

Parte Prima

LE BASI DELLA SPECIALITÀ

Capitolo I

LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE DELL'AUTONOMIA SARDA *

SOMMARIO: 1. Le origini. La Consulta regionale e l'Assemblea costituente. – 2. L'idea economicistica della specialità. L'autonomia e la sovranità del popolo sardo. – 3. La crisi della specialità. – 4. La prospettiva identitaria.

1. *Le origini. La Consulta regionale e l'Assemblea costituente*

L'autonomismo sardo probabilmente è il risultato del risentimento provato e coltivato da lungo tempo dai sardi, che hanno vissuto le molte dominazioni straniere da essi subite come un'ingiustizia e conservato la propria identità di popolo¹. Ma qui, per capire le ragioni originarie dell'autonomia regionale della Sardegna e le modalità della sua costituzione, conviene che il discorso in proposito cominci dall'unione perfetta col Piemonte avvenuta del 1847, ossia dall'atto del re Carlo Alberto, che, accogliendo la richiesta degli statamenti, gli stati del parlamento del *Regnum sardiniae*, ha posto fine alla condizione di autonomia assicurata all'Isola sotto la dominazione spagnola e sabauda. I rappresentanti degli stati della nazione sarda vi rinunciavano perché si aspettavano di godere dei vantaggi dell'iniziale sviluppo capitalistico che interessava i territori continentali dei Savoia. Senonché la piena integrazione politica non introduceva la Sardegna nel processo di crescita economica e di modernizzazione produttiva. Anzi, anticipando un fenomeno che qualche decennio più avanti riguarderà il Meridione del Regno d'Italia, il sottosviluppo della Sardegna, secondo una caratteristica propria del capitalismo, diveniva funzionale allo sviluppo dei territori sabaudi della terraferma. All'integrazione politica, dunque, non corrispondeva un'assimilazione economica e sociale; la rinuncia all'autonomia assicurata dalle antiche istituzioni rappresentative del Regno di Sardegna non produceva alcun miglioramento

* Di Pietro Pinna.

¹ G. LILLIU, *Costante resistenziale sarda*, Fossataro, Cagliari, 1971, ripubblicato nel volume *La costante resistenziale sarda*, a cura di A. MATTONE, Ilisso, Nuoro, 2002, 225 ss., da cui cito, sostiene che «La Sardegna, in ogni tempo, ha avuto uno strano marchio storico: quello di essere stata sempre dominata (in qualche modo ancora oggi), ma di avere sempre resistito. Un'isola sulla quale è calata per i secoli la mano oppressiva del colonizzatore, a cui ha opposto, sistematicamente, il graffio della resistenza. Perciò, i Sardi hanno avuto l'aggressione di integrazioni di ogni specie ma, nonostante, sono riusciti a conservarsi sempre se stessi. Nella confusione etnica e culturale che li ha inondata per millenni sono riemersi, costantemente, nella fedeltà alle origini autentiche e pure».

sul piano economico e sociale. Sicché alcuni degli stessi protagonisti di quell'iniziativa si convinsero di aver commesso un errore a richiedere l'Unione perfetta e si diffuse tra i sardi un sentimento di estraneità nei confronti del Regno sabauda, che poi si estese all'unità nazionale e al Regno d'Italia. Erano opinioni e sentimenti che coinvolgevano una cerchia molto ristretta. Del resto, il *Regnum sardiniae*, la forma in cui l'Isola ha trovato espressione politica autonoma prima della Regione, rappresentava un popolo ristretto, composto dai corpi sociali, gli stati o gli stamenti, ossia dalla nobiltà feudale, dal clero e dagli ottimati (probi uomini) delle città regie, non infeudate, secondo la rigida strutturazione sociale e politica dell'epoca medioevale e moderna. Dopo di esso i sardi non hanno avuto proprie istituzioni rappresentative e, in più, i parlamentari da essi eletti nel Parlamento subalpino, prima, e in quello italiano, dopo, col sistema censitario erano espressione di un'aristocrazia assai limitata.

La questione del rapporto della Sardegna con l'unità nazionale italiana è entrata a far parte della coscienza popolare soltanto col movimento dei reduci della prima grande guerra, da cui è nato il Partito sardo d'azione, grazie al quale l'autonomismo sardo è diventato un movimento di massa e l'autonomia della Sardegna il progetto politico di un partito modernamente organizzato. In questo modo, ha trovato espressione popolare l'esigenza dei sardi di affrancarsi da una condizione di dominazione che li aveva impoveriti o comunque aveva determinato uno sviluppo della Sardegna incommensurabilmente minore rispetto ad altre parti del territorio nazionale, accentuandone l'isolamento e la marginalità. In poche parole, il sardismo è stato rappresentato e organizzato con un partito politico di massa.

