

Le proposte di modifica dello Statuto sardo, tra Costituente e proposte ordinarie.

## Sommario

<i>Premessa</i>	3
<i>Lo Statuto in vigore</i>	3
<i>Il discorso di Camillo Bellieni del 1922</i>	3
<i>Il 1945</i>	4
<i>Lo statuto di Gonario Pinna</i>	5
<i>Lo statuto della Consulta</i>	5
<i>I primi trent'anni, sino a Pietro Soddu</i>	6
<i>“La questione sarda oggi”.</i>	6
<i>L'Assemblea Costituente</i>	7
<i>La proposta di Lorenzo Palermo del Psd'Az</i>	8
<i>I federalisti dei primi anni novanta</i>	9
<i>L'assemblea dei Cento</i>	10
<i>Il Congresso dei Sardi</i>	11
<i>Il Movimento per la Costituente</i>	12
<i>La legislatura di Renato Soru</i>	14
<i>La consultazione referendaria sull'Assemblea Costituente</i>	17
<i>2014-2024. Il grande freddo</i>	19
<i>La Commissione speciale del 2025</i>	22
<i>Conclusioni</i>	24
<i>Bibliografia, sitografia e archivi</i>	25

## Premessa

A seguito della pubblicazione sul blog personale di un contributo<sup>1</sup> sull'idea di assemblea costituente sarda, la Fondazione Sardinia ha deciso di pubblicarlo nel 2023 nel volume "Libertà e sudditanza"<sup>2</sup>. Poco meno di due anni dopo, il 18 ottobre 2025, ho avuto modo di tornare su quegli argomenti, ad un seminario della stessa Fondazione Sardinia, che si è tenuto a Sardara<sup>3</sup>. Così come successo nel 2023, la Fondazione Sardinia mi ha chiesto il permesso di pubblicare quanto già presente nel blog. È a disposizione di tutte le persone interessate, insieme ad un dossier in cui verranno pubblicati diversi tra i documenti citati, in modo che siano più facilmente consultabili.

## Lo Statuto in vigore

La Sardegna, nel 1948, ha basato il proprio Statuto speciale<sup>4</sup> di autonomia non sui caratteri di popolo e nazione dei sardi e dell'Isola, tanto meno sui propri caratteri culturali (la lingua) o la propria specificità storica<sup>5</sup>. Piuttosto, l'ha basato sull'"aiuto" che lo Stato italiano avrebbe dovuto darle. Lo Statuto del 1948 nasce perché la Sardegna è "arretrata" rispetto al "resto d'Italia", non perché essa presenta caratteristiche, storia, bisogni e desideri diversi rispetto all'Italia.

Non è un caso, nell'ottica della Italia (mamma) che deve allevare il figlio un po' debilitato (Sardegna), che l'articolo più famoso dello Statuto, almeno sino agli anni ottanta, sia l'art. 13, il quale prevede che sia lo Stato, e non la Regione, a realizzare il piano di rinascita<sup>6</sup>.

Tutto questo emerse già qualche mese dopo la promulgazione dello Statuto e, già dagli anni Ottanta, diversi commentatori ed attori sociali scrissero e discussero sulla necessità di una revisione dello Statuto.

Prima di esaminare la prima proposta, e cioè quella del 1946, precedente lo Statuto approvato in sede di Assemblea Costituente, occorre tracciare, seppure non in modo analitico, un'idea della Autonomia, così come venne formulata nel Novecento.

Individuiamo nel discorso di Camillo Bellieni al secondo Congresso del PSd'Az un ottimo punto di partenza.

## Il discorso di Camillo Bellieni del 1922

Camillo Bellieni è il teorico del PSd'Az. Al secondo Congresso del 29 gennaio 1922, svoltosi ad Oristano, è affidata a lui la relazione politica, la quale diventa un punto di riferimento per il partito, e viene pubblicata su "Il Solco".

In quest'ultima appare categorico: l'autonomia non è una istituzione, non termina con il realizzarsi di un'istituzione. Al contrario, «Autonomia è per noi sardi [...] rivendicazione della nostra individualità, continuazione di una tradizione di secoli, ricerca di una norma comune per l'azione futura di tutti i nati in Sardegna».

Bellieni non prefigura tutto questo in contrasto con l'Italia, anzi: l'Italia si vivifica, si fa progresso e futuro radioso, accettando questa ricchezza.

1 <https://www.enricolobina.org/situ/sulla-sardegna-le-questioni-istituzionali-la-campagna-elettorale-del-nulla/>

2 "Libertà e sudditanza – meres o tzeracos? – Sette saggi sulle riforme istituzionali in Sardegna". Fondazione Sardinia, 2023

3 <https://www.enricolobina.org/situ/le-proposte-di-modifica-dello-statuto-sardo-tra-costituente-e-proposte-ordinarie/>

4 <https://www.regione.sardegna.it/chisiamo/statuto/testo-dello-statuto>

5 Gli studi sullo Statuto sardo e le sue caratteristiche sono innumerevoli. Cfr. Pietro Pinna, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino 2020

6 "Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola".

Lo scritto di Bellieni risale a più di cento anni. È evidentemente figlio di un periodo storico diverso, in cui l'idealismo, variamente inteso, ed un certo positivismo, impregnavano ancora quasi tutti gli aspetti del pensare, in Sardegna e non solo. In quest'ottica l'autonomia è realizzazione dello spirito sardo, che contribuisce alla rinascita italiana, ma è anche una lotta concreta, pratica, che poi sarà l'attività quotidiana del PSD'Az, e che sarà riversata, dal punto di vista giuridico, nelle varie proposte di Statuto, a partire da quelle del 1946.

Bellieni fa riferimento all'ordine del giorno sul tema approvato all'unanimità durante il primo congresso, che delinea gli aspetti concreti su cui realizzare l'autonomia. La relazione entra anche nei minimi dettagli di questi aspetti.

Per Bellieni l'autonomia è una rivoluzione, non una semplice riforma amministrativa. Se così fosse, sarebbe un «paravento dipinto a vari colori». Entra in questo modo nella elaborazione sardista, a tutto campo, la questione federalista: «Il riordinamento in senso autonomistico del regime deve dar luogo a un nuovo stato federale». Allo Stato, sostiene Bellieni, devono rimanere le funzioni strettamente legate al concetto di sovranità.

C'è in Bellieni una buona dose di realismo, che gli consente di individuare i problemi del suo programma. Sa che la svolta federalista sarebbe un cambiamento epocale per lo Stato italiano, sebbene necessaria; è anche consapevole, già da allora, che la suddivisione tripartita di Montesquieu (legislativo, esecutivo, giudiziario) è in realtà una finzione, col potere esecutivo, «espressione della volontà operante statale», che in realtà riassume in sé gli altri poteri.

Nello stato federalista di Bellieni, la Sardegna sarebbe indipendente nelle funzioni di carattere economico-sociale, lasciando allo Stato gli aspetti che attengono la difesa e la giustizia. I prefetti sarebbero aboliti, ed allo Stato rimarrebbero, dal punto di vista tributario, le imposte indirette, i dazi doganali, i monopoli fiscali e le entrate di gestione statale dei servizi pubblici.

L'elaborazione di Bellieni, passato il fascismo – che non fu una parentesi della storia, neanche per il PSD'Az – fu fonte di ispirazione per la prima proposta di Statuto.

## II 1945

La Consulta regionale tenne la sua prima riunione il 29 aprile 1945. Era costituita in modo paritetico tra i partiti, ed assisteva l'Alto Commissario. Aveva anche il compito di presentare proposte per il futuro ordinamento regionale, tanto che già dalla prima riunione era stata costituita la “Commissione per lo studio dell'ordinamento regionale”. I consultori erano 44.

Nel frattempo il PSD'Az aveva già elaborato una proposta di Statuto, curato da Gonario Pinna, Da subito emerse la ritrosia delle altre forze politiche:

l'assemblea non accettò di esaminare subito il progetto, ma chiese di rimandare il tutto a un'analisi comparata con quello siciliano e dopo che i sardisti avessero messo a disposizione la bibliografia propedeutica. [...]

Questa situazione di stallo durò fino al 7 maggio 1946 allorché la Consulta Nazionale, su sollecitazione di Emilio Lussu e Mario Berlinguer, accettò di estendere alla Sardegna, previa approvazione della Consulta Sarda, il progetto già predisposto dai siciliani e in via di approvazione in parlamento. Per uno strano sussulto di orgoglio regionalista o, secondo i sardisti, per opportunismo elettorale degli altri partiti, la Consulta sarda respinse la proposta.<sup>7</sup>

In effetti, da lì a qualche settimana ci sarebbero state le elezioni. Nel frattempo, in Assemblea Costituente l'orientamento generale rifiutava un'impostazione federalista, cercando al contempo, soprattutto nelle regioni che si immaginava a Statuto speciale, di non prevedere un mero decentramento amministrativo.

In definitiva, il progetto che la Consulta inviò all'Assemblea Costituente era molto diverso da quello presentato dal PSD'Az.

<sup>7</sup> Cubeddu Salvatore, *Sardisti – Viaggio nel Partito Sardo d'Azione tra cronaca e storia*, EDES, Sassari 2021, Volume I, pp. 226-227.

## **Lo statuto di Gonario Pinna**

Lo Statuto di Gonario Pinna è lo statuto del Psd'Az approvato in via definitiva il 10 gennaio 1946, e si dà l'obiettivo di costruire una Italia federale. In assenza di questo, deve essere «riconosciuta solennemente l'autonomia amministrativa ed economica dell'isola e la correlativa potestà legislativa ed esecutiva secondo il progetto elaborato dagli organi direttivi del Partito».

Nella bozza di Statuto sono di esclusiva competenza della Regione, tra gli altri, gli «affari interni, pubblica sicurezza, lavoro, assistenza e previdenza sociale, [...] finanze e tesoro, regime delle assicurazioni, disciplina del credito e del risparmio, [...] istruzione pubblica e belle arti», nonché «legislazione su materie di diritto sostanziale in deroga alle norme delle leggi dello Stato quando particolari consuetudini o esigenze dell'isola lo impongano».

Il regime doganale della Sardegna non è quello dell'Italia, che non può imporre tributi ed ha diritto ad una “tangente” annua in denaro quale contributo della Regione alle spese generali dello Stato.

Non è prevista alcuna norma riguardo le lingue di Sardegna. L'ordinamento interno è democratico, con una assemblea legislativa, ed un governo esecutivo ad essa legata. La Regione è suddivisa in otto circoscrizioni (è presente Ozieri ed è assente Olbia).

Lo Statuto di Pinna avrebbe costretto lo Stato a discutere di una proposta federalista, per poi essere abbandonato.

