



4 MARZO 2020

# La persistente specialità sarda

di Antonio Riviezzo

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Siena



# La persistente specialità sarda\*

di Antonio Riviezzo

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Siena

**Abstract [It]:** Il saggio analizza l'origine e l'evoluzione delle condizioni sociali ed economiche che nel 1948 portarono a fare della Sardegna una Regione speciale. Propone quindi di attualizzare la giustificazione di tale specialità normativa nell'attuale contesto rimarcando l'unicità della storia costituzionale dell'Isola.

**Abstract [En]:** The essay analyzes origin and evolution of social and economic conditions that in 1948 led to making Sardinia a special Region. He therefore proposes to update the justification of this regulatory specialty in the present context by emphasizing the uniqueness of the constitutional history of the Island.

**Sommario:** 1. Ripensare la specialità, in generale. – 2. Statuto speciale e insularità. – 3. Statuto speciale e costituzione economica. – 4. Statuto speciale ed equilibrio dei poteri. – 5. Ripensare la specialità sarda, in particolare. – 6. Una direttiva minima.

## 1.- Ripensare la specialità, in generale

Storicamente, l'inserimento della Regione Sardegna nell'alveo della Repubblica italiana come ordinamento speciale è stato giustificato in termini prettamente economici, a mo' di «risarcimento dei danni da sottosviluppo»<sup>1</sup>.

In tal senso, oltre a evidenze fattuali di ordine economico e sociale<sup>2</sup>, spingevano i paradigmi normativi vigenti, in particolare l'implicito riconoscimento di tale situazione di disagio generalizzato della popolazione isolana scolpito nella disposizione statutaria sul c.d. Piano di Rinascita<sup>3</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*<sup>2</sup>, Giappichelli, Torino, 2007, 19 ss.

<sup>2</sup> Un agile ma organico studio in materia è quello di S. SECHI, *Autonomia fallita e subnazionalismo in Sardegna*, in *Italia contemporanea*, n. 161/1985, 31, cui rinvio anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

<sup>3</sup> Art. 13 dello Statuto speciale, legge cost. 26 febbraio 1948 n. 3. La prima attuazione del Piano si ebbe peraltro solo alcuni anni dopo, con la legge 11 giugno 1962, n. 588 ed è proseguita sino a tutti gli anni Settanta del Millenovecento con discontinui interventi legislativi, inseriti, a partire dal decennio successivo, nel più vasto quadro del rilancio economico del Mezzogiorno d'Italia. Tra tali interventi *ad hoc* meritano segnalarsi soprattutto la legge "De Marzi-Cipolla" sui fondi rustici, n. 3 del 27 gennaio 1971 e la legge n. 268 del 24 giugno 1974, di rifinanziamento del Piano.

Tuttavia non si è mancato di rilevare a più riprese come le *ragioni della specialità sarda* siano più profonde e articolate<sup>4</sup>, benché non di rado sfuggenti<sup>5</sup>; verrebbe quasi da dire che la Sardegna rappresenti infine una *sintesi di tutte le ragioni possibili di specialità normativa*, trattandosi di un'isola – come la Sicilia – caratterizzata da una bassa densità demografica – come il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta – e abitata da una comunità di parlanti una lingua minoritaria – come la Valle d'Aosta, le due province trentine e altoatesina e il Friuli-Venezia Giulia.

Il concorso di tali specificità (e di altre, il cui esame va opportunamente lasciato a storici e antropologi), unitamente al singolare contegno che lo Stato italiano ha costantemente tenuto verso l'Isola lontana, ha fatto concludere la storiografia più avvertita nel senso che la Sardegna abbia da sempre costituito – più che una componente – una «appendice» periferica della Repubblica<sup>6</sup>.

A distanza di circa settant'anni dal riconoscimento costituzionale della sua diversità, la Sardegna è però molto cambiata e non a caso un'attenta dottrina ha, anche di recente, suggerito di riconsiderare a fondo i presupposti e le condizioni che avevano giustificato, agli albori dell'età repubblicana, l'adozione di un regime giuridico differenziato da quello delle altre Regioni italiane<sup>7</sup>.

Fondamentalmente, si osserva come la radice economica della differenziazione – recepita nella già menzionata disposizione statutaria sul Piano di Rinascita – non sia oggi in grado di sostenersi di per sé, poiché il *gap* socioeconomico che nel secondo Dopoguerra ne aveva giustificato l'adozione sarebbe stato sostanzialmente riassorbito e quindi il Piano avrebbe esaurito la sua spinta propulsiva<sup>8</sup>; occorrerebbe invece ripensare la specialità sarda in base a parametri prettamente *culturali*<sup>9</sup>.

Tale riflessione si inserisce evidentemente in una cornice più ampia, che concerne tutte le realtà istituzionali speciali della Repubblica ma che forse si presta a essere adeguatamente compresa solo a patto di scindere – a un certo punto del percorso – gli itinerari che ognuna delle cinque realtà autonome oggi munite di uno statuto-legge costituzionale dovrà percorrere da sola, onde evitare di predisporre schemi

---

<sup>4</sup> Ultimamente, è stato il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna a ribadire, con un intervento nella Commissione bicamerale per le Questioni regionali nella seduta del 18 giugno 2015, che le ragioni della specialità sarda «sono non solo attuali ma per certi aspetti, oggi, ancora più evidenti e incisive e appaiono più profonde e marcate che altrove, trovando motivazioni in cause oggettive e non modificabili, di carattere geografico oltre che storiche, politiche e istituzionali». L'intervento integrale è disponibile nel portale del Consiglio regionale della Sardegna ([www.conregsardegna.it](http://www.conregsardegna.it)).

<sup>5</sup> Così, ad esempio, G. DEMURO, *La specialità è ciò che gli altri vedono*, in G. Coinu, G. Demuro, F. Mola (cura), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, ESI, Napoli, 2017, 323.

<sup>6</sup> Così, R. CARTA RASPI, *Storia della Sardegna*, Mursia, Milano, 1971, 874 ss.

<sup>7</sup> P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 2018, 623. La dottrina in questione è però già presente in IDEM, *Il diritto costituzionale della Sardegna*<sup>2</sup>, cit., 196 ss.

<sup>8</sup> P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, cit., 636 ss.

<sup>9</sup> *Ivi*, 624 ss.

normativi comuni, fatalmente peggiorativi in quanto tesi all'arbitraria assimilazione di fattispecie irriducibili l'una all'altra<sup>10</sup>.

Forse non per caso, il contesto istituzionale generale è infatti tutt'altro che limpido, come attestano taluni recenti avvenimenti, tutti significativi eppure di segno diametralmente opposto.

Solo per limitarsi a un paio di esempi, può ricordarsi il *referendum* ai sensi dell'art. 138 Cost. svoltosi il 4 dicembre 2016 che, nel porre capo a una profonda revisione dell'assetto repubblicano, intendeva nello specifico porre le cinque Regioni a statuto speciale dentro un percorso di progressiva rimeditazione (se non dismissione) della propria diversità giuridica, nel contempo ampliando le opportunità di differenziazione statutaria anche per le quindici Regioni ordinarie, in una logica complessiva di stretta sostenibilità economico-finanziaria delle funzioni esercitabili<sup>11</sup>.

La riforma non si è poi perfezionata, come risaputo, ma può essere assunta a paradigma di una visione, del legislatore costituzionale, dinamica delle esigenze territoriali, implicante quindi una sensibile variabilità nello spazio e nel tempo delle istanze di autogoverno regionale azionabili attraverso l'art. 116 Cost.

