

*Perché e come riformare la Autonomia
Speciale della Sardegna (e la Costituzione italiana)*

Giovanni Lobrano, Isprom

Indice - sommario

A. PROBLEMA-MALESSERE DELLA AUTONOMIA SARDA

1. *Esigenza e assenza di ragionamento giuridico e di progetto politico*
2. *Sintomi noti e diagnosi condivisa ma soluzione-terapia falsa*

B. SOLUZIONE-TERAPIA FALSA: SOLTANTO “DECENTRAMENTO”

I. COSA È: UNA APPLICAZIONE DELLA LOGICA CENTRALISTA

1. *Molti nomi (“Autonomia”, “Federalismo”, “Sovranismo”, “Indipendenza”) per una sola idea*
2. *Una invenzione contemporanea con radici feudali*

II. A COSA SERVE: ETEROGENESI DI RISULTATI

1. *E’ contro-produttore*
 - a. *Divide-indebolisce i Cittadini a profitto delle élites*
 - b. *Seleziona-alimenta una ‘classe di governo’ clientelare*
2. *E’ illogico*
 - a. *Predica la “sovranità del Popolo” mentre la annulla*
 - b. *Si regge sulla “dimenticanza” della soluzione-terapia vera*

C. SOLUZIONE-TERAPIA VERA: ANCHE “PARTECIPAZIONE”

I. COSA È: RUOLO BASILARE E DETERMINANTE DELLE COMUNITÀ LOCALI, LE “CITTÀ/COMUNI”

1. *Binomio indissolubile: natura e ordinamento del “Popolo”*
2. *Natura*
 - a. *Non “astratta persona giuridica” ma “concreto corpo di tutti i Cittadini, uniti da un rapporto associativo” ...*
 - b. *... possibile esclusivamente nelle (piccole) Città/Comuni e nel loro federarsi “societario”*
3. *Ordinamento*
 - a. *Tra i Cittadini e il Governo: relazione non di mera subordinazione dei primi al secondo ma di dialettica di Poteri*
 - b. *Per garantire il funzionamento della ‘dialettica’: difesa civica / potere sindacale adeguati*

II. CHE FARE? CONTRO GLI ELEMENTI NEGATIVI: COMPRENDERE I SEGNALI PER IL CAMBIAMENTO E PRODURRE UNA AGENDA CONSEGUENTE

1. *La riforma democratica ‘disegnata’ negli ultimi 25 anni*
 - a. *Elementi positivi: numerosi, concordanti e utilizzabili*
 - α. *Convergenti argomenti scientifici per una logica non centralista*
 - β. *Orientamento costituzionale europeo: dal “Federalism” di Hamilton, Jay e Madison al “sozialer Foederalismus” di Althusius*
 - γ. *Disegno costituzionale italiano della partecipazione*
 - γ’. *Iter volitivo*
 - γ’’. *Mezzi di difesa della libertà e limitazione del potere*
 - b. *Elementi negativi: forti e crescenti ma non insuperabili*
 - α. *Nemici della riforma democratica*
 - β. *Limiti del ‘disegno’ riformatore e inversioni di tendenza in Europa e in Italia*
 - β’. *Iter volitivo*
 - β’’. *Mezzi di difesa della libertà e limitazione del potere*

2. *Progetto di riforma: elementi essenziali di metodo e contenuto*

a. Una riforma logica nel metodo e democratica nel contenuto non è, dunque, inaudita

b. Metodo

α. *Un ragionamento-progetto unico e organico per entrambe le dimensioni (interna ed esterna) della Autonomia*

β. *Un ragionamento-progetto aperto/orientato alla riforma costituzionale*

c. Contenuto

α. *All'interno della Regione Sardegna: partecipazione dei Cittadini nei Comuni e dei Comuni nella Regione*

β. *All'esterno della Regione Sardegna: partecipazione della Regione (e delle Regioni) nello Stato, in Europa e oltre*

Come conclusione: una rivoluzione a epicentro civico/comunale

A.

PROBLEMA-MALESSERE DELLA AUTONOMIA SARDA

1. *Esigenza e assenza di ragionamento giuridico e di progetto politico*

Iniziamo dall'ovvio. Come ogni istituto giuridico, la Autonomia (speciale o no) per essere razionalmente gestita ancora prima che – se del caso – razionalmente riformata, ha la esigenza di essere compresa. A questo fine, occorre un ragionamento giuridico, dal quale non esentano le considerazioni (peraltro, utili e meritorie) in materia di demografia, economia, identità *etc.*

Per motivi (i quali in parte emergeranno nel corso di questa comunicazione e in parte dovranno essere approfonditi in occasioni prossime) questo ragionamento è assente anche presso le istituzioni sarde di governo (inteso in senso lato: legislativo ed esecutivo). Ciò si palesa nel fatto che, dopo più di un quarto di secolo durante il quale la riforma della Autonomia è priorità costante della agenda politica sarda (è stata definita “la madre di tutte le battaglie”), ancora oggi è denunciata (ad es., dalla Presidente della Associazione degli ex Consiglieri regionali, memoria storica della RAS) la corrispondente «assenza di un progetto di riforma» presso il governo della Regione sarda.

Restando nell'ovvio, è questa “assenza” di ragionamento giuridico sulla Autonomia e di progetto politico per la sua riforma (prima e più che la contrarietà del contesto economico-politico statale e sovra statale) il principale ostacolo al miglioramento/potenziamento se non al perfezionamento della Autonomia sarda. Non ha, infatti, senso affermare (come pure avviene) che (ad esempio) il Governo italiano è contrario ad una piena Autonomia dei Sardi se (come nel nostro caso) neppure se ne ha una idea da proporre e un progetto da attuare.

Seguendo la dottrina di Buridano, affermiamo inoltre che tra il ragionamento giuridico e il progetto politico è prioritario il ragionamento giuridico. Sfortunatamente, il ragionamento giuridico è oggettivamente complesso. In particolare, non è tale la semplice lettura di più o meno recenti testi normativi e sentenze, per quanto pertinenti. Fortunatamente, il ragionamento giuridico è, comunque, un ragionamento. Esso è, cioè, una attività rigorosamente logica, la quale, pure richiedendo conoscenza e applicazione di tecniche specifiche, se svolta con affermazioni verificabili e passaggi logici, può essere fatta propria da tutti gli uomini di buona volontà. In spirito di servizio e attenendoci all'insegnamento dei nostri Maestri (secondo i quali, il ragionamento giuridico parte dai problemi del presente ma ha bisogno della profondità storica) tentiamo di svolgere questo ragionamento nella forma più schematica possibile.

2. Sintomi noti e diagnosi condivisa ma soluzione-terapia falsa

La esigenza di una riforma anzi di un intero “progetto di riforma” della Autonomia sarda è sentita perché la condizione attuale di questa Autonomia è problematica ovverosia – con lessico medico – patologica e, pertanto, postula una soluzione ovvero una terapia.

Lo stato della lunga e abbondante riflessione nonché della serie di tentativi di intervento, così innescate sulla Autonomia sarda, ci consente di essere rapidissimi (ma non disattenti) sui primi due elementi (i sintomi e la diagnosi) del problema-patologia; ci chiede, invece, di concentrarci sul terzo elemento: la soluzione-terapia.

