

La soppressione delle Province sarde storiche “originarie”

Un percorso ad ostacoli, tra vincoli costituzionali e statutari (e la necessaria conformità della decisione alla volontà delle singole popolazioni interessate)

Paolo Zuddas

SOMMARIO: Note introduttive - 1. Gli interventi sull'assetto provinciale operati in passato e quelli futuri prefigurati dalla legge regionale n. 11 del 2012 - 1.1. L'istituzione della Provincia di Oristano con legge statale (in ragione della limitata latitudine assegnata all'art. 43, comma 2, dello statuto speciale) - 1.2. La revisione dello statuto speciale del 1993 e l'acquisizione della competenza legislativa esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali” - 1.2.1. Gli effetti della legge costituzionale n. 2 del 1993: la “padronanza” della Regione sul sistema amministrativo locale - 1.2.2. (Segue) La legge regionale come strumento della “padronanza” e i limiti della prospettiva “regionocentrica” (primi cenni e rinvio) - 1.2.3. Un'interpretazione alternativa della legge costituzionale n. 2 del 1993: l'ampliamento dell'autonomia degli enti locali nelle Regioni speciali - 1.2.4. (Segue) La riproposizione del *favor* per l'autonomia locale nelle Regioni speciali a seguito della riforma del Titolo V: l'interpretazione della c.d. clausola di maggior favore in riferimento anche all'autonomia degli enti locali infraregionali - 1.3. L'istituzione delle Province “nuove” con legge regionale (in base ad un procedimento di riassetto generale delle circoscrizioni provinciali stabilito *ad hoc*) - 1.4. Le procedure “ordinarie” per la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province tra la legge regionale n. 4 del 1997 e la legge regionale n. 10 del 2002 - 1.5. Il procedimento istitutivo di nuove Province tra vincoli (procedurali) statutari e vincoli (procedurali) costituzionali - 1.5.1. I vincoli procedurali costituzionali. La “persistenza” dell'art. 133 Cost., attraverso l'iniziativa dei Comuni (e, simmetricamente, la natura parzialmente derogatoria della nuova competenza in materia di ordinamento degli enti locali rispetto al procedimento istitutivo delle Province delineato in Costituzione) - 1.5.2. I vincoli procedurali statutari. L'influenza dispiegata sul procedimento istitutivo delle nuove Province dall'art. 43, comma 2, statuto: tre diverse opzioni interpretative a confronto - 1.5.3. (Segue) Un'ipotesi alternativa: l'abrogazione integrale dell'art. 43, comma 2, statuto a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993 - 1.5.4. (Segue) Il “paradosso” dell'art. 43, comma 2, statuto - 1.6. La situazione attuale. Gli effetti dei *referendum* abrogativi sulle Province di nuova istituzione (ma anche su quelle storiche) e la legge regionale n. 11 del 2012 - 2. La procedura soppressiva - 2.1. La legge regionale rinforzata. Il secondo comma dell'art. 43 e il suo rapporto con l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale - 2.1.1. Un problema preliminare: la “base competenziale” di una legge regionale rinforzata che abolisse le Province originarie-staturarie. Il rapporto tra l'art. 3, lettera *b*), statuto e l'art. 43, comma 2, statuto - 2.1.2. Il ruolo dell'art. 43, comma 2, statuto, nel procedimento di approvazione di una legge regionale soppressiva delle Province statutarie e la necessità di distinguere tra soppressione “assoluta” e soppressione “relativa” - 2.2. La revisione dello statuto speciale. Il primo comma dell'art. 43 e il problema della “statutizzazione” delle province sarde “originarie” - 2.2.1. Il dato testuale e la “via maestra” della revisione dello statuto - 2.2.2. Il rilievo della “legittimazione dal basso”, attraverso il *referendum* nelle Province interessate, degli interventi di modifica dell'assetto territoriale provinciale - 2.2.3. Il recupero dell'art. 43, comma 2, come procedimento “accessorio” anche in relazione alle procedure di revisione statutaria e la necessità di costruire un procedimento “ibrido” - 3. I limiti alla soppressione - 3.1. Premessa: il segnale politico. Un risultato in parziale controtendenza rispetto all'abolizione delle Province nuove - 3.2. I limiti gravanti su una eventuale legge regionale soppressiva delle Province sarde “originarie” - 3.3. Il limite dell'art. 114 Cost. rispetto alla legge costituzionale di riforma dello statuto speciale - 3.3.1. Necessità statutaria e necessità costituzionale delle Province sarde originarie - 3.3.2. Origini e contenuti della garanzia costituzionale della Provincia - 3.3.3. La “specificità” incostituzionalità degli statuti speciali - 3.3.4. La disciplina dell'ordinamento provinciale contenuta negli statuti delle Regioni speciali.

Note introduttive

La tornata referendaria che ha avuto luogo in Sardegna lo scorso 6 maggio 2012 ha riguardato, in larga parte, la soppressione delle Province presenti nel territorio dell'isola. In particolare, all'abolizione delle Province di nuova istituzione erano dedicati quattro dei dieci

referendum (i primi quattro, volti alla abrogazione delle leggi regionali e della delibera del Consiglio regionale che hanno concorso alla istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio) ⁽¹⁾, mentre il *referendum* n. 5 era di natura consultiva e riguardava l'abolizione delle quattro Province "storiche" di Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano ⁽²⁾). Come è noto, tutti e dieci i *referendum* hanno conseguito esito positivo.

Il 25 maggio 2012, il Consiglio regionale, attestando la propria intenzione di dare seguito non solo ai *referendum* abrogativi, ma anche a quello consultivo, ha approvato un testo legislativo – la legge regionale n. 11 del 2012 – che impegna il Consiglio regionale ad adottare, entro il 31 ottobre 2012, "una legge contenente il riordino generale delle autonomie locali", disciplinando un regime di gestione provvisoria delle funzioni amministrative "attribuite alle otto Province che saranno soppresse all'esito del *referendum* svoltosi il 6 maggio 2012" ⁽³⁾.