D'altro canto, il *mood* che sembrava costituire l'architrave di questa parte della riforma (la «crisi della specialità» secondo l'intestazione più diffusa<sup>12</sup>) è risultato smentito non solo e non tanto dall'esito referendario appena ricordato, quanto da una consolidata prassi istituzionale – opportunamente annotata – per cui soprattutto negli ultimi tempi la *ricerca* di un rapporto singolare delle Regioni, non solo speciali, con lo Stato è cresciuta oltremodo anziché contrarsi, come sarebbe stato lecito attendersi se il *mood* fosse stato <sup>effettivamente</sup> fondato<sup>13</sup>.

L'autonomia speciale, più che «in crisi», sembrerebbe dunque *in evoluzione*<sup>14</sup> e, da questo punto di vista, la parabola di quella sarda può essere particolarmente interessante da analizzare, date le sue caratteristiche onnicomprensive cui si accennava poc'anzi.

---

<sup>10</sup> Il medesimo concetto è espresso, in forma anche più ampia (esteso cioè a *tutte* le Regioni italiane, speciali e ordinarie) da R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, 439.

<sup>11</sup> Cfr. artt. 29 ss. del d.d.l. cost. n. 1429-D del 12 gennaio 2016.

<sup>12</sup> La prima volta che appare tale locuzione – a quanto mi risulta – è in F. PIZZETTI, *Regioni speciali e crisi della specialità nello Stato delle autonomie*, in *Ente locale e società*, 1983.

<sup>13</sup> Così M. COSULICH, *Traccia di discussione intorno alla relazione di Alessandro Morelli "Le relazioni istituzionali"*, resa nell'ambito del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC) dal titolo "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" tenutosi a Firenze il 16-17 novembre 2018, 1-27 (*paper*). La versione provvisoria della relazione (quella che ho potuto consultare) è disponibile nel sito *on line* dell'AIC ([www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

<sup>14</sup> Giunge ad analoga conclusione, pur nel contesto di un'argomentazione più marcatamente *critica* sul senso e sulla funzione della specialità regionale, anche S. PAJNO, *La specialità alla prova: il ciclo integrato dei rifiuti nella Regione siciliana*, in *Le Regioni*, 2017, 981, spec. 985 ss.

## 2.- Statuto speciale e insularità

Intanto, ribadisco un'ovvietà: la Sardegna è un'isola; anche la Sicilia lo è, né si tratta delle uniche due porzioni di territorio italiano completamente separate dalla Penisola, sebbene siano le più consistenti.

La Sardegna però è nel contempo l'isola del Mediterraneo in assoluto più distante dalla terraferma continentale rispetto a ogni altra in Europa.

È quindi un'isola *lontana*.

Inoltre, pur vantando una superficie totale quasi coincidente con quella della Sicilia, i residenti totali sono meno di un terzo di quelli siciliani.

È quindi una *grande isola* e nel contempo un'*isola vuota*, ovvero con una densità di popolazione tra le più basse d'Italia e d'Europa.

Infine, anche a causa della sua tormentata orografia, le comunità che la abitano hanno da sempre convissuto con un parallelo *isolamento domestico*, ragion per cui dentro la Sardegna è facile individuare "isole" nell'isola, tra le quali spicca – per ragioni principalmente storiche – la zona montuosa interna (c.d. Barbagia o, più esattamente, "Barbagie", al plurale)<sup>15</sup>.

Un'isola isolata fatta a sua volta di isole, insomma.

Essere fisicamente separati dagli altri comporta all'evidenza uno svantaggio, almeno in tempo di pace, che si può fraseggiare approssimativamente come una maggior esposizione al rischio di povertà (latamente intesa) della popolazione che viva tale condizione.

Detta situazione va in qualche modo compensata, almeno nella prospettiva giuridica orientata dal principio di uguaglianza; probabilmente l'inserimento in Costituzione del principio di insularità, di cui tanto si discute ultimamente<sup>16</sup>, aiuterebbe a chiarire – almeno in parte – il punto, ma a ben vedere non sarebbe neanche necessario arrivare a tanto poiché i riferimenti normativi adeguati in materia già ci sono, a patto di non identificarli improvvidamente con le *conseguenze socioeconomiche che l'isolamento*, fatalmente e invariabilmente, *produce*.

---

<sup>15</sup> Oltre alla Barbagia di Nùoro, infatti, si distinguono le sub-regioni barbaricine di Ollolai, Belvì e Seùlo. Secondo G. LILLIU, *La costante resistenziale sarda*, Ilisso, Nuoro, 2002, 225, 226 ss., le Barbagie sarebbero una vera e propria «isola-monte», costituitasi sin dal VI secolo a. C., allorché i primi abitanti della Sardegna furono respinti verso le zone più interne dall'invasione punica, creando le premesse per l'ancor oggi persistente dicotomia che divide sardi-costieri (o assimilati) e sardi-resistenti (227-229).

<sup>16</sup> È giacente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in attesa che ne inizi l'esame, il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare n. 865 del 6 novembre 2018, che mirerebbe a inserire nell'art. 119 Cost. un quinto comma del seguente tenore: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Se però il rischio-povertà, in generale, può essere disinnescato in diversi modi e, in tesi, una volta per tutte, nessun provvedimento legale potrà mai modificare lo *status* insulare della Sardegna: ciò significa che non ogni specie di rischio-povertà può essere affrontato coi medesimi strumenti e col medesimo esito.

In altri termini, può anche essere vero – come si dice – che l’art. 13 dello Statuto speciale della Sardegna (d’ora in avanti anche “Stat. Sard.”) abbia funzionato tutto sommato bene quando si sia trattato di ravvicinare lo *standard* di vita dei sardi a quello degli altri italiani<sup>17</sup>; e può anche essere accettabile l’assunto che questa fase della strategia anti-povertà possa considerarsi archiviata con successo<sup>18</sup>.

Tuttavia, se con ciò si volesse ritenere chiusa la partita della lotta agli svantaggi strutturali connessi allo *status* insulare si cadrebbe, a mio modo di vedere, in un equivoco pericoloso: l’insularità *in quanto tale*, infatti, continua a permanere, né appartiene ai tempi umani considerarla una condizione superabile una volta per tutte, almeno al grado attuale dell’avanzamento tecnologico.

Il *gap* tra “italiani sardi” e “italiani continentali”, ammesso e non concesso che sia stato colmato in epoca repubblicana<sup>19</sup>, si ricreerebbe infatti istantaneamente non appena cessassero le forme di intervento legale che *artificialmente* annullano (*rectius*: mitigano) gli effetti socioeconomici di tale situazione.

---

<sup>17</sup> In verità, anche una simile valutazione può essere discussa, atteso che – secondo altre opinioni – l’innalzamento dello *standard* di vita dei sardi sarebbe stato possibile sino a quando si sia potuto contare su una certa consistenza di rimesse pubbliche, che hanno elevato “artificialmente” i salari e quindi, in certo senso, “drogato” la propensione al consumo della popolazione residente, ma *senza creare le condizioni strutturali* di un benessere domestico, come dimostrerebbe il costante e crescente *squilibro* della bilancia commerciale, nella quale le esportazioni sono sempre state di gran lunga inferiori alle importazioni dalla terraferma (cfr. R. CARTA RASPI, *Storia della Sardegna*, cit., spec. 895 ss.).

