

IL PENSIERO FEDERALISTA IN SARDEGNA

Volume I

a cura di ALBERTO CONTU

postfazione di MARTIN CLARK



Opera pubblicata con il contributo della Regione Autonoma della Sardegna
Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport.



Condaghes

IL PROBLEMA AUTONOMISTICO

(relazione al 2° congresso di Oristano – 29 gennaio 1922)*

La presente relazione vuol trattare del maggiore problema che da alimento alla vita del nostro partito, dato per pacifico che i partiti vivono non di soluzioni già pronte, ma di problemi in continuo tormento di risoluzione. 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 pubblicamente statale. Il partito sardo non avrebbe così più ragione di esistenza, esaurita la sua funzione di eccitatore del regime e dell'assemblea nazionale alla elargizione di una siffatta riforma.

La verità è che quanto noi vogliamo non si può concretare in uno schema di legge, e che le esigenze che hanno determinato il sorgere di un movimento autonomistico sono molte più profonde di quello che non sembri a prima vista.

L'idea autonomistica

Autonomia è per noi sardi, ed analogamente vogliamo per tutti gli italiani, rivendicazione della nostra individualità, continuazione di una

* da *Il Solco*, 3 marzo 1922.

tradizione di secoli, ricerca di una norma comune per l'azione futura di tutti i nati in Sardegna. Consapevolezza di noi stessi per inserirci consapevolmente nell'azione italiana. È quindi lavoro costante di organizzazione e di programma che non ha mai termine, risoluzione di problemi concreti, che imposta continuamente nuovi problemi concreti.

Autonomia nel senso etimologico e filosofico dell'accezione.

Dialettica dello spirito italiano e dello spirito umano. Quella che parve ristretta riforma di carattere amministrativo è invece problema morale nella sua integrale impostazione idealistica.

A chi ci chiede che cosa intendiamo noi per autonomia della Sardegna noi risponderemo: autonomia è per noi completo trionfo dello spirito in Sardegna. È uccisione della mentalità provinciale, scoppiazzatrice di modi e di forme d'oltre mare, è fiducia nella originalità del nostro operare, è conquista del nostro volere creativo. Completo possesso della nostra anima che da secoli ci sfugge e che di lontano ci appare come un oscuro simbolo egizio.

Con questo trionfo noi assicureremo il nuovo trionfo d'Italia nel mondo, il secondo risorgimento dello spirito italiano, che è ora abbruttito dalla scimmiettatura di tutte le mode d'oltre alpe, che è burocratico stile francese, che è professorale stile tedesco, che è rivoluzionario stile russo.

Autonomia è arte, è sapienza, è religione.

La pratica autonomistica

La nostra idea autonomistica si identifica con la nostra pratica autonomistica. È per questo utile ricordare l'ordine del giorno approvato all'unanimità al I congresso del Partito Sardo ad Oristano, sulla questione autonomistica che si riporta integralmente: (vedi testo a parte)⁽¹⁾.

(1) Vedi *Lineamenti di programma e politico... ecc...*, II.

In questo ordine del giorno sono segnate le linee direttive per la lotta decentratrice. Fare organi della battaglia gli enti locali esistenti: comune e provincia. Conquistarli e violentemente reclamare dallo Stato maggiori attribuzioni e maggiori responsabilità, reclamare l'aumento dei propri cespiti di imposizione tributaria, togliendoli alla burocrazia centrale. Strappare ogni giorno nuove attribuzioni a Roma, in modo da far sentire ad essa l'inutilità del suo controllo, della sua ingerenza, di gran parte delle sue funzioni. Conquistare altresì la facoltà di liberamente consorzarsi per provvedere organicamente ed 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 in ente organico e lo costituiranno nelle forme più adatte alle esigenze dell'ambiente.

Riforma e Rivoluzione

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

Infatti chi scrive ritiene che riformismo e rivoluzione siano due momenti e due aspetti della stessa tattica. Mentre è stupida cosa l'insurrezionalismo di ogni settimana e di ogni ora che caratterizza la vita politica presente, che è disordine privo di lume di finalità precisa, è invece fatale necessità l'atto rivoluzionario, quando gli istituti vigenti sono ormai privi di contenuto morale, e vi è negli eversori la piena preparazione a sostituirne altri, conformi all'esigenza del momento storico.