La scelta di affidare alla legge regionale il riassetto dell'intero sistema di enti locali, a seguito della prevista soppressione di tutte e otto le Province sarde, solleva numerosi interrogativi, tra i quali si intende, in queste pagine, offrire una prima risposta ai seguenti: la legge regionale, pur se competente ad operare un riordino generale delle autonomie locali della Sardegna, è anche la fonte idonea a sopprimere tutte le Province della Regione? O l'eliminazione delle Province storiche "originarie" – Cagliari, Nuoro e Sassari – dovrebbe seguire un procedura diversa? E ancora: la legge regionale può determinare la scomparsa totale del livello di governo provinciale all'interno della Regione?

A questi interrogativi si cercherà di dare una risposta indagando essenzialmente su due profili: da un lato, la procedura che dovrebbe seguirsi per determinare l'eventuale soppressione delle Province sarde originarie; dall'altro, i limiti (statutari e costituzionali) cui tale procedimento dovrebbe sottostare. Prima di interrogarsi sul futuro, tuttavia, può essere utile ripercorrere il cammino intrapreso nel passato, che ha condotto – attraverso numerosi e diversificati interventi

¹ Il *referendum* n. 1 chiedeva l'abrogazione della l.r. 2 gennaio 1997, n. 4 e successive integrazioni e modificazioni, recante disposizioni in materia di "Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali"; il *referendum* n. 2 chiedeva l'abrogazione della l.r. 1 luglio 2002, n. 10, recante disposizioni in materia di "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4"; il *referendum* n. 3 chiedeva l'abrogazione della deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999, contenente la previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4; il *referendum* n. 4 chiedeva l'abrogazione della l.r. 12 luglio 2001, n. 9, recante disposizioni in materia di "Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio".

² Il testo del *referendum* n. 5 così recitava: "Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?".

³ Art. 1, comma 3; corsivi aggiunti.

normativi – a determinare l'attuale assetto provinciale nell'isola, allo scopo di trarre da queste vicende indicazioni utili ad orientare gli interventi normativi possibili.

1. Gli interventi sull'assetto provinciale operati in passato e quelli futuri prefigurati dalla legge regionale n. 11 del 2012

1.1. L'istituzione della Provincia di Oristano con legge statale (in ragione della limitata latitudine assegnata all'art. 43, comma 2, dello statuto speciale)

Al momento dell'approvazione dello statuto di autonomia, la Sardegna si presentava suddivisa nelle tre province di Cagliari, Sassari e Nuoro. La Provincia di Oristano viene istituita successivamente, nel 1974, con legge statale ⁽⁴⁾, nella vigenza del testo statutario originario, che assegnava alla legge regionale unicamente la competenza a modificare le circoscrizioni e le funzioni delle Province (art. 43, comma 2).

In realtà l'art. 44, comma 2, del progetto di statuto – predisposto dalla Consulta regionale istituita nel dicembre del 1944 ⁽⁵⁾, discusso dalla seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente e sottoposto all'Adunanza plenaria il 28 gennaio 1948 – assegnava alla legge regionale, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle Province interessate espressa con *referendum*, la competenza a modificare non soltanto la circoscrizione e le funzioni delle Province, ma anche il loro *numero* e la loro struttura ⁽⁶⁾. La distinzione tra modifica delle circoscrizioni e modifica del numero delle Province riconduceva naturalmente l'istituzione di nuove Province al potere di modificarne il numero, riferendo invece la modifica delle circoscrizioni unicamente al mutamento dei confini delle Province già presenti, senza possibilità né di istituirne di nuove né di sopprimere quelle esistenti (riproducendo peraltro l'analoga separazione presente nell'art. 133 Cost., che distingue tra “mutamento delle circoscrizioni provinciali” e “istituzione di nuove Province”).

⁴ Si tratta della legge 16 luglio 1974, n. 306.

⁵ In particolare, la Consulta regionale, che vedeva tra i suoi compiti anche quello di “formulare proposte per l'ordinamento regionale” (come recitava l'atto istitutivo, il r.d.l. 28 dicembre 1944, n. 417), era composta da 18 membri scelti fra i rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sindacali e culturali, ed era presieduta dall'Alto Commissario per la Sardegna, nominato il 27 gennaio 1944 con il regio decreto n. 21 (cfr. sul tema F. DETTORI, *Commento allo Statuto della Regione Sardegna*, Sassari, 1991, 1).

⁶ V. il resoconto della seduta pomeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, consultabili online su <http://legislature.camera.it>, 4091.

La soppressione, ad opera dell'Assemblea, dei riferimenti al "numero" ed alla "struttura" delle Province (⁷) – su proposta del Ministro dell'interno Scelba, che rivendicò allo Stato la piena disponibilità su decisioni comportanti un aggravio per le spese statali (⁸) – sancì di conseguenza la chiara volontà del Costituente di sottrarre alla Regione il potere di istituire nuove Province – lasciandolo in capo alla legge statale, ai sensi dell'art. 133 Cost. – e di riservare alla stessa unicamente la modifica delle circoscrizioni delle Province esistenti (⁹). L'interpretazione della formula contenuta nell'art. 43, comma 2, statuto sardo, "modifica delle circoscrizioni" nei termini dianzi ricordati trova peraltro conferma sin dai primi lavori di commento allo statuto (¹⁰).

