDF INTERATTIVO**

*Le parole **in azzurro**, gli elementi di testo o grafici all'interno  
di un **rettangolo rosso** e il **pulsante verde** consentono  
di navigare all'interno del Pdf, con un solo click.*

ISPROM  
Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo  
Sassari / Cagliari

***Presidente onorario***

Felice Contu

***Presidenza***

Salvatore Cherchi  
Franco Cuccureddu  
Francesco Sanna

***Direttore***

Pierangelo Catalano

***Direttore della rivista***

Francesco Sitzia

***Tesoriere***

Giovanni Lobrano

L'ISPROM si propone come scopi fondamentali:

- a.** contribuire alla presa di coscienza da parte dei popoli del Mediterraneo della loro posizione nel mondo;
- b.** contribuire alla conoscenza della struttura dei paesi del Mediterraneo, sia svolgendo direttamente ricerche sia promuovendone nelle zone interessate;
- c.** lavorare per la formazione di quadri per l'intervento sociale in questi paesi, operando al tempo stesso per la rimozione degli ostacoli culturali ed economici che oggi si oppongono a una attività formativa democratica;
- d.** studiare il valore della dimensione regionale come momento essenziale per lo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra i popoli del Mediterraneo.

L'ISPROM opera nel quadro del processo di organizzazione internazionale; non intende favorire la mera conoscenza delle realtà, ma promuovere la modificazione di esse, contro ogni esclusivismo etnico, per lo sviluppo sociale e di tutte le facoltà dell'uomo.

(art. 2 dello Statuto - Sassari, 21 gennaio 1972)

# **Sistema delle Autonomie in Sardegna. La riforma necessaria**

Atti del V Seminario per l'Autonomia

*Programmazione, partecipazione e sistema delle Autonomie in Sardegna.*

*La riforma necessaria*

Nuoro 4-5 luglio 2019

a cura di

Giovanni Lobrano e Marie-Rose Mezzanotte

*Questo volume è stampato con il contributo di*



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



Fondazione  
di Sardegna

## **Quaderni Mediterranei**

numero sedici

*Segreteria di redazione*

Lavinia Rosa

*Direzione e redazione*

07100 Sassari (Italia)

Casella Postale 81

Tel. 079/237364 - 233567 • Fax 079/200083

Posta elettronica: [lavleo@tiscali.it](mailto:lavleo@tiscali.it)

© 2020 ISPROM

© 2020 AM&D EDIZIONI

*Realizzazione editoriale*

AM&D Edizioni • Cagliari

[info@edizioniamed.com](mailto:info@edizioniamed.com)

Periodico iscritto al n. 132

del registro dei giornali e periodici

del Tribunale di Sassari

con decreto del 15 dicembre 1977

# Indice

<i>Programma dei lavori</i>	9
<i>Autori degli interventi</i>	10
Documento introduttivo V Seminario di Nuoro 4-5 luglio 2019	11
<i>Paolo Fois, Giovanni Lobrano, Giorgio Macciotta, Gianfranco Sabattini</i>	
Città, autonomie, Sardegna e Mediterraneo. Promemoria 1972-2019	21
<i>Pierangelo Catalano, Giovanni Lobrano, Marie-Rose Mezzanotte</i>	

## 4 luglio 2019 • mattina

---

### Saluti e interventi introduttivi

Saluti	27
<i>Andrea Soddu</i>	
Partecipazione dei Comuni alla programmazione della Regione: «Riformismo rivoluzionario» (Bellieni) per la «inversione del principio costituzionale» (La Pira - Castelli)	33
<i>Giovanni Lobrano</i>	

### Interventi

Federalismo e autonomia decisionale	39
<i>Gianfranco Sabattini</i>	

Per una “contro-riforma” del sistema delle Autonomie locali della Sardegna	49
<i>Vittorio Dettori</i>	
Per un’ autonomia responsabile: il coordinamento della finanza pubblica	57
<i>Giorgio Macciotta</i>	
<b>Dibattito</b>	
<i>Pierangelo Catalano</i>	65
<i>Daniela Falconi</i>	65
<i>Salvatore Mattana</i>	67
<i>Laura Caddeo</i>	70
<i>Giovanna Zedde</i>	72
<i>Francesco Sanna</i>	73

#### **4 luglio 2019 • pomeriggio**

---

#### **Interventi**

Il ruolo delle Autonomie locali nella “fase ascendente” della programmazione europea	79
<i>Paolo Fois</i>	
Il ruolo strategico dei Consigli delle Autonomie Locali. Dalla Repubblica che «si riparte in Regioni, Province e Comuni» alla Repubblica che «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»	83
<i>Giovanni Lobrano</i>	
Le Autonomie locali nel disegno costituzionale: tra competenze proprie e strumenti di partecipazione all’esercizio di competenze altrui	93
<i>Marcello Cecchetti</i>	



Ruolo essenziale dei Comuni e delle Province nelle dinamiche della programmazione regionale. Un problema di effettività 101  
*Gian Candido De Martin*

Una “alleanza” tra il Consiglio delle Autonomie Locali e le Diocesi della Sardegna 109  
*Tonino Baldino*

Perché la riforma degli Enti locali è necessaria 117  
*Salvatore Cherchi*

### **Dibattito**

*Franco Boi* 125

*Francesco Sanna* 126

### **5 luglio 2019 • mattina**

---

### **Tavola rotonda**

*Francesco Agus* 131

*Claudio Atzori* 137

*Giovanni Bitti* 141

*Michele Carrus* 143

*Agostino Cicalò* 153

*Diego Loi* 156

*Mariano Mariani* 161

*Giacomo Meloni* 167

*Pierluigi Saiu* 170

### **Chiusura dei lavori**

*Francesco Sanna* 181

*Andrea Soddu* 190

Postfazione 193

*Giovanni Lobrano*

**I S P R O M**  
ISTITUTO DI STUDI E PROGRAMMI  
PER IL MEDITERRANEO

*d'intesa con*

**C A L**  
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
DELLA SARDEGNA

**V Seminario per l'Autonomia**

PROGRAMMAZIONI, PARTECIPAZIONI  
E SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN SARDEGNA  
LA RIFORMA NECESSARIA

*in collaborazione con*

Istituto Gramsci della Sardegna  
Fondazione Sardinia  
Centro di studi & politica "Giuseppe Toniolo"



con il patrocinio della  
Regione Autonoma della Sardegna

**Segreteria organizzativa**

I S P R O M  
Piazza d'Italia, 32 - 07100 Sassari  
Tel. 079 233567; 079 237364  
Fax 079 200083  
Posta elettronica: [lavleo@tiscali.it](mailto:lavleo@tiscali.it)

**Nuoro, 4-5 luglio 2019**  
Aula consiliare del Comune

#### **GIOVEDÌ 4 LUGLIO 2019**

##### **ore 10 - Saluti e interventi introduttivi**

ANDREA SODDI, Sindaco di Nuoro, Presidente del  
C.M. Sardegna

GIOVANNI LOBRANO, ISPROM

MICHELE PAIS, Presidente del Consiglio regionale  
della Sardegna

##### **Interventi**

*Introduce e presiede* GIANFRANCO SABATINI,  
Università di Cagliari

VITTORIO DE LORE, Università di Cagliari

GIORGIO MACCIOIA, Fondazione ASFRID

##### **Dibattito**

##### **ore 16 - Interventi**

*Introduce e presiede* PAOLO FOIS, Università  
di Sassari

GIOVANNI LOBRANO, Università di Sassari

MARCELLO CECCHETTI, Università di Sassari

GIAN CANDIDO DE MARTIS, CISS

TOSINO BALDINO, Pastorale sociale Sardegna

SALVATORE CIBEDI, Direttore della Fondazione Sardinia

SALVATORE CIURRI, Presidenza dell'ISPROM

##### **Dibattito**

#### **VENERDÌ 5 LUGLIO 2019**

##### **ore 9 - favola rotonda**

*Presiede* SALVATORE CIURRI, Presidenza dell'ISPROM

FRANCESCO AGUS, già Presidente della I Commissione  
del Consiglio regionale della Sardegna

CLAUDIO ALZORE, Presidente della Legacoop Sardegna

GIOVANNI BETTI, Presidente della Confindustria  
Sardegna Centrale

GAVINO CARLA, Segretario della Cisl, Sardegna

MICHELE CARRUS, Segretario della Cgil, Sardegna

AGOSTINO CICULO, Presidente della Confcommercio  
e della Camera di Commercio, Nuoro

DIUGO LOI, Vicepresidente della I Commissione  
del Consiglio regionale della Sardegna

MARIANO MARIANI, Direttore del Parco Naturale  
Regionale di Porto Conte

GIULIANO MILIONI, Segretario del CSS

PIER LUIGI SAUL, Presidente della I Commissione del  
Consiglio regionale della Sardegna

MARIA FRANCESCA TRUCA, Segretario della  
Uil, Sardegna

##### **Chiusura dei lavori**

FRANCESCO SANNA, Presidente dell'ISPROM

*A.B. Gli interventi non potranno superare 15 minuti*

## **Autori degli interventi**

Francesco Agus, *già Presidente della I Commissione del Consiglio regionale della Sardegna*

Claudio Atzori, *Presidente della Legacoop Sardegna*

Tonino Baldino, *Presidente Centro di studi & politica “Giuseppe Toniolo”*

Giovanni Bitti, *Presidente della Confindustria Sardegna Centrale*

Franco Boi, *Istituto Gramsci della Sardegna*

Laura Caddeo, *Consigliera della Regione Autonoma della Sardegna*

Michele Carrus, *Segretario della CGIL Sardegna*

Pierangelo Catalano, *Direttore dell'ISPRM*

Marcello Cecchetti, *Università degli Studi di Sassari*

Salvatore Cherchi, *Presidenza ISPRM*

Agostino Cicalò, *Presidente della Confcommercio e della Camera di Commercio, Nuoro*

Gian Candido De Martin, *LUISS - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli*

Vittorio Dettori, *Università degli Studi di Cagliari*

Daniela Falconi, *Sindaca del Comune di Fonni*

Paolo Fois, *Università degli Studi di Sassari*

Giovanni Lobrano, *Università degli Studi di Sassari; ISPRM*

Diego Loi, *Vicepresidente della I Commissione del Consiglio regionale della Sardegna*

Giorgio Macciotta, *Fondazione ASTRID - Analisi Studi e Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche*

Mariano Mariani, *Direttore del Parco Naturale Regionale di Porto Conte*

Salvatore Mattana, *CACIP - Consorzio Industriale della Provincia di Cagliari*

Giacomo Meloni, *Segretario del CSS*

Gianfranco Sabattini, *Università degli Studi di Cagliari*

Pierluigi Saiu, *Presidente della I Commissione del Consiglio regionale della Sardegna*

Francesco Sanna, *Presidenza ISPRM*

Andrea Soddu, *Sindaco di Nuoro; Presidente del CAL Sardegna*

Giovanna Zedde, *Consigliera del Comune di Nuoro*

## Documento introduttivo

*V Seminario di Nuoro 4-5 luglio 2019*

Paolo Fois, Giovanni Lobrano, Giorgio Macciotta,  
Gianfranco Sabattini

Iniziativa scientifica e politica di rilancio delle riforme istituzionali, per pensare e proporre meccanismi di partecipazione dei Cittadini alla formazione della volontà pubblica: attraverso il Sistema delle Autonomie, a iniziare dalla programmazione regionale, con particolare attenzione al ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali.

### **Ipotesi di lavoro**

Per soddisfare la diffusa e legittima domanda di democratizzazione della organizzazione pubblica:

- non sono sufficienti e rischiano di diventare controproducenti le riforme anche ampie ma di superficie, le quali ne conservano la logica centralista;
- sono invece necessarie riforme anche puntuali ma profonde, le quali ne cambino la logica in senso realmente autonomista.

In sintesi, occorre:

- uscire dalla logica per cui la sorgente del sistema costituzionale è il “centro”, il quale lo crea mediante il “decentramento”, dividendolo in tanti più piccoli “centri/dipartimenti” in competizione tra loro;
- entrare nella logica per cui la sorgente del sistema costituzionale sono le Comunità territoriali, le quali lo creano mediante la associazione, unendosi per la cooperazione.

Nell’odierno sistema costituzionale, incipientemente autonomista, che va dai Comuni allo Stato (art. 114 Cost., riformato nel 2001 secondo il “principi di prossimità e di sussidiarietà” introdotti dal Trattato europeo di Maastricht nel 1992), il primo intervento riformatore deve essere mirato:

- alla determinante materia della dinamica costituzionale, che è la programmazione,
- alla determinante articolazione della struttura costituzionale, che è la Regione.

Istituzione-chiave della riforma è il Consiglio delle Autonomie Locali, al quale devono essere dati la conformazione, le funzioni e il potere per svolgere efficacemente il proprio ruolo di strumento-cardine della partecipazione delle Comunità locali alla volizione regionale unitaria.

La riforma autonomista è urgente; l'alternativa, già in marcia, è la demagogia, il cui esito, già scritto, è il centralismo estremo.

## 1. Valutazione della situazione

### a. Il punto di vista giuridico: il decentramento senza la partecipazione non è Autonomia

L'Autonomia "esterna" e "interna" alla Regione Sardegna, benché "speciale", è (come tutte le Autonomie delle e nelle altre Regioni italiane) espressione dell'insieme delle scelte autonomiste della Costituzione, quale si è andato progressivamente definendo con la legislazione e con la interpretazione (esecutiva e giudiziaria).

L'avversario dell'Autonomia è il centralismo. L'avversario della nostra Autonomia è il centralismo presente *anche* nella nostra Costituzione<sup>1</sup>.

Ancora dopo la riforma, nel 2001, del Titolo V (riforma la quale ha meriti importanti, innanzi tutto il rovesciamento di prospettiva sistemica introdotto con l'art. 114 1° comma<sup>2</sup>) l'ordinamento riformato resta, in realtà, all'interno del centralismo: consiste nella sua più o meno parziale frammentazione, con la formazione di una sorta di 'sistema planetario'

1 Un modo semplice, per cogliere con immediatezza la resistenza del centralismo costituzionale alle riforme, è il confronto tra la riforma del Titolo V Cost. nel 2001 con il "progetto" (peraltro ancora 'magmatico') di riforma della intera Costituzione prodotto nel 1997 dalla Commissione bicamerale detta "D'Alema". Nel "progetto" si inverte l'ordine dei Titoli: l'attuale Titolo V diventa il primo ("Comune, Provincia, Regione, Stato") mentre "Il Parlamento" diventa il Titolo IV, dopo "Il Presidente della Repubblica" e "Il Governo".

2 «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.»

Il tenore dell'art. 114 1° comma è più limpido di quello, pur interessante, dell'art. 117 4° comma «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.»

costituito da una molteplicità di centralismi, decrescenti per dimensione e rilevanza ma non per intensità<sup>3</sup>.

Il rimedio approntato contro il centralismo è, a livello della *struttura*, il mero “de-centramento” ovvero il “poli-centrismo”. A esso corrisponde, a livello della *dinamica*, la mera competizione inter-territoriale, la quale è precisamente l’applicazione del *principio* del potere di ogni “centro”: «dividi e comanda».

Di questa costruzione e del pensiero che la produce è manifestazione rilevante per materia e qualificante per contenuto, il cosiddetto “federalismo fiscale”. Il *principio* del “federalismo fiscale” (così come è stato formulato, anticipando<sup>4</sup> e coronando<sup>5</sup> la riforma del Titolo V) è quello della divisione, ovvero del “diritto di gestire la ricchezza prodotta sul proprio territorio”, ovvero della “proporzionalità diretta fra le imposte riscosse e le risorse utilizzate in e da ogni ente territoriale: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Il desiderio di ciascuno di conservare il “suo” non è condannabile. Non appare tuttavia il *principio* su cui costruire una federazione.

Correttivi a parte (il “fondo di perequazione”) il compito di contro-bilanciare, lungo la strada maestra della formazione della volontà collettiva, la conseguente spinta alla dissoluzione della complessiva Comunità<sup>6</sup>, è confidato più che affidato a una sorta di ‘camera di compensazione’: la “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubbli-

3 Si veda, ad es., la denuncia del centralismo regionale nel Seminario organizzato dalla CGIL Lombardia: *Attorno al titolo V: I Poteri, la Sussidiarietà, la Rappresentanza. Dal centralismo nazionale al centralismo delle regioni?*, Milano 11 luglio 2008.

4 Con il d.lgs. 56/2000 “Disposizioni in materia di federalismo fiscale”.

5 Con la legge 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale” e il d.lgs. 68/2011 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province”, che dovrebbe fare sistema con le leggi 234/2012 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea” e 243/2012 “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio”, la legge “rinforzata”, in attuazione dell’articolo 81, comma 5, della Costituzione. In realtà, in particolare nella legge 243/2012 e nella stessa riscrittura dell’articolo 81, permangono le tradizionali posizioni che, nella definizione della manovra di politica economica, non distinguono tra “bilancio della Repubblica” e “bilancio dello Stato”.

6 Si pensi alla manifestazione spagnola/catalana – recente e tutt’ora in corso – di questo fenomeno.

ca”; luogo di incontro dei vari “Centri”: a-costituzionale<sup>7</sup>, caotico<sup>8</sup>, con molte funzioni rimaste solamente sulla carta.

Il risultato, non sorprendente, è il ruolo crescente della “legge dello Stato” con la quale si definisce la legge di bilancio. Con essa, ignorando la puntuale indicazione/limitazione circa i suoi contenuti<sup>9</sup>, si interviene in tutti i campi di entrata e di spesa con misure settoriali, talora esplicitamente escluse. Contro la diffusa domanda di Autonomia, la tendenza odierna è ad aumentare il centralismo, anche per le modalità di predisposizione e approvazione del DEF e della legge di bilancio, recentemente censurate dalla Corte Costituzionale.

Appaiono evidenti l’assenza e la necessità, nell’odierno sistema autonomistico (a tutti suoi livelli: costituzionale italiano e statutario sardo ma non solo), di strumenti istituzionali di “partecipazione”: i quali consentano alle Comunità ‘minori’ di concorrere alla volizione della Comunità ‘maggiore’, non in sostituzione ma a integrazione dei già presenti strumenti istituzionali di “decentramento”.

### **b. Il punto di vista economico: la programmazione non partecipata non produce sviluppo**

Individuare l’oggetto primo della riforma istituzionale nella “programmazione” significa credere nella rilevanza dell’assetto istituzionale (sempre determinato dal modo di formazione della volontà collettiva) ai fini dello sviluppo socio-economico<sup>10</sup>. Individuare il contenuto primo della riforma istituzionale nella partecipazione delle comunità pubbliche di base – le Comunità locali – alla determinazione della programmazione regionale, significa credere nella necessità dell’assetto istituzionale democratico ai fini di tale sviluppo.

7 La “Conferenza” non è menzionata nella riforma del 2001 mentre a essa il “Progetto” di riforma del 1997 dedicava una apposita “Sezione”, seppure nel Titolo “Il Governo”.

8 Secondo il Capo V del d.lgs. 68/2011 – articoli da 33 a 37, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo: è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e ne fanno parte sette Ministri, i Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell’ANCI e dell’UPI, sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro Sindaci e due Presidenti di Provincia.

9 Articolo 21, comma 1 ter della legge 196/2009, e successive integrazioni e modificazioni.

10 G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Milano 1996.



L'insuccesso della politica economica della Regione Autonoma della Sardegna<sup>11</sup> appare il risultato di una idea di “sviluppo senza crescita”: esclusivamente introdotto dall'esterno e calato dall'alto; se non ostile certamente privo di attenzione nei confronti delle forme endogene di produzione (in Sardegna, quelle agro-pastorali) e dei loro produttori, in termini sia di ascolto sia di proposta. A fronte di un limitato aumento della occupazione industriale (anche per l'alto rapporto capitale/lavoro, tale da monopolizzare comunque i trasferimenti pubblici) la disattenzione verso le attività produttive e produttori locali, non destinatari di interventi idonei a garantirne la modernizzazione e il crescente inserimento nei mercati interni ed esterni all'Isola, ha prodotto una grande serie di effetti negativi ‘a cascata’: il crollo della occupazione agricola; la crescita abnorme della occupazione nel settore dei servizi e della pubblica amministrazione; la perdita della autonomia agroalimentare; l'orientamento della domanda di beni di consumo verso beni importati, con una fuga degli effetti moltiplicativi della spesa; lo squilibrio della bilancia commerciale regionale; l'abbandono del territorio con la crisi e lo spopolamento delle zone interne.

L'alternativa a questa politica economica (la cui logica ancora sottende la legge regionale del 2017 sugli Enti locali) può venire soltanto dal cambiamento istituzionale degli attori della programmazione regionale. Il cambiamento istituzionale deve garantire la partecipazione delle Comunità locali alla formulazione delle scelte per la promozione della crescita e dello sviluppo dei propri territori. Tale partecipazione ha una serie di conseguenze positive. Attiva processi di apprendimento collettivo, a vantaggio di tutti i residenti locali; approfondisce la coesione sociale dei componenti le Comunità territoriali; assicura il supporto sociale al processo di crescita e sviluppo; frena l'abbandono dei singoli Comuni; sensibilizza alla “cura” della sostenibilità ambientale. Corrispondentemente, l'esercizio del potere a livello del governo centrale dovrà, più che ridursi, ri-orientarsi alle funzioni di istruzione, sostegno e di coordinamento delle scelte locali.

La riforma istituzionale deve, quindi, avere una forte caratterizzazione in senso autonomista/federativo ma con due decisive novità rispetto al passato. Una novità è che essa deve investire non soltanto la complessiva

11 A. SASSU, *Lo sviluppo locale in Sardegna: un flop? Numeri, cause, suggerimenti*, Roma 2017; G. SABATTINI, a cura di, *Lo sviluppo locale in Sardegna. Territori, popolazione, istituzioni*, Cagliari 2018.

organizzazione dello Stato, ma anche – e, anzi, ancor prima – l’organizzazione delle singole Regioni che lo compongono: necessità, cioè, della dialettica locale-regionale e non soltanto della dialettica regionale-statale. Altra novità è che la caratterizzazione in senso autonomista/federativo – a entrambi i livelli organizzativi – non può più ridursi alla gestione isolata da parte di ogni Comunità (Regione o Comune) delle risorse che gli si lasciano e/o gli si assegnano ma deve esprimersi nella competenza a progettare, in concorso con gli altri, la propria crescita e sviluppo come crescita e sviluppo della Comunità di cui è parte (Stato o Regione).

## 2. Orientamento per la riforma

### a. Natura strategica della dimensione regionale nell’intero sistema autonomistico

Il problema del disegno costituzionale risultante non è, dunque, quel che già c’è (il “decentramento”) ma ciò che ancora non c’è. In quel ‘disegno’ è assente la *struttura* della “società”, tecnicamente intesa<sup>12</sup>, alla quale corrispondono: la *dinamica* della cooperazione e il *principio* della unione, ovvero il potere/dovere delle Comunità territoriali di “partecipare” alla formazione della “volontà generale” della più ampia Comunità della quale esse sono non i “dipartimenti” ma le cellule.

Occorre un ‘colpo di reni’ mentale: un ‘salto’ logico. Occorre una logica ‘altra’: non di divisione del centro ma di unione delle Comunità territoriali. Occorre la logica per la quale, come è stato detto in maniera un po’ paradossale, «le relazioni danno origine alla cose e non viceversa»<sup>13</sup>. Oc-

12 Sulla specificità del “federalismo societario” ha riflettuto THOMAS O. HÜGLIN: *Sozialer Föderalismus. Die politische Theorie des Johannes Althusius*, Berlin 1990. Il “federalismo societario” di Althusius è profondamente diverso da quello USA. Per questi due ‘federalismi’ vale la antitesi “antico / moderno” proposta da Benjamin Constant a proposito della “libertà” (1819) e da Moses Finley a proposito della “democrazia” (1973).

13 Si può trovare un uso di questa espressione in S. TAGLIAGAMBE, “La *vexata quaestio* dell’identità: una prospettiva da rovesciare” negli atti del seminario ISPROM, *Autonomia speciale della Sardegna: studi per una riforma*, Cagliari, 24-25 settembre 2015, § 4. Anche Tagliagambe ritiene doversi applicare alle scienze umane «la rivoluzione del ’900, determinata [nell’ambito della fisica] dalla comparsa sulla scena della teoria delle relatività, generale e ristretta, e soprattutto della meccanica quantistica». Tale applicazione (con la conseguente concezione non divisiva e discendente ma associativa e ascendente della organizzazione, di qualunque organizzazione in natura, quella

corre una costruzione istituzionale non solamente correttiva e in definitiva razionalizzante del centralismo ma a esso rotondamente alternativa, soltanto nella quale – e per definizione – i governanti sono realmente non a “capo” ma al “servizio” dei governati/sovrani<sup>14</sup>.

Insomma, occorre immaginare e costruire una riforma della dinamica istituzionale caratterizzata dalla partecipazione dei Cittadini, secondo un processo continuo, che va dalla formazione della volontà comunale alla formazione della volontà regionale alla formazione della volontà ‘statale’, alla formazione della volontà della Unione europea *e oltre*<sup>15</sup>.

La riforma deve iniziare dalla programmazione, perché il reperimento e la destinazione delle risorse sono fondamentali nella determinazione del modo di essere e di vivere di ogni Comunità, anche autonoma. Pensiamo alle questioni – ontologica – della esistenza e – deontologiche – della individuazione e del perseguimento del “bene comune”.

La riforma deve iniziare dalla Regione perché essa è la articolazione prima e decisiva nel sistema ‘quantistico’ delle Comunità pubbliche, che va dal Comune allo ‘Stato’, alla Unione Europea e, ribadiamo, oltre. La riforma partecipativa del Comune<sup>16</sup>, senza la omologa riforma della Regione, non ha prospettiva. La riforma partecipativa dello Stato e, quindi, della Unione europea<sup>17</sup>, senza la omologa riforma della Regione, non ha base.

umana compresa) era già proposta, ad es., nel saggio dell’economista francese Jacques Rueff (*Visión cuántica del universo. Ensayo sobre el poder*, Madrid 1968 [tr. di *Les dieux et les rois (Regards sur le pouvoir créateur)*, Paris 1967] in part, § 1.3). Questa logica societaria, nuovissima nel pensiero dei fisici, ha una straordinaria consonanza con il pensiero “antico” giuridico romano (espresso esemplarmente nel *Dei Doveri* di Cicerone: *off.* 1.17.53 s., *Gradus autem plures sunt societatis hominum etc.*), politico greco (espresso esemplarmente nella *Politica* di Aristotele: *pol. I.2.1253a etc.*) e teologico-ebraico (per la indicazione di qualche fonte: F. CALDARALO, “Comune accordo” in *notiziecristiane.com*, 23 gennaio 2015).

14 Vedi, in Max Weber, nella parte del saggio *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, dedicata al “potere” (cap. 3.4) la equazione rappresentanti-rappresentati = padroni-servi. “Governati/sovrani” non è o non deve essere un ossimoro. L’effettiva co-presenza nei Cittadini delle due nature e dei due ruoli di “governati” e di “sovrani” è la questione politica e giuridica di fondo, che, come noto da secoli, è risolvibile soltanto con il “contratto di società” (J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762, 1.6).

15 Nella prospettiva indicata dall’art. 11 Cost.

16 Certamente necessaria e già avviata ma incompiuta. Si vedano le leggi 142/1990 “Ordinamento delle Autonomie Locali” e 81/1993 “Elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia)”, sul ruolo attivo dei Cittadini.

17 Certamente necessaria e già oggetto di dibattito, animato ma confuso e fallimentare. Si veda il recente progetto di riforma del Senato in “Senato delle Autonomie”.

C'è un'altra ragione per iniziare la riforma dalla dimensione regionale. È la esigenza di passare dalla concezione della "specialità" ridotta a certificazione costituzionale di minorità (di cui "altri" devono solidariamente farsi carico) e dalla sua conseguente utilizzazione postulatoria (un po' querula e un po' petulante) alla concezione della "specialità" come certificazione costituzionale di identità (capace di apporto rilevante nella relazione con altri) e alla sua conseguente utilizzazione anche – anzi, prima di tutto – propositiva, all'interno e all'esterno della Regione. Il primo passo di questo passaggio è la auto-riforma.

**b. Rapporto della dimensione regionale con le dimensioni locale, da un lato, e statale ed europea (e oltre), dall'altro lato**

La riforma partecipativa della Regione è strategica, per la riforma del sistema autonomistico nel suo complesso, perché prefigura, consente e promuove le riforme partecipative sia del Comune sia dello Stato e della Unione Europea. Specularmente, la natura determinante della istituzione regionale per il funzionamento della istituzione comunale, a monte del processo partecipativo, e delle istituzioni statale ed europea, a valle del medesimo processo, rende impossibile chiudere il ragionamento riformista all'interno della dimensione regionale. A queste altre dimensioni istituzionali dobbiamo quindi subito accennare.

La dimensione comunale è la dimensione immediatamente interna della Regione ed è la dimensione base dell'Autonomia correttamente intesa, in senso, cioè, partecipativo. Il Comune è la prima Comunità territoriale "politica" per natura e, dal 2001, anche per riconoscimento costituzionale (art. 114). Gli Amministratori del Comune (Sindaco e Consiglio) hanno, pertanto, un ruolo di estrema importanza. Esso, però, deve essere di promozione-istruzione e sintesi-esecuzione della volontà comunitaria, non di sua "sostituzione"<sup>18</sup>.

Inoltre, ai fini sempre della formazione della volontà comunitaria, occorre ricordare che la Comunità è non una somma di individui ma una società strutturata in organizzazioni reciprocamente complementari. Tra queste organizzazioni, nella materia della programmazione, emergono (anche secondo l'attestato costituzionale: artt. 39-41) le Organizzazioni sindacali e di impresa. Anche in Sardegna l'esigenza del coinvol-

18 Sulla natura "sostitutiva" della rappresentanza vedi P. D'AMICO, "Rappresentanza, I. Diritto civile" in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIX, Roma 1991, § 1. "Nozione, struttura, funzione" (2).

gimento di tali Organizzazioni (ma non solo) per la formazione della volontà delle Comunità territoriali è stata già riconosciuta e si è anche già tentato di sperimentarla (ad es., con i PIA, Piani Integrati d'Area) precisamente per la Programmazione regionale. Il contesto istituzionale centralista della volizione regionale ha, però, vanificato e frustrato tale sperimentazione. È questo contesto istituzionale centralista della Regione che proponiamo, ora, di riformare: per renderlo capace di ri-attivare una volizione comunitaria-territoriale – così partecipata – e darle esecuzione.

La dimensione statale è la dimensione immediatamente esterna della Regione. In questo momento, in questa dimensione stiamo assistendo a una forte richiesta di “più autonomia”, in particolare da Regioni del Nord. Gli effetti previsti (non sappiamo se perseguiti) sono di pesante apertura della forbice della dis-eguaglianza tra Regioni, salva “perequazione”<sup>19</sup>.

Tali effetti disgregativi sono, però, propri non della Autonomia in sé ma della Autonomia ridotta al mero decentramento divisionista. Allora, la risposta a questa richiesta di Autonomia parziale, cioè più che dimezzata, non è “meno Autonomia” ma è Autonomia intera. La risposta che dobbiamo mettere in campo è, cioè, passare dal «centralismo politico più decentramento amministrativo» al potere delle Comunità autonome (le Regioni) di concorrere a determinare l’“indirizzo politico” del loro stare insieme. Si tratta, evidentemente, di applicare alla dimensione statale lo stesso principio riformista che stiamo proponendo per la dimensione regionale. Appare altrettanto evidente che la Regione Sardegna avrà capacità e titolo per formulare tale ‘risposta’ soltanto se avrà dimostrato di saperla e volerla applicare a se medesima.

Per quel che riguarda la dimensione europea, i temi da affrontare nel Seminario vanno visti alla luce della riforma di Lisbona del 2007, con particolare riferimento alle disposizioni sui “principi democratici” contenute nell’art. 10 del Trattato sull’Unione europea. Vi si afferma, segnatamente, che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”, precisando che “le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. Si tratta di principi la cui attuazione è di fondamentale importanza per colmare il deficit

19 Vedi già G. ARMAO, a cura di, *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, Roma 2013 (atti del Convegno promosso dalla Regione Siciliana, con il patrocinio della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Provincia di Palermo, tenutosi a Palermo il 4-5 novembre 2011).

democratico che si riscontra anche a livello europeo: perché si possa parlare di decisioni realmente prese il più vicino possibile ai cittadini, in nome del già ricordato principio di prossimità, occorre che anche le istituzioni dell'Unione, e soprattutto il Consiglio europeo (composto dai Capi di Governo degli Stati membri), tengano effettivamente conto, nelle loro determinazioni, delle scelte dei cittadini.

Un rafforzamento del Sistema delle Autonomie, come auspicato nel presente documento, favorirà quindi il passaggio dalla dimensione comunale a quella europea, nonché la partecipazione dei cittadini, a tutti i livelli, alla formazione della volontà pubblica.

### **c. Il Consiglio del Sistema delle Autonomie Locali**

Con la riforma costituzionale del 2001, nelle Regioni è stato creato il Consiglio delle Autonomie Locali (art. 123). Il CAL è, al momento, l'unica traduzione istituzionale della nuova prospettiva sistemica introdotta con il nuovo art. 114. Con il CAL (come emerge dal confronto con la "Conferenza permanente" nazionale) il necessario 'salto' logico, 'prospettato' nel nuovo art. 114, è avviato anche sul piano del regime. Il CAL, con la propria struttura – seppure imperfetta – e con propria dinamica – seppure insufficiente – associa le Comunità locali nella partecipazione alla unitaria volizione regionale.

Questo istituto deve essere promotore e destinatario del disegno e dell'*iter* di riforma contro il centralismo per la Autonomia, in coerenza con il principio di prossimità, correttamente inteso, secondo cui «Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera più possibile aperta e vicina ai cittadini»<sup>20</sup>.

Dobbiamo 'sbrigarci'. La Autonomia è il nuovo nome della Democrazia. La grave insoddisfazione della pluridecennale domanda di Democrazia non è senza effetti. In applicazione della regola antica dell'avvicendamento delle "forme di governo" attraverso la loro degenerazione, è già tra noi e cresce rapidamente la demagogia, aggiornata in olocrazia virtuale. Senza un intervento correttivo adeguato e immediato, in applicazione di quella 'regola', al culmine dei danni prodotti dalla demagogia, ci attende la esasperazione del centralismo: il nuovo nome della monarchia.

*P. Fois, G. Lobrano, G. Macciotta, G. Sabattini  
Sassari, 25 gennaio, 9 e 17 marzo 2019*

20 Art. 8A n.3 del Trattato sull'Unione europea come modificato dal Trattato Lisbona (2007).

# Città, autonomie, Sardegna e Mediterraneo

*Promemoria 1972-2019*

Pierangelo Catalano, Giovanni Lobrano, Marie-Rose Mezzanotte

## 1. Con Giorgio La Pira

Dall'inizio (1972) l'ISPROM basa sulla dottrina di Giorgio La Pira le iniziative concernenti le autonomie nel contesto del Mediterraneo. Vedi il *Valore delle Città*. “Discorso pronunciato dal professore GIORGIO LA PIRA, Sindaco di Firenze, il 12 aprile 1954 a Ginevra”, in occasione di una riunione del Comitato Internazionale della Croce Rossa:

... siamo entrati, per così dire, nell'epoca storica delle città; nell'epoca storica che prende nozione, volto e nome dalla “cultura delle città”

GIORGIO LA PIRA (1904-1977), proclamato Venerabile dal Pontefice Romano (5 luglio 2018), fu professore di diritto romano, costituente della Repubblica Italiana, sindaco di Firenze, presidente della Federazione Mondiale delle Città Unite (dal 1967).

Giorgio La Pira ha fatto parte del Comitato scientifico dell'ISPROM. Vedi *Premier Colloque Méditerranéen de Florence con la “Premessa” di Cagliari di Giorgio La Pira* [gennaio 1973], isprom/testi e documenti mediterranei 2, Tema, Cagliari 1998, pp. VII-IX; 145-161.

## 2. Con Mario Castelli S.J. e Aggiornamenti sociali

MARIO CASTELLI (1919-1997) fu redattore e, dal 1957 al 1967, direttore della rivista dei Gesuiti di Milano *Aggiornamenti sociali*, poi Superiore provinciale della Provincia Veneto-Milanese della Compagnia di Gesù.

La dottrina di Giorgio La Pira ha avuto un importante sviluppo nel pensiero del Padre Mario Castelli S.J.<sup>1</sup>. Vedi M. Castelli, “Ringrazia-

1 Vedi anche P. CATALANO, “‘Guerra impossibile’ e ‘pace impossibile all'uomo’: evoluzione della dottrina cattolica secondo Giorgio La Pira e Mario Castelli”, in *La “guerra impossibile” nell'età atomica. Dialogo delle città bombardate*, “Quaderni Me-

mento a Giorgio La Pira”, in *Aggiornamenti sociali*, dicembre 1977, pp. 673-675.

Vedi *Scritti di MARIO CASTELLI. Sviluppo democratico e potere negativo oggi in Italia e altri scritti*, Sassari 2002.

Oggi lo Stato nazionale “riconosce” le autonomie locali; forse si potrebbe pensare all’inversione del principio costituzionale, perlomeno nella realtà delle cose, cioè a una pluralità di poteri locali che riconoscono congruo spazio a una superiore autorità nazionale

(M. Castelli, “In tema di destabilizzazione”, in *Aggiornamenti sociali*, aprile 1981, pp. 283-284; ristampato in *Scritti di MARIO CASTELLI* cit., pp. 13-14).

La rivista *Aggiornamenti sociali* (diretta tra 1967 e 1977 da Angelo Macchi S.J. e poi da Rocco Baione S.J.) ha dedicato attenzione al Mediterraneo e alla Sardegna: vedi P. C., “Cooperazione e sicurezza nel Mediterraneo. Convegno di studio”, in *Aggiornamenti sociali*, luglio- agosto 1975, pp. 507-510; “Condizionamenti «esterni» allo sviluppo del Mezzogiorno e politica mediterranea: l’esempio della Sardegna”, *ibid.*, febbraio 1977, pp. 119-126.

### **3. La Legge della Regione Autonoma della Sardegna 1979**

Il 4 maggio 1979, il Consiglio regionale della Sardegna approvò all’unanimità la proposta di Legge per la “Concessione di un contributo annuale all’Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo (ISPROM)”;

rinviata dal Governo, con l’11 giugno 1979; nel novembre venne riapprovata all’unanimità dal Consiglio Regionale (Legge regionale n. 61 del 27 novembre 1979).

Era vicepresidente del Consiglio regionale SEBASTIANO DESSANAY. Vedi *Tre Presidenti dell’ISPROM: Cardia, Dessanay, Masia (1979-2006)*, s.l., s.d.<sup>2</sup>.

diterranei” 12, Atti del Convegno per il Centenario della nascita di Giorgio La Pira, Valmontone 2-4 aprile 2004, a cura di P. Catalano e M.-R. Mezzanotte, ISPROM - AM&D edizioni, Cagliari 2010, pp. 310-320.

2. Ristampa dei seguenti articoli di P. CATALANO, “Umberto Cardia e la vita dell’ISPROM”, in *Cooperazione Mediterranea rivista quadrimestrale dell’ISPROM* 3/2003, AM&D, Cagliari, pp. 17-20; “Sebastiano Dessanay presidente dell’ISPROM e il recupero di tutta la Sardegna alla dimensione mediterranea europea”, *ibid.*, 5/2007, pp. 7-12; “Giuseppe Masia presidente onorario dell’ISPROM. Una testimonianza”, in *Presente e futuro, Periodico dell’associazione tra gli ex consiglieri regionale della Sardegna*, n. 21, dicembre 2008, pp. 64-66.



#### 4. I seminari per l'Autonomia

Nei precedenti Seminari per l'Autonomia, organizzati a Cagliari, sono stati trattati i seguenti temi: "Autonomia speciale della Sardegna. Studi per una riforma" (24-25 settembre 2015), "Comuni sardi e Autonomia regionale tra spopolamento locale e migrazioni continentali" (24-25 novembre 2016), "Globalizzazione o regionalizzazioni. Autonomie delle Regioni italiane nella «regione mediterranea»" (15-18 novembre 2017), "Macroregione del Mediterraneo Occidentale e GECT «Osservatorio mediterraneo per la programmazione locale dello sviluppo»" (11-12 ottobre 2018).

Sul ruolo giuridico ed economico delle città vedi G. Lobrano, "Économie et démocratie, développement et paix: le rôle constitutionnel des Villes" in *Villes territoires et économie. Les petites et moyennes villes notamment les villes historiques: potentialités et responsabilités*, Isprom-Ville de Chefchaouen-Publisud, Paris 2016.

*P. Catalano, G. Lobrano, M.R. Mezzanotte*<sup>3</sup>

3. Vedi anche *Acteurs locaux et patrimoine immatériel: le rôle des Villes historiques de la Méditerranée* [Actes du VI Séminaire international de la Conférence permanente des Villes historiques de la Méditerranée, Béjaïa 28-30 novembre 2003], sous la direction de D. Aissani, G. Lobrano, A. Sid Ahmed, Isprom-Ville de Chefchaouen-Publisud, Paris 2004; *Une stratégie de développement durable pour les Villes historiques de la Méditerranée et leurs territoires*, Actes du VIIe séminaire international de la Conférence Permanente des Villes historiques de la Méditerranée, Lorca 5-6 novembre 2004, sous la direction de G. Lobrano, J.L.A. Sarasá, A. Sid Ahmed, L. Collado Rodriguez, Isprom-Ville de Lorca-Publisud, Paris, 2007; *Les villes historiques de la Méditerranée et leurs territoires. Le cas des zones steppiques et des espaces oasiens: quelle stratégie de développement durable, rural et local?*, Actes remaniés du Colloque International de Bou-Saâda, 22-15 mars 2012, Isprom, Ville de Bou-Saâda, Publisud, Paris 2015; G. Lobrano, "Per la Repubblica: 'rifondare la Città con le leggi'. Dal Codice civico al Codice civile attraverso le Assemblee di Città", in *Città e diritto. Studi per la partecipazione civica. Un «Codice» per Curitiba*, a cura di D. D'Orsogna, G. Lobrano, P.P. Onida, Jovene, Napoli 2016, pp. 15-87.



## **Saluti e interventi introduttivi**

*4 luglio 2019 • mattina*



## Saluti

Andrea Soddu

Buongiorno a tutti, benvenuti a Nuoro nella sala del Consiglio comunale per questo seminario, il “quinto seminario per l'autonomia, programmazione partecipazione e sistema delle autonomie in Sardegna, la riforma necessaria”. Queste due giornate di studi e riflessioni sul tema dell'autonomia sono state organizzate dall'ISPROM, Istituto di studi e programmi per il Mediterraneo, d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali e in collaborazione con l'Istituto Gramsci della Sardegna, la fondazione Sardinia e il Centro di Studi e Politica, “Giuseppe Toniolo”, con il patrocinio della Regione Autonoma della Sardegna, Nel dirvi che come presidente del Consiglio delle Autonomie Locali sono onorato che l'organo istituzionale che riunisce i primi cittadini della Sardegna abbia potuto collaborare all'organizzazione di questo seminario e come sindaco della città di Nuoro, a nome dell'amministrazione, ringrazio per aver scelto la nostra città come sede di questo importante evento.

Vi comunico che il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio Regionale hanno mandato dei rispettosissimi messaggi di vicinanza agli organizzatori del seminario, mentre l'assessore agli Affari Generali, Valeria Satta, ha mandato una e-mail ringraziando per il gradito di invito, segnalando che, per precedenti impegni istituzionali, le sarebbe stato impossibile partecipare oggi al nostro incontro.

Per cui diciamo che inizieremo senza le cariche istituzionali regionali e magari a loro porteremo gli scritti e i resoconti dell'evento in modo tale che poi possano essere oggetto di approfondita riflessione da parte del Presidente della Regione, degli assessori competenti, del Presidente del Consiglio Regionale e in generale di tutta l'assemblea.

Domani parteciperanno al nostro seminario sia il presidente della prima commissione che è l'onorevole Pierluigi Saiu, sia il vicepresidente della stessa Diego Loi, consigliere regionale e sindaco di Santu Lussurgiu. Ieri, tra l'altro, il Consiglio delle Autonomie Locali con il presidente e

l'Ufficio di Presidenza, è stato sentito proprio in prima commissione sulle riforme istituzionali, dopo che questa, la scorsa settimana aveva sentito il consiglio direttivo di Anci Sardegna. E consentitemi dopo che ho portato i saluti a nome della città di fare alcuni cenni introduttivi all'argomento.

Ringrazio così l'unica consigliera regionale presente, ringrazio anche i sindaci presenti. Vedo la sindaca di Fonni, Daniela Falconi, che nella sua attività anche di componente del Consiglio Autonomie Locali, si è già occupata di questi argomenti, è presente anche il sindaco di Mamoiada, Luciano Barone che è sempre attento alle tematiche dell'organizzatore istituzionale dei nostri enti.

Entriamo subito in *media res* e cerchiamo di tracciare quelle che sono le nostre aspettative sul seminario. Le aspettative del Consiglio delle Autonomie Locali su questo seminario sono molto importanti e diciamo subito che il tema che verrà trattato nelle giornate di oggi di domani è un tema per pochi, possiamo definirlo un argomento molto elitario del quale anche gli studiosi si occupano poco. Anche la politica sembra non essere particolarmente interessata.

Soprattutto non sono argomenti da opinione pubblica, da molti *like* su Facebook o su Twitter, però è un tema che è centrale per la vita democratica del nostro paese e in generale dei paesi, che si dicono, a organizzazione democratica come il nostro. Per cui a fronte della non popolarità del tema quasi come per contrappasso abbiamo la profondità dell'argomento che ha necessità di riflessioni molto ponderate, molto ricche di spunti, di riflessioni, di letture da angolazioni diverse per poi arrivare a una sintesi. Probabilmente il primo compito che abbiamo noi che siamo seduti in questa assise e che abbiamo quindi compreso la centralità della questione, è quello di pensare che una volta raggiunti degli obiettivi di ragionamento, allora dobbiamo impegnarci per diffonderne i risultati e renderli popolari, perché da questi ragionamenti e per questi ragionamenti passa lo stesso concetto di democrazia della Sardegna, in questo caso, e dell'Italia in generale.

Il secondo spunto di riflessione che vorrei offrire è che noi non dobbiamo aver paura di pensare di essere ambiziosi e di credere che dalla Sardegna può effettivamente nascere una riflessione che diventi leader a livello nazionale.

Siamo a Nuoro, città tra gli altri di Salvatore Satta che oltre a essere stato uno scrittore molto conosciuto era innanzitutto un grande giurista che ha così tanto inciso nella storia del diritto processuale e del diritto

fallimentare in Italia e in Europa. Essere oggi qui a Nuoro, nella città di Salvatore Satta, lo prendiamo perlomeno come buon auspicio che anche i nostri ragionamenti possano essere così lungimiranti e quindi avere un consenso e una diffusione.

Non dobbiamo aver paura di partire dalla Sardegna con le nostre riflessioni e che le nostre riflessioni possano diventare leader perché la Sardegna ha una storia innanzitutto autonomistica della sua regione ma una storia anche precedente che poi, magari, sarà esaminata e riferita anche dal professor Lobrano nella sua essenzialità, che ci deve far pensare che magari nelle nostre corde, davvero c'è la volontà di organizzare democraticamente le istituzioni locali e il loro rapporto con la Regione.

C'è poi l'esperienza del Consiglio delle Autonomie Locali che, in Sardegna, anche se si sente poco, è comunque un'esperienza che va avanti dal 2005 e che rispetto alle altre regioni, ha raggiunto degli obiettivi. Non in tutte le regioni sono stati istituiti Consigli delle Autonomie Locali, non in tutte le regioni funzionano bene e quando facciamo i confronti a livello nazionale vediamo che noi funzioniamo meglio degli altri e quindi non siamo indietro, anche se poi noi stessi ci lamentiamo del fatto che non funzioniamo abbastanza bene.

Fatta questa premessa e dati questi primi cenni di riflessione, perché è importante studiare ed esaminare seminariamente "programmazione partecipazione sistema di autonomia in Sardegna" e pensare che sia necessario una riforma? Noi abbiamo una Regione che è stata pensata già durante la costituente, che è partita in largo anticipo rispetto alle regioni a statuto ordinario sorte nel 1971. Questa Regione sorta nella seconda metà degli anni 40 come Regione Autonoma a Statuto Speciale necessita di una importante riforma perché semplicemente i cittadini della Sardegna non sono contenti di essa. Cioè i risultati dell'autonomia nei territori, nelle comunità, tra i cittadini possiamo dire che non sono positivi. Non abbiamo una percezione positiva dell'autonomia, in Sardegna. I sindaci e i comuni non sono mai contenti, non ce n'è uno che sia soddisfatto del rapporto che ha con la regione.

Fondamentalmente i motivi di questa disaffezione nei confronti della massima istituzione regionale sono due. Il primo attiene alla forma di organizzazione istituzionale e ai rapporti istituzionali, nel senso che sembra che la Regione decida e i comuni subiscano. Questo è un problema che deve essere affrontato. Il secondo problema è di carattere programmatico-finanziario. Cioè si dice, è possibile che abbiamo una Regione che ha un bilancio di 8.200.000.000 € in questo momento,

lasciamo la sanità che è circa la metà, e questo bilancio viene gestito e quindi le risorse vengono programmate, in maniera assolutamente centralistica dalla Regione, senza il coinvolgimento delle comunità, che risulta essere episodico e lasciato la buona volontà di qualche assessore regionale che organizza la programmazione territoriale strategica?

Ecco su questi due punti bisogna riflettere, cioè bisogna dirsi: “siccome dal punto di vista giuridico e sociologico, la Regione non è un istituto che è sempre esistito, esiste dal 1948 e quindi è giovane, è un bambino”. Se ci sono dei problemi, siamo in tempo per correggerli, per pensare anche a forme di organizzazioni diverse. Nel tempo è nato, sulla base di quelle due esigenze enunciate in precedenza, il pensiero che l’elemento di raccordo tra la regione e i comuni possa proprio essere il Consiglio delle Autonomie Locali.

Questo perché il CAL possa funzionare da cinghia di trasmissione tra Regione e comuni alimentando il meccanismo partecipativo di questi ultimi ai processi decisionali riguardanti la programmazione della spesa e il bilancio regionale, dando rappresentanza ai sindaci e ai consigli regionali che sono gli organismi che più di altri, nell’apparato istituzionale, rappresentano la volontà dei cittadini.

Nella quinta scenica di questo ragionamento, c’è poi un altro problema che sta a un altro livello, che è un problema democratico, ossia la discrasia tra la democrazia parlamentare e quindi anche il Consiglio Regionale e la democrazia invece non parlamentare che quasi fa un po’ a pugni con l’altra.

Dobbiamo trovare anche qui una sintesi e questa potrebbe essere offerta proprio da un diverso coinvolgimento degli enti locali nella rappresentanza politica a livello regionale e nella gestione delle questioni programmatiche e finanziarie da parte dei comuni. Su questo fronte mi sembra che viviamo in una stagione buona per parlarne e per ragionarci. Perché? Perché ci troviamo davanti a un Consiglio Regionale che si è appena insediato. In questo Consiglio Regionale ci sono molti sindaci. Anche nella prima commissione quella dedicata alle autonomie locali ci sono molti primi cittadini, tra cui tre che hanno fatto o fanno parte del Consiglio delle Autonomie Locali e hanno sviluppato, in questi anni, una certa sensibilità su questi temi.