## **Lo statuto della Consulta**

IL 25 aprile 1947 viene redatta, in via definitiva, la proposta di Statuto della Consulta regionale della Sardegna. Siamo in una fase completamente diversa rispetto al 1945-1946 ed alla proposta di Gonario Pinna e del Psd'Az. La proposta del 1947 riprende le discussioni dell'Assemblea Costituente, e ne acquisisce l'impostazione.

Non si ipotizza alcuna Italia federale. Anzi: «La Sardegna è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile».

Le competenze legislative della Regione, che devono rispettare gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, non comprendono alcuna possibilità di intervento sulle questioni finanziarie, e si lascia ampio spazio all'iniziativa statale in moltissimi settori. Si presenta una suddivisione delle materie che verrà poi replicata nello Statuto oggi vigente.

L'autonomia finanziaria della Regione è data da «una quota parte delle entrate erariali dell'isola», e da altri interventi.

La struttura istituzionale, modificabile dalla Regione, è abbastanza classica, tenendo conto della fase storica: l'assemblea legislativa è abbastanza larga (un rappresentante ogni ventimila abitanti), ed il presidente dell'esecutivo viene eletto dall'assemblea legislativa.

Non è presente alcuna norma riguardo la giustizia, gli organi amministrativi e di controllo (futura Corte dei Conti) o riguardo eventuali competenze in materia di polizia.

## **I primi trent'anni, sino a Pietro Soddu**

Lo Statuto sardo viene approvato con legge costituzionale n. 3 del 1948. Non è questa la sede per esaminarlo, e neanche la sede per ragionare sui primi trenta anni di Autonomia. Sono gli anni della ricostruzione e del piano di Rinascita, il primo ed il secondo. Sono gli anni del “boom economico”, che in Sardegna si declina come “modernità distorta”. Sono anni di grandi trasformazioni, di partecipazione popolare e di nuovi fenomeni di massa.

Alla fine degli anni Settanta l'istituzione autonomistica, già da subito scricchiolante, va in crisi. Chi sta fuori dalle istituzioni ragionerà su una “assemblea costituente”. Chi è interno alle istituzioni ed è animato da spirito autonomistico, come Pietro Soddu, proverà a sviluppare una via di uscita che sarà trasposta in un documento, “La questione sarda oggi”, il quale avrebbe dovuto essere il documento-

base di un accordo di governo che prevedesse la partecipazione dell'insieme delle forze autonomiste, tra cui il PCI, al governo della Sardegna. Allora venne chiamato anche "Il documento Soddu".

Il segretario della DC di allora, Piccoli, contattato dal collega di partito Soddu, espresse un netto rifiuto all'entrata del PCI nella compagine di governo. Soddu si dimise, insieme a tutta la segreteria della DC sarda.

"La questione sarda oggi" è un'acuta analisi della condizione della Sardegna e delle possibili soluzioni politiche autonomiste. Si tratta di un documento discusso, oltre che con la politica, con le organizzazioni dei produttori e con gli amministratori locali, nonché con l'Università.

È la sintesi più avanzata del dibattito e della elaborazione degli anni settanta. La mancata nascita del governo Soddu significò un cambio di fase per la Sardegna.

## **"La questione sarda oggi"**

Il documento ha un incipit molto chiaro: «da anni [...] la Sardegna attraversa una duplice crisi: da una parte una profonda crisi strutturale degli assetti economici, sociali e civili (che è crisi del sistema produttivo ma anche crisi dei modi e della qualità della vita) dall'altra una crisi sempre più evidente dell'autonomia regionale e in particolare del suo carattere costitutivo, che è la 'specialità'». Bisogna iniziare una nuova fase costituente, che renda partecipe tutto il popolo, che faccia rinascere la specificità sarda: «assumere la specificità sarda come fine significa [...] reintegrare il popolo sardo nel suo ruolo di soggetto del diritto originario a vivere nella propria terra con dignità e giustizia».

Per fare questo, il documento identifica nelle "politiche per l'identità" un perno dell'azione da realizzare. Bisogna dare, argomenta Soddu, piena e completa attuazione allo Statuto esistente, e rinnovare le relazioni con lo Stato, che al momento non funzionano. Tra l'altro, si invoca un "testo unico delle norme di attuazione" al fine di mettere ordine e rivendicare più poteri.

La Regione non deve essere la struttura amministrativa, deve essere la Regione-comunità, che si dota di uno "Statuto interno di autonomia".

Da notare che già da allora si scrive di riforma della legge regionale 1 del 1977, che organizza gli assessorati e che è tuttora vigente.

Da segnalare, infine, relativamente agli organi intermedi di governo, la registrazione delle difficoltà del "comprensorio", sperimentato negli anni Settanta, sostanzialmente definibile, con la terminologia contemporanea, come le regioni storiche, ai quali dovrebbero succedere le province.

In definitiva, si tratta di un documento che innova le prospettive autonomistiche, ed in questo modo anche le dinamiche statali.

Proprio negli stessi anni, fuori dalle istituzioni, si affaccia l'idea della "assemblea costituente".

## **L'Assemblea Costituente**

Secondo Salvatore Cubeddu<sup>8</sup>, che a sua volta cita l'Agenzia Italia, «Il 20 settembre 1979 arriva dal comitato di "Nazione Sarda", il movimento politico-culturale che da dieci mesi lavorava per l'autogoverno della Sardegna, un appello a tutti i Sardi [...], perché predispongano tempi e modi di una mobilitazione popolare». Secondo Nazione Sarda, per fronteggiare il grave e generale stato di pericolo è necessario promuovere

un'eccezionale e tempestiva mobilitazione popolare che porti alla convocazione di un'assemblea costituente con il duplice compito di definire un programma di immediata risposta autonomistica e di formulare uno Statuto di autonomia che consenta ai Sardi di liberarsi dalla dipendenza. [...] È cioè necessario restituire la parola ai Sardi,

<sup>8</sup> <http://www.fondazionesardinia.eu/ita/?p=19229>

organizzare un dibattito che li coinvolga tutti, dovunque si trovino, e che costringa gli organi costituzionali dello Stato al riconoscimento dei diritti autonomistici e, subito, del diritto alla lingua.<sup>9</sup>

L'impegno politico e sociale degli anni Settanta aveva portato a un nuovo e massivo impegno per la coifficialità del sardo con l'italiano, nonché al progressivo tramonto delle giunte autonomistiche, che segnarono «l'inizio di una fase storica nuova, che coincise con il 'vento sardista', che avrebbe portato Mario Melis alla Presidenza della Giunta»<sup>10</sup>.

Nazione Sarda era una rivista, guidata da Antonello Satta, che compieva allora un lavoro pionieristico sui temi dell'identità, dell'autonomia, del passato e del futuro della Sardegna.

Il concetto emerse, ma si inabissò immediatamente.

Non è questo il luogo per passare in rassegna la Sardegna degli anni Ottanta, la giunta Melis e la fine di quella esperienza. Basti scrivere che lo Statuto non si cambiò.

Neanche terminata quella fase storica, il mondo cambiò: cadde il muro di Berlino e, sicuramente anche in relazione a questo, si affermò nel nord Italia la "Lega Nord", prima semplicemente "Lega Lombarda".

In un contesto istituzionale neanche "regionalistico", quale quello italiano, cominciò l'epoca del "federalismo". Divenne senso comune la parola "secessione".

L'idea e la proposta di Assemblea Costituente Sarda (ACS), è l'affermazione del popolo sardo che, usando i poteri derivategli dai principi della Costituzione e dallo Statuto di autonomia, nonché del diritto internazionale, decide di riscrivere il suo rapporto con l'Italia e con il resto del mondo.

È l'affermarsi di una soggettività che decide di agire e di farlo in modo democratico, pacifico, aperto, inclusivo.

L'ACS, quindi, nacque molto tempo prima che venisse ripresa da alcuni movimenti culturali e politici a metà anni Novanta, e che esplodesse, con momenti fragorosi, sino al 2004, per poi inabissarsi e riapparire col referendum consultivo del 2012, sparendo successivamente.

Per quanto riguarda le proposte organiche di Statuto, cominciarono ad apparire alla fine degli anni Ottanta.

## **La proposta di Lorenzo Palermo del Psd'Az**

A fine anni Ottanta l'esperienza della giunta Melis (1984-1989) giunge al termine, e non ha realizzato riforme strutturali sulle grandi questioni che interessano i sardisti: statuto, punti franchi, lingua, servitù militari.

In questo contesto è da segnalare la proposta del Psd'Az del 1988, nella persona di Lorenzo Palermo, di un nuovo Statuto di autonomia<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> L'assemblea costituente è un fenomeno delle società moderne – comunemente la sua origine si fa risalire alla rivoluzione francese – che si pone sulla frontiera dei fenomeni governati dal diritto. "il 5 maggio 1789 iniziarono a Versailles le sedute degli Stati generali. [...] Il 17 giugno i deputati del 'terzo stato' compirono un atto coraggioso: si proclamarono Assemblea nazionale, invitando i rimanenti deputati ad unirsi a loro. [...] Il 9 luglio l'Assemblea nazionale si autoproclamava Assemblea Costituente, supremo organo rappresentativo e legislativo del popolo francese, chiamato ad elaborarne le leggi fondamentali". È un evento che nasce spesso da processi giuridici, regolati cioè mediante il diritto, ma non sempre è così e quasi sempre ha una dose, più o meno forte, di irruzione nel campo del diritto di fenomeni extra-giuridici. L'assemblea costituente è l'affermarsi di un soggetto che, per il fatto stesso che lo afferma e riesce ad imporsi, emana norme che irrompono nello spazio giuridico di riferimento. Essa può svilupparsi inserendosi nel normale percorso legislativo oppure stravolgendo il contesto normativo precedente. Cfr. Accademia delle Scienze dell'URSS, *Storia Universale*, Teti Editore, Milano 1975, volume 6, pp. 25-26

<sup>10</sup> Cfr. Enrico Lobina, *Considerazioni sulla riforma della burocrazia regionale alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna*, Fondazione Sardinia, Cagliari 2018.

<sup>11</sup> <https://www.fondazioneSardinia.eu/ita/wp-content/uploads/2014/06/documentazione-seminario-090614.pdf>, p. 20.

È una proposta di legge popolare che al primo articolo chiarisce in cosa si compone la nazione sarda. Vi è l'equiparazione tra lingua sarda e lingua italiana, ed il coinvolgimento della Regione in «tutti i trattati internazionali che riguardano la Sardegna».

Le materie in cui la Regione ha competenza primaria vengono allargate, si segnala la «produzione e distribuzione di energia», nonché «lavoro, assistenza e previdenza sociale» e «cultura e istruzione di ogni ordine e grado», tra le altre.