⁷ Il termine "struttura" venne interpretato – dal deputato Giuseppe Abozzi che ne propose la soppressione, proposta accolta dall'assemblea – come "organizzazione stessa della provincia come ente territoriale" e dunque in relazione al "fatto stesso che la provincia esista", con la conseguenza che "il cambiamento della struttura porterebbe dunque anche alla soppressione della provincia" (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1848, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4093). La sua eliminazione dal secondo comma dell'art. 44 del progetto di statuto assumeva dunque un valore analogo alla soppressione del richiamo al "numero", essendo entrambe le parole tese ad assegnare alla legge regionale la competenza in ordine alla istituzione o alla soppressione delle Province.

⁸ "La potestà di istituire nuove Province non può essere – sostenne infatti il Ministro dell'interno (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4091) – lasciata alla legge regionale, in quanto l'istituzione di una Provincia comporta necessariamente anche l'istituzione di organi dell'amministrazione centrale dello Stato; è la stessa Costituzione, all'articolo 129, [che] dice: «le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Facciamo un'ipotesi concreta. In sostanza, non sappiamo quale sarà la sorte dei prefetti, ma, se rimangono in funzione, istituendosi una nuova provincia, necessariamente questa reclamerà dallo Stato che via sia mandato un prefetto. Questo significa una spesa per lo Stato. Ora, non possiamo gravare lo Stato di una spesa deliberata da un'Assemblea regionale. Questo per me è il problema fondamentale. D'altro canto, non sarebbe possibile che alcune provincie avessero il Prefetto ed altre no. A me pare che, quindi, la potestà di istituzione di nuove provincie dovrebbe essere mantenuta nei limiti della Costituzione, cioè a dire lasciare ad una legge dello Stato l'istituzione di nuove provincie".

⁹ L'intento emerge con nettezza dall'intervento di Gaspare Ambrosini, relatore del disegno di legge costituzionale "statuto speciale per la Sardegna", che manifestò sul punto un orientamento della Commissione per la Costituzione coerente con la proposta del Ministro dell'interno: "pare alla Commissione che resta la questione proposta dall'onorevole Ministro dell'interno, in quanto effettivamente non il cambiare, ma l'istituire nuove provincie, può importare per lo Stato l'aggravio di nuovi oneri, per cui all'aumento della struttura e delle funzioni dello Stato, territorialmente distribuite, l'onorevole Ministro ritiene che non possa procedersi con una legge regionale. Ed allora la Commissione, compreso l'onorevole Lussu, deputato sardo – dopo essersi consultata – ritiene che si può accedere alla richiesta dell'onorevole Ministro dell'interno. Ciò può farsi con la soppressione, nel secondo comma, della parola "numero"; cosicché il comma verrebbe ad essere così formulato: «con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni, le funzioni e la struttura delle provincie». Conseguentemente il numero delle provincie resterebbe quello che è. Non potrebbero crearsi nuove provincie; ora, questa volontà di non creare nuove provincie è stata chiaramente manifestata da tutti i rappresentanti della Sardegna. Restava, con la disposizione che stiamo esaminando, la possibilità giuridica. Sopprimendo la parola «numero», questa stessa possibilità giuridica è eliminata, e si va incontro completamente a quella che è la richiesta dell'onorevole Ministro dell'interno" (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4092).

¹⁰ Cfr., ad esempio, C. AUSIELLO ORLANDO, *Circoscrizioni amministrative ed enti locali nell'ordinamento regionale*, in *Sudi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, 41-42 e G. CONTINI, che ritiene l'assimilazione tra "competenza relativamente alle modifiche delle circoscrizioni provinciali" e "competenza relativa alla istituzione di nuove provincie" una soluzione "completamente infondata per mancanza di dati testuali", ricordando peraltro come "d'altro canto esplicitamente la Assemblea Costituente la esclude" (*Note sulla modificazione, la istituzione di nuove e la soppressione di vecchie provincie nella Regione sarda*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1957, n. 1, 10).

1.2. La revisione dello statuto speciale del 1993 e l'acquisizione della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali"

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, la Regione sarda diventa titolare della potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" ⁽¹¹⁾ e acquista dunque il potere di disporre, con propria legge, l'istituzione di nuove Province, essendo tale competenza inclusa nella disciplina dell'"ordinamento" degli enti locali. È peraltro la stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale della delibera legislativa regionale istitutiva delle quattro nuove Province

CONTINI, tuttavia, si spinge ben oltre, prospettando una lettura della formula in oggetto che potrebbe definirsi iper-restrittiva. Egli infatti, nel ribadire come sia "ben diverso parlare di modifiche di circoscrizioni provinciali [...] e di istituzione di nuove ovvero di soppressione o fusione di province esistenti", precisa che la modifica di circoscrizioni comporta "normalmente uno spostamento di territorio, per lo più di valore assai scarso, *da una ad altra* delle province già esistenti" (Note, cit., 8; corsivi aggiunti).

Tale prospettiva appare specificamente funzionale al sostegno della tesi, che lo Studioso propone nel suo scritto, secondo cui la legge regionale ex art. 43, comma 2, statuto, serve unicamente per operare una modifica delle circoscrizioni delle Province sarde originarie, contemplate nel primo comma dell'art. 43, intesa come transito di una porzione di territorio da una Provincia statutaria ad un'altra Provincia statutaria. Al contrario, qualunque altro intervento sull'assetto provinciale dell'isola, teso ad istituire nuove Province o a sopprimere quelle esistenti, richiederebbe per l'Autore una legge costituzionale di revisione statutaria. Ciò in base all'assunto che: le Province originarie, in quanto contemplate dallo statuto, non possano essere soppresse se non attraverso una riforma dello stesso; e l'istituzione nel territorio dell'isola di Province nuove – in quanto modificativa delle circoscrizioni delle Province originarie in un senso più ampio rispetto alla modifica circoscrizionale nei termini "minimali" prima ricordati – non comporterebbe unicamente uno "scambio" di porzioni di territorio tra le tre Province statutarie, ma sconvolgerebbe la tripartizione del territorio isolano in tre sole Province, che risulta statutariamente vincolata (Note, cit., 8 ss.).

