

L'AUTONOMIA SARDA TRA REGIONE, ENTI LOCALI E PARTECIPAZIONE POPOLARE

RIFLESSIONI TEORICHE E CASI DI STUDIO

A cura di

ILENIA RUGGIU e RICCARDO MONTALDO

Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2023

Il presente volume è stato finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna nell'ambito del progetto "Autonomia della Regione e degli Enti locali: dal sistema delle competenze ai risultati dell'azione amministrativa. Un'analisi teorica-empirico-valutativa" (L.r. 7/2007 Tender 2020)

INDICE

ILENIA RUGGIU

Premessa

PARTE I

La specialità sarda tra partecipazione popolare, enti locali e regione

RICCARDO MONTALDO

Democrazia regionale e partecipazione popolare nella cura dei beni comuni

ROSSELLA CARTA

Punti di forza e debolezza dell'attuale assetto organizzativo degli enti locali in Sardegna

STEFANO ARU

Alcuni “usi impropri” della specialità regionale

PARTE II

Il livello ottimale delle funzioni amministrative

GIOVANNI COINU

Le Unioni di Comuni tra gestione associata delle funzioni fondamentali e definizione degli ambiti ottimali per il loro esercizio

LORENZO MORONI

Il livello di allocazione ottimale delle funzioni amministrative: il caso dei Comuni in Sardegna

SABRINA PERRA, ALESSIA PALLADINO e BARBARA BARBIERI

“Autonomia e ibridazione della non scelta”. La riforma delle politiche attive del lavoro tra decentramento ed autonomia. Il caso della Regione Sardegna

SILVIA CORSO

Il controllo analogo congiunto sulle società in house: l'esperienza applicativa in Sardegna attraverso due casi studio

PARTE III

La gestione multilivello dei beni pubblici: due casi di studio

ADRIANA DI LIBERTO e FRANCESCO PIGLIARU

Barriere economiche alla eradicazione della peste suina africana. Il caso della Sardegna

RICCARDO MONTALDO

Tutela e valorizzazione multilivello dei beni culturali: il caso dei “beni nuragici”

ILENIA RUGGIU

Per una politica archeologica sarda e una regionalizzazione dei “beni nuragici”

GLI AUTORI

PREMESSA

Il volume raccoglie dieci contributi della ricerca “Autonomia della Regione e degli Enti locali: dal sistema delle competenze ai risultati dell’azione amministrativa. Un’analisi teorica-empirico-valutativa” finanziata nell’ambito di un progetto regionale ed europeo (Tender 2020, L.r. 7/2007). Insieme ad altre pubblicazioni già sottoposte all’attenzione del dibattito scientifico da parte del gruppo di lavoro¹, questo volume rappresenta il risultato di due anni e mezzo di ricerche realizzate da docenti strutturati presso la Facoltà di Scienze economiche, giuridiche e politiche dell’Università di Cagliari e dai cinque borsisti che sono stati contrattati nell’ambito del progetto e che sono diventati parte integrante del gruppo di lavoro.

La metodologia prescelta quando il progetto fu scritto combinava un approccio teorico con un’analisi empirico valutativa: tale metodologia trova riscontro nell’articolazione del volume e dei singoli contributi. In particolare, la Parte I ha un approccio più teorico, mentre le Parti II e III svolgono un’analisi combinata di teoria e prassi proponendo vari casi di studio. Data la composizione interdisciplinare del gruppo di lavoro che ha riunito costituzionalisti, economisti, sociologi e psicologi del lavoro, la metodologia include sia analisi normative, che statistiche, con interviste sul campo e analisi di dati.

Rispetto alla domanda di ricerca iniziale volta ad analizzare il ruolo dei comuni e della regione nell’azione amministrativa il volume mostra, attraverso rilevanti *exempla* tratti dalla casistica, l’importanza di un altro protagonista dell’autonomia che resta spesso in ombra nelle analisi sull’autonomia: il popolo sardo.

Pur partito dall’analisi dei livelli di governo verticali, il gruppo di lavoro si è trovato in diversi casi ad esaminare come la partecipazione popolare possa influire su una gestione ottimale delle funzioni amministrative, sia facendosi promotrice di politiche poi fatte proprie dalla regione, sia rivendicando autonomi spazi di sussidiarietà orizzontale. Da qui il titolo del volume che dà riconoscimento al ruolo della partecipazione popolare e, quindi, al popolo sardo tra gli altri protagonisti canonici dell’autonomia.