Mi sembra che non ci siano dal punto di vista politico generale dei tabù da rispettare. Si è visto che le riforme istituzionali di questi anni, e mi riferisco in particolar modo alla legge 56 del 2014, e alla legge regionale 2 del 2016, cioè, le leggi che hanno riguardato l’organizzazione di



province, comuni e unioni dei comuni non hanno colto nel segno, per usare un eufemismo. La legge Delrio ha fatto un disastro per parlarci molto chiaramente. Ha fatto un disastro istituzionale oltre che economico, al paese. Perché però queste leggi non hanno funzionato, soprattutto la legge Delrio, che ha una sorta di valenza costituzionale, per cui le Regioni la dovevano rispettare normando sul punto? Non hanno funzionato perché hanno pensato di incidere sul tessuto istituzionale del paese, che è quello formato, secondo l'articolo 114 della Costituzione, in maniera parcellare. Per esempio: punto il cannone sulle province, le distruggo e poi del resto non mi interessa più di tanto, oppure mi concentro sull'unione dei comuni e poi il resto mi interessa relativamente o ancora, legittimo fortemente le città metropolitane, però, del resto mi disinteresso. Ma quando si interviene sulle istituzioni bisogna avere una visione d'insieme e bisogna essere come il medico davanti al paziente. Se arriva al pronto soccorso un paziente politraumatizzato, io non posso curargli solo il piede o solo il braccio, perché non lo guarirò mai. Io devo prenderlo in carico e lo curo nel suo complesso, per cui da questo seminario e da riunioni come questa deve uscire un messaggio che deve essere anche politico oltre che istituzionale, e cioè se prendiamo in mano l'argomento, se prendiamo in mano il paziente dobbiamo avere un'ottica complessiva dei rapporti tra Stato, Regioni, Province, Comuni e città metropolitane e dobbiamo pensare che nella famosa e ricorrente *governance* multilivello, come viene spesso utilizzato questo termine, non possiamo fare a meno di guardare al rapporto tra i comuni e direttamente l'Unione Europea, oppure tra le Regioni, le Province e l'Unione Europea che è il luogo dove si prendono le decisioni e ci sono le risorse per eseguirle.

Anche questo elemento va messo in mezzo, per cui solo con un'ottica di intervento complessivo possiamo aspirare a costruire delle risposte, a costruire dei progetti, a costruire dei teoremi che un domani, tornando alla premessa del mio discorso, possano essere utilizzati per farli diventare argomenti popolari con i quali si possano scaldare i cuori delle persone che vogliono fare politica e così portarli avanti con convinzione. Per adesso siamo allo stato embrionale, ne stiamo parlando in un seminario, siamo venti persone e ne dobbiamo parlare con tanta attenzione, ma se queste venti persone elaborano delle tesi e con queste si capisce e si fa capire agli altri che è da lì che passa la democrazia del futuro e la difesa contro derive autoritarie. E cioè con la massima valorizzazione del principio di Autonomia e dell'autonomismo in generale, allora noi fare-

mo un'opera molto importante e lavoreremo meglio anche oggi, perché saremo convinti che il nostro operato non sarà un operato per le élite ma sarà un operato per il popolo, per le comunità e per costruire un futuro diverso, più sicuro, dove tutti contino di più e non contino solo i centri ma anche le periferie e veniamo tutti coinvolti nei meccanismi decisionali.

# Partecipazione dei Comuni alla programmazione della Regione: «riformismo rivoluzionario» (Bellieni) per la «inversione del principio costituzionale» (La Pira - Castelli)

Giovanni Lobrano

## 1. Obiettivo e idea

L'obiettivo, cui tende questo Seminario, è ambizioso.

Vogliamo riprendere, partendo dalla Sardegna, il cammino delle riforme costituzionali (in senso formale e sostanziale), percorso in Italia (non casualmente, come dirò subito e come vedremo meglio in questi due giorni di lavoro) sul terreno della Autonomia (o delle Autonomie) tra il 1983 (con la prima Bicamerale), il 1993 (con la elezione diretta del Sindaco) e il 2001 (con la riforma del Titolo V), ripreso quindi brevemente nel 2016 (con il discutibile tentativo di riforma del Senato) e, oggi, più e peggio che interrotto: a rischio grave di involuzione.

L'idea, che anima questo Seminario, può apparire complessa ma, in realtà, è semplice.

Vogliamo mettere a fuoco la materia che consideriamo *essenziale* della Autonomia (la programmazione) nella dimensione che consideriamo *strategica* del Sistema delle Autonomie (la Regione) per riformarle in senso democratico; cioè (questo è il punto) aprendo la “programmazione regionale” alla “partecipazione delle Comunità locali”.

Affronterò analiticamente, seppure brevemente, questi obiettivo e idea quando, nel pomeriggio, avrò la parola per il mio “intervento”. Ora, però, vorrei provare a trasmettervene il senso profondo nella maniera più rapida e più pregnante, con due brevissime operazioni di “memoria”.

## 2. Giorgio La Pira e Mario Castelli: iniziare dalle Città

Come è scritto nel *Promemoria* (a firma del professor Catalano, della professoressa Mezzanotte e mia e posto nella cartellina distribuita ai partecipanti)<sup>1</sup> l'ISPROM da sempre (1972) si interessa di Autonomie e

1 E, ora, pubblicato in questi Atti a p. 21.

da sempre ha a fonte di ispirazione il pensiero di Giorgio La Pira, la cui lettura dei “segni dei tempi”<sup>2</sup> è che «siamo entrati nell’epoca delle Città»: «sanare le Città per sanare le Nazioni» e «Unire le Città per unire le Nazioni» (1954-1971)<sup>3</sup>.

Sempre nel *Promemoria* è scritto (la notazione è di Catalano) che il pensiero di La Pira è stato «sviluppato» nella formulazione – che definisco *folgorante* – del Padre gesuita Mario Castelli (Direttore, tra l’altro, per 10 anni [dal ’57 al ’67] di *Aggiornamenti sociali*).

Padre Castelli, nel 1981 (si noti la data: 2 anni prima della prima Bicamerale e 20 anni prima della riforma del 2001) dopo avere osservato che «Oggi lo Stato nazionale “riconosce” le autonomie locali» afferma che

forse si potrebbe pensare all’inversione del principio costituzionale, perlomeno nella realtà delle cose, cioè a una pluralità di poteri locali che riconoscono congruo spazio a una superiore autorità nazionale.

### **3. Camillo Bellieni: trasformare i Comuni da “subordinati elementi del sistema” nella sua sorgente**

Ma (sia pure con parole diverse) questa stessa “inversione” troviamo “violentemente rivendicata” già sessant’anni prima di Castelli, da Camillo Bellieni, con la lucidissima e vibrante “Relazione” al 2° Congresso del Partito Sardo d’Azione (Oristano, 29 gennaio 1922).

La “Relazione” di Bellieni – che resta «il documento programmatico più organico e uno di punti di riferimento della storia del primo PSD’A»<sup>4</sup> – radicava la stessa “inversione” in una concezione forte della identità storica dei Sardi come comunità e la traduceva in una concezione “riformistica rivoluzionaria” dell’Autonomia come “il problema” vero e di fondo da affrontare “continuamente” con la “prassi organizzativa e programmatoria”: che nasce nei Comuni e comprende – attraverso le

2 Su cui PAOLO SELVADAGI, *La categoria dei “segni dei tempi”*, in *Gaudium et spes*, 2014 (N.B.: la *GeS* è del 1965).

3 La prima citazione è tratta dal discorso di Ginevra, 1954 “Valeur des Villes”, le altre due dai discorsi di Parigi, 1967 “Unire le città per unire le nazioni”, di Leningrado, 1970 “Far convergere le città per far convergere le nazioni” e Torino, 1971 “Sanare le città per sanare le nazioni”.

4 SALVATORE CUBEDDU, *Viaggio nel Partito Sardo d’Azione tra cronaca e storia. Testimonianze, documenti, dati e commenti*, vol. I (1919-1948), Cagliari 1995, 532.

Province – la Regione sarda nonché – coinvolgendone in unico disegno tutte le altre Regioni italiane – lo Stato. Scrive Bellieni:

### **Il problema autonomistico**

[...] i partiti vivono non di soluzioni già pronte, ma di problemi in continuo tormento di risoluzione. In nome dell'Autonomia il partito sardo è sorto, e in nome dell'Autonomia esso ha esteso la sua battaglia a tutte le regioni d'Italia chiamandole alla riscossa per la trasformazione autonomistica del regime.

Sono state mosse, anche da amici del nostro movimento, forti critiche alla identificazione dei problemi del partito sardo con i problemi autonomistici, affermando lo scarso valore ideale di una questione che potrà essere agevolmente risolta mercé la promulgazione sovrana e la pubblicazione di una legge che crei l'ente regione, inserendolo nell'attuale ordinamento statale. [...]

La verità è che quanto noi vogliamo [.e.] le esigenze che hanno determinato il sorgere di un movimento autonomistico sono molto più profonde [...]

### **L'idea autonomistica**

Autonomia è per noi sardi, ed analogamente vogliamo per tutti gli italiani, rivendicazione della nostra individualità, continuazione di una tradizione di secoli, ricerca di norma comune per l'azione futura di tutti i nati in Sardegna. Consapevolezza di noi stessi per inserirci consapevolmente nell'azione italiana. È quindi lavoro costante di organizzazione e di programma che non ha mai termine, risoluzione di problemi concreti, che imposta continuamente nuovi problemi concreti.

[...] autonomia è per noi [...] uccisione della mentalità provinciale, scopiazzatrice di modi e di forme d'oltre mare, è fiducia nella originalità del nostro operare [...]

### **La pratica autonomistica**

La nostra idea autonomistica si identifica con la nostra pratica autonomistica. È per questo utile ricordare l'ordine del giorno approvato alla unanimità al 1° congresso del Partito sardo ad Oristano, sulla questione autonomistica [...] Fare organi di battaglia gli enti locali esistenti: comune e provincia. Conquistarli e violentemente reclamare dallo Stato maggiori attribuzioni e maggiori responsabilità [...] togliendole alla burocrazia centrale. [...] Conquistare altresì la facoltà di liberamente consorziarsi per provvedere organicamente e unitariamente ai problemi regionali, ecco il punto d'appoggio per la creazione dell'ente regione; che non dovrà sorgere da un atto grazioso del governo centrale, ma dalla libera volontà delle province che trasformeranno il consorzio. [...]

### **Riforma e rivoluzione**

Questa tattica che può sembrare riformista deve sboccare in un atto rivoluzionario. [...]

Il riformismo, perciò, come conquista degli enti amministrativi stabiliti dal presente regime, si giustifica pienamente; solo che esso deve essere nei propositi audacemente rivoluzionario, deve rivolgere ad altri fini e deve arricchire di nuove funzioni quelli che erano subordinati elementi di un sistema [...]

#### **4. *In fine***

Con tutta la modestia necessaria a questi nostri tempi non propriamente eroici, non possiamo non riconoscerci nel progetto di “riforma rivoluzionaria” di Camillo Bellieni (da realizzarsi in Sardegna ma guardando oltre la Sardegna: all’Italia, all’Europa e al Mediterraneo) e (consci che quando parliamo di “partecipazione delle Comunità locali alla programmazione regionale” parliamo non di una riforma di dettaglio ma di «inversione del principio costituzionale») possiamo porre la affermazione lapiriana di Padre Castelli a epigrafe di questo Seminario e assumerla a ‘motto’ dell’intero percorso riformista democratico, che auspico vorremo compiere e compieremo insieme.

## **Interventi**

*4 luglio 2019 • mattina*





# Federalismo e autonomia decisionale

Gianfranco Sabattini

## 1. Premessa

Se si considera, sul piano economico e su quello sociale, lo stato attuale in cui versa l'Isola, non è possibile non riconoscere che in essa, malgrado l'autonomia speciale della quale essa ha goduto e dei consistenti trasferimenti di risorse pubbliche delle quali è stata destinataria, non si è verificato il processo di crescita endogeno atteso, accompagnato da un'appropriata evoluzione dell'organizzazione istituzionale in grado di supportare una trasformazione della base produttiva originaria e uno sviluppo qualitativo equilibrato di tutte le articolazioni territoriali dell'intera società civile.

A mio parere (non è da oggi che lo sostengo), quello verificatosi in Sardegna è stato tutt'al più "uno sviluppo senza crescita", perché l'ipotesi di "industrializzazione forte", "imposta", accettata e perseguita, ha trascurato di valorizzare le forme di produzione prevalenti nell'area regionale; ciò, oltre a estraniare i sardi dalla cosiddetta "politica di Rinascita", ha anche sacrificato il senso dell'autonomia istituzionale, soprattutto a causa di chi, governando la Regione, ha orientato l'impiego delle risorse, sulla base di un processo decisionale centralistico, verso scopi non sempre rispondenti ai motivi che ne giustificavano l'assegnazione.

I moderni indirizzi della teoria economica (quelli istituzionalisti) tendono, privilegiando un'impostazione metodologica fondata sull'analisi del ruolo delle istituzioni, a porre in rilievo come il fallimento delle politiche di crescita e di sviluppo sperimentato nel periodo successivo alla fine del secondo conflitto mondiale in molte aree del mondo, sia dipeso da una insufficiente (e, a volte, errata considerazione) del ruolo che le istituzioni possono svolgere per il successo delle politiche attuate.

Il risultato dell'analisi istituzionalista è una "visione delle politica eco-

nomica” di derivazione classica (intrinsecamente dinamica) contrapposta alla visione neoclassica (intrinsecamente statica).

I limiti delle politiche economiche di derivazione neoclassica sono state messe in evidenza da molti analisti, quali, ad esempio, Acemoglu e Robinson in “Perché gli Stati falliscono” e Raghuram Rajan in “Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati”. Rajan spiega perché tra i tre pilastri (Stato, comunità territoriali e mercato), che reggono una data società, deve sempre esistere un rapporto equilibrato; l’equilibrio del rapporto che lega tra loro i tre “pilastri” è infatti la condizione perché una società (sopranazionale, nazionale o regionale che sia) possa prosperare, non solo da un punto di vista economico, ma anche da quello politico e sociale.

Tradizionalmente gli economisti di tradizione neoclassica, afferma Rajan, hanno sempre mancato di considerare il ruolo che le comunità territoriali svolgono sul piano del corretto funzionamento dei meccanismi economici e sociali, limitando il loro campo di riflessione alle sole relazioni svolgentesi fra lo Stato e il mercato; in tal modo, è stato trascurato che il mercato è espresso da una spessa rete di relazioni umane e dalla condivisione di valori e di regole da parte di tutti i componenti una data società (regionale, nazionale o sopranazionale), articolata in tutte le sue comunità territoriali.

La mancata considerazione di questo sistema di relazioni, di valori e di regole, su cui si basa il funzionamento delle società organizzate, ha dato luogo a un aumento della centralizzazione del potere decisionale, rispettivamente, sul piano istituzionale e su quello economico; centralizzazione che ha “condannato” le comunità territoriali a essere tendenzialmente escluse dal governo dello Stato e dell’economia. Fatto questo che, come sostengono Acemoglu e Robinson, ha favorito la formazione nel tempo di “istituzioni estrattive” a danno delle comunità, e non di “istituzioni inclusive” delle stesse comunità locali nelle scelte di politica economica.

Di fronte all’esclusione delle comunità territoriali dai processi decisionali che le riguarda, l’interrogativo che l’analisi istituzionalista solleva è come impedire che le comunità siano sempre escluse dai processi decisionali delle istituzioni e del mercato.

Tentare di rispondere all’interrogativo è l’oggetto del nostro convegno di oggi, muovendo dalla certezza che quando uno dei “pilastri” (che nel nostro caso specifico sono espressi dall’Istituto regionale, dalle comunità locali e dal mercato) è debole, o si rafforza eccessivamente rispetto agli

altri, è inevitabile che la società regionale continui a soffrire delle conseguenze, pervenendo a risultati sul piano della crescita e dello sviluppo inferiori alle attese, come in realtà è avvenuto sinora. L'equilibrio tra Regione, comunità territoriali e mercato è quindi una condizione essenziale perché il governo dell'economia e della società regionale possa tentare un percorso alternativo a quello fallimentare sinora sperimentato.

Allo stato attuale, quindi, si rende necessaria una discontinuità rispetto al passato; soprattutto, si rende necessaria una discontinuità nell'organizzazione istituzionale della Regione; una discontinuità che sia funzionale al rilancio della politica di Rinascita, attraverso una consona redistribuzione dei poteri delle istituzioni regionali da realizzare attraverso ciò che resta dell'autonomia speciale. Deve trattarsi, cioè, di una redistribuzione dei poteri regionali idonei a consentire di superare la cronica inefficienza sinora mostrata dalle procedure centralistiche privilegiate; inefficienza sostanzialmente riproposta dalla recente adozione di un nuovo ordinamento degli enti locali, in quanto del tutto inadeguato rispetto al ricupero di un ruolo più attivo delle comunità territoriali dell'Isola.

## **2. Stato unitario e decentramento istituzionale**

In Italia, la scelta di dare vita con la Costituzione repubblicana a un ordinamento regionale potrebbe dare l'impressione che con esso si sia voluto realizzare quel processo di decentramento istituzionale che ha sempre "tormentato" la vita politica nazionale, sin dall'inizio dell'Unità del Paese. Tuttavia, l'ordinamento regionale, pienamente attuato a partire dagli anni Settanta, con successivi "aggiustamenti", culminati nella modifica, nel 2001, del Titolo V della Costituzione, ha prodotto solo l'illusione che segnasse la sconfitta del mito del centralismo.

Con l'istituzione delle regioni, infatti, si pensava che la forma dell'organizzazione dello "Stato unitario" avesse iniziato a cedere spazio a processi di decentramento istituzionale, riducendo, e in qualche caso annullando, la differenza tra Stato unitario e Stato federale e inducendo a pensare che fosse stata aperta la strada verso il governo locale. Ovviamente, Stato federale e Stato regionale non sono la stessa cosa; ciononostante, il processo di decentramento, realizzatosi dopo il secondo conflitto mondiale, ha aperto al Paese la tendenza verso il trasferimento di poteri istituzionali alle autonomie territoriali.

Questa tendenza ha però assunto caratteri del tutto specifici nel caso dell'Italia, dove la distribuzione delle competenze tra centro e periferia è avvenuta senza una preventiva riorganizzazione del territorio; fatto, questo, che ha consolidato e reso quasi irreversibile la "polverizzazione" delle istituzioni locali; fenomeno che, né lo Stato unitario post-risorgimentale, né lo Stato repubblicano del secondo dopoguerra, né l'ordinamento regionale inaugurato dopo gli anni Settanta sono riusciti a rimuovere.

Nonostante il superamento dell'assetto verticistico dello Stato unitario, la strada verso il governo locale ha continuato a essere ostacolata dalla contrapposizione di due posizioni politiche opposte: quella della "conservazione" e quella dell'"innovazione". La prevalenza della prima ha comportato la conservazione dell'originaria dimensione delle istituzioni locali, considerata come unica soluzione della quale le comunità locali potevano convenientemente avvalersi per accedere ai vantaggiosi trasferimenti pubblici, a compensazione del proprio stato di arretratezza.

In Italia, la discussione sulla natura del decentramento istituzionale ha sempre accompagnato, sia pure in modo discontinuo, il confronto politico, sin dal momento in cui stava per compiersi il processo di Unità nazionale; a fronte della soluzione unitaria che le forze monarchiche intendevano dare al problema dell'organizzazione dello Stato, si è contrapposta la posizione democratica di chi pensava di salvaguardare, attraverso la soluzione federalistica, l'eccessivo potere dello Stato unitario, opponendogli una pluralità di poteri locali. Quest'ultima posizione, però, non ha tenuto conto che la "frantumazione istituzionale", anziché realizzare un funzionale equilibrio fra centro e periferia, metteva capo, come poi si è verificato, alla paralisi decisionale della periferia.

L'idea federalistica si è riproposta dopo l'avvento della Repubblica; nonostante il diverso clima politico e culturale, anche allora, per ragioni politiche contingenti, l'idea non si è concretizzata, o quantomeno è stata realizzata nella forma di un ordinamento regionalistico, per lo più attuato sulla base di un decentramento decisionale di tipo prevalentemente amministrativo. L'idea è stata riproposta sul finire del secolo scorso, per essere accolta, nel 2001, nei limiti in cui è stato modificato il Titolo V della Costituzione, che è valso a diffondere l'illusione che sovrapporre all'"impianto regionalistico" innovazioni istituzionali d'ispirazione federalistica potesse valere ad approfondire un reale decentramento decisionale.

Il risultato è stato deludente, a causa dei conflitti di competenza insorti tra centro e periferia; conflitti che hanno causato il peggioramento dei

processi decisionali dello Stato centrale e reso più complessa la determinazione del modo con cui assegnare alla periferia una capacità decisionale amministrativa, oltre che politica originaria.

L'“illusione” federalistica e l'individuazione delle modalità con cui essa poteva essere attuata sulla base della riforma del Titolo V hanno trovato un ostacolo nella “confusione” calata sull'ordinamento istituzionale del Paese, dopo il risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre del 2016. Ciò ha comportato che a livello locale le politiche di crescita e sviluppo delle aree regionali continuassero a essere giustificate sulla base della promozione di iniziative economiche fuori da ogni progetto organico e che erano in grado di conservarsi sul mercato solo per la durata del tempo di erogazione delle risorse pubbliche destinate al loro finanziamento.

In conseguenza di ciò, il “paradigma dualista” tra aree sviluppate e aree arretrate ha assunto una rinnovata centralità, sia con riferimento all'intera area del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord del Paese, sia con riferimento agli squilibri territoriali, peggiorati, all'interno delle singole regioni, soprattutto all'interno di quelle più arretrate, come a esempio la Sardegna.

Questa situazione, in assenza di rimedi istituzionali assunti a livello nazionale, impone la necessità indifferibile che all'interno della nostra Regione i singoli territori, previo un loro riordino istituzionale, siano dotati della “strumentazione tecnica” adeguata per promuovere e supportare il loro processo di crescita e sviluppo e il riordino della loro organizzazione urbana, tale da coinvolgere tutti i centri residenziali che li compongono; tutto ciò dovrà essere attuato sulla base dell'assunto che nessun centro decisionale “distante” può essere in grado di suggerire modalità di crescita e di sviluppo, più rispondenti alle potenzialità dei singoli territori, delle comunità che in essi risiedono stabilmente.

Per promuovere e supportare la crescita e lo sviluppo dei territori sub-regionali, secondo modalità più appropriate rispetto a quelle sin qui sperimentate, diventa perciò cruciale trovare le modalità formali più percorribili con cui decentrare a livello locale la “strumentazione tecnica” della quale si è sinora avvalso il livello centralistico regionale. In questo processo di decentramento decisionale spetterà alla Regione, in quanto livello più prossimo ai luoghi arretrati, dotare questi ultimi della “strumentazione” necessaria, inquadrata in una nuova prospettiva organizzativa e di funzionamento dell'intero impianto istituzionale regionale. In questa prospettiva, la Regione (o altra istituzione regionale rappre-

sentativa delle istanze locali, come ad es. il Consiglio delle Autonomie Locali) dovrà configurarsi, da un lato, come centro svolgente solo un “ruolo di regia” e di coordinamento di tutti i progetti espressi dal basso dai singoli luoghi; da un altro lato, in questo caso solo la Regione, potrà trasformarsi in un “polo di equilibrio dinamico” tra le forze che tendono all’accentramento verticistico del potere decisionale a livello statale e le possibili derive localistiche che al suo interno possono avere luogo. L’uscita dall’attuale stato di inefficienza organizzativa in cui versa la Sardegna deve significare, perciò, un “ritorno al territorio”, conciliandolo con l’attuazione di una politica economica regionale innovativa, che una moderna corrente dell’istituzionalismo economico considera quella più efficace per ostacolare, da un lato, l’abbandono dei singoli centri residenziali da parte dei loro residenti originari; dall’altro lato, per contribuire ad approfondire la coesione sociale dei componenti la società civili presenti in ogni territorio, nonché per “curare” la sostenibilità ambientale dei processi di crescita, sviluppo e di riorganizzazione urbana attuabili a livello locale.

### **3. Le aspirazioni federalistiche della Sardegna**

Dal punto di vista della Sardegna, le aspirazioni federalistiche hanno una loro storia espressa dal movimento politico-culturale sardista; esse sono state accolte senza andare oltre la concessione, con lo Statuto del 1948, di un’autonomia speciale, i cui limiti sono stati colti sarcasticamente da un autentico federalista qual è stato Emilio Lussu, con la lamentazione che, a fronte della promessa di “concedere un leone”, la Sardegna, in termini di autonomia decisionale, aveva dovuto accontentarsi di “ricevere un gatto”. È noto come l’insoddisfazione di Lussu abbia alimentato un duro confronto politico con Renzo Laconi, il quale, pur da autonomista regionale, aveva affievolito l’istanza federalistica sacrificandola sull’altare dell’egemonia e delle ideologie dei grandi partiti nazionali; sacrificio, questo, che è valso a legittimare il ruolo e la “vocazione” centralistica degli stessi partiti regionali.

La crisi delle ideologie, nell’arco di tempo compreso tra gli anni Settanta e Ottanta, ha determinato il lento emergere e la successiva affermazione di partiti legati alle aspirazioni regionali secondo un duplice orientamento: il primo, positivo e interno ai partiti, ha riguardato la loro struttura che ha teso a risolversi nella loro apertura alle istanze della

“periferia”; mentre il secondo orientamento, negativo, non ha suggerito un rinnovamento dell’organizzazione dei partiti esistenti, ma una loro implosione e frammentazione.

La pericolosità di questo secondo orientamento è consistita nel fatto che il sistema decisionale centralistico persistente ha continuato a condizionare il funzionamento dell’apparato burocratico regionale, il quale in tal modo ha continuato ad attuare politiche di intervento che hanno escluso nella loro formulazione il coinvolgimento delle periferie, cioè dei territori sub-regionali. Quanto ciò sia stato negativo può essere desunto da una breve riflessione sull’esperienza vissuta dalla Sardegna.

L’Isola ha sperimentato negli ultimi settant’anni una politica di sviluppo che ha considerato le attività produttive a effetti diffusivi endogeni irrilevanti, rispetto alla crescita e allo sviluppo. L’insuccesso di tale politica è riconducibile al fatto che il modello di “industrializzazione forte” privilegiato non ha avuto il supporto, oltre che di un’adeguata organizzazione dell’intero Istituto regionale, anche di un largo supporto sociale, perché quel modello, è tempo di riconoscerlo, è stato calato dall’alto ed elaborato da centri decisionali “distanti” dall’Isola.

Non si può dimenticare che la “rottura” dell’arretratezza dell’Isola è stata considerata come un risultato che poteva essere conseguito attraverso un’azione deliberata, volta a creare strutture produttive necessariamente molto complesse, nel convincimento che, non potendosi avere uno sviluppo nascente da stimoli automaticamente originanti dall’interno dell’Isola, si doveva procedere alla creazione deliberata di quelle strutture, sperando che, in un secondo tempo, potessero svilupparsi per forza propria. Questo approccio alla politica di crescita e di sviluppo della Sardegna è fallito, per cui l’unica risposta possibile al fallimento non può che essere rinvenuta in una politica pubblica regionale radicalmente alternativa a quella sin qui praticata.

Una possibile azione politica non può che essere fondata sull’urgenza che siano rimossi i due grandi limiti che hanno bloccato la crescita e lo sviluppo della Sardegna: l’inefficienza delle istituzioni locali, da un lato, e la mancanza di un adeguato supporto sociale a un’azione politica autonoma orientata al superamento dell’arretratezza regionale, dall’altro lato. Ma come rimuovere questi limiti?

Ciò può essere fatto, rimuovendo la “contraddizione” che ha negato ogni validità operativa alle politiche di crescita e sviluppo attuate; contraddizione dovuta a due tendenze tra loro opposte: da un lato, le scelte pubbliche hanno sempre avuto come unico obiettivo il superamento

delle sole condizioni di arretratezza, prescindendo dalla presenza di un soggetto in grado di “gestirne” gli esiti; dall’altro lato, in Sardegna non è stata perseguita la creazione di un soggetto in grado, con la propria azione, di favorire il superamento dell’arretratezza.

#### **4. La discontinuità necessaria**

Allo stato attuale, perciò, la discontinuità dell’azione politica regionale rispetto al passato deve essere realizzata per consentire la partecipazione diretta delle società civili dei territori sub-regionali alla formulazione delle scelte, finalizzate non solo alla promozione della crescita e dello sviluppo locale, ma anche, con un opportuno coordinamento, alla crescita e allo sviluppo dell’intera area regionale.

A tal fine, occorre pensare come realizzare una riforma dell’organizzazione istituzionale delle Regione che includa forti “elementi federalistici” a favore dei territori; una tale riforma deve consentire una adeguata autonomia decisionale delle istituzioni locali per la progettazione, l’attuazione e il supporto di interventi conformi a priorità predeterminate, quali, ad esempio, quelle emerse dalle recenti indagini demoscopiche condotte da un gruppo di lavoro interdisciplinare delle Facoltà di Economia, di Scienze politiche e di Giurisprudenza e che sinora non hanno avuto l’attenzione che avrebbero meritato.

In conclusione, la riforma dell’organizzazione istituzionale dell’Istituto regionale secondo le linee indicate deve essere il risultato di una limitazione delle competenze della Regione (in fatto di crescita e sviluppo) solo allo svolgimento della funzione di coordinamento e di indirizzo delle scelte locali (funzione questa che potrebbe essere svolta, in alternativa, dal Consiglio delle Autonomie Locali), e del ruolo di “polo di equilibrio dinamico” nei rapporti tra Stato e Regione.

In questo modo, la Regione cesserebbe di formulare e attuare, in virtù dell’autonomia della quale ha sinora potuto disporre, scelte politiche che non hanno risposto alle attese delle comunità locali. Gian Giacomo Ortu, studioso dei problemi istituzionali della Sardegna, nel suo recente libro “L’intelligenza dell’autonomia. Teorie e pratiche in Sardegna”, porta all’attenzione della pubblica opinione i limiti con cui quell’autonomia è stata resa operante nell’Isola. L’interesse del libro di Ortu non sta solo nelle critiche che egli formula riguardo al tipo di autonomia realizzato, ma sta anche e soprattutto nella indicazione che quell’auto-



nomia oggi deve essere riproposta e rivitalizzata attraverso una riforma della Regione caratterizzata da forti “elementi di federalismo”.

Il futuro dei sardi dipenderà certamente da ciò che essi saranno capaci di realizzare, maturando e approfondendo però il convincimento – è il caso di aggiungere – che l’unico modo per salvaguardare e potenziare l’autonomia speciale della quale l’Isola ha potuto disporre, consista nel ricorrere a un riformismo in grado di introdurre in Sardegna quegli “elementi di federalismo” dei quali parla Ortu; cioè quegli elementi di decentramento decisionale che risultano necessari per recuperare il protagonismo delle comunità territoriali.. Tutto ciò al fine di evitare che l’autonomia regionale continui a essere associata ai risultati fallimentari del passato. C’è molto su cui riflettere per un utile rilancio del pubblico dibattito su come organizzare il futuro dell’Isola.

Questa mia relazione vuole essere solo una provocazione, nella speranza che dal dibattito che essa potrà alimentare in queste due giornate di lavori, possa emergere una proposta destinata a dare una effettiva risposta ai problemi che hanno sinora afflitto l’Isola.

## Bibliografia

- AA.VV. (1993), a cura della Fondazione Giovanni Agnelli, Atti del Convegno “Nazione italiana e riforma dello Stato: il nodo del federalismo”, Torino.
- AA.VV. (2013), a cura di Demuro G., Mola F., Ruggiu I., *Identità e autonomia in Sardegna*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- AA.VV. (2017), a cura di Coinu G., Demuro G., Mola F., *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- ACEMOGLU D., ROBINSON J. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- BECATTINI G. (1987), a cura di, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- BODO G., VIESTI G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell’Italia degli anni Novanta*, Donzelli, Roma.
- BROSIO G. (1995), a cura di, *Governo decentrato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, Il Mulino, Bologna.
- BROSIO G. (1996), “Federalismo politico e federalismo fiscale”, in GIARDINA E., OSCULATI F., REY M. (1996).
- CHARRON N., LAPUERTE V., DIJKSTRA L. (2012), *Regional Government Matters: a Study on Regional Variation of Government within the EU*, European Commission, Bruxelles, Working Papers.

- CIAPETTI L. (2010), *Lo sviluppo locale: capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino, Bologna.
- DANIELE V., MALANIMA P. (2014), “Perché il Sud è rimasto indietro. Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica”, in *Rivista di Storia Economica*, n. 1
- D’ANTONIO M. (2015), a cura di, *Chi ha cancellato la questione meridionale?*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- FELICE E. (2013), *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna.
- FELICE E. (2015), *Ascesa e declino. Storia economica d’Italia*, Il Mulino, Bologna.
- FERGUSON N. (2013), *Il grande declino. Come crollano le istituzioni e muoiono le economie*, Mondadori, Milano.
- GIARDA P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.
- GIARDINA E., OSCULATI F., REY M. (1996), a cura di, *Federalismo*, Franco Angeli, Milano.
- HIRSCHMAN A.O. (1981), “Ascesa e declino dell’economia dello sviluppo”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. XXII.
- HIRSCHMAN A.O. (1988), *Come complicare l’economia*, Il Mulino, Bologna.
- MINICHELLO G. (1997), *Meridionalismo*, Editrice Bibliografica, Milano.
- ORTU G.G. (2018), *L’intelligenza dell’autonomia. Teorie e pratiche in Sardegna*, Cucc, Cagliari.
- PIGLIARU A. (1971), “I condizionamenti sociologici nello sviluppo delle zone interne”, in *La Programmazione in Sardegna*, n. 35.
- RAJAN RAGHURAM (2019), *Il Terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercato*, Bocconi, Milano.
- SARACENO P. (1974), *Il meridionalismo dopo la ricostruzione, (1860-1900)*, Einaudi, Torino.
- TAGLIAGAMBE S. (1997), “Quali istituzioni per quale sviluppo?”, in *Temi*, vol. III.
- TRIGILIA C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- TULLOCK G. (1996), *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.
- VENTO P. (2011), “Il Mezzogiorno alla deriva”, in *Limes*, n. 2.
- VIESTI G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.

# Per una “contro-riforma” del sistema delle Autonomie locali della Sardegna

Vittorio Dettori

## 1. Premessa

Può generare qualche perplessità il fatto che un economista si occupi della riforma delle Autonomie locali in Sardegna, un tema che più appropriatamente riguarda costituzionalisti, cultori di diritto in genere e rappresentanti politici. Non vi è tuttavia alcuna indebita invasione di campo; c'è semmai il tentativo di trovare una soluzione al problema che si è manifestato con l'attuazione della politica di sviluppo sperimentata in Sardegna; infatti, nonostante le notevoli risorse impiegate, i risultati conseguiti vengono giudicati tutt'altro che soddisfacenti.

Quando, ottant'anni fa, fu approvato lo Statuto di autonomia regionale della Sardegna, venne registrato come un successo il fatto che esso contenesse una norma specifica che prevedeva il finanziamento di un Piano di Rinascita, la cui concezione faceva riferimento a un modello teorico (se vogliamo, semplice e basilare) consacrato dalla teoria dello sviluppo economico: in un'area caratterizzata dall'arretratezza economica, quindi carente di risparmio e di capitale accumulato, si trattava di immettere consistenti quantità di capitale dall'esterno, provocando un aumento degli investimenti, dell'occupazione, del risparmio e, in ultima analisi, promuovendo l'attivazione di un processo di sviluppo.

Sulla base di questo modello teorico, all'inizio degli anni '60 del secolo scorso, venne dato il via all'attuazione concreta del Piano di Rinascita della Sardegna: la scelta finale aveva privilegiato l'obiettivo di una forzata riconversione industriale dell'economia regionale (caratterizzata dalla prevalenza delle attività agro-pastorali), facendo affidamento soprattutto all'innesto dalla grande industria; ciò comportava cospicui investimenti che non potevano essere uniformemente diffusi sul territorio isolano, imponendo interventi massicci concentrati in pochi “poli di sviluppo”. L'aspettativa era quella che seguissero presto, sia effetti imita-

tivi (con la nascita di nuove iniziative industriali, in aggiunta o in luogo delle preesistenti attività agro-pastorali) sia effetti diffusivi (col coinvolgimento dei territori inizialmente non compresi nei poli di sviluppo prescelti).

Procedendo all'attuazione del Piano, apparve subito chiaro che i risultati auspicati erano destinati a rimanere relegati nel golfo delle speranze disattese. Gli effetti imitativi avevano operato in senso inverso, spingendo molti degli originari titolari di piccole imprese a optare, ove possibile, per il lavoro dipendente (distruggendo così l'esistente barlume di scarsa avversione al rischio, che è alla base dell'attività d'impresa, quindi trasformando gli aspiranti imprenditori in "cacciatori di sovvenzioni pubbliche").

Ugualmente in senso inverso si erano manifestati gli effetti diffusivi sul territorio: nelle aree regionali non rientranti nei poli di sviluppo, invece che una crescita di nuove attività produttive, si è registrato un deflusso migratorio verso i siti privilegiati dagli interventi pubblici di sostegno all'economia. Un effetto solo apparentemente positivo fu l'aumento del benessere, artificialmente indotto da una politica distributiva che cercava di appianare la disuguaglianze più evidenti, ma che inevitabilmente doveva fare affidamento su risorse pubbliche sufficienti allo scopo (finché ce ne fosse stata la disponibilità).

Sul piano dell'affermazione di una cultura dello sviluppo, il giudizio di fondo circa gli effetti del Piano di Rinascita non può che essere negativo: esso ha concorso a trasformare i sardi in un popolo di "assistiti": dalle sovvenzioni e da altre agevolazioni pubbliche, gli imprenditori; dal godimento di un reddito disponibile superiore a quello da essi effettivamente prodotto, i consumatori.

Non vi è pertanto alcun dubbio circa la necessità di percorrere strade diverse da quelle sinora privilegiate, se davvero si vuole attivare in Sardegna un processo di sviluppo autonomo e autopropulsivo.

## **2. Politica di sviluppo, Autonomie locali e organizzazione urbana del territorio**

Se gli esiti insoddisfacenti della politica di sviluppo attuata in Sardegna negli ultimi cinquant'anni impongono un deciso "cambio di rotta", questo va necessariamente fondato sull'analisi degli errori commessi in passato. È stato sicuramente un errore quello di confidare eccessivamente

in un “meccanicismo economico di tipo determinista”, essendo lo sviluppo un fenomeno complesso, che non dipende esclusivamente dalla manipolazione delle variabili economiche, ma è influenzato anche dagli aspetti istituzionali e culturali in genere. In particolare, va enfatizzato il ruolo determinante delle istituzioni che, solo se si caratterizzano come “inclusive” (ovvero, capaci di coinvolgere l’intera società civile), possono efficacemente contribuire all’avvio e al consolidamento di un processo di sviluppo; il contrario di quanto è accaduto in Sardegna col Piano di Rinascita, la cui definizione e attuazione sono risultate “calate dall’alto”, escludendo ogni concorso da parte delle società civili interessate.

Nella politica regionale di sviluppo si rende quindi necessaria una discontinuità rispetto al passato, che dovrebbe potersi realizzare con la partecipazione delle società civili alla formulazione delle scelte per la promozione della crescita e dello sviluppo; una partecipazione intesa come momento centrale di auto-realizzazione delle popolazioni locali. Pertanto, al fine di consentire ai diversi territori regionali di superare lo stato di crisi strutturale in cui versano, l’impianto organizzativo della Regione deve dotare le diverse articolazioni territoriali di strumenti istituzionali che portino gli operatori in ciascuna di esse presenti a praticare una maggiore autonomia decisionale, riguardo all’impiego responsabile delle risorse disponibili.

L’obiettivo del coinvolgimento delle società civili risulta particolarmente complicato in Sardegna, dato l’elevato numero di comuni di piccole o piccolissime dimensioni (fenomeno aggravato dallo spopolamento indotto dallo stato di arretratezza). Si rende pertanto preliminarmente necessaria un’adeguata politica di organizzazione urbana del territorio, che nella nostra regione è sinora del tutto mancata.

Ormai da diversi anni la funzione strategica dell’organizzazione urbana del territorio rappresenta una delle priorità della “agenda europea”, i cui indirizzi assegnano un ruolo centrale alla programmazione delle politiche urbane. In Italia, tuttavia, sulla questione non si è mai affermata una linea attenta di riflessione e di azione politica; lo testimonia il fatto che non risulti ancora ben determinato il livello di governo al quale demandare l’attuazione delle politiche di organizzazione urbana del territorio. Ciò ha impedito di cogliere per tempo il problema e capire quanto fosse indispensabile e prioritaria la necessità di introdurre riforme istituzionali adeguate e strumenti operativi per il governo del territorio. Al contrario, nei contesti più evoluti, la rilevanza assegnata all’organizzazione urbana è andata di pari passo con un mutato e più ampio inte-

resse dei *policy makers* per la pianificazione strategica, che ha consentito di assicurare una efficiente gestione del territorio. Per recuperare il tempo perduto, occorre che la nostra Regione proceda a una riorganizzazione complessiva del proprio impianto istituzionale, con una riforma complessiva che accolga, a livello operativo, l'esigenza del rilancio della programmazione strategica territoriale, per affrontare l'obiettivo prioritario dello sviluppo dei territori, a partire dal ruolo cruciale della loro organizzazione urbana.

Affrontare oggi il tema dell'organizzazione urbana dei territori, in funzione della loro crescita e del loro sviluppo, significa fare riferimento a una accezione ben più ampia rispetto al suo significato tradizionale; si tratta di considerare, all'interno di un'organizzazione urbana unitaria, tutti i centri residenziali dei singoli territori, nonché le relazioni tra ambiente, insediamento umano e risorse disponibili; ciò al fine di assicurare l'espressione massima delle potenzialità di ciascun territorio, realizzando "costellazioni di centri residenziali", ognuna in equilibrio con il proprio sistema ambientale di riferimento e in relazione con tutte le altre costellazioni del sistema territoriale regionale.

Questa impostazione, alla quale dovrebbe ispirarsi il sistema delle Autonomie locali, nel quadro più generale di una riforma organizzativa della Regione, avrebbe dirette implicazioni in termini di programmazione strategica e di governo del territorio per il sostegno dello sviluppo locale. Diverrebbe in tal modo possibile una visione organica e funzionale dei differenti ambiti territoriali, ciascuno dei quali dotato di una propria identità, fatta di punti di forza e di debolezza che, opportunamente interconnessi da una "regia regionale", costituirebbero la piattaforma di riferimento per una efficace politica di sviluppo.

### **3. Le carenze della riforma delle Autonomie locali in Sardegna e l'esigenza di una "contro-riforma"**

Con la L. R. del 4 febbraio 2016, n. 2, si è proceduto al riordino del sistema delle Autonomie locali della Sardegna. Se si analizza anche solo superficialmente questa riforma, si ha la netta percezione che i problemi dei singoli territori siano stati abbondantemente trascurati. L'assetto adottato propone prevalentemente una ridefinizione dei confini politico-amministrativi dei nuovi enti locali, secondo una visione che mal si concilia con una possibile dinamica della crescita e dello sviluppo dei

territori interessati. Al riguardo, basta pensare all’irrisolta questione del raccordo tra aree urbane e aree rurali e al conseguente fenomeno dello spopolamento che, come noto, caratterizza gran parte dei territori dell’Isola.

Pertanto le Autonomie locali, così come sono state riformate, continuano a presentare limiti evidenti, per la totale mancanza di un approccio in grado di integrare, in un contesto unitario, gli aspetti istituzionali, politici, sociali, economici, ambientali e civili. Tutto ciò impone l’urgenza di una corretta riconfigurazione degli assetti istituzionali territoriali della Sardegna, che consenta, a livello operativo, di affrontare i temi dello sviluppo, a partire dal ruolo cruciale che può svolgere l’organizzazione urbana delle realtà locali, per rappresentare in modo unitario le aspirazioni, nonché le urgenze e gli stati di bisogno esistenziali delle popolazioni.

Solo superando la tradizionale disattenzione che a livello regionale è sempre stata riservata all’organizzazione urbana dei territori, si potrà contrastare il fenomeno dello spopolamento dei centri residenziali minori e rilanciare efficacemente la politica regionale di sviluppo; il successo di questo approccio ai problemi dell’Isola dipenderà dal capitale sociale, dalle risorse umane e produttive e dalle capacità imprenditoriali presenti nei singoli territori, dai quali si dovrà partire per un reale miglioramento della qualità della vita degli abitanti, assicurando loro la possibilità di conservare la propria residenza storica.

È pertanto necessaria un’opportuna riorganizzazione urbana dei territori entro “logiche di rete”, in grado di rappresentare e costituire la struttura di base di un programma per il rilancio della crescita e dello sviluppo, oltre che del territorio di appartenenza, anche dell’intera Sardegna. Le considerazioni sin qui svolte danno fondamento all’ipotesi che solo una riorganizzazione urbana (caratterizzata da un marcato “policentrismo a rete”) delle aree ricadenti all’interno dei singoli territori possa costituire una rottura reale con l’esperienza sinora vissuta. Ciò significa che si dovrà pensare, per ogni territorio, a un’idea di organizzazione urbana fisicamente discontinua, ma tradotta in un “unicum” da alcuni assi infrastrutturali forti, in grado di connotarla come “città diramata”, dove lo “stare insieme” diventi un’alternativa reale al “risiedere in modo disperso”.

Assieme all’organizzazione di tipo urbano dei territori regionali, dovrà essere realizzata una possibile *governance* locale, non più basata sulle “logiche gerarchiche centro-periferia, sinora prevalse”, ma su “logiche

integrate, policentriche e multipolari”. In altri termini, si dovrà pensare a un progetto riorganizzativo della Regione, sul piano istituzionale, economico e sociale, centrato su fitte e dense relazioni reticolari tra tutti i centri urbani dei territori regionali; una soluzione decisamente divergente da quella adottata dalle politiche del passato.

Si tratterebbe, in sostanza, di una seria e profonda ricostruzione della relazione fra l'uomo e il proprio ambiente; un processo, sia rifondativo dell'identità e degli stili di vita, sia costitutivo della base materiale e culturale per la crescita e lo sviluppo. In questa prospettiva spetterebbe ovviamente alla politica regionale coordinare i progetti di sviluppo locali, collegandoli alle tendenze generali di crescita dell'intera Isola.

Il problema è che questo tipo di approccio allo sviluppo regionale attraverso quello locale esige una politica implicante una cesura netta con l'esperienza del passato; è proprio questa cesura l'evento di cui si avverte maggiormente l'urgenza in Sardegna, per poter elevare a protagoniste del proprio futuro le singole società civili locali.

### Riferimenti bibliografici

- ACEMOGLU D., ROBINSON J. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- BONA V., DETTORI V., SABATTINI G. (2015), *Un'autonomia a misura d'economia*, Comunicazione al I Seminario ISPROM per l'Autonomia, su “Autonomia speciale della Sardegna. Studi per una riforma”, Cagliari.
- BONA V., DETTORI V., SABATTINI G. (2016), *Decentramento decisionale, crisi demografica e sviluppo locale in Sardegna*, Comunicazione al II Seminario ISPROM per l'Autonomia, su “Comuni sardi e autonomia regionale tra spopolamento locale e migrazioni continentali”, Cagliari.
- CAMAGNI R., CAPELLO R. (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- CAPELLO R. (2004), *Economia regionale*, Il Mulino, Bologna.
- CHARRON N., LAPUERTE V., DIJKSTRA L. (2012), *Regional Government Matters: a Study on Regional Variation of Government within the EU*, European Commission, Bruxelles, Working Papers.
- CIAPETTI L. (2010), *Lo sviluppo locale: capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino, Bologna.
- COOK E., LARA J.J., a cura di (2013), *Remaking Metropolis*, Routledge, Abingdon.
- DETTORI V., SABATTINI G. (2017), *Declino demografico, immigrazione e sviluppo economico. Il caso della Sardegna*, in III Seminario ISPROM per l'Autonomia, su



“Globalizzazione o regionalizzazioni. Autonomia delle Regioni italiane nella ‘Regione mediterranea’”, Cagliari.

- FERGUSON N. (2013), *Il grande declino. Come crollano le istituzioni e muoiono le economie*, Mondadori, Milano.
- FERRARESI G., a cura di (2014), *Il progetto di territorio, oltre la città diffusa verso la bioregione*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna.
- MAGNAGHI A., a cura di (2014), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze Università Press, Firenze.
- MINICHELLO G. (1997), *Meridionalismo*, Editrice Bibliografica, Milano.
- PIGLIARU A. (1971), *I condizionamenti sociologici nello sviluppo delle zone interne*, in “La Programmazione in Sardegna”, n. 35.
- SABATTINI G., a cura di (2017), *Le città e i territori*, Tema, Cagliari.
- THAYER R. L. (2003), *Life Piace, Bioregional Thought and Practice*, University of California Press, Berkeley (CA).
- TRIGILIA C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- TULLOCK G. (1996), *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.



## Per un'autonomia responsabile: il coordinamento della finanza pubblica

Giorgio Macciotta

Io parto da un approccio un po' diverso da quello di Sabbatini e di Dettori. Parto da una citazione di Yanovsky, autore di un confronto tra i "Sistemi di contabilità nazionale", secondo il quale "il bilancio è una politica scritta con i numeri". Interpreto questa affermazione: "senza il bilancio (le risorse) non c'è la politica", o, almeno, non c'è una autonomia politica. Voglio, sia pur brevemente, illustrare le modalità con le quali, in questi decenni di Stato autonomistico, sono state governate le politiche di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali. E se, come io penso, l'autonomia non è stata garantita si capisce anche perché le basi della costruzione della Repubblica autonomista, sulle quali stiamo ragionando questa mattina fossero mal fondate e occorre domandarsi se è possibile, oggi, fondarle diversamente. Io penso che sia possibile fondarle diversamente.

Norberto Bobbio, ha scritto che il passaggio dall'*ancien regime* all'età moderna si ha quando si passa dalla rivendicazione "delle libertà" a quella "della libertà", cioè da un'impostazione secondo la quale "tutto ciò che non è permesso è vietato", la logica "delle libertà", a quella seconda la quale "tutto ciò che non è vietato è permesso", la logica "della libertà". La riscrittura del Titolo V della seconda parte della Costituzione, approvata con legge costituzionale 3/2001, risponde in alcuni articoli fondamentali alla stessa logica di cui parlava Bobbio.

Pensiamo all'articolo 114. L'originario formulazione, prevedeva che "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni". Era lo stato decentratore. Secondo la formulazione attuale "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Il rovescio.

Pensiamo all'articolo 117. La formulazione del 1948 prevedeva che una delimitazione puntuale delle competenze legislative regionali e affidava tutto il resto alla legislazione dello Stato. L'attuale articolo 117, prevede

l'esatto opposto: elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di un elenco lungo, che potrebbe (dovrebbe) essere persino un po' più lungo. Ci sono, poi, molte competenze concorrenti. Su questo tema tornerò, perché non mi convince il tentativo che, in questa fase di pendolo oscillante, tende a risolvere tutti i problemi eliminando le competenze concorrenti. Secondo me, anzi, tutte le competenze sono sostanzialmente concorrenti. Un sistema di *governance* multilivello, come quello delineato nel nuovo Titolo V non "tiene" senza il dialogo e la "leale cooperazione" tra tutti i livelli di governo. Ma poi, come norma di chiusura, il nuovo articolo 117 prevede che tutto ciò che non è competenza esclusiva dello Stato, o non si colloca tra le competenze concorrenti, è nella competenza legislativa delle Regioni.

Pensiamo all'articolo 118: secondo l'originaria formulazione "(spettavano) alle Regioni le funzioni amministrative", poi le Regioni, bontà loro, potevano trasferirle agli Enti Locali, così come lo Stato, bontà sua, poteva trasferire le competenze amministrative su materie di competenza legislativa statale. Secondo l'attuale articolo 118 "Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che non sia necessario, per assicurare l'esercizio unitario, che siano conferiti a un livello superiore". Ci sono competenze che ovviamente richiedono una maggiore massa critica e quindi un livello superiore di coordinamento che non può essere assegnato ai comuni.

Come si vede, questi articoli rovesciano esattamente la prospettiva dell'originario titolo V. E infine il cruciale articolo 119 che assegna a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni autonomia di bilancio.

Questo è il nuovo impianto. Questo nuovo impianto dovrebbe consentire ai Comuni di avere un bilancio e quindi di poter fare una politica autonoma; ai Comuni e non solo, allo Stato e alle Regioni. In realtà l'articolo 119, molto acclamato, mai oggetto di proposte di modifica, anche in occasione di riforme molto radicali. Ricordo le riforme Berlusconi (del 2006) e Renzi (del 2016) che riscrivevano molti articoli della Costituzione, ma entrambe lasciavano invariato l'articolo 119, confermato come un pilastro del nuovo assetto, che, però, non è mai stato sostanzialmente attuato.

La motivazione di questa, persistente, inattuazione viene da lontano. Viene, cioè, da quando, istituite le Regioni, il governo di allora che aveva accettato, obtorto collo, la realizzazione di uno degli istituti fondamentali della struttura della Repubblica, l'ordinamento regionale, pensò di riprendersi, attraverso il controllo dei finanziamenti, quei poteri

che aveva ceduto, teoricamente, trasferendo le competenze in materia di legislazione di spesa. La legge delega sulla riforma fiscale del '72 non solo non introdusse un tributo autonomo per le Regioni che cominciarono allora a funzionare, ma addirittura soppresse i tributi fondamentali degli Enti locali, lasciando loro pochi tributi ai margini.