¹¹ In particolare, la legge costituzionale n. 2 del 1993 (*Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*), all'art. 4 recita: "all'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, la lettera *b*) è sostituita dalla seguente; "*b*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (laddove la vecchia formulazione della lettera in oggetto prevedeva la competenza unicamente in materia di "circoscrizioni comunali").

La riforma, che mirava ad estendere anche alle altre Regioni speciali una potestà di cui già disponeva la Regione siciliana, appariva mossa dall'intento prevalente di consentire alle Regioni speciali di sperimentare nuove forme di governo locale. La finalità traspare a più riprese dalle parole del relatore del provvedimento alla Camera dei deputati, l'on. Francesco D'Onofrio, il quale, nel rilevare che "la potestà regionale nasce dalla comunità regionale", osserva che "essa non può non comprendere anche la potestà di definire il modo attraverso il quale il popolo si raccorda alle rispettive istituzioni con sistemi elettorali autonomamente definiti" (C. dep., XI legislatura, discussioni, seduta del 22 settembre 1992, p. 3440). Il concetto viene ribadito definitivamente nella successiva seduta del 26 febbraio 1993 (C. dep., XI legislatura, discussioni, seduta del 26 febbraio 1993, p. 10715), quando la Camera viene chiamata ad approvare il progetto in seconda deliberazione: il provvedimento viene infatti definito "una piccola grande riforma istituzionale: piccola perché riguarda solo le regioni a statuto speciale; grande perché riconosce alle regioni a statuto speciale la facoltà di disciplinare di fatto la sostanza della democrazia locale nel loro territorio".

Si veda tuttavia anche la lettura – in parte antitetica – scaturante comunque dalla lettura dei lavori preparatori, che sarà riportata *infra*, par. 1.2.3.

sarde ⁽¹²⁾, ad attestare che la competenza in esame risulta pienamente ricompresa nell'orizzonte normativo dell'art. 3 dello statuto speciale, come risultante dalla novella del 1993 ⁽¹³⁾.

1.2.1. Gli effetti della legge costituzionale n. 2 del 1993: la "padronanza" della Regione sul sistema amministrativo locale

L'acquisizione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali rende la Regione Sardegna – tendenzialmente, ed entro i limiti che saranno più avanti evidenziati – “dominus” del suo ordinamento locale. Secondo un'opinione largamente diffusa tra i commentatori, infatti, con l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1993, si opera una scelta di politica istituzionale che individua nella Regione “il *referente unico* (naturalmente, nel quadro dei principi dell'ordinamento) del sistema delle autonomie locali” ⁽¹⁴⁾, e che rappresenta per le Regioni speciali “un ulteriore passo nella direzione della costruzione di un tipo di regionalismo in

¹² Vale ricordare i principali passaggi attraverso cui si snoda la vicenda richiamata: il 14 aprile 2000 il Consiglio Regionale approva la delibera legislativa che prevede l'istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio; il Governo rinvia alla Regione il provvedimento sostenendo che lo stesso non rientra nelle competenze della Regione speciale; il 6 giugno 2000 il Consiglio regionale riapprova la delibera legislativa istitutiva delle quattro nuove Province, con la sola aggiunta di comma che richiama la legge regionale n. 4 del 1997; il Presidente del Consiglio dei ministri promuove ricorso di legittimità costituzionale; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 230 del 6 luglio 2001, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale e riconosce che rientra nelle competenze della Regione Sardegna l'istituzione di nuove Province nel suo territorio, anche in deroga alla generale disciplina in materia di istituzione di nuove Province.

¹³ La formula “ordinamento degli enti locali”, infatti, non ricomprende solo la “mera organizzazione” ma anche la istituzione delle Province. A conferma, il giudice costituzionale richiama la disciplina dettata in materia di ordinamento degli enti locali dalla Regione Sicilia – alla quale la novella del 1993, come si evince dai lavori preparatori richiamati dalla Corte, intendeva uniformare la disciplina statutaria anche delle altre Regioni speciali – che pacificamente riconosce alla legge regionale la competenza ad istituire nuove Province, e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che disciplina ugualmente con una legge regionale il procedimento istitutivo di nuove Province. Si ragiona dunque, anzitutto, sulla portata della legge costituzionale n. 2 del 1993: “l'intento”, afferma la Corte, era quello di “equiparare, sul punto in questione, l'autonomia [delle altre Regioni speciali] a quella già riconosciuta alla Regione siciliana” (sentenza n. 230 del 2001, punto 3.1 considerato in diritto): “si realizza così – osserva in proposito G. PASTORI (*La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali: tra la l. 142/1990 e la l.c. 2/1993*, in *Le Regioni*, 1994, n. 3, 656) – il risultato di armonizzare tra di loro gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e, insieme, di integrare e completare i poteri di cui queste in precedenza disponevano al riguardo a titolo e con oggetto diverso, rimediando, come si dice nei lavori preparatori della l.c. 2/1993, ad una palese disegualianza di trattamento giuridico: cosa che di per sé basterebbe a giustificare la notevole rilevanza della legge”.

L'intento “equiparativo” della novella costituzionale, dunque, si riflette necessariamente sulla interpretazione del testo, generando – come osserva G. DEMURO annotando la pronuncia – una “impostazione interpretativa che ha sempre privilegiato nel dibattito istituzionale la *eguaglianza nella specialità*, nel senso che competenze normative eguali devono essere interpretate in modo eguale” (*La istituzione di nuove Province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, 171; corsivo nel testo).