Il messaggio essenziale che emerge è che sia per quanto riguarda i fondamenti della specialità che per quanto riguarda l’azione amministrativa è importante promuovere una pari dignità istituzionale tra regione, comuni e partecipazione popolare, evitando centralismi o separatismi non collaborativi dalle varie parti. Oltre a fare il punto sulle tematiche più attuali dibattute nell’ambito della specialità sarda, il volume avanza anche proposte *de iure condendo* su future politiche che la RAS potrà adottare.

Ilenia Ruggiu

¹ G. COINU (Cura), *Libera circolazione: Regioni, colori, provvedimenti. Atti del webinar di Cagliari, 25 marzo 2021*, Napoli 2021.

PER UNA POLITICA ARCHEOLOGICA SARDA E UNA REGIONALIZZAZIONE DEI “BENI NURAGICI”

di Ilenia Ruggiu

*Il suo carattere di segno
è più importante del suo carattere di cosa²*

ABSTRACT

Il presente contributo avanza una proposta di regionalizzazione del patrimonio archeologico regionale risalente all'età nuragica sulla base di quattro argomenti: la civiltà nuragica rappresenta un *unicum* sardo e come tale uno dei tasselli della specialità; essa ha ultimamente vissuto un rinascimento popolare che, dall'oblio e disprezzo, l'ha portata a divenire elemento identitario; una politica archeologica regionale potrebbe essere il perno di una serie di politiche integrate per il rilancio economico dell'isola; la regionalizzazione favorirebbe una tutela più dedicata. Introducendo il nuovo concetto di “beni nuragici”, il contributo auspica che il movimento popolare che nelle ultime decadi ha portato ad un rinnovato interesse per questo bene comune trovi una recezione normativa da parte della Regione autonoma della Sardegna. Il contributo individua lo strumento tecnico giuridico in una norma di attuazione dello Statuto, seguita una legge regionale che, come nel caso della lingua sarda, consenta la realizzazione di una politica archeologica sarda organica.

SOMMARIO: 1. Dalla devastazione al risorgimento dei “beni nuragici”: il contributo del “popolo regionale”. – 2. Il passo successivo: l'intervento della RAS. Gli argomenti per una regionalizzazione dei “beni nuragici”. – 3. Gli strumenti giuridici. – 4. I “beni nuragici” come la lingua sarda.

1. *Dalla devastazione al risorgimento dei “beni nuragici”: il contributo del “popolo regionale”*. – Con 10.000 beni archeologici di cui 7.000 nuraghi, la Sardegna vanta uno dei patrimoni archeologici più vasti e unici del mediterraneo. Eppure questa realtà è poco conosciuta. Il visitatore che sbarca nell'isola non ha la percezione che letteralmente quasi ad ogni svolta di strada c'è un monumento archeologico. Le stesse cartine vendute nei siti archeologici parlano di circa 400 monumenti. Di recente è stata la app Nurnet, nata da un movimento popolare (*infra* par. 2), a dare contezza di quanto il territorio sardo sia capillarmente disseminato di beni archeologici.

Tali beni possono essere divisi, ai fini di questo lavoro, in due grandi gruppi: i beni dell'età nuragica comprendenti nuraghi, tempi a pozzo o pozzi sacri, tombe dei giganti che risalgono ad un'epoca ubicata cronologicamente nell'età del bronzo (1800-800 A.C. approssimativamente); domus de janas, tombe ipogeiche, labirinti, necropoli megalitiche, dolmen, menhir che risalgono ad un periodo precedente tra il neolitico e l'arrivo dell'agricoltura (5000-2000 A.C.) e fanno riferimento a varie civiltà variamente denominate: ad esempio, cultura di Ozieri, di Bonnanaro, di Bonu Ighinu. In questo lavoro, designo i beni della prima categoria come “beni nuragici”. L'espressione è di mio conio e non ha ancora ricevuto un riconoscimento normativo. Essa, come rileva Riccardo Montaldo³, è piuttosto controversa tra gli operatori, tuttavia, ritengo utile promuoverne l'uso in quanto mi pare – almeno in mancanza di idee migliori – la dizione più efficace per sintetizzare due aspetti: l'unicità di questi beni rispetto ad altri del patrimonio culturale sardo e italiano e il loro essere potenziale elemento della nuova specialità.