<sup>18</sup> Anche tale affermazione, in realtà, è da taluni contestata in quanto si è rilevato come - spulciando per bene i conti pubblici – il Piano di Rinascita abbia attivato rimesse dello Stato verso la Sardegna non “in aggiunta” alle risorse ordinarie, bensì “in sostituzione” di esse (F. C. CASULA, *Breve storia di Sardegna*, Delfino, Sassari, 1994, 266). Che le rimesse economiche intestabili al Piano dovessero essere *aggiuntive* rispetto al finanziamento ordinario lo si ricava dall’ art. 1 della legge statale n. 588 del 1962, di prima attuazione dell’art. 13 Stat. Sard. (lo rileva in particolare G. SOTGIU, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell’Autonomia*, Laterza, Roma-Bari, 1996, spec. 117 ss.); che siano state invece erogate *in sostituzione* di esso finanziamento ordinario, lo si induce dalla c.d. *vertenza entrate*, poi abbandonata, con cui la Regione autonoma della Sardegna aveva lamentato mancate rimesse economiche, dovute dal Governo italiano in base allo Statuto speciale. Il contenzioso venne avviato dall’allora Presidente della Giunta regionale Renato Soru nel 2005 e chiuso dal Presidente uscente Francesco Pigliaru nel 2015, dietro promessa di liquidazione di novecento milioni di euro per il quinquennio 2010-2015; inizialmente, si lamentavano mancate erogazioni, a decorrere almeno dal 1991 in poi, sotto forma di omesso adeguamento del gettito fiscale dovuto ai sensi degli artt. 8 e 9 Stat. Sard., per un ammontare complessivo pari, nel 2005, a circa dieci miliardi di euro (ma sulle cifre esatte non vi è certezza, così come si ignora il *quantum debeatur* – certamente sussistente – per gli anni precedenti il 1991 e a ritroso sino al 1948). Sulla c.d. *vertenza entrate*, maggiori dettagli in C. PALA, *La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, 213.

<sup>19</sup> Gli indicatori economici più prossimi, non diversamente da quelli più risalenti, si prestano infatti a essere letti altrimenti in prospettiva dinamica, nel senso che il ritmo del miglioramento delle condizioni di vita in Sardegna è sempre stato storicamente e continua oggi a essere sensibilmente inferiore alla media nazionale (cfr. già A. BOSCOLO, L. BULFERETTI, L. DEL PIANO, G. SABATTINI (cura), *Profilo storico economico della Sardegna dal riformismo settecentesco ai piani di rinascita*, Franco Angeli, Milano, 1991). Limitandosi solo ai dati disponibili più recenti (fonte: portale *web* dell’Istituto nazionale di statistica, [www.istat.it](http://www.istat.it)), la Sardegna, ha accusato la maggiore riduzione del prodotto interno lordo (PIL) tra tutte le aree territoriali (meno undici virgola tre per cento tra il 2008 e il 2015) a seguito della forte crisi che aveva investito l’Italia dal 2009; parimenti, a partire dal 2012, sono stati sottratti alla disponibilità della Regione, sotto forma di accantonamento forzoso, trentatré miliardi di euro di entrate proprie stabilite dalle norme statutarie; più in generale, infine, i dati ISTAT

Diverso potrebbe essere il ragionamento, sempre in tesi, per le realtà speciali di terraferma, poiché i confini politici – diversamente da quelli fisici – delimitano uno spazio meramente giuridico e sono quindi nella piena disponibilità umana; nella piena disponibilità umana sarebbero perciò anche le strategie per un definitivo superamento di determinate problematiche.

In sintesi: ad oggi, riguardo alla Sardegna (e alla Sicilia) si può ragionare sul *quomodo* ma non sull'*an* della correzione legale delle asimmetrie connesse al suo stato di insularità<sup>20</sup>.

Da questo punto di vista, le ragioni della specialità sarda vanno ben al di là del programma di interventi pubblici prospettato dall'art. 13 dello Statuto e si può con buona sicurezza affermare che quelle specificamente connesse al suo essere un'isola permangono invariate.

In questo, l'ipotizzato inserimento nell'art. 119 Cost. del succennato principio di insularità metterebbe effettivamente un punto fermo sul fronte del c.d. isolamento esterno, pur lasciando in ombra le altrettanto esiziali conseguenze socioeconomiche connesse al c.d. isolamento interno.

### **3.- Statuto speciale e costituzione economica**

Sotto un altro punto di vista, il già menzionato art. 13 Stat. Sard. rimanda a una concezione dei rapporti tra Diritto ed Economia oggi in forte regresso: l'idea, cioè, che la Politica potesse e dovesse occuparsi in prima persona delle questioni concernenti il benessere materiale dei cittadini, per lo meno qualora ciò fosse reso necessario dall'inefficienza allocativa dell'altro grande circuito decisionale in materia, ossia il Mercato.

Una tale declinazione dell'intervento pubblico nel sistema produttivo e finanziario è oggi ampiamente recessiva, soppiantata da un'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia (la c.d. costituzione economica) ispirata a dottrine economico-politiche, variamente declinate, che potremmo dire di stampo capitalistico<sup>21</sup>.

---

sul PIL regionale aggiornati al dicembre 2017 e le variazioni annuali registrate dal 2008 al 2016 mostrano un arretramento della ricchezza prodotta in Sardegna (meno nove virgola quattro per cento) più accentuato rispetto al Centro-nord (meno quattro virgola otto per cento) e al Mezzogiorno nel suo complesso (meno nove per cento). In sostanza, la stessa ripresa maturata negli ultimi anni si sarebbe mostrata particolarmente fragile: negli anni 2014, 2015 e 2016 il PIL della Regione autonoma Sardegna sarebbe cresciuto complessivamente dello zero virgola sette per cento, rispetto all'uno virgola sei per cento dell'intero Mezzogiorno e al due virgola due per cento del Centro-nord. Tali evidenze hanno tra l'altro determinato un contenzioso costituzionale con lo Stato, recentemente definito in senso favorevole alla Regione con la sentenza n. 6 dell'11 gennaio 2019 (su cui v. *amplius* § 3, a proposito della c.d. vertenza accantonamenti).

<sup>20</sup> Addirittura, mentre nel caso della Sicilia si può immaginare (e si è immaginato) un ponte reale e tangibile – sullo Stretto di Messina – per superare lo *status* insulare, riguardo alla Sardegna quel ponte può essere solo ideale, e più precisamente legale: un diritto speciale che azzeri il *gap* con le realtà della terraferma.

<sup>21</sup> Un'analisi differenziale delle dottrine *de quibus* in prospettiva costituzionale è condotta da O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016, *passim*, spec. 49 ss.

In proposito – premesso che quella di “costituzione economica” è una nozione solo descrittiva<sup>22</sup> – va rammentato che le espressioni linguistiche in parola tollerano oggi tali interpretazioni esattamente come in passato tolleravano quelle dominanti nel Dopoguerra e oggi cadute, per così dire, in disgrazia<sup>23</sup>.

Inoltre, va sottolineato come la stessa formulazione testuale dell’art. 13 Stat. Sard. («Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’Isola») non lasci pensare a un intervento pubblico *sine die*, bensì a una linea d’azione destinata a estinguersi una volta raggiunto l’obiettivo<sup>24</sup>.

Valutazione – quella del raggiungimento dello scopo – evidentemente non agevole né facilmente decifrabile, ma certamente di natura politica.

In questa chiave, si capisce e si condivide la tendenza delle opinioni più avvertite a sollecitare un mutamento di paradigma che miri a rifondare su altre basi le c.d. ragioni della specialità (sarda).