Le novità di questo Statuto sono innumerevoli. Per esempio, all'articolo 39, nel caso dei conflitti di attribuzione, i giudizi di legittimità costituzionale sono attribuiti ad una speciale sezione della Corte Costituzionale, composta anche da cinque giudici eletti dal Parlamento sardo. In più viene istituito il «Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione sarda», che sostituisce il Consiglio di Stato quale organo di appello avverso le sentenze del TAR Sardegna. Il Presidente del governo sardo nomina un quarto dei suoi componenti.

Anche sulla Corte dei Conti viene esclusa ogni competenza delle sezioni centrali della Corte.

L'art. 44 della proposta tratta anche della polizia, che passerebbe alle dipendenze del «Presidente della nazionalità».

Dal punto di vista economico, l'insieme del territorio della nazionalità è costituito in zona franca (art. 49), e lo Stato ha diritto ad una quota pari ad un decimo delle somme riscosse in Sardegna. La continuità territoriale è posta a carico dello Stato.

Si tratta di una proposta di rilancio delle prospettive sardiste, implicitamente negoziabile, alla luce della pochezza dell'attività del governo regionale sul tema.

## **I federalisti dei primi anni novanta**

Nei primi anni Novanta si poté ragionare sul sostanziale fallimento della architettura istituzionale finora praticata nello Stato italiano: non si era riusciti a colmare il divario Nord-Sud, e da là a qualche mese l'intero sistema dei partiti sarebbe stato seppellito.

In questo contesto Mario Melis, ed i sardisti, nel settembre del 1990 presentarono la «Carta dei Federalisti sardi»<sup>12</sup>.

Si tratta di una proposta rivoluzionaria, nel senso che ha l'obiettivo di rivoluzionare il sistema istituzionale. Basti citare la premessa: «La Repubblica Federale Italiana è costituita dall'unione politica delle Regioni storiche di diritto ordinario e speciale e si fonda sulla solidarietà».

Il documento di Melis non ha carattere di organicità, è una coraggiosa proposta politica di discussione, non un disegno di legge di modifica costituzionale. Tra le altre cose, la proposta prova a spostare il discorso sulla differenza tra un sistema regionale e uno federale che si evidenzia a partire dalle cosiddette tre P: il diritto privato, il diritto penale ed il diritto processuale. I sistemi regionali non sono sistemi federali proprio perché mancano le citate 3 P<sup>13</sup>.

Per realizzare quanto profondo fosse il senso di urgenza di modifica della cornice istituzionale, anche in ambito sardo, è utile ricordare la «proposta di legge costituzionale d'iniziativa regionale» presentata dai consiglieri regionali della sinistra post-PCI, Pubusa, Dadea, Scano, Ladu, Manca, Zucca e altri, tra il 1992 ed il 1993. Non è stato possibile recuperare il testo, di cui ci rimane solamente una sintesi, in quanto né gli autori né il Consiglio regionale ne è in possesso, anche per via di un incendio che, anni fa, ha mandato in fumo una parte dell'Archivio del Consiglio regionale.

L'articolato si snoda in due titoli, l'uno diretto a modificare la stessa Carta costituzionale, l'altro, più specificatamente, a revisionare lo Statuto Speciale per la Sardegna.

<sup>12</sup> <https://www.mariomelis.eu/?p=197>.

<sup>13</sup> Cfr. Gianmario Demuro, «L'apporto della legge elettorale e del regolamento consiliare alla definizione di una nuova forma di governo», in Mariarosa Cardia (A cura di), *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*, Aipsa, Cagliari 2010, p. 79.

Nel Titolo primo si propone la modifica della Carta costituzionale, onde adeguare gli organi costituzionali al carattere autonomistico dell'ordinamento, a cui si conferisce una fisionomia di tipo federalistico. Così il secondo ramo del Parlamento, il Senato, diventa Camera delle Regioni; al Presidente della Repubblica si conferisce un ruolo più pregnante di garante della Costituzione anche nei suoi aspetti autonomistici, attraverso una reale legittimazione ordinamentale, con una consistente partecipazione delle Regioni speciali alla sua elezione, oggi invece meramente simbolica; la Corte costituzionale, infine, [...] viene integrata nella sua composizione per un terzo da giudici di provenienza regionale<sup>14</sup>.

Gli anni Novanta sono anni di grande vivacità su questi temi, non solo in Italia. Si pensi che risale al 1992 l'approvazione del trattato internazionale "Carta europea delle lingue regionali e minoritarie"<sup>15</sup>, concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa, e che risale al 1995 la "Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali"<sup>16</sup>, sempre del Consiglio d'Europa. Tra l'altro, questa ultima, a differenza della prima (ignorata dallo Stato italiano), è attualmente in vigore e prevede meccanismi ben precisi di protezione delle minoranze italiane, tra le quali sono ricompresi i sardi.

Questo contesto favorì la presentazione e l'approvazione della legge regionale n. 44 "Istituzione della giornata del popolo sardo 'Sa Die de sa Sardinia'", con primo firmatario Piero Marras<sup>17</sup>. La legge, già dalla rubrica, fa riferimento al concetto di popolo, una novità anche rispetto allo Statuto.

È bene citare, a proposito di quegli anni, la "Risoluzione sulla riforma federalista dello Stato e sul nuovo Statuto di autonomia, approvata dalla Commissione Speciale per la revisione dello Statuto" guidata da Salvatore Bonesu, sardista, discussa in due sedute del consiglio regionale, la 159<sup>18</sup> e la 160<sup>19</sup>, il 9 e 10 dicembre 1996. La Commissione era stata istituita l'anno prima. La risoluzione non venne votata e decadde per la fine della legislatura<sup>20</sup>. Il dibattito venne, da alcuni suoi componenti, criticato in quanto l'attenzione verso il tema venne definita scarsa. Alcuni consiglieri, tra cui Massimo Fantola e Pietro Pittalis, chiesero l'istituzione di una Assemblea Costituente.

Il ragionamento sul "federalismo" italiano, assolutamente distorto e incompleto rispetto ad alcuni capisaldi del pensiero federalistico, continuava ad andare avanti.

Il 24 febbraio 1999, poco prima delle elezioni, venne approvata una "Mozione sulla sovranità della Sardegna", presentata dai consiglieri Salvatore Bonesu, Giacomo Sanna, Efisio Serrenti<sup>21</sup>. La mozione è un fortissimo j'accuse verso l'Italia. Si compie anche una ricostruzione storica delle vicende sarde, a partire dalla bolla di Bonifacio VIII del 5 aprile 1297. La mozione si conclude dichiarando solennemente "la sovranità del Popolo Sardo sulla Sardegna, sulle isole adiacenti, sul suo mare territoriale e sulla relativa piattaforma oceanica".

La parte iniziale della legislatura, quella della Commissione speciale, si sviluppò insieme alla cosiddetta "assemblea dei Cento".

## L'assemblea dei Cento

L'assemblea dei Cento è un momento politico e culturale, promosso dalla Fondazione Sardinia, che si sviluppò in tre incontri, nei giorni 18 ottobre e 18 novembre 1996, e 18 febbraio 1997<sup>22</sup>.

La Fondazione Sardinia, intercettando sia un generale senso di urgenza dell'intellettualità, che un travaglio ed una discussione interna al PSd'Az, decise di convocare degli incontri aperti alle migliori

14 Archivio Privato Salvatore Cubeddu (APC).

15 <https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages>

16 <https://rm.coe.int/168007cdd0>

17 <https://leggiregionali.regione.sardegna.it/legge-regionale?data=14-9-1993&numero=44>

18 <https://www.consreg Sardegna.it/www3/XI%20Legislatura/sedau/au159.html>

19 <https://www.consreg Sardegna.it/www3/XI%20Legislatura/sedau/au160.html>

20 <https://www.consreg Sardegna.it/wp-content/uploads/2020/02/XI-legislatura.pdf>

21 [https://www.fondazioneSardinia.eu/ita/?page\\_id=8779](https://www.fondazioneSardinia.eu/ita/?page_id=8779)

22 APC.

energie della politica, dell'intellettualità, del sindacato, dell'imprenditoria, con una attenzione vera alle giovani generazioni. L'analisi della intellettualità e della politica sarda è spietata, il parterre è variegato.

Il 18 ottobre si decide di riconvocarsi il 18 novembre, e si stabilisce che «il dibattito si svilupperà su 3 possibili temi: la questione istituzionale, le prospettive economiche e la situazione culturale. Alla conclusione del dibattito verrà proposta alla discussione l'articolazione degli obiettivi e le conseguenze organizzative».

Durante il terzo incontro la questione istituzionale diviene centrale nel discorso introduttivo di Bandinu. Sarà Michele Calledda, un non sardista e sindacalista della UIL, a prendere di petto la questione.

Dice Calledda:

Mi pare di capire che ci sia una contraddizione sulla proposta di creazione di un documento da proporre alla bicamerale. Io credo che non possiamo, dopo che la porta è chiusa, tentare di entrare dalla finestra. [...]

Io non penso che un gruppo di Consiglieri regionali che si sono costituiti in gruppo di lavoro o in una Commissione speciale possano portare delle modifiche allo Statuto sardo e riformare le grandi linee, fare le riforme istituzionali in Sardegna, possa essere così rappresentativo da poter produrre una proposta accettabile.

La cosa fondamentale di questo Forum, nel discorso di Bandinu, è la partecipazione della gente, la partenza dal basso e io dico di trovare una forma, un momento costituente. [...]

Questa nuova forma di costituzione della Sardegna Stato o nazione, deve essere affidata al popolo, come iniziativa e non può essere elaborata da un gruppo ristretto di consiglieri regionali.

Ci sono in questo intervento le premesse per i futuri ragionamenti sulla ACS. Il primo elemento è che non deve decidere Roma cosa pensano e fanno i sardi: no all'invio di petizioni a Roma. Il secondo elemento è che il Consiglio regionale non basta. Il terzo elemento è che un nuovo potere, democratico e non in antitesi con la Costituzione italiana, è quello che afferma il potere costituente dei sardi. Il dibattito si sposterà sulle colonne dell'Unione Sarda, con la direzione di Bachisio Bandinu.

Si segnala, in quel periodo, l'elaborazione di una proposta di Statuto da parte di Pietro Pintori, il quale viene pubblicato nel volume "L'ora dei sardi"<sup>23</sup>. La proposta è una «provocazione positiva», «breve ma chiara», e «prefigura una regione dotata di poteri legislativi generali, nel rispetto dei principi della Costituzione e degli obblighi internazionali e comunitari».