² BACHISIO BANDINU, *Lettera a un giovane sardo*, Edizioni della Torre, Cagliari, 2000.

³ R. MONTALDO, *Tutela e valorizzazione multilivello dei beni culturali: il caso dei “beni nuragici”*, in questo Vol.

Tale patrimonio comune – si diceva – è tornato negli ultimi decenni alla ribalta dell’attenzione rispetto ad un precedente periodo di indifferenza se non disprezzo. Si pensi soltanto che negli anni 1950-60 i nuraghi venivano letteralmente smantellati per costruire strade.⁴

L’interesse per i beni nuragici è partito dal basso e può essere annoverato all’interno di un fenomeno che spesso viene trascurato negli studi sul regionalismo speciale: il contributo del popolo regionale allo sviluppo della specialità. Generalmente concentrati sullo studio della Regione-apparato (Consiglio regionale, Giunta, Presidente) ci si dimentica che anche il popolo regionale è uno degli organi della politica regionale ed è titolare oltre che di funzioni connesse alla formazione del circuito rappresentativo, anche di funzioni collegate alla sussidiarietà orizzontale. Proprio su questo versante, si registra un notevole attivismo in Sardegna rispetto alla tematica dei beni nuragici, che ha portato il nuraghe a passare da oggetto di scarto (cosa) a un simbolo dell’identità (segno), per dirla con Bachisio Bandinu (*supra ex ergo*).

Il soggetto a cui in Sardegna va riconosciuto, a mio avviso, il merito maggiore di quello che può definirsi un vero e proprio *revival* nuragico è *Nurnet-La rete dei Nuraghi*. Si tratta di una fondazione di partecipazione, costituita nel settembre del 2013, che si prefigge come scopo prevalente la promozione della cultura del periodo in cui sull’isola si svilupparono le civiltà pre-nuragica e nuragica.⁵

Nurnet ha invertito il principio di sussidiarietà orizzontale ponendo in essere una serie di azioni: ha creato un geoportale in cui ha finora schedato oltre 4.000 “beni nuragici” e prenuragici; ha creato un’app (nurnet) collegata al geoportale rendendo possibile la localizzazione e indicando l’esatta collocazione di tutti i numerosi siti ad oggi non segnalati; ha lanciato la campagna “Adotta un nuraghe” volta ad affidare a volontari la pulizia di nuraghi da arbusti che rischiano con il tempo di portare i monumenti al crollo; ha istituito il festival della civiltà nuragica con cadenza annuale. Mostre, convegni, pubblicazioni indipendenti hanno fatto conoscere gli obiettivi della fondazione e portato ad una notevole sensibilizzazione.

Il movimento popolare che è nato intorno a Nurnet ha avuto una risonanza che è arrivata in alcuni circuiti politici, spingendo alla presentazione di una candidatura UNESCO del patrimonio nuragico sardo. Tale candidatura ha marcato il *climax* del *revival* nuragico partito dal basso e ha determinato l’ingresso dell’archeologia sarda nel dibattito politico sui contenuti della specialità. Il 18 settembre 2020 si è costituita un’associazione, *Sardegna verso l’UNESCO*, **con l’intento dichiarato di** “dare concretezza operativa a un movimento popolare in costante crescita, che vede nei monumenti dell’antica civiltà nuragica la chiave per uno sviluppo sostenibile e duraturo della Sardegna”.⁶ L’associazione riunisce politici sardi, esponenti di Nurnet e figure di spicco del panorama culturale sardo⁷ e la sua principale iniziativa è stato il lancio di una candidatura UNESCO che abbracci l’intero patrimonio nuragico sardo.