Funzionava male il sistema precedente? Probabilmente sì. C'erano aspetti di discrezionalità che, probabilmente, sconfinavano nell'arbitrio. Si trattava di strutturare meglio il sistema per consentire una autonomia nella provvista di risorse, ma il non aver concesso a Regioni e Comuni i poteri di determinare almeno una parte considerevole delle entrate destinate ad alimentare le loro politiche di spesa è stato un vulnus di tutto l'ordinamento dei poteri regionali e locali, e ha impedito la formazione di una Repubblica che, in base alla Costituzione, non doveva essere centralistica.

Quindi c'è una responsabilità dello Stato, inutile nasconderselo, una responsabilità a cui lo Stato rispose con provvedimenti che, nel tempo, furono di ripiano di deficit a piè di lista. Io ricordo di aver iniziato la mia esperienza in Parlamento all'epoca dei decreti Stammati. Alla fine di ogni anno, Stammati, allora ministro del Tesoro, presentava un decreto legge per ripianare i debiti delle amministrazioni locali relativi dell'anno precedente. Questa prassi è continuata sostanzialmente sino a oggi. Ma questa prassi, dobbiamo dircelo in una iniziativa seminariale che vuole cambiare il passo su questo terreno, non avrebbe potuto reggere se non ci fosse stata la complicità di amministratori locali e presidenti di Regione, perché una cosa è essere i titolari di poteri in materia di fornitura di servizi, di prestazioni di Stato sociale e così via, e questo potere si è accentuato con le riforme degli anni 90, di un rapporto diretto con i cittadini, altra cosa è doversi far carico, almeno in parte, del compito, assai più sgradevole, di disporre di poteri per istituire tributi destinati a finanziare quelle prestazioni.

Io non ho mai visto una mobilitazione degli Enti locali, quale che ne fosse il segno politico, per rivendicare poteri di autonomia impositiva, né nel passato né nella fase presente, quando tale diritto è fondato, esplicitamente, sull'articolo 119 della Costituzione, che, in modo forse persino eccessivo, esclude qualsiasi trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato e dispone che tutte le risorse debbano derivare da "partecipazioni, tributi propri o quote di un fondo perequativo attribuito senza vincolo di destinazione per i comuni e le regioni e le province con minore capacità fiscale per abitante". Non ho mai visto una mobilita-

zione per difendere questo “potere”. Al massimo ho visto trattative per definire, un po’ a spanne, le risorse sostitutive destinate a sostituire le entrate proprie, quando, in nome della parola d’ordine di “riduzione del prelievo fiscale”, si sono fatte scelte di riduzione del prelievo fiscale ... degli altri. Lo Stato, il governo Renzi è stato maestro, da questo punto di vista, ha ridotto il prelievo fiscale, ha abolito l’IMU sulla prima casa, 5 miliardi di euro buttati dalla finestra, ha tolto dalla base imponibile dell’Irap il costo del lavoro, 1/3 della base imponibile dell’Irap, cioè ha praticamente azzerato la principale fonte impositiva dei Comuni e ha fortemente ridotto quella delle Regioni. Non ho mai visto, però, battaglie per mantenere il diritto a quei tributi o per avere tributi sostitutivi. Era possibile, infatti, sostituire in tutto o in parte quei tributi con nuove fonti di imposizione, manovrabili da Comuni e Regioni, da cui fosse possibile ricavare entrate quantitativamente equivalenti.

Anche se, debbo dirlo, non mi convince la scelta di abolizione dell’IMU sulla prima casa e, anzi, penso che l’IMU sulla prima casa fosse un tributo essenziale per i comuni. D’altra parte c’è uno studio fatto, nel 2012, dal ministero dell’Economia e delle Finanze che fornisce dati significativi. Per stare alla Sardegna circa il 50% dei cittadini sardi non pagava nulla (perché non aveva la casa o perché le detrazioni superavano l’imponibile), un altro 30% pagava cifre variabili tra i 10 e i 150 euro all’anno e poi c’era circa un 20% di cittadini, con “maggiore capacità fiscale”, che pagava cifre più consistenti. Abbiamo, dunque, utilizzato 5 miliardi di euro senza cambiare la vita di nessuno e gravemente vulnerando l’autonomia reale dei Comuni.

Dobbiamo ripartire da qui, se vogliamo affermare un modo diverso di costruire lo sviluppo dell’economia. Dobbiamo partire dalla consapevolezza che diritti vuol dire anche responsabilità e superare quel disaccoppiamento tra poteri di spesa e di prelievo che ha caratterizzato la vita dei comuni, delle province e delle regioni in questi anni, liberandoli da una responsabilità ma condizionandone, e limitandone, l’autonomia reale.

In secondo luogo io penso che lo slogan, utilizzato da tutti, secondo il quale il fallimento del titolo V, e la crescita del ricorso alla Corte Costituzionale, derivi dalle materie concorrenti non ha fondamento. Se è vero, infatti, che c’è stato un aumento del contenzioso occorre dire che esso è determinato, normalmente, dallo Stato che di regola, con la manovra di bilancio, interviene su materie che sono di competenza delle Regioni. La Corte Costituzionale, partita da un orientamento neocentralista, ha, progressivamente, cambiato linea, come dimostrano

anche alcune sentenze recenti che riguardano la Regione sarda, in materia di “accantonamenti”.

Partire da una simile impostazione è anche il modo, a mio parere, per superare fughe in avanti di cui espressione l'iniziativa in corso per l'applicazione dell'articolo 116, 3° comma della Costituzione in materia di “autonomia differenziata”. Se dovesse realizzarsi la soluzione che alcune regioni hanno prospettato noi avremmo le seguenti conseguenze: a) il 40% dell'Italia sarebbe fuori dai vincoli di “leale cooperazione” e di solidarietà previsti dalla Costituzione vigente; b) sia pur con una legge rinforzata, come quella attuativa del 116, 3° comma, per alcune regioni sarebbe soppresso, in violazione dell'articolo 138, il terzo comma del 117, tutte le competenze concorrenti passerebbero alla competenza esclusiva delle Regioni; c) tutte le Regioni, e la Sardegna, su questo tema, è stata pericolosamente “distratta”, dovrebbero inseguire quel modello, perché la blindatura dei poteri e, soprattutto, delle risorse assegnate a norma dell'articolo 116/3, è tale da superare quella garantita dalla legge Costituzionale alle province di Trento e Bolzano e alla regione Val d'Aosta.

Un simile percorso per determinare il rilancio del modello regionalista è nato nel segno di un'ambiguità. Basta pensare al Veneto, che ha rivendicato un'applicazione generalizzata del trasferimento di competenze a norma dell'articolo 116/3, parlando di poteri di spesa, ma in realtà pensando ai poteri di entrata e al recupero del cosiddetto “residuo fiscale” (da quella Regione inteso come il divario tra le entrate riscosse sul territorio e quelle usate sullo stesso territorio), malgrado l'attuazione di tale articolo dovrebbe realizzarsi a risorse vigenti, ovvero trasferendo alla Regione le risorse utilizzate dallo Stato sul territorio per le funzioni trasferite.

Esaminiamo la fondatezza di questa pretesa utilizzando i dati forniti, con una sequenza più che ventennale, dal servizio dei Conti Pubblici Territoriali della Presidenza del Consiglio.

Utilizzando un indicatore rozzo, il rapporto tra il complesso delle entrate di una Regione e il PIL della stessa Regione, si scoprirebbe che, nel 2017, la pressione fiscale della regione Campania (48,07%) era superiore a quella della regione Veneto (43,42%). Si scoprirebbe che, sempre nel 2017, i cittadini di un comune della Calabria pagavano di tasse comunali (539 €) poco meno dei cittadini dei comuni della provincia di Bolzano (624 €), malgrado le prestazioni pro capite fornite dai comuni bolzanini (2.488 €) valessero più del doppio di quelle fornite dai comuni calabresi (1.043 €). Voglio ricordare che i cittadini della provincia

di Bolzano avevano un reddito pro capite (42.472 €) più che doppio rispetto a quello dei cittadini calabresi (17.014 €).

Nella Costituzione italiana la materia dell'imposizione fiscale è regolata dall'articolo 53, che prevede, al primo comma, che ognuno contribuisca alle entrate secondo le proprie capacità fiscali e, al secondo comma, che il prelievo sia improntato alla progressività. In base alla Costituzione (e ai dati di fatto) non esiste, dunque, alcuna "residuo fiscale" di cui il Veneto possa chiedere la restituzione.

Si dovrebbe, invece, partire, per affrontare finalmente la costruzione di una Repubblica fondata sulle autonomie, dal prendere sul serio un articolo cruciale di una legge che non è stata promossa da un governo a me vicino, ma dal governo Berlusconi quattro. Mi riferisco alla legge 42 del 2009, emanata in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Leggiamo l'articolo cinque, primo comma, di quella legge. Esso prevede che alla definizione degli obiettivi della manovra di politica economica provveda la "Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica" e che la stessa Conferenza concorra alla definizione degli obiettivi di politica economica, anche in relazione ai livelli della pressione fiscale.

Cosa significa questa formulazione se la prendiamo sul serio? Significa che nel momento in cui lo Stato comincia a predisporre il suo bilancio annuale, nel quadro del più complessivo bilancio della Repubblica, dovrebbe immediatamente cominciare a concordare con le regioni quali sono gli obiettivi complessivi, quali sono gli obiettivi di spesa e quali sono gli obiettivi di pressione fiscale e poi concordare con gli enti locali e con le regioni qual è la ripartizione di quegli obiettivi tra i diversi livelli di governo.

Questo è tanto più importante se noi consideriamo che l'attuale manovra di politica economica non prevede, come quando quell'articolo fu scritto, soltanto la definizione del quadro macroeconomico. La attuale manovra di bilancio è articolata in tre parti: la ricostruzione del quadro a legislazione vigente, l'introduzione delle modifiche necessarie per realizzare gli obiettivi di entrata, di spesa e di disavanzo, e, infine, il piano nazionale delle riforme, che indica quali sono le riforme economiche e sociali necessarie per raggiungere quegli obiettivi. Molte delle competenze legislative su tali materie sono delle Regioni (a norma dell'articolo 117 della Costituzione). La gran parte di quelle amministrative sono state, nel tempo, trasferite ai Comuni. Non si possono realizzare gli obiettivi previsti senza il convinto consenso e la collaborazione di quei livelli di governo.



Se questi devono essere i contenuti della manovra di politica economica si può capire che, per costruirla correttamente, secondo le disposizioni dell'articolo 5 della legge 42/2009, sin dalla fase ascendente, comuni, province e regioni dovrebbero condividere obiettivi generali, inseriti in un programma nazionale, in coordinamento con un quadro europeo (in presenza di un confronto tra Stati continentali come la Cina e l'India, senza dimenticare gli USA, sarebbe, infatti, opportuno un quadro di riferimento a livello europeo).

In realtà l'applicazione di quella norma di legge è del tutto diversa. La condivisione degli Enti Locali (e anche delle Regioni) è realizzata in modo assolutamente formale: il 10 di aprile, data della presentazione dei documenti in Parlamento, le stesse carte, vengono inviate alla Conferenza Unificata, che è chiamata a esprimere un parere entro termini compatibili con quelli previsti l'invio in Europa della manovra. Considerato che tale invio deve avvenire entro il 30 aprile e che il Parlamento, giustamente, vuole conoscere, prima di deliberare, i pareri delle regioni e degli enti locali, il tempo assegnato alla Conferenza per esprimere il proprio parere si riduce a 10 giorni. È evidente che l'unica cosa che possono fare è concentrarsi sugli aspetti quantitativi, per formulare una rivendicazione di maggiori risorse, una logica pan sindacalista da ... "signor padrone dammi un po' più di soldi". Tutto il resto passa in seconda linea.

C'è un altro problema che nasce da una perversa prassi di gestione della normativa in materia di manovra finanziaria. L'articolo 21, comma 1 ter, lettera g), della legge di contabilità prevede che la legge di bilancio possa contenere le norme eventualmente, sottolineo eventualmente, necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica. Una disposizione, in teoria, assolutamente condivisibile che viene gestita in modo distorto. "Eventualmente" si trasforma in "annualmente", con la conseguenza che ogni anno comuni, regioni, province, non conoscono le risorse a loro disposizione sino al 31 dicembre. È evidente che, in tale situazione, le loro manovre di bilancio saranno predisposte in ritardo rispetto alla previsione di legge. Conseguenza ancor più grave è il fatto che da un orizzonte annuale in materia di entrate non possono che derivare obiettivi di spesa di respiro annuale, affidando le misure strutturali non al bilancio ordinario ma alle risorse derivanti dai fondi aggiuntivi e straordinari, nazionali ed europei.

Non si può consentire che le risorse di enti locali, province, regioni, non contribuiscano a finanziare una manovra strutturale di medio-lun-

go periodo che in fasi come queste, di ridefinizione complessiva dell'asse dello sviluppo dei principali paesi industriali, è assolutamente necessaria. È in tale prospettiva che va ripensata la gestione e l'attuazione del Titolo V della Costituzione, ivi comprese le procedure di bilancio. Sarebbe utile al sistema delle autonomie ma sarebbe vantaggiosa per l'intera Repubblica.

Io vorrei chiudere ricordando che la Sardegna ha avuto una fase nella quale è cresciuta, più del resto del Mezzogiorno, che, nello stesso periodo cresceva più della media nazionale. È la prima fase di attività della Cassa per il Mezzogiorno. In quel periodo, due regioni, la Sardegna e l'Abruzzo, sono cresciute più del Mezzogiorno. Io avanzo l'ipotesi che una parte di quella crescita più vigorosa in Sardegna, possa essere attribuita al fatto che in quel periodo l'isola viveva nella convinzione di poter costruire il proprio sviluppo partendo dal basso, partendo dalla applicazione di un Piano di Rinascita non governato centralisticamente, ma attuato attraverso una forte concertazione istituzionale e sociale, favorita dalla legge regionale n. 7, che introdusse le zone omogenee. Io continuo a pensare che le zone omogenee siano state una grande pensata e quando mi sono trovato a esercitare un qualche ruolo, quando ho pensato a costruire un modello di programmazione che coinvolgesse regioni ed enti locali ho ricostruito la programmazione negoziata, avendo presente il modello della legge regionale n. 7.

Io ho avuto la fortuna nella mia vita, di conoscere da vicino, di frequentare Lussu e Laconi. Forse poteva aver ragione Lussu, sul terreno del complesso dei poteri statutari, quando diceva che "lo statuto della Sardegna sta a quello della Sicilia come un gatto sta a un leopardo", però, questo statuto "gatto" conteneva un articolo che era migliore di un analogo articolo dello statuto "leopardo". L'articolo 13 dello statuto sardo prevede che "Stato e Regione predispongano, d'intesa, un piano di sviluppo economico e sociale". Il corrispondente articolo dello statuto siciliano, l'articolo 38, prevede che "lo Stato predisponga per la Sicilia un piano organico di opere pubbliche". Io, tra la filosofia dell'articolo 13 e quella dell'articolo 38, continuo a preferire quella dell'articolo 13 che non è querula richiesta di risorse ma ambiziosa assunzione di responsabilità.

## Dibattito

4 luglio 2019 • mattina

Pierangelo Catalano, Daniela Falconi, Salvatore Mattana,  
Laura Caddeo, Giovanna Zedde, Francesco Sanna

### Pierangelo Catalano

Se nessuno interviene, vorrei fare una dichiarazione politica. Sono un gattaro, ufficialmente un gattaro. Gattaro significa: colui che ama i gatti liberi, purché non diventino topi\*.

### Daniela Falconi

Presidente, chiedendomi di intervenire nel dibattito mi hai preso alla sprovvista perché non ero pronta; poi mi vendico. Comunque interven- go, se non altro per alzare il livello delle quote rosa, visto che è prevista una sola donna in due giorni di dibattito, anche questo potrebbe essere un motivo per cambiare.

Cosa dire? Sarò velocissima. Io condivido totalmente l'approccio che ha avuto il professor Lobrano nel suo intervento introduttivo, e, non ultimo, ciò che ha detto il professor Macciotta.

Procedo per passi successivi.

Se si vuole cambiare l'autonomia di questa regione, spero che là fuori ci ascoltino, perché mi chiedo sempre a cosa servono questi consessi benché io li trovi interessanti, li trovi davvero produttivi a livello personale. Spero sempre che poi riusciamo a portare fuori questa voce.

Si deve partire, si può partire solo dai Comuni. Cosa sono oggi i Co-

\* *Nota redazionale.* Riferimento alla frase di Emilio Lussu (citata da Gianfranco Sabattini e da Giorgio Macciotta) circa lo Statuto della Sardegna paragonato a un "gatto". Pierangelo Catalano, professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza della 'Sapienza' Università di Roma, svolge attività per l'ENPA-Ente Nazionale Protezione Animali Sezione di Sassari. L'origine di questo Ente (1871) è dovuta a Giuseppe Garibaldi, cittadino onorario di Sassari (dal febbraio 1861: cfr. M. BRIGAGLIA, "Garibaldi cittadino onorario di Sassari", in *Giuseppe Garibaldi. Il mito, l'Unità d'Italia e la Sardegna*, a cura di A. Nieddu e G. Zichi, AM&D, Cagliari 2011, pp. 534 ss.).

muni? L'abbiamo detto, l'hanno detto a più voci tutti gli interventi. Non sono altro che degli esecutori di qualcosa che decide qualcun altro. Questo sono i Comuni oggi! Se in Regione oggi decidono di finanziare cimiteri tutti i Comuni si mettono a fare bandi sui cimiteri. Se in Regione decidono che dobbiamo fare campi sportivi noi tutti partecipiamo ai bandi sui campi sportivi. Io ho un linguaggio meno accademico, spero di essere comunque chiara. È da qui, da questa domanda che dobbiamo partire: perché nessuno al 'centro' ci ritiene in grado di decidere le nostre politiche? E qui mi ricollego a ciò che ha detto proprio poc' anzi il professor Macciotta, noi seguiamo emergenze e c'è questo dualismo – che si scontra terribilmente – tra l'emergenza e la programmazione.

Nessuno ci mette in condizione di spostare in avanti il nostro sguardo, anche oltre il nostro mandato, benché io come amministratrice vorrei lasciare qualcosa anche per i prossimi trent'anni. Però come faccio a lasciare questo qualcosa se tutte le risorse che entrano nei bilanci comunali sono vincolate o per i servizi sociali o per i lavori pubblici? Come lo sposto in avanti quell'obbiettivo, quel desiderio che hanno i miei cittadini di partecipare alle politiche di sviluppo? Se posso programmare solo da qui a due anni e non a trent'anni, oltre il mio mandato? Gli stessi Consigli comunali oggi hanno un potere davvero quasi ridicolo rispetto a quello che avevano qualche anno fa, la stessa legge di elezione diretta del Sindaco ne è la dimostrazione. Il Consiglio comunale non conta più! Conta soltanto il Sindaco: se si vuole dimettere o no. Siamo ostaggi di queste regole. Quindi proviamo intanto a governare attraverso queste, ma dobbiamo anche provare a 'rivisitarle'.

I cittadini vengono dai sindaci a lamentarsi. Nonostante noi sindaci non abbiamo alcun potere, i cittadini percepiscono ancora noi, ancora noi amministratori come l'unico, l'unico interlocutore credibile per qualunque loro problema. Quindi c'è qualcosa che non va. Come possiamo noi risolvere i loro problemi, se non abbiamo né il potere, né le risorse per farlo? Però, nonostante questo, i cittadini ci vedono come loro croce delizia.

Questo è il messaggio che, secondo me, deve uscire forte: mettere le Autonomie locali in condizioni non soltanto di auto-amministrarsi ma anche di partecipare alle grandi scelte, anche attraverso il Consiglio delle Autonomie. Io, nel migliore dei mondi possibili, mi immagino un Consiglio delle Autonomie che promuova il pensiero programmatico Comuni come sistema, che sia il luogo dove farne la prima sintesi per poi confrontarsi con le Istituzioni regionali centrali. Oggi, invece, noi

emettiamo pareri per le proposte di legge quando arrivano in Commissione; poi vanno in Consiglio regionale e il nostro parere, che non è vincolante, non conta praticamente nulla. I momenti più belli in Consiglio delle Autonomie sono quando analizziamo la finanziaria regionale. Produciamo sempre pareri bellissimi, dettagliati, però poi la legge arriva in Consiglio e puntualmente nessuno si occupa di ciò che il Consiglio delle Autonomie Locali propone. Come ovviare a questo problema? Il Consiglio delle Autonomie Locali deve diventare una seconda Camera regionale, senza maggiori costi. Il parere delle Autonomie locali deve contare quanto realmente, deve poter incidere veramente nella formazione delle leggi.

Noi che siamo le espressioni e la espressione del sistema delle Comunità/Autonomie locali siamo quelli che possiamo e dobbiamo collaborare con il Consiglio regionale. Il Consiglio regionale, poi, può legiferare, magari meglio e non solo in base alla percezione che a si ha Cagliari di quello che accade nei Comuni; perché se no, ripeto, continueremo a fare cimiteri perché qualcuno a Cagliari ha deciso che in tutti Comuni della Sardegna servono cimiteri.

Grazie a tutti.

### Salvatore Mattana

Buongiorno a tutti, chiedo scusa perché sono arrivato in ritardo. Non ho sentito le relazioni introduttive, ho comunque sentito la relazione del professor Lobrano e ho apprezzato il documento introduttivo.

Il tema delle riforme è sempre un tema di grande attualità, in particolare delle riforme delle Autonomie locali, che pure, in questi anni, hanno visto diversi interventi. Abbiamo avuto una stagione di riforme che hanno riguardato le Autonomie locali con la legge dello Stato n. 56 del 2014, la cd legge Delrio, e più di recente, con la legge regionale n. 2 del 2016 sul riordino degli enti locali in Sardegna.

Entrambi questi provvedimenti hanno inciso profondamente sui livelli di governo e hanno inciso soprattutto, come ricordava Daniela Falconi, sui cittadini, sulle nostre comunità e quindi anche sui destinatari finali di questi provvedimenti di legge. Lo hanno fatto, in molti casi, anche a seguito di interventi che non sono stati riformatori ma di abrogazione, sull'onda anche di sentimenti un po' populistici e un po' anche demagogici, che hanno riguardato livelli di governo intermedi. A livello regionale con il referendum abrogativo del 2012 e anche a livello nazionale,

in un quadro complessivo che si è distinto per una differenza rispetto a tutte le regioni e paesi d'Europa, nei quali invece sono presenti livelli di governo intermedi, che funzionano, hanno funzionato negli anni diversamente anche da quello che è accaduto in Italia.

Quindi credo sia opportuna una riflessione proprio sulla base di questa esperienza maturata, sulla base degli effetti che hanno prodotto questi provvedimenti e degli aspetti che sono legati a questi provvedimenti perché sono aspetti di carattere istituzionale e politico ma economico, come ricordava anche bene Giorgio Macciotta. I riflessi sono sulla economia delle nostre comunità e sulla nostra Regione.

Una visione dell'architettura istituzionale deve tener conto degli effetti che produce, deve tener conto di che forma di sviluppo si vuole promuovere e favorire per la Regione. Quando si parla di programmazione, di programmazione negoziata, di zone omogenee, si incide sullo sviluppo della Regione e sullo sviluppo dei territori si incide profondamente e non sempre in senso positivo. Questo è quello a cui abbiamo assistito dal punto di vista degli organi anche del sistema delle Autonomie locali. Quindi ci sono elementi positivi, ma diverse criticità e intanto l'aspetto che riguarda i livelli intermedi di governo. Noi siamo partiti da una discussione, non pensando a chi svolge le funzioni che è elemento invece di base, ma successivamente, invertendo il rapporto. Quindi tutte le funzioni che non sono assegnate alle province, le funzioni in materia di edilizia scolastica, di viabilità, di ambiente, di controlli ambientali poi sono rimaste senza un soggetto preciso. Poi soprattutto oltre alle funzioni c'è il tema delle risorse cioè quali risorse abbinare alle funzioni. Cioè le cose si fanno con i denari, non si fanno con i ragionamenti teorici. Tutto ciò ha portato a un indebolimento di una serie di strutture di sistema come il sistema scolastico della Sardegna, che è stato assolutamente indebolito. Un po' ha recuperato con la legge denominata "Iscola", con dei finanziamenti che, peraltro, non sono stati ancora utilizzati. In definitiva la situazione del nostro sistema scolastico e della struttura scolastica è disastrosa, così come parte della viabilità, così come gli interventi nelle aree industriali, nelle aree in cui è necessario trovare un controllo ambientale.

Quindi c'è stato, si è verificato, un vuoto non solo normativo ma anche di azione amministrativa e di gestione, che è la cosa sommamente più grave. Credo occorra partire dal ripristino delle funzioni e da chi vengono assegnate le funzioni. A livello europeo, queste importanti funzioni, sono assegnate ai livelli intermedi e anche altre funzioni, come ad esem-

pio la funzione della sanità, come accade ad esempio in alcuni Stati, come in Francia e in Germania. Quindi c'è un sistema che è articolato in un certo modo.

Ma oltre a queste funzioni, a me ha affascinato anche l'ipotesi di lavoro che è stata proposta dal professor Lobrano: quella di affiancare a queste funzioni anche quella della programmazione, cioè della programmazione partecipata, partendo proprio dal sistema delle Autonomie locali. Non partendo dal centro e poi decentrando come è sempre avvenuto perché il nostro è un sistema che decentra. Non c'è una equi-ordinazione dei soggetti giuridici, come è invece previsto dal titolo quinto in origine, c'è un sistema che parte dal centro e poi si irradia. Agli ultimi c'è l'ultimo pezzettino. Non è un sistema che condivide politica di programmazione, è un sistema che cala dall'alto le politiche di programmazione, Se bisogna fare finanziare cimiteri si finanziano cimiteri, per ricordare l'esempio di Daniela. Qui non si tiene conto delle esigenze dei territori, non si condividono le politiche di sviluppo, soprattutto non in base a aree omogenee, perché non c'è alcuna definizione di omogeneità di interventi.

Il risultato è che la gran parte dei finanziamenti destinati allo sviluppo locale non viene utilizzato quindi viene restituito alla all'Unione Europea. Questo è quello che accade per l'esperienza che abbiamo avuto da amministratori e per il confronto che come Consiglio delle Autonomie Locali abbiamo avuto anche con l'istituzione europea. Ci è stato detto: "voi non siete in grado di spendere bene i soldi, sono più bravi di voi i paesi dell'est europeo". Infatti i maggiori finanziamenti vanno a Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Ungheria.

Noi, forse convinti di essere più bravi, di avere più tradizione e storia, non ci siamo adeguati al passo di quelle che sono le politiche europee e dei finanziamenti europei. Il risultato è che non utilizziamo le risorse e non diamo risposte alle esigenze di cittadini; credo quindi sia opportuno operare una revisione generale, partendo dalla Regione, dalla struttura regionale. Cioè dal centro, perché il neo-centralismo è una malattia che affligge tutti, centrosinistra e centrodestra. Alla fine, quando si arriva al momento di decidere, c'è sempre la tendenza ad accentrare. È questa tendenza l'avversario principale della sistema delle Autonomie locali ed è l'avversario principale, secondo me, dello sviluppo che noi dobbiamo pensare per la nostra Regione.

Qualche parola, in conclusione, sull'autonomia finanziaria. C'è l'articolo 119 della Costituzione, che è quanto mai attuale ed è assolutamente

disatteso. La dimostrazione riguarda i tributi, tra questi l'IMU. Faccio un esempio che conosco, che riguarda il mio Comune, che – per quanto riguarda l'IMU – ha l'IMU sulla categoria degli industriali, sulla grande industria. Il mio Comune ha negli anni adottato un criterio di equità fiscale, l'abbiamo definito facendo pagare di più chi più poteva pagare, quindi elevando l'aliquota per l'industria. Nel 2012, il governo Monti, con il decreto "Salva Italia", ha stabilito che il 50% di questo gettito costituiva temporaneamente una riserva a favore dello Stato, privandoci così di un gettito importante: 2.400.000 euro. Successivamente, nel 2013, la riserva a favore dello Stato è stata del 100%.

Abbiamo allora, naturalmente, avviato iniziative legali; senza, però, ottenere nulla. Lo Stato ci ha sottratto indebitamente e senza mai restituirci una imposta che è municipale unica, quindi dei cittadini del Comune, la quale dovrebbe riequilibrare il peso industriale con interventi di carattere ambientale. Questo è l'esempio di come viene disapplicato l'articolo 119. Non solo non viene applicato ma viene proprio applicato al contrario. Se non si trovano dei correttivi – che partono proprio da un sistema che sia equi-ordinato e *pertanto* equo e che favorisca lo sviluppo – noi potremmo continuare a discutere a lungo e inutilmente sul nostro tema.

Occorre fare una riforma e che sia coraggiosa, come abbiamo ricordato anche l'altro giorno in commissione Autonomie locali: una riforma coraggiosa, che metta al centro le Autonomie locali e che consenta ai territori di trovare una vera via di sviluppo, partecipata dai cittadini, i quali ne sono i destinatari finali e quelli cui noi dobbiamo rendere conto.

Grazie.

### Laura Caddeo

Grazie, solo per salutare tutti e per dire che certamente sono qui per imparare, per ascoltare, per capire e orientarmi meglio in questo dibattito che in Regione, in Consiglio regionale, potrebbe essere certamente inquinato da alcune posizioni troppo radicali e quindi polarizzarsi troppo. Io penso che il ragionamento sulla Regionalizzazione sia molto importante, perché gli elementi per una riforma che ci aiuti a utilizzare al meglio gli strumenti istituzionali e anche le forme istituzionali che già abbiamo, ci siano e siano già nella riforma del titolo V.

Penso che bisognerà però ora ragionare bene su questa spinta regionalistica e anche io concordo sul fatto che la Sardegna è rimasta ferma men-



tre tutte le altre regioni si sono affrettate a chiedere questa autonomia rinforzata. Occorre capire se e quanto sia opportuno e utile per la Sardegna prendere quel treno. E bisognerà, secondo me, stare anche molto attenti ai ragionamenti che possono essere fatti troppo a spanne, che tutti noi leggiamo e sentiamo nei numerosi dibattiti sull'argomento: sarà una iattura per la sanità, lo sarà per la scuola; argomenti che rischiano di non farci leggere meglio, se ci sono, eventuali vantaggi, eventuali elementi di positività.

Credo che questa spinta troverà una strada adesso nel Consiglio Regionale perché è stata dichiarata fortemente nei programmi elettorali e quindi entrerà, io credo, con un certo peso. Io spero che non risulti una scelta di parte, che non si fermi a un dibattito di interessi a volte troppo particolari. Qui ci sono i sindaci che lamentano di non poter fare i reali interessi della propria comunità. Perché? Perché alcune scelte vengono fatte in Regione e i sindaci possono solo adeguarsi. Però io penso che il peso dei sindaci, il peso nei dibattiti, il peso nel farsi sentire alla Regione ci sia e si debba utilizzare anche con forza. Forse io sono un po' troppo idealista in questo senso perché non sono mai stata un amministratore comunale, probabilmente ragiono con la mentalità del cittadino che pensa di poter sempre far sentire la sua voce. Sono anche sicura che se alcune leggi in Regione avanzano, avanzano anche spinte da sindaci che pensano alle necessità particolari del loro comune e che il Consiglio delle Autonomie Locali debba avere un peso importantissimo, facendo sintesi dei particolari bisogni delle comunità che rappresenta. Alla Regione devono arrivare sempre quelle suggestioni, devono arrivare sempre quei bisogni.

Ripeto però che sono qui proprio per continuare a studiare, e sto davvero concentrando molto la mia attenzione sul tema, della riforma dell'Autonomia (che non deve diventare un problema), perché credo che possa essere un momento molto importante e spero che tutti noi ci si concentri davvero ad approfondire questi temi affinché non si prenda una deriva da trascinare per molti anni, se non si facessero ora le scelte giuste. Se invece andiamo nella direzione che darà reale forza, potere politico, potere amministrativo reale alle comunità locali, io penso che avremmo fatto davvero gli interessi della Regione e siccome voglio cogliere anche le sfumature di questo dibattito sono convinta che questa sia la sede migliore.

## Giovanna Zedde

Grazie e buongiorno a tutti, sono Consigliera comunale del Comune di Nuoro e ho seguito con grande attenzione gli interventi di coloro che mi hanno preceduta, con particolare entusiasmo per quelli dei miei professori universitari, professor Dettori che è stato il mio primo professore alla facoltà di Economia e il professor Sabattini.

Quindi mi ricollego proprio a questi ultimi due interventi in cui il professor Dettori ha manifestato la sua perplessità in quanto questo è il quinto seminario che tratta di quest'argomento e tuttavia si è comunque sempre all'anno zero.

Io sono ancor più perplessa perché mi sono iscritta alla facoltà di economia nell'87 e già da allora il professor Sabattini individuava negli stessi fattori di cui si è discusso oggi, le cause dell'arretratezza del sistema economico sardo. Analoga considerazione va fatta per il discorso del professor Dettori che ho avuto modo di seguire negli anni anche in altre conferenze.

Ricollegandomi all'intervento del professor Macciotta, e in modo particolare a un suo passaggio in cui ha riferito che "il bilancio rappresenta la politica espressa in numeri", mi pare utile evidenziare che è stata necessaria una sentenza della Corte Costituzionale dell'ottobre, mi sembra, 2018 per stabilire che fosse incostituzionale che i comuni non potessero utilizzare l'avanzo di amministrazione.

Fino al 2018 i comuni non potevano utilizzare l'avanzo di amministrazione per rispettare i saldi di finanza pubblica.

Dunque l'ente locale, che qui è stato definito la base della democrazia, dello sviluppo economico, eccetera, oltre a essere stato privato di risorse importantissime, sino a quest'anno, al fine di rispettare i saldi di finanza pubblica, non poteva inserire tra le poste attive di bilancio il suo avanzo di amministrazione. Cioè, quel risparmio, quel tesoretto, chiamiamolo così impropriamente, di cui l'ente locale virtuoso dispone. Per cui capiamo benissimo che siamo veramente lontani da quel concetto di autonomia, quindi conseguentemente di sviluppo economico, di democrazia.

Nella migliore delle ipotesi e, qui mi ricollego alla sindaca di Fonni, l'ente locale è, nella stragrande maggioranza dei casi, un passacarte della Regione, nel senso che se ci riferiamo a leggi quali la 162, ritornare a casa, povertà estrema, eccetera, fa sostanzialmente da passacarte. Queste pratiche vengono istruite dai comuni, ma fondamentalmente manca la partecipazione. E noi da consiglieri comunali, lo vediamo benissimo, in

quanto abbiamo una capacità di incidere sulle questioni più importanti, prossima allo zero.

Per concludere, mi auguro che questo quinto seminario porti qualche frutto in questa direzione. Come giustamente diceva il professor Lobrano, diciamo sì o no, senza perderci nei dettagli e anche a quell'invito, rispondiamo sì a essere i gattari o le gattare libere del professor Macciotta. Grazie.

### Francesco Sanna

La discussione di oggi riguarda un possibile cambio di paradigma. La possibilità di affermare: cambiamo un sistema perché vogliamo fare un'altra cosa. Dobbiamo allora affrontare i risultati, e la "durezza" dei numeri con i quali dobbiamo confrontarci quando proponiamo un sistema che in passato si è già, in qualche modo, sperimentato. Dico "in qualche modo" perché non immagino che oggi all'inizio del terzo decennio del nuovo secolo si utilizzino – lo dico a Giorgio Macciotta – le stesse procedure, le stesse modalità con le quali nella seconda metà dell'ultimo decennio del secolo scorso si è realizzata l'esperienza di programmazione dal basso conosciuta come "programmazione negoziata". Era un sistema di partecipazione dal basso, non solo delle autonomie locali, ma anche dei corpi intermedi rappresentativi dell'impresa e dei lavoratori al quale io rimango molto affezionato. Perché da giovane "operaio delle professioni intellettuali" in quel periodo in Sardegna ho provato ad aiutare sia le autonomie locali sia molte imprese ad avvicinarsi a un sistema non solo di selezione progettuale ma anche di partecipazione a questa forma di programmazione dello sviluppo locale.

Perché dico dobbiamo stare attenti a questi risultati?

Perché i risultati non sono stati poi nella memoria percepita delle persone e delle popolazioni, dobbiamo riconoscerlo, corrispondenti all'investimento, all'intelligenza, alla passione e alle risorse che il sistema ha messo in quell'esperienza di programmazione. Questa insoddisfazione per i risultati di allora non significa che oggi noi sbagliamo a dire che dobbiamo cambiare la logica della programmazione.

Perché la tensione centralista è arrivata a un livello tale per cui non funziona più e rivela il suo fallimento; tuttavia non dobbiamo nemmeno immaginare che riproporre semplicemente un sistema, *bottom-up*, di ideazione dello sviluppo dal basso, risolva tutti i problemi e assicuri il successo. Voglio dire, usando le stesse parole del professor Dettori: at-

tenzione a non ricadere in uno schema deterministico e un po' illuminista, senza guardare e riconoscere i fallimenti dei meccanismi troppo rigidi del passato.

È successo, per esempio, che in molti patti territoriali, sia quelli generalisti, sia quelli per l'agricoltura – qui pongo un tema che verrà sicuramente affrontato domani nel *panel* finale di discussione – sia venuta meno la capacità dell'impresa nella realizzazione, nella attuazione dei progetti.

Non che la programmazione venisse dall'alto, non vi era un centro di illuminati decentratori che ti dicevano cosa fare. L'impresa, nel confronto con il sistema statale, regionale e locale aveva liberamente scelto di realizzare un suo progetto a Ottana, nel Sulcis, a Porto Torres, nei patti territoriali per l'agricoltura che hanno coinvolto tutta la Sardegna. Ma poi, pur sostenuta, non riusciva, languiva, si fermava a metà, falliva. Alcune di queste situazioni hanno visto l'attenzione della Magistratura. Fallimenti con malversazione, una rottura del rapporto leale tra il pubblico e il privato.

Il sistema delle imprese sarde ha fatto un bilancio della sua partecipazione a quel tipo di approccio? Domani mi permetterò di chiederglielo. Tutti i soggetti coinvolti nella programmazione dal basso hanno le carte in regola, guardando all'esperienza del passato? Possiamo serenamente affermare come se nulla fosse accaduto, che basti creare un tavolo di concertazione e selezionare le iniziative produttive da incentivare perché ciò garantisca che un'impresa nel giro di un anno, due anni, tre anni porti i risultati attesi, che ha promesso e che giustificano l'utilizzazione degli aiuti di stato? Io mantengo alta la fiducia che questo sia uno dei metodi migliori, ma dico però che dobbiamo confrontarci anche sulle cose che non hanno funzionato.

Questo per quanto riguarda il passato. Faccio osservare che è un passato che prometteva, a differenza di quello che succede oggi, oltre la concertazione sulle cose da fare e la libertà dell'impresa di scegliere dove cimentarsi, prometteva molta velocità dei permessi, prometteva efficacia dell'azione amministrativa, prometteva la possibilità che l'amministrazione ti consentisse di concludere in conferenza di servizio (allora una piccola rivoluzione) e in sei mesi una valutazione di impatto ambientale.

Oltre questa promessa, conclusasi magari positivamente con il provvedimento autorizzativo, abbiamo assistito a mutamenti del ciclo economico, a produzioni non più interessanti o a "spiazzamenti" di mercato. Nella sua introduzione il presidente del CAL, l'amico avvocato Soddu,

ha fatto riferimento alla buona volontà degli assessori regionali alla programmazione *pro tempore* che ogni tanto fanno anche la negoziazione territoriale. La Giunta presieduta dal prof. Pigliaru ha svolto attività di programmazione territoriale; probabilmente anche l'attuale Giunta ci si cimenterà. Tuttavia mi metterei a ragionare se non sia il caso, oltre che discutere dei rami alti dei nostri problemi, cioè l'assetto politico-istituzionale delle competenze, di cominciare a discutere dei rami bassi, cioè di come vengono interpretate dall'amministrazione.

Noto che il sistema di selezione delle iniziative imprenditoriali è uguale sia che si realizzi una programmazione territoriale dal basso, sia che si attui una programmazione centralizzata dei bandi per l'assegnazione delle agevolazioni.

Perché c'è sempre un solo luogo dove questo viene verificato e deciso ed è il Centro Regionale di Programmazione a Cagliari. Sempre a Cagliari è basata sia l'intelligenza finanziaria sia la mano sapiente, capace di selezionare il grano dal loglio nelle iniziative economiche. Il "soggetto attuatore" di tutti i bandi è la SFIRS, società *in house* della Regione.

Quindi, nel bene e nel male questi rami bassi vanno considerati, perché essi sono i veri protagonisti della procedura di selezione, da quando il bando è aperto a quando si conclude con il trasferimento delle risorse all'impresa.

Non vi è dubbio che il sistema di attuazione è centralista e anche monopolista, forse per necessità. Ma non sempre è stato così. Quindi, quella di centralizzare è una scelta politica e tecnica.

A cosa si deve questa scelta? Chi è il "centralista"? È colui che dice che concentrando la decisione alla fine c'è un segno "più" a favore di chi è il beneficiario di questa decisione.

Egli ci crede, il centralista crede a questa affermazione.

Però andiamo a vedere i dati. Se un bando inizia nel 2015 e nel 2019 non è concluso con l'assegnazione delle risorse, allora il teorico centralista dovrà pensare che c'è qualcosa di sbagliato. Con la programmazione territoriale negoziata si era detto: moltiplichiamo i soggetti attuatori, ciascuno con una sua responsabilità. Ha funzionato quel sistema? Secondo alcuni sì, secondo altri no.

Mi piacerebbe tirare fuori qualche numero per capire bene se anche sul versante del sistema del credito possiamo fare meglio. Il sistema bancario, un altro invitato di pietra al tavolo delle politiche di sviluppo, un tempo interamente responsabili (oggi solo parzialmente) della istruttoria tecnico finanziaria, dei progetti imprenditoriali. Siamo passati da

una molteplicità di questi soggetti a un unico soggetto che istruisce; da un modello in cui c'era la forte dissociazione tra chi analizza la pratica dell'impresa e dice: merita l'incentivo pubblico e solo dopo l'impresa tratta e negozia con le banche, a un altro che invece vuole allineate le banche e incentivi pubblici, vuole le banche corresponsabili del sistema di finanziamento dell'iniziativa economica.

Anche qui c'è da tirar fuori un bilancio. L'emblema di questo sistema che ho rappresentato in breve, cioè la dissociazione tra attività bancaria e attuatore della misura di aiuto di stato è la legge 488/1992.

Oggi potrebbe essere ancora attuale questo sistema? La fase intermedia che stiamo sperimentando, io ti analizzo il progetto, poi voglio però che ci sia una banca che ti copra per le parti che non riusciamo a coprire noi con l'incentivo pubblico, funziona meglio o funziona peggio?

Io penso che una riflessione da farsi sul cambio di paradigma, per usare un'espressione che registra la volontà di cambiamento che tutte le relazioni hanno indicato nel nostro convegno, abbia bisogno di iniziare a usare, oltre che lo sguardo dell'aquila anche lo sguardo dello scienziato che indaga col microscopio.

Prendiamo i 20 migliori casi delle imprese sarde della vecchia programmazione negoziata, concertazione e programmazione *bottom-up*, dal basso all'alto e i 20 peggiori casi di quello stesso contesto. Per non fare gli stessi errori, per capire dove dobbiamo andare a incidere, perché il progetto di un nuovo sistema non si scontri con la dura, durissima logica dei numeri che non tornano.

Grazie

## **Interventi**

*4 luglio 2019 • pomeriggio*





## Il ruolo delle Autonomie locali nella “fase ascendente” della programmazione europea

Paolo Fois

1. Aprendo i lavori di questa sessione pomeridiana del nostro Seminario, mi propongo di dare un personale contributo soffermandomi sul ruolo che i cittadini e le autonomie locali svolgono, o dovrebbero svolgere, nella programmazione europea, in quella specifica, ma fondamentale programmazione economica, cioè, che periodicamente l’Unione europea progetta per lo sviluppo economico e sociale dei suoi territori. Anche se il Seminario odierno non la riguarda che parzialmente (si veda in proposito il documento preparatorio del Seminario), conviene sottolineare che è proprio questa specifica programmazione a rivestire una particolare importanza, restringendo notevolmente i margini entro cui una programmazione di livello locale o regionale può essere concepita. Va tenuto presente a questo riguardo che gli interventi progettati dall’Unione e finanziati con ingenti risorse mediante i vari Fondi comunitari (FESR, FES, FEOGA, Fondo di coesione) incidono in settori di fondamentale importanza per l’economia della Sardegna, quali l’agricoltura, l’energia, l’industria, l’ambiente, i trasporti e l’occupazione. In questi settori, pertanto, una programmazione esclusivamente locale o regionale incontra, di fatto, limiti che difficilmente possono essere ignorati. In ogni caso, gli interventi che dovessero essere finanziati al di fuori della programmazione europea dovrebbero aver luogo nel rispetto dei rigorosi limiti di bilancio, particolarmente gravosi, come è noto, per gli Stati della zona euro. A mio parere, quindi, nell’affrontare il tema di queste due giornate di approfondimento (“programmazione, partecipazione e sistema delle Autonomie in Sardegna”) dobbiamo avere ben chiaro che, relativamente almeno alla programmazione europea, non possiamo ignorare le regole che alla stessa specificamente si riferiscono. Avendo al tempo stesso cura di valutarle sotto il profilo che qui soprattutto interessa: quello del ruolo riservato alle autonomie regionali e locali – le sedi più prossime ai cittadini – tanto nella fase “ascenden-

te” (progressiva definizione degli obiettivi e dei mezzi) quanto in quella “discendente” (attuazione degli interventi programmati).

2. Una compiuta valutazione del ruolo riconosciuto alle autonomie territoriali suggerisce di richiamare preliminarmente la situazione esistente nel Trattato CEE del 1957, che ignorava totalmente gli enti regionali e locali. Gli sporadici accenni alla dimensione regionale che vi si potevano cogliere non riguardavano invero le “regioni” concepite come enti dotati di poteri propri, ma puramente e semplicemente “aree”, vale a dire parti più o meno omogenee di territorio destinatarie di misure di politica economica decise nei loro confronti dalle istituzioni comunitarie. L’indifferenza della Comunità nei confronti delle autonomie territoriali doveva durare a lungo, fatta eccezione per taluni generici auspici di cambiamento formulati dal Parlamento europeo nel corso degli anni ‘60. Preceduta da una decisione della Commissione del giugno del 1988 che istituiva un “Consiglio consultivo degli enti regionali e locali”, la svolta avrebbe avuto luogo soltanto nel 1992: il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio di quell’anno, prevedeva infatti un “Comitato delle Regioni”, organo a carattere consultivo composto da rappresentanti delle autonomie territoriali, a livello regionale e locale. Con questo Comitato, le autonomie territoriali venivano finalmente concepite come soggetti chiamati a dare un contributo, anche se mediante atti privi di efficacia obbligatoria, alla progressiva definizione delle politiche della Comunità (oggi, dell’Unione). Lo stesso Trattato di Maastricht introduceva nel diritto dell’Unione il ben noto principio di sussidiarietà, la cui finalità essenziale è comunque di tracciare una chiara *delimitazione*, con riferimento alle singole azioni da intraprendere, fra le competenze dell’Unione, da un lato, e quelle degli Stati membri complessivamente considerati, dall’altro. La competenza spetterà all’Unione se gli obiettivi dell’azione prevista “possono essere conseguiti meglio a livello di Unione”, non potendo gli stessi “essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale” (così il vigente articolo 6, par. 3, del Trattato sull’Unione europea).

È soltanto alcuni anni più tardi, con il Trattato di Lisbona del 2007, che trova una definitiva e chiara formulazione il principio di prossimità: applicabile a tutti i settori di competenza dell’Unione, e quindi anche a quelli di competenza esclusiva (mentre il principio di sussidiarietà si applica ai soli settori di competenza concorrente), la sua finalità essenziale è di limitare le competenze dell’Unione, favorendo le decisioni che

sono prese “nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”(articoli 1 e 10 del Trattato sull’Unione europea).

A un principio formulato con tanta chiarezza non hanno tuttavia corrisposto, a livello tanto degli stessi Trattati quanto del diritto derivato, disposizioni attuative adeguate. Emblematiche a questo riguardo sono sia le previsioni contenute nel Titolo II del Trattato sull’Unione europea (articoli 9-12), sia quelle relative al rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali nel diritto dell’Unione, che si limitano a riconoscere al Comitato delle Regioni la facoltà di ricorrere alla Corte di giustizia avverso atti legislativi adottati in violazione del principio di sussidiarietà.

**3.** Passando da un piano generale a quello più specifico della programmazione europea, oggetto del nostro Seminario odierno, va in ogni caso rilevato che, per quanto riguarda la fase ascendente, alle autonomie – non solo regionali, ma anche locali – viene riservato in anni recenti un ruolo sicuramente più incisivo. Limitiamoci a qualche esempio:

- a. nella programmazione 2000-2006 nascono i Progetti integrati territoriali (PIT), con i quali vengono attivati strumenti di intervento a scala subregionale promossi e sostenuti dalle collettività locali, all’interno di un impianto comune definito dal Quadro comunitario di Sostegno;
- b. nella programmazione 2014-2020 l’Accordo di partenariato italiano definisce due priorità territoriali, l’Agenda urbana (per la cui attuazione interviene il Programma nazionale Città metropolitane) e la Strategia per le aree interne (con il coinvolgimento di centinaia di Comuni e territori, dove risiedono quasi due milioni di cittadini);
- c. nelle due ultime programmazioni, i piani di sviluppo rurali definiti dai “Gruppi di azione locale” (GAL) hanno portato, con il coinvolgimento anche delle autonomie locali, a risultati valutati favorevolmente dalle stesse istituzioni dell’Unione.

Pur nella consapevolezza che non sempre un rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali è stato visto di buon occhio dalle stesse Regioni, il mio auspicio è che nella prossima programmazione europea 2021-2027 la Regione Sardegna dia il buon esempio in sede di Accordo di partenariato, favorendo programmi che vedano, in coerenza con il principio di prossimità, un sempre più diffusa, significativa partecipazione delle autonomie locali, le istituzioni più vicine ai cittadini.



# **Il ruolo strategico dei Consigli delle Autonomie Locali. Dalla Repubblica che «si riparte in Regioni, Province e Comuni» alla Repubblica che «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»**

Giovanni Lobrano

## **Premessa**

La natura (nel nostro caso la configurazione istituzionale) del decisore determina (o, quanto meno, condiziona sensibilmente) la natura delle decisioni da lui assunte.

In Sardegna (ma non solo) abbiamo una configurazione istituzionale “centralista” del decisore pubblico e decisioni pubbliche inadeguate, come si è manifestato ed è stato riconosciuto particolarmente nella materia dello “sviluppo locale”.

Per adeguare le decisioni pubbliche, particolarmente nella materia dello “sviluppo locale”, dobbiamo correggere la configurazione istituzionale del decisore pubblico sardo (ma non solo) aprendola alla partecipazione dei Cittadini.

## **I. Economia e istituzioni: democrazia e sviluppo**

L'esame congiunto di un secolo delle migliori analisi scientifiche sia della economia sia delle istituzioni, concernenti la Sardegna, l'Italia, l'Europa e il Mondo, conduce alla conclusione che per sviluppare una buona economia, è necessario – ma manca – il (suo) “governo democratico”, il quale è il “governo fondato sul ruolo politico dei Comuni associati tra loro”.

Sono tre i dati che emergono dalle migliori analisi economiche:

- a. non c'è sviluppo locale senza partecipazione delle Comunità locali alla sua programmazione;
- b. senza sviluppo locale non c'è sviluppo;
- c. ci sono, invece, le grandi crisi, endemiche e cicliche.

Ricordo, in questo senso, in ordine cronologico:

- i contributi propositivi – estremamente puntuali – di Robert Putnam (1993) sulla importanza della «tradizione civica» come «capitale sociale» (cioè della partecipazione societaria nelle e delle Città) per lo sviluppo regionale sub-statale (studiato in Italia)<sup>1</sup> e, più generale, di Amartya Senn, sulla importanza della democrazia nello sviluppo *tout court* (1999)<sup>2</sup>;
- l'allarme lanciato da Joseph Stiglitz (2012)<sup>3</sup>, quindi sostenuto dai calcoli di Thomas Piketty (2013)<sup>4</sup> e rilanciato da Zygmunt Bauman (2013)<sup>5</sup>, sui rischi di gravi collassi socio-economici connessi alla crescente in-equità nel mondo;
- i bilanci “fallimentari” dello sviluppo locale in Sardegna, fatti da Antonio Sassu (2017)<sup>6</sup>, il quale ne indica il sintomo più evidente nello spopolamento delle aree interne, e da Gianfranco Sabattini con Vittorio Dettori (2018)<sup>7</sup>, i quali ne individuano la causa essenziale nel centralismo della programmazione;
- la conferma data da Raghuram Rajan (2019, a organizzazione di questo Seminario già avviata)<sup>8</sup> circa la necessità di coinvolgere la «comunità» nel governo della economia.