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 adesso condannato. E chiaro però che nessuna rivoluzione potrà compiersi fino a che milioni di italiani deferiranno ogni diritto d'iniziativa allo Stato, generoso distributore di benefici a chi più da vicino lo prega; fino a che gli italiani non avranno compreso la necessità di sistemare ciascuno per sé i propri casi.

In questo caso dovrà essere indirizzato il nostro lavoro. Non è facile prevedere il risultato ultimo di una trasformazione del sistema attuale.

Chi scrive non è certo tenero per la monarchia, e crede molto difficile che essa possa sopravvivere ad un movimento così vasto. Certo che alcune monarchie, ad esempio quella inglese, hanno dimostrato delle qualità di adattamento a modificazioni d'ambiente e di forme di governo forse più gravi di quelle che noi preconizziamo. La transazione con l'Irlanda, transazione fallimentare, ma che non ha determinato la completa liquidazione del regime, ne è una prova recentissima. Noi non sappiamo quali qualità di adattamento abbia la monarchia sabauda; è certo che la soluzione più logica sarebbe l'instaurazione della repubblica federale.

L'autonomismo popolare

Se l'autonomia non fosse rivoluzione, dovremo accontentarci della semplice riforma amministrativa, inserita nell'ordinamento statale attuale.

Dovremo accontentarci dell'autonomia propugnata dal Partito Popolare nella relazione di Luigi Sturzo al congresso di Venezia⁽²⁾.

Si sostiene la creazione di un ente, nella sua caratteristica fonamen-

(2) Al terzo congresso, svoltosi dal 20 al 23 ottobre 1921. Il testo apparve allora su // *nuovo Trentino* del giorno 24.

tale: *elettivo, rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo*.

E fin qui sembrerebbe che la riforma risponda alle esigenze del nostro pensiero.

Ma se esaminiamo da vicino l'intima vita funzionale di questo organismo, vediamo che esso non è altro che un paravento dipinto a vari colori, dietro cui si nasconde tutta la pesante macchina statale del presente, quella che ci soffoca e ci opprime, e contro cui si è levata la nostra ribellione. Infatti resterebbe immutata la circoscrizione politica avente a capo un prefetto con relativa prefettura e sottoprefettura, resterebbe l'ordinamento finanziario attuale, che accentra i tributi nelle casse dello stato, resterebbero i ministeri del lavoro, dell'industria, dell'agricoltura, dei lavori pubblici, con le loro migliaia di impiegati a *coordinare* l'azione delle regioni, a distribuire fondi speciali alla regione più prepotente e a quella più pericolosa, continuando l'attuale politica di favori. E gli attuali dicasteri conserverebbero le loro funzioni per i reclami e seconda istanza nelle materie in cui la legge stabilisce oggi un intervento statale, e resterebbero ferme le leggi vigenti per quanto dà luogo ad azione contenziosa e giurisdizionale.

La regione, poiché otterrebbe fondi dal governo, o in concorso, o in rimborso, o in anticipazione, dovrebbero subire il controllo contabile dello stato.

In definitiva tutti i mali che adesso affliggono l'attuale sistema resterebbero aggravati dalla creazione di una nuova burocrazia che si aggiungerebbe a quella romana, a quella prefettizia, a quella provinciale, a quella comunale.

La confusione delle competenze, delle funzioni, dei controlli nelle forme e nei modi attuali sarebbe aggravata dall'ente regione.

Il riordinamento in senso autonomistico del regime deve dar luogo a un nuovo stato federale. Esempi: la grande confederazione americana, la Svizzera, la Germania, l'Impero britannico.

Quasi tutti gli Stati federali si sono costituiti attraverso un processo storico di coordinazione di diversi Stati sovrani in un unico organismo, che avoca a sé la sovranità.