Dopo la caduta del fascismo, quando si è cominciato a delineare il futuro ordinamento costituzionale, l'idea autonomistica è stata sostenuta da tutti i partiti antifascisti radunati nel CNL. Pure i comunisti e i socialisti che immaginavano per le regioni un'autonomia meramente amministrativa, per quanto riguarda la Sicilia e la Sardegna, si schieravano a favore di un'ampia autonomia politica della Regione. Il progetto ha preso forma all'interno di istituzioni straordinarie sorte per fronteggiare la grave situazione in cui versava l'Isola alla fine del Ventennio: la Sardegna era isolata dal Continente – gli unici collegamenti erano costituiti soltanto da voli militari trisettimanali –, l'economia assicurava la mera sussistenza – si viveva o meglio si sopravviveva con i prodotti locali –, l'amministrazione era pressoché incapace di operare. La mancanza di collegamenti con l'Italia peninsulare, inoltre, rendeva difficili i contatti col governo del Sud, che, del resto, incontrava per parte sua gravi difficoltà a mantenere i rapporti con tutte le regioni liberate. Sicché la Sardegna viveva anche un accentuato isolamento istituzionale e politico. Si fece ricorso allora al commissario straordinario, un istituto eccezionale² già più volte utilizzato dallo

² Alle particolari esigenze belliche della Sardegna anche precedentemente si era provveduto con mezzi straordinari. Il 23 marzo del 1943, con il r.d. n. 149, venne istituito in Sardegna (e in Sicilia) un Commissario straordinario per gli affari civili, nominato tra i funzionari dell'amministrazione degli interni, dipendente direttamente dal locale comandante delle forze armate, col compito di curare i rapporti tra i comandi militari e le autorità civili e di coordinare i servizi civili in relazione allo stato di guerra ed alle esigenze militari. Nell'agosto dello stesso anno i poteri sull'Isola vennero assunti dal Comando militare della Sardegna, instaurando così una specie di stato d'assedio.

Stato liberale e da quello fascista, per fronteggiare i problemi del meridione d'Italia³. Nel gennaio 1944 veniva istituito l'Alto Commissario per la Sardegna⁴ (r.d.l. 27 gennaio 1944, n. 21, convertito nella legge 5 maggio 1949, n. 178), posto alle dirette dipendenze del Capo del Governo e con carattere temporaneo. Egli sovrintendeva e dirigeva tutte le amministrazioni statali, civili e militari, nonché gli Enti locali, gli enti ed istituti di diritto pubblico, ed in genere tutti gli enti sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato.

L'istituto alto commissariale veniva progressivamente modificato, essenzialmente per adeguarlo ai cambiamenti istituzionali determinati dal regime costituzionale provvisorio, in maniera tale da risultare assai diverso dallo schema classico. Tuttavia, conservava la qualifica di alto commissario, corrispondente del resto alle sue caratteristiche fondamentali. Infatti, il r.d.l. 16 marzo 1944, n. 90 (convertito nella legge 5 maggio 1949 n. 178) disponeva la costituzione di una Giunta consultiva dell'Alto commissario composta di sei membri rappresentativi dei partiti antifascisti, nominati con decreto del Capo del Governo, sentito il Consiglio dei Ministri. Inoltre, il d.lgs.lgt. 28 dicembre 1944, n. 417, oltre disporre riguardo allo sviluppo agricolo, al credito industriale e minerario, modificava l'assetto istituzionale dell'alto commissariato per la Sardegna. Veniva, infatti, prevista come organo consultivo dell'Alto Commissario, la Consulta regionale, presieduta dallo stesso Commissario e composta di diciotto membri (successivamente divenivano 24, in virtù del d.lgs.lgt. 10 agosto 1945, n. 516; in seguito la Consulta veniva ulteriormente integrata da tecnici – d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 592 – scelti fra i rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sindacali e culturali e fra competenti ed esperti. Era una struttura sostanzialmente analoga a quella della Consulta nazionale istituita poco più tardi dal d.lgs.lgt. 5 aprile 1945, n. 146. Essa, come del resto l'analogo organo siciliano (d.lgs.lgt. 28 dicembre 1944, n. 416), doveva pronunziarsi sulle questioni che l'Alto Commissario avrebbe ritenuto opportuno sottoporle e inoltre esaminare i problemi dell'Isola e formulare proposte per l'ordinamento regionale.

Sulla base di questa attribuzione, la Consulta regionale ha proposto alla Costituente lo Statuto di autonomia della Sardegna. Oltre a ciò, la seconda sottocommissione della Costituente, cui venne affidato l'esame della proposta statutaria sarda, ha sentito il parere dei suoi rappresentanti⁵. Ha svolto dunque un ruolo importante nel processo di formazione dello Statuto. Ne era consapevole e lo ha mantenuto fermo quando emerse l'idea di estendere alla Sardegna il decreto di approvazione dello Statuto siciliano, che infatti veniva fieramente respinta dai consultori sardi, malgrado a livello nazionale fosse sostenuta da Emilio Lussu, l'esponente di maggior spicco del sardismo.