L'Assemblea legislativa è composta da 50 deputati regionali, il Presidente della Regione è eletto direttamente dagli elettori. Dal punto di vista delle materie, c'è un ribaltamento simile a quanto avvenne qualche anno dopo con la riforma del Titolo V della Costituzione. Si indicano in «modo chiuso» le materie in cui lo Stato ha potestà normativa, e vi è anche una lista delle materie di competenza concorrente. Tutto il resto è di competenza della Regione. Il regime doganale, tributario e fiscale è regolato con legge regionale, in armonia con la normativa tributaria.

Nello stesso periodo venne pubblicata una proposta di Statuto sull'Unione Sarda.

## **Il Congresso dei Sardi**

A fine 1997 il milieu culturale che aveva promosso la "Assemblea dei cento" si ritrovò in una "lettera agli etnicisti sardi", la quale affermava che

solo un Congresso dei Sardi può elaborare un programma di liberazione fondato sui principi culturali e i valori morali della sardità. E solo un tal Congresso può essere legittimato a decidere le forme e le finalità delle istituzioni di autogoverno e auto-amministrazione; [...] riteniamo giunti finalmente il momento e l'occasione per dar vita ad un moto di rivincita etnica dei sardi strutturato sulla base di Comitati autocostituentesi, autonomi, confederantesi, pronti ad aprire subito il dibattito che dovrà concludersi col Congresso dei Sardi.

<sup>23</sup> Pietro Pintori, "Riforme istituzionali fra forma della politica e forme del governo", in Salvatore Cubeddu (a cura di), *L'ora dei Sardi*, Edizioni Fondazione Sardinia, Cagliari 2009, pp. 71-84.

Dopo alcune riunioni preparatorie, il 21 febbraio 1998, a Bauladu, in una sala affollata all'inverosimile, centinaia di persone convocate da Giovanni Lilliu partecipano ad una assemblea che deve "discutere la proposta di convocare il Congresso dei Sardi". La relazione introduttiva, presente nel dossier, venne svolta da Salvatore Cubeddu.

È emblematico che il giorno dopo l'Unione Sarda, in prima pagina, nell'articolo di spalla, riporta una foto dell'incontro di Bauladu e, come occhiello, scrive "Aperti i lavori della Costituente".

Il Congresso dei Sardi ebbe un qualche seguito, ma non si tenne.

Qualche mese dopo, il 15 aprile 1999, venne approvata la legge regionale n. 10 del 1999, "Bandiera della Regione", la quale stabilì per via legislativa, per la prima volta, in modo solenne, che «la Regione adotta quale sua bandiera quella tradizionale della Sardegna: campo bianco crociato di rosso con in ciascun quarto una testa di moro bendata sulla fronte rivolta in direzione opposta all'inferitura»<sup>24</sup>.

Il tema delle riforme istituzionali rimane comunque all'ordine del giorno. Dalle colonne dell'Unione Sarda Giuseppe Contini, il 30 gennaio 2000, presenta la sua proposta di Statuto, appena presentata presso l'Università di Cagliari, ove insegna. Si tratta di una carta "europeista" e "federalista".

## Il Movimento per la Costituente

Tra il 2000 ed il 2003 un vasto movimento di popolo, che riuscì a raccogliere 40.000 firme, con un consenso politico trasversale (capeggiato da Massimo Fantola e Pier Sandro Scano) ed un largo appoggio dei più importanti corpi intermedi sardi (su tutti, la CISL), si mobilitò in modi diversi per l'Assemblea Costituente Sarda.

Questo movimento arriverà ad incontrare il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, il 20 febbraio 2002. Si tratta probabilmente del momento in cui l'Assemblea Costituente, e la modifica dello Statuto, sono più vicini. Il capodelegazione, Salvatore Cubeddu, oltre a chiarire i termini della proposta, evidenzia come la proposta si rifà all'originale impostazione di Giustizia e Libertà, organizzazione politica nella quale Ciampi aveva militato.

Successivamente il Movimento per la Costituente crebbe di spessore e numero, e ci fu anche l'incontro con Silvio Berlusconi, accompagnato da Beppe Pisanu, il 27 febbraio dello stesso anno. Berlusconi dimostrò di conoscere la questione.

Nei mesi successivi, a fronte di una mobilitazione popolare e istituzionale imponente, a Roma tutto si impantanò.

A livello italiano sono anni di continue discussioni e scelte intorno al federalismo, la regionalizzazione etc., che avranno come sbocco legislativo la riscrittura del Titolo V della Costituzione. La scommessa del Movimento per la Costituente era passare dall'autonomismo al federalismo mediante la istituzione dell'ACS. Il movimento, che assunse toni di massa, portò in due anni, il 31 luglio 2001, all'approvazione della legge regionale "Procedura di adozione del nuovo Statuto speciale per la Sardegna mediante istituzione dell'Assemblea Costituente sarda"<sup>25</sup>. Si trattava di una proposta di legge da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 54 dello Statuto, che faceva sintesi di 4 proposte di legge nazionale presentate nel corso della legislatura. La legge non venne votata dal centro-sinistra.

In relazione alla coerenza normativa della proposta, la relazione di accompagnamento sottolineava che «le procedure prescelte per consentire l'istituzione di tale Assemblea sono [...] quelle previste dal vigente articolo 54 dello Statuto in materia di modifiche dello stesso e dall'articolo 138 della Costituzione in tema di revisione costituzionale»<sup>26</sup>.

La proposta prevedeva di aggiungere l'art. 54-bis allo Statuto speciale per la Sardegna, il quale disciplinasse l'istituzione di una Assemblea Costituente, la sua coerenza con il principio di

24 <https://leggiregionali.regione.sardegna.it/legge-regionale?data=15-4-1999&numero=10>

25 <https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/sk2000/articola/1521.htm>

26 <https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/sk2000/relazion/1521.htm>

indivisibilità della Repubblica, le modalità di elezione, la durata, gli obiettivi e le modalità di lavoro. La proposta di legge nazionale non venne mai approvata dal Parlamento, anche per il fuoco amico di deputati e senatori sardi. Era prevedibile, dato il risultato della votazione in Consiglio regionale.

Una parte del centro-sinistra provò a teorizzare e praticare una rottura, con la costituzione di Democratzia, una formazione politica nella quale sarebbero dovute confluire, con caratteri di massa, le culture politiche del lavoro (comuniste e socialiste), ed i rappresentanti del pensiero cattolico e sardista<sup>27</sup>. I punti di riferimento erano Pier Sandro Scano e Ivana Dettori per la cultura comunista, Salvatore Cubeddu per la cultura sardista e Paolo Maninchedda per la cultura cattolica. Benché di vita breve, Democratzia ha rappresentato uno dei tentativi più organici di “sardizzare” il panorama politico precedentemente legato a dinamiche “italiane”. Ci provò legando notevoli innovazioni programmatiche a coraggiose opzioni organizzative, che erano un po’ lo spirito del tempo.

Ma cosa voleva il “Movimento per la Costituente”? Il documento solennemente firmato a Cagliari il 13 novembre 2001, che si trova nel dossier, è chiaro:

I firmatari di questo documento sono tra coloro che, in questi anni di dibattito sulle istituzioni sarde, sono arrivati alla convinzione dell’opportunità e della necessità di una loro rifondazione attraverso l’elezione di un’Assemblea Costituente Sarda. Intendiamo offrire ai cittadini della Sardegna il diritto-dovere di riscrivere le regole fondamentali su cui misurare la propria convivenza civile e i rapporti con il contesto italiano e internazionale.

[...] L’assemblea Costituente Sarda riguarda [...] tutti i Sardi, senza distinzione di schieramento e appartenenza. [...] Occorre arrivare alla consapevolezza che la discussione collettiva della nuova Costituzione Sarda può cambiare positivamente la vita di ciascuno dei Sardi. [...]

Riteniamo che sia giunta l’ora di contribuire alla riscrittura federale del patto che ci lega all’Italia ed ai progetti che debbono delineare il futuro del nostro Popolo nella sua terra, nell’ambito dei processi che riguardano l’Europa ed il Mediterraneo.

Crediamo che un’Assemblea Costituente Sarda, convocata secondo modalità elettive proporzionali e rispettosa delle rappresentanze territoriali, rappresenti la sede capace di una discussione allargata, approfondita ed efficace.

Sempre nel 2001, nella XII legislatura regionale, vennero presentati tre progetti fra loro identici, a quanto ci risulta scritti da Benedetto Ballero. Il primo in consiglio regionale il 30 luglio 2001 (progetto di legge nazionale n. 10, a firma di Sanna, Ibba, Secci, Balia e Cugini), e due alla Camera dei Deputati (entrambi il 1° agosto 2001, la proposta di legge costituzionale n. 1458, a firma Anedda, Pinto, Onnis, Porcu, Cuccu, Marras, Massidda, Nuvoli, e la proposta di legge costituzionale n. 1459 a firma Cabras, Caboni, Ladu, Loddo, Maurandi, Soro)<sup>28</sup>.

27 APC. Ai fini di questo scritto è interessante riportare i “10 punti” di Democratzia: “1. I sardi sono una nazione, che partecipa come tale allo Stato italiano e all’Unione Europea. Il fondamento della nazione sarda è geografico, linguistico, culturale e storico-politico; 2. La nazione sarda si dà la sua Costituzione, con una scelta federale, nella sua Assemblea costituente; 3. La nazione sarda è aperta a tutti i popoli, combatte ogni forma di razzismo, accoglie e tutela chiunque rispetti le leggi. Essa è comunità fondata sulla fiducia e la solidarietà che sono anche fattori essenziali del suo sviluppo; 4. Tutti i sardi hanno diritto al benessere da conseguire innanzitutto nella propria terra; 5. Tutti i sardi, donne e uomini, hanno diritto a pari opportunità nell’economia di mercato e nella vita sociale e politica. La salute, l’istruzione, il lavoro e la sicurezza sono diritti della persona prima che servizi; 6. Le istituzioni sarde affermano e promuovono la democrazia, disciplinano i rapporti tra il potere politico e il potere economico, garantiscono la democrazia economica e impediscono il formarsi di posizioni di monopolio; 7. Le istituzioni sarde combattono la povertà; 8. Il territorio, l’ambiente, le lingue e le tradizioni della Sardegna sono patrimonio della comunità sarda. I paesi della Sardegna sono un patrimonio speciale di questa comunità; 9. La Sardegna persegue l’innalzamento della sua ricchezza complessiva, che è costituita dall’ambiente fisico e umano, dal capitale culturale e sociale e dall’insieme delle conoscenze e delle competenze; 10. La prosperità della comunità sarda esige il rinnovamento radicale della politica e della Regione che attualmente sono di ostacolo per il progresso economico e civile dei sardi. I valori e i programmi costituiscono la base degli schieramenti politici e delle alleanze e non viceversa”. Democratzia ebbe un ruolo fondamentale nella battaglia per l’ACS, ma ben presto il progetto politico teorizzato e praticato si bloccò, ed ognuno dei protagonisti tornò nelle sue “aree di comfort”.