Sono tre anche i dati che emergono dalle migliori analisi giuridiche:

- a. la “democrazia” non è riducibile alla delega parlamentare, la quale anzi – quando non le è adeguatamente funzionalizzata – le diventa alternativa;

1 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton - New Jersey 1993.

2 *Development as Freedom*, Oxford 1999, cap. 6 “The importance of democracy” (tr. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano 2000).

3 *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*, New York 2012.

4 *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris 2013.

5 *La ricchezza di pochi avvantaggia tutti Falso!*, Cambridge (UK) e Malden (Mass.) 2013.

6 Con la collaborazione di ANTONELLO ANGIUS e PAOLO FADDA, *Lo sviluppo locale in Sardegna? Un flop. Numeri, cause, suggerimenti*, Roma 2017. In una intervista alla “Nuova” del 9 ottobre 2017, Sassu, per provare il “fallimento totale” sugli “obiettivi cruciali” delle politiche di sviluppo, indica il “calo demografico”.

7 Con una “Introduzione” di PIETRO MAURANDI, *Lo sviluppo locale della Sardegna. Territori, popolazione, istituzioni*, Cagliari 2018.

8 *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, New York 2019

- b. nelle Costituzioni contemporanee (italiana compresa) con una vera e propria “contraddizione” interna,
  - α. è affermato il “principio” della democrazia (“sovranità del Popolo” / “partecipazione dei Cittadini”)
  - β. ma è attuato soltanto l’“ordinamento” della delega parlamentare (“sovranità del Parlamento”);
- c. la attuazione del principio democratico ha il proprio fondamento nel riconoscimento fattivo del ruolo politico dei Comuni, ciò che, però, è riconosciuto non senza difficoltà.

Ricordo, in questo senso, in ordine cronologico:

- il romanista e ‘padre’ della sociologia contemporanea, Max Weber, il quale all’inizio del secolo XX, rileva che il ceto sociale (la cosiddetta “borghesia”) uscito vittorioso dalla Grande Révolution, assume a legittimazione del proprio potere sul Popolo precisamente il titolo di “rappresentante del Popolo”<sup>9</sup>: «rappresentanza è il nuovo nome del potere»<sup>10</sup>.
- il massimo teorico contemporaneo della istituzione parlamentare, l’austriaco Hans Kelsen, il quale negli anni ’20, ribadisce l’alterità del “parlamentarismo” alla “democrazia”<sup>11</sup>;

9 MAX WEBER († 1919) *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, Erster Teil “Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte”, Kapitel III “Die Typen der Herrschaft”, 174 «Repräsentativ-Körperschaften sind nicht etwa notwendig “demokratisch” [...] Im geraden Gegenteil wird sich zeigen, daß der klassische Boden für den Bestand der parlamentarischen Herrschaft eine Aristokratie oder Plutokratie zu sein pflegte (so in England)» «Der Repräsentant, in aller Regel gewählt [...], ist an keine Instruktion gebunden, sondern Eigenherr über sein Verhalten. Er ist pflichtmäßig nur an sachliche eigene Ueberzeugungen, nicht an die Wahrnehmung von Interessen seiner Deleganten gewiesen»; «der von den Wählern gekorene Herr derselben, nicht: ihr ‘Diener’ ist [...] Diesen Charakter haben insbesondere die modernen parlamentarischen Repräsentationen angenommen».

10 Nella “Introduzione” alla traduzione italiana della 4<sup>a</sup> ed. tedesca (Berlino 2003) del saggio di HASSO HOFMANN, *Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert (Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, tr. di C. Tommasi, Milano 2007, 1 s.) Giuseppe Duso individua tra le caratteristiche salienti della rappresentanza il fenomeno per cui “rappresentare” diviene quasi sinonimo di “dominare” e, in nota (5), precisa che «Il primo ad aver definito come relazioni di potere tutte le relazioni di rappresentanza (almeno a proposito del potere di un gruppo) è stato Max Weber [...] (cfr. M. WEBER, *Economia e società*, a cura di P. Rossi, Milano 1980, I, p. 290).»

11 *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1920; *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien - Leipzig 1925.

- uno dei massimi giuristi francesi, il romanista e amministrativista Raymond Carré de Malberg, il quale nel 1931, denuncia la presenza, in quasi tutte le Costituzioni della propria epoca, della “contraddizione” tra: la *idea* della sovranità generale e la *realtà* della concentrazione del potere sovrano nel Parlamento, indicandone, come unica via di uscita, il riconoscimento del ruolo sovrano dei Comuni<sup>12</sup>;
- il ‘padre costituente’ e massimo costituzionalista italiano, Costantino Mortati, il quale nel 1975, nell’articolo di apertura del grande *Commentario della Costituzione*, curato dal romanista e già Presidente della Corte costituzionale Giuseppe Branca, depreca, nella Costituzione italiana la assenza degli strumenti per rendere effettiva la dichiarata sovranità del Popolo e la conseguente instaurazione del regime di sovranità del Parlamento<sup>13</sup>;
- due giuristi belgi, Jacques Lenoble e Marc Maesschalk, i quali, nel 2009, in un ponderoso studio sullo stato del diritto in materia di “teoria del governo”, denunciano il *blocage* conseguente al contrasto – nella prassi e nella dottrina – tra la crescente convinzione, da una

12 *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris 1931, 215: «l'idée de souveraineté de la volonté générale a été exploitée en vue de fonder la puissance souveraine du Parlement lui-même. Une telle contradiction paraîtra difficilement acceptable à tout homme qui n'est pas résigné à se payer de mots»; infatti: «Comment admettre que, dans notre droit public, les décisions émanées du Parlement aient pu être présentées comme des productions de la volonté populaire, alors que la Constitution tient systématiquement les citoyens à l'écart de leur formation?».

Carré de Malberg precisa che «Il n'y a eu, en France, qu'une seule Constitution qui ait échappé à cette contradiction. C'est celle de 1793, qui, ne se contentant pas de poser en principe, dans l'article 4 de sa Déclaration des Droits, que «la loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale» avait organisé un régime législatif dans lequel la confection de la loi dépendait, en dernier lieu, de son adoption par les assemblées primaires comprenant la totalité des citoyens».

Le «assemblées primaires» sono le assemblee comunali.

13 Mortati afferma che non si realizza in Italia alcuna delle condizioni necessarie per l'effettivo esercizio popolare della sovranità pure solennemente stabilito nell'art. 1 della Costituzione, così che «il regime di poliarchia effettivamente vigente viene a realizzare una forma di sovranità del Parlamento».

Di Mortati vedi anche i saggi *Parlamento e democrazia* e *La partecipazione del popolo al governo*, entrambi del 1948.

La “denuncia” di Mortati è preceduta da quella di Vezio Crisafulli circa la crisi, nella prassi politica italiana, dei partiti politici come maieuti della volontà popolare e la conseguente occupazione di potere da parte di forze economiche: “Partiti, Parlamento, Governo” in *La funzionalità dei partiti nello stato democratico* [atti del I congresso nazionale di dottrina dello Stato] Milano 1967, 93-119; quindi in ID., *Stato popolo governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 207-226.



parte, della insufficienza della “rappresentanza” e della esigenza di rafforzarla con forme di partecipazione dei cittadini, e la incapacità, dall’altra parte, a tradurla in istituzioni efficienti<sup>14</sup>.

## II. Le riforme tentate: “federalismo societario”

Le riforme più significative dell’ultimo mezzo secolo sono, precisamente, tentativi di colmare la mancanza di partecipazione locale.

Esse sono:

- a. l’inserimento, nel 1992, del “principio di sussidiarietà” del Trattato della Unione Europea (di cui è nota la originaria e persistente natura economica)
- b. la conseguente<sup>15</sup> riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione italiana.

Ispiratore – il più giuridicamente preciso e pregnante – del “principio di sussidiarietà” è il grande giurista tedesco, Johannes Althusius, *Syndicus* per oltre 30 anni della Città di Emden (dal 1604 alla sua morte, nel 1638) e moderno teorizzatore e ri-propositore del “federalismo societario”, di antica tradizione mediterranea (è nota la matrice ciceroniana della dottrina althusiana). Nel “federalismo” di Althusius (*consociatio*, profondamente diverso dal “federalismo” oggi assolutamente dominan-

14 J. LENOBLE, M. MAESSCHALK, *L’action des normes. Éléments pour une théorie de la gouvernance*, Sherbrooke 2009, xvii s.: «Un premier blocage tient au fait que la philosophie politique s’est généralement concentrée sur la question de la ‘légitimité de la norme’, c’est-à-dire sur celle des conditions qui étaient à respecter pour que la norme adoptée par une autorité publique soit rationnellement acceptable» cioè che conduce a privilegiare una «forme ‘représentative’ de la démocratie». «La philosophie politique récente n’est pas restée prisonnière de cette approche ‘représentative’ de la démocratie. [...] L’idée émerge, tant dans les transformations qui affectent la réalité de nos sociétés que dans la pensée politique de la démocratie, d’un nécessaire renforcement des formes de participation des citoyens à l’exercice du pouvoir. Mais le terme reste souvent vague. De plus, même là où l’analyse se fait plus fine, l’exigence que ce terme dénote reste plus de l’ordre de la boîte noire que d’une opération théoriquement construite. Ce défaut de construction théorique explique ce que nous identifions comme un blocage.»

15 Il principio di sussidiarietà (di cui vi è chi ravvisa la presenza sostanziale già nella Costituzione del 1948) è entrato nella Carta Costituzionale con la riforma del 2001, all’art. 118 primo comma: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Formulazione, come si vede, non esaltante (vedi, infra, nt. 24).

te, ‘inventato’ in Nord-America nel 1787) la formazione della volontà pubblica deve iniziare all’interno di ogni Città (la prima *consociatio publica*), come sintesi della volontà delle associazioni professionali (*consociationes privatae*), per assurgere quindi, attraverso il livello intermedio delle *provinciae*, a volontà della intera *res publica*<sup>16</sup>.

Certamente, la riforma costituzionale italiana del 2001 ha introdotto anche elementi di maggiore decentramento. Tuttavia, è grave il diffuso errore di ridurla a tali elementi. Suoi elementi caratteristici – e “quasi rivoluzionari” – sono, invece, quelli riconducibili al “principio di sussidiarietà”. Essi sono:

- a. la correzione della vecchia natura statutale della Repubblica, indicata nella vecchia formulazione – divisiva – dell’articolo di apertura del Titolo V, il 114, «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», mediante l’inserimento<sup>17</sup> della nuova e opposta natura popolare della Repubblica, indicata nella nuova formulazione – unitiva – di quello stesso articolo, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»;
- b. la correzione del vecchio – corrispondente – regime della delega del potere (ovvero del mandato in bianco) da parte dei singoli Cittadini ai governi di ogni livello, mediante l’inserimento<sup>18</sup> del nuovo e opposto regime della partecipazione al potere da parte delle Comunità di Cittadini alla formazione della volontà del governo regionale, con la istituzione (art. 123, 4° cpv) del CAL - Consiglio delle Autonomie Locali. La istituzione del cal è la presa d’atto assolutamente palese (e il tentativo altrettanto palese di dargli sèguito) del fatto che la “Autonomia” partecipativa deve non soltanto esprimersi nella Comunità politica di base che è il Comune ma deve anche organizzarsi in maniera “confederativa”, mettendo insieme tali “Comunità politiche

16 *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, Herborn 1603-1614; cfr. THOMAS O. HÜGLIN, *Sozialer Föderalismus: Die politische Theorie des Johannes Althusius*, Berlin / New York 1991; FRANCESCO INGRAVALLE, CORRADO MALANDRINO, a cura di, *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, Firenze 2005, *passim* e, in part., MALANDRINO, “Introduzione - Calvinismo politico, repubblicanesimo, ‘sussidiarietà’ e lessico politico di Althusius” XVII ss.; vedi anche la scheda bibliografica di ILARIA PIZZA “JohannesAlthusius (1563-1638)” in *Heliopolis. Culture Civiltà Politica*, Anno XIV n. 1, 2016, 161-167.

17 “Inserimento” non “sostituzione” perché nel titolo del Titolo V Cost. resta la vecchia natura, espressa con la formulazione: «Regioni, province, comuni».

18 “Inserimento” non “sostituzione” perché nell’art. 121 Cost. resta il vecchio elenco degli “organi della Regione”: «il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente».

di base” così da consentire loro la assunzione di decisioni dotate di effettivo significato e valore anche (se non soprattutto) in materia di programmazione economica.

In altri termini,

- a. la ri-formulazione dell’art. 114 significa che la risposta ai problemi congiunti dello sviluppo e della democrazia si trova:
  - α. nel sistema autonomistico,
  - β. secondo un processo volitivo ascendente, che va dai Comuni allo Stato (ma anche alla Unione Europea e può/deve ‘investire’ la regione mediterranea)<sup>19</sup> transitando per Province<sup>20</sup> e Regioni;
- b. l’inserimento del cal all’art. 123 significa che, in tali sistema e processo multi-livellari, emergono due livelli:
  - α. quello fondamentale dei Comuni, esclusivamente nella cui dimensione gli individui (altrimenti ridotti alla mera competizione di tutti contro tutti) possono trasformarsi in comunità politica di Cittadini, concorrendo personalmente, anche attraverso le proprie Associazioni (sindacali, imprenditoriali, di categoria etc.) alla individuazione dei propri obiettivi, appunto, “comuni”;
  - β. quello strategico della Regione, la cui la riforma è prioritaria perché senza di essa la riforma dei Comuni e delle Province non ha sbocco e la riforma dello Stato non ha senso<sup>21</sup>.

Tutto ciò, però, non significa che, in una sorta di *laissez faire* democratico<sup>22</sup>, i governanti eletti nei vari livelli di governo vengano esclusi o

19 Sul progetto di costituzione di una “Macro-regione del Mediterraneo occidentale”, animata da un GECT - Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, dedicato alla promozione al sostegno della programmazione locale a scala mediterranea, vedi i documenti “introduttivo” e “conclusivo” del IV Seminario Isprom per la cooperazione mediterranea (Cagliari, 11 e 12 ottobre 2018).

20 Necessarie in un ordinamento che preveda la partecipazione della molteplicità dei Comuni (377 in Sardegna) alla formazione della unica volontà regionale.

Sembra che già in epoca romana la Sardegna fosse strutturata in 4 distretti, divenuti poi i quattro Giudicati medievali, in ciascuno dei quali le istituzioni più importanti erano le assemblee di “biddas” (o “ville”, il corrispondente degli odierni Comuni) dette “coronas” e organizzate su due livelli ‘ascendenti’: “de curatoria” e “de logu” (vedi Sandro Petrucci, “Storia politica e istituzionale della Sardegna medioevale (secoli XI-XIV)” in MASSIMO GUIDETTI, a cura di, *Storia dei Sardi e della Sardegna*, II, *Il Medioevo. Dai Giudicati agli Aragonesi*, Milano 1988, 100 s.)

21 Sulla possibilità del ‘buon governo’ regionale sub-statale pur in assenza di un corrispondente ‘buon governo’ statale, vedi, *supra*, nt 1

22 Peraltro con precedenti interessanti e degni di approfondimento non-filisteo: René-Louis d’Argenson e Vincent de Gournay, ‘maestro’ di Jacques Turgot, su cui

esentati dal compito e dalla responsabilità della programmazione “partecipata”. Al contrario, tale compito e responsabilità devono diventare propri e principali di tutti i livelli del governo, a iniziare da quello fondamentale del Comune. Deve, però, cambiare il modo con cui i governanti adempiano a tale compito e facciano fronte a tale responsabilità: non “sostituendosi” ai Cittadini e alle loro Associazioni ‘civili’ ma “cooperando” ‘ancillarmente’ con essi.

Chi governa (a incominciare dai Comuni) deve cioè:

- promuovere la partecipazione dei Cittadini (non tanto individualmente quanto nelle loro organizzazioni: impresariali, sindacali, culturali etc.),
- agevolarla<sup>23</sup>,
- fornirle la informazione necessaria,
- innescarla con proposte precise,
- presiederne il processo volitivo,
- raccoglierne i risultati, facendo di questi sintesi fedele e intelligente,
- e, infine, darle esecuzione sia immediata sia mediata, cioè portandola ai livelli via via più ampi di sintesi, a iniziare da quello, strategico, della Regione.

### III. La riforma da fare: partecipazione locale alla programmazione regionale

La stagione delle riforme si è interrotta prima che queste venissero a maturazione e, quindi, a pieno effetto:

vedi GIOVANNI LOBRANO, “Per la Repubblica: “rifondare la Città con le leggi”. Dal Codice civico al Codice civile attraverso le Assemblee di Città” in DOMENICO D’ORSOGNA, GIOVANNI LOBRANO, PIETRO PAOLO ONIDA, a cura di, *Città e diritto. Studi per la partecipazione civica. Un «Codice» per Curitiba*, Napoli 2016, 35 ss. (= § II.1.a. “Il ruolo delle Assemblee di Città per e nella ‘Grande Révolution’”, a. “Prima del 14 luglio 1789”).

<sup>23</sup> La linea conduttrice della *Nouvelle Charte d’Athènes* del 1998, prodotta dal “Conseil Européen des Urbanistes”, è data dalla nozione di “participation” (presente 19 volte) secondo la quale: la “ville” è il luogo deputato alla «participation [...] active de chacun dans la vie de la cité et dans les processus de prise de décisions» cosicché l’urbanistica deve consentire e anzi facilitare l’incontro dei Cittadini tra loro al fine di decidere insieme.

Si noti che la linea conduttrice della successiva *Nouvelle Charte d’Athènes* del 2003 è data dalla nozione di “réseau”: “ville en réseau” e “réseaux de villes”.

- a. sulla “sussidiarietà”, le idee sono rimaste sostanzialmente confuse, sovrapponendosi sulla dottrina althusiana (reale fondamento/principio nelle Comunità civiche delle grandi scelte unitarie pubbliche)<sup>24</sup> la speculare dottrina madisoniana/tocquevilliana (divisione tra gli Enti civici della ultima esecuzione amministrativa delle scelte politiche centrali)<sup>25</sup>;
- b. la riforma del 2001 non è molto più che il ‘manifesto’ di se stessa, come si evidenzia soprattutto nella totale mancanza di potere dei CAL.

Siamo entrati, così, nella spirale della contro-riforma. La tendenza reazionaria, oggi in corso, esalta, coniugandoli, centralismo e decentramento, con conseguenze:

- anti-autonomistiche (si vedano i gridi “abrogiamo le province!”<sup>26</sup> e “abrogiamo l’autonomia speciale!”<sup>27</sup>),
- divisive-disgregatrici
- e rotondamente anti-economiche.

24 Vedi, *supra*, nt. 15.

25 ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, vol. I, 1835, Première partie, Chap. V, § XII “Des effets politiques de la décentralisation aux États-Unis” : «grande centralisation gouvernementale [...] extrême décentralisation administrative». Si noti, che, a parole, Tocqueville è grande estimatore dei Municipi: «c’est l’homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu.» e «C’est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres» (*De la démocratie en Amérique*, vol. I, 1835, Première partie, Chap. V, § I «Du système communal en Amérique»). Li ‘condanna’, però, alla mera esecuzione decentrata delle scelte “politiche” centrali.

Giustamente, JULIEN BARROCHE, “La subsidiarité, le principe et l’application” in *Études*, 408/6, 2008, 777-788, contro la dominante «tendance à réduire la subsidiarité à une simple présomption de compétence en faveur de la plus ‘petite’ entité», precisa che «1°, la décentralisation suppose un centre qui, selon une logique descendante, consent à la délégation de certaines compétences à des échelons inférieurs (qui dépendent directement de lui). La hiérarchie prime alors, et n’est pas sans rappeler le vieil adage de *minimis non curat praetor*. 2°, la subsidiarité s’inscrit, elle, dans un autre paradigme – ascendant plus que descendant ...».

26 Lanciato con il libro-denuncia di SERGIO RIZZO e GIAN ANTONIO STELLA, *La Casta*, Milano 2007.

27 Le critiche contro l’istituto della “specialità” autonomistica sono diffuse. Vedi, ad es., FLAMINIO DE CASTELMUR, “Le Regioni a statuto speciale non hanno più senso” in *IlFattoQuotidiano.it*, 2 aprile 2017, ed EMANUELE LAURIA, “Sicilia, referendum al contrario. Faraone: «Autonomia dannosa, aboliamola»” in *Repubblica.it*, 25 ottobre 2017 (il riferimento è alla ipotesi avanzata dal deputato siciliano Davide Faraone, allora Sottosegretario alla Cultura del Governo italiano, di un referendum nella propria Regione per la abrogazione dello Statuto della Autonomia speciale).

Ci resta, tuttavia, il patrimonio scientifico e istituzionale, che – se lo vogliamo – ci consente di risolvere l’odierno momento critico con un passo in avanti decisivo.

Proprio noi Sardi, che da troppo tempo sopportiamo più di altri il peso del centralismo e il costo del mancato sviluppo, possiamo e dobbiamo (onorando la nostra antica e recente storia democratica [mezzo millennio di governo giudiciale, moti angioyani nel ’700, “monarcomachia” municipalista di Giovanni Battista Tuveri nell’800, federalismo e autonomismo sardi nel ’900] e la nostra odierna “specialità” autonomistica) dare un contributo altrettanto nostro e determinante a questo ‘passo in avanti’.

Nostro obiettivo deve essere:

- non quello avventuroso e aleatorio di rovesciare l’ordinamento odierno
- ma quello prudente e realistico di correggerlo, integrandolo opportunamente.

Dobbiamo ri-lanciare con forza la idea della partecipazione democratica da parte delle Comunità locali:

- non frammentandola (almeno inizialmente) in una serie di proposte più o meno tecniche e, magari, dividendoci sull’una o l’altra di esse
- ma condensandola (almeno inizialmente) nella proposta ‘politica’ della riforma democratica (nel senso più volte detto) della programmazione regionale, per unirci e lavorare insieme alla sua traduzione istituzionale.

Appare, comunque, già evidente il ruolo da protagonista che il CAL deve assumere in questa riforma, sia come suo promotore sia come suo destinatario, dovendo tale Istituto:

- risultare espressivo, nella propria conformazione, della realtà comunitaria-territoriale,
- essere investito del compito della promozione e del coordinamento della partecipazione locale alla programmazione,
- essere dotato di potere nel momento della sintesi regionale.

## Le Autonomie locali nel disegno costituzionale: tra competenze proprie e strumenti di partecipazione all'esercizio di competenze altrui

Marcello Cecchetti

Vorrei avviare la riflessione partendo dall'art. 5 della Costituzione, che è quella ben nota previsione costituzionale che ci consegna il principio autonomistico quale «*principio fondamentale*» del nostro ordinamento costituzionale, declinandolo mediante quella formula assai felice che nel suo *incipit* stabilisce che «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*». Il soggetto è la Repubblica, ossia quell'ordinamento che, in base all'art. 1 della Costituzione, si qualifica come «Repubblica democratica», parimenti fondata sul lavoro e sul principio della sovranità popolare. La Repubblica, secondo l'art. 5, è una e indivisibile, ma riconosce e promuove le autonomie locali, ossia riconosce qualcosa che è evidentemente prima di sé, al tempo stesso assumendo, al riguardo, un esplicito compito di promozione.

Ma cosa deve intendersi per “autonomie locali” secondo la migliore letteratura in materia? In questa sede abbiamo la fortuna di disporre della presenza del collega Gian Candido De Martin, del quale potremo senz'altro ascoltare il qualificatissimo punto di vista in quanto autorevole studioso di questo tema, anche perché formatosi a una scuola altrettanto autorevole e prestigiosa, quella di Giorgio Berti; entrambi, infatti, ci hanno consegnato pagine che costituiscono punti di riferimento imprescindibili sull'interpretazione dell'art. 5 della Costituzione e sul valore costituzionale riconosciuto alle “autonomie locali”<sup>1</sup>. Vorrei, perciò, semplicemente limitarmi a sintetizzare uno degli approdi più condivisi, anche di quella scuola di pensiero, cioè il fatto che le autonomie locali

1 Si vedano, almeno, G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Milano, Giuffrè, 1969; ID., *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975; G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984; ID., *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, Padova, CEDAM, 1998.

riconosciute dalla Repubblica sono le comunità che insistono su determinati territori. Non sono gli enti, bensì le comunità che “preesistono” alla Repubblica e alle sue istituzioni. Quindi il principio autonomistico nasce riconoscendo qualcosa che c’era già prima della Costituzione e questo qualcosa sono le comunità insediate sui territori: comunità territorialmente localizzate, ovvero le autonomie locali. Gli enti nei quali si riconoscono queste comunità e le istituzioni che le governano e le rappresentano vengono dopo e sono giuridicamente “costituiti” e “istituiti” dalla Costituzione.

Ecco quindi la prima idea che intendo porre sul tavolo della nostra odierna riflessione comune: quando si parla di “autonomie locali” occorre sempre distinguere – o, almeno, il diritto costituzionale vigente senz’altro distingue – le comunità locali stanziare sui territori, che sono – in buona sostanza – gli individui e le collettività residenti, anche con il loro patrimonio di cultura, di tradizioni e di interessi connessi al radicamento su quel determinato territorio – dagli Enti locali, che invece sono i soggetti pubblici “territoriali” formati dalle istituzioni che rappresentano e governano quelle comunità.

Chiarire il concetto di “autonomie locali”, tuttavia, non è sufficiente di per sé a comprendere il significato e la portata, ossia il valore costituzionale, del principio autonomistico. Al riguardo, ancora una volta per esigenze di sintesi estrema, vorrei prendere ad esempio uno studioso che, pur non essendo certamente un appassionato di autonomie, ha scritto pagine memorabili sul senso profondo del riconoscimento delle autonomie locali nell’art. 5 della Costituzione. Siamo nel 1954 e lo studioso è Carlo Esposito, il quale, nel commentare la disposizione in parola, fornisce una sintesi magistrale del significato del principio autonomistico, esprimendosi con queste parole:

La consistenza nello Stato di questi centri di vita territoriale [ovvero delle comunità locali e dei loro enti esponenziali] non costituisce, nella nostra Costituzione, un mero espediente giuridico-amministrativo o un utile strumento di buona legislazione e amministrazione. Anche se questo è uno dei fini delle autonomie locali, la inserzione della dichiarazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente, stanno a provare come il nostro legislatore ha voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali hanno nella vita dello Stato un ben maggiore significato. Queste autonomie non hanno rilievo solo per l’organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità



sulla struttura interiore dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo di essere, garanzia di democrazia e di libertà<sup>2</sup>.

Il principio autonomistico, dunque, si collega in modo addirittura “consustanziale” al principio democratico e alle libertà della persona: se le autonomie locali, come affermava Esposito, sono addirittura “espressione”, “modo di essere” e “garanzia” per i cittadini di democrazia e di libertà, è evidente che ne sono anche lo strumento principale o, quantomeno, uno degli strumenti irrinunciabili per assicurare il carattere democratico dell’ordinamento repubblicano e per dare attuazione al programma della c.d. “rivoluzione promessa”<sup>3</sup> finalizzato al «*pieno sviluppo della persona umana*» scolpito nell’art. 3, secondo comma, della nostra Costituzione.

Ora, però, quando si riflette sulle autonomie e sulla disciplina che ha inteso assicurarne il riconoscimento e la promozione – tanto a livello costituzionale, quanto a livello legislativo – è piuttosto agevole rendersi conto che la declinazione del principio autonomistico enunciato nell’art. 5, a partire dalla stessa approvazione in assemblea costituente del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è concentrata quasi esclusivamente sul versante dell’attribuzione e della distribuzione dei poteri (normativi, amministrativi e finanziari) tra i diversi enti esponenti delle comunità territoriali, di talché l’intera vicenda delle autonomie, nella complessa evoluzione dell’Italia repubblicana fino ai giorni nostri, appare prevalentemente ricostruibile come una storia di attribuzioni, ripartizioni e trasferimenti di poteri da esercitare in funzione del c.d. “autogoverno”, ossia come una storia sempre inesorabilmente focalizzata sul riconoscimento e sulla rivendicazione di sfere di potere da intestare e garantire agli enti autonomi territoriali, presidiandole dalle potenziali “intromissioni” altrui e, in particolare, dai poteri esercitati dallo Stato. In questi termini, d’altronde, possono essere lette, senz’altro, le diverse tappe di questa storia: la prima attuazione del regionalismo di diritto comune all’inizio degli anni ’70, la prima legge repubblicana

2 C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p. 81.

3 Secondo la celeberrima formula coniata da Piero Calamandrei (cfr. P. CALAMANDREI, *La Costituzione*, in AA.VV., *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, 1955, pp. 212-215).

sull'ordinamento delle autonomie locali nel 1990, l'approvazione del nuovo testo unico degli enti locali sostitutivo del vecchio testo unico fascista alla fine degli anni novanta, i diversi trasferimenti alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato nel 1972, nel 1977 e poi nella riforma Bassanini del 1997-98 sul c.d. "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", la riforma costituzionale del 2001, il c.d. "federalismo fiscale" della legge n. 42 del 2009 e dei relativi decreti delegati attuativi.

Certo, in alcuni passaggi di questa evoluzione non mancano elementi di discontinuità o veri e propri "cambi di passo" nell'implementazione del principio autonomistico: la riforma costituzionale del 2001, ma già prima il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", ad esempio, introducono il principio di sussidiarietà come criterio generale per l'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi enti territoriali, sul presupposto che il potere pubblico debba essere esercitato al livello più vicino ai cittadini e con l'evidente obiettivo di rafforzare il tasso complessivo di democraticità del sistema, se solo si considera che, per una elementare ragione aritmetica, il singolo elettore al livello territoriale meno comprensivo ha un peso inesorabilmente maggiore che ai livelli più comprensivi, a tutto vantaggio dell'aumento del tasso di *accountability* degli organi titolari del potere. Ciò nondimeno, anche in questi passaggi più decisamente orientati alla massima "promozione" del principio autonomistico e alla valorizzazione delle collettività oltre che dei loro enti esponenziali, il tratto caratteristico rimane sempre quello della concezione dell'autonomia come attribuzione e garanzia a un determinato ente territoriale della titolarità di sfere di potere da esercitare senza ingerenze da parte degli altri enti territoriali.

Manca nell'attuazione costituzionale del principio autonomistico l'attenzione – e, forse, prima ancora, la cultura – verso un secondo (e parimenti "naturale" e "indispensabile") piano di declinazione o "paradigma" del concetto di autonomia, ossia quello della partecipazione degli enti autonomi in cui si esprimono le comunità meno comprensive al potere e all'esercizio delle funzioni di cui sono titolari gli enti dei livelli territoriali più comprensivi.

Perché questa "disattenzione" o, addirittura, questa "svalutazione" del paradigma che potremmo definire "partecipativo" dell'autonomia? Perché l'idea prevalente di autonomia che ancora oggi tende ad affermarsi e che le stesse comunità territoriali tendono a rivendicare è sempre quella della garanzia di una sfera di potere, secondo la logica – un po' "prei-

storica”, se vogliamo – dell’autogoverno inteso prevalentemente come il potere di prendere da soli più decisioni possibili a casa propria, sul presupposto – assolutamente ingenuo e fallace, soprattutto alla prova delle complessità imposte dall’epoca contemporanea – che i poteri e le decisioni collocati a un determinato livello territoriale possano configurarsi e dispiegare i loro effetti secondo una logica di sostanziale “impermeabilità” rispetto ai poteri e alle decisioni dei livelli più comprensivi. Tuttavia, la realtà delle società complesse contemporanee, come è noto, è ben diversa, mostrandoci ormai quasi quotidianamente come quasi nessuna decisione possa essere presa ai livelli territoriali meno comprensivi senza subire l’influenza, i condizionamenti e addirittura i vincoli di decisioni prese ai livelli più comprensivi, rendendo così sempre più evidente come l’efficienza e l’efficacia del potere pubblico e del suo collegamento con le collettività in cui si esprime il principio autonomistico debbano misurarsi oggi non solo nella individuazione della dimensione territoriale ottimale di allocazione e di esercizio del potere rivolto a una determinata decisione, ma anche nella necessità di predisporre adeguati strumenti che consentano la partecipazione alle decisioni dei livelli più comprensivi da parte di tutti gli enti esponenziali delle diverse collettività coinvolte.

È questa la grande questione che consegue all’introduzione del principio di sussidiarietà come principio giuridico sul quale fondare la corretta allocazione al livello territoriale più adeguato dell’esercizio (ovvero, addirittura, della titolarità) di un determinato potere. A quale livello deve essere collocato in modo ottimale l’esercizio del potere quando più livelli di governo siano chiamati a occuparsi delle medesime cose e occorra individuare la competenza dell’uno o dell’altro? Il principio di sussidiarietà, per l’appunto, è quel principio giuridico-normativo che si afferma – dapprima nei trattati europei, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 – come principio finalizzato a regolare la distribuzione territoriale del potere.

In Europa, come è noto, l’art. 5 del Trattato UE stabilisce che

In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell’Unione.

In buona sostanza, dunque, la sussidiarietà vale a regolare la distribuzione delle competenze concorrenti fra il livello dell'Unione e quello degli Stati membri, consentendo di individuare il livello legittimato a esercitare la competenza nel caso concreto mediante l'adozione di un determinato atto: se le istituzioni europee dimostrano, sulla base di quanto previsto nell'apposito Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che si può fare meglio al livello dell'Unione e che gli Stati membri non potrebbero raggiungere sufficientemente i medesimi risultati, la competenza europea può essere legittimamente esercitata e l'atto in questione legittimamente adottato.

Com'è altrettanto noto, al livello italiano il principio di sussidiarietà funziona in modo un po' diverso, in quanto, in base a quanto stabilisce l'art. 118 Cost. (come risultante dalla riforma della legge cost. n. 3 del 2001), a tale principio debbono conformarsi gli atti legislativi dello Stato e delle Regioni nell'attribuzione della titolarità delle funzioni amministrative tra i diversi enti che costituiscono la Repubblica. Il principio di sussidiarietà, dunque, nell'ordinamento italiano vale a fondare l'assegnazione del potere amministrativo in titolarità, ossia ad attribuirlo formalmente, una volta per tutte e in via esclusiva, a un determinato livello territoriale di governo, secondo un preciso ordine di preferenza che deve muovere dal livello più prossimo al cittadino (ossia quello comunale) e, qualora tale dimensione non risulti adeguata, deve progressivamente salire al livello immediatamente più comprensivo, verificando l'adeguatezza e l'idoneità rispettivamente del livello provinciale/metropolitano e del livello regionale prima di provvedere, se del caso e in via residuale, ad allocare la funzione al livello statale.

Da tutto ciò consegue che, sulla base del principio di sussidiarietà tutte le funzioni amministrative dovrebbero risultare allocate al livello territoriale più prossimo al cittadino e, parimenti, più adeguato all'esercizio di quella determinata funzione, con l'effetto di intestare ai livelli territoriali più comprensivi esclusivamente le funzioni che nessuno dei livelli meno comprensivi sarebbe adeguato a svolgere.

Qui si apre la delicata questione cui ho fatto cenno più sopra. In un simile contesto, infatti, è agevole comprendere come le decisioni che si assumono ai livelli territoriali più comprensivi nell'esercizio delle funzioni attribuite ai rispettivi enti esponenziali sono destinate inesorabilmente a produrre i loro effetti su tutto il territorio di riferimento e, perciò, anche sul più piccolo comune e sulla più piccola comunità locale. Ecco la ragione più profonda per la quale l'autonomia non può

limitarsi a essere declinata esclusivamente come difesa di una quota di poteri di “autogoverno” che ci si esercitano “in casa”, ma – in linea con quanto qui sostenuto dal collega Lobrano – deve essere necessariamente declinata anche secondo il paradigma della partecipazione alle decisioni altrui.

Autonomia deve significare anche – e, oggi, soprattutto – che tutte le comunità del territorio possano (e debbano) partecipare e cooperare ai processi decisionali che si svolgono ai livelli superiori. È questa la grande lacuna – prima di tutto “culturale” – che ancora affligge il nostro ordinamento. Manca la cultura dell’autonomia come partecipazione all’esercizio dei poteri altrui, ossia all’esercizio di quelle funzioni che dal punto di vista dimensionale non possono che essere attribuite a livelli territoriali di governo che risultano inesorabilmente “lontani” dalle comunità locali: basti pensare a esempi assolutamente emblematici e frutto dell’esperienza quotidiana quali le complesse problematiche concernenti i servizi pubblici della gestione dei rifiuti urbani o dell’acqua potabile, per i quali, da molto tempo ormai, non sono più neppure immaginabili le configurazioni di “autosufficienza locale” legate all’antica privativa comunale.

Se, dunque, oggi più di ieri, non si può fare a meno di decisioni su scala di area vasta ovvero su scala regionale o addirittura nazionale, è evidente che l’effettività del principio autonomistico non può che richiedere una decisa valorizzazione della dimensione partecipativa delle autonomie locali e degli strumenti idonei ad assicurare che queste ultime – *in primis* per il tramite dei loro organi di governo – siano poste nelle condizioni di intervenire e cooperare nei processi decisionali che le riguardano. E perché ciò finalmente si realizzi abbiamo bisogno, prima di tutto, di una cultura istituzionale diversa che si radichi nelle stesse autonomie: la cultura di chi è capace di comprendere che il governo dell’ente locale non è solo l’esercizio del potere spettante all’ente, ma è anche – e oggi, forse, soprattutto – la contribuzione a prendere le decisioni dei livelli di governo più comprensivi, secondo una logica ovviamente finalizzata alla sintesi imposta da quel determinato livello di governo e non alla mera difesa (pretensiva o oppositiva) degli interessi localistici della comunità di riferimento.

Questa è la grande sfida che abbiamo davanti, nella consapevolezza che le epifanie normative di questo secondo paradigma dell’autonomia sono ancora assai scarse e quasi tutte di livello meramente legislativo, se si eccettuano le due fondamentali previsioni costituzionali dell’art.

123 Cost. – sul Consiglio delle Autonomie Locali come organo stabile e permanente di consultazione tra la Regione e gli enti locali – e dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – sull’integrazione (in via transitoria, ossia fino all’auspicata riforma dell’attuale sistema bicamerale del Parlamento repubblicano) della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali al fine di garantire la diretta partecipazione di tali enti alla produzione della legislazione nazionale – previsioni che ben altra sorte avrebbero meritato nelle vicende attuative della riforma costituzionale del 2001 e che, a maggior ragione, meriterebbero oggi di essere finalmente considerate in tutte le loro potenzialità, ossia come indispensabili pietre angolari di una nuova stagione della “promozione” delle autonomie.

## **Ruolo essenziale dei Comuni e delle Province nelle dinamiche della programmazione regionale. Un problema di effettività**

Gian Candido De Martin

**1.** Nel ringraziare per l'invito a questa interessante iniziativa, di cui condivido sostanzialmente gli obiettivi scientifici e politico-culturali, cerco di dare un mio piccolo contributo ai lavori, nella prospettiva di sottolineare la necessità di una effettiva partecipazione e valorizzazione delle istituzioni autonomistiche esponenziali delle comunità politiche locali – e quindi, in definitiva, dei cittadini – nei processi di programmazione regionale. In tal senso chiarisco subito che sono in piena sintonia con l'accento espresso sia da Lobrano che da Cecchetti sul valore della sussidiarietà e sul ruolo democratico dei governi locali come elementi essenziali nelle dinamiche dello sviluppo e dell'assetto del territorio, sia sul versante dell'esercizio di poteri autonomi che sul piano della partecipazione all'esercizio di competenze di altri soggetti di livello regionale o nazionale, fino alla dimensione europea.

Senza ovviamente ripetere quanto è stato detto, mi limito solo a ribadire il nesso stretto tra autonomia dei territori e democrazia, per cui la rivitalizzazione delle autonomie locali (comunali e provinciali) è da considerare elemento imprescindibile per una programmazione che tenga realmente conto della volontà dei cittadini interessati e non sia espressione soltanto di scelte operate dall'alto e poi calate in vario modo nelle realtà territoriali. In concreto, per sviluppare questa prospettiva di riflessione nei limiti di tempo previsti per questo intervento, mi soffermerei soprattutto su tre punti, che mi sembrano importanti, anzi decisivi, sia sul piano metodologico che della valutazione di sistema indispensabile per un orientamento utile.

Il primo punto riguarda la cornice generale, a partire dalla Costituzione, di cui ha già detto benissimo Marcello Cecchetti, con il quale mi ritrovo totalmente nella ricostruzione del valore e della portata del principio autonomistico. Vorrei aggiungere solo qualche considerazione per sottolineare l'esigenza di effettiva attuazione del quadro costituzionale le-

gato a questo principio, che è stato in larga misura aggiornato nel 2001 proprio mirando a un rafforzamento delle autonomie territoriali, ma che è rimasto poi sostanzialmente senza seguito, con una serie di problemi e di guasti, frutto anche della crisi economica post 2008, che ha fatto perdere di vista proprio la prospettiva di ricostruzione del sistema a partire dalle autonomie riconosciute in base all'art. 5 e valorizzate dal titolo V della Carta fondamentale. In secondo luogo, vorrei riservare qualche battuta alla questione delle istituzioni provinciali, tema spesso controverso, ma sul quale mi pare indispensabile fare chiarezza proprio ai fini di questo Seminario, essendo a mio avviso difficile, se non impossibile, immaginare un reale percorso partecipato dei territori alle scelte programmatiche regionali senza un coinvolgimento e un ruolo proprio degli enti di area vasta. Infine, vorrei dedicare qualche cenno anche alla questione dei Consigli delle Autonomie Locali, previsti dall'art. 123 Cost., che rappresentano in certo modo l'unica eccezione alla complessiva disattenzione della Costituzione per le relazioni interistituzionali sia tra le autonomie che tra queste e lo Stato.

**2.** In ordine al primo punto, comincerei con una sorta di provocazione, dicendo che è necessario decidere se prendere sul serio o meno il disposto costituzionale, visto che la Carta offre una serie di punti di riferimento inequivoci nel titolo V sull'orizzonte autonomistico da realizzare, aldilà dell'opzione di fondo dell'art. 5, nel quale oltretutto è sancito esplicitamente che la legislazione deve essere costantemente conformata alle esigenze delle autonomie e del decentramento. In particolare, le previsioni degli artt. 114, 117, 118 e 119 appaiono determinanti per dar vita a un assetto istituzionale plurale, in cui – senza mettere in discussione l'unità del sistema – sia la funzione legislativa che ancor più quella amministrativa siano devolute il più ampiamente possibile alle autonomie regionali e locali, coniugando in modo operativo una visione sussidiaria e solidale dell'ordinamento democratico della Repubblica. Ma questo quadro costituzionale – al quale si potrebbe aggiungere per certi versi anche quello previsto dagli statuti delle Regioni speciali, ivi compreso quello sardo – è in larga misura disapplicato, le varie riforme prefigurate in chiave autonomistica si sono per lo più arenate o sono state talora concretate in modo fuorviante, come nel caso delle Province, su cui ritornerò, o del riparto delle competenze normative, talora condizionato anche da interpretazioni statocentriche del giudice costituzionale.



Il nodo principale è, dunque, proprio quello della distanza tra gli enunciati e il dover essere previsto dalle norme costituzionali (o statutarie) e la realtà effettiva, contrassegnata da un dilagante centralismo statale, sia normativo che amministrativo, che sacrifica l'autonomia di enti locali e Regioni, queste ultime peraltro a loro volta per lo più propense a impostazioni neocentralistiche o paragerarchiche nel rapporto con le istituzioni infraregionali. Di conseguenza le autonomie locali sono troppo spesso finte, in larga misura dipendenti o pesantemente condizionate da Stato o Regione, e non soggetti in grado di operare proprie scelte responsabili – nell'esercizio di funzioni proprie, e non meramente delegate – con il supporto di risorse organizzative e finanziarie adeguate e commisurate alle funzioni attribuite.

Questa falsa autonomia si è accentuata – come già accennato – con la legislazione dell'ultimo decennio, che per far fronte alla crisi economica ha accentrato non solo le decisioni di finanza pubblica, ma ha frequentemente messo in discussione gli spazi di autonomia e autoordinamento in precedenza in parte riconosciuti alle istituzioni comunali e provinciali. L'esempio più probante è costituito, oltre che dalla successione confusa di misure sulle forme associative dei Comuni, dalla legge Delrio n. 56/2014, le cui opzioni – a cominciare da quelle sul radicale ridimensionamento dell'autonomia provinciale – appaiono oltretutto largamente in contrasto con norme costituzionali vigenti, anche se la legge in questione è stata poi per così salvata dalla Corte costituzionale con una sentenza assai opinabile, imperniata su una riforma costituzionale (Renzi) che mirava addirittura a sopprimere le province, ma che non era stata ancora approvata, anzi è stata poi bocciata dal referendum del dicembre 2016.

Il quadro di riferimento costituzionale resta oggi a pieno titolo quello delineato con la novella del 2001, richiamata qui da Cecchetti e Fois, che hanno ribadito il valore potenziale dell'autonomia riconosciuta alle comunità territoriali, senza alcuna distorsione gerarchica, come opzione basilare per il volto della Repubblica. E, vorrei aggiungere, si tratta di un quadro di riferimento certamente applicabile, nelle sue linee portanti, anche alle Regioni speciali, che pure, come anche nel caso della Sardegna, sono dotate di un potere di ordinamento degli enti locali ricompresi nel territorio regionale. È evidente, infatti, come tra i vincoli di sistema – di una Repubblica che, pur plurale, è unificata da alcuni principi fondamentali comuni – deve essere certamente ricompreso anche quello sulla garanzia delle autonomie locali, non essendo possibile

immaginare che nelle Regioni speciali ci sia una condizione di minorità rispetto a quanto la Costituzione prevede in materia di poteri autonomi e funzioni proprie e fondamentali (e relative risorse) di Comuni e Province, istituzioni di diverso livello territoriale, ma egualmente rappresentative di comunità politiche, tra le quali non può sussistere una logica gerarchica, ma piuttosto la ratio della sussidiarietà e della collaborazione.

Per sviluppare e rendere effettivo il disegno autonomistico è ovviamente necessario aver chiaro anche l'ordine di priorità che dovrebbe caratterizzare un intervento, anzitutto statale, di organico rilancio di autonomie forti e responsabili. In tal senso un primo passaggio essenziale è certo quello del completamento della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, da considerare come invarianti di tutto il sistema (ex art. 117 lett. p) e presupposto anche per il riparto delle altre funzioni amministrative (ex 118) e delle risorse finanziarie (ex 119). In parallelo sono da considerare altresì prioritarie le determinazioni legislative finalizzate ad assicurare la tenuta unitaria e la coesione del sistema plurale – specie con riferimento ai LEP, alle leggi quadro e al coordinamento solidale della finanza pubblica – che condizionano in vario modo l'effettivo dispiegamento dell'autonomia legislativa delle Regioni.

A quest'ultimo proposito, vorrei aggiungere che proprio la carenza di questi presupposti a garanzia dell'unità e della solidarietà nazionale dovrebbero rendere cauti rispetto alle tendenze emergenti dal dibattito corrente sulle autonomie, che appare quasi del tutto incentrato sulle possibili prospettive di un'autonomia differenziata per le Regioni ordinarie, sulla scia della richiesta di tre Regioni di applicazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. In effetti, a prescindere da altre certo non trascurabili questioni procedurali e di merito, il nodo principale per poter procedere nell'eventuale riconoscimento di maggiore autonomia in talune materie a singole Regioni interessate è costituito proprio dalla assenza di un quadro generale di garanzie e di principi comuni, che il legislatore statale dovrebbe chiarire prima di esaminare le specifiche istanze. Fermo restando che la eventuale maggiore autonomia attribuita a singole Regioni dovrebbe comunque rispettare quanto le norme costituzionali garantiscono agli enti autonomi locali in base al principio di sussidiarietà: il che dovrebbe escludere che il potenziamento dell'autonomia regionale possa trasformarsi in una sorta di *deminutio* del ruolo amministrativo di Comuni e Province o Città metropolitane.

Una ragione in più, quella appena accennata, per procedere anzitutto alla determinazione in via generale delle funzioni locali, evitando il rischio di una ulteriore amministrativizzazione delle Regioni, sia ordinarie che speciali, che da tempo hanno mostrato una propensione a rafforzare un proprio ruolo operativo sul piano dell'amministrazione, in certo modo a detrimento di quello legislativo e programmatico a esse proprio. Una deriva che la ricordata legge Delrio ha contribuito a rafforzare, avendo previsto il possibile accentramento a livello regionale di funzioni di area vasta spettanti alle Province, con una sorta di conseguente provincializzazione della fisionomia di molte delle Regioni ordinarie.

**3.** Chiarito quanto sopra, si può ora aggiungere più agevolmente qualche considerazione specifica sulla questione delle Province, in vario modo oggetto nell'ultimo decennio di interventi che – in nome di una fuorviante semplificazione degli apparati e di una riduzione dei costi pubblici – hanno mirato a ridurre ruolo e funzioni, degradando la loro fisionomia istituzionale, fino a proporre addirittura la soppressione nell'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica, contenuto nell'art. 114 Cost. Basti richiamare alcune campagne di stampa, cui ha fatto seguito nell'estate del 2011 addirittura una lettera in materia della BCE, per arrivare infine alle già menzionate previsioni di ridimensionamento della legge Delrio, che le ha trasformate in una sorta di agenzia dei Comuni, privandole di molte funzioni e risorse proprie, con organi di secondo grado, investiti di compiti a titolo gratuito. Si sono, in sostanza, messe in discussione, da un lato la loro veste di punto di riferimento istituzionale delle funzioni locali cd. di area vasta, dall'altro la loro veste di istituzione esponenziale di una comunità territoriale autonoma, in una prospettiva che, secondo taluni, avrebbe dovuto portare a considerarle una forma associativa dei Comuni, mentre per altri avrebbe dovuto escludere la loro stessa ragione d'essere ("enti inutili", come ebbe a qualificarli Franco Pizzetti in un convegno Anci del 2011).

Di questo disorientamento sulle prospettive delle istituzioni provinciali forse risente in certo modo anche il documento preparatorio di questo Seminario, che non le menziona espressamente tra le espressioni del territorio che dovrebbero concorrere alla programmazione regionale. Ma credo che non si possa prescindere da un chiarimento su questo punto, perché altro è immaginare la partecipazione locale alla programmazione regionale affidata solo a Comuni e Unioni di Comuni, altro è inve-

ce far riferimento anche al ruolo di sintesi politico-amministrativa e di scelte territoriali che dovrebbero competere a una istituzione autonoma distinta dai Comuni o loro associazioni, in grado di rappresentare le istanze complessive dell'area vasta, con le molteplici funzioni che dovrebbero caratterizzarla, che sono ovviamente diverse da quelle di base o di prossimità proprie delle istituzioni di primo livello.

Se pensiamo a queste variegate funzioni di area vasta, riguardanti ad esempio le infrastrutture, i trasporti e l'assetto territoriale e ambientale, così come l'edilizia scolastica e taluni servizi essenziali, ci rendiamo subito conto che è imprescindibile, in un sistema non surrettiziamente semplificato, il concorso alla programmazione regionale dell'istituzione che rappresenta – o dovrebbe rappresentare – tali interessi. D'altra parte, non credo di dover qui insistere oltre sulla necessità di "riconoscere" – usando non a caso il verbo significativo dell'art. 5 Cost. – la dimensione provinciale come una realtà territoriale espressione di una comunità unitaria, con una propria ragion d'essere legata al rapporto, storicamente consolidato, tra un capoluogo e il territorio circostante, in cui sono radicate le distinte autonomie comunali.