I sintomi sono noti: sono quelli gravi, diffusi e cronici di insoddisfazione per gli strumenti di governo propri della Autonomia della quale disponiamo.

La diagnosi è condivisa: è il *deficit* di potere di auto-governo del Popolo sardo, e conseguentemente (con una relazione, cioè, di causa-effetto) di sviluppo socio-economico dello stesso Popolo. Non è un ‘caso’ che siano stati proprio i Sindacati (le cui vocazione e missione sono primariamente socio-economiche) le istituzioni le quali con più forza e insistenza hanno chiesto la riforma della Autonomia sarda.

Quando, però, dalla constatazione dei sintomi e dalla formulazione della diagnosi del problema-malessere della Autonomia sarda si passa alla indicazione della sua soluzione-terapia, la sostanziale unanimità viene meno.

Ciò avviene perché la soluzione/terapia il più delle volte predicata e fatta costantemente propria dal Governo sardo (si pensi, esemplarmente, alle due importanti leggi regionali, le quali incorniciano l’ultimo decennio ‘riformista’: la “Legge statutaria” approvata il 7 marzo 2007 e la legge sul “Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna” approvata il 4 febbraio 2016, N. 2 è (come comprenderemo meglio nello sviluppo del ‘ragionamento’) sostanzialmente conservatrice della- e anzi tende ad aggravare la condizione patologica la quale dovrebbe invece sanare.

Occorre, dunque, una soluzione/terapia capace di porre fine alla patologia autonomistica: ripristinandone la fisiologia, la quale deve essere previamente correttamente individuata. È a questo punto che occorre il ‘ragionamento’ complesso.

B.

SOLUZIONE-TERAPIA FALSA: SOLTANTO DECENTRAMENTO

I. COSA È:

UNA APPLICAZIONE DELLA LOGICA CENTRALISTA

1. Molti nomi (“Autonomia”, “Federalismo”, “Sovranismo”, “Indipendenza”) per una sola idea

È affermazione comune che, in Sardegna, le soluzioni proposte per il futuro/migliore assetto statutario sono tre: Autonomia (intesa in senso debole), Federalismo e Indipendenza/Sovranismo.

Ciò è superficialmente esatto e profondamente sbagliato.

Queste proposte di ri-scrittura dello Statuto sono semplicemente (e con una certa dose di imprecisione/ambiguità terminologica/concettuale) i tre macro livelli – meramente quantitativi – di una soluzione assolutamente unica: il solo “decentramento”.

Infatti, diciamo e scriviamo “Autonomia” oppure “Federalismo” oppure “Indipendenza” o “Sovranismo” ma intendiamo e leggiamo sempre e soltanto “decentramento”.

Precisamente, il solo decentramento ispira le due leggi regionali che abbiamo appena ricordato.

Questa visione monista è non una sindrome speciale del pensiero sardo ma la manifestazione sarda di quella assenza di ragionamento giuridico, la quale lascia senza strumenti non soltanto

concettuali ma persino terminologici anche coloro i quali vorrebbero aprirsi ad una logica diversa. È particolarmente illuminante l'esempio recentemente offertoci (2012) da un esponente (almeno istituzionalmente) importante del pensiero e dell'impegno autonomistici a scala mondiale. Il "Secretario técnico" della FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales) scrivendo presso la University of Essex un saggio per sostenere la – giusta – esigenza di un governo il quale *non* si limiti ad arrivare alle singole Autonomie locali *ma* parta anche dal loro insieme, non ha trovato di meglio che intitolarlo *Decentralization from the local*; cioè, «decentramento dalla periferia». L'autore latinoamericano non è affetto da disturbi del linguaggio; è soltanto un esempio negativo particolarmente evidente del principio che la terminologia è la prima dogmatica giuridica. Questo esempio già ci mette sulla strada per capire i guasti di un pensiero e di una prassi della Autonomia ridotti al solo decentramento. Dobbiamo, però, approfondire la analisi.

2. Una invenzione contemporanea con radici feudali

Il solo "decentramento" è l'ordinamento funzionale alla centralizzazione del potere; ne è, anzi, un perfezionamento.

Esso è espressione di una logica ben precisa della quale possiamo conoscere le coordinate storiche e dogmatiche.

Il solo "decentramento" è stato – per così dire – 'inventato', a fine '700, dai "Federalists" nord-americani in funzione del loro disegno costituzionale centralista. Una recente raccolta di testi (scritti da protagonisti degli eventi i quali sono sfociati nella redazione e nella adozione della costituzione "federale" USA) è stata significativamente intitolata: *Gli Antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America (1787-1788)*. Il grande 'politologo' francese Alexis de Tocqueville, l'interprete per eccellenza del "federalismo" USA, già ne aveva definito la essenza con la formula «grande centralisation gouvernementale [...] extrême décentralisation administrative».

Peraltro, la 'invenzione' USA del '700 non nasce dalla testa di Alexander Hamilton, James Madison e John Jay come Minerva armata da quella di Zeus. La Costituzione USA è uno (per quanto importante) sviluppo dell'ordinamento statale/parlamentare: di radici feudali, introdotto alla fine XIII secolo dal Re di Inghilterra (utilizzando dottrine canonistiche e civiliste allora recentissime) quindi teorizzato a metà del XVII secolo da Thomas Hobbes e che infine sarà ripreso, sia dal punto di vista del diritto privato sia dal punto di vista del diritto pubblico, dalla grande scienza giuridica borghese del secolo XIX, la cosiddetta Pandettistica tedesca.

II. A COSA SERVE:

ETEROGENESI DI RISULTATI

1. È contro-producente

a. Divide-indebolisce i Cittadini a profitto delle élites

Con questa storia dietro di sé, sarebbe strano che il solo "decentramento" rafforzasse la "periferia" nei confronti del "centro".

Realmente, esso persegue il potenziamento del centro/vertice mediante la frantumazione della compagine sociale, programmaticamente resa una miriade di gruppi umani locali genericamente assemblati (*quoquo modo congregati*) e privi di "sinapsi" reciproche: egoisti, deboli e – perciò – onerati.

La caratteristica essenziale del solo "decentramento" è quella – propriamente dia-bolica – di una duplice divisione: verticale e orizzontale. Con la divisione verticale, per materie, restano in

“alto” (ovvero al “centro” ovvero alla élite) le competenze gratificanti (il potere) e vanno in basso (ovvero alla periferia ovvero ai molti) le competenze onerose (le incombenze). Con la divisione orizzontale, per Comunità territoriali, ciascuna Comunità è *istituzionalmente* chiusa al proprio interno e tutte sono *istituzionalmente* impegnate in una competizione tra loro (la quale più che il tragico *bellum omnium erga omnes* di Thomas Hobbes ricorda la ridicola zuffa tra i capponi di Renzo) per ottenere risorse detenute dal vertice/centro.