¹⁴ D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, 174; corsivi aggiunti.

cui le autonomie locali sono una parte del sistema regionale e non una parte del sistema statale”⁽¹⁵⁾, sancendo la “piena acquisizione ad opera delle Regioni dei loro poteri in materia di enti locali con conseguente dismissione dei poteri [fino ad allora] detenuti dagli organi centrali dello Stato”⁽¹⁶⁾. La legge costituzionale n. 2 del 1993 viene quindi interpretata come “un tassello nella costruzione di un sistema regionalistico più vicino ad un sistema federale, in cui il sistema amministrativo interno della Regione sia un sistema su cui la Regione abbia *padronanza*”⁽¹⁷⁾.

La prospettiva della “padronanza” trova conferma anche nell’amplessima estensione materiale della nuova competenza legislativa acquisita dalla Regioni speciali, che avrebbe ad oggetto “tendenzialmente l’intero ordinamento delle autonomie locali nella regione, l’intero arco delle materie contemplate nella l. 142/1990”, consentendo quindi “la concreta costruzione del «sistema

¹⁵ Così G. FALCON (*Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1994, n. 3, 672), che considera il nuovo assetto dei rapporti tra Regioni speciali ed enti locali come “una soluzione che certamente avvicina di più il regionalismo alla strutturazione dei rapporti tra le diverse comunità territoriali caratteristica di un sistema federale” (*ibidem*).

In tema v. anche le osservazioni di G. DEMURO sulla legge regionale n. 4 del 1997, che dà attuazione alla legge costituzionale n. 2 del 1993, e sulla connessa configurazione della Regione come centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali (*La istituzione*, cit., 173, rievocando la formula che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 343 del 1991, punto 5.1 considerato in diritto, riferiva alla legge n. 142 del 1990). Cfr. sul punto anche G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, n. 4, 641 ss.

¹⁶ S. BARTOLE, *I nuovi poteri regionali in materia di ordinamento degli enti locali tra riforma delle istituzioni costituzionali e riassetto del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1994, 764.

¹⁷ G. FALCON, *Problemi e modelli*, cit., 673; corsivo aggiunto. In particolare, l’A. – dopo aver precisato che “si sa che le Regioni hanno la potestà legislativa e la potestà amministrativa, ma si deve aver chiaro che il baricentro è l’autonomia amministrativa, e che l’autonomia legislativa serve in sostanza alle Regioni per disciplinare l’azione amministrativa, quale garanzia e strumento di maggior pienezza all’autonomia amministrativa” – sottolinea che “il problema della padronanza del «sistema amministrativo interno» alla regione è forse [...] il punto nodale, il baricentro (la parola «padronanza» non deve spaventare, se si tiene presente che essa è qui usata per implicare la titolarità dei compiti e delle responsabilità, non certo per suggerire un rapporto ‘tirannico’ [...]). Alle Regioni speciali, fin dall’inizio, fu dato un maggiore ‘dominio’ – sempre nel senso detto – del sistema amministrativo interno: e questa riforma viene ad aumentarlo, esasperando ulteriormente, per così dire, quella separazione della realtà regionale italiana in una realtà per la quale vale l’art. 128 Cost. (cioè per la quale le autonomie locali sono, nonostante i molti, moltissimi intrecci e raccordi, un qualcosa di tendenzialmente intangibile per le Regioni) e una realtà per la quale le autonomie locali costituiscono tendenzialmente (anche se non affatto senza limiti [...]) qualcosa di interno e ‘disponibile’” (*ivi*, 672).

Cfr. sul punto anche P. CARETTI, che considera la legge costituzionale n. 2 del 1993 – insieme alla legge n. 142 del 1990, “per la parte in cui consente oggi alle Regioni di diritto comune, nei limiti fissati dalla legge stessa, di intervenire nella riorganizzazione non solo territoriale, ma anche funzionale degli enti locali infraregionali” – “solo un primo passo verso la costruzione di quella «posizione di centralità che», secondo le parole della Corte costituzionale, «le Regioni vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali» (sent. 343/1991)” (*La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, n. 4, 715-716). Tale orientamento è condiviso da G. PASTORI, il quale attribuisce alla legge costituzionale n. 2 del 1993 “anche un valore esemplare, anticipatorio, di quanto dovrebbe essere consacrato in generale in una – si spera – non lontana modifica costituzionale, che dovrebbe essere informata, come si annuncia, ad un indirizzo di forte devoluzione di poteri alle Regioni a carattere neoregionalista o federalista secondo il modello tedesco” (*La potestà legislativa*, cit., 659), “preannunciando” la revisione del Titolo V, Parte II, Cost.

In tema v. anche G. VESPERINI, *I “signori” dell’ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 771 ss.

delle autonomie locali» in ciascuna regione” (18). Non va peraltro dimenticato che la “autonomia concessa alla Sardegna” era stata considerata, già diversi decenni prima dell’approvazione della legge costituzionale in oggetto, “anche, entro i limiti stabiliti, autonomia di organizzazione interna amministrativa” (19) e di ampiezza tale che “tutta la materia relativa alla provincia, e si può aggiungere in genere agli enti locali (artt. 44, 45 e 46), gode in Sardegna di un particolare regime attuato proprio per meglio garantire ed assicurare l’autonomia in applicazione a quanto stabilito, come regola fondamentale nel nuovo ordinamento statale, dall’art. 5 della Costituzione” (20).