Se questa impostazione è corretta, anche perché pienamente in sintonia con quanto prevede la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) sui soggetti politico-territoriali di secondo livello, bisogna superare senza esitazioni le forzature che hanno condotto anni addietro pure il legislatore a mettere in discussione la esistenza o la autonoma fisionomia istituzionale delle Province e recuperare e sviluppare con coerenza una prospettiva che ne valorizzi il ruolo nell'ambito degli stessi modelli di programmazione regionale di cui ci stiamo occupando in questa sede. Tutto ciò dovrebbe valere anche in una Regione speciale come la Sardegna, che ha mostrato dopo il 2001 vari disorientamenti nel por mano all'assetto delle istituzioni provinciali, da un lato con qualche rischio di artificialità nella loro moltiplicazione, dall'altro con qualche confusione tra il loro ruolo e quello delle unioni di Comuni, forse sulla scia di un'ambiguità della legge Delrio, che non stabilisce il limite massimo di dimensione delle unioni, aprendo a una loro possibile trasformazione in associazioni di area vasta. D'altra parte, anche nel Friuli Venezia Giulia, che aveva addirittura soppresso qualche anno fa le Province, sostituendole con nuove forme associative dei Comuni – con una scelta certamente viziata sul piano costituzionale (ma non impugnata dall'allora Governo in carica) –, si stanno adottando alcune iniziative finalizzate al ripristino di autonome istituzioni politico-territoriali di area vasta.

Sul tema delle Province aggiungo ancora una battuta per evidenziare una questione non trascurabile, credo in sintonia con quanto qui sostenuto dal prof. Sabattini, ossia che le funzioni provinciali hanno molto spesso un forte contenuto di carattere tecnico e richiedono quindi quadri operativi attrezzati per gestire questi compiti (ingegneri, geologi, forestali, ambientalisti, ecc.). Tra le conseguenze improvvise della legge Delrio vi è anche quella di aver rapidamente sguarnito i quadri tecnici delle Province, che spesso si sono trasferiti a livello regionale, al seguito delle funzioni accentrate in Regione, oppure hanno operato scelte professionali diverse, a fronte del trend di marginalizzazione delle amministrazioni provinciali. Quindi si è impoverito il territorio di competenze in grado di gestire funzioni tecniche di area vasta, con una evidente difficoltà ad avere oggi a disposizione funzionari di livello adeguato, anche a fronte di una inversione di tendenza sul ruolo delle Province. Non conosco da vicino la situazione organizzativa del personale tecnico locale in Sardegna, ma temo che la situazione non sia molto diversa dal restante territorio nazionale, per cui sarebbe urgente affrontare fin da subito una questione decisiva per l'operatività dell'autonomia locale.

4. Qualche parola, infine, prima di chiudere, sulla questione dei Consigli delle autonomie, in ordine ai quali sono senz'altro condivisibili sia le considerazioni e ipotesi propositive formulate nel documento preparatorio del Seminario, sia le sottolineature del prof. Cecchetti sull'esigenza di non trascurare – come invece è per lo più accaduto nella normazione sia costituzionale che ordinaria – le prospettive di compartecipazione di più soggetti autonomi all'esercizio di poteri in cui vi è concorso o nesso di competenze, come ad esempio frequentemente in materia ambientale. In tal senso si può certamente affermare che l'autonomia – come osservato dal prof. Lobrano – si può valorizzare anche riconoscendo spazi partecipativi nell'esercizio di competenze altrui, purché nell'ambito di un modello non gerarchico, ma improntato a collaborazione interistituzionale, come previsto appunto per i CAL, rappresentativi delle autonomie locali, che debbono interagire con la Regione, in base a quanto sancito dall'art. 123 Cost.

Si tratta peraltro di una previsione costituzionale piuttosto timida, che si limita ad affidare agli statuti regionali il compito di disciplinare questi nuovi organi, per i quali sono prefigurate solo funzioni consultive. Ciò non esclude, a mio avviso, che gli statuti possano rafforzare il ruolo di questi Consigli, coinvolgendoli anche in procedimenti propositivi o de-

liberativi, come talora è avvenuto, almeno sulla carta. Ma va detto che finora anche l'applicazione di questa norma ha sofferto di scarsa effettività, con varie Regioni che non hanno provveduto a sviluppare in modo adeguato le potenzialità di questa forma collaborativa, basata appunto su una visione non gerarchica dei rapporti tra Regione ed enti locali. Permangono oltretutto in alcune realtà regionali forme di relazione con gli enti locali del tipo delle conferenze, basate su una impostazione sostanzialmente regionocentrica, visto il potere pieno delle Regioni sulla convocazione e sull'impostazione dei lavori, mentre la ragione d'essere di queste strutture dovrebbe legarsi a una visione partecipata delle scelte regionali, con almeno la garanzia di un ruolo necessario – pur se solo consultivo – delle autonomie locali nel processo decisionale.

Ogni Regione – ivi comprese le Regioni speciali, a maggior ragione per i poteri di ordinamento in materia di enti locali a esse riconosciuto – ha comunque la responsabilità di prefigurare e configurare un sistema di relazioni con Comuni, Province e Città metropolitane in grado di valorizzare queste istituzioni del territorio ai fini delle determinazioni regionali, in modo da realizzare un circuito virtuoso, con stimoli e apporti provenienti in definitiva dalle realtà locali più interessate: un modello che dovrebbe valere a maggior ragione per una programmazione regionale partecipata.

Se da questo Seminario scaturisse un indirizzo chiaro in questa direzione sarebbe ovviamente un contributo utile per un'impostazione sarda coerente con la ratio costituzionale delle relazioni interne a un effettivo sistema regionale di autonomie non separate, ma collaborative, superando anche quel riferimento datato alle “deleghe”, che permane nello statuto della Sardegna. Ma sarebbe anche un buon esempio per le altre Regioni e per lo stesso legislatore nazionale, che dovrebbe finalmente affrontare in modo organico la questione delle forme strutturali e procedurali di coordinamento e collaborazione tra le varie istituzioni che compongono la Repubblica, a cominciare da una partecipazione delle autonomie regionali e locali alla vita del Parlamento nazionale che superi il bicameralismo paritario, come già previsto dall'art. 11 della riforma costituzionale del 2001.

## Una “alleanza” tra il Consiglio delle Autonomie Locali e le Diocesi della Sardegna

Tonino Baldino

**1.** Ringrazio l'ISPROM – soprattutto nelle persone del Prof. Catalano e del Prof. Lobrano – e il Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna nella persona del Presidente, l'avv. Andrea Soddu, per la opportunità che ci viene offerta di presentare una breve riflessione nel merito di un tema attualissimo, quale è quello della programmazione e della partecipazione alle scelte politiche della nostra Regione nella prospettiva di una appropriata Riforma delle Autonomie in Sardegna.

Porto i saluti del Coordinatore regionale dell'Ufficio di Pastorale per i Problemi sociali e il Lavoro della Chiesa Cattolica Sarda, Dr. Franco Manca, il quale non è potuto essere presente a causa di concomitanti altri indifferibili impegni.

È mio dovere specificare che sono membro del Coordinamento regionale in quanto responsabile dell'Ufficio di Pastorale per i Problemi sociali e il Lavoro della Diocesi di Alghero-Bosa. Intervengo anche in rappresentanza del Centro di Studi & Politica “Giuseppe Toniolo” di Alghero, organismo che opera in collaborazione con l'Istituto Toniolo, ente fondatore e finanziatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

**2.** *Programmazione, Partecipazione, Autonomie.* Tutti termini che ci sono familiari perché spesso ricorrono nei dibattiti, specie in ambito politico e culturale, per auspicarne una corretta applicazione ai fini del perseguimento di un modello di società che sia capace di assicurare l'armonia sociale per la giustizia e per la pace.

Termini e concetti che troviamo nella Dottrina Sociale della Chiesa cattolica soprattutto dove si afferma che

la partecipazione alla vita comunitaria non è soltanto una delle maggiori aspirazioni del cittadino, chiamato a esercitare liberamente e responsabilmente il proprio ruolo civico con e per gli altri, ma anche

uno dei pilastri di tutti gli ordinamenti democratici, oltre che una delle maggiori garanzie di permanenza della democrazia. (*DSC, Dottrina Sociale della Chiesa*. § n. 190 “Partecipazione e democrazia”).

Partecipazione, quindi, come uno dei fattori cardine attraverso cui garantire la democrazia. La sua importanza oggi è ancor più avvertita in considerazione del fatto che i partiti – come strutturati nell’art. 49 della Costituzione – non sono più in grado di garantirne l’esercizio, essendosi tramutati in organizzazioni pressoché personali. Non è il caso di entrare nel merito di chi siano i vantaggi di un tale sistema; certo è che i benefici non sono del popolo: ne è prova la scarsa affluenza alle urne nelle consultazioni elettorali degli ultimi tempi.

Ed è per questo motivo che, alla vigilia delle trascorse elezioni di febbraio per il rinnovo del Consiglio Regionale della Sardegna, il Coordinamento della Pastorale sociale sarda ha voluto rendere pubblico un documento, che allego [a p. 113], col quale vengono proposte, all’attenzione delle Forze politiche e delle Istituzioni, le questioni relative al Lavoro, all’Istruzione, alle Infrastrutture, alla Sanità, al Sociale, allo Spopolamento, alla Custodia del Creato. In esso è evidenziata la urgente necessità di pensare a un Nuovo Modello di Sviluppo che voglia partire dalla centralità della persona umana e rendersi garante della valorizzazione delle potenzialità materiali e immateriali dei territori e soprattutto «riconoscere nelle “Comunità” locali (in ciascuna di esse e nel loro insieme) i luoghi imprescindibili di formazione dei “Cittadini” come loro membri e corpo in virtù della “partecipazione” (istituzionalmente ordinata e realmente svolta)» alla elaborazione dei programmi di governo e al perseguimento quotidiano del “bene comune”.

3. Già oltre un secolo fa, nel 1910, l’economista Giuseppe Toniolo (protagonista del movimento cattolico italiano e promotore dell’impegno politico dei cattolici, fondato sul criterio della sussidiarietà) in occasione del Congresso cattolico di Modena, raccomandava con preoccupazione che non venisse mortificata l’autonomia degli Enti intermedi: Comuni, Province e Regioni perché è grazie a essa che possono essere controbilanciate

[le] alterne e disastrose oscillanze tra un liberalismo di Stato che dissolve ed un collettivismo di Stato che assorbe ed opprime, ... [anzi] è palestra adatta a educare i cittadini nell’esercizio quotidiano degli interessi locali, alle grandi virtù politiche da spiegare nel maggiore organismo dello Stato.



Sempre alta è stata in Giuseppe Toniolo la attenzione verso le autonomie locali. Ha spesso voluto sottolineare che i Comuni non discendono dallo Stato e quindi le facoltà proprie di tali enti non sono, e non potranno mai essere, considerate come atto di concessione dello Stato e né i Comuni potranno essere considerati come organismi delegati dello Stato. Tale criterio è di valore capitale – sostiene Toniolo – poiché dal rispetto di esso derivano le corrette applicazioni di tutta una serie di provvedimenti, primi fra tutti quelli sulla finanza locale.

Così non è oggi: i margini di autonomia dei Comuni sono in progressiva diminuzione a causa di uno Stato che tende ad accentrare i poteri, riducendo talvolta gli Enti locali (specie in materia finanziaria) a mero ruolo di agenzia per suo conto.

Come, allora, uscire da questa situazione che va sempre più caratterizzandosi nella disattenzione nei confronti delle comunità locali e a vantaggio di scelte politico-programmatiche preordinate a livello verticistico?

Sarebbe illusorio, in questo caso, attendere ancora che il malanno possa essere curato per autodifesa dell'organismo che ne è colpito: i partiti, se ancora godono di una qualche considerazione, è soltanto in virtù del fatto che sono gli unici strumenti legittimati di approdo al governo degli Enti dello Stato nelle sue diverse stratificazioni. Cessando di essere luogo di analisi e di elaborazione motivazionale delle problematiche sociali, economiche e culturali, hanno però mancato di rinvigorire le istituzioni ai fini della crescita dei livelli di democrazia e di giustizia sociale. Il risultato è nell'impoverimento del concetto di *rinnovamento politico*, sminuito al semplice ricambio generazionale e, da taluni, presentato miseramente con la infelice metafora della *rottamazione*: un modo come un altro per proporsi nel governo della cosa pubblica assumendo, con l'elettorato, impegni contenutistici talmente aleatori da poter consentire ogni eventuale elusione di coerenza politica.

Avrebbe, allora, ancora senso l'attuale percorso che conduce al governo delle istituzioni attraverso i partiti? O non sarebbe il caso di affiancare, parallelamente al sistema partitico, un nuovo meccanismo, a compensazione almeno parziale delle attuali inefficienze, che sia in grado di garantire, e comunque estendere, migliori livelli di partecipazione democratica e di rappresentanza istituzionale?

La risposta oggi più efficace è nel Consiglio delle Autonomie Locali, organismo introdotto nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione.

La sua funzione è ancora considerata marginale, eppure nel CAL sono presenti tutti gli elementi utili per giungere a una riforma delle istituzioni che sia capace di garantire una partecipazione lineare del popolo alle scelte programmatiche di governo ai vari livelli istituzionali nonché dare nuovo slancio e vitalità democratica ai territori del Sistema Paese.

Il CAL, per caratterizzarsi sempre più come organismo di coordinamento degli Enti Locali, sarebbe bene possa progressivamente intradarsi verso il ruolo di diretto interprete delle istanze dei diversi territori della Sardegna già senza dover attendere la riformulazione della attuale articolazione che lo disciplina. Meriterebbe, infatti, essere riconsiderato il sistema di rappresentanza degli Enti locali al suo interno: non in base alla stratificazione derivata dalle dimensioni demografiche dei Comuni, bensì in relazione a Zone Omogenee di Programmazione Territoriale.

Iniziare quindi un percorso di rinnovamento che non potrà essere condotto in solitudine: dovranno essere coinvolte tutte le energie strutturalmente alternative a quei soggetti sociali, economici e culturali che ritardano o oppongono resistenza, anche per loro natura costitutiva, a ogni forma di mutamento verso una maggiore partecipazione del popolo alle scelte di governo, a iniziare dalle comunità locali.

4. In tale prospettiva, riteniamo estremamente importante una “alleanza” – intesa anche nella accezione gramsciana – del Consiglio delle Autonomie Locali con le Diocesi della Sardegna. Tali organismi, seppure di natura meramente ecclesiale, rappresentano comunque delle Zone Omogenee di fatto, in quanto luoghi di riunione e unione dei Cittadini nonché di vari organismi associativi, motivati da comuni idealità sociali, culturali e religiose. Una risorsa eccezionale che costituirebbe grave perdita ignorare.

Potrebbero costituirsi, così, luoghi di comune discernimento che possano alimentare la cultura dell’armonia sociale e dell’unità della Comunità pubblica sarda, quali principio-guida con cui misurarsi, di volta in volta, nelle dinamiche di programmazione dello sviluppo regionale.

Sotto questo aspetto, La Legge Regionale n. 2/2016 di Riordino del Sistema delle Autonomie Locali, ha reso più difficili i rapporti tra le Comunità territoriali, ponendo, implicitamente ma efficacemente, ulteriori divisioni tra i cittadini dell’Area Metropolitana e gli altri. Le dinamiche legate allo spopolamento dei territori dell’interno verso le Città e i Centri costieri necessitano di una risposta politica urgente: è necessario passare dal concetto di Città Metropolitana (organismo ac-

centratore dei poteri nonché divoratore di risorse finanziarie) a quello di Comunità Territoriali Gemellate che condividono risorse e problemi, nella prospettiva di ricercare comuni formule risolutive. No quindi a "Città Madre", che finiscono per degenerare in matrigna, ma a Comunità territoriali sorelle, che collaborano sul piano della pari dignità.

Se la democrazia è «Quell'ordinamento civile nel quale tutte le forze sociali, giuridiche ed economiche, nella pienezza del loro sviluppo gerarchico, cooperano proporzionalmente al bene comune» rifluendo nell'ultimo risultato a prevalente vantaggio di gruppi sociali più deboli<sup>1</sup>, allora ricade su ciascuno di noi, commisuratamente al ruolo ricoperto, la responsabilità di ogni mancato risultato in tal senso.

## ALLEGATO

### **Appello per le elezioni regionali della Pastorale sociale e del lavoro**

In occasione delle prossime elezioni regionali della Sardegna, il coordinamento regionale della Pastorale Sociale e del Lavoro intende richiamare i bisogni prioritari che affliggono la nostra isola invitando i cattolici e tutti gli uomini di buona volontà a esercitare il proprio diritto di voto e dare il proprio consenso ai partiti o alle coalizioni che condivideranno, nei loro programmi, le indicazioni della Pastorale Sociale e del Lavoro regionale.

Inspirandosi anche al messaggio della conferenza episcopale sarda alle Chiese e alla società della Sardegna "GIOVANI LAVORO E SPERANZE PER IL FUTURO", la PSL ritiene che le priorità possano essere individuate in:

#### **Nuovo modello di sviluppo**

La crisi degli ultimi decenni ha reso indispensabile disegnare un nuovo processo di sviluppo. La PSL ritiene fondamentale che questo nuovo processo ponga come elemento prioritario la centralità della persona e la valorizzazione delle potenzialità dei territori salvaguardando, finché è possibile, i settori economico-produttivi esistenti e investendo concretamente in tutti gli altri finora sottovalutati e non adeguatamente sostenuti.

1 GIUSEPPE TONIOLO, "Democrazia Cristiana - concetti e indirizzi" in Id., *Opera Omnia*, vol. I, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1949, p. 26.

È necessario riconoscere nelle “Comunità” locali (in ciascuna di esse e nel loro ‘insieme’) i luoghi imprescindibili di formazione dei “Cittadini”: come loro membri e corpo, in virtù della “partecipazione” (istituzionalmente ordinata e realmente svolta) alla individuazione programmatica e al perseguimento quotidiano del “bene comune”. Ai governanti spetta il conseguente dovere-“servizio” di ascolto sapiente e attivo, fatto di proposta e di esecuzione. Diventano, così, possibili le politiche di accoglienza, inclusione e integrazione.

### **Il lavoro**

Affrontare la crisi occupazionale che coinvolge in primo luogo i giovani, ma non solo. Consideriamo il lavoro non solo un mezzo per sostenere la famiglia, ma anche un’azione collettiva, di cooperazione, di solidarietà e di enorme valore sociale. Per questa ragione non condividiamo la corrente di pensiero che si sta facendo sempre più strada la quale sostiene che si possa vivere bene senza lavorare affidando al welfare il compito di finanziare la disoccupazione e la sottoccupazione. La crescita di opportunità stabili e non temporanee di lavoro consente di fornire speranza per il futuro particolarmente per le nuove generazioni che vedono come unica alternativa alla disoccupazione quella dell’emigrazione. La creazione di posti di lavoro, inoltre, costituisce la misura più efficace per combattere la povertà e l’emarginazione.

### **L’istruzione**

L’istruzione costituisce un elemento centrale nella formazione del capitale sociale e nella vocazione imprenditoriale così come rappresenta un assetto determinante per una maggiore consapevolezza sociale. Il rilancio di una formazione professionale non illusoria, accessibile a tutti e qualificante costituisce una urgenza non più derogabile. Come anche è urgente la valorizzazione di quei saperi non tecnici, ma umanistici e letterari che costituiscono la base di ogni discorso scientifico.

### **Le infrastrutture**

le infrastrutture possono determinare un generale miglioramento delle attività delle imprese e quindi spingerne in avanti la possibilità di produzione.

È tutto il sistema delle infrastrutture a soffrire. L’indice di accessibilità della Sardegna è venti punti inferiore alla media italiana. In tal senso è necessario definire quanto prima le questioni legate alla condizione di insularità.

I problemi riguardano anche l'acqua, l'energia, i porti, le infrastrutture tecnologiche. Particolarmente problematici appaiono i trasporti che condizionano in maniera determinante lo sviluppo del turismo, ma anche dell'agro industria e in generale di tutta l'economia.

### **La sanità e il sociale**

Impensierisce l'aumentata difficoltà, anche sotto il profilo economico, nell'assistenza sanitaria. Le politiche sociali risultano schiacciate da interventi di natura sanitaria che non fanno altro che cronicizzare e istituzionalizzare il disagio. Particolarmente preoccupanti appaiono i problemi degli anziani, dei malati psichiatrici – il cui numero è drammaticamente in crescita – e dei disabili. La qualità della vita richiede accessibilità ai servizi indispensabili e la presa in carico della persona nella sua integralità, attivando processi di sostegno e di accompagnamento per i più deboli. Urge promuovere e sostenere l'affido familiare e interventi legati all'abitare assistito.

### **Spopolamento e natalità**

Sono oltre 40 anni che si parla di spopolamento in Sardegna senza che l'emorragia si sia in qualche modo tamponata e magari arrestata. Il tasso di fecondità delle donne sarde è tra i più bassi in Italia e continua l'invecchiamento della popolazione e lo spopolamento dei comuni specialmente quelli interni e più piccoli. Le politiche per il welfare troppo spesso hanno finito per rappresentare solo trasferimenti in danaro, senza promuovere e sostenere un vero processo di inclusione sociale, culturale e lavorativa. Supporti alle famiglie specie quelle più numerose e incentivi specifici per le giovani coppie che decidono di restare nei paesi dell'interno insieme ad altri provvedimenti potrebbero contribuire a frenare il fenomeno dello spopolamento.

### **Custodia del creato**

Infine si sottolinea la necessità del rispetto della natura e dell'ambiente oltreché la necessità di interventi strutturali a tutela del territorio quali bonifiche e riqualificazioni di siti produttivi propedeutici all'avvio di riconversioni e economiche e implementazione dei nuovi modelli di sviluppo.

*Cagliari, 27 gennaio 2019*

*Fto Dr. Franco Manca\**

\* Coordinatore regionale dell'Ufficio di Pastorale per i Problemi sociali e il Lavoro della Chiesa Cattolica Sarda.



## Perché la riforma degli Enti locali è necessaria

Salvatore Cherchi

Il mio è un intervento di discussione di alcuni dei contenuti delle relazioni svolte stamattina e nel pomeriggio. Il titolo del seminario – questo è il primo punto che richiamo alla nostra attenzione – afferma esplicitamente che la riforma delle autonomie locali in rapporto alla programmazione e alla partecipazione è *necessaria*. Gli organizzatori del seminario (ISPROM, Consiglio delle Autonomie Locali, Istituto Gramsci della Sardegna) non pongono la questione in termini interrogativi, sono piuttosto netti: la riforma è necessaria. Questa esigenza è dichiarata, occorre precisarlo, a una distanza di tempo relativamente breve dalla approvazione della legge regionale n. 2/2016 che ha ambito a ridefinire l'ordinamento delle autonomie locali della Sardegna; essa è diffusamente sentita e condivisa, e testimonia che la riforma fatta appena nel 2016 è insufficiente e talvolta è negativa per diversi e rilevanti esiti. Al riguardo le relazioni introduttive del seminario hanno sviluppato analisi pertinenti e condivisibili. In verità quella riforma, insieme con risultati positivi quali indubbiamente sono il riconoscimento giuridico delle Unioni comunali come enti locali e la costituzione della città metropolitana di Cagliari, ha mostrato da subito seri limiti. Infatti, non ha disegnato un razionale assetto del governo del territorio; non ha dato alle autonomie locali un adeguato ruolo di partecipazione alle decisioni strategiche della Regione; ha ulteriormente appesantito di nuove funzioni l'amministrazione regionale. Anche l'occasione della cancellazione delle province di istituzione regionale ha fatto sì che determinati servizi e funzioni fossero riallocati verso la Regione, ingrandendone ulteriormente l'apparato burocratico. Quanto alle province occorre denunciare che da sette anni sono gestite da amministratori straordinari (cioè commissari con ampi poteri) nominati dalla Giunta regionale. Con l'eccezione della Città metropolitana di Cagliari, l'intero territorio sardo è dunque commissariato. Qualsiasi cosa ciascuno di noi possa pensare

della necessità delle province per il futuro, si deve prendere atto che intanto le province ci sono e che sono enti costitutivi della Repubblica (Art.114 della Costituzione). Lo scandalo, persistente in Sardegna da così lungo tempo, è che non hanno una rappresentanza politica democraticamente formata ma sono rappresentate da commissari regionali. Le comunità dei territori di area vasta, dunque, non hanno voce. In un seminario che discute di partecipazione delle comunità territoriali alla programmazione e alla formazione delle decisioni strategiche non può non essere stigmatizzata la palese e prolungata violazione del principio democratico nella formazione della rappresentanza politico-istituzionale dei territori. Questi sono stati indeboliti, privati di servizi pubblici e impoveriti sul piano economico sociale per effetto di scelte politiche ispirate da logiche mercatistiche e centralistiche in atto, a dire il vero, da almeno un decennio. Al riguardo e per un'ampia disanima, rinvio alle analisi pubblicate dal professor G. Sabattini e da altri studiosi (*La Città e i Territori*, Istituto Gramsci della Sardegna, Tema 2017). Aggiungo che la riforma regionale del 2016 si colloca dentro lo scenario nazionale che ha caratterizzato il secondo decennio di questo secolo in senso marcatamente ostile ai principi autonomistici e federalistici che invece hanno ispirato la riforma del Titolo V della Costituzione entrata in vigore nel 2001. Il culmine di questo processo neo-centralista è stato raggiunto con la riforma costituzionale varata durante il Governo Renzi, e con la collegata riforma elettorale iper-maggioritaria. La riforma costituzionale è stata nettamente respinta nel referendum del 2016 e quella legge elettorale è stata dichiarata incostituzionale.

Richiamata questa prima conclusione del nostro dibattito, passo a un secondo punto: la *riforma necessaria* deve essere basata sui principi di autonomia e di federalismo. Il riferimento a questi principi è nelle relazioni introduttive del seminario. Il termine federalismo è stato usato dal professor G. Sabattini. Nel corso dibattito sono venuti approfondimenti e precisazioni molto importanti. Il federalismo è una teoria politica più che mai attuale in relazione ai maggiori problemi del nostro tempo. Infatti, la risposta alla globalizzazione liberista e al rinascite nazionalismo, spesso connotato in senso xenofobo, sta nel federalismo cooperativo e solidale. In Europa la prospettiva feconda è l'Unione politica e federata non il ritorno allo Stato-nazione. L'autonomia integrale della Sardegna si realizza nel federalismo, non nell'indipendentismo. Il federalismo è da praticare verso le autonomie locali smantellando una Regione che è spesso più accentratrice dello Stato. Al riguardo la volon-



tà del Consiglio delle Autonomie Locali dovrebbe pesare effettivamente nelle deliberazioni della Regione e, su specifiche materie di interesse delle comunità locali, il suo parere dovrebbe essere vincolante.

Quando parliamo di federalismo, noi ci riferiamo, beninteso, a un federalismo cooperativo e solidale. Tale non è l'idea di federalismo sotteso al concreto modello di autonomia differenziata perseguito da alcune regioni del Nord Italia che il professor Gianfranco Viesti definisce provocatoriamente come *la secessione dei ricchi*. Infatti se si guarda, anche solo sommariamente, al regime finanziario e fiscale rivendicato da queste Regioni, si deduce che la posta in gioco riguarda la ripartizione delle entrate per finanziarie i servizi primari (salute, istruzione, mobilità etc) in modo da garantirne l'accesso a tutti i cittadini della Repubblica indipendentemente dal luogo di nascita. Il modello di autonomia differenziata proposto da alcune regioni del Nord renderebbe impossibile la parità di accesso a questi servizi. Affermato questo, si deve però riconoscere che non basterà una risposta polemica e contraria a queste Regioni per risolvere la questione. Bisognerà entrare di più nel merito perché ha un fondamento oggettivo l'obiettivo di realizzare autonomie coerenti con le differenziate esigenze dei diversi territori italiani, come del resto prevede la Costituzione. Ancora una volta è utile il federalismo cooperativo e solidale per battere sia il neo-centarismo sia le spinte disgregatrici.

Un ulteriore punto su cui spendere qualche considerazione è il rapporto fra sviluppo economico, programmazione e partecipazione. Non mi soffermo sulla decisiva importanza della partecipazione. La democrazia è partecipazione, si potrebbe dire parafrasando uno importante cantautore. Fabrizio Barca, uno che di politiche dello sviluppo si occupa da decenni anche con importanti ruoli operativi, ha scritto un libro sulla democrazia partecipativa le cui indicazioni sono utili per l'applicazione. Precisato che la democrazia partecipativa è l'orizzonte nel quale vogliamo agire, faccio un passo in avanti nel mio ragionamento. Mi chiedo preliminarmente quale sia la principale esigenza della società sarda. A questo interrogativo risponde compiutamente un'indagine effettuata dalla Fondazione di Sardegna i cui esiti sono sintetizzati in un rapporto distribuito in questo seminario. Le prime tre risposte dei cittadini intervistati per la suddetta indagine, hanno a che fare con il tema del lavoro, dell'emigrazione dei giovani e della condizione delle famiglie. I sardi, in una percentuale dell'85/90 %, sono preoccupati per il lavoro che manca, per i giovani che lasciano la Sardegna, per la povertà; due

terzi dei cittadini e delle cittadine sardi reputa che la Sardegna offra nulle o scarse prospettive ai giovani. Tutti gli altri problemi (immigrazione, criminalità, inquinamento etc) sono avvertiti come di secondaria o insignificante rilevanza. La questione sociale grava dunque come un macigno sulla società sarda e ne mina la fiducia verso il futuro. Alla questione sociale si accompagnano lo spopolamento dei territori interni e del calo demografico che investe la Sardegna nel suo complesso. È un insieme di fenomeni certamente distinti, talvolta con dinamiche proprie, ma anche con forti concatenazioni fra di loro. La domanda sul che fare e su quali politiche per lo sviluppo al fine di imprimere una svolta positiva, si ripropone in termini pressanti.

I relatori hanno argomentato sugli esiti negativi delle politiche per lo sviluppo calato dall'alto e sui danni, anche di carattere identitario, prodotti dall'industrializzazione forzata. Ad essi non sfugge che però la Sardegna, oltre quelle, ha sperimentato anche altre "ricette" nei decenni successivi alla industrializzazione forzata. Queste ricette vanno richiamate nel dibattito attuale non solo per una ricostruzione storica che pure è importante, ma soprattutto perché concernono, come mi sforzerò di dire rapidamente, temi essenziali del presente.

Ricorderò perciò che già il secondo piano di rinascita, la legge 268/1972, era fondamentalmente incentrato sulla riforma agropastorale; circa il 60% delle risorse fu destinato allo sviluppo rurale, alle campagne. Tra gli obiettivi della riforma agropastorale vi erano quelli della irrigazione di 250 mila ettari di territorio agricolo e la costituzione di monte pascoli. L'obiettivo concernente i terreni irrigui è stato conseguito e tuttavia di quella grande estensione servita dai consorzi di bonifica, forse solo il venti per cento è effettivamente utilizzato per produzioni agricole che usano l'acqua. Vi è quindi un grande capitale sottoutilizzato. La questione dei pascoli è stata risolta in modo diverso da quello previsto con il monte pascoli; tuttavia il professor Francesco Nuvoli ci ricorda che non sono valorizzate, se non in casi di eccezione, le terre definibili a uso comunitario sotto vari regimi giuridici, che ammontano alla cospicua estensione di circa 350.000 ettari. I due rilevanti insuccessi richiamati non derivano dalle politiche per l'industrializzazione ma da altre cause, peraltro ben conosciute, che bisognerebbe affrontare e risolvere.

Negli ultimi 25 anni, inoltre, il paradigma delle politiche per lo sviluppo è stato riferito ai territori. Gli economisti ripetono come un mantra: "politiche basate sui luoghi". Antonio Sassu, collega economista dei relatori, ha cifrato in 2,4 miliardi di euro le risorse pubbliche spese

negli anni recenti in Sardegna in programmi di sviluppo concepiti per la valorizzazione delle risorse locali (piani integrati d'area, patti territoriali, patti verdi, etc). Sebbene questo censimento sia parziale si tratta, tuttavia, di una cifra considerevole soprattutto se raffrontata ai risultati. Infatti, le distanze tra le aree più forti e quelle più deboli, a livello dell'Unione Europea, a livello nazionale e anche all'interno della Sardegna, sono aumentate. I divari sono cresciuti. Non c'è stata convergenza, c'è stata divergenza: questo è un fatto.

Sulle cause di questi esiti non ci sono analisi univoche. C'è chi ritiene come la Banca d'Italia che, tutto considerato, la dimensione quantitativa di queste politiche non fosse tale da poter modificare i *trend*.

Un'altra risposta è stata data stamattina dai relatori che hanno attribuito l'insuccesso al fatto che gli interventi praticati non erano realmente basati sulle energie locali, sulle comunità, sulle persone, ma, in vario modo, calate dall'alto e gestite con finalità più o meno anche clientelari. L'analisi andrebbe ulteriormente approfondita e segmentata caso per caso. Le esperienze infatti non sono accomunabili in un unico e indistinto fallimento. Lo dico da ex amministratore che ha sbattuto la testa per tanti anni su queste cose misurandosi concretamente sul campo e in vario modo. Ad esempio i Piani integrati territoriali, a mio avviso, hanno dato risultati positivi avendo accresciuto in modo significativo l'offerta culturale della Sardegna e generato anche nuova economia. I contratti d'area sono stati per lo più fallimentari, vedi Ottana.

Perché insisto sulla necessità di analisi e conclusioni solide sull'esperienza delle politiche di sviluppo riferite alle risorse locali? Per due ragioni. La prima riguarda la cattiva abitudine di molta parte delle forze politiche e sociali e delle istituzioni di non riflettere sulle esperienze fatte e su quelle in corso: si prende atto che non sono stati colti i risultati attesi e si passa a fare qualcos'altro senza rimuovere le cause dei fallimenti. La seconda ragione è che non esiste una reale alternativa alle politiche di sviluppo basate sui territori e sulle risorse locali che infatti sono applicate nel presente e proposte per il futuro. Che succede dunque, oggi, in questo campo? Consideriamo una molto importante esperienza in corso: la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) che riguarda lo spopolamento dei territori interni. Pongo una prima domanda: esiste una strategia delle istituzioni per fronteggiare lo spopolamento dei territori interni della Sardegna? La risposta è positiva, c'è, appunto, la SNAI sorretta da atti di programmazione dell'Unione Europea, del Governo, della Regione, dei Comuni. In Sardegna questo modello di intervento è stato riferito

inizialmente a due aree pilota, Mandrolisai e Alta Marmilla, ed è stato poi applicato, in modo generalizzato, all'insieme dei territori rurali sardi che costituiscono circa il 90% della Sardegna. Abbiamo detto che esiste una strategia. Ha anche un obiettivo chiaro e misurabile? La risposta è ancora positiva perché l'obiettivo di questa strategia è invertire il trend demografico tanto nella componente del saldo migratorio come del saldo naturale. Alla fine di questo decennio, dunque, ci dovrebbe essere se non proprio un risultato pieno, almeno qualche confortante segnale. Altra domanda: questa strategia sta funzionando? La risposta in questo caso è negativa come è scritto nei due più recenti rapporti (2017 e 2018) di monitoraggio delle azioni in corso redatti dai ministri competenti per la coesione.

Poiché le risorse finanziarie assorbite sono importanti e poiché l'applicazione di questa strategia in Sardegna è stata estesa all'insieme dei territori interni, la constatazione che un programma in corso per combattere lo spopolamento è avviato verso il fallimento, dovrebbe sollecitare un forte dibattito e una iniziativa politica per superare le cause del fallimento annunciato. Però di simile dibattito non si vede traccia: si parla d'altro nei pur numerosi convegni organizzati sullo spopolamento. In realtà la SNAI è destinata al fallimento innanzitutto perché è debole rispetto alle spinte economiche e sociali che alimentano la corsa verso le coste e poi perché è farragginosa nelle procedure di attuazione. In conclusione: non è una strategia forte e comunque è di complicata realizzazione. In questo caso sono palesi il deficit di attenzione e la responsabilità della Regione e dello Stato. In altri casi emerge la responsabilità delle cosiddette *élites* locali tradottasi anche in lampanti casi di malcostume. I processi partecipativi e il protagonismo dei cittadini, delle organizzazioni e istituzioni locali sono ancora più importanti, a mio avviso, anche per la costante verifica di ciò che si decide e si mette in atto.

L'autonomia implica responsabilità come ci ammoniva costantemente Umberto Cardia, uomo di grande statura politica e illustre Presidente dell'ISPROM. Autonomia è essere soggetti responsabili, usare poteri, risorse, spazi perché il popolo sardo progredisca. L'autonomia speciale deve essere usata come leva per andare avanti, per sperimentare soluzioni più avanzate.

Dobbiamo cercare innanzitutto in Sardegna le cause dell'insuccesso della speciale autonomia nell'obiettivo centrale di superamento di una condizione di dipendenza della società sarda. La Provincia autonoma di Trento ha saputo costruire una storia di successo; la sua qualità isti-

tuzionale ai fini dello sviluppo è di livello elevato. La relazione dei professori Sabattini e Dettori ha messo in evidenza quanto la qualità istituzionale sia decisiva per lo sviluppo. A me dispiace molto constatare che anche il centrosinistra, una volta arrivato al potere, non ha saputo fare il cambiamento necessario nel funzionamento delle istituzioni e dell'amministrazione. È condivisa in linea di principio da qualche decennio la necessità di smagrire la Regione e di riportarla a un ruolo primario di legislazione, di programmazione strategica e di indirizzo. Le funzioni amministrative dovrebbero essere massicciamente spostate verso i comuni e le province, come del resto dice la legge. Le dinamiche effettive, comprese quelle degli anni più recenti, ci dicono che l'invadenza e la pervasività della Regione sono cresciute. Serve dunque un forte impegno su questo fronte, non solo dell'ISPROM o delle associazioni culturali, ma soprattutto delle autonomie e degli amministratori locali. Ci servono anche delle battaglie che costituiscono un simbolo. Non è accettabile che il territorio rimanga ancora commissariato, come ho già detto. Ci sono decisioni del passato anche recente che andrebbero rovesciate. Perché i territori devono essere impoveriti dei servizi pubblici? Ripristinare servizi cancellati è un obiettivo. Se parliamo di una programmazione partecipativa perché la pianificazione strategica delle comunità locali non è adeguatamente recepita in quella regionale?

In conclusione auspico che il dibattito che stiamo sviluppando con la essenziale partecipazione del CAL, di rappresentanti delle istituzioni e dei dirigenti di primarie organizzazioni sociali e culturali, abbia uno sbocco istituzionale e che tutti noi sappiamo trasformarlo in una battaglia politica di tipo generale perché la lotta per il lavoro e per arrestare il declino dei territori interni interessa l'insieme della società sarda. Ringrazio il professor Lobrano, il presidente dell'ISPROM, Francesco Sanna e quanti altri hanno contribuito a organizzare questo seminario.



## Dibattito

4 luglio 2019 • pomeriggio

Franco Boi, Francesco Sanna

### Franco Boi

Io vorrei dire tre cose.

È la prima volta che partecipo a un seminario dell'ISPROM e lo giudico di altissimo interesse e con grandi risultati. Sono felice veramente di aver sentito tante relazioni e tanti interventi dei quali nessuno era in contrasto con gli altri. Gli interventi sia dei giuristi che degli economisti hanno dimostrato che le due discipline devono procedere assieme, che non ci può essere una scienza giuridica e una scienza economica, le quali si applicano indipendentemente tra loro. Inoltre Stato e mercato non possono andare da soli, al centro c'è la Comunità, ci sono le Comunità, ci sono i Cittadini.

Condivido molto quello che ha detto il professor De Martin sulle province. Le province sono state abolite senza tener conto delle funzioni che negli anni e nel tempo hanno esercitato. Esse erano non costruzioni artificiali ma il frutto di secoli di amalgama. Sono state abolite, con legge, senza un vero perché. Io ero e sono sostenitore anche delle quattro province, che sono state costituite in Sardegna dopo le prime quattro statutarie. Ho visitato le quattro nuove province e ho visto l'insieme delle iniziative: nel Sulcis Iglesiente, nel Medio Campidano, nell'Ogliastra, nella Gallura. Nel passato esse non c'erano, ma c'erano le comunità di cui esse dovevano essere espressione istituzionale e, grazie a esse, tali comunità si sono ritrovate, hanno cominciato a discutere del loro passato, del loro avvenire e hanno trovato nuovi motivi per fare proposte concrete. Fu un referendum sciagurato, demagogico, quello per la loro abrogazione. Questo referendum, cui la gente andò subito a votare, appare fatto per ragioni di visibilità politica. Ma abbiamo fatto bene? No, abbiamo fatto male. Certo, alcune cose andavano aggiustate, migliorate, ma come ha detto bene Salvatore Cherchi, non si butta via tutto. Invece noi con superficialità buttiamo via le cose poi ne inven-

tiamo altre. Abbiamo inventato una serie di enti intermedi, le unioni dei comuni, dove non si capisce più niente, perché di tanti enti medi e piccoli, non si sa neanche la quantità, la qualità, il numero, l'estensione, non si sa quasi niente insomma! Diceva bene De Martin, che le regioni sono subentrate alle province, e fanno ora male ciò che facevano le province perché funzione delle regioni è legiferare e non amministrare! Anche la Regione sarda è diventata un grande gestore. La regione deve tornare alle origini, deve fare leggi, deve programmare in grande; poi, come dice la costituzione, sono gli enti intermedi, la provincia, i comuni, la città metropolitana, ad amministrare. E noi la costituzione non l'abbiamo affatto rispettata. Dunque la regione torni a essere quello per cui è nata.

Infine, la proposta che ha fatto Baldino: lui la chiama "alleanza", io la chiamo "coinvolgimento delle Diocesi", non è un'idea malvagia. Io, che sono laico, collaboro con tante associazioni religiose, perché quello che fa oggi sul piano sociale la Chiesa con le sue diocesi, non lo fa la Regione. Riescono a malapena a farlo i comuni con i pochi mezzi che hanno. Dunque perché no? Io dico che l'ISPROM, l'Istituto Gramsci e tutti gli altri devono coinvolgere sempre più questa realtà, perché quello che oggi fa la Chiesa lo sappiamo: è più vicina ai deboli che ai forti.

### Francesco Sanna

Anche dall'ultimo intervento dei relatori inizia ad affacciarsi un esito positivo di questa discussione, e l'obiettivo di voler mettere in campo una "alleanza" – come si sarebbe detto un tempo – attorno alla proposta di una grande riforma della allocazione del potere di determinare la logica dello sviluppo. Piccole o grandi allocazioni e disallocazioni di sovranità popolare, dal suo formarsi in un ideale assemblea popolare delle comunità. Che ciascuna di queste comunità poi si identifichi come specificità territoriale, secondo la sua storia: potrebbe essere anche la traccia, la prima delle tracce, di questi ragionamenti. Seguendo una attuazione moderna della sussidiarietà, occorre anche capire – e capire da soli, prima che te lo dicano altri – sin dove arrivare; tracciare un limite; con quali altri territori e comunità fare massa critica per essere più forti e quindi codecidere a un livello superiore di allocazione di un potere finale di decisione.

Fermo restando quello che stato detto anche dal professor Cecchetti: altro è partecipare a una discussione pubblica, proporre e inserire una



prospettiva e una visione di sviluppo locale, altro è poi tirare le fila e arrivare a una decisione. Questo è il tema della democrazia di oggi, di noi moderni.

Presso l'ISPROM vi sono state posizioni molto diverse sulla riforma del Titolo quinto della Costituzione, rispetto sia al ruolo del Governo sia ai contenuti controversi.

Osservo però, introducendo il secondo argomento di questo mio breve intervento, che se abbiamo questa ambizione di riallocazione dei poteri, la recente esperienza ci dice che fare le riforme è molto difficile. È molto difficile perché a volte il popolo, a volte le élite negative sono per la conservazione dello *status quo* ed è difficile cambiare le cose, molto difficile. Faccio alcuni riferimenti puntuali. In Sardegna, l'ultima grande riforma, che ha posto il tema del rapporto tra regioni e gli enti locali, dei confini tra i loro poteri, risale al 2006. Sono passati ormai 13 anni, dal giugno 2006 e dalla approvazione della legge n. 9, che si intitolava appunto al conferimento di funzioni e compiti agli enti locali e preparava – nel mezzo della prima legislatura delle nostre otto province – a un assetto di poteri per il quale vi era qualcosa di meno da fare da parte della regione qualcosa di più da parte delle province. Il clima era però decisamente diverso.

Ricordo – in quel periodo facevo il consigliere regionale e fui il relatore di questa legge – la formulazione che discutemmo, il punto in cui bisognava scrivere che cosa faceva la regione, che cosa faceva la provincia come istituzione dell'area vasta rispetto al tema della progettazione strategica economica.

La formula era questa: “la Provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della regione”. Un testo che riecheggia il precedente articolo 118 della Costituzione, dove si affermava il principio per il quale la regione funziona attraverso i comuni.

In una logica che, superando ovviamente anche la concezione dell' “avvalimento” dei comuni di settant'anni fa, poteva essere veramente diversa e nuova. Però poi il clima dell'antipolitica e insieme della reazione alla cattiva politica, arriva nel 2012 a spazzare via tutto: acqua sporca e bambino. E creare una situazione di *tabula rasa* istituzionale dei poteri locali a cui ancora oggi non si è posto rimedio. Un vuoto che non si è tentato di colmare con la dovuta forza e coraggio, sono molto d'accordo con l'onorevole Tore Cherchi, di colmare.

Qualche tentativo riformista, in precedenza, ci fu.

Intanto la legge regionale istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali – fui per avventura relatore anche di quella legge – tentava di proporre una strada, una strategia. Quando si scrive in quella legge che il CAL è rappresentativo delle istituzioni locali, si prende posizione, cioè sulla necessità che nel dialogo/competizione con la regione essi non sono più – come Orazi e i Curiazi istituzionali – isolati e sopraffatti, ma possono parlare una lingua comune di coordinamento e di proposta, di consultazione e di proposta.

Ha ragione chi ha sostenuto che ci si è fermati lì. Troppo ottimisticamente si pensava che le istituzioni crescono anche con la loro esperienza, evolvono con l'esercizio dei poteri, come l'uso fa evolvere un organo del corpo umano o una specie nel mondo animale.

Un ulteriore tentativo è stato quello di rafforzare il Consiglio delle Autonomie Locali costituzionalizzandolo. Con la precisazione che per chi ha provato a sviluppare quell'idea, professor De Martin, la costituzionalizzazione passava attraverso l'inserimento nello Statuto di autonomia. Sul dossier non vi è stata distrazione. Vi è stata una presa di posizione negativa, nella scorsa legislatura regionale, sulla possibilità di riformare lo statuto al di fuori di un sempre auspicato sistema di discussione collettiva di costituenti e consulte, che negli ultimi 20 anni non hanno approdato a niente.

Quando si è dovuto pronunciare su una proposta, su un testo preciso, si dice, come ha fatto il Consiglio Regionale: “ma ci vorrebbe una discussione diversa”. In due settimane il Consiglio Regionale, nella Commissione Autonomia, prima ha espresso parere negativo sulla proposta salvo poi ritornare sui suoi passi, questa bocciatura i cui effetti però sono rimasti perché abbiamo perso l'abbrivio riformista e lo “slot” temporale. Non ripeterò queste cose domani davanti all'onorevole Agus che fu presidente della Commissione Autonomia che bloccò un disegno di legge costituzionale di riforma dello statuto sardo, dove all'articolo 18 si conferiva al Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna, il potere di iniziativa legislativa.

Il potere di iniziativa legislativa è un modo tradizionale per attribuire un potere reale di intervento, un gradino oltre il diritto di partecipare a una discussione. Un diritto che oggi lo Statuto attribuisce al popolo, al Consiglio Regionale, all'esecutivo, ma non ai comuni e alle province per il tramite del CAL. Il disegno di legge costituzionale modificava inoltre l'articolo 44 dello Statuto, riprendendo la formula della legge regionale: “*Il CAL è organo di rappresentanza istituzionale dei comuni con*

*funzioni consultive e di proposta*”, e qui la proposta poteva divenire proposta di legge formale perché al Consiglio delle Autonomie si attribuiva il diritto di iniziativa legislativa. Ancora: con la modifica articolo 45 dello statuto il Cal doveva dire la sua nel procedimento legislativo rinforzato per le fusioni e l’istituzione di nuovi comuni.

Certo, c’era una parte del disegno di legge, riguardava le province, sulla quale il Consiglio, la Commissione Autonomia deve essersi detto: non sappiamo cosa fare.

Tre anni prima c’era stato il referendum, in cui il popolo sardo si era espresso, anche se in minima percentuale di partecipazione, dicendo: “le province non ci piacciono, non le vogliamo”. Nella proposta di revisione dello Statuto si prevedeva l’abrogazione integrale delle province. La visione penso fosse coerente: in Sardegna ci sono i comuni e vi è anche un comune che è associato obbligatoriamente in una formula che è l’area metropolitana. Il Consiglio Regionale ha il potere di determinarsi storicamente anche in modo diverso, come meglio ritiene – e tendo conto di una proposta che poteva venire dal CAL – su chi fosse il titolare dei poteri dell’area vasta sovracomunale. Oltre i comuni e prima della Regione. Il legislatore regionale vuole che il titolare di questo potere sia l’unione dei comuni? Oppure le Province, dicendo magari come sono eletti gli amministratori se si scelgono con elezioni di secondo grado.

E dicendo anche che se sono eletti direttamente e alla provincia è conferita una dignità istituzionale significativa all’interno di quell’area vasta quell’istituzione assorbe tutti i poteri di area vasta. Per rispondere in modo intelligente alla contestazione politica emersa nel risultato referendario: esso era contro la moltiplicazione degli enti locali non contro la funzione che avrebbero dovuto svolgere.

Mi sono dilungato su quel tentativo di riforma, in quanto a mio avviso questa fu una occasione persa in Sardegna. Quando ci ritroviamo qui a dire che dobbiamo fare alleanza e massa critica culturale per costruire le condizioni delle riforme ricordiamoci che, in Sardegna, la riforma dello Statuto si fa con una legge costituzionale, quindi nel Parlamento nazionale, il quale se non le vuole approvare, tutto si ferma là.

Anche se noi nell’Isola gridiamo, anche se noi ci strappiamo le vesti, se non ci sono le condizioni in Parlamento lo statuto non si riforma. Per questo, per iniziare il percorso di riforma, serve una forte coesione del sistema politico sardo.

Visto che la discussione sta andando così bene, domani proporrò che questo seminario continui seguendo anche uno schema che nel passato

ISPROM ha sviluppato con grande soddisfazione e impegno: con il coinvolgimento dei parlamentari della Sardegna.

Perché le grandi riforme non si fanno se non c'è questa unità del sistema. Non intendo dire del ceto parlamentare, ma delle forze politiche che oggi sono in Parlamento, sapendo che oggi per le regioni speciali, per le regioni autonome non tira buona aria in parlamento.

È difficile che il Parlamento apprezzi oggi le ragioni dell'autonomia speciale, perché davanti a ciascuno dei 100 deputati lombardi di ogni schieramento balza fuori ciò che vede come privilegio finanziario: magari non è nemmeno vero, però queste sono le condizioni politiche in cui dobbiamo operare.

Per cui ancora un grazie, a nome dell'ISPROM, a tutti quelli che sono intervenuti, ma se questo è l'impegno lo dico da subito, amici dell'Istituto Gramsci e amici dell'Università e del CAL, è un impegno veramente importante. È una prospettiva, diciamo, politicamente molto esigente, da trattare nei prossimi anni. È l'inizio di una legislatura, quella nazionale e quella regionale, e ci sono gli spazi e il respiro temporale per sviluppare per bene questi argomenti.

## Tavola rotonda

5 luglio 2019 • mattina

Francesco Agus, Claudio Atzori, Giovanni Bitti, Michele Carrus, Agostino Cicalò, Diego Loi, Mariano Mariani, Giacomo Meloni, Pierluigi Saiu

### Francesco Agus

Grazie per il gradito invito e per la discussione stimolante su temi centrali per il futuro della Sardegna.

Con interesse ho letto l'ipotesi di lavoro allegata agli atti del convegno e ho ascoltato una parte degli interventi perché, purtroppo, qualcuno l'ho perso e, quindi, mi scuso con chi ha parlato prima; avremo sicuramente modo di recuperare nei prossimi mesi.

Sono stato invitato in quanto già presidente della prima commissione, della Commissione riforme. Da questo deduco che l'intervento che mi viene chiesto non è da odierno capogruppo di un gruppo di opposizione o più generalmente da consigliere regionale ma da chi, avendo terminato un mandato da presidente di tale Commissione, in questa sede può parlare un po' come i protagonisti dell'antologia di *Spoon River*, i quali, al termine della vita parlavano con distacco delle cose fatte non essendone più parte in causa. In questo caso, riguardo cioè alle tematiche di oggi magari, questo approccio al tema può essere utile a chi interverrà dopo e a chi trarrà poi le conclusioni della giornata anche una visione di chi trovatosi recentemente di fronte alle stesse questioni, ha dovuto fare sintesi, ha trovato difficoltà, ha sottovalutato fatti, ha compiuto errori. E può essere utile anche per evitare la logica dei compartimenti stagni e dell'iniziare ogni volta da zero, consentendo che si riparta da ciò che si è fatto, evitando di le stesse sottovalutazioni, di commettere gli stessi errori.