Sia i Cittadini sia i Governi delle singole Comunità locali (in ciascuna di esse e nel loro insieme) sono – così – esclusi/esentati dal diritto-dovere all’auto-governo nelle materie che ‘contano’: quelle importanti e comuni.

Tali materie – peraltro, come diremo – neppure sono realmente appannaggio del Governo ‘centrale’, il quale quanto più è forte all’interno della propria collettività tanto più è debole e condizionabile/condizionato all’esterno di essa.

b. Seleziona-alimenta una ‘classe di governo’ clientelare

Il solo “decentramento” produce una ‘classe di governo’ locale, la quale è devota al “centro/vertice”, cioè tecnicamente “clientelare”. La sua funzione è ottenere e gestire quote delle risorse complessivamente detenute/controllate e discrezionalmente concesse o meno da quel centro/vertice (come recentissimamente teorizzato dal presidente della Regione Campania, vedi, ad. es., M. Demarco, “De Luca, inno al clientelismo «arrivano fiumi di soldi, portiamo voti al premier»” in *Corriere della Sera*, 20/11/16).

La categoria più appropriata per intendere tali natura e funzione dei governanti locali e (in scala) regionali, nazionali ed oltre è quella (formulata in contesto coloniale ovvero neo-coloniale) della “clase compradora”. Si tratta di quel gruppo sociale il quale vive della propria relazione di collaborazione subalterna con il potere superiore, nei cui confronti media il rapporto clientelare della propria comunità. Se la ‘classe politica’ sarda non è esauribile in tale ‘categoria’ ciò dipende dalla qualità umana dei Sardi, la quale compensa – almeno parzialmente – i vizi della selezione istituzionale.

Più si risale la scala del decentramento e ci si avvicina al suo vertice/centro, più ci si allontana dalla base popolare e si entra in contatto con le élites economiche. Il risultato è quello – cui quotidianamente assistiamo – di governanti sganciati dal mandato e docili strumenti delle élites. Dottrina giuridica recente [2010] descrive questo diffuso (e, purtroppo, tutt’ora progressivo) fenomeno come la «autonomizzazione del potere di rappresentanza dal mandato».

Il ruolo dichiarato del Governo europeo è – dalla propria nascita – assicurare la libertà di espressione del “Mercato europeo”.

Il ruolo quasi altrettanto dichiarato del Governo italiano – specialmente di quelle più recente – è assicurare un ordinamento dell’Italia funzionale alle esigenze del mercato mondiale. Basta confrontarne il quadro italiano ultimo delle riforme (della scuola, del lavoro, elettorale e costituzionale) con le richieste generalmente e continuamente avanzate dalle organizzazioni economiche soprannazionali quali il famoso Club Bilderberg (con sede in Olanda, ma anche il Cato Institute e la Heritage Foundation negli Stati Uniti, l’Adam Smith Institute e l’Institute of Economic Affairs in Gran Bretagna, la Mont Pelerin Society in Svizzera) e la Trilateral Commission (nata nel 1973 su iniziativa delle precedenti). Queste ‘richieste’ sono ispirate dalla idea di fondo che il “buon governo” è quello meno sensibile alle richieste dei Cittadini. Questa ‘idea’ è ordinatamente esposta nel noto manuale scritto a quattro mani da James McGill Buchanan Jr. (economista USA, 1919-2013, Nobel per l’economia 1986) e Gordon Tullock (economista USA, specializzato nel rapporto economia-diritto, 1922-2014), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Politics*, Ann Arbor 1962. In Europa, la lezione di Buchanan/Tullock è stata recentemente ripresa, sempre a quattro mani, dagli economisti Torsten Persson (svedese) e Guido Tabellini (italiano), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge (Massachusetts) London 2005 (di questo ulteriore

duo si può vedere anche “Electoral systems and economic policy” in Donald A. Wittman and Barry R. Weingast, *The Oxford Handbook of Political Economy* - Jun 2008 - Online: Sep 2009 e “Constitutions and Economic Policy” in *The Journal of Economic Perspectives*, [della American Economic Association] Vol. 18, No. 1 [2004] pp. 75-98). Guarda caso, Tabellini è l'unico economista inserito nella commissione dei 35 “saggi” nominati dal Governo italiano, nel 2013, per riformare la Costituzione italiana.

La alternativa della quale dobbiamo prendere atto e nella quale dobbiamo fare una dura scelta di campo è tra il potere popolare (cioè un potere diffuso e societario) e il potere delle élites economiche (oggi prevalentemente finanziarie).

2. È illogico

a. Predica la “sovranità del Popolo” mentre la annulla

Come anche altre istituzioni feudali rivisitate in epoca moderna-contemporanea, il solo “decentramento” è illogico. Esso è, infatti, internamente contraddittorio. In Sardegna (ma non soltanto), ciò è dimostrato dalle sue forti asimmetrie nell'uso esterno e interno alla Regione.

Il solo decentramento è usato sia per affermare – seppure in maniera discutibile – la “sovranità del Popolo” nel discorso istituzionale rivolto all'esterno sia, al contempo, per annullarla – in maniera certa – nella organizzazione istituzionale interna. Così è accaduto in maniera plateale nella vicenda regionale sarda del 2006/2007. Con la Legge regionale 23 maggio 2006, n. 7, istitutiva della “Consulta per il nuovo Statuto”, il Governo sardo della epoca ha affermata la «sovranità del popolo sardo», mettendo in fibrillazione il Governo italiano e guadagnandosi la medaglia di una dichiarazione di illegittimità da parte della Corte Costituzionale (sentenza N. 365 24 ottobre - 7 novembre 2007). Però, pochi mesi dopo la prima legge regionale, con una Legge regionale “statutaria” approvata il 7 marzo 2007, il medesimo Governo sardo ha introdotto, per la Regione (il cui centralismo già era notoriamente peggiore di quello statale), un centralismo addirittura esasperato, ponendo tutti i poteri importanti e generali nel Presidente RAS. Per conseguire questo tasso di centralismo e disegnare così una forma di governo caratterizzata dall'azzeramento di quel che resta della sovranità dei Cittadini, il Legislatore regionale non ha avuto bisogno di ridurre il decentramento dei poteri minori e particolari (Tocqueville *docet*). Fortunatamente, da questa legge ci ha salvato il *referendum* popolare del 21 ottobre 2007.

Inoltre, il solo decentramento può essere spinto con facilità (almeno nelle dichiarazioni, seppure legislative) al suo il livello massimo (la “Sovranità”/ “Indipendenza”) soltanto verso l'esterno della Regione mentre – se non fosse contraddittorio – dovrebbe potere essere coerentemente predicabile e predicato anche all'interno della Regione. Per dirlo con una battuta: perché – se il solo decentramento è veramente strumento di democrazia – non pensare seriamente all'obiettivo della Indipendenza – ad esempio – della Città di Sassari e della sua storica Provincia dal centralismo cagliaritano?

b. Si regge sulla “dimenticanza” della soluzione-terapia vera

Uno degli argomenti più forti, l'argomento il quale regge anche quando gli altri argomenti cedono, una sorta di argomento-bastione finale a favore della soluzione del solo “decentramento”, consiste nel presentarsi del decentramento come la unica forma (magari imperfetta ma comunque unica) di perseguire la diffusione del potere politico-giuridico. È il genere di argomento già usato da Hans Kelsen (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929) a proposito del sistema rappresentativo: non è un sistema democratico ma il sistema democratico non esiste (scrive Kelsen).