La proposta più strutturata – ma a oggi ancora solo abbozzata – è quella di immaginare una comune *base culturale* dei sardi non (del tutto?) riducibile a quella del popolo italiano<sup>25</sup>; tale base culturale sarebbe infatti in grado di giustificare, oggi, quel regime giuridico differenziato che sino a ieri poggiava sull’idea del «risarcimento del danno da sottosviluppo» cagionato dalle ancor precedenti politiche economiche dello Stato centrale che – tanto commissivamente quanto omissivamente – per troppo tempo avevano penalizzato l’Isola.

Tuttavia, la via prospettata appare quantomeno impervia, vuoi per la polisemia del termine “cultura”, vuoi per la difficoltà concettuale nel perimetrare esattamente quella che dovrebbe essere la “comunità sarda” (la cui “sardità” si mostra aleatoria ogni qual volta si cerchi di costruirla “in positivo” e non

---

<sup>22</sup> Cfr. per tutti G. U RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. Giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989, agg. 2001, 1 (*ad vocem*).

<sup>23</sup> *Ibidem*, 4 ss. Addirittura, C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977, 71 ss. espone una nota dottrina sulla compatibilità della Costituzione repubblicana coi precetti del collettivismo socialista.

<sup>24</sup> In apparente contrasto con quanto da me sostenuto nel § 1 e in chiara sottovalutazione dello *status* di separatezza fisica della popolazione sarda dalla restante comunità statale: un buon argomento in favore dell’inserimento in Costituzione del principio di insularità, a ben vedere.

<sup>25</sup> Parlo di “sardi” – e non di “popolo sardo” – in contrapposizione al “popolo italiano” in quanto un popolo si individua giuridicamente sulla base del rapporto di cittadinanza; avrei, al limite, potuto parlare di *nazione* (sarda), visto l’accento posto sul fattore-cultura, o di *comunità* (sarda), come faceva il preambolo del disegno di legge statutaria n. 5/Stat/A del 30 novembre 2005, poi soppresso *in itinere* (d’altra parte, il termine “comunità”, nel contesto del preambolo in discorso, appariva esso stesso maggiormente avvicicabile al concetto di *nazione* che non di *popolo*). Tuttavia ho preferito la formula più generica (“sardi”), al prezzo di una minima imprecisione, proprio per evitare equivoci e fraintendimenti che potrebbero indurre a sovrapporre le istanze autonomistiche di cui qui si ragiona con quelle indipendentistiche o, come va oggi di moda chiamarle, sovraniste; queste ultime si richiamano infatti, più o meno apertamente, a un concetto sostanziale di popolo/nazione quale comunità *politica* che si struttura e prende coscienza di sé attraverso una deliberazione collettiva sovrana, quindi attraverso un atto costituente e per definizione rivoluzionario: cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928, tr. it., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 112 ss. In senso analogo, anche la giurisprudenza costituzionale italiana (cfr. da ultimo Corte cost. sent. 20 aprile 2018, n. 81).

semplicemente di rivendicarla “in negativo” quale marcatore differenziale rispetto alle altre comunità regionali italiane)<sup>26</sup>.

Un significativo paradigma attestante la sfuggevolezza dell'*idem sentire* dei sardi – soprattutto se incapsulati nella terribile e impegnativa espressione di *popolo* o di *nazione*<sup>27</sup> – può essere rappresentato dalla vicenda concernente l'individuazione legislativa della lingua sarda: se infatti una lingua comune non è forse sufficiente a definire una cultura comune, certamente una cultura comune è inconcepibile tra parlanti lingue diverse.

Ebbene, senza cercare (inopinatamente) di fare il lavoro altrui, può comunque registrarsi una importante divaricazione tra le parlate isolate, tanto che infine la soluzione “al ribasso” – dopo decenni di inutili dibattiti – è stata la predisposizione di uno *standard* linguistico burocratico (la *Limba sarda comuna*, Lsc) che però ha avuto il merito di consentire, pur con grande e grave ritardo, l'inserimento effettivo e operativo del sardo tra le lingue minoritarie della Repubblica italiana ai fini della tutela a queste garantita dall'art. 6 Cost.<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> In effetti, mi sembra che l'unico tratto antropologico comune a oggi individuato con una certa chiarezza sia la c.d. costante resistenziale sarda (cfr. G. LILLIU, *La costante resistenziale sarda*, cit., 337 ss.), sebbene personalmente dubiti che si tratti di una caratteristica *esclusiva* dei sardi e non invece un tratto di qualsivoglia collettività che si senta minacciata dal tentativo di assimilazione da parte di una cultura dominante (come attestano gli stessi esempi allegati dall'A. relativamente alla gente basca e al popolo albanese). Ulteriori attestazioni di tale difficoltà definitoria (per lo più implicite: pare che dirlo apertamente costituisca un *tabù*) sono in L. MARROCU, M. BRIGAGLIA (cura), *La perdita del Regno. Intellettuali e costruzione dell'identità sarda tra Ottocento e Novecento*, Editori riuniti, Roma, 1995, e, più recentemente, in S. CONTARINI, M. MARRAS, G. PIAS (cura), *L'identità sarda del XXI secolo tra globale, locale e postcoloniale*, Il Maestrale, Nuoro, 2012. Un tentativo più riuscito – tra l'altro finalizzato a rispondere in chiave prevalentemente giuridica al medesimo interrogativo che mi sto qui ponendo – è invece quello di A. DEFFENU, *Dichiarazioni identitarie e Statuti speciali: per una valorizzazione delle identità in una prospettiva laica e cosmopolita*, in G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu (cura), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Rimini, 2013, 78, sebbene l'assunto finale per cui l'identità sarda andrebbe declinata come fattispecie aperta «a chiunque accetti di vivere pacificamente in un territorio e in un ambiente, come quello sardo, da salvaguardare e proteggere» (89) non mi pare superi completamente l'imputazione di *vaghezza concettuale* denunciata nel testo: a ben guardare, infatti, tale dottrina non perviene a una determinazione *sostantiva* dell'identità comunitaria, bensì a una versione *depotenziata e procedimentale* della medesima, riducendola a mero contenitore anziché affermarla quale contenuto.

<sup>27</sup> Ho già anticipato (*retro* nt. 25) le ragioni per cui rifuggo il più possibile da tali impegnative qualificazioni; per essere più chiari, nel contesto di un potere costituito, il concetto legale di popolo è caratterizzato semplicemente «dall'esistenza di un vincolo giuridico [la cittadinanza, *scil.*] che lega i membri della collettività» all'ente esponenziale, laddove per quello di nazione «vengono in considerazione invece vincoli di natura sociale, morale o naturale, consistenti nella comunanza di tradizioni, di storia, di lingua, di religione, ecc.» (così, assai chiaramente, R. ROMBOLI, *Popolo*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1991, 1, *ad vocem*, 5), spesso di difficile individuazione. In senso analogo, su tali concetti cfr. altresì, almeno, nella stessa *Enciclopedia*, XX, 1990, *Nazione* di G. F. FERRARI, 1 (*ad vocem*), nonché le due voci di D. NOCILLA su *Nazione* e *Popolo*, *d) diritto costituzionale* – la prima scritta assieme a V. CRISAFULLI – contenute nell'*Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, rispettivamente 1977 e 1985, voll. XXVII e XXXIV, e 787 e 341.