In primo luogo, il tema dell'autonomia e del rapporto tra centro e tra tutto quello che centro non è, è fondamentale perché è su questo rapporto che si costruisce la possibilità di avere risultati nelle tante sfide che sono state citate prima del mio intervento.

Oggi si è parlato di sfide ambiziose, di obiettivi che, se raggiunti, potrebbero significare la risoluzione dei problemi di vita di migliaia di

cittadini della nostra isola. Ma ciò non è possibile senza un rapporto equilibrato tra centro e periferia per risolvere i problemi che oggi riguardano le nostre amministrazioni. L'amministrazione regionale, che dovrebbe risolvere i problemi dei cittadini, oggi attraversa una crisi organizzativa e funzionale che rischia di essere irreversibile.

La qualità essenziale della buona amministrazione è la capacità di produrre risultati. Mi appare centrale una frase, detta dal dr. Cicalò: La "amministrazione è buona quando produce risultati"; quando le imprese sono contente, quando i cittadini che beneficiano dei servizi non si lamentano dei servizi, ma anzi, godono e traggono giovamento da servizi migliori o di cui si ha la percezione di un costante miglioramento.

In Sardegna invece, da anni a questa parte, si ha la percezione di un deterioramento dei servizi pubblici a causa di un sistema costruito su decisioni estemporanee e provvisorie.

Ho cercato di capirne il perché. C'è un'amministrazione che non funziona? Si ricostruisce il modo in cui è stata creata e si scopre che la radice non è un ragionamento di lungo periodo, una programmazione partecipata, una discussione aperta. C'è semplicemente il fatto che un giorno, in una legislatura c'è stata un'esigenza non profonda e diffusa dei un cittadino o delle imprese ma estemporanea, magari di un direttore, magari di un singolo che, in quel momento, aveva potere di veto e quella decisione estemporanea, provvisoria, diventa dapprima definitiva e poi intoccabile.

Dunque, riforme, termine utilizzato da tutti e con tono di urgenza. Credo che qui non ci sia nessuno che possa pensare di ritardare le riforme, in particolare, la riforma delle leggi che disciplinano la macchina amministrativa regionale: dalla legge 1 del '77 alla legge 31 del '98, che è stata riformata solo in parte. Però è bene che sia chiara una cosa: le riforme fanno morti e feriti. Bisogna capire quali morti e quali feriti. Secondo me e secondo tutti, a parole, sono da ferire le rendite di posizione, le inefficienze, gli sprechi, i privilegi. Invece, le riforme compiute a livello statale negli ultimi 10 anni hanno ferito e ucciso le comunità locali, le comunità più deboli, i diritti e i servizi al cittadino. Negli ultimi vent'anni, il rapporto tra autonomia centralismo ha avuto un andamento sinusoidale. Credo che tale andamento abbia in realtà radici molto più risalenti ma sono gli ultimi vent'anni quelli che conosco meglio. Siamo passati da momenti in cui tutti si dichiaravano federalisti, in cui tutto l'arco costituzionale lavorava per estendere, per democratizzare la politica, per decentrare le decisioni dal centro alla periferia, a momenti

in cui questa pulsione autonomistica si è contratta e si è arrivati all'odierno centralismo esasperato. Il picco del centralismo è quello delle riforme post crisi economica del 2011, in cui si è arrivati addirittura a teorizzare che i sindaci eletti direttamente dai cittadini dovessero fare tutto e fare tutto gratis e addirittura che attraverso le unioni dei comuni e l'accentramento delle 10 funzioni fondamentali con una elezione di secondo grado, di fatto, i servizi comunali fossero totalmente sottratti alla scelta dei cittadini.

Accentrare le funzioni fondamentali ha tale significato ed è legge dello Stato. Non è mai stata applicata semplicemente perché di proroga in proroga si è arrivati alla fine di quell'andamento sinusoidale. Oggi siamo in una fase in cui dal picco di centralismo si sta tornando verso un picco di pulsione autonomistica.

Però, per fare riforme che reggano la sfida si deve andare oltre. Non è pensabile procedere per picchi, costruire qualcosa e negli anni seguenti lavorare per smontare quello che si è costruito. A farne le spese oltre che la finanza pubblica è anche la fiducia che i cittadini rivestono nell'istituto autonomistico.

Le riforme importanti di cui abbiamo bisogno necessitano di ragionamenti ampi di corpi intermedi e di partiti politici capaci di un ragionamento regionale e non semplicemente della sommatoria di piccoli ragionamenti, neanche provinciali, iperlocali, che trovano sintesi in consiglio regionale sulla base degli equilibri di quel momento.

Hanno bisogno di corpi intermedi con cui interloquire. Nelle ultime legislature è prassi consolidata che le Commissioni del Consiglio Regionale ascoltino comitati o gruppi che rappresentano poco più che loro stessi. Questo è pericoloso. O siamo in grado di avere l'elenco degli interlocutori capaci di indicarci la via per riformare le nostre istituzioni, che sia buona da Cagliari a Santa Teresa di Gallura, che non faccia morti e feriti da Cagliari a Santa Teresa di Gallura, oppure così come si creano gli apparati, allo stesso modo gli apparati vengono disintegrati.

Abbiamo un esempio pratico: il 2001. Il 2001 è una stagione degli inizi di questo secolo in cui la pulsione autonomistica e federalista raggiunge uno dei picchi più elevati. Tutti si dicono federalisti, passa una riforma costituzionale che addirittura punta a decentrare verso la provincia i poteri, nascono nel territorio i comitati per la creazione di nuovi enti, di nuove province, addirittura Verbania, Cusio, Ossola in Piemonte, provincia BAT in Puglia, in Sardegna si raggiunge il picco massimo, otto province, 12 capoluoghi di provincia.

Siamo nel 2001. Nel 2005, finalmente vengono costituite le nuove province, viene trasferito loro il personale, vengono dotate di nuove risorse, anche di nuove competenze grazie alle leggi regionali che devolvono competenza regionale alle province. Nel 2007 quella parabola si arresta, esce un libro, il libro si chiama “La Casta”, si inizia a discutere di quello che non funziona, appunto, in termini di finanza pubblica e di spreco di risorse pubbliche in quegli enti. Nel 2007 la trasmissione “Report” dedica una puntata molto interessante al melone all’asciutto coltivato grazie anche a dei finanziamenti legati alla provincia del medio Campidano e diventa un caso nazionale. L’altro caso è quello della provincia dell’Ogliastra di appena 50.000 abitanti. Nel 2012 sopraggiunge il referendum che, di fatto, chiude l’esperienza delle nuove province e, di fatto, inizia a chiudere i rubinetti al sistema provinciale che poi andrà al collasso negli anni successivi.

In 10 anni, abbiamo costruito un apparato a furor di popolo quando l’hashtag era “province per tutti”, l’abbiamo smontato quando l’hashtag era “chiudiamo le province perché sono il peggiore di tutti i mali dell’amministrazione pubblica”. Adesso si riparla di elezione diretta, di creazione di provincia e nei giornali regionali, l’avrete letto, si è già alle prese con le cartine e la richiesta di nuove province.

Io capisco tutte le pulsioni territoriali, perché anch’io sono un consigliere regionale, eletto in un territorio. Credo però che il non essere in grado, come classe dirigente di questa regione, di ragionamenti più elevati, di ragionamenti che superino una legislatura e siano in grado di mettere in grado la nostra Regione di riuscire ad attrarre investimenti, a cogliere le nuove occasioni (che sono diverse da quelle che avevamo 10 anni fa e saranno diverse da quelle che avremo, tra 10 anni) semplicemente ci fa rischiare di piangere, tra qualche anno, sull’ennesima occasione mancata. Perché oggi avere amministrazioni inefficienti, avere uno stato precario delle amministrazioni, diventa un problema anche per chi, in Sardegna, vorrebbe iniziare un’attività economica. Non per forza si tratta di prenditori. A volte si tratta di sardi che hanno competenze di grandissima rilevanza, acquisite in giro per il mondo, che tornerebbero volentieri, ma hanno bisogno di avere interlocutori istituzionali, capaci di garantire anche per i prossimi cinque anni e non semplicemente appunto in grado di gestire il quotidiano e fare poco altro.

L’ultimo tema che mi preme trasmettere ai presenti riguarda il fatto che a volte si fa l’errore di concepire l’autonomia come un Totem. Ce l’abbiamo e il sistema può solo migliorare. Il divenire che vedo per noi,



in assenza di quei ragionamenti elevati che menzionavo, è, invece, un divenire in peggioramento. Niente rimane fermo e tutto, in questo periodo, appare andare molto più velocemente rispetto agli anni scorsi.

Basti pensare alla politica, alle dinamiche politiche, in un anno, in questo periodo, accade quello che nella prima Repubblica richiedeva quindici o vent'anni. Pensiamo allo scombussolamento che appunto, in appena due anni ha portato forze nuove a entrare nelle istituzioni regionali ed entrarci anche con pesi diversi, perché sappiamo tutti che se si fosse votato nel 2018 probabilmente il peso di alcune forze, penso per esempio al Movimento Cinque Stelle, sarebbe stato molto diverso. Sarebbe stato molto diverso anche il programma presentato in quell'occasione agli elettori sardi.

Questa rapidità rischia di lasciarci indietro. Pensiamo, per esempio, a quello che oggi è l'accordo con lo Stato in materia di finanziamenti per la sanità. Abbiamo un ottimo accordo; fatto però nel 2005, 2006, noi abbiamo un regime di entrate, con quelle entrate finanziamo la sanità che deve curare i sardi. Nel mentre però, in questi 13 anni, la sanità ha fatto dei passi da gigante, il progresso scientifico ha fatto sì che alcune di alcune patologie di cui 13 anni fa si moriva, oggi si vive e si vive dignitosamente, senza ricorso alla chirurgia. Attraverso i farmaci, il presente piano ha permesso a migliaia di sardi di curarsi dall'epatite C. Abbiamo migliorato la qualità della vita dei nostri cittadini innegabilmente. Però quei farmaci costano 80 milioni di euro che la Sardegna ha dovuto mettere di tasca mentre le altre regioni (le regioni a statuto ordinario) hanno ricevuto dal fondo nazionale 60 milioni di euro.

Uno degli errori che si è fatto negli anni scorsi, e chiudo, è il pensiero di una sanità regionale che negli anni vedrà contrarre la propria spesa. Oggi spendiamo 3 miliardi e mezzo, domani spenderemo meno. Non è vero, è una follia. In futuro la sanità costerà di più, perché ai nuovi farmaci innovativi anti epatite C si aggiungeranno, per fare un esempio, i nuovi chemioterapici. Ci sono già sistemi che li stanno adoperando. Hanno risultati molto superiori a quelli che oggi vengono finanziati dalla sanità pubblica della nostra regione. Domani diventeranno alla portata di tutti, in tutte le regioni d'Italia. Se però domani qualcuno che dovesse governare in futuro l'isola cercasse di spiegare ai sardi che quel farmaco, diritto per gli abitanti dell'Emilia-Romagna, diritto per gli abitanti della Lombardia, è invece un privilegio che non possiamo garantire agli abitanti della Sardegna sarebbe come dire a quei sardi che l'autonomia ormai non è più un fattore di vantaggio ma è un fattore di

svantaggio addirittura fatale. Ed è il modo peggiore per chiudere una stagione.

L'altro tema che crea profondo disamore nel popolo sardo rispetto all'istituto autonomistico è l'uso che se ne è fatto in passato.

Ho citato il caso delle province, perché è quello più emblematico. In quell'occasione il Consiglio Regionale, incapace di trovare una sintesi interna diede tutto a tutti, credè dal niente capoluoghi di provincia su cui non c'era neanche una grande pulsione territoriale. Non è vero che ci fossero ovunque i grandi comitati di cittadini che chiedevano lo status di capoluogo. Però in quella fase non si riuscì a trovare una sintesi e si credè il presupposto per passare alla ribalta nazionale come esempio pessimo di utilizzo dell'autonomia speciale. Di casi come questo, in cui l'aver una potestà legislativa speciale è stata veicolo di creazione di spese improduttive, di perdita di occasioni e non di guadagno di nuove occasioni, ce ne sono tanti.

O ci concentriamo tutti su autoriforme, capaci di durare lustri e decenni, oppure quando dovremo assistere allo scippo della nostra autonomia non potremo far altro che piangere su quello che non è stato fatto.

Devo ancora menzionare un tema. Chiedo giusto il tempo di citarlo perché credo sia importante.

Si pensa erroneamente che questo tipo di riforme richiedano riforme costituzionali o grandi processi, le riforme si fanno a colpi di finanziaria. Quando devono chiuderti, quando devono limitare uno spazio, quando le grandi dinamiche nazionali e internazionali decidono che la tua comunità debba avere un po' meno, non te lo chiedono, approvano una finanziaria che taglia le risorse.

In pochi anni nostri comuni hanno subito un taglio del 90% delle risorse. Avevo segnato la cifra? È, per la precisione, l'89%, sono circa 500 milioni. Ciò è avvenuto perché a livello statale, i criteri di ripartizione dei trasferimenti ai comuni tengono conto anche della capacità che ha la regione di provvedere alla finanza locale. Cosa vuol dire? Vuol dire che, avendo la Sardegna 600 milioni di fondo unico destinati alle spese dei comuni, questi 600 milioni vengono contabilizzati a livello statale come qualcosa di negativo. Lo stato negli ultimi 10 anni ha detto: «Visto che dei comuni sardi se ne sta occupando bene la Regione, io, Stato, smetto di occuparmene.» Quindi ci siamo accollati, di fatto, contro lo Statuto, tutte le competenze provinciali, ambiente, strade provinciali, scuole provinciali e buona parte delle competenze comunali. Quanto dureremo di questo passo? Zero, neanche un secon-

do, siamo da anni in una fase di sfiducia, che sta attraversando anche i comuni.

Credo, dunque, sia bene e urgente avviare i ragionamenti che possono invece salvare quel bene che per noi tutti è inestimabile e fondamentale per il futuro: la Autonomia. Vi ringrazio

### **Claudio Atzori**

Grazie a Salvatore Cherchi, grazie agli organizzatori per l'invito.

Io provo a uscire dal tema, provo integrare il tema oggetto del dibattito, grazie soprattutto al fatto che gli organizzatori di queste due giornate hanno pensato bene che, nella discussione delle norme sull'autonomia e sul ruolo nella programmazione del livello dall'alto e del livello dal basso, possano stare dentro anche pezzi della società sarda, come le imprese e quelli i gruppi di cittadini. Non è una cosa normale. Io mi auguro che il Consiglio regionale non faccia l'errore di pensare che il tema riguardi soltanto le istituzioni pubbliche, i sindaci o i consiglieri regionali.

Il tema, oggetto della discussione soprattutto ieri, è se una programmazione che nasce dal basso può essere la soluzione dei problemi di un mancato sviluppo di una Regione come la nostra e, al suo interno, dei diversi territori, soprattutto a partire da quelli più lontani dalle zone più sviluppate a partire cioè dalle aree interne.

Io, dei miei cinquant'anni, ho vissuto 23 anni sulla programmazione che nasce dal basso. Non è vero che non c'è stata; pensiamo ai PIA, ai Leader, ai Pisu, alla progettazione integrata, ai GAL, ai GAC e compagnia cantante. Il tema è se hanno funzionato e, se no, se è sbagliato lo strumento o se è sbagliata l'impostazione di idea di sviluppo del nostro territorio. Io credo sia sbagliata questa dal momento in cui ci troviamo in una fase storica diversa dalle altre. Non abbiamo più un percorso di sviluppo lineare o di idea di crescita lineare del mondo e quindi anche della nostra Regione. È cambiato tutto, cambia in continuazione e serve quindi una discontinuità, soprattutto culturale perché abbiamo ancora il modo di pensare lineare. Faccio questo, avviene questo, poi succede un risultato positivo o negativo, poi riparto, c'è sempre questo percorso che si ripete. Oggi no, è cambiato tutto e quindi spesso il successo di un territorio è legato alla capacità di una discontinuità nell'azione che si esercita. Perché, secondo me, quella progettazione dal basso ha non fallito ma non portato i risultati sperati? Perché nella volontà di tutti c'era quella di arrivare a risultati positivi, ma si è sottovalutata la natura del

nostro tessuto sociale, una Regione di 1.600.000 abitanti, divisa in 377 comunità locali, ciò che ha determinato spesso una scarsa progettazione, ovvero che ha determinato spesso una progettazione legata al tradizionale e, quindi, ha riportato da una misura all'altra, da uno strumento all'altro progetti talvolta ripetitivi. Talvolta, quelli non entrati sulla prima misura vengono riportati sulla seconda o, si spera, che quella determinata amministrazione di quel determinato colore possa approvare 10 anni dopo quel progetto che ho pensato 10 anni prima. Ma soprattutto, è questo l'elemento secondo me più attuale, si è programmato tutto e si è pensato tutto senza mai pensare all'analisi di mercato su quello che stavamo facendo. Livello internazionale zero, ma spesso carente anche il livello nazionale o regionale. È lì che, a parer mio, ha fallito la progettazione dal basso e quindi oggi, ancor di più oggi, quando quello che succede nel mondo è un qualcosa che ci riguarda.

Ora, il tema non è se il programma viene pensato a livello regionale o viene pensato a livello locale. Ma è cosa pensiamo e se è capace di agganciarsi con quello che ci succede intorno. Quindi, anche per formazione politica, sarei per perché tutto nasca da una progettazione che dal basso vada verso l'alto, ma con un disegno omogeneo dello sviluppo di quel determinato territorio, incrociando le due prospettive. Per farlo dobbiamo spezzare la continuità con quello che abbiamo fatto fino a oggi. Non può essere il Sindaco, il Presidente della Regione o la Giunta, il soggetto delegato alla scrittura dello sviluppo di un territorio. Essi sono i soggetti delegati al governo dello sviluppo di quel territorio. Occorre portare dentro la discussione i soggetti che hanno a che fare con lo sviluppo innanzitutto imprenditoriale e, se andiamo su questo tema, ci rendiamo conto che se il mondo sta viaggiando per filiere produttive, le filiere produttive non possono essere incastrate all'interno di una unità locale o di un'aggregazione di comuni, in tutti i settori. Come facciamo a far crescere un'impresa dell'agroalimentare in Sardegna se il suo sviluppo è legato all'idea di sviluppo territoriale di quel determinato comune, di quella determinata unione di comuni? Cioè vorremmo dire che stiamo puntando a fare imprese delle dimensioni di una popolazione di 20.000 abitanti come mercato, incapace di aggregarsi a quelle dei mercati intorno e che quindi non potranno mai prendere la nave per trasportare i propri prodotti con i container. Perciò vanno a vendere i propri prodotti nel mercatino regionale perché con la valigetta non si va oltre mare. Le filiere, a seconda dei settori, non hanno limiti territoriali. Quante volte, anche nell'ultima progettazione territoriale, ci siamo

trovati in situazioni dove vengono invitate a discutere della programmazione dello sviluppo le imprese locali, l'impresa agricola, l'impresa artigianale e l'impresa commerciale. È una finta, è una farsa, cioè non prendiamoci in giro sul fatto che quel momento d'ascolto caratterizzi la programmazione dello sviluppo. Ma non è il Sindaco o l'Unione di Comuni che prende in giro, è lo strumento istituzionale che viene inventato quello che porta al coinvolgimento solo di quel pezzo.

Ora, dal 2015 il mondo sta andando su un'altra idea di sviluppo, l'hanno deciso tutti i capi di Stato, anche quelli italiani, è lo sviluppo sostenibile. Uno sviluppo che ha una valenza economica, una valenza sociale, una valenza istituzionale e al suo interno, anche una valenza ambientale. Mi pare che ancora ci sia la convinzione che lo sviluppo sostenibile sia un tema di natura ambientale, quindi è un tema che riguarda le associazioni ambientaliste. Quei capi di Stato hanno stabilito che non è più il tempo di pensare a un'idea di sviluppo di un territorio regionale o nazionale o ultra-nazionale senza pensare alle ricadute che quelle idee di sviluppo hanno dal punto di vista sociale, dal punto di vista ambientale. L'ambiente, lo vediamo ogni giorno quanto può interagire con lo sviluppo e l'innovazione quindi, dal punto di vista sociale, sulla comunità, sulla capacità di creare lavoro, sulla capacità di creare benessere. Non solo la tecnologia. L'innovazione non è tecnologia. Serve, è uno strumento la tecnologia, ma nell'idea di innovazione che noi abbiamo nello sviluppo della nostra Sardegna, quando pensiamo a riforme di natura come quelle che abbiamo chiamato oggi in causa.

Stiamo mettendo tutto questo dentro o la discussione sulla programmazione è legata solo a chi la deve far partire?

Concludo dicendo che io mi auguro che nelle discussioni sull'idea da dove debba partire la progettazione dello sviluppo siano presenti anche i pezzi della società che sono fuori dalle istituzioni e mi auguro che intorno alla tavola della programmazione possa idealmente sedersi quella classe dirigente che un tempo c'era nella nostra società. Perché siamo innamorati della nostra storia, di ogni riferimento a un periodo d'oro – che, forse, non c'è nemmeno stato – ma che ci fa sempre pensare a un periodo bello in cui le classi dirigenti non si limitavano a sindaci e consiglieri regionali ma erano sindaci, consiglieri regionali, imprenditori, rappresentanti datoriali, corpi intermedi, società civile. Quella era la classe dirigente che programmava lo sviluppo, azzeccando o sbagliando, di volta in volta: laddove era più forte la classe dirigente più forti erano territori, laddove era meno forte la classe dirigente più

deboli erano i territori. Ecco, io mi auguro che quel metodo sia anche il nuovo metodo della programmazione, perché se ci si limita a spostare il momento decisionale dal parlamento italiano o dal consiglio regionale al consiglio comunale io non credo che qualcuno abbia la bacchetta magica per far partire lo sviluppo e che ci sia un'istituzione capace di poterlo raggiungere.

<sup>1\*</sup> Quanto espresso dal dottor Mariani io ho cercato, nel mio intervento, di introdurre nella discussione, per provare a farla partire. L'agenda 2030 e i goal dell'agenda 2030 non sono un libriccino da consultare qualora qualcuno voglia seguire quell'indirizzo. Sono un obbligo, che hanno lo Stato italiano, le Regioni e i Comuni, i quali devono tenerne conto nell'indirizzo delle proprie politiche. E non è un obbligo del 2030, il 2030 è soltanto il termine finale. Dal 2015 al 2030 ci sono tutta una serie di risultati che devono essere portati a casa progressivamente. Alle dichiarazioni programmatiche di cui si è parlato, dovevano essere allegati gli obiettivi di quello sviluppo, che invece non ci sono. E parlo non di questo Presidente ma della gran parte dei Presidenti. Le finanziarie non si possono approvare senza l'indirizzo legato ai goal dell'agenda 2030. Stiamo attenti, perché molte regioni lo stanno già facendo e sono sempre quelle che sono più avanti, mentre noi nemmeno ci stiamo pensando.

Io mi auguro – anche al di là della discussione che c'è stata oggi e del convincimento di tutti – un coinvolgimento dell'intera società sarda nella nuova programmazione e chiudo menzionando un tema che non abbiamo trattato. C'è un forte bisogno nel Paese, e in Sardegna ancora di più, anche di un'altra riforma, più che di un riforma di una legge: di una legge della rappresentanza, di una legge che commisuri la rappresentanza. Altrimenti il coinvolgimento di più persone rischia di esserne la mera somma numerica e non la somma di quello che si rappresenta nel territorio dal punto di vista imprenditoriale, dal punto di vista sociale e quant'altro. Oggi c'è una tendenza ad ascoltare tutti e a fare una somma del numero delle persone presenti e non una sintesi: questo non aiuta nella costruzione delle scelte.

<sup>1\*</sup> Ulteriore intervento, fatto a conclusione degli interventi programmati.

## Giovanni Bitti

Buongiorno a tutti. Ringrazio l'ISPRM e ringrazio il CAL per gli spunti di riflessione offerti, e per averci dato questa opportunità di confronto e partecipazione. Abbiamo letto con interesse il vostro documento che avete condiviso e da presidente della Confindustria Sardegna Centrale sono qui per condividere con voi alcune riflessioni e rappresentare la voce degli imprenditori.

Voglio fare alcune considerazioni. A livello locale come Confindustria siamo sempre stati molto attivi e presenti e abbiamo sempre partecipato con grande impegno e passione civile al confronto pubblico sulla programmazione territoriale e sulle politiche di sviluppo del nostro territorio. Abbiamo sempre dato il nostro contributo con uno spirito costruttivo di confronto, ascolto e dialogo e continueremo a farlo.

Non possiamo però non tenere in considerazione ciò che è successo in tutti questi anni. Come Confindustria abbiamo partecipato e abbiamo contribuito anche direttamente a elaborare proposte, offrendo spesso occasioni di confronto e scambio tra la politica, il territorio e le imprese. Ci spiace però ammettere che i risultati sono stati molto deludenti.

Nonostante le buone intenzioni, difficilmente le promesse dei nostri rappresentanti politici si sono tradotte in fatti concreti.

Spesso, in molti casi, anche gli stessi provvedimenti legislativi sono rimasti sulla carta. È un dato di fatto, in tutti questi anni le istanze della Sardegna centrale sono rimaste inascoltate: perché – se da una parte – si sono susseguite innumerevoli iniziative sul tema delle aree interne con convegni, dibattiti, confronti, dall'altra non è stato preso alcun provvedimento concreto, efficace, in grado di poter invertire le tendenze in atto. Anzi la situazione è andata peggiorando.

In tutti questi decenni non ci sono stati interventi concreti, in grado di porre un freno al profondo malessere economico e sociale del nostro territorio, dove il problema dello spopolamento è direttamente legato alla mancanza di lavoro e di opportunità.

A ciò si deve certamente aggiungere una crisi politica e di rappresentanza sempre più grave. Schiacciati dai poli più forti, a nord e a sud dell'isola, le istanze e i problemi del nostro territorio sono passati in secondo piano e sono pressoché spariti dalle priorità della politica regionale e statale.

Alla luce di ciò, non possiamo non considerare che la programmazione territoriale è stata finora un fallimento. Prendiamo come esempio le nostre ultime esperienze come il Piano di rilancio del Nuorese, il Progetto

per l'Ogliastra e, ancora prima, i Piani di filiera e sviluppo locale e gli altri accordi ancora precedenti. I tempi lunghissimi e l'eccessiva burocrazia hanno vanificato gli sforzi di un intero territorio. Stiamo parlando di centinaia di riunioni, tavoli, incontri ai quali hanno partecipato le parti sociali, la Confindustria, i sindacati, i sindaci. È stato dedicato tanto tempo, tante energie, sono state condivise proposte, sono state siglate intese, accordi, che da una legislatura all'altra sono svaniti in un nulla di fatto.

Inoltre, faccio osservare, che non è una questione di risorse finanziarie, in quanto i fondi fanno capo alla programmazione europea e devono essere spesi entro il 2020, pena la revoca.

Per darvi il polso reale di questa situazione davvero grave, aggiungo che ci sono aziende importanti nel nostro territorio che attendono ancora da mesi il collaudo degli impianti e il saldo finale relativi a progetti di investimento a valere sui bandi pubblicati nel 2014. Ecco questi sono i risultati della programmazione territoriale nel nostro territorio. A queste condizioni, è preferibile un accordo in meno a un accordo che poi non viene rispettato. Basta guardare lo stato delle nostre infrastrutture, il degrado di molte delle nostre aree industriali e produttive, la carenza cronica di servizi. Le nostre imprese non chiedono soldi, ma le condizioni minime per lavorare e produrre nel territorio.

Non sappiamo quale sia lo strumento più adeguato per rappresentare al meglio la voce della società civile e dei suoi gruppi organizzati all'interno di organismi politici. Non sappiamo quale possa essere il meccanismo più efficace per rappresentare e tutelare le istanze dei territori periferici, se attraverso il nostro Consiglio Regionale o il Consiglio delle Autonomie Locali o altri organismi interni alla Giunta Regionale. Certo è che se non si interviene per invertire la rotta con politiche di riequilibrio territoriale, a pagarne le conseguenze, sarà tutta la Sardegna.

Al di là delle formule giuridiche che saranno gli esperti a definire, serve un soggetto dotato di competenze e risorse umane e finanziarie che possa dedicarsi a tempo pieno alle politiche di sviluppo dei territori periferici, intesi sia come aree montane, sia come zone costiere. Serve un organismo che abbia come priorità i nostri territori che, ormai privi di un'adeguata rappresentanza politica, sono spariti dall'agenda della politica regionale e statale

Concludo con un'ultima considerazione che ritengo fondamentale. Al di là dello strumento, ciò che serve è la reale volontà politica di dare ascolto e la giusta attenzione alle istanze che arrivano dai nostri territori,



attivando politiche di decentramento che rafforzino e non indeboliscano la rappresentanza a livello locale. Ciò che serve è la volontà politica di affrontare e risolvere, una volta per tutte, almeno alcuni dei problemi storici che penalizzano il nostro territorio e le nostre imprese. Senza questa consapevolezza è difficile che si possano attuare politiche pubbliche efficaci a sostegno della Sardegna centrale. Grazie

2\* Se posso vorrei offrire un ulteriore spunto, perché faccio parte del sistema confindustriale nazionale, e una volta all'anno, siamo ospiti della Commissione europea a Bruxelles. Nell'ultimo incontro ci hanno fatto vedere alcuni documenti che illustravano quali fossero i Paesi in Europa tra i 28 a utilizzare meglio e di più i contributi europei. L'Italia era fanalino di coda. Nell'elenco delle regioni italiane, la Sardegna era di nuovo fanalino di coda. Ci hanno chiesto il motivo. Perché in Italia non sfruttate al massimo le agevolazioni che avete? Perché non fate una programmazione adeguata? Questo è quello che ci hanno chiesto.

### **Michele Carrus**

Buongiorno a tutti e grazie per il cortese invito a quest'interessante e utile iniziativa dell'ISPRM.

Al di là delle parole di delusione con le quali il grande Emilio Lussu aveva accompagnato l'approvazione dello Statuto d'autonomia per la nostra isola, è opinione corrente, che vedo molto diffusa tra esponenti politici, nel mondo della cultura, nella società sarda, che noi abbiamo fatto finora un pessimo uso dell'autonomia speciale nella nostra regione, tanto che possiamo classificarne la storia, forse, come una sequela di occasioni mancate. Il fatto è che abbiamo perso l'abbrivio in più di una circostanza per effettuare una riforma capace di esaltare i principi di autogoverno sanciti nello Statuto d'autonomia e che ci consentisse, per questa via, di andare avanti con fiducia, ispirando a criteri di efficienza ed efficacia la programmazione e lo svolgimento dell'attività di governo del nostro territorio, per la gente che lo abita.

È anche per simili considerazioni che, insieme ad altre forze sindacali e a un gruppo di intellettuali, esponenti del mondo accademico e della società civile, qualche anno fa ci mettemmo pure noi a sollecitare una riforma dello Statuto sardo, e insieme a esso una riforma della legge sta-

2\* Ulteriore intervento, fatto a conclusione degli interventi programmati.

tutaria che volevamo la accompagnasse contestualmente, richiedendo l'avvio di un "processo costituente". Vorrei ricordare qui a tutti noi che c'è stato anche un referendum popolare che aveva scelto di dar luogo a un processo riformatore accompagnato da una modalità partecipativa quale la convocazione di un'apposita assemblea rappresentativa regionale: si tratta certo di un passaggio di difficile interpretazione dal punto di vista della sua forma e dell'inquadramento giuridico-istituzionale con cui avviare una riforma della nostra autonomia, ma quella resta tuttavia un'istanza popolare forte, che ha caratterizzato una domanda che in qualche modo va raccolta.

Ora per noi, come organizzazioni sindacali, vi sono almeno tre ordini di ragioni per le quali siamo molto interessati alla riforma della nostra autonomia.

Il primo ordine di ragioni è quello dato dalle nostre condizioni di sviluppo sociale ed economico. Vogliamo cioè ragionare della esigibilità, oggi, dell'articolo 13 del nostro Statuto speciale, il quale postula l'adozione di un piano di rinascita per l'Isola da parte del Governo e della Regione, anche alla luce del novellato titolo V della Costituzione, soprattutto dell'articolo 119 con riguardo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di servizi per la realizzazione di una piena cittadinanza delle popolazioni, in particolare di quelle delle realtà territoriali più svantaggiate, e alla luce dell'articolo 9 e del Capo V della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, concernenti il fondo regionale perequativo e gli interventi speciali da adottare.

Si tratta, cioè, di avere la capacità di individuare, raccogliere e convogliare risorse da utilizzare bene per traguardare obiettivi di crescita armonica ed equilibrata, dal punto di vista economico e sociale, di una realtà che soffre di un forte ritardo di sviluppo. Va detto con chiarezza, è inutile girarci intorno: questa nostra condizione è fotografata spesso da molti studi.

Penso a quante volte i rapporti del Crenos o quelli di Bankitalia ci hanno spiegato che abbiamo un'eccessiva terziarizzazione del nostro tessuto economico, un terziario composto per lo più di servizi al consumo piuttosto che di servizi all'impresa che sono ciò che, invece, caratterizza le società postindustriali. Abbiamo una debolezza strutturale del nostro apparato produttivo, che va assolutamente rinforzato, perché altrimenti ci condanniamo a un destino di forte dipendenza dall'esterno per l'acquisizione di beni e servizi essenziali per il nostro tenore di vita, e perdiamo risorse per far leva sui fattori utili a migliorarlo ancora.

Abbiamo un livello di infrastrutture e uffici pubblici sostanzialmente insufficiente, da cui trae alimento anche un abnorme mercato delle professioni liberali, dei servizi alla persona, dell'intermediazione mobiliare e immobiliare, sviluppatisi appunto in funzione succedanea rispetto alle gravi carenze dei servizi pubblici che connotano la debolezza delle nostre istituzioni locali.

Penso a quante volte il professor Bottazzi, dell'Università di Cagliari, ci ha ricordato che a tutto questo si accompagna una debolezza demografica drammatica, perché è da un bel po' che ogni sacrosanto anno che passa l'indice di vecchiaia della nostra popolazione peggiora di sei punti percentuali. Perché abbiamo un indice di dipendenza strutturale, cioè il rapporto tra popolazione non attiva e popolazione attiva, che ha già superato il 50%. Perché le proiezioni demografiche, nei differenti scenari, ci consegnano l'immagine della riduzione di forse più di 400.000 residenti nell'Isola entro i prossimi quarant'anni. Perché tutto ciò contribuisce ad allentare e a rendere ancora più debole il nostro mercato interno e, quindi, la possibilità di realizzare qui quel processo di sviluppo economico che è fundamentalmente mancato nella nostra storia, caratterizzata soprattutto da dominazioni straniere che hanno depredato e abusato continuamente delle nostre risorse. Ecco il motivo per cui, benché taluni indulgano forse troppo a farlo da un punto di vista orgogliosamente identitario, rivendichiamo anche atti risarcitori di questo portato della nostra storia plurisecolare.

Ma, insomma, quello che voglio dire è che ci troviamo in una condizione nella quale non è facile generare qui processi di accumulazione primitiva che ci consentano di perseguire una traiettoria classica della crescita del nostro sistema produttivo, e quindi del nostro sviluppo economico e sociale. Sono invece necessari grandi balzi in avanti. Ma proprio per questo è necessaria anche una logica partecipativa nell'individuazione di strategie convincenti e di buona prospettiva: sono quelle che puntano sui settori tecnologicamente più avanzati e sulle filiere che ci puoi costruire attorno, quali, ad esempio, l'economia circolare e i nuovi materiali, la *green and blue economy*, le nuove energie e le reti intelligenti, il digitale e l'*ICT*; la meccanica fine, la mecatronica e le nanotecnologie; le biotecnologie, la bioedilizia e la domotica, il settore aero-spaziale; ma sono anche l'*agrifood*, l'agricoltura di precisione e la trasformazione manifatturiera delle produzioni primarie, il turismo esperienziale e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici... in una parola, tutti quegli elementi fattoriali e quei settori che possono ca-

ratterizzare il nostro potenziale di sviluppo per collocarci alla guida dei processi di sviluppo e non al faticoso inseguimento di quel che matura sul piano globale, per acquisirlo sempre in ritardo.

Ecco perché è necessario che noi ci dotiamo di una capacità di programmazione appropriata che sia capace di convogliare bene l'utilizzo delle risorse locali, nazionali, comunitarie, nella realizzazione di una strategia coordinata e plurifonte di sviluppo che deve essere innanzitutto ampiamente condivisa, perché è necessario concentrare gli sforzi intorno a obiettivi selezionati in quanto meritevoli, e non è possibile che a ogni cambio di maggioranza politica si azzeri tutto e si decida di ripartire da capo. Vi sono processi riformatori, oppure l'innescarsi di grandi processi di sviluppo attrattivi di investimenti, che richiedono strategie di lungo periodo che, in qualche maniera, devono essere in buona parte salvaguardate e questo riesce meglio se è condiviso in modo trasversale.

Riforme buone e riforme di struttura hanno bisogno di stabilità, e assicurare stabilità a delle riforme buone significa rendere il percorso che le realizza coinvolgente, ampio, partecipato, al di là, quindi, dei numeri che possono essere assicurati da una maggioranza occasionale più o meno ampia, più o meno eterogenea. Non si realizzano così o non si fanno bene e invece questo è fondamentale. È meglio, cioè, fare uno sforzo in più per cercare di convogliare energie positive tali da assicurare condivisione e dunque ampio respiro e durata alle riforme che si mettono in campo, piuttosto che cercare di realizzarle secondo una visione unilaterale dei percorsi e degli obiettivi da perseguire, perché questo le renderebbe precarie e forse, alla fine, dannose.

Superare questi tratti di arretratezza significa, innanzitutto, fare della scuola, dell'istruzione e della ricerca uno dei fattori trainanti di queste politiche di piano, perché l'innovazione è ciò che ti permette non soltanto di realizzare questi obiettivi di sviluppo nei settori innovativi, ma di riqualificare anche le tue produzioni tradizionali, in modo particolare, quelle dell'industria manifatturiera ed estrattiva e quelle dell'agricoltura, quel settore per noi così identitario che però concorre, in realtà, alla produzione di reddito, di occupazione, di mezzi di sostentamento della nostra gente in misura troppo piccola rispetto alla composizione complessiva della ricchezza disponibile nella nostra regione e, soprattutto, rispetto al potenziale offerto da tanta terra calpestata da pochi piedi ...

Ecco perché lo sviluppo economico e sociale è un tema che richiede un'organizzazione efficiente ed efficace dei nostri poteri autonomistici.

Per il secondo ordine di ragioni, per cui siamo interessati alla riforma dell'autonomia regionale, traggio spunto da questa conclusione: che a noi serve un'amministrazione efficiente per un governo efficace della regione. Perché altrimenti a che cosa ci servirebbe reclamare maggiori poteri autonomistici? La riforma dell'autonomia deve consegnarci un'amministrazione efficiente ed efficace, che sa guardare e indirizzare bene tutto ciò che si muove intorno a essa e non invece mortificare ogni slancio vitale delle persone, delle imprese, dei sistemi locali, asfissian-doli con bolli, timbri, scartoffie, procedure infinite. Una burocrazia che diventa spesso untuosa, dentro la quale, tra l'altro, talvolta si nascondono episodi poco nobili di corruzione e di concussioni.

E allora come si ottiene maggiore efficienza ed efficacia della burocrazia regionale?

Innanzitutto deve essere fatta una poderosa opera di delegificazione e di semplificazione normativa del *corpus* legislativo regionale attraverso la redazione di testi unici e di leggi quadro che sappiano riunificare e contestualmente abrogare, ogni volta che se ne approvi uno, tutto quello che c'è di ridondante, che abbiamo ereditato e si è stratificato nel tempo. Ma serve un'opera di semplificazione anche nella regolamentazione, che molto spesso è creativa, che molto spesso serve non a chiarire, semplificare e snellire i procedimenti, ma a complicarli ancora di più e a rendere difficilmente applicabili anche i propositi di riforma migliore. Poi, questo si fa se si assume, per esempio, l'idea che la nostra macchina amministrativa regionale lavori per obiettivi, con orizzontalità delle funzioni distribuite negli assessorati e nei loro uffici, piuttosto che attraverso "dicasteri" chiusi, autonomi, nessuno dei quali dialoga con gli altri, ma ognuno dei quali rivendica l'esclusiva di una parte dei procedimenti e degli atti. Oggi, infatti, si può descriverne il funzionamento, in moltissimi casi, con il noto *refrain* che la mano destra non sa quel che fa la sinistra. Ma assumere quest'ottica significa assumere anche un quadro di responsabilizzazione della dirigenza dell'apparato regionale non soltanto rispetto alla correttezza dell'azione amministrativa – e qui è il ginepraio di norme e regole spesso involute e contraddittorie che induce all'estenuante lentezza delle procedure e all'eccesso di cautela da parte dei decisori, spinto talvolta fino alla paralisi degli atti – ma anche rispetto ai risultati da conseguire; ed è a questi che andrebbero per davvero condizionati, in parte significativa, gli incentivi erogati, costruendo un quadro di riferimento che sappia valorizzare gli strumenti d'incentivazione insieme al perseguimento degli obiettivi. E sono gli

obiettivi di amministrazione che misurano l'efficacia dell'utilizzo delle risorse destinate alle diverse politiche pubbliche che si realizzano.

Questo postula una revisione radicale sia della legge regionale n. 31/98, che disciplina l'organizzazione degli uffici e del personale, la quale risulta ormai per molti aspetti superata dalla successiva normativa nazionale e dalla stessa riforma del Titolo V Costituzione, come è emerso da alcuni tentativi abnormi di legiferazione in contrasto con l'ordinamento statale che ci sono stati in epoca recente che, trattando tra l'altro proprio di riforma di enti regionali, sconfinavano su materie su cui il legislatore regionale non è competente, in campi su cui imperano vincoli e garanzie costituzionali e il diritto civile; sia soprattutto la cancellazione o la totale riscrittura della legge regionale n. 1/77, quella che definisce l'assetto del governo regionale e dei rapporti tra governo e cittadini, governo e amministrazione, governo e parlamento locale.

Qual è il modello al quale possiamo guardare? Quello dei comuni, le istituzioni comunali? Ma è davvero realistico pensare che sia la legge a fissare in modo rigido quali sono le competenze e i soggetti di un organo esecutivo di governo che si occupano chi di che cosa? Oppure è possibile immaginare che l'assetto di una giunta, organizzata magari per forme dipartimentali, sia variamente messo in funzione degli obiettivi di governo che chi ha democraticamente vinto le elezioni assume?

Io penso che certamente oggi serva rivedere – e questo è il motivo per cui a suo tempo parlavamo anche di contestuale riforma della legge statutaria insieme a quella dello Statuto – il rapporto tra Presidente e Giunta, tra Presidente, Giunta e Consiglio, tra amministrazione e cittadini, perché rispetto a oltre 40 anni fa è cambiato il mondo, l'economia, la società, gli istituti della democrazia, la stessa percezione della *res publica* da parte dei cittadini.

E penso che debbano essere previste non soltanto delle forme di consultazione popolare occasionale, come avviene per i referendum consultivi o abrogativi, ma anche delle forme e luoghi stabili di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni sociali in cui si articola e vive la nostra democrazia liberale; e sono convinto che occorra assicurare delle corsie preferenziali ed esigibili per la discussione, la possibile modifica e l'eventuale approvazione delle leggi di iniziativa popolare, le quali talvolta risultano molto utili anche a dare uno scossone all'inerzia politica oppure a riportare su un certo livello di priorità l'attenzione del governo e del legislatore regionale.

Serve, inoltre, una riforma della legge elettorale, perché quella che ab-

biamo è una vera schifezza, lo vogliamo dire? Una legge che sembra scritta in un asilo infantile! È stata concepita in funzione di equilibri di potere che poi, costruiti a tavolino, sono stati smentiti dagli elettori. Ma è assurdo che una legge tenga fuori dalla rappresentanza consiliare chi ha preso 70 mila voti e metta invece tra i banchi del Consiglio regionale alcuni onorevoli fondoschiene – ché delle relative teste poco si sa – i quali hanno preso, invece, il voto di quattro loro amici al bar e di quindici parenti! Perché questo è quello che discende da questa pessima legge elettorale: rifarla è dunque prioritario.

Io penso che serva anche reintrodurre forme esigibili di partenariato economico e sociale, perché nella scorsa legislatura si è venuta a manifestare anche una sorta di furia iconoclasta nei confronti del Crel, che pure svolgeva la propria attività, ma, considerato a torto una fonte di spreco, è stato attaccato e poi cancellato a prescindere: questo si desume dalle parole del relatore in aula della proposta di legge abrogativa, che ammise candidamente di non aver mai letto nulla che fosse stato prodotto dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, organismo composto dalle forze sociali locali. Ebbene, a ragion veduta possiamo dire che esso, che costava in tutto meno di un solo consigliere regionale, aveva una produttività largamente superiore a quella espressa in un'intera legislatura da parte di interi gruppi consiliari! Io non so se quella che avevamo sia la formula da riproporre, so però che è assolutamente indispensabile prevedere strumenti che rendano esigibile il partenariato economico e sociale, le varie forme di associazionismo in quei corpi intermedi che costituiscono l'ossatura di una democrazia moderna e avanzata. In queste è escluso proprio in virtù delle modalità partecipative riconosciute alle diverse forme in cui si organizza ed esprime un pensiero collettivo, che il "principe" s'affacci al balcone e affermi il suo dominio per acclamazione della folla, variamente istigata o soggiogata; è la partecipazione che limita e impedisce che, nelle logiche dell'autoreferenzialità tra le sole forze politiche, qualcuno pensi di poter comandare anziché di avere soltanto temporaneamente diritto a governare.

Questa riflessione ci rimanda anche a un tema che è già emerso in questo dibattito, che è quello della riqualificazione del ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali e dell'Associazione dei comuni e degli enti locali, ma anche di tutte le altre forme e modalità in cui si sviluppa oggi l'attività istituzionale. Penso alle università, ad altri enti e alle loro associazioni, ad altre realtà aggregative tematiche che sono indispensabili una democrazia: movimenti giovanili e studenteschi, femminili,

ambientalisti, culturali, ricreativi e sportivi, il volontariato sociale e l'attività sussidiaria che questi soggetti collettivi spesso incarnano.

Serve dunque un riordino del sistema delle Autonomie locali, come ha detto bene il Presidente della prima commissione consiliare regionale. Io condivido che questo sia un altro elemento prioritario. Lo dico perché la legge regionale "Erriu", e la legge "Delrio" alla quale era ispirata, si sono purtroppo rivelate evidentemente e profondamente sbagliate. Entrambe avevano scommesso sostanzialmente su una riforma costituzionale che è stata bocciata dai cittadini con il referendum.

Io penso che ci sia bisogno senza dubbio di ragionare delle forme in cui si realizzano le unioni degli enti locali per la gestione dei servizi in forma associata, in ambiti ottimali di prestazione a vantaggio dei cittadini, con risparmi anche nei costi; ma bisogna anche immaginare quali siano le aree territoriali strategiche in cui operano, realtà che devono avere un rango istituzionale, altrimenti non sono in grado di svolgere adeguatamente alcuna vera funzione amministrativa. Si tratta di definire ambiti in cui si realizzano attività di programmazione e di governo del territorio in area vasta, forme adeguate di partecipazione delle istituzioni locali alla programmazione generale. Perché è soltanto in area vasta che definisci gli ambiti strategici delle politiche di sviluppo, se tu vuoi scegliere quali filiere produttive incentivare, in che modo incentivarle, dove localizzare degli investimenti, come disciplinare il governo del territorio. Non è possibile che questo compito sia posto in capo a un solo soggetto, la Regione, che diventa il nuovo Moloc, che non avrà mai un rapporto paritetico nel confronto con il singolo Ente locale, soprattutto con un piccolo comune, come ad esempio di Baratili San Pietro. È del tutto evidente che non possa essere così, o stiamo scherzando? Aggiungerei fortunatamente, per certi versi, ma ciò non fa venir meno il bisogno di far concorrere le comunità locali, nell'ambito riconoscibile nel quale esprimono l'insieme delle relazioni storico-culturali, economiche, sociali e politiche che legano assieme le popolazioni di un territorio, come recita la L. 142/90, al disegno del destino comune.

Quindi io credo che se non si vogliono più le province (messo da parte il fatto che le province sono ancora lì, finché non cambia la Costituzione!), ma si vuole e si deve ragionare su quali ambiti strategici sia opportuno articolare la programmazione della nostra Regione, ragioniamo allora di consorzi obbligatori, ragioniamo di qualche cosa che non sia aleatorio come quelle forme di associazionismo volontario e a scadenza tra EE.LL. che erano previste nel disegno di legge originario dell'allora



assessore Erriu, alle quali, per definizione, non potresti affidare alcuna stabile funzione pubblica.

C'è, infine, un terzo ordine di ragioni, per il sindacato generale, a una seria riforma della nostra speciale autonomia. Esso è dato dal fatto che stanno prendendo corpo nel nostro Paese dei processi di riforma istituzionale in direzione di un'autonomia differenziata che mi fa condividere le preoccupazioni del prof. Gianfranco Viesti, dell'Università di Bari, quando parla di "secessione dei ricchi". Quella roba lì, in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di servizio pubblico a garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, come prevede la Costituzione, e dietro la convinzione che ci sia un presunto residuo fiscale, calcolato con criteri spannometrici, di cui dovrebbero beneficiare le regioni più ricche del Nord "secessionista", che si accaparrerebbero per questa via quote maggiori di trasferimenti statali (cioè tratterrebbero sul proprio territorio fette maggiori di risorse proprie utilizzabili per realizzare livelli migliori di prestazioni per i propri cittadini in aggiunta a quelli definiti a costi standard), ecco, quella roba lì significa immaginare che vi sia una gerarchia tra i cittadini e nell'esercizio stesso dei diritti di cittadinanza, quelli di serie A, e quelli di serie B, perché è evidente che soltanto chi disponga di un *surplus* di risorse sarebbe in grado di finanziarsi quello che più gli aggrada.

Il punto è che noi abbiamo un elemento distintivo, irriducibile e innegabile, che postula un impegno della comunità nazionale se vuole integrare la nostra regione in condizioni appunto di pari opportunità rispetto al resto dei cittadini e dei territori del nostro Paese ed è il riconoscimento della nostra condizione di insularità come causa di uno svantaggio strutturale bisognoso di misure perequative. Perché queste si realizzino serve la disponibilità di strumenti, misure, interventi e risorse dedicate, per porre cittadini, imprese, il nostro sistema economico e sociale locale in condizioni di pari opportunità, anche competitive, con il resto della comunità nazionale e internazionale.

E questo si può ottenere facendo in modo che tale principio sia assunto innanzitutto dal Governo del nostro Paese, che vada quindi a negoziare con l'Unione Europea l'autorizzazione ad adottare misure differenziali per l'Isola, senza impattare negativamente con la normale disciplina sugli aiuti di stato e con le regole *antitrust*, piuttosto che con l'idea soltanto di modificare il dettato costituzionale perché preveda appunto questo principio (lo dico con grande rispetto per i proponenti la riforma costituzionale a sostegno della quale hanno raccolto molte migliaia

di firme). Si tratta di dare un'interpretazione estensiva delle regole europee, anche sulla base dell'art. 174 del Trattato di Funzionamento UE, che già contempla tali possibilità per regioni svantaggiate e ultraperiferiche, al fine di alleviare realmente quella condizione di svantaggio che è oggettiva, reale, materiale, non soltanto percepita, e che pone la nostra terra e i cittadini che l'abitano in uno stato di bisogno particolare per poter essere integrati in modo onorevole nella loro comunità nazionale e internazionale di appartenenza.