Per la piena efficacia del proprio travestimento da strumento del centralismo a strumento della Autonomia, la soluzione del solo decentramento ha, dunque, bisogno della “dimenticanza” di una soluzione altra.

Questa, però, c'è. E' la soluzione concordemente riconosciuta come “democratica-repubblicana” e, come tale, costantemente proposta nel corso della storia antica, medievale e moderna sino ai grandi movimenti politici-giuridici proto-contemporanei (della Rivoluzione Francese e della Indipendenza Americana) nonché – sia pure più debolmente – nella Europa dell'Ottocento e ancora ai giorni nostri.

La soluzione “democratica-repubblicana”: **α**) è *una altra*, cioè ‘una’ (non una serie indefinita) e totalmente ‘altra’ rispetto alla soluzione del solo “decentramento”; **β**) ha il proprio nucleo essenziale nel ruolo costituzionale basilare e determinante delle Città; più precisamente delle “piccole Città”.

C.

SOLUZIONE-TERAPIA VERA: ANCHE “PARTECIPAZIONE”

I. COSA È:

RUOLO BASILARE E DETERMINANTE DELLE COMUNITÀ LOCALI, LE “CITTÀ/COMUNI”

1. Binomio indissolubile: natura e ordinamento del “Popolo”

Per capire ‘l'altra soluzione’, quella ‘democratica-repubblicana’, dobbiamo scandire il nostro ‘problema’ e, quindi, la sua soluzione, in due componenti, le quali costituiscono un binomio indissolubile, i cui termini sono comprensibili soltanto se considerati congiuntamente: la (concezione della) natura del “Popolo” e il suo ordinamento.

Il giurista cattolico e padre costituente nonché uno dei massimi costituzionalisti italiani del secolo XX se non il massimo, Costantino Mortati ha messo a fuoco la assenza di sovranità popolare nell’“Ordinamento” della Costituzione italiana, partendo dalla riflessione (negli anni '70) sulla natura del “Popolo” italiano, menzionato nei “Principi” (in particolare nell’art. 1) della stessa Costituzione.

2. Natura

a. Non “astratta persona giuridica” ma “concreto corpo di tutti i Cittadini, uniti da un rapporto associativo” ...

Nella logica della ‘soluzione democratica-repubblicana’, il “Popolo” è: NON una “persona giuridica” (per definizione astratta) MA il “corpo” (per definizione concreto) di “tutti i cittadini”.

Nella medesima logica, il Popolo è tale e, quindi, gli stessi Cittadini (“parti” del Popolo) sono tali, soltanto se sono *uniti* – al proprio interno – da un “rapporto societario” (il “contratto di società”).

b. ... possibile esclusivamente nelle (piccole) Città/Comuni e nel loro federarsi “societario”

Il Popolo si costituisce esclusivamente nella collettività di piccola dimensione. Più precisamente, nella comunità locale, ovverossia nella Città = «società dei Cittadini».

Il Popolo può – dunque – conservare i propri essenziali natura concreta e ordinamento societario e, tuttavia, attingere la grande e anche la grandissima dimensione, soltanto attraverso la «federazione societaria» di Città.

3. Ordinamento

a. Tra i Cittadini e il Governo: relazione non di mera subordinazione dei primi al secondo ma di dialettica di Poteri

La natura “concreta” del Popolo:

- NON richiede né ammette la “rappresentanza sostitutiva” (o “sostituzione rappresentativa”) dei Cittadini, la quale – infatti – postula la previa gassificazione del Popolo: da “*corpus*” a “*persona* giuridica / Stato”;
- MA ammette e richiede la «partecipazione di tutti [i Cittadini] alle decisioni che tutti ugualmente concernono».

L’ordinamento societario traduce/realizza la possibilità/esigenza della partecipazione nella “cooperazione” (“*Mitwirkung*”) tra “volontà politica”, sovrana e diffusa, e “governo”, esecutore (sebbene con una quota più o meno grande di discrezionalità) e centrale.

‘Partecipazione cooperativa’ significa:

- NON soltanto l’*iter* volitivo discendente (come nel decentramento);
- NÉ soltanto l’*iter* volitivo ascendente (secondo una *vulgata* della democrazia);
- MA entrambi: l’ “indirizzo politico” espressione della “volontà politica” sovrana, diffusa e ascendente (centripeta), e il “governo” espressione della volontà esecutiva, centrale e discendente (centrìmovens).

Tale ‘partecipazione cooperativa’ riguarda non soltanto i Cittadini all’interno delle rispettive Città ma anche le Città all’interno delle rispettive collettività maggiori (ad esempio, nelle Regioni). È, questa, la lezione di Althusius, fase dogmatica saliente della formazione del “principio di sussidiarietà”.

La Autonomia delle Comunità locali (di qualsiasi dimensione esse siano) non è soltanto la- né può essere ridotta alla divisione di competenze, secondo la nota linea discendente che va dal potere politico alle incombenze amministrative, ma è anche se non prima di tutto la partecipazione alla formazione dell’ “indirizzo politico” ovvero della “volontà politica”, secondo una linea ascendente che va dalle Comunità più piccole (“primarie”) alle Comunità maggiori/massima. Si potrebbe parlare (con riferimento alla nota contrapposizione tra “libertà negativa e libertà positiva”) di “Autonomia positiva” (in quanto animata dalla partecipazione) non in alternativa ma a integrazione della “Autonomia negativa” (in quanto animata dal decentramento), cui – oggi – si fa riferimento invece esclusivo.

b. Per garantire il funzionamento della ‘dialettica’: difesa civica / potere sindacale adeguati

Tra i suoi due termini (“indirizzo politico” / “volontà politica” sovrana-diffusa e “governo” esecutivo-centrale) si colloca logicamente l’istituto di “mediazione” (“*moyen terme*”), dotato dello specifico potere “impeditivo”/“negativo”.

In teoria, tale potere è – per così dire – “neutro”: esso può difendere i Cittadini contro il Governo come il Governo contro i Cittadini. Nella esperienza che viviamo, esso deve servire a difendere i Cittadini contro il Governo. Ciò perché il Popolo dei Cittadini deve essere sovrano ma

rischia continuamente di essere reso subalterno mentre il Governo deve essere subalterno ma tende continuamente a imporsi come sovrano.

L'istituto di mediazione, per sua natura, non è elemento costitutivo della struttura istituzionale repubblicana ma è assolutamente necessario alla Repubblica, la quale – senza di esso – esisterebbe soltanto di nome.

Questo istituto, con il suo potere assolutamente specifico, è stato individuato negli antichi Tribuni della Plebe (con il 'precedente' dell'Eforato), in istituti medievali-moderni meno noti come il Justicia Mayor de Aragón e il Consiglio dei Dieci di Venezia, nel contemporaneo Sindacato dei Lavoratori e, da ultimo (in una sequenza, ahimè, fortemente discendente) nel Difensore Civico.