Fa eccezione l'Impero britannico, in cui diverse colonie sono state elevate alla dignità di stati (Colonia del Capo, Australia, Nuova Zelanda, Canada) ed un antico regno ha ripreso la sua autonomia (Irlanda).

Nel caso dello Stato italiano il processo di trasformazione sarebbe anche un processo di disintegrazione: parti giuridicamente indifferenziate dell'organismo burocratico uniforme, stile francese.

Questa rivoluzione può apparire, ed infatti è, nella sua funzionalità, molto pericolosa, ma è certo che se essa venisse compiuta contemporaneamente, con profondo senso d'italianità, in tutte le regioni d'Italia, ciò che potrebbe sembrare desiderio di dissoluzione, sarebbe invece volontà di rinnovamento. Gli enti direttamente costituenti lo Stato federale saranno anch'essi Stati? E chiaro che il nome di Stato, con molti esterni attributi è stato mantenuto ai vari componenti il Reich germanico e alle unità cantonali svizzere per ragioni storiche e per ragioni di opportunità, ragioni che non sussisterebbero per il nuovo riordinamento del regime italiano, perché nessuno vuol far risorgere il granducato di Toscana, od il regno delle due Sicilie.

Gli enti costituenti lo Stato federale italiano si chiameranno regioni, e saranno veramente enti autonomi-autarchici, amministrativi-legislativi.

Avranno quindi una potestà d'impero con la quale essi potranno li-

beramente esplicitare la loro volontà nei limiti della sfera di competenza della comunità superiore.

Entro questi limiti essi potranno stabilire, modificare, regolare la propria organizzazione e i propri fini, esplicitare la loro attività e il loro potere.

Attributo dello Stato federale sarà invece la vera e propria sovranità cioè un potere d'impero e indipendente, illimitato e illimitabile da altre volontà diverse dalla propria.

Di fronte a questa distinzione molti costituzionalisti obietteranno che una distinzione fra sovranità e potere d'impero non regge dal punto di vista giuridico.

Ad essi risponderemo che il diritto segue sempre la storia, di cui si affanna a giustificare ogni momento solenne. Come giustamente afferma il nostro amico Pilia, seguendo le orme dello Iellineck, nel suo pregevole lavoro sull'autonomia sarda⁽³⁾, la regione è uno di quegli enti speciali fra lo Stato e il Comune, la cui creazione è determinata da esigenze politiche di un determinato periodo storico.

Le attribuzioni dello Stato

Come saranno ripartite le attribuzioni fra Stato federale e regione? Chi scrive ritiene che lo stato dovrà mantenere quelle funzioni che sono strettamente dipendenti dal suo attributo di sovrano, dalla sua caratteristica di subbietto che traduce ed esprime, libero da ogni vincolo, in norme giuridiche le condizioni ed esigenze fondamentali della vita in comune, quindi forma e pone il diritto nella società. Nella realizzazione del diritto lo Stato conosce e giustifica se stesso.

(3) *L'autonomia sarda. Basi, limiti e forme*, Cagliari 1920.

Infatti esso deve la ragione prima della sua fondazione alla necessità di un'azione di difesa della propria collettività contro altre, e più tardi, nei rapporti interni, di un'assicurazione della pace fra i componenti il proprio gruppo sociale.

Impiego della coazione, autodifesa di fronte ad altri gruppi sociali, imposizione coattiva della norma giuridica ai riluttanti in seno alla collettività. Condizioni essenziali queste per l'esistenza di uno Stato.

Lo sviluppo storico posteriore ha dato luogo alla distinzione dei poteri, secondo la teoria aristotelica, più tardi ripresa da Montesquieu.

Vi è nello Stato moderno un potere legiferante, uno che applica la legge al caso concreto, uno che la fa eseguire. Tutto ciò in teoria.

Nella pratica il potere esecutivo, che è l'espressione della volontà operante statale, riassume in sé gli altri poteri, e più facendoli esteriormente funzionare, ad essi in molti casi si sostituisce svalutandone così ogni autonomia. Esempio il decreto legge ed il contenzioso amministrativo.