Dunque noi abbiamo queste, tante altre ragioni e anche qualche idea sulle quali vorremmo confrontarci. Vorremmo che la discussione che in prima commissione si svolgerà tenga conto del fatto che esiste una composizione molto articolata della società sarda, che va molto al di là del perimetro della rappresentanza delle sole forze politiche che siedono nei banchi del Consiglio regionale, o che ne sono rimaste fuori. Per questo il Sindacato da tanti anni mette in cima alle sue bandiere nei cortei, delle manifestazioni, nelle iniziative che prendiamo, le parole "riforme, sviluppo, occupazione"; "riforme", perché siamo consapevoli del fatto che un sistema pubblico ben organizzato, una pubblica amministrazione efficiente ed efficace è un motore all'avanguardia per lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni amministrate e che partecipano a quell'amministrazione. Mentre è un freno avere una struttura inefficiente, inadeguata, antiquata per tanti versi, come quella che abbiamo. Molte esperienze in campo internazionale dimostrano che essa rappresenterebbe una forma d'intervento migliore per le politiche di sviluppo rispetto a tanti altri strumenti, quali per esempio varie misure di fiscalità di vantaggio, quali zone franche, Zes e similari. Queste si caratterizzano per lo più come interventi di segno negativo, nel senso che, non avendo soldi da investire a causa delle difficoltà di finanza pubblica, lo Stato consente di ottenere sgravi fiscali a chi decida di spendere i propri, nella speranza che imprese e investitori realizzino da sé, grazie alla fiscalità di vantaggio, gli interventi utili alla collettività; però così rinuncia sostanzialmente a guidarli positivamente con la buona politica e la buona amministrazione, concorrendovi.

Io penso che invece sia essenziale un ragionamento che riguarda il complesso delle riforme istituzionali, soprattutto nel quadro attuale della politica nazionale, che ci deve vedere capaci di disegnare da noi stessi gli strumenti per il nostro futuro, in modo aperto e franco, cercando condivisione e partecipazione, senza attardarci in dispute spesso sterili che tanto bene non ci fanno.

## Agostino Cicalò

Grazie per l'invito. Intanto, perché l'argomento è ormai evidentemente vitale per la nostra quotidianità di cittadini da una parte e di soggetti istituzionali dall'altra.

La mia rappresentanza istituzionale è, oggi, duplice: come Presidente della Camera di Commercio e della Confcommercio. La Camera di Commercio è un ente pubblico statutariamente chiamato a svolgere un ruolo attivo nel mondo dell'economia e la Confcommercio è un'associazione di categoria. Pertanto, da entrambe le prospettive vedo, seguo e vivo il problema della gestione dell'Autonomia all'esterno e all'interno della Regione e quindi della capacità dei soggetti coinvolti a essere incisivi nei processi decisionali.

Non ripeto, ma confermo quanto hanno detto, prima di me, Claudio Atzori e Giovanni Bitti, integrandolo in modo molto sintetico con una piccola riflessione aggiuntiva.

L'esperienza degli ultimi anni non ha, evidentemente, confortato nessuno, dal punto di vista della rappresentanza dell'impresa, della sua capacità – che peraltro, devo dire, c'è stata – di incidere su certi processi decisionali. C'è stato un coinvolgimento attivo ma la difficoltà sta nel trasformare tale coinvolgimento attivo in funzioni operative.

A questo fine, provo a dividere i fenomeni e la società in senso orizzontale anziché in senso verticale. Dividere i fenomeni e la società in senso verticale, come troppo spesso accade anche in ambito politico, è comportarsi come avviene nel mondo del calcio. Sto in una squadra o sto in un'altra e se sto in una squadra, la mia è la migliore di tutte, me ne assumo i meriti anche quando in realtà non faccio niente perché sto sugli spalti a guardare: però ho vinto io anche quando non ho vinto un bel niente. Con questo criterio della tifoseria troviamo, talvolta, la scusa per scaricare sugli altri responsabilità che sono anche nostre. Fuor di metafora, prendersela con i "dirigenti" («è colpa dei dirigenti regionali non fanno niente, eccetera, eccetera») è la finta soluzione di scaricare sugli altri una colpa che probabilmente è condivisa.

Se io divido i fenomeni e la società in senso orizzontale, allora incontro le Comunità locali e i loro Enti, all'interno dei quali abbiamo persone capaci di interagire, di fare, di lavorare, eccetera. In questa prospettiva, io, da rappresentante di categoria, posso lamentarmi dell'inefficienza o della non capacità dell'ente pubblico di rappresentarmi, ma poi mi devo domandare quanto io mi sia dedicato e quanto abbia sacrificato a questo processo.

L'esperienza del piano di rilancio del nuorese è, in questo senso, secondo me, assolutamente rappresentativa ed esplicativa. Come ha detto prima Giovanni Bitti (a proposito della Camera di Commercio, che pure è un ente pubblico e quindi ha rapporti molto più agevoli con la Regione) abbiamo firmato la convenzione dopo quattro anni. Dopo quattro anni, sei morto, è successo di tutto, c'è veramente un altro panorama; poi uno continua perché convinto della bontà del progetto e lo rende comunque operativo, ma dopo quattro anni, probabilmente, come diceva Tore Cherchi, i numeri iniziano a dirti che la realtà per cui tu facevi il piano oramai non esiste più.

Seguendo questa riflessione, la prima sollecitazione che mi permetto di dare a chi in Consiglio Regionale oggi dovrà individuare quali sono le linee di azione per tenere vivo un processo di crescita di questa Regione, è sviluppare una cooperazione orizzontale: cioè sul territorio, con le Comunità locali e le loro istituzioni. O si interviene su questo piano (e, devo dire, che negli anni non mi pare di aver visto grandi interventi sulla capacità della struttura di essere efficiente) oppure non c'è Consiglio o Giunta Regionale che tenga. La incapacità di produrre risultati del piano di lancio del nuorese è il risultato di una incapacità di funzionare come sistema.

Questo è un problema nodale e risolverlo deve essere l'impegno fondamentale. La politica deve essere in grado di ridisegnare una struttura operativa della Regione che *funzioni*.

Quello che ho visto io, nel processo decisionale che ho seguito direttamente, è una cosa incredibile. Nessuno era responsabile, si arriva a firmare una convenzione dopo quattro anni. Eppure la Camera di Commercio in questa convenzione ha immesso risorse proprie. Si tratta di un progetto condiviso: con soldi della Regione e soldi della Camera di Commercio. Non è stata l'aspettativa di chi dice: «faccio le cose se mi dai i soldi». No, la Camera di commercio è ente pubblico che dispone di risorse e ce le ha messe. Ciononostante, ci sono voluti quattro anni di attesa: un tempo veramente insopportabile.

Dall'altra parte non posso dimenticare (perché ho vissuto anche quello, come l'ha vissuto chiunque fosse al tavolo regionale) che la qualità dei progetti, che arrivavano – per così dire – dal basso, era – in molti casi – assolutamente inadeguata. La scarsa qualità è manifestazione di un sistema di base (talvolta, direi, anche della sua rappresentanza) incapace di disegnare progetti un po' più ambiziosi del proprio confine intorno a casa. Talvolta, la visione è molto limitata, molto locale, arrivo

a dire – senza tema di smentita – anche orientata soltanto alla propria tasca, della serie: «vediamo se mi danno un po' di soldi, così riesco a fare qualcosa». Lo dico con consapevolezza, perché ho visto progetti imprevedibili.

Il problema è che adesso non c'è più neanche il pudore di un tempo. Un tempo qualcuno avrebbe evitato di fare certe proposte. È, questo, un problema di cambiamento culturale. È un problema profondo e che rischia di innescare un ciclo vizioso anziché un ciclo virtuoso. L'assenza di pudore consente a tutti di dire, di fare, di presentarsi, di attribuirsi titolo o meriti che non si hanno, e gli altri che stanno intorno si sentono anche essi titolati a fare e ad assumere atteggiamenti di questo genere. Sicuramente, quando ognuno di noi interviene su argomenti che concernono lo sviluppo collettivo, deve riconoscere i limiti delle proprie capacità e metterci il massimo di impegno. Non risolvo questo problema importantissimo e perfino drammatico modificando una norma di legge ma è anche vero che il senso di responsabilità si crea dando responsabilità. Un sistema di centralistico non produce certamente senso di responsabilità

Parlo a nome della Camera di Commercio come parlo a nome di Concommercio, ognuno deve fare uno sforzo aggiuntivo, incrementale, di qualità; mettendoci anche – ripeto – un pizzico di pudore perché se certe cose non sono presentabili, non si presentano; è meglio evitarle ovvero è meglio avere la capacità di trovare dei partner con quali fare operazioni più ampie, più complesse e più incisive che non questo drammatico spezzettamento.

Dall'altra parte – l'ho già detto e concludo – lo sforzo che io mi aspetto da cittadino, prima ancora che da qualunque tipo di forme di rappresentanza, è un sistema pubblico il quale consenta che ognuno di noi (il quale ha messo insieme agli altri i soldi per fare progetti che da soli non potremmo fare) porti a casa un livello di efficienza ben più alto di quello odierno, che non è accettabile.

E non è solo un problema di quanto lavorano i dipendenti regionali. Anche lì, in senso orizzontale, c'è tanta gente che lavora moltissimo e gente che non fa niente, come succede da tutte le parti della società.

È inutile fare la battaglia contro gli uni mettendosi dalla parte degli altri, «perché è colpa loro»: non funziona. È colpa di chi non fa e quelli che non fanno stanno da tutte le parti. Da soggetto che nel suo piccolo ha fatto una battaglia per l'Autonomia, so che l'Autonomia non è divisionismo. Quando uno è piccolo – e noi siamo tutti piccoli – è chiaro

che deve mettersi insieme ad altri. L'Autonomia che noi vogliamo è, invece, *partecipazione e cooperazione*, efficienti ed efficaci. Allora, sforziamoci tutti di essere più attivi, produttivi e capaci di progetti radicati nel locale ma di ampi orizzonti. È questa una strada sulla quale la quale noi stessi, come Camera di Commercio (la nostra piccola Camera di Commercio, che a livello di efficienza di bilancio è al quarto posto in Italia) vogliamo metterci. Non tutti abbiamo lo stesso livello di efficienza, ma tutti dobbiamo impegnarci per seguire lo stesso percorso. O insieme produciamo progetti di qualità e, quindi, li gestiamo e li portiamo avanti insieme in processi di qualità, oppure faremo la fine de pesci più piccoli mangiati dai pesci più grossi. È una cosa, direi, naturale. Quando a Nuoro ci lamentiamo di Cagliari, a Orosei si lamentano di Nuoro, a Cagliari si lamentano di Roma e a Roma di Bruxelles nessuno va da nessuna parte. Deve prevalere il principio della solidarietà e quanto più gli attori sociali e istituzionali sono grandi tanto più devono capirlo. Spetta a loro prima di tutto credere nel valore della partecipazione progettuale da parte delle Comunità locali, quindi darle spazio con la legislazione e infine promuoverla, sostenerla e coordinarla con l'azione di governo, portandola così alla sintesi regionale e oltre.

Grazie.

### Diego Loi

Grazie all'ISPRM e al CAL per l'invito a questo interessantissimo seminario su temi molto importanti, così come richiamati da tutti, e particolarmente complessi, per la natura e per l'articolazione dei loro contenuti.

È stato richiamato da più interventi il tema dello sviluppo: dello sviluppo del territorio, dello sviluppo locale. Il tema delle condizioni e iniziative che generano o sono in grado di generare attrazione di investimenti, sviluppo imprenditoriale, rilancio industriale, tutela dell'ambiente, eccetera, è evidentemente connesso al tema delle riforme: di come le Istituzioni agiscono per governare lo sviluppo, per introdurre fattori che lo agevolino e per indirizzarlo. Il seminario ci consente, dunque, di trattare congiuntamente due temi storici della politica regionale, almeno degli ultimi 30/40 anni, i quali ciclicamente ritornano: la dicotomia tra autonomia e federalismo e le linee direttrici dello sviluppo della Sardegna. Entrambi tali temi già convergono nelle argomentazioni del Piano di rinascita e delle varie programmazioni che a livello territoriale si sono

alternate. Gli ultimi 15 anni hanno conosciuto vari strumenti: dall'ultima Programmazione Territoriale andando a ritroso fino a i Piani Integrati Territoriali, fino ai PIA etc.

Punto importante, richiamato in particolar modo dal collega, onorevole Agus, come anche dal dott. Mariani, è il metodo con cui si concepiscono e si fanno le politiche. È importante il metodo con cui si deve sviluppare il ragionamento per riforme strategiche: 'visioni', che superino il livello dell'immediata attualità e abbiano la capacità di proiettarsi nel tempo. Metodo che richiama a un forte senso di responsabilità. Compito essenziale della Prima Commissione permanente nel Consiglio Regionale (come Organo deputato all'elaborazione e alla definizione delle strategie di riforme) e, di conseguenza, più in generale, del Consiglio Regionale, è definire le linee guida delle riforme stesse. A tale fine, tutti noi stiamo portando avanti ragionamenti; sollecitati evidentemente da esperienze personali ma anche da audizioni, che la Commissione sta facendo, da interlocuzioni con il partenariato economico e sociale, insomma: da un mondo di suggestioni, ciascuna delle quali porta una porzione di propria visione della realtà e della sua prospettiva. Allora il senso di responsabilità (al quale io costantemente provo a fare riferimento) è quello del Legislatore (in questo caso il Consiglio regionale) che deve essere in grado di porre a sintesi tutte queste suggestioni, in maniera eccezionalmente sapiente, e, conseguentemente, di tradurle in una visione d'insieme quanto più oggettiva, sostanziale e positivamente determinante il futuro della Sardegna. Una delle prime sollecitazioni, che ci siamo reciprocamente fatte in Commissione, nei vari ragionamenti sviluppati, e sulla quale ci siamo già confrontati anche con il Presidente della Commissione, è quella di un'analisi il più possibile oggettiva, fredda e lucida della realtà attuale, così da definire con la dovuta ponderazione le linee sulle quali incidere per la riforma della Regione in generale e innanzitutto dei suoi enti locali.

O noi pensiamo e ci rendiamo conto che oggi il tema della riforma degli enti locali, il tema cioè della ridefinizione dell'architettura costituzionale, a livello regionale, è il tema dei temi, oppure noi cadiamo nell'errore (che è stato più volte richiamato negli interventi di oggi) di credere che siano alcune altre questioni (che fungono un po' da specchio per le allodole) la vera linea di indirizzo e la vera risoluzione di problemi, così, ripeterando gli errori che sono stati fatti nel passato. Dico questo anche con riferimento a due idee specifiche, che ho più volte e in più sedi avuto modo di richiamare. Io, infatti non credo che la riforma e lo svi-

luppo della Sardegna si ottenga ovvero si modifichi in termini positivi, mediante il ripristino della elezione diretta dei Presidenti delle Province e degli organi provinciali, così come non credo che la riforma e lo sviluppo della Sardegna passino attraverso la soppressione delle associazioni tra i comuni. Cito tali due idee come esempi perché ho l'impressione e il timore che si ricada per l'ennesima volta nel proclama di carattere demagogico o populista – chiamiamolo come vogliamo – di grandi o apparenti grandi trasformazioni dello *status quo* come elemento in grado di determinare il cambio dell'architettura istituzionale e soprattutto degli effetti che l'architettura istituzionale dovrebbero generare a livello locale.

Io sono sindaco di un piccolo comune che è Santu Lussurgiu, 2400 abitanti, considerato tra i piccoli Comuni che hanno nel tempo esercitato la propria autonomia anche in maniera forte, come per il caso della gestione della risorsa idrica, non avendo il Comune mai aderito al gestore unico Abbanoa. Nonostante questo, io credo che l'errore che il Legislatore non deve mai fare è quello di enfatizzare eccessivamente i particolarismi, tanto da elevarli a un livello tale da farli diventare regola attraverso cui poi impostare le riforme. A livello di piccole comunità, ripeto, come la mia, il tema vero non è, dal punto di vista della popolazione, quale sia la forma di delega del potere a livello sovralocale. Il problema è quello dei servizi. Il problema è quello della vita quotidiana. Il problema è quello di capire quale sia l'opportunità che noi ai nostri cittadini diamo in termini di scelta libera di vivere o non vivere nelle nostre comunità, che è il tema legato allo spopolamento, di cui io non amo molto parlare perché se ne è parlato talmente tanto che è diventato ridondante.

La ragione per la quale le nostre comunità oggi soffrono a tutti i livelli è quella delle occasioni di vita che noi diamo loro. Dico questo perché, ricollegandomi ai vari discorsi che sono stati fatti, il tema dello sviluppo locale, il tema della programmazione dello sviluppo è strettamente connesso alla capacità di capire che un'adeguata architettura istituzionale, a livello regionale, è essenziale per le occasioni di vita, di residenzialità che le nostre comunità sono in grado di offrire ai propri cittadini. Allora quando noi parliamo di qual è il modo attraverso il quale impostare la riforma, noi non possiamo dimenticare che parliamo della definizione dei compiti e dei poteri che dal livello istituzionale più alto arrivano al livello locale e viceversa; rischiamo altrimenti di compiere per l'ennesima volta scelte che diventano occasione di evidenza per qualcuno le



propone perdendo un'occasione fondamentale di riforma in grado di rispondere alle esigenze di "vivibilità delle comunità".

L'invito che ci facciamo ripetutamente in Commissione anche con alcuni colleghi è probabilmente quello di ridare valore al tempo dell'attesa, della riflessione e di fermarci a ragionare su come le comunità della nostra Sardegna vivono la propria quotidianità, perché se noi partiamo da questo punto e se ci ricordiamo come le norme cui facciamo riferimento, da quelle costituzionali fino ad arrivare a quelle locali, definiscono che la cellula dello Stato è il Comune, allora noi probabilmente, nell'ambito poi di ciò che è stato definito, cioè della consultazione, dell'ascolto, della capacità di interpretare le esigenze, noi forse riusciamo a impostare una riforma che tenga in considerazione esattamente quelle esigenze.

Quando si è discusso sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente, che sono state richiamate, ne abbiamo discusso anche alla presenza dell'assessore e continuiamo a farlo, io ho posto l'accento su un elemento che mi è sembrato andare in linea con quanto dicevo prima. Cioè che vi sia, talvolta, il tentativo di dare evidenza a dei proclami che acchiappano il popolo, che acchiappano gli elettori o che acchiappano un po' il sentimento popolare. Oggi viviamo molto l'avvento di una comunità la cui informazione è fortemente allargata, determinata dai social, cioè da una forte partecipazione – direi – virtuale sui temi della vita sociale. Ciò ha determina che si ricerchi o si provi a ricercare sempre un po' il capro espiatorio, l'obiettivo da abbattere, il nemico da combattere, che genera consenso.

Su questa falsariga io credo che si sia cavalcato anche la questione delle associazioni dei comuni, quasi fosse un riproporre ridondanze che aggravavano l'architettura istituzionale dei rapporti a livello di Regione e a livello di Regioni, quindi di Stato, allontanando magari da una efficienza della burocrazia.

Io su tale questione invece credo che bisogna fare molta attenzione al rapporto tra esercizio della individualità e importanza della identità. In che senso? Nel senso che i modi attraverso i quali le nostre singole comunità hanno avuto la possibilità di esprimersi negli ultimi 30/40 anni, ha dimostrato che a livello regionale la capacità di relazione tra i vicini è stato un elemento di forte esercizio della democrazia nella misura in cui piccole realtà comunali e vicine hanno avuto la possibilità di ragionare insieme, di conoscersi, di capirsi: e questo è un grande esempio di crescita culturale, ovvero che nel confronto si trovano occasioni di grande

crescita personale, individuale e delle proprie comunità. Si sono abbattute barriere, si sono create relazioni tra i comuni e questo, dal mio punto di vista, è un grande esercizio di democrazia. Le forme attraverso le quali gestire i rapporti, le deleghe, le funzioni l'esercizio dei servizi sono tema di riforma, sono tema di grandi ragionamenti, di importanti ragionamenti da fare, ma io credo che non bisogna mai dimenticare che attorno alle esigenze, all'analisi delle micro realtà si debba costruire la riforma e non viceversa. Altrimenti noi compiremo per l'ennesima volta l'errore di disegnare un'architettura istituzionale che non è in grado di interpretare e rispondere con coerenza alle esigenze delle collettività.

Questo è il metodo fondamentale che io propongo che nei lavori della Commissione, ovvero fermarsi a un'analisi oggettiva e concreta dalla realtà che proviene da una innumerevole quantità di fonti, di esperienze, ivi compresa quella di oggi.

La definizione dell'architettura istituzionale di un processo di riforma della Regione Sardegna è talmente importante che ciascuno di noi che oggi siede in Consiglio Regionale ha come proprio fardello, sulla propria groppa, una responsabilità, un valore della responsabilità che è veramente epocale.

Io credo che non ci possiamo più permettere di discutere e di porre all'attenzione preliminare oggi, specie in questa fase particolare dell'agenda politica, se debba essere creata la provincia della Gallura, o la provincia del medio Campidano o la provincia del Sulcis-Iglesiente. Io credo che oggi prima di arrivare a quel punto si debba veramente mettere sul tavolo il ragionamento su una visione strategica complessiva: su ciò che è il destino, ciò che è il futuro che si vuole definire per questa nostra Isola e, sulla base di questo, delineare in forma strumentale e funzionale, quali siano le migliori iniziative e azioni da porre in essere perché si dia seguito a quanto ipotizzato. Altrimenti noi continueremo a parlare di comuni che si spopolano, continueremo a parlare di giovani che vanno via perché nelle nostre comunità non esiste più l'interesse alla residenzialità.

Ecco, io credo che questo sia veramente la responsabilità che è in carico a ciascuno di noi e il mio auspicio, anche per la funzione che svolgo, sia quello che la fretta non sia cattiva consigliera, ma che si lavori in maniera profonda a una riforma che diventi veramente in grado di superare le legislature e di segnare in maniera molto chiara e oggettiva gli strumenti attraverso i quali le nostre comunità possano immaginare di costruire un percorso di sviluppo.

Io ringrazio ancora per l'invito e per questa grande occasione di arricchimento personale che è stato il confronto con tutti voi.

### Mariano Mariani

Grazie presidente, un ringraziamento anche da parte mia ovviamente per quest'opportunità di fare assieme a voi questi ragionamenti, centrali per la prospettiva e lo sviluppo della Sardegna. Per i temi che stiamo trattando, il direttore di un parco naturale in questa tavola rotonda potrebbe sembrare quasi un'anomalia. Non lo è però, perché l'importanza dei temi della tutela ambientale e della sostenibilità sono centrali nell'ottica delle future prospettive di sviluppo della Sardegna. Quindi, la sostenibilità può essere una chiave dei ragionamenti che stiamo facendo. Ma non voglio partire dal tetto, voglio partire dalle fondamenta dei ragionamenti.

Prima di fare il direttore di un ente parco mi sono occupato di programmazione territoriale e sviluppo locale, continuo a occuparmene ancora oggi nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, e sono convinto che l'angolo visuale di chi vive quotidianamente a contatto con le comunità locali, peraltro quelle che operano all'interno e a ridosso di un'area naturale protetta, possa essere di stimolo e proposta per il nostro dibattito. Per partire dalle fondamenta, credo sia essenziale porre in primo luogo una questione di metodo per stabilire da dove si debba cominciare a ragionare. Io non lo so se ieri il professor Sabbatini, nella prima giornata dei lavori, abbia ricordato l'importanza delle questioni di metodo. Se non l'ha fatto, provo a farlo io. Negli scritti sul tema che oggi affrontiamo, Sabbatini, ricorda sempre che ci sono tre momenti essenziali di cui dobbiamo assolutamente tenere conto. Sono tre questioni e concetti al massimo livello di astrazione e a prescindere dal contesto in cui ci troviamo: valgono per la Sardegna, ma per qualsiasi altro territorio. Il primo momento è un momento, potremmo dire, identitario e di riflessione sulla visione strategica. È un momento che coinvolge il popolo, i *desiderata* del popolo, il meglio che un popolo in un dato contesto possa esprimere, in termini di scelte strategiche. Il secondo momento, coerente con il primo, è quello della definizione del modello di sviluppo economico. Il terzo momento, infine, attiene alle conseguenti riforme istituzionali e organizzative necessarie, in quel dato contesto, per attuare il modello di sviluppo scelto, in coerenza con il momento identitario e i *desiderata* del popolo. Sono tre momenti distinti sul piano del me-

todo, anche se tra gli stessi corre una relazione d'ordine di tipo logico-temporale nel senso che prima viene la scelta strategica, il rispetto dei principi identitari e della volontà popolare, poi viene il momento della costruzione del modello dello sviluppo economico e sociale e solo a conclusione del percorso si può affrontare la questione delle riforme istituzionali che devono accompagnare i processi di sviluppo. Se guardiamo al nostro recente passato, si può certamente affermare che una strategia fu delineata. Abbiamo vissuto, e ne continuiamo a vedere gli effetti ancora oggi, un modello di sviluppo centrato su una determinata strategia. Il piano di rinascita varato in Sardegna negli anni sessanta aveva una precisa strategia: quella della piena occupazione attraverso l'industrializzazione forzata. Ma fu o no una strategia delineata in coerenza con i *desiderata* del popolo sardo? Non lo dico io, ma la storia ci dice che la strategia emersa dagli stati generali del popolo sardo fosse un'altra e molto più rispondente alle nostre vocazioni agro-pastorali e di sviluppo del turismo. Tuttavia, a seguito di quella strategia, fu varato un modello di sviluppo economico, fortemente centrato sull'industria di base, con attenta definizione degli obiettivi generali, degli obiettivi specifici, delle specifiche azioni e delle ingenti risorse finanziarie, messe a disposizione dello Stato, a copertura di quelle azioni. Nel contempo, ma come fosse tutta un'altra partita, abbiamo anche assistito ai tentativi della classe politica e dirigente regionale, tentativi anch'essi fortemente condizionati dalle note ingerenze dello Stato centrale, di allineare a quelle scelte di sviluppo gli assetti istituzionali e quelli organizzativi della macchina amministrativa regionale, nel "rispetto" del nostro statuto autonomistico. Oggi possiamo dire come mancò completamente la consapevolezza della natura e delle relazioni logiche e temporali che dovrebbero intercorrere fra i tre momenti essenziali di metodo di cui stiamo discutendo. Fu proprio questa mancata consapevolezza che ha determinato le non certo positive conseguenze di quanto verificatosi in Sardegna negli ultimi settanta anni.

Oggi rischiamo di commettere gli stessi errori e il nostro dibattito mi sembra troppo centrato sugli aspetti istituzionali delle riforme, data anche la loro complessità: nei rapporti della regione con lo stato e l'unione europea, nelle questioni interne che attengono soprattutto alla riforma delle autonomie locali, dopo il "pasticcio" della questione legata alla soppressione, poi rientrata, delle province. Non discuto sull'importanza di questi temi che riguardano le riforme, però noi oggi perderemmo un'occasione se non inquadrassimo correttamente la questione di me-

todo che ho richiamato nella premessa del mio intervento. Non lo dico, io sto solo facendo sintesi dello sforzo di riflessione che eminenti economisti, sociologi, esperti ci hanno consegnato. Non possiamo continuare a parlare, contestualmente, di riforme istituzionali e di modello di sviluppo come se fossero la stessa cosa; di riordino degli strumenti della programmazione, come se fossero parte di una riforma istituzionale o parte dell'attuazione di un modello di sviluppo. Così proprio, non si capisce più di cosa stiamo parlando.

Ecco perché sto insistendo molto sugli aspetti di metodo e sull'esigenza che su questo non ci possano essere divisioni o contrapposizioni, o peggio strumentalizzazioni politiche. È un percorso complesso e anche lungo, perché così come ci sono voluti settant'anni per sperimentare un'autonomia che oggi non funziona, presumibilmente ce ne vorranno altri settanta prima che si riesca a definire e attuare un percorso corretto sotto il profilo del metodo. Allora è evidente che non possiamo attendere il lungo periodo per contrastare le logiche di una globalizzazione sempre più aggressiva per i territori deboli come la Sardegna, ormai sfiancata dal vecchio modello di sviluppo. Serve un giusto compromesso, nel rispetto di una corretta impostazione di metodo. Dobbiamo avviare un percorso di piena consapevolezza sulla complessa prospettiva di medio-lungo termine, gestendo in modo funzionale e non contraddittorio la transizione, ma sempre con riferimento ai tre momenti essenziali: la strategia, il modello di sviluppo, le riforme possibili nel breve-medio periodo. Con riferimento alla strategia, consentitemi di ricordare che non possiamo prescindere dal contesto globale in cui viviamo, dalle conseguenze sulla nostra regione della globalizzazione, e delle rivoluzioni tecnologiche che, nel bene e nel male stiamo sperimentando. La globalizzazione sta generando, in via sempre crescente, una progressiva de-territorializzazione di milioni di esseri umani che vengono sradicati dalle loro terre di origine o per la mancata convenienza economica a restare, o per il "land grabbing", o peggio in risposta a guerre civili e carestie sempre più spesso legate queste ultime ai cambiamenti climatici. È questo un fenomeno epocale che tocca da vicino sia il nostro continente europeo, incapace di gestire queste migrazioni di massa, sia, ancora più vicino a noi, il fenomeno, del tutto assimilabile nelle cause che lo determinano, allo spopolamento dei territori delle aree interne e più povere della Sardegna. Anche per rispondere a queste dinamiche e per tornare ancora su questioni che hanno a che fare con l'ambiente, ci troviamo oggi di fronte a scelte strategiche ineludibili: vogliamo continuare a per-

petuare un modello di sviluppo centrato sulla linearità, o voltiamo con decisione verso un modello di economia circolare?

Con le logiche dell'economia lineare, anche per sfamare una popolazione mondiale che al 2050 raggiungerà i 9,5 miliardi di persone, continueremo a prelevare risorse fino al loro esaurimento, a distruggere e incendiare foreste per produrre materie prime da trasformarle, e tutto ciò che non servirà a lasciarlo come rifiuto, inquinando e depauperando i territori. In Sardegna le conseguenze del modello lineare dell'industrializzazione di base ha generato circa 400.000 ettari di terreni "inquinati" che devono ancora essere bonificati e che, pertanto, sono oggi sottratti alla possibilità di essere utilizzati per lo sviluppo. Non è banale, sono ancora lì da bonificare, 400.000 ettari, circa il 20% della superficie totale della Sardegna. L'economia circolare è invece pensata per potersi rigenerare da sola, per riutilizzare i materiali in successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi e rispettando la salute del nostro pianeta. Allora, questa è una scelta di fondo, ma chi la deve fare la scelta di fondo? Un tema così rilevante è oggi totalmente ignorato. Mancano i luoghi del confronto e il compito viene lasciato alla politica. Dopo ogni tornata elettorale, il Presidente della Regione, nella prima seduta del Consiglio Regionale, consegna all'aula le sue dichiarazioni programmatiche che andranno a determinare tutte le successive scelte strategiche della programmazione regionale. E, dunque, chi fa queste scelte? Le fa il Presidente della Regione nella sua stanza, scrivendo venti pagine e raccontandole ai consiglieri regionali secondo la sua personale visione. Certo, è un Presidente eletto, e dobbiamo rispettare la democrazia, è un Presidente della Regione che dovrebbe raccogliere, le istanze partecipative dei cittadini, delle comunità e dei territori. Questo però non avviene, o avviene solo in minima parte. E, quindi, con quell'atto, più formale che sostanziale, di inizio legislatura, si svilisce il momento identitario, si svilisce quello che dovrebbe essere il momento della più ampia partecipazione del popolo alla definizione delle strategie.

Mi dispiace essere così duro, ma o ci capiamo su queste essenziali questioni di metodo, o stiamo continuando ad andare, a reiterare delle ritualità della politica che non ci portano da nessuna parte.

Sono meccanismi che una classe dirigente deve avere ben chiari se vogliamo intervenire correttamente sulla transizione, guardando alla grande riforma di lungo periodo. Quindi per gestire al meglio la transizione diamo un maggiore rispetto ai tre momenti metodologici e cominciamo con il trasformare una ritualità politica in qualcosa di più pregnante e

sostanziale. Facciamo delle dichiarazioni del Presidente il momento terminale di una riflessione vera fra le forze vive della società. Un percorso qualificato di partecipazione del popolo, regolamento, che poi porterà il Presidente della Regione a fare le sue dichiarazioni programmatiche. Non sono io che deve dire in che modo fare tutto questo. Dico che la politica dovrebbe farlo. La strategia va poi accompagnata dalla definizione del nuovo modello di sviluppo. Ma quale modello di sviluppo? Vogliamo continuare a difendere l'industrializzazione di base? Rispondere di no, non significa non volere l'industria, significa voler rinunciare a quella industria e alle sue logiche lineari. Prima ancora però dobbiamo interrogarci su come si produce ricchezza endogena all'interno di un territorio? Sviluppo, infatti, in estrema sintesi, significa la capacità di un territorio di produrre ricchezza al proprio interno. Come si produce la ricchezza all'interno di un territorio? Qualcuno, guardando alla nostra storia industriale, potrebbe dire che la ricchezza si produce con l'industrializzazione forte. No, non è così. È stato ormai dimostrato, cito sempre il professor Sabattini, che trattasi di sviluppo fittizio. Quel modello dell'industria di base non produce ricchezza endogena, quel modello produce, forse ha prodotto un miglioramento delle condizioni di vita dei sardi, tutto quello che vogliamo, certamente, la Sardegna se ne sarà anche avvantaggiata, meno male, ma non ha prodotto reddito e ricchezza endogena, ha solo consentito ai sardi di consumare "reddito disponibile" ovvero risorse trasferite dal resto del territorio nazionale. Allora io comincerei da qui, come si produce davvero ricchezza endogena all'interno del nostro territorio? Intanto c'è una letteratura di riferimento; perché non bisogna mai dimenticare che prima di mettersi a scrivere leggi, delibere, atti amministrativi, sarebbe meglio conoscere gli avanzamenti della conoscenza. L'economia sarà ancora da qualcuno non considerata alla stessa stregua e con la stessa dignità di altre scienze, però ci consegna importanti avanzamenti conoscitivi: nuovi paradigmi dello sviluppo locale. Questi ultimi sono legati alle dominanti ambientali di un territorio, ai cicli di vita fondamentali dell'acqua, dell'energia, del cibo, dei rifiuti. Ma soprattutto sono legati al protagonismo delle comunità locali, alla coscienza dei luoghi e alla consapevolezza della importanza che il territorio ha nei processi di sviluppo. Da qui il passo verso concetti come la sovranità alimentare e la sovranità energetica, è semplice e scontato. Ogni anno registriamo circa 250 milioni di sbilancio della nostra bilancia commerciale agro-alimentare che prendono il volo verso altri territori dai quali ci approvvigioniamo di beni spesso di

peissima qualità. Sono risorse importanti che potrebbero restare nel nostro sistema economico se solo credessimo e investissimo sul Km zero: sulle filiere corte per il mercato regionale. Non è un delitto! Tra l'altro, quelle filiere corte per il mercato regionale, alimenterebbero l'offerta a favore del settore turistico, facendo crescere le nostre esportazioni. Non dobbiamo riempire i container per fare le esportazioni. Basterebbe che il nostro sistema della ricettività, l'industria turistica insediata nel nostro territorio, si approvvigionasse dei prodotti delle filiere corte locali. Sarebbe già un bel passo in avanti, anche in termini occupazionali, che consentirebbe di risolvere l'annosa questione del pecorino romano e le sofferenze del nostro sistema agro-pastorale.

Allora, ci sono delle scelte di fondo sullo sviluppo locale che vanno fatte. Vogliamo la chimica di base o vogliamo la chimica verde? Vogliamo che le bottiglie siano ancora prodotte utilizzando come materia prima il petrolio o vogliamo contrastare in modo deciso l'inquinamento da plastiche e micro-plastiche nei nostri mari e scegliamo di produrre bottiglie da materia prima vegetale? Queste sono le questioni di fondo del modello di sviluppo. Dobbiamo continuare ad avere un modello energetico fondato su combustibili fossili e sul cavo sottomarino SACOI, nato quando avevamo energia in eccesso da esportare, oppure no? Dobbiamo continuare a produrre energia da mega-impianti a carbone, anche se non ci serve più, o è meglio cambiare paradigma verso un'economia circolare *green* che si produce l'energia che serve da fonti rinnovabili e con impianti di piccole dimensioni, legati alle reali esigenze dei territori? Sono queste le domande fondamentali per un nuovo modello di sviluppo della nostra Isola. Ma nessuno ne parla. Si discute invece, senza però affrontare le questioni di fondo, se la metanizzazione sia, o meno, la panacea di tutti i nostri mali energetici.

E, nell'agenda della politica regionale, se ne parla alla stessa stregua delle riforme istituzionali come se fossero temi distinti e fra le due questioni non corresse alcuna relazione logico-temporale. Ma, posto che potessimo occuparci di riforme a prescindere da quale modello di sviluppo attuare, proviamo a porci una domanda. Una volta che avessimo riformato perfettamente la Regione, che avessimo la legge elettorale migliore del mondo, che avessimo introdotto i concetti federalisti, che avessimo avuto il riconoscimento dell'insularità in costituzione e della coesione territoriale ai sensi dell'art. 174 del trattato di Lisbona e fossero trasferite alla Sardegna anche ingenti risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle attuali, cosa ne andremo a fare di queste ingenti risorse aggiun-



tive se non abbiamo ancora creato le condizioni per produrre ricchezza endogena all'interno del nostro territorio? Succederebbe esattamente quello che è già successo con l'industrializzazione forte attuata con il vecchio modello. Le maggiori risorse prenderebbero la strada delle importazioni seguendo le logiche della famosa teoria della "pentola bucatà", ma nessun processo virtuoso di produzione di ricchezza endogena verrebbe attivato.

Ecco quindi la rilevanza di definire un nuovo modello di sviluppo economico rispondendo ad alcune questioni di fondo, non procrastinabili come quelle legate alla sovranità alimentare ed energetica, al ruolo centrale per lo sviluppo locale delle aree protette, che sono un patrimonio fondamentale della nostra regione, ai collegamenti fra aree protette e parchi agricoli multifunzionali per costruire, imperniato sul protagonismo delle comunità locali, un tessuto articolato di produzioni, filiere corte e prodotti tipici di qualità, attenti alla sostenibilità ambientale, al servizio, in particolare, del sistema turistico.

Affrontare questi temi sarebbe già una parte rilevante della risposta per lo sviluppo. Sono solo alcuni spunti per un nuovo modello di sviluppo credibile, realistico e sostenibile. La Sardegna, bisogna ammetterlo, nel passato ha fatto delle scelte avveniristiche e molto coraggiose sui temi della ricerca e dell'innovazione.

Abbiamo ancora un parco scientifico e tecnologico regionale, continuo a chiamarlo ancora così, dove ci sono delle eccellenze, peccato che restino chiuse in una *turris eburnea*, dove questi ricercatori non parlano con nessuno ed esportano questa ricerca in altri contesti territoriali, mentre il nostro sistema produttivo ha fondamentale bisogno di innovazione, di digitale, di agricoltura di precisione. Ha fondamentale bisogno di ragionare sulle biotecnologie, sul distretto aerospaziale, sul contrasto dei cambiamenti climatici, sull'economia duale vista sotto l'ottica del monitoraggio, della prevenzione dei rischi e della tutela del nostro straordinario patrimonio ambientale e naturalistico.

### Giacomo Meloni

Saluto le partecipanti e i convenuti a questo importante V Seminario per l'Autonomia, promosso dall'ISPRM e dal CAL in collaborazione con l'Istituto Gramsci della Sardegna, la Fondazione Sardinia di cui mi onoro essere socio fondatore e il Centro di Studi-Politica "Giuseppe Toniolo", ai cui lavori ho scelto di partecipare nelle due sessioni per dove-

roso rispetto agli organizzatori e per arricchimento culturale personale che mi agevolerà nel mio specifico impegno politico- sindacale. Saluto i partecipanti a questa Tavola Rotonda e in particolare il Presidente e amico on. Tore Cherchi, che la coordina.

Mi permetterete di partire dai valori fondanti del comunitarismo sardo, espressione del mio retroterra culturale che ha avuto come maestri il poeta scrittore Francesco Masala (1916-2007) ed Eliseo Spiga (1930-2009), scrittore, fondatore e primo Segretario Nazionale della CSS.

In Sardegna la comunità fa parte della nostra identità ed è talmente radicata nella nostra cultura che si può affermare che fa parte del nostro DNA. Noi sardi, almeno prima dell'avvento della globalizzazione, ci rappresentiamo come un tuttuno individui/comunità e il legame tra comunità e partecipazione a essa è così stretto che proprio dalla comunità emerge la primitiva e originale forma di organizzazione sociale sarda che è il comunitarismo.

Non sarà certo un caso se ancora oggi studenti delle più prestigiose Università americane vengono in Sardegna per studiare la struttura delle nostre comunità di origine nuragica.

Ecco perché siamo particolarmente interessati a questo Seminario, che pone al centro la riforma costituzionale del 2001 che ha modificato radicalmente l'art.114 Cost. mutando la natura della nostra Repubblica con la transizione dalla sua concezione rigidamente statale e ripartizione tradizionale "divisiva e discendente in Regioni, Province e Comuni", nella concezione popolare "unitiva e ascendente in Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato".

Si riparte dunque dal comune, come fondamento della organizzazione sociale primitiva ed essenziale ed è altrettanto importante l'art.123 Cost. che innova la forma di governo della Repubblica, introducendo il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), con il quale le singole Comunità – organizzate in sistema – sono investite costituzionalmente della competenza del governo Regionale.

Sulle competenze del CAL, oggi ancora ridotto nelle sue competenze a organo consultivo della Regione chiamato a esprimere pareri non vincolanti sul bilancio regionale e sui criteri di ripartizione delle risorse agli stessi Comuni, noi esprimiamo un giudizio negativo su questo ruolo riduttivo di competenze del CAL che, proprio in forza dell'art.123 Cost., riteniamo debba esprimere pareri vincolanti e non semplicemente consultivi sulle materie proprie del governo regionale e in più, come opportunamente precisato in una proposta dell'on. Francesco Sanna già

depositata, il CAL dovrebbe avere potere propositivo di iniziativa di leggi regionali sulle materie di propria pertinenza.

Rispondo a una “provocazione” di questa mattina dell’on. Cherchi a proposito della forma federalista dello Stato e lo faccio, citando il padre ispiratore della Confederazione Sindacale Sarda, il grande Antonio Simon Mossa, che aveva studiato il fenomeno del federalismo europeo di allora, giudicandolo come “un sistema chiuso, una concentrazione di nazionalismi, ove non vi è posto per le etnie, come non vi è posto per una nuova struttura sociale. È un federalismo di vertice, una sorta di consorzio di proprietari. È un federalismo che esclude un dialogo aperto con l’Oriente Europeo e con il Nord Europeo come con il Sud Mediterraneo (cioè il Medio Oriente e l’Africa Settentrionale, che gravitano economicamente sull’Europa). È il federalismo egoistico”.

“Noi – scrive Simon Mossa – che intendiamo perfettamente il significato di una forma di federalismo europeo, ripudiamo il sistema instaurato, e siamo propensi al Federalismo delle Etnie, cioè dei Popoli contro quello degli Stati, perché crediamo nella democrazia in cui la pariteticità degli individui sia estesa alle comunità etniche” (tratto da “Le ragioni dell’indipendentismo” a cura di A. Cambule, R. Giagheddu e G. Marras, Ed. S’Iscola Sarda, Sassari 1984).

Contestualizzando questi concetti, credo che in parte siano ancora validi, nondimeno, in base all’esperienza catalana e basca, siamo convinti che l’obiettivo “indipendentista” di riconoscimento di nuovi stati in questa Europa troverà sempre più ostacoli e difficoltà per cui un sano federalismo, non “egoistico” ma “aperto e dialogante” riteniamo sia una via di transizione perseguibile anche in Italia e la Sardegna ne avrebbe vantaggi maggiori più delle forme di “autonomia differenziata” che premiano le Regioni ricche del Nord.

Resto convinto che la strada delle riforme va ripresa con rinnovato vigore, il rilancio del Consiglio delle Autonomie Locali, fatto proprio anche dal neo Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna nel suo discorso di investitura e dal Presidente della I Commissione Autonomia del Consiglio Regionale on. Saiu presente ai nostri lavori, promette bene. Ma la vera riforma che dà speranza alla nostra Sardegna è il rientro dei nostri giovani in giro per il mondo perché, ricchi di cultura ed esperienze internazionali, ringiovaniscano la nostra terra, che è esposta a un grave fenomeno di spopolamento e di crisi demografica. Avrei costituito un vero e proprio assessorato per risolvere questo problema che insieme alla mancanza di opportunità di lavoro è la vera emergenza. Vi ringrazio.

**Nota bibliografica:**

ELISEO SPIGA, FRANCESCO MASALA, PLACIDO CHERCHI, *Manifesto della gioventù eretica del comunitarismo e della Confederazione politica dei circoli, organizzazione non partitica dei sardi*, Ed. Zonza, Cagliari 2000.

ELISEO SPIGA, *Capezzoli di Pietra*, Ed. Zonza 1998.

ELISEO SPIGA, *La Sardinia come Utopia. Note di un cospiratore*, Ed. CUEC 2006.

GIANFRANCO CONTU, GIACOMO MELONI E GIAMPIERO MARRAS, *Il pensiero autonomista sardo in Tuveri, Asproni, Lussu, Gramsci e Simon Mossa*, Ed. Ufficio Studi G.M. Angioy della CSS 2008.

## **Pierluigi Saiu**

### **1. Premessa - Saluti - Tema**

Io ho fatto tre anni di opposizione nel mandato amministrativo del sindaco Soddu e cinque anni di opposizione nel mandato amministrativo del sindaco Bianchi.

Saluto e ringrazio i presenti, in modo particolare l'ISPROM e l'istituto per gli studi e i programmi per il Mediterraneo che, d'intesa con il CAL, il Consiglio delle Autonomie Locali, ha promosso l'incontro, l'Istituto Gramsci, la fondazione Sardinia, il Centro di studi e politica, Giuseppe Toniolo. Ringrazio, inoltre, il professor Lobrano che ha interloquito con me ed è stato molto convincente nel presentare alla commissione autonomia e a me, attraverso un'interlocuzione che si è svolta via e-mail, il tema oggetto del dibattito odierno e gli invitati alla tavola rotonda cui partecipo. Vorrei ringraziare, inoltre, il coordinatore della tavola rotonda, l'onorevole Cherchi, che avrà la responsabilità di guidare i lavori di questa mattina.

Il mio sarà un contributo sintetico che avevo immaginato in un certo modo; vi dirò che, invece, ho deciso di apportare dei cambiamenti anche a seguito della chiacchierata preliminare che ho svolto con alcuni di voi prima di iniziare l'incontro.

Partecipiamo al quinto seminario per l'autonomia. Questo è un tema fondamentale che io metto in relazione a quello delle riforme e, come diceva l'onorevole Cherchi, quella che ci prepariamo ad affrontare è una stagione di riforme. Stagione di riforme che noi avremo la responsabilità di portare a compimento sapendo che molti sono gli aspetti sui quali il legislatore regionale deve intervenire e alte sono le ambizioni che ci siamo posti; ma sapendo anche che altissime sono le aspettative che il popolo sardo nutre nei nostri confronti.

## **2. Priorità della riforma degli enti locali**

Io direi di partire dal racconto di quello che stiamo facendo in prima commissione per riferirvi, intanto, che il percorso di ascolto che abbiamo avviato in commissione autonomia è un percorso di ascolto condiviso. Insieme al vicepresidente Diego Loi, infatti, abbiamo ritenuto che la priorità dovesse essere data alla riforma degli enti locali, alla riforma della legge regionale n. 2 del 2016.

## **3. Metodo dell'ascolto**

Come siamo partiti? Abbiamo deciso che prima di tutto occorre ascoltare l'assessore regionale degli enti locali, l'avvocato Quirico Sanna il quale ha esposto in commissione alcuni degli elementi fondanti, delle linee programmatiche che aveva già espresso il Presidente della Regione in sede di dichiarazioni programmatiche qualche giorno prima in Consiglio Regionale. Abbiamo ascoltato, quindi, l'ANCI Sardegna, Associazione nazionale dei Comuni italiani con il suo presidente e proprio martedì abbiamo ricevuto in audizione il sindaco di Nuoro, Presidente del CAL, insieme ad alcuni membri dell'ufficio di presidenza e al direttore del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna. Vorrei partire proprio da questa ultima audizione, perché il tema oggi in discussione è quello della partecipazione. Ecco perché, come dicevo, ho un po' modificato il contenuto del mio intervento.

## **4. Questione della partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale**

Il tema della partecipazione degli enti locali non solo al processo decisionale in ordine alla riforma legislativa della materia, ma anche della partecipazione alla fase programmatica di ripartizione delle risorse a favore degli enti locali stessi. Abbiamo una sfida importante di fronte a noi che la commissione ha deciso di affrontare in questi termini: la riforma degli enti locali noi la immaginiamo non solo come un aggiornamento della legge n.2 del 2016, magari in funzione di nuovi orientamenti politici di maggioranza in seno all'assemblea consiliare; noi immaginiamo, altresì, di potere lavorare a una riforma che stabilmente possa dare una disciplina organica al governo locale del territorio sardo e, dunque, al governo degli enti locali.

Ecco perché siamo partiti molto presto, anzi, siamo partiti subito e di questo ci ha reso merito anche il presidente del CAL l'altro giorno. Abbiamo, inoltre, deciso di fare un passo alla volta. La tentazione di in-

seguire anche la vanità di chi vuole stare sui giornali o rappresentare a tutti i costi un messaggio politico affermando, in realtà, solo se stesso, è una tentazione alla quale abbiamo deciso di rinunciare. Abbiamo preferito, invece, concentrarci su un lavoro serio, anche se un po' più lungo che, però, dia frutti stabili e buoni per la nostra terra.

### **5. Costruzione di un “testo unico”**

Quali sono gli elementi di condivisione che sono emersi dal dibattito in prima commissione? Il primo: vogliamo lavorare a un codice, a un testo unico degli enti locali della Sardegna, una disciplina organica. Ecco perché, dicevo, non semplicemente il superamento della legge n. 2 del 2016 e poi vi dirò per quale ragione essenziale, la riteniamo inadeguata.

### **6. Rilancio delle Province**

Riteniamo, in questo quadro, di dover individuare alcuni elementi portanti, le province. Il dibattito sulle province, lo sapete meglio di me, è stato molto acceso, molto forte, soprattutto negli anni in cui l'opinione pubblica sembrava volerle definitivamente cancellare.

In realtà, proprio sul tema delle province, secondo me, anche con gli occhi di chi oggi vive nel 2019, dovremmo guardare con attenzione a quello che è successo, perché della cancellazione delle province si parla, per esempio, nella lettera che l'allora governatore della Banca centrale europea, Trichet, insieme a quello in pectore, Mario Monti, scrissero al Governo italiano nell'agosto 2011. Tra le tante raccomandazioni che la lettera conteneva verso il Governo, c'era quella della cancellazione delle province.

Quell'indirizzo, a mio giudizio troppo forte, addirittura improprio, per non usare altre espressioni nei confronti di un governo nazionale sovrano, è stato però di fatto portato a compimento attraverso la cosiddetta legge Delrio, la legge n. 56 del 2014. Quella che, anche voi che siete più bravi di me, chiamate legge ponte, cioè una legge di passaggio verso la riforma costituzionale del titolo V che poi non si è compiuta. La cosiddetta riforma Renzi-Boschi che prevedeva, appunto, la cancellazione delle Province. Allora in questo mutato quadro storico, in questo mutato quadro anche dell'opinione pubblica, il fallimento del disegno di cancellazione delle province è ormai condiviso, è ormai unanime.

Sono poche le forze politiche che ritengono di doversi concentrare ancora sul superamento di questo livello di governo intermedio. Noi abbiamo ritenuto che nella nostra riforma degli enti locali, le province

devono avere non solo funzioni chiare, ma risorse sicure e certe che oggi non ci sono.

### **7. Elezione diretta degli amministratori anche provinciali**

Quindi, prendendo spunto dal passato, per quanto riguarda gli elementi negativi che non dobbiamo ripetere, in particolare, lo spreco di risorse pubbliche, non possiamo neanche usare quello come scudo per giustificare il sacrificio della democrazia.

Ecco perché un altro elemento sul quale noi abbiamo trovato larga condivisione è stato quello di riconsegnare ai cittadini il diritto di scegliere da chi essere amministrati anche nelle province. Per quanto anche voi avrete avuto modo di leggere sui giornali, inoltre, anche se il dibattito sembra essere quello relativo al numero delle province, in realtà, in Commissione il dibattito è un altro, e cioè, verte sulle funzioni da attribuire alle province e sulle risorse da dedicare a esse. Soltanto in ragione di tali scelte verrà determinato il numero delle province e non viceversa.