II. Che FARE?

*CONTRO GLI ELEMENTI NEGATIVI:
COMPRENDERE I SEGNALI PER IL CAMBIAMENTO
E
PRODURRE UNA AGENDA CONSEQUENTE*

1. La riforma democratica 'disegnata' negli ultimi 25 anni

a. Elementi positivi: numerosi, concordanti e utilizzabili

α. Convergenti argomenti scientifici per una logica non centralista

La 'soluzione' democratica che stiamo cercando di ricostruire non è particolarmente nota ma ancora meno nota è la attuale serie di manifestazioni, le quali invece sono molto interessanti e lo divengono ancora più se considerate come 'sistema'.

È nota, da molti anni, la conferma data, contro il "centralismo politico", al "principio di sussidiarietà" dalla "fisica quantica" o "quantistica". Un notissimo teologo latinoamericano (brasiliiano) ha scritto: «quello che la fisica quantica da quasi un secolo viene affermando: [è che] tutto l'universo è relazione, intreccio di tutti con tutti, fino a costituire una rete intricatissima di connessioni che formano l'unico e medesimo universo. [...] Questa concezione toglie i fondamenti di ogni e qualsiasi centralismo, monarchismo, autoritarismo e patriarcalismo [...] fornisce, invece, supporto [...] a qualsiasi tipo di socialità, di partecipazione e di democrazia». Tale conferma è stata rafforzata dalle neuroscienze, le quali hanno verificato la corrispondenza alla fisica quantistica del funzionamento del cervello.

Dopo i disastri annunciati di inquinamento e "desertificazione", prodotti – in Sardegna e altrove, nelle decadi '60 e '70 – dalla diffusa politica dei "poli di sviluppo", nelle ultime due decadi del secolo XX e in queste prime del secolo XXI, si sono moltiplicate le iniziative e le voci, che vanno nel senso della partecipazione politica a partire dalle Comunità locali (Città/Comuni). Faccio qualche rapida citazione.

Alcuni tra i più significativi economisti odierni hanno manifestato attenzione e apprezzamento per il valore positivo e la portata strategica dei meccanismi istituzionali di partecipazione democratica a base cittadina. Questi 'meccanismi' sono stati indicati come decisamente utili (in quanto apportatori del c.d. "capitale sociale": Robert Putnam, 1993) e, anzi, propriamente necessari (in quanto realmente correttivi della crescente patologia dell'eccesso di centralismo: Joseph Stiglitz, 2012). Lo schema ricavabile da Putnam è, relativamente semplice: la partecipazione è un 'bene' che può essere anche molto grande e che può essere aggiunto vantaggiosamente all'insieme degli altri beni materiali e immateriali di cui ogni organizzazione economica già dispone. Anche lo schema ricavabile da Stiglitz è, relativamente, semplice: il processo in corso di concentrazione della ricchezza è arrivato a livelli insostenibili per la umanità e persino per il suo pianeta e poiché potere

e ricchezza tendono a coincidere, per contrastare la concentrazione della ricchezza occorre combattere la concentrazione del potere.

Gli scritti di Putnam e di Stiglitz (nonché, ad esempio, di Amartya Sen e di Thomas Piketty) sono stati preceduti da quelli dell'economista italiano Giacomo Becattini sul rapporto tra Comunità locali ed economia (dottrina dei "distretti industriali"). La indubbia convergenza strategica tra Becattini e John Maynard Keynes (giudicato da uno dei massimi sostenitori del ruolo costituzionale delle Città, Città Giorgio La Pira, il "Galileo della economia" per il suo "antistatalismo") può farsi risalire al riferimento, sia da parte di Keynes sia da parte di Becattini, alla dottrina di Alfred Marshall.

Però, le scienze cosiddette dure/sperimentali e la stessa scienza economica (se possono giungere a riconoscere il bisogno di democrazia e persino a individuarne la manifestazione nel ruolo storico e attuale delle Città/Comuni) non hanno comunque gli strumenti (propri della scienza giuridica) per definire un sistema istituzionale democratico.

β. Orientamento costituzionale europeo: dal "Federalism" di Hamilton, Jay e Madison al "sozialer Foederalismus" di Althusius

In Europa, la riforma della programmazione economica con la inversione di direzione dalla programmazione centralizzata per assi economici a quella integrata d'area (mediante i PIA - Piani Integrati d'Area) si fonda su questa linea di pensiero economico e va di pari passo con la riforma istituzionale: la adozione (preceduta, nel 1985 dalla *Carta europea dell'autonomia locale*) del "principio di sussidiarietà" (Maastricht 1992) correttamente fatto risalire (anche) a Johannes Althusius, la cui dottrina (*Politica methodice digesta*, 1604-14) è stata definita e ri-proposta come "sozialer Föderalismus" (1991) espressamente alternativo al "Federalism" di Hamilton, Jay e Madison e, quindi, di Tocqueville.

E' degno di nota che, negli anni successivi, il Conseil Européen des Urbanistes ha prodotto due *Nouvelle Charte d'Athènes*: una nel 1998, la cui linea conduttrice è data dalla nozione di "participation" (parola presente 19 volte nel testo) e 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»; e un'altra nel 2003, incentrata sulla nozione di "réseau": "ville en réseau" e "réseaux de villes".

γ. Radici e tentativi, in Italia, di un 'disegno' costituzionale della partecipazione **γ'. Iter volitivo**

In Italia, nei 25 anni che vanno dal 1990 ad oggi, i 'segnali positivi', a favore della partecipazione politica a base cittadina e ascendente, sono così tanti e univoci che occorrono qualità eccezionali per riuscire a non vederli. Proviamo a metterli sommariamente in fila.

Nell'ultima decade del secolo appena trascorso, tra il 1990 (legge 142 sulle Autonomie comunali) e il 1997 (Progetto di riforma della Parte II della Costituzione, ad opera della Bicamerale "D'Alema") vi è una vera e propria 'ondata' di interventi legislativi, tutti volti a disegnare un *iter* programmatico partecipativo ascendente sia intra-regionale sia inter-regionale.

La legge n. 142/1990 ("Ordinamento delle Autonomie comunali") attiva la componente statutaria della Autonomia cittadina/comunale come potere di darsi le «norme fondamentali dell'organizzazione» (art. 4) e ri-definisce gli Enti di autonomia locale da 'partizioni dello Stato' in "sistema di autonomie" (art. 3.3), internamente connesso da un processo "programmatico", procedente dal basso verso l'alto: attraverso la partecipazione dei Cittadini alla amministrazione comunale (art 6) e dei Comuni e Province alla programmazione della Regione e dello Stato (art. 3.5). Nella stessa linea, nel 1995, la Giunta della RAS ha approvato un progetto di riforma

(presentato dall'Assessore competente) il quale prevedeva la partecipazione determinante di tutti i Comuni sardi, attraverso le rispettive Province, alla programmazione regionale.

Della legge 142, la traduzione operativa più forte è la legge n. 81 del 1993: elezione diretta del Sindaco e dei suoi consiglieri su "programma amministrativo": è la sconfessione del divieto di mandato imperativo alla sorgente stessa dell'*iter* volitivo pubblico.