1.2.2. (Segue) *La legge regionale come strumento della “padronanza” e i limiti della prospettiva “regionocentrica” (primi cenni e rinvio)*

Una significativa conferma della portata innovativa della legge costituzionale n. 2 del 1993 si rinviene nella sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 6 luglio 2001, nella quale la Corte “sembra offrire una lettura interessante e, se così la si può definire, «Regione-centrica» dell’assetto istituzionale” (21), ridonando “attualità alle riflessioni emerse nei primi commenti alla legge costituzionale” (22). Tra questi, non mancavano letture – che la Corte ha inteso confermare – favorevoli alla collocazione delle autonomie locali all’interno dell’ordinamento regionale, scaturenti dal presupposto che “l’ordinamento locale, nel rispetto e in attuazione dei principi costituzionali, non può non essere demandato nel suo insieme alla *legge regionale*, come di recente previsto per le Regioni speciali dalla l.c. 2/1993” (23). Ragionando quindi sul valore e sulla portata innovativa della legge costituzionale n. 2 del 1993 (a sua volta espressione dell’art. 116 Cost.), anche per come essa viene interpretata dalla Corte, trova sostegno l’argomento per cui la legge regionale (nel caso della Sardegna, adottata ai sensi dell’art. 3 statuto, come modificato dalla legge cost. 2/1993) rappresenta

¹⁸ Così G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 657 e 659, che in proposito precisa: “si può allora ritenere che formi oggetto della nuova competenza esclusiva l’assetto territoriale dei Comuni e Province e di ogni altro ente locale [...] e l’ordinamento dei Comuni, delle Province e di ogni altro ente locale con riguardo alle funzioni, alle strutture, alle regole di funzionamento e di gestione e alle forme associative e di cooperazione, nonché all’aspetto dei controlli, mentre il profilo della finanza locale andrebbe riportato a coerenza con la nuova competenza o in sede di norme di attuazione o di modifica statutaria con legge ordinaria quando prevista”: *ivi*, 663).

¹⁹ Così G. CONTINI, *Note*, cit., 9.

²⁰ *Ivi*, 10.

²¹ D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali*, cit., 175.

²² Come ricorda D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali*, cit., 178.

²³ Così G. PASTORI, *Gli enti locali nella riforma dell’ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1995, n. 4, 639, corsivi aggiunti.

lo strumento attraverso il quale la Regione esercita il proprio "dominio" (o "padronanza") sull'ordinamento degli enti locali dislocati all'interno del suo territorio.

Distinto ma connesso problema è quello riguardante i limiti del dominio (o padronanza) della Regione speciale sul proprio ordinamento locale ⁽²⁴⁾. Il rischio più grave connesso alla "padronanza" della Regione speciale sul proprio ordinamento locale è rappresentato in particolare dall'affermarsi di forme di "regionocentrismo" che determinano una riduzione dei margini di autonomia degli enti locali infraregionali ⁽²⁵⁾, ponendosi in contrasto non solo con l'art. 114 Cost., ma, alla base, con lo stesso art. 5 Cost. ⁽²⁶⁾. Già prima della riforma del Titolo V (ma dopo la legge costituzionale n. 2 del 1993), infatti, il "valore generale e pervasivo dell'autonomia locale, ex artt. 5 e 128 Cost., anche nell'ambito delle Regioni speciali" era stato messo in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale (seppur non frequente) ⁽²⁷⁾: "inequivoca" ⁽²⁸⁾ appare in proposito la

²⁴ Il quadro complessivo dei limiti alla padronanza della Regione speciale sul proprio sistema amministrativo interno viene tracciato, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, da G. FALCON (*Problemi e modelli*, cit., 673 ss.), che li suddivide in due tipi: limiti "esterni" (o esprimibili per quantità) e limiti "interni" (o definibili per qualità). Tra i primi l'Autore annovera: la perdurante esistenza di enti vari facenti direttamente capo allo Stato; la perdurante esistenza di connessioni tra funzioni statali e funzioni e realtà degli enti locali territoriali (contiguità con l'amministrazione statale che si traduce in rapporti di gerarchia); la presenza di zone dell'ordinamento locale "in posizione dubbia", come quella dei segretari comunali, nelle Regioni speciali dove questi non siano già funzionari comunali; i controlli sugli organi degli enti locali, svolti, a seconda delle diverse realtà regionali, dalle stesse autorità locali o da organi statali; il collegamento diretto, per molti profili, tra la finanza degli enti locali e la finanza statale. Il principale limite "interno", attinente alla qualità della potestà legislativa attribuita in materia ordinamentale alle Regioni speciali, è individuato nel limite delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali" gravante sulla legislazione primaria regionale (su cui *infra*, par. 3.2).

²⁵ Come rilevato, da ultimo, da L. CASTELLI, che – riferendosi alla legge cost. 2 del 1993 – osserva che "se poteva cogliersi l'intenzione – certamente meritoria – di «prendere sul serio» i nuovi margini di autonomia che la riforma apriva loro, dando vita a soluzioni che fossero espressione di genuina specialità, non è chi non veda nascondersi l'insidia di un irragionevole affievolimento delle garanzie di autonomia per gli enti locali che insistono in quelle realtà, rispetto a quelli che si trovano sul restante territorio nazionale" (*Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, 5).

Si tenga conto, a riguardo, che – secondo la ricostruzione di P. CARETTI – ciò che spinse il Costituente a riservare allo Stato ogni competenza ordinamentale in ordine agli enti locali infraregionali fu anche "il timore di tentazioni prevaricatrici delle Regioni a danno dell'autonomia degli enti locali «di tradizione»", sulla scorta di "una sorta di presunzione di colpevolezza, in termini di accentramento, a carico della Regione" (*La riforma*, cit., 712).