⁴ Infatti, quando in Sardegna si realizzavano grandi processi di modernizzazione per traghettare l’isola fuori dal medioevo e si costruivano le strade che avrebbero collegato paesi isolati, le aziende statali di costruzione pagavano il doppio le pietre già squadrate rispetto alle pietre allo stato naturale. Questo fatto portò allo smantellamento delle sommità dei nuraghi. Carriole di pietre scolpite 3.000 anni fa venivano trasportate da operai e deposte a fare da battuto a strade di asfalto. In certi casi, interi villaggi nuragici sono stati letteralmente smontati e di essi c’è oggi traccia soltanto nei toponimi e nella memoria di chi contribuì a questa devastazione.

⁵ Per approfondimenti www.nurnet.net.

⁶ Statuto e descrizione dell’associazione e delle sue iniziative nel sito www.sardegnaversounesco.org.

⁷ Il testo integrale della “Istanza per l’inserimento nella TENTATIVE LIST dei beni richiedenti la nomina quale Patrimonio Culturale dell’Umanità nella Lista UNESCO” può essere consultato qui: <https://www.nurnet.net/blog/istanza-linserimento-nella-tentative-list-dei-beni-richiedenti-la-nomina-qual-patrimonio-culturale-dellumanita-nella-lista-unesco1/>.

Quello sommariamente riportato è un esempio proattivo di come il contributo del popolo regionale possa contribuire a migliorare il regionalismo. Nel giro di un decennio, infatti, un movimento popolare ha gettato le basi di quella che potremmo definire una “politica archeologica” regionale che la Regione potrebbe capitalizzare, facendone un nuovo volano della specialità.

2. Il passo successivo: l'intervento della RAS. Gli argomenti per una regionalizzazione dei “beni nuragici”. – Con la strada spianata da un ampio consenso popolare, il passo successivo è un intervento delle istituzioni. Quali sono le ragioni che la RAS dovrebbe tenere in conto, oltre all’interesse popolare verso questi beni, per muovere verso un intervento più intenso in materia?

Una “politica archeologica” sarda si rivela importante per una serie di motivi. Di seguito ne elencherò quattro che ritengo particolarmente pregnanti.

Il primo: al pari della politica linguistica ora regionalizzata, una politica archeologica regionale consentirebbe di implementare le regioni della specialità, divenendo responsabili di uno degli elementi per cui la Sardegna è unica: la presenza della civiltà nuragica e la ricchezza, sia qualitativa che quantitativa, dei suoi monumenti. In questo caso, una politica archeologica regionale darebbe nuova linfa alle ragioni della specialità oggi controverse e criticate da altre regioni ordinarie.

Secondo: soltanto una politica archeologica speciale sarebbe in grado di valorizzare quell’elemento identitario che è associato ai beni nuragici e che, inevitabilmente sfugge al legislatore o amministratore nazionale. Una politica archeologica regionale diverrebbe parte, dunque, delle politiche dell’identità sarda.

Un terzo motivo a favore della regionalizzazione risiede nel concetto di politiche integrate: anziché tutelare i singoli monumenti, una politica archeologica regionale potrebbe coglierne l’aspetto d’insieme e integrarsi con altre politiche precipuamente regionali, quali il turismo, favorendo lo sviluppo economico dell’isola. Inoltre, la Regione è un soggetto qualificato nella richiesta di fondi, quali quelli europei, in grado di proteggere un patrimonio così vasto.

Quarto: essendo, come il movimento popolare ha mostrato, particolarmente sentita come elemento identitario, una politica archeologica regionale, consentirebbe una cura maggiore di tali beni assicurandone la protezione e valorizzazione non soltanto a beneficio del popolo sardo, ma di tutti i cittadini italiani e stranieri. Si tratta, infatti, di uno di quei casi in cui la regionalizzazione consentirebbe un focus mirato, che, collegato ad altre politiche, potrebbe produrre risultati più efficienti rispetto ad una gestione classica affidata alla Sovrintendenza nazionale.

3. Gli strumenti giuridici. – Quali sono gli strumenti giuridici per portare avanti l’auspicata regionalizzazione? Per poterla attivare con pienezza, prevenendo anche futuri ricorsi statali, sarebbe importante una revisione dello Statuto, con un suo adattamento alle nuove ragioni della specialità che emergono nelle società post-industriali e post-moderne e inserendo appositamente la voce “beni nuragici” ed eventualmente – se la RAS lo riterrà – anche quelli pre-nuragici tra le competenze esclusive regionali. Attualmente, infatti, il testo dello Statuto attribuisce la materia «antichità e belle arti» (art. 5, lett. c) alla potestà integrativa-attuativa regionale, che non consente ampi spazi di intervento, anche se, come è noto, la regione potrebbe ricavarne un ruolo più consistente tramite la potestà concorrente in «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117 c. 3 Cost.it.).