Inoltre, il progetto (ancora molto magmatico) di riforma della intera "Parte seconda" della Costituzione prevedeva la modificazione della rubrica generale della "Parte seconda" da "Ordinamento della Repubblica" a "Ordinamento federale della Repubblica" e la modificazione dell'ordine tra i suoi sei Titoli (concernenti le altrettante macro-istituzioni repubblicane) invertendo non soltanto l'ordine tra il titolo primo ("Il Parlamento") e il titolo quinto («Le Regioni, le Province, i Comuni») ma anche l'ordine interno all'ex titolo quinto / ora titolo primo, ponendo le Città al primissimo posto dell'ordinamento (federale!) della Repubblica. Il nuovo 'Titolo primo', viene così formulato: "Comuni, Province, Regioni, Stato". Finalmente il Terzo Stato prima delle Parrucche! Soltanto un breve sogno ma comunque un bel sogno.

Peraltro, il richiamo alla «programmazione concertata tra Regione ed enti locali come metodo di raccordo dei vari livelli di governo», contenuto nella legge 142/1990, realizza principi già presenti sino dal 1948 sia nella Costituzione della Repubblica italiana (in part. all'art. 5) sia nello Statuto della Regione sarda (in part. agli artt. 47 e 52).

Nel primo quindicennio di questo nuovo secolo, con la riforma del Titolo V della Costituzionale (nel 2001) e la riforma del "Senato della repubblica" (tutt'ora *in fieri*) si è, infine, delineato un vero e proprio 'disegno' costituzionale di strumentazione istituzionale per l'esercizio della volontà politica sovrana, diffusa-ascendente. Con la riforma – pur ricca di limiti, vedi *infra* – del Titolo V sono entrati nella Costituzione italiana alcuni elementi delle linea riformatrice, la quale ha preceduto e promosso la riforma. Tre di essi costituiscono un insieme abbastanza organico, il quale investe la definizione, i principi e l'ordinamento costituzionale. Il primo elemento (definitorio) introduce il nuovo ordine ascendente del sistema repubblicano italiano (già preconizzato dalla "Commissione D'Alema": art 114 «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.»). Seguono la affermazione del "principio di sussidiarietà" (artt. 118 e 120) e la istituzione dei Consigli [regionali] delle Autonomie Locali (art. 123). Con la ripresa del progetto di riforma del Senato in 'Senato delle Regioni', sul modello (come è stato esplicitato in sede di proposizione) del 'Bundesrat' tedesco, per la "rappresentanza delle istituzioni territoriali" (art. 55 Cost. riformata) è completato – almeno per sommi capi – il disegno (unitario, benché sviluppato da persone diverse e durante un lungo arco temporale) di un nuovo *iter* volitivo partecipato/ascendente, il quale affianca e integra il vecchio *iter* decentrato/discendente.

È, ancora, soltanto un disegno ma esso si vede nettamente e il progressivo insistere su di esso durante un intero quarto di secolo è prova della sua necessità (sebbene senza la coscienza scientifica e politica della sua necessità). In questo 'disegno', il nuovo *iter* volitivo va dalla partecipazione dei Cittadini al governo dei rispettivi Comuni, attraverso il voto dei programmi amministrativi, alla partecipazione dei Comuni al governo delle rispettive Regioni, attraverso i Consigli delle Autonomie locali, alla partecipazione delle Regioni al governo della Repubblica (soltanto così veramente "Repubblica") italiana, attraverso il Senato delle Autonomie. E' l'*iter* volitivo il quale vuole portare – senza le cesure delle "sostituzioni rappresentative" – dalla "volontà politica" di ogni e tutti i Cittadini alla "volontà politica" unitaria di tutto il Popolo italiano (e oltre) transitando per la "volontà politica" unitaria delle Città/Comuni(, delle Province) e delle Regioni.

γ'. Mezzi di difesa della libertà e limitazione del potere

Alla delineazione di questo disegno di nuovo *iter* volitivo è logicamente connessa la istituzione del nuovo mezzo di limitazione del potere e di difesa della libertà: la istituzione della difesa civica.

In tale materia, le Regioni italiane hanno preceduto la Unione Europea e la Repubblica italiana. Il primo difensore civico regionale nasce nel '74 in Toscana.

Nel già menzionato Trattato di Maastricht istitutivo della Unione Europea (7 febbraio 1992) la introduzione del Principio di sussidiarietà, il quale ne innova l'*iter* volitivo, è integrata dalla istituzione del Mediatore europeo, abilitato a ricevere denunce di Cittadini dell'Unione Europea contro la cattiva amministrazione delle istituzioni o degli organi dell'Unione.

Qualche mese dopo, la stessa operazione è compiuta in Italia. Con la già menzionata legge 142 di "Ordinamento delle Autonomie comunali" (8 giugno 1990) la innovazione della nozione e dell'ordinamento degli Enti Locali è integrata dalla istituzione del Difensore civico provinciale e comunale (art. 8).

È il necessario "Eforato" previsto dalla *Politica methodice digesta* (vedi, *supra*, § C.II.1.a.β).

b. Elementi negativi: forti e crescenti ma non insuperabili

α. Nemici della riforma democratica

Siamo, dunque, in vista del superamento della schizofrenia costituzionale denunciata da Mortati nel 1975 e per la quale alla *sovranità popolare* predicata nei "Principi" è contrapposta la *sovranità parlamentare* attivata nell' "Ordinamento"? Ci può essere; a patto, però, che si prenda coscienza di questo obiettivo e ci si batta per esso.

Al momento, dobbiamo ancora registrare e denunciare non soltanto i gravi 'limiti' del 'disegno' ma anche la vera e propria re-azione per cancellarlo.

Tra il 2004 e il 2008 il vertice del centralismo/anti-autonomista è stato appannaggio del governo regionale sardo (vedi, *supra*, § B.II.2.a).

Dieci anni dopo è il governo statale italiano ad avere messo nel mirino il sistema delle Autonomie con la legge 56/2014 di 'riordino' delle Autonomie locali e l'attuale disegno di legge di riforma della Costituzione (approvato a maggioranza semplice il 12/04/16 e integrato dalla legge elettorale approvata lo 01/07/16). Queste ultime leggi, le quali 'perfezionano' la traduzione istituzionale italiana delle richieste avanzate dalle organizzazioni finanziarie trans-nazionali (vedi, *supra*, § B.II.1.b) sono state fatte – forse non casualmente – dopo la comparsa di un noto documento della potente banca d'affari USA, la JP Morgan; documento con il quale (insieme al solito ricettario di riduzione dei costi del lavoro, di aumento della flessibilità e della libertà di licenziare, di privatizzazione, di deregolamentazione, di liberalizzazione dei settori industriali "protetti") sono state indicate come responsabili dei cattivi risultati economici europei le costituzioni antifasciste di questo Continente. Del resto, due dei precedenti governi italiani sono stati presieduti da collaboratori/subordinati di un'altra potente banca d'affari USA, la Goldman Sachs, e il documento della JP Morgan ha un precedente abbastanza puntuale nella nota "lettera" della BCE, inviata da Mario Draghi e Trichet al governo italiano il 5 agosto 2011.