28 Cfr. Giuseppe Caboni, “Prospetto delle proposte di revisione dello Statuto nel corso dell’ultimo decennio”, in Mariarosa Cardia (A cura di), *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*, Aipsa, Cagliari 2010, pp. 39-60.

In queste proposte non vi è alcuna accettazione della idea di nazione, Cagliari rimane capoluogo di regione e non capitale; sulla lingua si stabilisce che (art. 2, comma 4) «la Regione tutela la lingua, la storia e la cultura della Sardegna». Dal punto di vista delle competenze, non si registrano grandi novità. Per quanto riguarda il demanio, si segnala l'art. 14, comma 4, per cui «La regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, incluso il demanio marittimo, tranne quello necessario alla difesa della Repubblica».

Qualche mese dopo, il 24 aprile 2002, il senatore a vita Cossiga presentò il Disegno di Legge Costituzionale n. 1360, riguardante “nuovo Statuto della Regione autonoma della Sardegna e cambiamento della denominazione della stessa in ‘Comunità autonoma di Sardegna’”. I consiglieri regionali Mario Floris e Marco Tunis, poco dopo, il 9 maggio 2002, presentarono la stessa proposta in Consiglio regionale<sup>29</sup>.

Francesco Cossiga negli ultimi anni di attività politica si dedicò anche a questo. Mario Floris, che con la sua Udr ebbe stretti rapporti politici con Cossiga, decise di fare sua la proposta di riscrivere lo Statuto della Sardegna. I proponenti non ritenevano praticabile la trasformazione dell'Italia in uno stato federale, nonostante ciò «come contributo, esempio e provocazione di una riforma in senso federalista e asimmetrico dello Stato si presenta questo disegno di legge costituzionale per la riforma dell'autonomia speciale della Sardegna con una Nuova Carta, Statuto o Costituzione che è il puro e semplice adattamento dello Statuto della Catalogna alla Sardegna stessa».

Si cambiano i nomi degli organismi, si afferma la Sardegna quale «nazione individuale e distinta nell'ambito della nazione italiana». Il territorio della Comunità autonoma comprende i Giudicati di Cagliari, Arborea, Nuoro e Torres, il Paese catalano di Alghero, ed è diviso in curatorie, città regie, città e comuni. Le lingue ufficiali sono il sardo ed il catalano. Le materie di competenza della Comunità autonoma sono molte di più di quelle dell'attuale Statuto. In relazione all'energia la competenza è legislativa e regolamentare nei campi della «installazione per la produzione, la distribuzione ed il trasporto dell'energia, limitatamente al trasporto ed all'utilizzazione nel territorio della Sardegna». La Comunità Autonoma ha una propria polizia autonoma, che esercita funzioni di polizia amministrativa, di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria. Alla Comunità spettano anche le funzioni legislative ed esecutive in materia di radiodiffusione e televisione e di editoria, e la Comunità Autonoma può disciplinare ed istituire un servizio pubblico radiofonico e televisivo. Anche in materia di giustizia ampie competenze sono attribuite alla Comunità Autonoma. Si prevede l'elezione diretta del “Presidente di Sardegna”. Il potere legislativo è esercitato dagli Stamenti generali.

La stessa proposta venne ripresentata nella legislatura successiva da Mario Floris e Oscar Cherchi.

La successiva legislatura, che fu la legislatura Soru, fu completamente diversa.

## **La legislatura di Renato Soru**

La legislatura del Presidente Renato Soru (2004-2009), terminata anticipatamente, è stata una delle più importanti del periodo autonomistico, ed il suo tasso di riformismo ha permesso che la struttura amministrativo-politica della Sardegna del 2009 fosse completamente diversa da quella del 2004.

Oltre l'azione della Giunta, che vedremo, occorre ricordare, oltre la proposta di Floris e Cherchi, la proposta di legge nazionale di modifica dello statuto n. 2, a firma di Diana, Artizzu, Liori e Sanna, che riprendeva il testo già presentato da Anedda alla Camera dei Deputati, ma lo ampliava e lo arricchiva di contenuti nuovi<sup>30</sup>. Per esempio, vi era una definizione puntuale, in Statuto, delle province, una descrizione puntuale della bandiera, l'eliminazione del riferimento alla lingua e l'inserimento della «continuità delle proprie radici cristiane», nonché un chiaro riferimento alla «unità nazionale», chiaramente italiana.

29 <https://www.fondazioneSardinia.eu/ita/wp-content/uploads/2014/06/documentazione-seminario-090614.pdf>, p.

29. *Ibidem*

30 *Ibidem*

Il tasso di riformismo della Giunta Soru fu alto anche sulle questioni istituzionali; il termine “assemblea costituente” non venne mai usato, ma lo spirito costituente fu forte. Il 23 maggio 2006 il consiglio regionale approvò la legge numero 7, rubricata “Istituzioni, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”<sup>31</sup>. Formalmente non era una costituente, ma nella sostanza le si avvicinava molto.

L’art. 1 era molto chiaro:

Il Consiglio regionale istituisce una Consulta per l’elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo, al fine di assicurare la più ampia partecipazione della comunità regionale e dei sardi residenti fuori dall’Isola ed il concorso delle autonomie locali. La Consulta ha il compito di definire il progetto, di proporlo all’esame delle forze sociali, economiche e culturali, delle istituzioni locali, delle autonomie funzionali della comunità regionale, degli organismi di parità e di quelli rappresentativi degli emigrati e degli immigrati; completata la consultazione, trasmette il progetto al Consiglio regionale.

La legge non venne accettata dal Governo italiano di centrosinistra, che la impugnò, e diversi settori della stessa maggioranza non la accolsero con favore<sup>32</sup>.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 365 del 2007<sup>33</sup>, dichiarò la illegittimità costituzionale della rubrica della legge, limitatamente alle parole «e sovranità», la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, limitatamente alle parole «e di sovranità», e lo stesso riguardo l’art. 2, comma 2, lettera a, ed il comma 3.

A seguito della sentenza della Corte l’idea della Consulta venne abbandonata, e ci si concentrò sulla legge statutaria. La legge statutaria è una legge ordinaria che permetteva, a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, di disciplinare parti importanti precedentemente legate ad un iter legislativo di tipo costituzionale, in quanto norme presenti nello Statuto.

Il disegno di legge esitato dalla Giunta nel novembre 2005<sup>34</sup> si rivelò molto più ambizioso rispetto a quello poi effettivamente votato, a maggioranza, dal Consiglio regionale nel 2007. Accadde poi l’imprevedibile:

In sede di approvazione, la legge ottenne una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti il Consiglio. Il referendum, previsto in questo caso dall’articolo 15 dello Statuto, venne chiesto da diciannove consiglieri di centrosinistra e di centrodestra e si svolse nell’ottobre del 2007, preceduto da vivaci polemiche. Votarono 228.439 elettori (15.57%), i “SI” furono 72.404 (38.08%), i “NO” 153.258 (67,91%). Sulla controversa questione del quorum vennero chiesti anche i pronunciamenti della magistratura ordinaria e costituzionale mentre la legge veniva promulgata nel luglio 2008. Soru ne diede comunicazione a cose fatte al Consiglio, che era stato convocato proprio per discutere sul da farsi. La Corte Costituzionale, il 4 maggio 2009, dichiarava che ‘non spettava al Presidente della Regione Sardegna promulgare la legge statutaria regionale n. 1 del 2008 in assenza della sua approvazione da parte della maggioranza dei voti validi di coloro che avevano preso parte all’apposito referendum popolare’. Come conseguenza, annullava la promulgazione della legge Statutaria.<sup>35</sup>

La legislatura, per quanto riguarda le riforme, finì in questo modo. Soru si dimise a fine 2008, e nel 2009 si tennero le elezioni.

Piergiorgio Massidda presentò, presso il Senato della Repubblica, il 27 novembre 2008, il disegno di legge n. 1244 “Statuto speciale della Regione Sardegna – denominato ‘Carta de Logu de Sardigna’”. Massidda, e tutto il centrodestra sardo, partecipava in questo modo al dibattito generale sul federalismo. La proposta di Statuto presentata da Massidda è la conclusione del lavoro compiuto dal “Comitato promotore di una progetto di legge d’iniziativa popolare per l’approvazione di un nuovo

31 <https://leggiregionali.regione.sardegna.it/legge-regionale?data=23-05-2006&numero=7>

32 Andrea Raggio, *Cronaca di una legislatura – da Renato Soru a Ugo Cappellacci (2004-2009)*, Aipsa, Cagliari 2010, p. 45.

33 <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2007/365>

34 <https://delibere.regione.sardegna.it/archivio/delibera/33987>

35 Andrea Raggio, *cit.*, p. 47.

Statuto d'autonomia spaziale per la Sardegna", il quale lavorò tra il 2007 ed il 2008. Il segretario del Comitato era Antonello Carboni, il coordinatore del Comitato operativo Mario Carboni, mentre del Comitato tecnico-scientifico, coordinato da Pintore, facevano parte quindici esperti, tra cui Gigi Lallai. Il Comitato dei garanti era formato dai più importanti esponenti del centrodestra di allora: Artizzu, Farigu, Ladu, La Spisa, Randazzo e Vargiu.

La proposta di Statuto nacque in modo partecipativo, a seguito di decine di incontri e della raccolta materiale di firme a seguito della campagna "Firma per la tua Sardegna".

Nella relazione introduttiva della proposta di Statuto viene esplicitamente citata l'elaborazione di Francesco Cesare Casula, per cui «la Sardegna è la base istituzionale dell'attuale Stato italiano, il quale secondo la Dottrina [...] non è altro che l'antico Regno di Sardegna ampliato nei suoi confini [...] nato il 19 giugno del 1324 e per secoli pregnato dal sangue e dal sudore e dalla fatica dei sardi». La Sardegna viene costituita in "Regione autonoma speciale", viene riconosciuta la nazione sarda, ed il sardo viene considerata lingua ufficiale della Regione. Inoltre, «la storia, la cultura e la lingua sarda sono materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado» e Cagliari viene indicata quale «capitale della Sardegna».

La Regione ha competenza su tutto, tranne che (art. 10): a) difesa militare nel territorio dello Stato; b) moneta; c) amministrazione della giustizia; d) rapporti diplomatici con stati terzi.

Esiste un Parlamento, che esercita la funzione legislativa, mentre il Governatore ed il Governo sono gli organi esecutivi. Il Governatore è eletto a suffragio diretto, universale e segreto. Il Governo ha la facoltà di emanare, in casi eccezionali di necessità e di urgenza, decreti con valore di legge. Si introduce anche una figura "super partes", il Maggiore di Sardegna, il quale è eletto ad inizio legislatura. Dal punto di vista dell'ordine pubblico, la polizia di Stato dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo della Sardegna.