### **8. Superamento della obbligatorietà delle unioni di Comuni**

Noi ci stiamo muovendo lungo questo percorso. Altro elemento sul quale si è registrata una sostanziale condivisione è quello dell'unione dei comuni e del superamento della loro obbligatorietà. È evidente che, se noi decidiamo di superare la legge n. 56 del 2014, e, quindi anche la legge regionale n. 2 del 2016 che la ricalca, stiamo esercitando la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Sardegna in materia di enti locali. La legge regionale n. 2 del 2016, però, proprio perché ricalca sostanzialmente l'impianto normativo della legge Delrio, dal mio punto di vista, manifesta una delle più crudeli rinunce alla nostra autonomia speciale. Come diceva Mario Melis, infatti, l'autonomia si esercita; se noi non la esercitiamo, la perdiamo. La legge regionale n. 2 del 2016 è, ahimè, manifestazione fin troppo evidente di rinuncia all'esercizio della nostra autonomia. Sono pochi, per ora, gli elementi condivisi, però, secondo me, molto importanti: province, unioni dei comuni, finanza locale, regionalizzazione della finanza locale in correlazione, però, a un nuovo rapporto con il governo centrale. Noi, infatti, non ci accontentiamo, non ci accontenteremo semplicemente di una nuova distribuzione delle risorse. Attraverso la regionalizzazione della finanza locale, invece, dovremo concordare con il governo centrale un nuovo sistema di trasferimenti alla Regione Sardegna e poi di

ripartizione di quelle risorse a favore dei comuni e, in particolare, dei piccoli comuni.

### **9. “Autonomia” cioè strade, scuole, servizi ...**

Nell’impianto complessivo che noi vogliamo portare all’attenzione del Consiglio regionale ma, come dicevo prima che iniziasse il dibattito, anche all’attenzione delle comunità perché la partecipazione a questo processo di riforma non è prerogativa esclusiva della prima commissione o del Consiglio regionale, perché questa riforma possa avere successo, deve essere organica, deve essere completa e deve essere partecipata. Noi riteniamo che sia necessario spiegare alle comunità sarde che quando parliamo di enti locali, parliamo di strade, parliamo di scuole, parliamo di servizi, parliamo di cose importanti. Cioè non è un dibattito, come dire, chiuso agli addetti ai lavori o ai pochi appassionati anche in Consiglio regionale.

### **10. Ruolo e status degli amministratori locali**

Noi abbiamo la fortuna di far parte di una commissione nella quale ci sono moltissimi e rappresentanti degli enti locali. L’onorevole Loi che è vicepresidente e sindaco di Santu Lussurgiu; in Commissione siede anche Massimo Zedda, ex sindaco di Cagliari; siede Salvatore Corrias, sindaco di Baunei; siede Angelo Cocciu, vicesindaco di Olbia. Io stesso ho un’esperienza di consigliere comunale proprio in quel banco lì, come vi dicevo prima, come consigliere di opposizione per otto anni.

Lo status degli amministratori locali è un altro tema che dovremo evidentemente affrontare nel nostro percorso di riforma e che oggi manca del tutto. Questi sono gli elementi di condivisione che io credo la Commissione dovrà mettere nero su bianco e poi sottoporre al Consiglio regionale, affinché rappresentino i paletti all’interno dei quali noi vogliamo che si muova la riforma degli enti locali. Ovviamente la riforma della legge n. 2 del 2016, come diceva bene in apertura anche l’onorevole Cherchi, non può essere considerata separata dalla riforma della legge n. 1 del 1977, quella sull’organizzazione amministrativa della Regione. È inutile, cioè, che noi abbiamo competenze amministrative, concorrenti, addirittura conflittuali sulle stesse materie, occorre che noi disegniamo insieme sia la legge n. 1 del 1977 sia la legge n. 2 del 2016 e non sarà facile, voi lo sapete meglio di me perché avete una storia politica più lunga della mia, voi sapete quanto sia difficile strappare competenze amministrative e trasferirle altrove. In particolare, la Regione



in questi anni è diventata un vero e proprio elefante da un punto di vista burocratico. Se, però, noi non ci poniamo un traguardo ambizioso credo che non saremo nemmeno in grado di portare a compimento una riforma che possa essere utile.

### **11. Legge statutaria e previsione di un ruolo nella programmazione per il CAL**

Ugualmente un'altra manifestazione di mancato esercizio della nostra autonomia è la legge statutaria che oggi contiene solo disposizioni in materia elettorale. Anche quella è un'occasione, ahimè, che fino a questo momento il legislatore regionale sembra non aver voluto cogliere del tutto. Guardate, è assurdo che noi non utilizziamo questo strumento, quello della legge statutaria per esercitare la nostra autonomia. Su questi aspetti il confronto non è ancora cominciato, non è stato ancora avviato però io ve lo pongo come elemento di riflessione per questo dibattito.

Io credo che nella nuova legge statutaria alla quale lavoreremo, il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) dovrà essere diverso.

È la legge statutaria, infatti, la sede nella quale noi dovremmo definire il nuovo ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali e le sue funzioni in termini di partecipazione al processo decisionale del legislatore sardo e al processo decisionale in sede di ripartizione delle risorse a favore degli enti locali. Non possiamo pensare, cioè, che il Consiglio regionale, del quale io comunque faccio parte con orgoglio, possa essere lasciato solo nell'assumersi responsabilità che secondo me devono essere condivise senza che questo significhi appesantire, ripeto, un processo decisionale che trovo già particolarmente gravoso.

Il mio impatto con i processi di tipo legislativo è stato, lo confesso, francamente difficile, perché sono lunghi e faticosi. Dobbiamo, quindi, da un lato semplificare e dall'altro garantire maggiore partecipazione agli enti locali e alle loro forme organizzative. Dobbiamo, infine, – chiudo perché non voglio essere troppo lungo e togliere spazio agli altri interventi che arriveranno dopo il mio – lavorare a tre grandi riforme.

Questa è l'ambizione che noi ci siamo posti e che io, come Presidente della commissione che ha condiviso questo percorso, mi sono posto:

- la riforma della legge n. 2 del 2016 come codice degli enti locali della Sardegna;
- la riforma della legge n.1 del 1977 sull'organizzazione amministrativa della Sardegna;

- la riforma della legge statutaria anche con quegli elementi di partecipazione delle CAL e delle autonomie locali che sono indispensabili.

## 12. Riforma dello Stato in senso federale

Aggiungo l'ultima cosa. La metto in realtà fuori dalla prima commissione perché ritengo che sia un tema che deve essere dibattuto primariamente nelle nostre comunità e, poi, direttamente in Consiglio regionale, quello dello Statuto sardo. Il tema dell'autonomia per la Sardegna è il tema dello Statuto e oggi, soprattutto, è il tema dello Statuto rispetto alle nuove forme di autonomia rafforzata che le Regioni Emilia, Veneto e Lombardia stanno attivando.

Ora si è rovesciato un po' il sistema. Se fino agli anni '70 il motore del regionalismo nel nostro ordinamento sono state le regioni a Statuto speciale, dopo gli anni '70, quindi dopo l'istituzione delle regioni a statuto ordinario ci siamo trovati inseguire queste ultime. Ecco, io non vorrei che la Regione Sardegna si trovasse indietro rispetto alle regioni a statuto ordinario anche su questi temi.

Allora, dal mio punto di vista, qual è la sfida che noi dobbiamo a questo punto, però, lanciare a Roma? È quella di una riforma in senso federale dello Stato che possa ridefinire una volta per tutte la nostra autonomia perché oggi la nostra autonomia è data da una legge costituzionale, il cui procedimento di modifica è gravosissimo, mentre le altre regioni a statuto ordinario hanno procedimenti legislativi più agili. Allora, se vogliamo davvero che la Sardegna possa riconquistare un'autonomia vera e autentica dobbiamo avere il coraggio di riportare al centro del dibattito politico e delle riforme del nostro Paese, la riforma in senso federale dello Stato.

## 13. Conclusioni operative

Se vogliamo evitare di commettere gli stessi errori del passato, che sono essenzialmente due, il primo, cattive riforme, il secondo, totale assenza di riforme, dobbiamo, dal mio punto di vista, dare vita a un nuovo dibattito sulle riforme proprio come quello che si è tenuto qui oggi in questa sede. Quando parlo di 'nuovo dibattito sulle riforme', non mi riferisco ai protagonisti di questo dibattito. Io ho assunto recentemente la funzione di Presidente della prima commissione in Consiglio regionale. Non è che, siccome io adesso sono diventato Presidente della commissione, il dibattito è miracolosamente migliorato, no. Al mio posto ci sarebbe potuta essere un'altra persona. La novità non è nemmeno data

dalla sede nella quale questo dibattito nuovo deve svolgersi, che sia fisica come la nostra o che sia virtuale, come diceva anche Agus, sui social o su altre piattaforme di comunicazione più rapide.

La novità del dibattito, che io ho apprezzato moltissimo oggi, è stata quella di riuscire a mettere in correlazione, come diceva anche adesso Mariano Mariani nel suo ultimo intervento, le riforme istituzionali con una visione di sviluppo che sia organica e autentica e aver sviluppato in questi due giorni a Nuoro, la mia città, e questo mi gratifica ancora di più, un dibattito tra economisti, giuristi, politici e rappresentanti dei corpi intermedi sul tema delle riforme che non può essere più soltanto legato alle riforme istituzionali. Ciò rappresenta un passo avanti importante. È l'elemento di novità nel dibattito sulle riforme, che, appunto, serve, secondo me, a non ripetere gli errori del passato.

Dopo che si è parlato di programmazione territoriale e di sviluppo locale, ho raccolto con dispiacere i rilievi sulla lentezza di questi processi, magari bellissimi sul piano dell'elaborazione poi, però, interminabili sul piano della concretizzazione. Piano territoriale, piano di rilancio del nuorese: quattro anni per la firma della convenzione o altri strumenti.

Io adesso, da consigliere comunale, ricordo anche recentemente le rimodulazioni dei PIA, quello di Nuoro si chiama "PIANU07", è una sorta di tesoretto da cui le amministrazioni locali attingono le risorse perché cambiano le esigenze, ma soprattutto si configurano nuove emergenze. Allora, la riforma degli enti locali di cui abbiamo parlato e di cui ho parlato anche io nel mio primo intervento a cosa serve? Mica serve a mettere 20 province in Sardegna! Se servissero 20 province, io sarei il primo a votarle. Il fulcro del discorso non è rappresentato dal fatto che ce ne sia una in Gallura o una in Ogliastra ma è, piuttosto, incentrato, come diceva bene anche Diego Loi prima, su quali funzioni vogliamo loro attribuire e su quale disegno vogliamo proporre nel governo del territorio locale della Sardegna.

Non c'è un sindaco, tra tutti quelli della nostra Regione, che non lamenti assenza di risorse, rigidità degli spazi finanziari, difficoltà di trovare il personale per lo svolgimento delle funzioni che servono. Noi dobbiamo partire da queste considerazioni perché, se manca il personale non ci sono i servizi e i cittadini devono fare una fila di tre ore per fare la carta d'identità. Invece vi sono realtà, come ad esempio l'Estonia, di cui parlavamo l'altro giorno con il direttore del CAL, in cui c'è un sistema di digitalizzazione talmente efficiente da eliminare persino le file. Ho notato nel nostro dibattito, soprattutto per quanto riguarda i profili

di ordine economico e finanziario, una richiesta di maggiore efficienza rivolta alle istituzioni pubbliche. Non solo di governo o di proposta dei processi di animazione locale territoriale o addirittura economica, ma addirittura prima, di semplice miglior funzionamento. La richiesta di autonomia che io oggi ho registrato in questo dibattito, è una richiesta di maggiore efficienza da parte del soggetto pubblico, che sia l'ente locale o la regione, come più volte è stato sottolineato.

Ma ho anche notato, anche perché è centrale nel tema del nostro confronto di oggi, la richiesta di partecipazione che io leggo nei termini che seguono. Sembra, cioè, che oggi i processi decisionali si consumino lontano da tutti noi, lontano dal Consiglio comunale, lontano dal Consiglio regionale, lontano dal Parlamento. La richiesta di partecipazione, in realtà, è la richiesta di avvicinare il processo decisionale alle comunità e, nel caso delle persone che poi sono intervenute oggi, ai corpi intermedi, che siano organizzazioni sindacali o enti come la Camera di Commercio. È, cioè, la necessità, di nuovo, di decidere, di assumersi da parte delle comunità e delle loro organizzazioni la responsabilità di decidere.

Quando abbiamo parlato prima di province e abbiamo ricostruito un po' anche attraverso l'intervento di Agus quella che è stata la storia recente del dibattito sulle province e del loro impatto sull'opinione pubblica, io ho richiamato quella lettera del 5 agosto 2005 a firma Trichet e Draghi in cui il potere finanziario dell'Europa, diceva all'Italia come intervenire nella riforma della sua organizzazione e, cioè, di come il potere finanziario sia arrivato a intromettersi nella libertà di scelta di uno Stato sovrano.

Può anche essere che ci sia stata una sollecitazione italiana in tal senso. Io, però, guardo a quella lettera e guardo al successivo sviluppo legislativo dei temi all'interno del nostro Paese, non tanto sul piano economico ma, ripeto, sul piano delle riforme. Ho visto che quella sollecitazione, poi, è arrivata quasi a compiersi sia attraverso la proposta di riforma costituzionale Boschi-Renzi, sia attraverso la legge Delrio che noi abbiamo recepito con la n. 2 del 2016.

La richiesta di partecipazione io la leggo, nel dibattito di oggi, come richiesta di sovranità nel senso di riappropriazione delle nostre comunità e, nel caso della Sardegna, come richiesta del popolo sardo della responsabilità di scegliere le riforme da realizzare in Sardegna e non di copiarle dalla legge Delrio come abbiamo fatto con la 2 del 2016; la responsabilità di impegnarsi in un dibattito che non si esaurisca in un tweet o in

un post su Facebook. Guardate che io sono bravissimo con i post su facebook, però, so anche molto bene che un dibattito come questo richiede riflessione e richiede la partecipazione di tutti coloro che sentono la responsabilità di dover dare alla Sardegna nuove regole, nuove riforme, buone riforme. Sono d'accordo anche con quello che ha detto Carrus: le buone riforme sono quelle che durano, che durano oltre il tempo di una stagione politica. Lo dico anche impoverendo il mio ragionamento in questi termini: se io da Presidente di commissione non riuscissi a trovare un terreno di confronto con le forze di opposizione, dovrei realizzare le riforme che mi dicono di fare gli altri. La condivisione, pertanto, diventa garanzia di autonomia. Un recentissimo esempio è offerto dalla questione dei vitalizi, la proposta di legge n. 19 che è stata stralciata, come avete potuto leggere sui giornali. Se non fosse stato per i consiglieri di opposizione, non sarebbe stato possibile approvare all'unanimità quella proposta. È stato, quindi, condiviso un percorso. Questo richiamo all'attualità, mi è servito per raccontarvi come io immagino il lavoro della commissione e come ritengo sia essenziale la condivisione, anche con le forze di opposizione, di un percorso di riforma che in questo modo è libero, stabile e duraturo.



## Chiusura dei lavori

5 luglio 2019 • mattina

Francesco Sanna, Andrea Soddu

### Francesco Sanna

Il mio intervento conclude il seminario ma questo seminario non è certo conclusivo rispetto alla discussione sui temi che abbiamo trattato in questi due giorni. Non era certamente intenzione dell'ISPROM, aprire e chiudere in un unico evento la discussione, quanto iniziarla con una certa struttura qualificata di ragionamento, che mi piace sia stata colta in diversi interventi di oggi e che testimonia, a oltre quarant'anni dalla fondazione dell'ISPROM, l'utilità e la funzione dell'Istituto.

L'ISPROM mette insieme le competenze differenti dell'Accademia e l'esperienza, il portato, la conoscenza che deriva dalla esperienza politica e istituzionale di chi è via via invitato a guidare l'Istituto e a prender parte attivamente ai suoi lavori.

Mettere insieme il bisogno di cultura della politica e delle istituzioni (una cultura non libresca e nemmeno d'interpretazione dei fenomeni visti solo dall'alto, ma quella cultura che si nutre e si giova dal confronto con la politica) è una esigenza sentita anche nella dimensione locale. La conclusione del nostro seminario capita, tra l'altro, in un giorno in cui si sta tenendo da un'altra parte d'Italia la conferenza nazionale dei piccoli comuni. Il Presidente della Repubblica ha inviato oggi un messaggio a tutti i piccoli comuni, che nel nostro vissuto sono sinonimo di *comunità*.

I primi livelli di comunità, in Sardegna, certamente non evocano l'esperienza, il vissuto dei grandi comuni. Esiste certamente la comunità dei cagliaritani, dei sassaresi, dei nuoresi ma quando parliamo di comunità parliamo essenzialmente e principalmente, delle piccole comunità e quindi dei piccoli Comuni.

E il Presidente della Repubblica ha detto oggi alcune cose molto interessanti. Ha detto che la bellezza, la ricchezza, la qualità del nostro paese sono espresse oltre che dai nostri luoghi, dai valori civili delle sue co-

munità. Dalle molteplici, originali storie che hanno costruito identità e sedimentato cultura.

Al tempo stesso anche il Presidente della Repubblica ha riconosciuto gli sforzi del Parlamento a tutela di queste realtà. Nella scorsa legislatura è stata approvata una legge sui piccoli comuni, dopo diverse legislature nelle quali si era tentato ma non si era riuscito. Invece la scorsa legislatura, nel 2017, è stata votata e approvata la legge numero 158 sui piccoli comuni.

Ma il Presidente Mattarella ha detto anche che vi è stato bisogno della legge perché metà del paese in queste realtà è in spopolamento. In realtà metà dell'Italia è in spopolamento. E aggiunge che meno servizi, perché un comune spopolato vede la fuga dei servizi, significa, parole sue, *“compressione dei diritti di cittadinanza”*.

Quindi c'è un aspetto dello spopolamento dei piccoli comuni che riguarda il diritto di cittadinanza. Ci sono cittadini di serie A e cittadini di serie B, uso questa brutta semplificazione calcistica, a seconda di dove vivono, e questo non è tollerabile.

Se noi ci accorgiamo di questa realtà, occorre provare a modificarla.

In occasione della revisione degli statuti delle regioni speciali che ha rideterminato i numeri di composizione dei consigli regionali (tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013), siamo riusciti a introdurre – anticipando i tempi perché non se ne parlava tanto allora – un correttivo istituzionale di rilievo. L'iniziativa dei parlamentari sardi ha introdotto una modifica allo statuto di autonomia, nella norma sulla composizione del consiglio regionale, affermando che nella legge elettorale il legislatore regionale può derogare al principio costituzionale del voto eguale.

Principio del voto eguale, per cui 100.000 cittadini devono poter eleggere 10 consiglieri regionali ovunque questi 100.000 cittadini abitino. Ebbene, nello Statuto speciale oggi troviamo scritto che il consiglio regionale può fare una legge elettorale in cui, tenendo conto dello spopolamento può rafforzare o temperare la perdita di rappresentanza politica. Questa norma, che non esiste in nessuna altra regione speciale, non è purtroppo applicata nelle riforme della legge elettorale della scorsa legislatura. L'onorevole Agus ha detto prima: “quando fai le riforme, qualcuno vince qualcuno perde”. Difficilissimo che perdano tutti i territori forti e facciano “vincere” le zone spopolate sotto il profilo della rappresentanza. Quindi stavolta la disposizione statutaria non è stata applicata, però magari tra cinque anni, fra dieci anni, dopo che il problema sarà definitivamente esploso, magari un legislatore più attento



si renderà conto che quella disposizione ha senso attuarla. Magari inescata e resa complementare alle nuove forme di partecipazione che, a partire dalla due giorni di Nuoro, noi abbiamo auspicato e messo in movimento.

Questa ambizione dell'ISPRON, inizia ad avere qualche primo risultato soddisfacente, a partire dal documento di preparazione del seminario. Un ottimo documento di cui ringrazio i nostri amici professori: dal professor Lobrano, al professor Fois, al professor Macciotta e al professor Sabattini, a tutti coloro che hanno lavorato, mettendo a frutto l'elemento specifico della loro cultura giuridica, sociologica, economica. Non voglio dimenticarne nessuno e quindi voglio citare anche l'apporto del professor Dettori, del professor Cecchetti, del professor De Martin.

Gli Stati li hanno inventati gli uomini, i comuni li ha inventati Dio, diceva un grande pensatore del passato. Tuttavia dobbiamo ricordarci e vedere come la trasformazione istituzionale della comunità può incrociare la necessità di forme nuove, forme nuove di statualità, ma forme nuove anche di regionalismo e di comunitarismo. È questo il senso del lavoro che abbiamo fatto oggi noi: esplorare la prospettiva di un protagonismo delle comunità locali.

Lo voglio dire, senza voler polemizzare con nessuno degli intervenuti. Non sono per questa demonizzazione dell'Europa e per l'evocazione miracolistica dell'espressione "sovranità". L'abbiamo usata tanti, anche noi. Sovranità politica, sovranità alimentare, lo abbiamo detto anche oggi.

Permettetemi però di ricordare che l'Europa ci ha insegnato, con il suo metodo di partecipazione a quella forma tipica di potere in azione, che è la formazione delle leggi, delle leggi comunitarie, dei regolamenti e delle direttive, l'Europa ci ha insegnato a distinguere tra una fase ascendente del diritto e una fase discendente. Noi abbiamo preso atto oggi che sulla fase ascendente del diritto all'autodeterminazione della progettualità economica siamo carenti!

Non ci siamo, ma vogliamo esserci. È questo il senso di quello che abbiamo provato a fare.

Da Putnam a Ryan, io ricordo con quale apprezzamento di quel modo di ragionare ricevemmo le loro suggestioni. Lessi da giovane, "Making democracy work" di Putnam e la sua tesi circa il ruolo di quella che lui chiamava la "Civicness", cioè la cittadinanza, il senso di cittadinanza e di appartenenza comunitaria e civile, nella capacità di costruire lo sviluppo economico.

In questi autori e in quelli che ci hanno segnalato gli interventi di ieri ritrovo la traccia di quello che un po' abbiamo provato a dire nel nostro seminario. Ho apprezzato particolarmente l'intervento del vicepresidente della Commissione Autonomia del Consiglio Regionale quando ci ha spiegato come lo spopolamento renda tutto più difficile.

E quando noi diciamo di voler valorizzare la comunità e lo spirito comunitario nella costruzione di un processo di sviluppo, attenzione, perché stiamo percorrendo la strada di una grande opportunità ma anche esponendoci a un grande rischio di insuccesso. Non è detto che la cosa funzioni, perché una comunità, un piccolo comune spopolato e abbandonato dai giovani è meno comunità di come poteva essere cinquant'anni fa. Perché una comunità amputata di una generazione, è una comunità meno vitale, non più vitale rispetto alla presenza equilibrata di giovani e anziani.

Il ruolo del lavoro per queste nostre comunità, il tipo di lavoro e di produzione che vi si pratica, oggi è più centrale per la loro esistenza rispetto a ieri.

Non è un paradosso. Perché certamente se l'agricoltura è molto diversa e intensiva rispetto a quella di cinquant'anni fa, un comune agricolo può prescindere dalla residenza nel comune agricolo, da un vivere nel territorio agricolo.

Ricordiamo la famosa polemica tra Rosario Romeo e la lettura gramsciana della questione meridionale. Ma in termini moderni: che cos'è che può far riprendere un riavvicinamento del lavoro diffuso alle comunità spopolate?

Io un'idea ce l'ho, l'ho sentita anche proporre, forse un po' irrisa e senza grande successo, nell'ultima campagna elettorale delle elezioni regionali. Quando si è parlato del telelavoro e si è detto: perché la Regione-apparato deve essere tutta a Cagliari? Non può essere una parte a Cagliari, ma grandi parti decentrate, almeno per i lavori che si possono fare in maniera decentrata, nel resto della Sardegna?

Non sto parlando di targhe e sedi legali.

Parlo di sostanza, di quante persone possono lavorare per la Regione da una cittadina diversa da Cagliari, essendo dipendente regionale e contribuendo al lavoro di un ufficio.

Questo è il tema di oggi, non di un futuro lontano.

Dopo la mia esperienza istituzionale sono tornato a fare il mio lavoro di avvocato e ho scoperto con grande gioia che c'è una funzionaria, forse sono anche di più, ma io ne conosco una che è assegnata alla segre-

teria, la cancelleria, del Tribunale Amministrativo Regionale, dunque una dipendente del Ministero di Grazia e Giustizia, che alcuni giorni a settimana lavora da casa sua. E non abita a Cagliari, ma a 60 chilometri di distanza. Se consente il telelavoro il Ministero di Grazia e Giustizia possibile che sia così difficile da praticare nella Regione Autonoma della Sardegna?

Ecco questo è un tema che dobbiamo sviluppare. Però è chiaro che la nostra questione è anche più elevata e complessa, perché noi abbiamo discusso in questi due giorni di quale è il luogo non ideale e astratto, ma vero, attuale, politico e istituzionale, dove esercitare il potere della programmazione economica orientata allo sviluppo.

Qui il soccorso c'è venuto dalla nostra bella Costituzione, l'abbiamo detto ieri.

Bella anche nella sua variante del 2001, dove l'introduzione del principio di sussidiarietà che abbiamo in tanti ricordato ci aiuta moltissimo. Attenzione, non è solo il principio di sussidiarietà però che ha detto: prima di tutto, i comuni, ma leggiamo bene la disposizione costituzionale. Il principio di sussidiarietà si affianca a quello di differenziazione. Non tutti siamo uguali, per dimensioni demografiche o territoriali, ad esempio, e quindi si valorizzino le differenze nell'ambito della distribuzione delle funzioni.

E poi il principio di adeguatezza. Perché se io devo discutere per esempio di un'opera di interesse regionale, mi sta benissimo che discutano tutte le comunità della Sardegna, ma non solo quella dove passano duecento metri della struttura. Nella discussione sul metanodotto non può essere coinvolta solo la comunità dove origina il gasdotto e quella dove finisce, perché altrimenti sto dando a due comunità della Sardegna, come dire, il potere di decidere sulla vita di tutti gli altri e sicuramente non è giusto.

Quindi c'è poi il tema di riforme più importanti. Aderisco all'idea di mantenerci per adesso in un ambito di principi generali, anche se inizialmente non ero molto convinto, provenendo da una esperienza istituzionale che mi ha allenato e educato a guardare i dettagli per sfuggire alla demagogia e all'approssimazione e alla sopraffazione della tecnocrazia sulla politica. Per cui credo che il politico debba essere competente e in condizioni di parlare con i tecnici senza subordinazione. Però il professor Lobrano ieri ci ha detto: "attenzione, non entriamo troppo nel dettaglio, capiamo se questa cosa la vogliamo fare, se la vogliamo fare, via via troveremo la strada". Mi ha convinto.

Vi sono tuttavia delle cose che possono essere già oggi utilmente riportate al lavoro del presidente Saiu, dell'onorevole Agus. Li cito perché esprimono la polarità democratica della maggioranza e della opposizione. Le riforme fatte insieme sono difficili da fare, però se prevale la tattico nel decidere se del dire sì o no a una riforma, siamo finiti.

Abbiamo detto: ci manca la legge statutaria. Avemmo una legge statutaria nel 2007, che poi fu sottoposta a un referendum, e la cui promulgazione fu annullata dalla Corte Costituzionale. Sono passati 12 anni da quel tentativo. Poi non si è fatto più nulla.

Per vedere approvate le norme di attuazione dello statuto sul tema cruciale del rapporto finanziario tra Stato e Regione, come ci ha ricordato ieri professor Macciotta ci abbiamo messo 10 anni.

Abbiamo oggi il tema della sanità e dei suoi maggiori costi perché è cambiata la scienza e la cura delle persone. L'ambizione e le aspettative di come si vive e quanto si vive, tutto questo è cambiato in meno di 15 anni. Prima, per vedere un cambiamento della stessa entità del genere, ce ne volevano 50, forse di più.

Adesso è tutto cambiato, per cui una riforma di questi processi ma se non la facciamo partire da subito rischia di essere come tante altre scelte: una riforma già vecchia alla prima attuazione. Abbiamo tanti esempi.

Prendiamo sul versante tecnologico la nostra discussione paradossale su quale fonte di energia dobbiamo usare per la transizione energetica. Se ci mettiamo 15 anni, se la transizione energetica dura trent'anni e ci mettiamo 15 anni a discutere se vogliamo o non vogliamo usare il Gas Naturale Liquefatto in Sardegna, non faremo mai nulla.

Perché poi ce ne sarà un'altra di rivoluzione tecnologica e "moriranno", per così dire i rappresentanti istituzionali, i ceti produttivi, le comunità e gli intellettuali e rimarremo – i sardi – sempre diversi, ma sempre peggio degli altri.

Cosa bisogna fare per portare avanti questi dossier? Per discutere con lo Stato sugli enti locali e sui loro costi, sulla copertura e la distribuzione/soddisfazione del fabbisogno finanziario, in modo adeguato alla distribuzione territoriale della popolazione, cogliendo la specificità della Sardegna? Bisogna utilizzare più massicciamente le norme di attuazione dello statuto.

Voglio segnalare al presidente della Commissione Autonomia, essendo stato l'ultimo presidente della commissione paritetica Stato-Regione per l'attuazione dello statuto – l'organo che redige le norme di attuazione dello statuto – che la sua ultima riunione si è tenuta nel maggio

del 2018. Essendomi dimesso, doverosamente perché espressione di un equilibrio politico diverso da quello della nuova legislatura, noto che da allora non si è più riunita la Commissione. Come rappresentante dello Stato vi è un consigliere regionale, capogruppo di una delle forze di maggioranza, chiaramente incompatibile, perché dovrebbe votare in consiglio regionale i pareri sul lavoro che ha fatto in commissione paritetica rappresentando lo Stato. Risolvete subito questa cosa, perché se non c'è la commissione paritetica, non saprete nemmeno dove andare a discuterli, questi problemi. Perché quelle competenze sono scritte nello Statuto speciale della Sardegna. Se non si attiva quella Commissione, non si va da nessuna parte! Potremo discuterne tra noi, ma non si fa un metro avanti sul cammino delle riforme. Da oltre un anno, la Commissione Paritetica non si riunisce, non ha un presidente, non può ricevere un indirizzo dalla nuova giunta regionale e non può ricevere un indirizzo da parte del nuovo governo nazionale. La questione va evidentemente risolta.

La ricchezza del nostro dibattito sta nel fatto che anche all'interno dell'ISPROM possono esserci delle opinioni differenti. Ne dico una. Ieri Macciotta ha detto *“non sono d'accordo sulle politiche di tanti governi di segno diverso, nel rimodulare alcune tassazioni che poi andavano a finanziare le autonomie locali. Perché a quel punto ho depotenziato l'autonomia impositiva e quindi ho sgravato gli amministratori da una parte, ma al tempo stesso gli ho dato meno capacità di manovra”*. Tutto vero, ma questo è solo un aspetto della questione. Difatti, l'ultima modifica dello statuto sardo sulla norma che riguarda le entrate che, come vi ricorderete, è modificabile con una legge ordinaria e non vi è necessità di intesa con la Regione, ma è sufficiente il “sentirla”, cioè metterla al corrente delle modifiche perché essa esprima il suo parere. È una norma che ha reso manovrabili dalla Regione tutte le imposte e tasse che lo consentono, originate da norme nazionali. L'importante è che il saldo sia invariato, e dunque con una compensazione. Se tu non vuoi applicare l'IRAP, non la applichi. Se tu vuoi ridurre una tassazione, per esempio quella che è stata evocata ieri, l'IMU per gli immobili industriali, non la applichi. Sappi però che in quel momento, se tu Regione fai risparmiare 2 milioni di euro a quell'impresa, che deve pagare 2 milioni di euro all'anno devi compensare la mancata entrata – ove questa compete allo Stato. Né si chieda allo Stato un versamento supplementare. Lo Stato ti dà la possibilità di evitare di riscuotere quei due milioni, e la Regione può esentare quell'impresa, come scelta di politica fiscale, industriale, di

sviluppo. Secondo me questa non è un cattivo potere. Certo, come tutti i poteri può essere esercitato male, ma non è un cattivo potere.

Quando la revisione di questa norma dello Statuto arrivò alla Camera dei Deputati, ci fu però una scelta secondo me di civiltà, imposta dal Parlamento. Esso impose come limite a questo nuovo potere della Regione la possibilità che siano comunque garantiti ai sardi i livelli essenziali delle prestazioni economiche e sociali, perché altrimenti, un governatore “zonafranchista”, che finga di ignorare che sanità e servizi in Sardegna sono garantiti dalla compartecipazione alle tasse e imposte dello Stato, potrebbe fare molti e irreparabili danni al sistema dei diritti dei sardi.

Vado a concludere. Che cosa dobbiamo fare? Esercitare bene l'autonomia speciale, non c'è dubbio, in materia di programmazione dello sviluppo locale.

È l'invito venuto sostanzialmente da tutti, ma esercitarla, provare a esercitarla, a partire da questa scrittura di regole nella fase ascendente, nella quale le comunità locali fanno il loro lavoro di intervento nella programmazione economica.

Meno potere alla programmazione regionale? Direi un diverso potere, perché anche la partecipazione dal basso va aiutata a esprimersi, va supportata di strumenti informativi e metodi di deliberazione che possono comunque vedere impegnata la Regione.

Mettere a disposizione delle comunità locali una base dati ben strutturata far deliberare le comunità avendo esse prima conosciuto i punti di partenza oggettivi.

Auspico un sistema in cui il tema della rappresentanza – anzi il problema della rappresentanza che qui è stato posto dal presidente della Lega delle Cooperative Claudio Atzori – sia un tema, in qualche modo risolto. A livello nazionale non lo risolvi. Proviamo a essere pionieri nel trovare una buona soluzione. Troviamo il modo per far parlare insieme i sindacati e i rappresentanti delle imprese, che penso siano d'accordo sull'obiettivo di non accontentarci di più di tasso democratico, ma proviamo ad avere un di più di democrazia decidente. Decidente, cioè più efficiente, più capace di rispondere ai bisogni delle comunità. Perché altrimenti sarebbe una prova che non siamo riusciti a superare. Autonomia esercitata bene, e il bene si vede nei risultati, non solo nel metodo astratto.

Noi abbiamo fatto una proposta. Abbiamo sostenuto che per far ripartire la programmazione dal basso, dalle comunità locali, occorre rilanciare

ciare il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali. Esso ha un suo profilo, già definito dalla legge del 2005, di rappresentanza istituzionale. Si ponga in Consiglio Regionale il problema – a partire da una riflessione delle stesse autonomie locali – se la *governance* del CAL è adeguata (oggi è composto solo dai sindaci) o se per avere questo ruolo rafforzato, magari di coordinatore della discussione della fase ascendente della programmazione regionale non debba in qualche modo introdurre, per esempio, un'elezione che valorizzi anche i consigli comunali, oltre che gli esecutivi. Il Presidente della Commissione Autonomia ci ha detto che si vuol fare una legge statutaria che dica qualcosa sul CAL. Ieri si è ricordato che c'è stata una proposta che provava a collocare il Consiglio delle Autonomie Locali tra gli organi richiamati nello statuto speciale. Se al CAL si vuol dare anche la possibilità di essere uno dei soggetti capaci dell'iniziativa legislativa, cioè di proporre leggi in Consiglio Regionale, come accade per il CNEL a livello nazionale o come possono fare oggi in Sardegna 20.000 persone che sottoscrivono una proposta, non basta la legge statutaria perché l'articolo 15 della legge costituzionale del 2001 parla solo di legge statutaria come disciplinante l'iniziativa legislativa del popolo sardo, non quella delle amministrazioni locali. Però in Sardegna, se siamo d'accordo che i comuni e le loro comunità sono elementi così intimamente qualificanti, così potentemente qualificanti l'identità sarda, penso si possa fare. Si può attribuire un diritto di iniziativa legislativa e io penso che, come ho anticipato ieri, potremmo anche favorire un incontro di tutti i parlamentari sardi per chiedere uno "slot parlamentare", perché l'elaborazione del consiglio regionale può diventare, come dire, immediatamente portata a conclusione del procedimento di revisione costituzionale che è quello necessario per cambiare il nostro statuto. Forma che io vi suggerisco di non toccare, perché è stata la garanzia sino a oggi, sia dei nostri diritti, e anche – recentemente- sui nostri diritti economici nella vicenda dei rapporti con lo Stato. Mi sono dilungato, ma mi sembrava utile anche per coloro che hanno partecipato ai nostri lavori solo nella giornata di oggi, di riepilogare sia la ricchezza di questo dibattito sia il percorso che abbiamo davanti. Alcune iniziative che continueranno con il metodo del far partecipare alla discussione e alla proposta entità culturali e di rappresentanza di interessi differenti. Penso che se anche vi fosse un'iniziativa parallela efficace da parte degli onorevoli consiglieri regionali che hanno inteso oggi partecipare a questa nostra giornata conclusiva, potrebbe aiutare a ridurre lo scetticismo che ciascuno di noi nutre ha rispetto al tema delle

riforme: sempre discusse, mai inverate. L'attività dell'ISPRM e l'autonoma iniziativa delle rappresentanze istituzionali potrebbero essere il detonatore giusto per cominciare a parlare di un progetto con concrete chances di realizzazione. Io penso che questo auspicio possa chiudere i nostri lavori, insieme a un bell'ottimismo della volontà di fare, che dovremo dimostrare nei prossimi mesi.

### **Andrea Soddu**

Grazie Tore [Salvatore Cherchi, Presidenza dell'isprom, ndr], grazie a voi per aver scelto la nostra città per il quinto seminario per l'autonomia. A nome del Consiglio delle Autonomie Locali vi esprimo la massima soddisfazione per l'iniziativa, per come si è dipanata, per le relazioni e anche per il punto di approdo del ragionamento.

Mi viene in mente quando abbiamo fatto l'ultimo incontro sulla macroregione, alla sede dell'ISPRM a Cagliari, quando parlavamo di questi temi e anche di dare un respiro diverso al Consiglio delle Autonomie Locali nella legislazione regionale o nazionale per arrivare a democratizzare i rapporti istituzionali e per arrivare a un maggiore coinvolgimento delle comunità locali nei processi legislativi delle regioni.

Constatavamo con il professor Lobrano che stavamo parlando non proprio del sesso degli angeli, ma di una cosa molto simile, molto lontana dal sentimento comune, dalla sensibilità politica e dalle sensibilità anche giuridico-istituzionali, ma il seminario ha seminato davvero e mi sembra che oggi che il seme è stato sotterrato sotto uno strato sottile di terra, ci siano le condizioni perché possa germogliare un qualcosa che se coltivato bene ci può portare molto lontano.

E questo sia sotto il profilo strettamente giuridico istituzionale del disegno che è stato prospettato, sia sotto il profilo programmatico-finanziario necessariamente partecipato che ha segnalato il presidente Lega delle Cooperative dicendo "ricordatevi che la classe dirigente non sono solo le istituzioni, i comuni, le province, ma la classe dirigente siamo tutti coloro che nel sindacato, dal punto di vista datoriale, dal punto di vista organizzativo ci occupiamo alla cosa pubblica e anche noi dobbiamo essere coinvolti altrimenti costruiamo un qualcosa che non va bene."

Dico perché il seminario è andato bene: per due punti fondamentale. Primo perché abbiamo avuto qua gli esponenti del Consiglio Regionale, il presidente e il vicepresidente della commissione, gli ono-



revoli Saiu e Loi e l'onorevole Agus che ci hanno riferito che vogliono lavorare al tema in maniera partecipata dall'inizio, così come stiamo lavorando qui. Senza preconcetti ma con un'ambizione che è quella di poter dire che è proprio dalla Sardegna che possono venire progetti innovativi sotto il profilo istituzionale. L'altro argomento secondo me molto importante è che si è capito subito che su questi temi è necessario cercare le convergenze e non le divisioni se vogliamo costruire riforme che durino nel tempo. L'esempio massimo in Italia è la costituzione repubblicana che deriva da un compromesso tra forze politiche di segno diverso ma unite da valori democratici. Ecco, la commissione, il Consiglio Regionale, gli onorevoli regionali presenti hanno detto: "noi vogliamo costruire una riforma bipartisan condivisa e costruita insieme perché non vogliamo che sia una di quelle riforme che il prossimo legislatore va ad abbattere con effetti evidentemente nefasti, che è quello che capita quando non si fanno le cose in maniera così approfonditamente condivisa".

Per cui il CAL dal suo punto di vista, egoisticamente, ma in realtà nell'interesse pubblico ha raggiunto lo scopo con la partecipazione all'organizzazione dell'evento. Sono convinto che dopo questo evento ce ne saranno altri, ma non aspetteremo tanti anni per fare il sesto seminario, perché probabilmente da oggi ci sarà un movimento diverso. Questo potrà diventare un movimento popolare che non sappiamo dove ci porterà, però sicuramente ci porterà a maturare personalmente come membri della classe dirigente e come comunità verso una maggiore democrazia e verso una maggiore sensibilità politica e democratica, per cui a nome del Consiglio delle Autonomie Locali e naturalmente del Comune di Nuoro, che è sempre lieto di ospitarvi nella nostra sala consiliare, vi ringrazio e auguro una prosecuzione ancora più intensa.



## Postfazione

Giovanni Lobrano

Scriviamo queste righe nel mezzo della pandemia che ha investito il mondo. Quando abbiamo realizzato il Seminario, essa era fuori del nostro orizzonte e speriamo che, quando il libro degli Atti sarà in lettura, essa sarà stata sconfitta. Intanto, ne utilizziamo tempi ed esperienza per intensificare il nostro impegno.

È sotto gli occhi di tutti il fenomeno – in continua accelerazione – della progressiva concentrazione della ricchezza, con conseguenze negative che vanno dai più o meno ampi squilibri socio-economici alle vere e proprie catastrofi umanitarie.

Come riferito nel corso del Seminario, da tempo e costantemente sono frequenti nel mondo le voci di economisti, le quali, fuori di ogni schieramento ideologico, denunciano tale fenomeno come gravemente patologico se non addirittura letale per la stessa economia.

Dato il rapporto direttamente proporzionale tra il grado di concentrazione o diffusione della ricchezza e il grado di concentrazione o diffusione del potere (quello vero cioè quello decisionale non quello [meramente] gestionale) primo se non unico antidoto è apparsa essere una riforma con la quale si sposti potere decisionale: togliendolo al Centro e trasferendolo ai Cittadini; in modo non certamente totale ma certamente strutturale. Si deve, cioè, cambiare l'*iter* decisionale e, in definitiva, il decisore; non – come invece sinora si è fatto, con mezze o finte riforme – introducendo consultazioni estemporanee, che li lasciano entrambi inalterati.

Gli economisti 'chiamano', dunque, i giuristi perché, come evidente, ciò che occorre è una profonda riforma istituzionale: precisamente, la riforma che abbiamo definito "necessaria". Ed è qui che nascono i problemi.

Il primo è che, dinnanzi a questa 'chiamata', molti giuristi latitano: oggi non meno che ai tempi grami della accusa kelseniana di essere "con la

loro scienza al servizio del potere”, di quello già insediato, ovviamente<sup>1</sup>. Ma anche quando i giuristi riconoscono il deficit costituzionale di partecipazione, resta un problema. La scienza giuridica odierna (assuefatta a un *iter* volitivo brutalmente semplicistico: l'uno decide e i molti eseguono) è “bloccata”<sup>2</sup> di fronte alla richiesta di un opposto seppure integrativo *iter* volitivo, invece, complesso: i molti decidono e l'uno esegue; ovvero di quell'*iter* volitivo che, dal “logos” di Erodoto cioè da 2500 anni, si chiama “democrazia”.

Infatti, gli strumenti di partecipazione sinora volenterosamente pensati (essenzialmente: “referendum” e/o “sondaggi deliberativi”)<sup>3</sup>, anche quando non sono ridotti a caricature, possono funzionare non per l'ordinario metabolismo della vita collettiva ma soltanto per quesiti straordinari (“monarchia o repubblica”, “nucleare sì o no”, “riforma costituzionale sì o no”, “indipendenza sì o no”, “‘brexit’ o ‘remain’” etc.) e, comunque, sempre con il limite del tasso di astrusità della materia (si pensi ai referendum su complicati sistemi elettorali).

Ciò dipende dal fatto che tali ‘strumenti’ sono viziati in radice dal difetto del presupposto stesso della partecipazione; che è, invece, il quotidiano farsi della “comunità”, cioè di quell'insieme di donne e uomini uniti dalla continua partecipazione alla individuazione (prima e più che al perseguimento) di ciò che nel lessico “repubblicano” antico si chiama “comunione della utilità” e nel lessico “comunale” medievale si chiama “bene comune”.

Contro le voci non delle vedove del Centralismo (ancora vivo e vegeto) ma delle sue amanti (sempre numerose e insoddisfatte) con questo Seminario di studi (pure in una pluralità di voci inevitabilmente non tutte e non sempre perfettamente intonate) abbiamo affermato, con chiarezza, la necessità – per argomentate ragioni non soltanto etiche ma anche

1 HANS Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, tr. it. di S. Cotta e G. Treves (dall'or. *General Theory of Law and State*, Harvard 1945) Milano 1952, “Prefazione” XIII «alcuni fra i più eminenti rappresentanti della giurisprudenza non conoscono compito migliore che di servire – con la loro “scienza” – il potere politico del momento».

2 JACQUES LENOBLE et MARC MAESSCHALK, *Démocratie, droit et gouvernance*, Sherbrooke, Editions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 2011 (versione francese e arricchita di *Democracy, Law and Governance*, Aldershot, Ashgate, 2010).

3 BRUCE ACKEMAN, *We the People*, I-II-III, Cambridge Mass. 1991, 1998, 2014; ID., “The new separation of powers” in *Harvard Law Review*, 2000 (referendum); JAMES S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale 1991; ID., *The voice of the People*, Yale 1995 (sondaggio deliberativo).

pragmaticamente economiche – dello spostamento di potere decisionale dal Centro verso i Cittadini e indicato, con altrettanta chiarezza, il percorso per realizzarlo: non una serie di sentieri ma una unica strada.

La strada è dare potere non – o non tanto – ai “singoli” ma al ‘sistema delle Comunità’, ‘sistema’ che (senza dimenticare le Comunità che possiamo chiamare “private”) va dalla fondamentale, inaggirabile Comunità locale (la “*cit  tr s-petite*”) alle Comunità regionale, nazionale e sovranazionale, nelle varie declinazioni di quest’ultima.

Come, a proposito dell’ordinamento italiano, ha detto molto bene il costituzionalista della Universit  sassarese<sup>4</sup>, si tratta di dare alle Comunit  il potere di «partecipazione all’esercizio di competenze» della Comunit  di dimensione superiore. Si tratta, dunque, non di procedere ulteriormente nel “decentramento” ma, specularmente, di avviare un *iter* volitivo centripeto, che (a differenza del mero decentramento) crea non divisione ma unit .

Abbiamo, infine, individuato, nella “programmazione regionale” e nel Consiglio delle Autonomie Locali, la competenza, la dimensione e la istituzione strategiche: su cui non conclusivamente ma prioritariamente intervenire; ci  che privilegia il ruolo del Governo regionale e conseguentemente lo responsabilizza.

Abbiamo, dunque:

1. denunciato la patologia (il centralismo),
2. indicato la terapia (lo spostamento di potere decisionale, prima e pi  che gestionale, al sistema delle Autonomie, iniziando dai Comuni e dalla istituzione che li raccoglie, il CAL),
3. individuato il punto in cui prioritariamente intervenire (la programmazione regionale).

Su tali diagnosi e terapia attendiamo ora, con fiducia, risposte a iniziare, ovviamente, dal Governo regionale, del quale restiamo a disposizione.

La ‘strada’ ancora da percorrere, per mettere a punto la “riforma necessaria”, resta rilevante. L’*iter* decisionale, dovr  essere modificato non soltanto negli attori ma anche nei modi. Si dovr  pensare a un percorso che parta dai saperi locali e che avr  bisogno di sintesi: intelligenti e fedeli.

Noi ci consideriamo impegnati ad andare avanti nella riflessione anche con la “alleanza” tra istituzioni regionali e istituzioni ecclesiali, che  

4 Vedi l’intervento di MARCELLO CECCHETTI, “Le Autonomie locali nel disegno costituzionale: tra competenze proprie e strumenti di partecipazione all’esercizio di competenze altrui” [qui a pp. 93 ss.].

stata proposta durante il Seminario<sup>5</sup> e che, in maniera incoraggiante, è stata – sei mesi dopo e autonomamente – proposta dal Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, in una intervista al quotidiano *Avvenire*, pubblicata il 19 gennaio 2020<sup>6</sup>.

*Sassari, 5 aprile 2020*

5 Vedi l'intervento di TONINO BALDINO: "Una 'alleanza' tra il Consiglio delle Autonomie Locali e le Diocesi della Sardegna" [qui alle pp. 109 ss.].

6 MAURO DESSÌ, "«Tra regione Sardegna e le diocesi un'alleanza per costruire il futuro», Intervista. Il Presidente Solinas: «Individuiamo insieme percorsi *ad hoc* su lavoro, lotta allo spopolamento, abbandono scolastico, cura del creato, sanità»".



Finito di stampare  
nel mese di ottobre 2020







## QUADERNI MEDITERRANEI

1. *Mediterraneo e Mezzogiorno d'Europa* (1975)
2. *Politica regionale e politica mediterranea della CEE* (1977)
3. *L'emigrazione dei popoli mediterranei e l'Europa* (1978)
4. *Resistenza, liberazione nazionale e prospettiva mediterranea* (1981)
5. *Nazionalità, popoli e autonomie nelle tradizioni d'Italia e di Spagna* (1990)
6. *Autonomie e cooperazione internazionale nel Mediterraneo* (1988)
7. *Migrazioni e cooperazione* (1994)
8. *Autonomia, regioni, città: passato e futuro del Mediterraneo* (2004)
9. *Storie di viaggio e di viaggiatori. Incontri nel Mediterraneo* (2001)
10. *Pastorizia e politica mediterranea* (1998)
11. *Pastorizia e politica mediterranea: l'uso della terra* (2004)
12. *La "guerra impossibile" nell'età atomica. Dialogo delle città bombardate* (2010)
13. *Sistema costiero del Mediterraneo e sviluppo sostenibile* (2011)
14. *Identità del Mediterraneo: elementi russi* (2012)
15. *Le campagne e le città. Prospettive di sviluppo sostenibile in area mediterranea* (2016)
16. *Sistema delle Autonomie in Sardegna. La riforma necessaria* (2020)



ISPRM

Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo

QUADERNI MEDITERRANEI 16

## Sistema delle Autonomie in Sardegna. La riforma necessaria

Atti del Convegno di Nuoro, 4-5 luglio 2019

*In Sardegna è stato sacrificato il senso dell'autonomia istituzionale, soprattutto a causa di chi, governando la Regione, ha orientato l'impiego delle risorse, sulla base di un processo decisionale centralistico. Di fronte all'esclusione delle comunità territoriali dai processi decisionali che le riguardano, l'interrogativo che l'analisi economica istituzionalista solleva è come impedire che le comunità siano sempre escluse dai processi decisionali delle istituzioni e del mercato. Tentare di rispondere all'interrogativo è l'oggetto del nostro convegno (GIANFRANCO SABATTINI, economista, Università di Cagliari).*

*L'autonomia non può limitarsi a essere declinata esclusivamente come difesa di una quota di poteri di "autogoverno" che ci si esercitano "in casa", ma – in linea con quanto qui sostenuto dal collega Lobrano – deve essere necessariamente declinata anche secondo il paradigma della partecipazione alle decisioni altrui. Autonomia deve significare anche – e, oggi, soprattutto – che tutte le comunità del territorio possano (e debbano) partecipare e cooperare ai processi decisionali che si svolgono ai livelli superiori. È questa la grande lacuna – prima di tutto "culturale" – che ancora affligge il nostro ordinamento (MARCELLO CECCHETTI, costituzionalista, Università di Sassari).*

**Autori:** Francesco Agus; Claudio Atzori; Tonino Baldino; Giovanni Bitti; Franco Boi; Laura Caddeo; Michele Carrus; Pierangelo Catalano; Marcello Cecchetti; Salvatore Cherchi; Agostino Cicalò; Gian Candido De Martin; Vittorio Dettori; Daniela Falconi; Paolo Fois; Giovanni Lobrano; Diego Loi; Giorgio Macciotta; Mariano Mariani; Salvatore Mattana; Giacomo Meloni; Gianfranco Sabattini; Pierluigi Saiu; Francesco Sanna; Andrea Soddu; Giovanna Zedde.



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



Fondazione  
di Sardegna

ISBN 978-88-95462-85-1



9 788895 462851 >