Dobbiamo dire che la "classe politica" selezionata per svolgere una funzione non particolarmente elevata – quale è quella clientelare – può risultare inadeguata persino a tale funzione e produrre di suo istituzioni pasticciate oltre che anti-democratiche secondo committenza. Ma ciò è soltanto un di più.

β. Limiti del 'disegno' e inversione di tendenza in Europa e in Italia

β'. Iter volitivo

Il primo limite è quello che vizia – a scala europea – lo stesso principio di sussidiarietà, per lo più interpretato dai giuristi e applicato dai politici alla unica 'luce' del "decentramento". A tale riduttiva e distorsiva applicazione è riconducibile la legislazione italiana cosiddetta "Bassanini" (1997-99) e uno specialista francese di questa istituzione ha dovuto ricordare criticamente 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».

L'elenco dei limiti prosegue, nella esperienza italiana: con le sentenze le quali hanno “giudicato” la obbligazione del candidato Sindaco a sottoporre ai propri Cittadini il proprio “programma amministrativo” una vuota formalità; con i naufragi del progetto di riforma regionale sardo del 1995 e del progetto di riforma costituzionale “D'Alema - D'Onofrio” senza neppure giungere alla discussione ‘in Aula’; con la costruzione dei CAL come istituzione assolutamente priva di potere.

Vera e propria re-azione di cancellazione è quella con la quale la riforma del Senato è stata trans-formata da creazione del Senato delle Autonomie in snellimento e accelerazione della volizione centrale dello Stato, persino riprendendo e aggiornando il divieto di mandato imperativo. Tralasciamo (per non offendere la intelligenza del lettore) il criterio riformatore (pure orgogliosamente citato) del taglio dei numeri e delle spese parlamentari ed extra parlamentari.

β”. Mezzi di difesa della libertà e limitazione del potere

La assenza di potere in capo alla istituzione del Difensore civico (definito, con comicità involontaria, “magistratura di persuasione”) ne ha già prodotto, durante il 2009, la cancellazione della espressione di base (il difensore civico comunale) in un modo che “ancor offende”: in forma incidentale e sbrigativa (tre righe [art. 184.a] della legge finanziaria 2010) come taglio (anche qui!) di spesa inutile.

2. Progetto di riforma: elementi essenziali di metodo e contenuto

a. Una riforma logica nel metodo e democratica nel contenuto non è, dunque, ‘inaudita’

Come si è visto, per rispondere razionalmente alla domanda di dare potere ai Cittadini e di equilibrare quello dei loro governanti, non abbiamo l'onere di *inventare* una riforma inaudita. Esiste già il ‘disegno’ della riforma necessaria per attivare un meccanismo istituzionale virtuoso, capace di: **α**) liberare e mobilitare il “capitale sociale” di intelligenze e conoscenze, volontà ed energie, anche pungolate dalla competizione ma – soprattutto – potenziate dalla unica “macchina sociale” possibile: la collaborazione; **β**) selezionare una ‘classe di governo’ in funzione della sua capacità propositiva ‘a monte’ ed esecutiva ‘a valle’ della volontà politica sovrana dei Cittadini-Comunità.

Tuttavia, come pure si è visto, questo ‘disegno’, per quanto chiaro, non è sostenuto da un ‘ragionamento’ né tradotto in un ‘progetto’ adeguati. Esso, pertanto, resta lacunoso e addirittura contraddittorio; cosicché, pure rispondendo a esigenze vere e profonde, ha prodotto istituzioni le quali (sia per la loro debolezza sia per le loro contraddizioni interne) sono risultate non vitali (voto dei Cittadini sui programmi, Consigli delle Autonomie Locali, Difensori civici) o, addirittura contro-produttori (Senato delle Autonomie secondo Renzi/Boschi).

La Regione sarda, in questi ultimi tempi, con una interpretazione e un uso veramente speciali della propria Autonomia, è riuscita a restare totalmente assente dal dibattito sulle riforme costituzionali e, con un tempismo altrettanto speciale, ha perso tutti i treni del cambiamento utile.

Tuttavia, la Regione sarda può ancora proporsi di raccogliere la bandiera della vera riforma democratica, formulando e sostenendo – con la coerenza e la forza sino ad ora mancate – un progetto di riforma efficiente ed efficace per sistematicità e consistenza.

b. Metodo

α. *Un ragionamento-progetto unico e organico per entrambe le dimensioni (interna ed esterna) della Autonomia*

Sul piano del metodo occorre, innanzi tutto, esplicitare due criteri-guida, i quali sono tanto assolutamente ovvi quanto regolarmente disattesi.

Il primo criterio è imposto dal ‘fatto’ che la Autonomia (in generale e quella sarda non fa eccezione) è un modo di essere istituzionale, il quale (e ciò è un grande pregio) ha intrinsecamente due ‘dimensioni o ‘lati’ della medesima importanza: uno interno (i rapporti tra i Cittadini sardi e il Governo sardo) ed uno esterno (rapporti tra il Popolo sardo insieme con il proprio Governo e il Popolo italiano insieme con il proprio Governo). Le due dimensioni o lati della Autonomia non possono essere considerati e gestiti separatamente. Pena inevitabile ne è la schizofrenica contraddizione interna tra due linee di pensiero e di azione, le quali, su un medesimo oggetto, vanno in direzioni diverse o addirittura opposte, annullandosi reciprocamente.

Pertanto, il progetto di riforma deve essere unitario: per i rapporti e interni ed esterni alla RAS. In definitiva e semplificando, il progetto di riforma deve concernere allo stesso modo la Legge statutaria e lo Statuto.

β. Un ragionamento-progetto aperto/orientato alla riforma costituzionale

Il secondo criterio (in qualche modo già compreso nel primo) è che l’unitario progetto di riforma non può essere *a priori* limitato dalla lettera attuale della Costituzione; la cui riforma, peraltro, è oramai più o meno costantemente nell’agenda politica italiana, dalla Bicamerale “Bozzi” del 1982 e, con il determinante apporto del federalismo leghista, sino alla ultimissima, avventurosa legislazione in materia di Senato.

La impossibilità della limitazione allo *ius conditum* costituzionale è evidente per la riforma o riscrittura dello “Statuto speciale”, il quale è – di per sé – materia costituzionale.

Ma anche la scrittura della Legge Statutaria deve coraggiosamente assumere il rango di riforma costituzionale generale, se i Sardi vogliono dotarsi, di una “forma di governo” democratica la quale – in ipotesi – risulti non consentita dalla odierna Costituzione italiana.

Anche il semplice buon senso ci dice che *non* possiamo impostare un ragionamento serio sulla organizzazione del *nostro* governo autonomo, iniziando con il chiederci cosa la Costituzione ci consente o ci impone. Dobbiamo – *invece* – chiederci, prima di tutto e liberamente, quale è la organizzazione istituzionale di cui abbiamo bisogno; e, laddove verificassimo che la Costituzione non ce la consente, dobbiamo promuovere la riforma della stessa Costituzione.