Sono anni in cui c'è già la consapevolezza della sostanziale inesistenza dello Statuto:

Anche in Sardegna la situazione istituzionale è estremamente critica perché da circa sette anni tutti sono costretti ad operare in un ordinamento regionale che è privo di uno Statuto scritto. Oggi infatti non è possibile leggere un testo dal quale dedurre quali sono le norme vigenti, né è possibile far conoscere, a chi volesse apprenderlo con la lettura, quale sia il contenuto dello Statuto sardo [...].

Per quanto riguarda i poteri legislativi e amministrativi, infatti, gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto (nella loro formulazione letterale) non sono più vigenti perché, con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, si è opportunamente stabilito, all'art. 10, che anche alla Sardegna, come pure a tutte le altre Regioni speciali, si applicano, in quanto più favorevoli ed in attesa della riformulazione del nuovo Statuto speciale, le norme del Titolo V pur espressamente dettate per le Regioni ordinarie.

A seguito di ciò, solo con riferimento a tre delle materie originariamente di competenza esclusiva della Regione, e cioè "ordinamento degli enti locali", "urbanistica e edilizia" e "polizia locale", materie certo rilevanti, ma nel complesso limitate, rimangono oggi in vigore le vecchie previsioni contenute nell'art. 3 dello Statuto. Per tutto il resto invece la formulazione risultante dal testo dello Statuto che appare formalmente vigente, in realtà non è più applicabile.<sup>36</sup>

## **La consultazione referendaria sull'Assemblea Costituente**

Nel 2009 Ugo Cappellacci vinse le elezioni, ed il PSd'Az si alleò con il centrodestra. Nelle dichiarazioni programmatiche non venne citata l'Assemblea Costituente, ci si limitò alla più generica affermazione per cui «questa legislatura dovrà anche essere una legislatura costituente perché finalizzata alla riscrittura del nuovo Statuto di Autonomia».

All'inizio della XIV legislatura venne presentata la mozione n. 6 "per l'indipendenza", da parte dei consiglieri sardisti<sup>37</sup>, la quale impegnava la Giunta «a guidare la Sardegna verso una piena e compiuta indipendenza, avviando con lo Stato italiano una procedura di disimpegno istituzionale che preveda

<sup>36</sup> Benedetto Ballero, "Criticità della situazione istituzionale sarda", in Mariarosa Cardia (A cura di), *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*, Aipsa, Cagliari 2010, pp. 66-71.

<sup>37</sup> <https://www.fondazioneardinia.eu/ita/wp-content/uploads/2014/06/documentazione-seminario-090614.pdf>

un quadro articolato di indennizzi per la Nazione sarda, in ragione di tutte le omissioni, i danni e le sperequazioni che la Sardegna ha subito prima dal Regno d'Italia e poi dalla Repubblica italiana». La mozione non ebbe gli effetti sperati.

Qualche mese dopo, ad opera della Fondazione Sardinia, venne consegnato ai consiglieri regionali un ordine del giorno voto al Parlamento che, in base all'art. 51 dello Statuto, prevedeva che si desse avvio alla elaborazione del nuovo Statuto – Costituzione della Sardegna tramite un'assemblea costituente il cui lavoro venisse poi confermato dal Consiglio regionale con un voto e dai cittadini sardi tramite referendum.

La proposta della Fondazione servì a ravvivare il dibattito, ma non ebbe risultati concreti. C'è da dire che in quegli anni, tra 2009 e 2010, furono numerose le mozioni e gli ordini del giorno presentati<sup>38</sup>. Nello stesso periodo Antonello Cabras, l'8 aprile 2010, depositò al Senato un disegno di legge costituzionale sullo statuto speciale della regione sarda. Si parte dal «riconoscere che non si sono sin ora registrati apprezzabili risultati che siano scaturiti da una seria contrattazione tra Stato e regione», e che «occorre ridefinire i reali contenuti dell'autonomia sarda nella quale è connaturata, come caratteristica essenziale, la specialità».

La proposta ha come struttura portante le norme ancora attuali dello Statuto del 1948. Non vi è, in questo statuto, alcuna definizione di nazione, e Cagliari viene indicata quale capoluogo di regione. La tutela della lingua viene inserita tra i compiti fondamentali della Regione, ma non ne viene prevista la sua ufficialità. Non è prevista nessuna innovazione sui temi della pubblica sicurezza, e tanto meno sulla giustizia amministrativa, o della Corte dei Conti.

Negli stessi mesi, tra 2010 e 2011, nacque il «Comitato per la Costituente», composto da 15 personalità, tra cui i segretari di CGIL, CISL e UIL, intellettuali, uomini della Chiesa e di associazioni di categoria<sup>39</sup>.

Il Comitato affermava che «Lo statuto, la legge statutaria e le riforme istituzionali rappresentano atti fondamentali per migliorare le istituzioni e la politica, incidono positivamente nella vita dei cittadini e producono benefici effetti sul lavoro di ciascuno e sulla prosperità di tutti» e, per questa ragione riteneva «necessario il comitato per l'assemblea costituente con la finalità di contribuire, grazie a un'ampia consultazione dei cittadini sardi [...]:

1. l'indispensabile e diretto protagonismo del popolo sardo nella presente storia istituzionale, sociale, economica, politica e culturale;
2. la complessità e la caratteristica costituente dell'attuale situazione della Sardegna, che domanda nuovi fondamenti di specialità non solo nel campo della politica e delle riforme istituzionali, ma anche in quelli della cultura, dell'istruzione e dell'economia;
3. la necessità di un percorso riformatore che contribuisca a disostruire i canali di collegamento tra i cittadini e la politica».

Il Comitato promosse una manifestazione simbolica l'11 dicembre 2011, durante la quale un piccolo corteo partì da Piazza Palazzo a Cagliari per poi scendere sino al Consiglio regionale, dove furono ricevuti dal presidente della Commissione Autonomia e dalla presidente del Consiglio regionale.

38 Oltre la mozione n. 6, già citata, ricordiamo: - Mozione n. 20 (Floris Mario e più), su «sviluppo e riforme nell'unità del Popolo sardo per il progresso civile ed economico della Sardegna», del 22 settembre 2009; - Mozione n. 27 (Bruno Mario e più) «sulla necessità di dare immediato avvio ad un dibattito sulle riforme e sullo Statuto di autonomia, con richiesta di convocazione straordinaria del Consiglio»; - La mozione n. 46 di Felicetto Contu, che riprende la proposta della Fondazione Sardinia, dell'8 marzo 2010, che poi venne anche riproposta da Mario Bruno il 16 settembre 2010, con la mozione n. 87; - La mozione n. 80 (Sechi e più) sull'affermazione del diritto di autodeterminazione dei popoli, del 1 settembre 2010; - La mozione n. 81 (Diana e più) sulla riscrittura dello Statuto di autonomia della Regione autonoma della Sardegna; - La mozione n. 82 (Zuncheddu e più) sulla riscrittura dello Statuto sardo e sull'apertura, con lo Stato italiano, del processo di sovranità e indipendenza, dell'8 settembre 2010; - La mozione n. 85 (Vargiu e più) sul ruolo dell'Assemblea costituente del Popolo sardo, del 16 settembre 2010; - La mozione n. 87 (Porcu e più) sui principi e gli obiettivi di revisione dello Statuto di autonomia, del 17 settembre 2010; - L'ordine del giorno n. 41 (Bruno e più) sulle iniziative da assumere in materia di riforme, del 10 novembre 2010.

39 APC.

Le dichiarazioni furono chiare: «se la politica si mostra sorda a queste esigenze che giungono da tutta l'isola e non esprimerà la volontà di riformare lo Statuto, a primavera si procederà con l'elezione dei rappresentanti dell'Assemblea costituente dal basso»<sup>40</sup>.

In realtà qualche mese dopo le elezioni dal basso dell'ACS non si tennero.

Di particolare interesse, invece, per il suo carattere di massa, furono i referendum del 2012:

i "referendum in Sardegna del 2012 si sono tenuti il 6 maggio e hanno avuto ad oggetto dieci distinti quesiti: 5 si sono caratterizzati come referendum vincolanti (1, 2, 3, 4, 8), 5 come consultivi (5, 6, 7, 9, 10).

I referendum, chiamati comunemente "anticasta", erano stati proposti dal *Movimento Referendario Sardo*, [...], per la convocazione di un'assemblea costituente che riscrisse lo statuto [...].

Affinché il referendum fosse valido era necessario che fosse raggiunto il quorum del 33,3% degli aventi diritto al voto (un terzo) così come richiesto dalla L.R. n. 20 del 1957. Alla chiusura delle urne la percentuale dei votanti è risultata essere 35,50% e dunque il quorum raggiunto. Lo spoglio delle schede ha visto vincere il "Sì" in tutti e dieci i quesiti.<sup>41</sup>

Il Referendum n. 6 recitava: «Siete voi favorevoli alla riscrittura dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna da parte di un'Assemblea Costituente eletta a suffragio universale da tutti i cittadini sardi?»

I favorevoli furono il 94,42%, i contrari il 5,58%.

Nonostante nel corso della legislatura il presidente Cappellacci avesse accentuato il proprio profilo rivendicazionista e "sardista", il risultato del referendum non fu rispettato, e sull'ACS tutto tacque.

A fine 2012 venne presentata in Consiglio regionale la mozione n. 224 sull'indipendenza<sup>42</sup>, firmata da consiglieri regionali di ogni schieramento, primo firmatario il sardista Giacomo Sanna, la quale prevedeva che «la dichiarazione di indipendenza della Sardegna sia sottoposta al voto del popolo sardo attraverso il referendum consultivo». La mozione non ebbe alcun seguito.

Il Presidente Cappellacci preferì cavalcare la "zona franca", che divenne un vero e proprio tormentone a fine legislatura e durante la campagna elettorale del 2014.

Fuori dal palazzo, il lustro 2009-2014 si caratterizzò per un forte movimentismo, una costante mobilitazione ed una presenza, mediaticamente rilevante, dei movimenti e partiti indipendentisti. Sono gli anni del Movimento Pastori Sardi, della Consulta rivoluzionaria, del piazzale di viale Trento a Cagliari in perenne occupazione, dei movimenti delle partite IVA, ma anche della costante e precisa attività di organizzazioni extraconsiliari come ProgReS (Progetu Repùbrica de Sardigna) e Fiocco Verde, che riproporrà la questione fiscale e l'istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate.

Questi movimenti e organizzazioni, in quasi tutti i casi, non fecero proposte precise sulle questioni istituzionali. Si rimarcò però con forza la necessità di una rottura, di un cambio dell'assetto delle relazioni di potere, ed istituzionali, in Sardegna.