Considerate le difficoltà di una riforma statutaria, un’altra strada percorribile (peraltro l’una non esclude l’altra) potrebbe essere quella di una norma di attuazione che trasferisca i “beni nuragici” ed eventualmente anche quelli pre-nuragici alla regione Sardegna. Così come accaduto per la

lingua sarda con una norma di attuazione del 2016⁸ che ha consentito la partenza di una serie di progetti nelle scuole per la sua promozione, una norma di attuazione sui “beni nuragici” e pre-nuragici consentirebbe un ingresso della regione nella gestione, ingresso che si rivela necessario per una valorizzazione d’insieme e coordinata del patrimonio delle civiltà sarde preistoriche.

Un percorso alternativo potrebbe, infine, essere il meccanismo del regionalismo differenziato previsto all’art. 116, che, implicando una attività di negoziazione dettagliata con lo Stato consentirebbe di ritagliare una politica anche sulle esigenze statali di tutela.

Una volta effettuato questo primo passaggio, necessario per assicurare la materia nell’alveo regionale, un secondo passaggio consiste nell’emanazione di una legge regionale di carattere organico, sul modello di quella per la lingua sarda (l.r. 22/2018), che inveri questa politica.

4. *I “beni nuragici” come la lingua sarda.* – Il paragone tra beni nuragici e lingua sarda mi pare doveroso e fecondo.

Specialità, nel 1948, era sinonimo di Piano di Rinascita, ed è, infatti, quest’ultimo a comparire nello Statuto sardo (art. 13) in cui, viceversa, non c’è traccia né della lingua sarda né di altre componenti culturali cruciali per la specialità attuale. Laddove lo Statuto del Trentino-Alto Adige menziona i masi chiusi, il nostro non menziona affatto i ben più antichi nuraghi.

Questo atteggiamento di indifferenza rispetto ai profili culturali della specialità sarda iniziò a cambiare alla fine degli anni 1990.

In contesti di società post-industriali e post-moderne, com’è noto, emergono nuovi beni e nuovi interessi; quello rilevante per l’evoluzione del regionalismo è senz’altro l’identità storico-culturale. In linea con un focus sull’identità in molti contesti regionali⁹, anche la Sardegna inizia un dibattito politico che presta attenzione agli elementi della diversità culturale sarda.

È la lingua che inizia ad essere valorizzata e diviene il primo centro catalizzatore dei discorsi sull’identità e su una nuova specialità.¹⁰ Siamo nel 1997,¹¹ ma la vera forza propulsiva alla promozione della lingua sarda è data poco dopo dalla legge nazionale nel 1999¹². A questa segue la legge reg. 3 luglio 2018, n. 22, *Disciplina della politica linguistica regionale* con la quale «l’identità linguistica del popolo sardo» è dichiarata «bene primario» e la sua affermazione viene vista come «il presupposto di ogni progresso personale e sociale» (art. 1).

Così come la lingua ha ricevuto un’attenzione e una normazione che consentono oggi di ascriverla a pieno titolo ad elemento dell’identità sarda (anche se ancora nello Statuto sardo non è menzionata), l’altro elemento culturale tipico e unico alla Sardegna – il suo patrimonio archeologico nuragico – meriterebbe altrettanto.

⁸ Il d.lgs. 13 gennaio 2016, n. 16, *Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche della Sardegna*.

⁹ S. BARTOLE (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999.

¹⁰ Per una ricostruzione della politica linguistica in Sardegna, si veda I. RUGGIU, *La cultura, la scuola, l’università* in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2020, 513 ss.

¹¹ In questo contesto viene emanata la legge reg. 15 ottobre 1997, n. 26, *Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna*. Si tratta di una legge dal contenuto organico che, per la prima volta, protegge la lingua e che individua la cornice di un sistema culturale sardo mostrando un’attenzione rinnovata verso il patrimonio culturale.

¹² Legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*, a sua volta emanata per attuare la *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie* del 1992.