<sup>28</sup> Cfr. il d. lgs. 13 gennaio 2016, n. 16, «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione», che ha altresì esteso agli idiomi isolani le disposizioni della legge statale 15 dicembre 1999, n. 482, ove più favorevoli. La LSC è stata adottata dalla Regione autonoma della Sardegna con Delibera di Giunta Regionale n. 16/14 del 18 aprile 2006 («Limba Sarda Comuna. Adozione delle norme di riferimento a carattere sperimentale per la lingua scritta in uscita dell'Amministrazione regionale») come lingua ufficiale per gli atti e i documenti emessi dalla Regione Sardegna, fermo restando che ai sensi dell'art. 8 della legge n. 482 del 1999 ha valore legale il solo testo redatto in lingua italiana.

Nonostante il faticosissimo compromesso raggiunto, non sono però mancate, né mancano tuttora, controversie sullo *standard* adottato<sup>29</sup>.

Vero è invece – almeno così a me pare – che si possa effettuare la medesima operazione esegetica di rifondazione della specialità sarda senza impegnarsi in un arduo scavo culturale ad ampio raggio, ma semplicemente rimanendo all'interno della prospettiva economica da cui originò il Piano, attualizzandola al mutato quadro politico-istituzionale.

In questa chiave, il ruolo centrale verrebbe giocato, da un lato, dalla condizione (perpetua) di insularità della Regione e, dall'altro, proprio dai postulati-base delle dottrine economico-politiche oggi dominanti *purché inseriti nell'ordito normativo disegnato nella Costituzione repubblicana*: in effetti le teorie capitalistiche, se calate in un contesto democratico-sociale, non mi pare possano fare a meno – nel promuovere il Mercato a circuito decisionale collettivo privilegiato in tema di produzione e distribuzione della ricchezza – del principio di leale concorrenza<sup>30</sup>.

Leale concorrenza significa, in tale ottica, promuovere e preservare le condizioni di una competizione *ad armi pari* tra i diversi soggetti in campo.

È vero che le versioni maggiormente popolari delle dottrine economiche capitalistiche negano recisamente la praticabilità di un qualsivoglia intervento pubblico sul sistema economico, pena un effetto fatalmente perturbatore dell'efficienza allocativa del Mercato<sup>31</sup>; nondimeno – pur nel contesto di formule dispositive, come detto, ampiamente tolleranti sotto il profilo semantico – un qualche rilievo all'art. 3, 2° comma, Cost. bisognerà pur accordarlo, se non altro in termini preclusivi (delle teorie incompatibili con tale disposizione, *scil.*).

In tal senso – per non pervertire del tutto il corretto rapporto tra sistema legale e sistema economico – occorre immaginare una declinazione di quei precetti economico-politici accordabile con *tutte* le clausole costituzionali.

Il che ci riporta (almeno così mi parrebbe) verso quel concetto di concorrenza “ad armi pari” garantita dal diritto di cui dicevo poc'anzi, rendendo invece impraticabile l'idea di una competizione basata esclusivamente sull'assoluta flessibilità dei fattori produttivi.

---

<sup>29</sup> Dall'ambiente scientifico provengono infatti vari suggerimenti (per lo più di tipo grafico e fonetico), finalizzati a un potenziamento prasseologico di tale *standard*: cfr. ad esempio X. FRIAS CONDE, *Proposte di miglioramento dello standard sardo* L.S.C. in [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

<sup>30</sup> Il ritorno *in auge* di una tale lettura del principio concorrenziale, oggi ampiamente recessiva, è stato recentemente prefigurato da M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2019, 315. Sul tema, estremamente articolato e complesso e che qui non posso certo esaminare nel dettaglio, cfr. diffusamente O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., spec. 117 ss.

<sup>31</sup> Cfr. per tutti F. A. HAYEK, *Individualism and Economic Order*<sup>3</sup>, University of Chicago Press, Chicago, 1958.

Ebbene, tale parità di *chances* competitive difetta per definizione ogni qual volta sia dato registrare lo *status* insulare di almeno uno dei *competitor*; il *deficit* naturale, come visto, può però essere artificialmente corretto mediante interventi normativi *ad hoc*, a iniziare proprio dall'accordo di un regime giuridico speciale che consenta quella leale competizione oggi come oggi impossibile in condizioni di neutralità legislativa.

Del resto, anche la Corte costituzionale, nella decisione n. 6 del 2019, sembra aver indirettamente avallato questo schema esplicativo, nel momento stesso in cui ha riconosciuto (n. 4 della motivazione in diritto), da un lato, che le rimesse statali alla Regione Sardegna servono proprio a compensare le «criticità insulari» e, dall'altro, che le rimesse concretamente effettuate erano del tutto insufficienti a garantire il funzionamento dell'Ente<sup>32</sup>.

Il *thema decidendum* del processo costituzionale era in realtà circoscritto alla mera sostenibilità finanziaria delle funzioni pubbliche di titolarità regionale, ma è evidente che il bisogno stesso di un aiuto statale per svolgere tali funzioni non può non sottintendere un più ampio concetto di *svantaggio da insularità*, che impedirebbe alla Regione non tanto di reperire internamente – e quindi in totale autonomia – le risorse necessarie al funzionamento della macchina burocratica quanto, più in generale, di precostituire un'adeguata base fiscale per le più ampie finalità del governo del territorio, poiché l'economia locale risulta incapiente rispetto allo scopo.

C'è di più: mentre in ottica dirigistica l'intervento pubblico nell'economia viene sempre e comunque modulato *discrezionalmente* dall'autorità politica, esso diventerebbe pressoché *doveroso e vincolato* in una prospettiva economico-capitalistica costituzionalmente orientata, poiché l'autorità politica medesima verrebbe “espropriata” dei propri margini di autonoma valutazione dei fatti rilevanti a vantaggio delle regole “oggettive” che sovrintendono al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

In altre parole: contrariamente a quanto si tenderebbe a credere se ci si fermasse alla superficie, l'attuale declinazione della “costituzione economica” – per lo meno della sua versione più attendibile – rafforza anziché indebolire le istanze di differenziazione della Regione Sardegna.

#### **4.- Statuto speciale ed equilibrio dei poteri**

Si è detto (§ 2) che la Sardegna è un'isola in molti sensi.

È un'isola grande, lontana e vuota; ma è anche un *arcipelago* di realtà isolate, fisicamente e non solo.

L'isolamento interno è quindi l'altra faccia di una medaglia che impone una considerazione normativa a parte e la predisposizione di ricette speciali per l'Isola.

---

<sup>32</sup> Naturalmente si trattava in quel caso di finanziare funzioni amministrative ma non vedo particolari difficoltà ad estendere l'argomento anche alle attività imprenditoriali. Il testo integrale della sentenza è disponibile nel portale istituzionale della Consulta ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

Tali peculiarità “naturali” richiederebbero una parallela allitterazione sotto il profilo istituzionale: combattere l’isolamento per neutralizzarne gli svantaggi socioeconomici, infatti, è possibile soltanto tenendo presenti ambedue i versanti, esterno e interno, della lotta contro la povertà (attuale e potenziale). Se però lo Statuto ha costituito – e continua, bene o male, a costituire – un decisivo contrafforte rispetto ai tentativi di incursione statale nel governo dell’Isola, poco o nulla si è invece fatto per evitare che l’identico modulo aggressivo si replicasse internamente, a vantaggio della Regione e delle comunità più ricche e numerose, con detrimento dei Comuni e degli Enti di area vasta, nonché delle realtà più povere e numericamente esigue.