Si arrivò alle elezioni regionali del 2014 con un quadro complessivamente effervescente. Le questioni istituzionali, però, scomparirono dal dibattito elettorale.

## 2014-2024. Il grande freddo

Nella legislatura 2014-2019 non ci fu spazio per ragionare di riforma dello Statuto. Le dichiarazioni programmatiche si danno l'obiettivo di "riformare la regione", nel senso di cambiare la LR 1/77 e 31/98, e non invece l'architettura più generale<sup>43</sup>.

La Prima Commissione, in una risoluzione approvata all'unanimità a luglio 2014, da discutere in consiglio regionale, stabilì che «il mutato contesto sociale, economico, giuridico richiede un processo di riforma organica e di implementazione di tutti gli strumenti giuridici che garantiscono l'autonomia,

<sup>40</sup> <https://www.unionesarda.it/news-sardegna/cagliari-marcia-del-comitato-per-la-costituente-d7mtzcpw>

<sup>41</sup> Informazioni tratte da [https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum\\_in\\_Sardegna\\_del\\_2012](https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_in_Sardegna_del_2012)

<sup>42</sup> <https://www.fondazioneardinia.eu/ita/wp-content/uploads/2014/06/documentazione-seminario-090614.pdf>

<sup>43</sup> [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_46\\_20140402170016.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_46_20140402170016.pdf)

la specialità e l'integrazione della Regione nell'ordinamento nazionale ed europeo» e che il processo di riforma debba articolarsi «nell'individuazione degli ambiti e delle disposizioni dello Statuto la cui revisione garantisca una più efficace declinazione della specialità e dell'autonomia quale premessa per poter conseguentemente procedere [...] all'elaborazione di una idonea procedura e di una organica proposta di revisione statutaria».

Nella discussione in Consiglio della risoluzione appare evidente che le revisioni statutarie sono un elemento secondario della discussione, e che saranno comunque marginali, nonostante qualche consigliere (Paolo Zedda, Angelo Carta, Christian Solinas) provi ad affermarne la centralità. L'assemblea costituente viene citata dal presidente della commissione Agus per affermare che non funziona, in quanto il Parlamento sarebbe ostile. Giuseppe Meloni, attuale vicepresidente della Giunta, afferma: «Io penso che sia affascinante l'idea di pensare ad un'assemblea costituente che possa portare alla scrittura di una proposta di riforma (...) dello Statuto ma anche per quanto riguarda un intervento sulla legge statutaria, ma penso che non ci sia più tempo».

È un dato di fatto che in quella legislatura, ed a dire il vero anche in quella successiva, entrambe partecipate da Giuseppe Meloni, non si è fatta né la riforma dello Statuto, né la Statutaria.

In questo periodo ha luogo il seminario/convegno sull'assemblea costituente ed il nuovo statuto, dal titolo "Est ora – Movè(m)us", realizzato a Palazzo Regio a Cagliari il 9 ed il 23 giugno 2014. Un primo effetto di quell'incontro fu la costituzione dell'OSRI (Osservatorio Sardo Riforme Istituzionali), il quale si proponeva «di monitorare costantemente quanto accade nel Parlamento italiano in materia di riforme istituzionali, paventando e contrastando il pericolo della perdita della nostra specialità sarda e dello svuotamento del nostro statuto autonomistico».

Il contesto in cui si svolse la prima parte della legislatura era infatti estremamente negativo. Il renzismo, con il suo turbo-accentramento, pareva invincibile, anche se naufragò in poco più di due anni, quando venne bocciata una riforma della Costituzione italiana che prevedeva una ricentralizzazione istituzionale. La fine del renzismo, e della voglia di restaurazione romana, non significò uno scatto in avanti.

Sul versante della Giunta, la staffetta presso l'Assessorato alle Riforme tra Demuro e Spanu fece propendere l'azione della giunta, negli ultimi anni, verso il raggiungimento di alcuni risultati a breve termine piuttosto che verso l'inizio di un percorso costituente. La società civile, da parte sua, era in altre faccende affaccendata.

Occorre segnalare che, con la mozione n. 303 dell'aprile 2017, primo firmatario Paolo Zedda, sull'immediato avvio delle procedure per la riscrittura organica di una nuova Carta fondamentale per la Sardegna, si riprovò, senza riuscirci, a ripresentare il tema. Nella mozione si provava a reintrodurre il tema dell'assemblea costituente, che avrebbe dovuto seguire l'attività di una commissione speciale del Consiglio<sup>44</sup>. La mozione rimase lettera morta.

L'anno dopo, nel 2018, con la legge regionale n. 14, venne modificata la LR 10/1999, e si legiferò sull'inno, per cui «il componimento tradizionale 'Su patriota sardu a sos feudatarios' noto anche come 'Procurade 'e moderare' di Francesco Ignazio Mannu è riconosciuto quale inno ufficiale della Regione». In questo modo i simboli di un popolo, e di una nazione, vennero definiti: bandiera, inno, festa nazionale.

Le elezioni del 2019 portarono alla Presidenza della Giunta un sardista. Alle comprensibili aspettative, alimentate da dichiarazioni programmatiche molto nette e chiare sul tema della "sardità", non ha corrisposto nessuna azione concreta. Nelle dichiarazioni programmatiche, infatti, si scrisse chiaramente che bisognava «ridefinire gli spazi di autogoverno, i poteri e le risorse della Sardegna mediante un nuovo Statuto di Autonomia Speciale, la cui elaborazione sia affidata ad un'Assemblea Costituente del Popolo Sardo».<sup>45</sup>

Non risulta che da parte della Giunta sia stato esitato alcun disegno di legge riguardante lo Statuto, l'ACS o la legge statutaria, o che sia stato fatto dal consiglio regionale. Tanto meno vi è stata alcuna

44 <https://www.lanuovasardegna.it/regione/2017/04/27/news/ora-serve-un-nuovo-statuto-1.15259797>

45 <https://www.consreg Sardegna.it/Consultabili-le-Dichiarazioni-programmatiche-del-Presidente-della-Regione/>

discussione di merito in consiglio regionale, o l'apertura di un largo confronto con i corpi intermedi o l'intellettualità diffusa sul tema. L'unico tema istituzionale discusso, e su cui si è ottenuto il risultato, è l'inserimento del concetto di insularità in Costituzione, in una formulazione diversa rispetto a quanto inizialmente chiesto.

In questo contesto, il risultato delle elezioni italiane del 25 settembre 2022 ha ribaltato il contesto rispetto al passato recente. L'"autonomia differenziata" si è ripresa la scena. La Lega di Salvini, alle elezioni politiche italiane del 2022, ha dato il via libera alla candidatura a primo ministro di Giorgia Meloni, in cambio dell'impegno a realizzare l'autonomia differenziata.

Per autonomia differenziata si intende la realizzazione di quanto previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, e cioè che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata [...]». La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Già 5 anni prima il governo Gentiloni aveva sottoscritto sul tema tre distinti accordi preliminari con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto<sup>46</sup>.

L'autonomia differenziata non riguarda la Sardegna, così come stabilito recentemente dalla Corte Costituzionale, e l'attuale legislatura non lascia prevedere riforme organiche in senso regionalistico o federalistico dello Stato. È l'ennesimo sviluppo istituzionale italiano il quale rende ancora più urgente una ridiscussione sulla utilità e sostanziale effettività dello Statuto sardo.

Negli ultimi mesi abbiamo avuto notizia dell'azione portata avanti da Christian Solinas, in qualità di Presidente della Giunta, nel corso del 2023. Si tratta di una azione solitaria, di cui lo stesso Solinas ha parlato in una riunione di una commissione consiliare regionale su cui scriveremo tra pochissimo. Riportiamo il sunto presente sul sito del Consiglio regionale dell'audizione del 9 ottobre 2025:

Christian Solinas [...] ha illustrato alla Commissione il lavoro fatto nella precedente legislatura sottolineando la necessità di un'azione comune con le altre Regioni per il rilancio della specialità. «Fin dall'inizio [dichiara] ho chiesto e ottenuto di rafforzare il gruppo di lavoro delle regioni speciali durante la Conferenza permanente delle regioni e province autonome. Con l'estensione della possibilità di adottare statuti di autonomia anche alle regioni ordinarie e il dibattito sull'autonomia differenziata, la Sardegna e le altre regioni speciali si trovano di fronte a un nuovo orizzonte. Dobbiamo promuovere la specialità più dell'autonomia. La nostra vera battaglia è rafforzare l'autogoverno della Sardegna e poi definire i rapporti tra gli organi istituzionali, la partecipazione attiva dei cittadini, la forma di governo e i sistemi elettorali. Oggi, gli statuti delle regioni speciali sono approvati con una norma costituzionale, mentre le regioni ordinarie possono seguire un percorso legislativo autonomo. La nostra legislazione è limitata dalla Costituzione e dallo Statuto. Paradossalmente, la nostra autonomia speciale è più vigilata e compressa rispetto a quella delle regioni ordinarie».<sup>47</sup>

Solinas ha quindi ricordato l'azione portata avanti con le altre regioni a Statuto speciale per bilanciare l'azione delle regioni ordinarie: «Siamo arrivati a un testo condiviso che proponeva l'eliminazione del limite delle norme economiche e sociali per evitare l'impugnazione delle leggi da parte dello Stato, la tutela della lingua, un chiarimento sul rapporto delle leggi urbanistiche con ambiente e paesaggio; la potestà sui piani per il dimensionamento scolastico. A settembre del 2023 questo disegno di legge costituzionale ha raggiunto un punto di definizione per il Trentino Alto Adige. Il Consiglio valuti ora l'opportunità di riagganciarsi a questo treno. Personalmente sarei favorevole a unire le politiche statutarie alle locomotive più forti nel peso contrattuale con i governi».

Siamo in possesso del "testo condiviso", avendo intercettato una comunicazione ufficiale della Provincia di Bolzano del 9 febbraio 2024 con la quale viene trasmesso il disegno di legge

<sup>46</sup> <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56845.html>

<sup>47</sup> <https://www.consregсарdegna.it/legge-statutaria-in-commissione-speciale-le-audizioni-degli-ex-presidenti-della-regione/>

costituzionale “Disposizioni concernenti l’adeguamento degli Statuti delle Regioni a statuto speciale in attuazione dell’articolo 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3”<sup>48</sup>.

Il DDL è stato presentato il 3 ottobre 2023 al Presidente del Consiglio dal Presidente della Provincia di Bolzano, in qualità di coordinatore delle Regioni e Province autonome a statuto speciale.