Sin dalla sua prima formazione comprendeva i rappresentanti dei partiti antifascisti attivi in Sardegna. Poi la sua composizione politica è stata modificata in modo da rispec-

³ In Sicilia il commissario civile con rango di ministro venne istituito nel 1896; in Basilicata nel 1904; in Napoli nel 1925.

⁴ A ricoprire la carica venne chiamato un militare sardo, il generale di squadra aerea Pietro Pinna, che esercitò le funzioni fino all'insediamento della prima giunta regionale.

⁵ Essi erano stati eletti dalla Consulta regionale nella VIII tornata (27 settembre-1 ottobre 1947) e avevano riferito alla stessa Consulta sull'andamento dei lavori alla Costituente nella X tornata (9-12 dicembre 1947).

chiare il risultato elettorale conseguito dai partiti in Sardegna nell'elezione dell'Assemblea costituente. Si può dire perciò che l'organo che ha elaborato il progetto di Statuto sardo, nonostante non fosse elettivo, nella sostanza era rappresentativo delle forze politiche isolate.

Da questi fatti emerge chiaramente che una struttura rappresentativa dei sardi, quantunque straordinaria e non elettiva – scarsamente legittimata dal punto di vista democratico, ma cionondimeno rappresentativa – ha concorso in misura assai rilevante alla formazione dell'autonomia regionale sarda; e ciò è particolarmente significativo: evidenzia infatti che la Regione sarda ha avuto un'origine autonoma, almeno in parte, cosicché la sua stessa costituzione ha una componente autonomistica⁶ che non si riscontra nella formazione delle regioni ordinarie, la quale è avvenuta in modo completamente eteronomo. Nel processo formativo della Regione Sardegna c'è dunque qualcosa di originario o di autocostitutivo, che si è riflessa sulla posizione costituzionale della Regione e sulla forma dello statuto: l'autonomia della Sardegna è speciale, in quanto è stabilita con un'apposita legge costituzionale (art. 116 Cost.) che può essere modificata col concorso della stessa Regione (art. 54 Stat.). Infatti, il testo dello Statuto approvato dall'Assemblea costituente nel 1948 dispone che il Consiglio regionale o ventimila elettori sardi possono proporre revisioni statutarie, che il Consiglio esprime un parere su quelle di iniziativa parlamentare o governativa e che, se il parere sia stato contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo. Ad esse nel 2001 la legge cost. n. 2 ha aggiunto quella secondo cui lo Statuto regionale non può essere sottoposto a referendum nazionale.

Ciò rende differente la Regione sarda dalle regioni ordinarie e dalle altre regioni speciali, ciascuna delle quali ha lo specifico *status* costituzionale stabilito dal proprio statuto. Non può essere assimilata a nessun'altra Regione e la sua presenza nell'ordinamento costituzionale è indipendente dal fatto che esistono altre regioni, ordinarie o speciali che siano. Anche questo corrisponde al modo in cui essa ha avuto origine. Infatti, quando nel 1944 la Consulta regionale veniva incaricata di formulare proposte circa l'ordinamento regionale, cioè nel momento in cui si stabiliva che la Sardegna sarebbe stata una Regione autonoma (insieme alla Sicilia), non era stato ancora deciso se l'Italia sarebbe stata un Stato regionale. Più precisamente era incerto se sarebbero state costituite regioni meramente amministrative o dotate di autonomia politica e di poteri legislativi.

L'autonomia della Sardegna pertanto era concepita come isolata dal regionalismo, cioè non presupponeva né implicava un assetto regionalista dello Stato. L'elaborazione dello Statuto, infatti, ruotava intorno alla richiesta dell'esplicito riconoscimento costituzionale

⁶U. ALLEGRETTI, *Ragioni e frontiere dell'autonomia speciale della Sardegna*, in *Federalismi.it*, 1/2009, 7, tratta dell'«*autonomia come autocreazione e come propria della comunità locale prima che dell'istituzione in cui si esprime*», ma in termini generali e non con particolare riferimento alle caratteristiche di quella speciale sarda. Egli infatti afferma che «*non vi è vera autonomia se si è di fronte a una pura concessione statale, e una partecipazione da parte della Regione alla propria creazione e, una volta istituita, alle modificazioni del suo ordinamento, è necessaria*» e che «*titolare e protagonista ultimo dell'autonomia non è l'istituzione regionale, ma la comunità, e dunque questa deve essere presente sia nel processo di creazione originario che nella sua evoluzione ordinamentale*». Tuttavia, nota che «*per la Sardegna, entrambi gli elementi sono riflessi, sia pure in misura non del tutto adeguata, nella primitiva elaborazione dell'ipotesi di statuto da parte d'una Consulta regionale rappresentativa della collettività sarda e nella previsione da parte dell'art. 54 dello statuto stesso della partecipazione della Regione e del popolo sardo alla procedura per la sua modificazione*».