Senza voler entrare in oziose discussioni sul carattere rappresentativo individualistico o sindacale che dovrà avere il futuro ordinamento, diremo che dalle premesse su esposte risulta che si vogliono ad esso attribuire le sole funzioni di difesa esterna (guerra-marina) degli affari esteri, di polizia, di giustizia a cui dovrebbero corrispondere altrettanti dicasteri. E poiché lo Stato deve provvedere anche ai mezzi della sua esistenza, un ministero dell'azienda (finanze e tesoro) per l'esazione dei tributi e per provvedere alle spese.

Le funzioni della Regione

All'ente regione resterebbero così i lavori pubblici, l'agricoltura, l'assistenza sociale, il lavoro, la scuola, i tributi di carattere regionale.

Sarebbe così completamente indipendente dallo Stato sovrano per tutte le funzioni di carattere economico-sociale.

Non vogliamo qui cadere in astrazioni utopistiche fissandone l'ordinamento e il funzionamento. Ci sarebbe facile disegnare sulla carta un edificio amministrativo e stabilire magari l'organico degli impiegati con relativi stipendi. Sarebbe questa una patente contraddizione del nostro pensiero. La regione sarà il risultato della libera volontà consorziativa degli enti locali attuali, che determineranno collegialmente i modi e i momenti di fusione.

Possiamo tutto al più congetturare che vi saranno due assemblee, una a carattere rappresentativo diretto, con suffragio universale, l'altra di rappresentanza sindacale degli interessi delle categorie di produttori; che vi sarà una giunta o deputazione responsabile, e che in ogni regione presiederà al regolare espletamento dei compiti dello Stato sovrano un rappresentante del governo federale.

Questo organismo regionale avrà il compito della assistenza ispettiva dei comuni, a cui sarà concessa la più completa autonomia.

Il governo federale e l'ente regione potranno sostituirsi al comune quando questi non adempia le funzioni delegategli da leggi nazionali e regionali, emanate nei limiti della competenza dei due organismi superiori.

L'esame delle deliberazioni dei comuni per la constatazione della regolarità della *forma* e della *legalità* potrebbe essere lasciato al Pretore, che avrebbe facoltà di sospendere l'esecuzione con decreto motivato.

Sarebbe deferito al Tribunale civile, su richiesta del Procuratore dello Stato, la facoltà di decidere intorno alla nullità o validità della deliberazione, con diritto di ricorso al comune presso la Corte d'Appello.

Analogamente tutto il contenzioso potrebbe essere lasciato alla magistratura ordinaria, abolendo tutti i tribunali speciali di giustizia ammi-

nistrativa, dalla giunta provinciale alla quarta e quinta sezione del Consiglio di Stato.

Cesserebbe ogni usurpazione del potere esecutivo al potere giudiziario, a cui si dovrebbe ricorrere contro l'attività privata dei due enti Stato e Regione.

Con la creazione della regione e con la su esposta semplificazione del potere esecutivo alla periferia, verrebbe a cadere la necessità dell'esistenza della Prefettura e dell'ente provincia.

I compiti di tutte le commissioni provinciali verrebbero deferiti alla giunta regionale e agli organi dipendenti dal potere esecutivo regionale.

I comuni sarebbero liberi di creare consorzi per l'esecuzione in comune di compiti estranei alla loro fattibilità specifica, o per il mantenimento di servizi pubblici, il cui costo fosse superiore alle disponibilità delle finanze locali, o per qualunque altra ragione.

I consorzi volontari dovrebbero spontaneamente sorgere dalla necessità di armonizzare l'autonomia municipale con una visione superiore dei comuni interessi di una determinata zona.

Restituita al potere centrale la sua dignità, con la semplificazione dei suoi compiti, esso potrebbe dimostrare energia e severità.

Assicurando l'ordine pubblico, aumentata l'importanza e l'estensione delle attribuzioni della giustizia ordinaria, rinnovato all'esercito il mandato di supremo difensore dei confini della patria, affidata alla Regione ogni responsabilità di carattere sociale, Roma potrebbe veramente rappresentare la concreta volontà nazionale di tutti gli italiani.