Le problematiche, pantografate, sono le medesime (rischio-povertà per le realtà più deboli in assenza di leale competizione), eppure non esistono, né sono mai esistiti dacché è in vigore lo Statuto, adeguati contrappesi *giuridici* al prepotere del Consiglio e della Giunta regionali, soprattutto nel mutato quadro istituzionale che ha di recente svuotato di senso, di strutture e di risorse gli Enti di area vasta pur formalmente sopravvissuti alla temperie riformista degli ultimi anni<sup>33</sup>.

Anzi: l’attuale situazione sembra fatta apposta per assecondare, anziché contrastare, determinati fenomeni di accentramento decisionale, di polarizzazione delle politiche territoriali e di conseguente distribuzione asimmetrica di ricchezze e di opportunità.

La buona notizia è che comunque, qualora si volesse invertire la tendenza, non si ripartirebbe proprio da zero: infatti la legge regionale 17 gennaio 2005 n. 1 ha già istituito in Sardegna il Consiglio delle Autonomie locali (Cal).

Il Cal, come noto, è un organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali ed è previsto in via generale dall’art. 123, ult. comma, Cost.

Quello della Sardegna costituisce, ai sensi della legge r. n. 1 del 2005, sede di studio, informazione, confronto, coordinamento e proposta sulle problematiche di interesse locale; partecipa al procedimento di formazione delle leggi e degli atti di programmazione regionale, secondo quanto previsto all’art. 9 Stat. Sard.; può proporre alla Giunta regionale la promozione, ai sensi dell’art. 127, 2° comma, Cost., di questioni di legittimità costituzionale su atti legislativi dello Stato, ritenuti lesivi delle prerogative delle autonomie territoriali; partecipa, attraverso propri rappresentanti, alla Conferenza permanente Regione-enti locali<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Alludo all’asimmetrico riordino delle Autonomie locali predisposto dalla legge r. n. 2 del 4 febbraio 2016, per una lettura critica del quale mi permetterei di rinviare al mio *Il riordino degli enti locali in Sardegna e la tormentata istituzione della Città metropolitana di Cagliari*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1-19 (*paper*).

<sup>34</sup> Ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, il CAL può inoltre svolgere compiti di intermediazione istituzionale tra Corte dei conti e Regione ed Enti locali in merito ai controlli contabili e gestori della prima sui secondi.

Esso è quindi oggi un organo che partecipa ai procedimenti legislativi ed amministrativi regionali, limitatamente però alle sole materie di stretto interesse locale, come specifica l'art. 2 della legge r. n. 1/2005.

Ora, la Sardegna è stata indubbiamente fra le prime regioni a dare meritoria attuazione all'art. 127 Cost. novellato (dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), ma l'attuale configurazione del Cal quale semplice organo gregario, del tutto privo di poteri determinativi e relegato al silenzio in un numero troppo elevato di questioni di interesse regionale, è palesemente inidonea a farne un credibile contrappeso istituzionale a Consiglio e Giunta<sup>35</sup>.

Il *mantra* della specificità sarda, sovente recitato a difesa dalle aggressive politiche statali, diventa inspiegabilmente elegia dell'omogeneità sarda quando di tratti di portare dentro le istituzioni dell'autonomia istanze territoriali più ristrette dell'ambito politico regionale, come se esistesse una *naturale uniformità* dei sardi; dato – questo – smentito da tutti gli studi che si sono intrattenuti sul tema più del tempo necessario a condividere un pranzo<sup>36</sup>.

Questo, probabilmente, non è il modo più lungimirante di difendere le ragioni della specialità; un'isola grande, lontana, vuota e frammentata esigerebbe probabilmente un Cal più presente nel circuito decisionale collettivo: un Cal “speciale” in una Regione realmente e credibilmente “speciale”<sup>37</sup>.

Tale specialità potrebbe consistere, organizzativamente, nella predisposizione di un appropriato meccanismo costitutivo della rappresentatività dell'organo<sup>38</sup> e, funzionalmente, nell'estensione dell'area dei pareri, magari rendendoli, oltre che obbligatori, più o meno vincolanti<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> In senso analogo, già P. PINNA, *Il federalismo interno e il Consiglio delle Autonomie locali*, in O. Chessa, P. Pinna (cura), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008, 167, ove se ne prefigurava la destinazione a organo di rappresentanza territoriale svincolata dalla rappresentanza politica vera e propria di cui restava depositario il Consiglio regionale.

<sup>36</sup> In argomento, possono vedersi a titolo d'esempio V. MURA, *Nazionalità e neo-nazionalismo sardo: un non-sense tira l'altro*, in *Ichnusa*, n. 8/1985, 13; A. MAZZETTE, *Identità, appartenenza e insularità nel sardismo*, in *Studi di Sociologia*, n. 4/1992, 365; G. G. ORTU, *Stato, società e cultura nel nazionalismo sardo del secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, n. 161/1985, 59. L'evocazione del tempo di un pasto non è casuale, dato che proprio in un arco cronologico analogo si consumò formalmente la fine del *Regnum Sardiniae* nel 1847: «Finiva così, in un regale simposio, la regalità della Sardegna», ci dice R. CARTA RASPI, *Storia della Sardegna*, cit., 868.

<sup>37</sup> La dottrina qui caldeggiata potrebbe trovare una sponda nel *dictum* della Corte costituzionale n. 370 del 14 novembre 2006, che sancisce l'inapplicabilità alle Regioni speciali dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. (n. 5 della motivazione in diritto); in tal senso L. BUFFONI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle Regioni speciali tra concezione garantistica e concezione democratica dell'autonomia*, in O. Chessa, P. Pinna (cura), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, cit., 191.

<sup>38</sup> P. PINNA, *Il federalismo interno e il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 168 ss., ipotizzava non a caso un CAL composto da soggetti dotati di piena rappresentatività democratica ma – oggi – per realizzare un simile progetto occorrerebbe rivisitare *funditus* la sciagurata legge regionale di riordino n. 2 del 2016.

<sup>39</sup> Ad esempio, rendendo possibile la determinazione consiliare contraria solo mediante un aggravamento procedurale.

Formalmente, poi, sarebbe almeno opportuno che le modifiche al Cal venissero apportate con legge statutaria, analogamente a quanto previsto dall'art. 123 (statuto-legge regionale) per le regioni ordinarie<sup>40</sup>.

## 5.- Ripensare la specialità sarda, in particolare

Geografia, economia e cultura (anche istituzionale), quindi.

Gli ingredienti del *cocktail*, a ben vedere, sono sempre gli stessi, variandone semmai solo le parti in composizione a seconda del contesto e dei tempi.

Miscelati sapientemente, questi tre elementi possono infatti costituire un persistente titolo giustificativo della specialità normativa non solo per la Sardegna, ma per tutte le Regioni che attualmente beneficiano di uno Statuto-legge costituzionale.

Ma forse, nel caso dell'Isola che è «quasi un continente»<sup>41</sup>, esiste un ulteriore elemento in grado di puntellare le ragioni della sua specialità: è sufficiente portare fuori dalla parentesi l'aggettivo «istituzionale» associato al termine «cultura» appena sopra menzionato, per vederlo emergere.

In breve: il *cocktail* sardo dovrebbe prevedere robuste dosi di cultura *istituzionale*.

Ma cosa si deve intendere esattamente per «cultura istituzionale»?