Timore, invero, condiviso dagli enti locali, i cui organismi associativi "spesso hanno in realtà cercato piuttosto di valorizzare la diretta dipendenza statale, talvolta *contro* le Regioni. I Comuni e le Province molto spesso hanno preferito un «padrone» statale da una parte più lontano, dall'altra più forte (e perciò più capace di farsi carico dei loro problemi), rispetto ad un «padrone» regionale in qualche modo troppo vicino (e perciò maggiormente conflittuale) e tuttavia più debole nella capacità di risolvere i problemi": così G. FALCON (*Problemi e modelli*, cit., 684), il quale, con specifico riferimento alle Province, richiamando la "storica coincidenza tra la Provincia come ente autonomo e la Provincia come circoscrizione statale", osserva che "non possiamo nasconderci che la grande propensione delle popolazioni locali all'istituto provinciale è stata in larga misura rivolta più ad ottenere in realtà la parte statale della provincia che ad ottenere la parte autonomistica" (*ivi*, 674).

²⁶ Si rinvia in proposito alle considerazioni sviluppate *infra*, par. 3.3.2.

²⁷ Come ammette lo stesso G.C. DE MARTIN, autore del passo citato (*Regioni e autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, 2004, n. 1, 9).

²⁸ G.C. DE MARTIN, *ibidem*.

sentenza n. 83 del 1997, in cui si afferma che “la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive”⁽²⁹⁾.

La situazione non è cambiata dopo la revisione del Titolo V. Anzi, ad avviso di diversi osservatori, l'esigenza di forme più ampie di autonomia per gli enti locali, rafforzatasi a seguito della riforma costituzionale, si impone anche alle Regioni speciali – “superando” l'ostacolo della competenza esclusiva loro spettante in materia di enti locali – proprio in base all'art. 5 Cost. (anche in ragione di quanto disposto nel suo ultimo comma, che impone anche alla legge regionale il rispetto dell'autonomia locale)⁽³⁰⁾.

1.2.3. Un'interpretazione alternativa della legge costituzionale n. 2 del 1993: l'ampliamento dell'autonomia degli enti locali nelle Regioni speciali

Va inoltre richiamata una lettura della legge costituzionale n. 2 del 1993 – per molti versi antitetica a quella prevalente che si è dianzi ricordata – che mette profondamente in discussione la “padronanza”, secondo cui l'innovazione costituzionale non sarebbe stata introdotta al fine di rendere tutte le Regioni speciali, come già lo era *ab origine* la Regione Sicilia, definitivamente “padrone” del “proprio” ordinamento locale, ma allo scopo di estendere anche agli enti locali ricompresi nel loro territorio i maggiori spazi di autonomia previsti dalla legge n. 142 del 1990⁽³¹⁾.

²⁹ Punto 3 considerato in diritto. Il “nucleo essenziale” dell'autonomia locale garantito dall'art 5 Cost. attiene in primo luogo alle funzioni, ma – a maggior ragione – si estende alla loro stessa esistenza.

Nella pronuncia, in particolare, viene riconosciuto “il carattere cogente ed espansivo del principio autonomistico [del quale] l'intera Repubblica è chiamata a promuover[e] l'attuazione” (punto 3 considerato in diritto) e l'art. 5 Cost. viene configurato – in ragione del “suo impegnare la Repubblica, e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie” – come “l'implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla Regione e alle Province autonome” (punto 3 considerato in diritto). La Corte offre in tal modo una risposta indiretta al principale interrogativo suscitato dalla riforma del '93, e cioè “se la traslazione del baricentro del sistema delle autonomie locali dallo Stato alla regione, non possa anche tradursi in una disparità di trattamento di alcune di esse rispetto ad altre – e fino a che punto eventualmente ciò sia tollerabile –, tenuto conto del fatto che il loro comune fondamento nell'art. 5 Cost. non ammette alcun limite di ordine territoriale” (così L. CASTELLI, *Autonomia locale*, cit., 5).

In commento alla decisione si veda T. GROPPI, *Principio costituzionale di autonomia locale e Regioni a statuto speciale: la Corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, n. 2, 811 ss.

³⁰ Cfr. sul punto G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 7.

³¹ Cfr. in proposito G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 7. Il dato è confermato, più di recente, da L. CASTELLI, *Autonomia locale*, cit., 2 e 3.

In questa prospettiva, si immaginavano le Regioni speciali come soggetti in posizione di “avanguardia” nell’impegno a valorizzare l’autonomia degli enti locali di base⁽³²⁾.

Questa lettura, tuttavia, è stata sostanzialmente smentita dai fatti. Le Regioni speciali, infatti⁽³³⁾ hanno interpretato l’assegnazione di maggiori poteri in materia di enti locali come occasione per rafforzare se stesse (e non gli enti locali nel loro territorio), e dunque – come prima si accennava – in chiave “regionocentrica”⁽³⁴⁾, mostrando un’attenzione più per il riassetto territoriale (di cui hanno fatto le spese anzitutto gli enti intermedi) che per il decentramento delle funzioni, nel segno, per l’appunto, di un’accentuazione del centralismo regionale⁽³⁵⁾. La realtà attuale appare pertanto caratterizzata da un trattamento deteriore degli enti locali all’interno delle Regioni speciali⁽³⁶⁾,

³² L’auspicio formulato nel 1993, in sede di approvazione della legge costituzionale in esame, viene peraltro riproposto anche dopo l’approvazione della riforma del Titolo V (che avrebbe rafforzato le garanzie di maggiore autonomia a favore degli enti locali minori anche all’interno del territorio delle Regioni speciali: vedi in proposito la lettura affacciata *infra*, par. 1.2.3): “se si vuole prendere effettivamente sul serio l’opportunità offerta dalla riforma del Titolo V – osservava infatti nel 2004 G.C. DE MARTIN (*Regioni e autonomie*, cit., 12) – le Regioni speciali possono contribuire in modo significativo [all’obiettivo di garantire maggiori spazi di autonomia agli enti locali minori], a condizione di diventare realmente una sede di sperimentazione di più avanzate forme di autonomia locale, diventando in qualche modo il «traino» della trasformazione in senso autonomistico dell’intero sistema statale”.