È interessante esaminare come potrebbero essere ripartiti i tributi fra ente, regione e stato.

È chiaro che vi dovrà essere una netta distinzione fra i rispettivi compiti d'entrata, distinzione che ha un valore, non soltanto finanziario ma

anche politico, che dovrà essere limite invalicabile fra le rispettive competenze. Ritengo che la ripartizione di tributi comuni a tutti gli stati federali potrà avere valore anche per l'Italia.

Allo Stato le imposte indirette, i dazi doganali, i monopoli fiscali, le entrate di gestione statale dei servizi pubblici.

Alla regione e ai comuni le imposte dirette.

Prendendo come modello la attuale sistemazione fiscale si potrebbe in questa maniera ripartire i tributi:

STATO

a) *Tasse sugli affari* (Registro, atti giudiziari, successioni, manomorta, bollo, surrogazione del bollo o registro, ipotecarie, concessioni governative, tasse sui contratti di borsa, velocipedi, ed altri veicoli meccanici).

b) *Tasse sui consumi* (Tassa di fabbricazione, imposta sulla produzione dei tessuti di lusso e dei guanti, imposta sul vino, tassa di macellazione).

c) *Dazi doganali.*

d) *Monopoli fiscali.*

e) *Ferrovie.*

f) *Telegrafi.*

REGIONE

a) *Imposta normale sui redditi e imposta complementare sul reddito* (Sostituisce l'imposta sui terreni e fabbricati, sui redditi della ricchezza mobile, sui proventi dei dirigenti e procuratori di società commerciali, amministratori di società per azioni, contributo dei centesimi di guerra sui redditi, imposta straordinaria sui carboni, contributo personale straordinario di guerra, imposta complementare sulla somma complessiva dei redditi accertati ed iscritti sui ruoli superiori a £. 10.000, imposta straor-

dinaria sui dividendo, interessi e premi dei titoli).

b) *Imposta sul patrimonio.*

COMUNE

a) *Centesimi addizionali all'imposta erariale normale.*

b) *Centesimi addizionali all'imposta erariale complementare.*

c) *Imposta su industrie, commerci e professioni.*

d) *Tassa di patente.*

Lo Stato etico

Ci si potrà accusare di voler uno Stato etico, la zucca vuota del liberismo inglese, perché vogliamo togliere al governo centrale tutte le funzioni sociali lasciandogli solo le tradizionali giuridiche.

A questa obiezione noi rispondiamo, che non solo nel potere centrale, non solo negli organismi subordinati, regione e comune, ma in tutti i cittadini deve realizzarsi lo Stato come consapevolezza di doveri prima che di diritti.

Il valore morale dell'organismo statale non è dato dalla dichiarazione di fini di beneficenza e d'assistenza, come si ritiene da molti nostri studiosi di diritto pubblico, ma dalla identificazione della sua vita e dalla sua tradizione con la vita morale di ogni cittadino.

Ed un altro problema si affaccia alla nostra mente: posto che nel presente momento storico tendono dovunque a coincidere il concetto di Stato con quello di nazione, dobbiamo noi ritenere insuperabile questa eguaglianza e dare ad essa un valore assoluto?

Come altrove abbiamo già detto, il nostro autonomismo è preparazione all'internazionalismo, inteso però non come semplicistico abbattimento di frontiere in nome di un astratto ideale umanitario, ma come

accordo di interessi per la creazione di una forma statale che superi le attuali divisioni nazionali. Lungo è il cammino da percorrere, ma sin d'ora guardiamo con simpatia ai movimenti autonomistici della Catalogna, della Corsica, della Provenza. Il nostro Mediterraneo occidentale è tutto pervaso da questi fremiti di vita nuova.

Liberismo economico noi gridiamo dalla Sardegna. Le barriere politiche debbono cadere insieme alle barriere doganali.

Per gli Stati Uniti d'Europa noi abbiamo risollevato in faccia all'impetuoso Tirreno il vessillo dei quattro mori. In attesa della nuova civiltà mediterranea vogliamo sentire ancora palpitare il vecchio cuore della nostra Sardegna.