Per rispondere debbo brevemente inoltrarmi in una marca di confine delle scienze sociali, a lungo contesa tra storici e giuristi costituzionalisti: la *storia costituzionale*, cioè la narrazione diacronica delle organizzazioni politiche e delle relative costituzioni.

Seguendo sul punto l'insegnamento di un Maestro del Diritto costituzionale come Livio Paladin<sup>42</sup>, ritengo di rivendicare al giurista – rispetto allo storico – il maggior diritto di individuare i fatti rilevanti ai fini di tale narrazione in virtù della sua naturale predisposizione rispetto a certe tematiche<sup>43</sup>: la storia costituzionale è infatti cosa diversa dalla storia politica e dalla storia patria<sup>44</sup>; è narrazione di istituzioni legali, sebbene condotta con metodologia non (esclusivamente) giuridica, quindi prestando attenzione più «alle permanenze ed alle continuità costituzionali (o alle pur transitorie «regolarità»)<sup>45</sup> che non al *dover essere* normativo.

---

<sup>40</sup> A mio avviso sarebbe addirittura necessario – onde prevenire qualsiasi obiezione – procedere con fonte statutaria speciale, visto che le modifiche che ipotizzo inciderebbero non solo sulla forma di governo regionale, ma addirittura sulla stessa forma di Regione.

<sup>41</sup> Riprendo il titolo del libro di M. SERRA, *Sardegna. Quasi un Continente*, Editrice Sarda F.lli Fossataro, Cagliari, 1958.

<sup>42</sup> L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in IDEM, *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, 13.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 21.

<sup>44</sup> La letteratura sul punto sarebbe sconfinata. Mi limito a segnalare che tale approccio è presente anche in ambito storiografico, seppur in misura recessiva: F. C. CASULA, *Italia: il grande inganno, 1861-2011. L'unico stato al mondo che non vuole sapere quando è nato, dove è nato e qual è la sua storia*, Delfino, Sassari, 2010, 121 ss.

<sup>45</sup> L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, cit., 29-30.

Oltretutto, il sintagma “cultura istituzionale” (sarda) ha il vantaggio di portare una grande semplificazione all’interno del discorso che sto svolgendo, poiché permette di restringere il campo dell’indagine rispetto all’area semantica che si dovrebbe esplorare in corrispondenza dell’utilizzo del solo lemma “cultura” (sarda).

Forte quindi delle suddette due correzioni, linguistica e metodologica, e sostenuto dalle specifiche analisi degli storiografi puri sui punti qualificanti, mi è possibile ricavare un’indicazione alquanto interessante a proposito della storia costituzionale della Sardegna: se intesa in senso non geografico ma prettamente giuridico<sup>46</sup>, infatti, essa emerge immediatamente come la *radice istituzionale* dello Stato italiano, poiché quest’ultimo deriva dal *Regnum Sardinia*<sup>47</sup>.

Assai brevemente: dopo lo smembramento dello stato romano-bizantino (attorno al VI sec. d.C.), nell’Isola si scontrarono diverse potenze regionali, sino al definitivo prevalere, nel 1324, del *Regnum Sardinia* sul *Giudicato di Arborea*, che determinò l’unificazione politica dell’Isola; nel 1720 il *Regnum* si arricchì dei domini di terraferma, assumendo il nome di *Regno di Sardegna* e tale restò sino al 1861, quando divenne *Regno d’Italia* a seguito delle progressive annessioni territoriali del periodo risorgimentale.

Il resto è storia nota e componente essenziale del mito fondativo dell’attuale Repubblica italiana, di cui la Regione autonoma della Sardegna fa ovviamente parte<sup>48</sup>.

Dal punto di vista statale, siamo quindi in presenza di un medesimo ordinamento che ha progressivamente ampliato il proprio spazio giuridico.

Ebbene, non si può non riconoscere in ciò un tratto – del rapporto che lo Stato italiano instaura con una porzione del proprio territorio – del tutto irripetibile per qualsiasi altra realtà (oggi) regionale.

La *persistenza attraverso il mutamento*<sup>49</sup> che caratterizza la vicenda dello Stato (dapprima sardo e quindi) italiano, peraltro, non è semplicemente foriera di una suggestione romantica o di un’irriflessa rivendicazione politica: se infatti non può indicarci con certezza quale via seguire per preservare la specialità sarda, può però dirci *verso cosa non dovremmo andare*<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Segnala efficacemente il punto, pur nel contesto di una ricostruzione prevalentemente polemica, F. C. CASULA, *Italia: il grande inganno, 1861-2011*, cit., 13 ss.

<sup>47</sup> Il *Regnum Sardinia* viene istituito formalmente nel 1297 (o nel 1299) da Papa Bonifacio VIII; transita, dopo varie vicende, nelle mani dei Savoia e muta il nome in Regno d’Italia – pur conservando tutti i contrassegni formali preesistenti – il 17 marzo 1861.

<sup>48</sup> La letteratura sul tema, trattandosi di storia patria, è estremamente nutrita. Per la prospettiva orientata al contesto sardo, mi limito a segnalare, per l’agilità espositiva, F. C. CASULA, *Breve storia di Sardegna*, cit., spec. 249 ss.

<sup>49</sup> Fraseggia così l’approccio sistemologico, ad es., G. URBANI, *La teoria del sistema politico: prospettive*, in A. Panebianco (cura), *L’analisi della politica*, Il Mulino, Bologna, 1989, 89, spec. 97 ss.

<sup>50</sup> In effetti, la circostanza che la storia costituzionale sia, come detto, una narrazione *fattuale* basata su *specifici* elementi, isolati innanzitutto dai giuristi, non toglie che i dati di partenza restino comunque *norme*, ossia regole *deontologiche*. Proprio tale caratteristica del materiale storico adoperato abilita lo studioso a ipotizzare e ragionare su scenari alternativi, storicamente non invernati, traendo comunque da questi – per lo più con argomentazione *ab absurdo* – conclusioni in termini di dover essere, da proiettare non solo verso il passato ma anche sul futuro.

Non dovremmo andare verso una separazione di ordinamenti, poco importando da dove originasse l'eventuale impulso in tal senso, se dallo Stato centrale o dalla comunità regionale.

La rottura di un così speciale rapporto giuridico-costituzionale sarebbe infatti – più che traumatico – assurdo, per lo meno agli occhi di un giurista: una Sardegna politicamente separata dalla Repubblica italiana, costituita quindi in stato autonomo, equivarrebbe infatti, dal punto di vista storico-costituzionale, a una secessione da sé medesima; simmetricamente, un'Italia politica senza la Regione autonoma della Sardegna, erede costituzionale del *Regnum* medievale, sarebbe – sempre istituzionalmente parlando – un corpo privato non semplicemente di una sua parte ma di un suo organo vitale.

D'altra parte, anche una Sardegna che agli occhi dello Stato fosse del tutto omologata alle altre realtà regionali, costituirebbe, per le medesime ragioni, una condizione quasi incestuosa; come il passare per decreto da essere padre a essere figlio, sol perché consanguinei.

Può forse indirettamente confermare l'impraticabilità di un simile scenario proprio l'attuale regime giuridico speciale dell'Isola, che la Repubblica italiana ha riconosciuto con la legge costituzionale n. 3 del 1948 dopo l'infausta parentesi omologatrice apertasi con il pregone reale che sancì la “perfetta fusione” il 29 novembre 1847: il senso storico dell'autonomia costituzionale isolana può essere infatti colto nel ripristino di una plurisecolare tradizione di autogoverno inopinatamente abbandonata per circa un secolo<sup>51</sup>.