Perché la Sardegna, la quale ha iniziato la riflessione sulle istituzioni regionali da circa un secolo, con uomini come Camillo Bellieni ed Emilio Lussu, dovrebbe, oggi, accettare tutto ciò che le viene dai palazzi del Governo romano, per giunta sempre meno autorevole se non screditato? Anche nei confronti dei con-Cittadini italiani, abbiamo il dovere prima che il diritto di pensare e proporre e sostenere *la* riforma democratica.

c. Contenuto

α. All’interno della Regione Sardegna: partecipazione dei Cittadini nei Comuni e dei Comuni nella Regione

Detta in una sola proposizione, l’anima della riforma, l’elemento costitutivo e determinante sia con la propria presenza sia con la propria assenza è l’inserimento nella macchina istituzionale (regionale e statale) di una linea di partecipazione popolare ascendente, a tutti i livelli della formazione della volontà pubblica.

A questo fine, basta partire dall’esistente, cioè da quel ‘disegno’ che abbiamo sommariamente ricordato e che, attraverso la votazione dei “programmi amministrativi” comunali, i Consigli delle

Autonomie locali e il Senato delle Autonomie, conduce per passaggi successivi dai Cittadini al governo della Repubblica italiana e oltre. Del resto, le istituzioni dei Consigli delle Autonomie Locali e del Senato delle Regioni sono la necessaria traduzione operativa della nuova Repubblica definita dall'attuale art. 114 Cost. e innervata dal "principio di sussidiarietà". Quelle istituzioni non avrebbero senso senza questa definizione e principio e questa definizione e principio non hanno séguito senza quelle istituzioni. Il nuovo art. 114 Cost., il principio di sussidiarietà, i CAL e il Senato delle Autonomie (*rectius*: il 'Senato delle Regioni') *simul stabunt vel simul cadent*.

Occorre, però, liberare queste istituzioni dai limiti e dalle contraddizioni che oggi le viziano, rendendole inutili o addirittura controproducenti.

La Regione sarda (come ogni Regione italiana) ha competenza diretta sulla istituzione del proprio CAL ed esso è la istituzione centrale di tutto il disegno riformatore.

La riforma democratica deve (necessariamente) essere pensata e progettata nella sua interezza ma non può (di regola) essere realizzata se non attraverso interventi successivi. Allora, il primo intervento deve concernere non il livello base della partecipazione dei Cittadini al governo della propria Comunità locale ma il livello intermedio della partecipazione delle Comunità locali al governo della propria Comunità regionale. Infatti, l'eventuale impegno dei Cittadini a partecipare al governo delle rispettive Città (importante ma oneroso: si pensi, esemplarmente, alla ottima pratica dei cosiddetti "bilanci partecipativi") sarebbe rapidamente frustrato dalla verifica della inconsistenza del potere proprio delle stesse Città. D'altro lato, la partecipazione delle Regioni al governo dello 'Stato' sarebbe carente di legittimità se il governo regionale non fosse esso stesso caratterizzato dalla partecipazione delle proprie Città. E altrettanto può dirsi (in prospettiva) per il livello europeo. Vi è ancora una ragione della primazia della riforma del CAL. Iniziare con il dare peso e voce "politici" alle Comunità locali significa evitare il grave e diffuso equivoco individualista, il quale – purtroppo – obnubila la concezione della Democrazia. Si rivela, così, cruciale la riforma della Autonomia regionale, la quale assegni al CAL, ri-disegnato (attenzione!) in maniera da assicurarne la espressione delle Comunità locali (criterio della "territorialità"), un potere reale nella formazione della volontà regionale.

Se si crea all'interno della Regione sarda una linea di partecipazione, la quale, senza gli sbarramenti delle sostituzioni rappresentative, conduca la volontà dei Cittadini sardi al Governo sardo, occorre anche ri-pensare il Difensore civico regionale, per farne strumento di garanzia del rispetto di quella volontà da parte di questo Governo.

β. *All'esterno della Regione Sardegna: partecipazione della Regione nello Stato, in Europa e oltre*

Abbiamo detto che proporre, con la scrittura della Legge Statutaria, la riforma democratica (orientata, cioè, alla partecipazione del proprio *iter* volitivo) del governo della Regione Autonoma della Sardegna significa anche proporre quanto meno una interpretazione della Costituzione, sufficientemente democratica-partecipativa da consentire la riforma del governo regionale.

La Regione sarda potrà/dovrà, quindi, ripensare in questa stessa linea, con la riscrittura dello Statuto speciale, anche la riforma democratica del proprio rapporto con lo Stato italiano. Sul fronte dei rapporti esterni della Regione, ciò di cui si deve infine prendere atto è che (ferma restando la difesa delle competenze decentrate) la questione dirimente è non una o due competenze decentrate in più o in meno ma la partecipazione o meno alla formazione della volontà 'statale', partecipazione oggi assente. Ciò che, dunque, occorre è la riforma del Senato in vero Senato delle Autonomie anzi in vero Senato delle Regioni, cioè nell'equivalente italiano del Senato tedesco dei 'Länder': il 'Bundesrat'. In concreto, occorrerà cambiare la composizione del Senato non soltanto attuale ma anche di quello ultimamente riformato, facendone il consiglio dei Governi regionali, togliendo, almeno per esso, il divieto di mandato imperativo.

Occorrerà proporre che sia conseguentemente istituito il Difensore civico nazionale.

COME CONCLUSIONE:
UNA RIVOLUZIONE A EPICENTRO CIVICO/COMUNALE

La riforma della Autonomia speciale della Sardegna non può essere (come invece si tende ultimamente a fare) una riforma purchessia. Essa deve aspirare a ‘rivoluzionare’:

- sia la condizione dei Sardi, rendendoli – a tutti i livelli – da sudditi, cioè destinatari di volontà altrui (quali ora sono) pienamente Cittadini, cioè autori delle decisioni che li concernono,
- sia la condizione dei loro governanti, rendendoli – a tutti i livelli – da sostituti della “volontà degli elettori” (quali ora sono) istruttori-propositori adeguati e traduttori fedeli della “volontà generale” del Popolo (sardo).

E’ una ‘rivoluzione’ il cui epicentro è la Città/Comune, cioè il luogo istituzionale di prima formazione della Comunità politica. È la ri-trasformazione della Città/Comune da (soltanto) ultima stazione di un *iter* decisionale discendente, con competenza *de minimis* e circoscritta ai propri *moenia*, come è stata ridotta, a (anche) prima stazione di un *iter* decisionale ascendente/centripeto, con competenza sui massimi temi insieme con tutte le altre Città/Comuni, come è stato non soltanto nelle grandi esperienze antiche ma anche nella migliore e più autentica storia sarda.

Soltanto una Regione capace di riformarsi democraticamente e di promuovere la riforma democratica del proprio contesto (così anche proponendosi come modello per le Leggi statutarie e gli Statuti ordinari delle altre Regioni italiane) sarebbe realmente speciale.

Sarebbe, inoltre, capace di buon governo.