La presente proposta di legge costituzionale segue lo schema e l’impostazione della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, con la quale sono stati riformati per l’ultima volta contestualmente i cinque Statuti speciali delle Regioni e delle Province autonome. Da ormai oltre 20 anni è rimasto inattuato l’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che prevede: «Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La presente proposta non mira ad un completo adeguamento, ma costituisce un primo passo in tale direzione, in attesa di una riforma generale del sistema delle autonomie e tenendo conto dell’attuazione del “regionalismo differenziato”.

L’articolo 3 di questo disegno di legge reca le modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna. Si propone la modifica del primo comma dell’art. 3 dello Statuto, per ragioni di uniformità, e si aggiungono, al secondo comma, diverse competenze legislative, tra cui quelle in materia di paesaggio, tutela dell’ambiente, continuità territoriale aerea e marittima da e per la Regione, nonché la valorizzazione della lingua e della cultura sarda, che poi viene trattata in un articolo a lei dedicato. Tra le competenze concorrenti (art. 4), è aggiunta la «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi». All’articolo 14 dello Statuto, che riguarda il demanio, viene aggiunto il demanio marittimo.

Vi sono poi altre modifiche “di manutenzione”, diciamo così, cioè più legate all’aggiornamento normativo in armonia con il resto della legislazione, che modifiche sostanziali.

Viene infine modificato l’art. 54 dello Statuto, che regola la revisione dello Statuto, al fine di introdurre il meccanismo dell’intesa.

Pensiamo, ma non abbiamo la certezza, che queste siano le modifiche di cui ha parlato Solinas in Commissione. Ma di che Commissione stiamo parlando?

## **La Commissione speciale del 2025**

L’11 agosto 2025, legislatura con presidente Alessandra Todde e presidente del Consiglio Piero Comandini, con l’ordine del giorno 57<sup>49</sup> è stata costituita una Commissione speciale con le finalità di:

- studiare, elaborare e proporre, nelle materie indicate dall’articolo 15 dello Statuto, una proposta di legge organica da sottoporre all’esame delle commissioni competenti;
- avviare una ricognizione e un’analisi finalizzate all’individuazione degli ambiti di materie e dei settori che necessitano dell’adozione di norme di attuazione dello Statuto speciale.

La Commissione è affidata al Presidente del Consiglio regionale ed i componenti sono i Presidenti dei Gruppi consiliari.

L’articolo 15 dello Statuto<sup>50</sup> è quello che riguarda gli organi della Regione e prevede la Statutaria, comprensiva della norma elettorale.

<sup>48</sup> [https://salto.bz/sites/default/files/2023-12/2023.09.28\\_ddl\\_cost.\\_adeguamento\\_statuti\\_speciali\\_0.pdf](https://salto.bz/sites/default/files/2023-12/2023.09.28_ddl_cost._adeguamento_statuti_speciali_0.pdf)

<sup>49</sup> <https://www.consreg Sardegna.it/17legislatura/ordini-del-giorno/57/>

<sup>50</sup> “In armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con l’osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l’approvazione della mozione motivata di

Il Presidente del Consiglio ha già dichiarato che si danno 24 mesi per scrivere la Statutaria. Si noti che nelle proposte di assemblea costituente formulate ci si dava sempre al massimo 12 mesi per riscrivere lo Statuto.

In relazione alle norme di attuazione dello Statuto, ci si dà l'obiettivo di effettuare una «ricognizione e un'analisi finalizzate all'individuazione degli ambiti di materie e dei settori che necessitano dell'adozione di norme di attuazione dello Statuto speciale».

La riforma dello Statuto viene esclusa dal novero delle possibilità. Per la Statutaria il termine per la presentazione dell'articolato alla commissione competente è settembre 2027, circa 15 mesi prima dello scioglimento del Consiglio Regionale per fine della legislatura.

Per ragioni di completezza si riporta quanto dichiarato da Alessandra Todde, Presidente della Giunta, anch'essa audita dalla Commissione permanente di cui sopra. La Presidente ha ribadito che «è importante ragionare su un nuovo Statuto e non soltanto sulla nuova legge Statutaria»<sup>51</sup>.

Ha fatto riferimento a quanto previsto nel Piano regionale di sviluppo ed ha esposto gli schemi di decreto legislativo sui quali è al lavoro l'esecutivo regionale perché siano definiti con norme di attuazione nella commissione paritetica Stato-Regione.

In relazione allo Statuto,

la leader della coalizione al governo della Regione ha [...] ripercorso l'evolversi del confronto che sulla materia si è sviluppato con il Governo di Roma, nell'ultimo anno e mezzo di legislatura regionale, ed ha sottolineato come il tavolo istituzionale, attivato dal ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, abbia elaborato una proposta-bozza di Statuto condivisa da tutte e cinque le Regioni ad autonomia speciale. Successivamente, così ha spiegato la governatrice, il ministero ha proceduto con confronti bilaterali ma al momento non è stato attivato quello con la Regione Sardegna, mentre altre regioni, come il Trentino Alto Adige, hanno già ottenuto le modifiche statutarie attese. L'esigenza di rafforzare prerogative e competenze della Regione, a giudizio della Todde, è una necessità non più derogabile, anche alla luce delle crescenti tendenze accentratrici da parte dello Stato che, in nome delle riforme di grande interesse economico e sociale, limita le competenze statutarie primarie riconosciute all'Isola in materie fondamentali e strategiche per lo sviluppo e la crescita della Regione.

Chiudiamo con l'ultima novità: il Trentino-Alto Adige, rispetto al quale la Camera dei Deputati ha approvato, il 7 ottobre 2025, in prima lettura, il disegno di legge costituzionale “Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo”<sup>52</sup>. La regione assume la denominazione bilingue, la potestà di «emanare norme legislative» diventa «competenza legislativa esclusiva». Si aggiunge la possibilità di disciplinare il rapporto di lavoro e la contrattazione collettiva del personale regionale, rafforzando l'autonomia sul piano organizzativo e contrattuale. Le Province autonome ottengono nuovi o ampliati ambiti di legislazione esclusiva: governo del territorio (urbanistica, edilizia, piani regolatori); viabilità, acquedotti e contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di interesse provinciale; servizi pubblici di interesse provinciale e locale, inclusa la gestione del ciclo dei rifiuti; piccole e medie derivazioni idroelettriche; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di interesse provinciale, compresa la gestione della fauna selvatica; commercio; estensione della competenza anche alla disciplina del rapporto di lavoro e alla contrattazione collettiva del personale provinciale.

Viene eliminato ogni controllo preventivo statale sulla promulgazione delle leggi, e viene modificata la procedura di revisione dello Statuto, introducendo il principio dell'intesa.

sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo”

51 <https://www.consreg Sardegna.it/riforme-audizione-della-presidente-della-regione-nella-commissione-speciale-per-la-legge-statutaria/>

52 <https://temi.camera.it/leg19/temi/modifiche-allo-statuto-speciale-della-regione-trentino-alto-adige.html>

## **Conclusioni**

Pare probabile che questa legislatura potrà, al massimo, conoscere una discussione e un voto sulla legge statutaria. Non sarà una legislatura in cui i rappresentanti dei sardi rifletteranno a fondo su cosa è la Sardegna oggi e di quali poteri ha bisogno.

Negli ultimi 30 anni diversi attori politici hanno usato in modo evidentemente strumentale (dato il successivo abbandono) le questioni dello Statuto e della Assemblea Costituente.

Con la legislatura in corso pare vi sia stato un ulteriore passo avanti, o indietro a seconda delle opinioni: dello Statuto e dell'Assemblea Costituente non se ne parla, se non pochissime volte e se costretti. I rappresentanti dei sardi non ne vogliono parlare.

Al contrario, solamente attraverso una discussione sui poteri che la Sardegna vuole e deve avere passa la realizzazione di una visione relativa al nostro presente ed al nostro futuro.

## Bibliografia, sitografia e archivi

APC: Archivio Privato Cubeddu Salvatore

AAVV, *Il federalismo sardo – Atti del Convegno*, Cagliari, 6-7 dicembre 2001, Edizioni Fondazione Sardinia, Cagliari 2002

Accademia delle Scienze dell'URSS, *Storia Universale*, Teti Editore, Milano 1975

Bandinu Bachisio, Cubeddu Salvatore, *Il quinto moro – Soru e il sorismo*, Domus de Janas, Cagliari 2007

Cardia Mariarosa (A cura di), *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*, Aipsa, Cagliari 2010

Cardia Mariarosa (A cura di), *Un nuovo Statuto per la Sardegna del XXI secolo*, Aipsa, Cagliari 2008

Cardia Mariarosa, *Le origini dello Statuto speciale per la Sardegna: i testi, i documenti, i dibattiti*, Voll. 3, EDES, Sassari 1995

Codonesu Fernando (a cura di), *Sardegna, per un nuovo Statuto speciale – Idee, progetti e possibili processi di autogoverno*, Edizioni Scuola di cultura politica Francesco Cocco, Cagliari 2024

Cubeddu Salvatore, *L'ultima battaglia – la grande sfida per la conquista della Sardegna – il racconto delle elezioni regionali del 2009*, CUEC, Cagliari 2009

Cubeddu Salvatore (a cura di), *L'ora dei Sardi*, Edizioni Fondazione Sardinia, Cagliari 2009

Cubeddu Salvatore, *Sardisti – Viaggio nel Partito Sardo d'Azione tra cronaca e storia*, EDES, Sassari 2021, Volume III (1976-1995)

Cubeddu Salvatore (a cura di) *Libertà e sudditanza – meres o tzeracos? – Sette saggi sulle riforme istituzionali in Sardegna*, Fondazione Sardinia, 2023

Dadea Massimo, *Meglio Soru (o no?) – la febbre del fare 13 anni dopo*, CUEC, Cagliari 2009

Lobina Enrico, *Considerazioni sulla riforma della burocrazia regionale alla luce di una nuova visione del futuro della Sardegna*, Fondazione Sardinia, Cagliari 2018

Pinna Pietro, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino 2020

Raggio Andrea, *Cronaca di una legislatura – da Renato Soru a Ugo Cappellacci (2004-2009)*, Aipsa, Cagliari 2010

[legislature.camera.it](http://legislature.camera.it)

[it.wikipedia.org](http://it.wikipedia.org)

[salto.bz](http://salto.bz)

[temi.camera.it](http://temi.camera.it)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

[www.consregсарdegna.it](http://www.consregсарdegna.it)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
[www.enricolobina.org](http://www.enricolobina.org)  
[www.fondazionesardinia.eu](http://www.fondazionesardinia.eu)  
[www.lanuovasardegna.it](http://www.lanuovasardegna.it)  
[www.mariomelis.eu](http://www.mariomelis.eu)  
[www.senato.it](http://www.senato.it)  
[www.unionesarda.it](http://www.unionesarda.it)