In definitiva, reinterprestando il fondamento culturale della identità sarda nei termini più ristretti della dottrina dello stato<sup>52</sup>, si potrebbe pervenire – assieme agli altri fattori precedentemente evidenziati (insularità e uguaglianza competitiva) – a costruire un credibile titolo legittimante la persistenza di una specialità normativa della Sardegna “repubblicana”, attualizzandola ai tempi presenti.

In tale direzione, del resto, pare spingere persino la più recente storia prettamente *politica* dei sardi all'interno dello Stato italiano: a escludere l'opzione secessionista (o sovranista, come va di moda dire oggi) concorrono in effetti sia la considerazione delle caratteristiche generali del movimento autonomistico isolano sia le vicende genetiche del suo maggior partito politico, il Partito sardo d'azione. Come è stato ben rimarcato, infatti, questo si è sviluppato tra le due guerre mondiali, incorporando nella propria struttura il Movimento combattentistico dei reduci sardi del Primo conflitto, fortemente legati tra loro dalla c.d. solidarietà di trincea e mossi all'azione da un genuino slancio patriottico: «ciò che i Sardi della “Sassari” [la Brigata Sassari, il corpo militare in cui erano raccolti i combattenti isolani durante il conflitto, *scil.*] avevano sperato sopra ogni altra cosa, che la Sardegna fosse innalzata all'amore e alla

---

<sup>51</sup> Una puntuale ricostruzione di questa fase istituzionale, che ha il suo culmine proprio nella c.d. perfetta fusione del 1847, è in G. SOTGIU, *Storia della Sardegna sabauda*, Laterza, Bari, 1984, 287 ss.

<sup>52</sup> È l'operazione che tenta – con acume pur se in chiave polemica, come detto – F. C. CASULA, *Italia: il grande inganno, 1861-2011*, cit., spec. 111 ss.

riconoscenza nella nazione, era avvenuto anche molto presto: l'appendice d'Italia venne celebrata, osannata, subissata di elogi e promesse»<sup>53</sup>.

I sardi, in altre parole, avevano combattuto per l'Italia, e avevano pagato un pesante tributo di sangue per essere riconosciuti come italiani<sup>54</sup>; di ciò rimane testimonianza nelle numerosissime decorazioni al valore militare esposte sugli stendardi della Brigata Sassari: forse bisognerebbe tener conto almeno di questo, al momento di elaborare una strategia politica che miri alla revisione dei rapporti giuridico-costituzionali tra la Sardegna e lo Stato italiano.

Che i suddetti elogi si siano poi velocemente tramutati in silenzio e che le promesse ricevute siano andate deluse<sup>55</sup>, nulla toglie all'analisi differenziale del movimento autonomistico sardo – mosso come visto da un anelito *inclusivo* – rispetto ai coevi sorti in altre porzioni del territorio italiano, di schietta (e in certo senso coerente) matrice *oppositiva* al potere centrale<sup>56</sup>: del resto – se le parole hanno un senso – andrà tenuto in una qualche considerazione il fatto che di quello sardo si sia sempre parlato come di un movimento *autonomista*, mentre a tutti gli altri, da quello siculo a quello altoatesino, si sia sempre associato l'attributo di *separatisti*.

In altre parole – fermo restando che le scelte politiche sono fatalmente variabili nel tempo – occorrerà almeno ripristinare il corretto onere argomentativo relativamente alle diverse opzioni sul terreno, nel senso che non mi sembra spetti agli autonomisti allegare argomenti in favore della persistenza delle ragioni della specialità, bensì ai secessionisti esporre quelle nuove che spingerebbero verso il radicale mutamento del paradigma delle relazioni istituzionali tra l'ordinamento sardo e quello italiano.

## 6.- Una direttiva minima

La principale acquisizione di un'analisi condotta in prospettiva storico-costituzionale è infine quella di rendere evidente la necessità di non sovrapporre la dimensione geografica dell'oggetto osservato a quella politica; di non confondere, cioè, la Sardegna-isola con lo Stato sardo (Sardegna-ordinamento), né l'Italia-penisola con lo Stato italiano (ordinamento statale).

---

<sup>53</sup> Così R. CARTA RASPI, *Storia della Sardegna*, cit., 904, il quale poco dopo (908) osserva: «La costituzione del Partito Sardo d'Azione nel congresso dei Combattenti in Oristano, alla vigilia delle elezioni del 1921, non fece tramontare il Movimento combattentistico che gli aveva dato vita. [...] I combattenti dovevano essere la base, salda e numerosa, del partito».

<sup>54</sup> Ce lo ricorda F. C. CASULA, *Breve storia di Sardegna*, cit., 253: «100.000 Sardi – su una popolazione di 853.000 unità – furono richiamati alle armi nel 151° e nel 152° reggimento Fanteria della Brigata “Sassari” [...] la media dei morti sardi fu del 13,86% contro il 10,49% della media nazionale».

<sup>55</sup> R. CARTA RASPI, *Storia della Sardegna*, cit., 904 ss.

<sup>56</sup> I siciliani innanzitutto, ma gli stessi altoatesini – a loro tempo – hanno infatti vissuto l'inserimento nel corpo statale italiano come un'occupazione straniera, a differenza dei sardi, che a quella potenza di invasione davano per lo meno il nome.

Sfuggire a un tale equivoco significa impostare in maniera metodologicamente corretta anche la questione della specialità normativa di cui si sta ragionando, guardando *prima* alla forma statale e solo successivamente alle vicende politiche che l'hanno interessata nei secoli.

Bisogna però puntualizzare che un simile *caveat* opera in ambedue le direzioni: se infatti proiettare la geografia sulla politica è ciò che tende a fare la storiografia prevalente ai fini della costruzione del mito fondativo dell'identità nazionale, traslare le grandezze politiche sul piano geografico è l'errore caratteristico dei movimenti nazionalistici locali (*recte*: indipendentistici).

È proprio da questa seconda *défaillance* che scaturisce, per un verso, l'illogica opzione secessionistica e, per l'altro, l'illusione (esiziale sul versante interno) dell'omogeneità culturale dei sardi, che porta a parlare – più o meno improvvidamente – di “popolo sardo” e di “nazione sarda”, e per di più a farlo al singolare anziché al plurale<sup>57</sup>.

Tali equivoci, coi relativi errati corollari, vengono invece meno nell'approccio istituzionale qui caldeggiato.

Insomma: i sardi, per essere – oltre che sentirsi – davvero “speciali”, avrebbero bisogno di sentirsi – ed essere – un po' più italiani e un po' meno sardi; un po' più cittadini, cioè, dello Stato che hanno contribuito in grande misura a rendere quello che è oggi, e un po' meno parte di quella omogenea e irrealistica comunità allargata che dovrebbe vantare dimensione regionale anziché locale.

Questa, poi, potrebbe essere anche l'occasione per mettere a punto, nell'ordinamento regionale, quelle porzioni di esso che si sono mostrate maggiormente disfunzionali, in particolare riequilibrando i circuiti decisionali di centro (Regione) e periferia (Autonomie locali).

Diversamente, temo che le ragioni della specialità statutaria continuerebbero comunque a essere messe sotto *stress*, non solo e non tanto sul versante esterno quanto e soprattutto su quello interno, determinandone presto o tardi l'implosione a causa delle sue stesse incoerenze.

---

<sup>57</sup> A quest'ultimo proposito, il medesimo rilievo è esposto già in O. CHESSA, *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1-2/2011, 553, spec. 569 ss.