³³ Come rileva lo stesso DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 8.

³⁴ Osserva in proposito L. CASTELLI che negli ordinamenti differenziati “si conserva in tutta la sua interezza una cornice regionale di ordinamento degli enti locali, che si sostituisce a quella statale, ma ne riproduce – in miniatura – un’impostazione ormai del tutto avulsa dal contesto di riferimento, per la tendenza a mantenere integralmente accentrata a livello regionale una competenza generale di ordinamento degli enti locali, che non tiene conto né degli spazi da ritagliare al legislatore statale, né di quelli da affidare alla disponibilità di ciascun ente locale” (*Autonomia locale*, cit., 15).

³⁵ Sul punto la conclusione di DE MARTIN è tutt’altro che incoraggiante: “In definitiva, si può quindi tracciare un bilancio in chiaroscuro, sulla condizione degli enti locali nelle regioni speciali prima della riforma del Titolo V, sottolineando che gli aspetti problematici sembrano per molti versi prevalenti nelle regioni dove si sono consolidate propensioni marcatamente regionocentriche, non solo volte a guidare dal centro l’autonomia locale, ma anche a ridimensionarne consistentemente la portata: propensioni a maggior ragione censurabili alla luce di talune importanti acquisizioni sancite per gli enti locali dalle riforme nazionali (ad esempio in relazione alle conseguenze del principio di sussidiarietà)” (*Regioni e autonomie*, cit., 9).

³⁶ L’espressione è utilizzata da L. CASTELLI, che osserva a riguardo che le Regioni speciali “hanno non di rado concepito in termini di sovraordinazione gerarchica i loro rapporti con i livelli di governo sottostanti, manifestando il più delle volte visioni centralistiche, tese a governare dall’alto l’autonomia, quando non a comprimerla del tutto” (*Autonomia locale*, cit., 1 e 2). In tema si v. A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, 818 e i dati pubblicati in *Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Quaderno n. 20, Formez, 2004.

La persistenza di una visione gerarchica delle istituzioni territoriali – responsabile delle tendenze regionocentriche, ma anche statocentriche – è considerata da G.C. DE MARTIN il dato culturale all’origine delle difficoltà che incontrano le proposte tese a valorizzare il ruolo della Provincia: “la difficoltà di talune proposte ad adottare scelte che valorizzino effettivamente l’autonomia locale anche sul versante della nuova provincia – osserva infatti l’Autore – si legano probabilmente pure alla persistenza di una visione per così dire gerarchica delle istituzioni territoriali (statocentrica o regionocentrica), frutto di una cultura della dipendenza nei rapporti tra i vari livelli istituzionali che è, fra l’altro, in netto contrasto con l’impostazione policentrica del nuovo art. 114 Cost. Di qui la necessità, oltre che di accelerare una coerente attuazione del disegno costituzionale volto a rafforzare le responsabilità autonome delle collettività comunali e provinciali, di accompagnare la riforma con percorsi di adeguamento culturale e formativo (anche) degli stessi protagonisti delle istituzioni locali (amministratori e dirigenti amministrativi), che debbono concorrere a realizzare un obiettivo così impegnativo, sia stimolando una corretta impostazione del processo riformatore a livello legislativo, sia

rispetto al quale l'abolizione del livello di governo provinciale (nel caso in esame) potrebbe rappresentare l'esito più estremo e, per così dire, definitivo.

1.2.4. (Segue) La riproposizione del favor per l'autonomia locale nelle Regioni speciali a seguito della riforma del Titolo V: l'interpretazione della c.d. clausola di maggior favore in riferimento anche all'autonomia degli enti locali infraregionali

Un'ulteriore applicazione della tesi secondo cui, dopo la riforma del Titolo V, Parte II, Cost., si riducono i margini di intervento delle Regioni speciali sull'ordinamento locale (maggiormente garantito nella sua autonomia dalla novella costituzionale) ⁽³⁷⁾ consentirebbe, ad avviso di alcuni osservatori, di interpretare la c.d. clausola di maggior favore per le Regioni speciali in modo che si applichi anche all'autonomia *locale* ⁽³⁸⁾, imponendo dunque alle Regioni speciali di assegnare agli enti locali dislocati nel proprio territorio margini di autonomia più ampi rispetto ai "minimi" definiti a livello nazionale dalle norme del Titolo V novellato ⁽³⁹⁾.

essendo in grado di concretare sul piano amministrativo e normativo locale percorsi di autoriforma che siano espressione di un'autonomia praticata, e non solo rivendicata" (*Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in *Amministrazione in cammino*, maggio 2009, 10).

³⁷ In realtà la Corte costituzionale, nella sentenza n. 48 del 2003, afferma che tale potere resta intatto, ma "probabilmente questa affermazione, del tutto incidentale, ha il solo scopo di salvaguardare il principio della specialità, senza arrivare ad esprimere, tra l'altro, un orientamento difforme da altre recenti sentenze, che hanno riconosciuto l'esistenza di limiti «trasversali» anche per le regioni speciali (ad esempio la n. 536/02)" (G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 11).

³⁸ Osserva in proposito G.C. DE MARTIN che "non si può non affermare, in via preliminare, la necessità che i nuovi principi e le nuove garanzie dell'autonomia locale debbano essere riconosciuti per tutti i comuni e province della Repubblica. Con la conseguenza che appare impossibile oggi configurare un potere delle regioni speciali di ordinamento degli enti locali della medesima latitudine prevista dalla legge costituzionale 2/93. Su tali basi, dovrebbe essere quindi verosimilmente interpretata anche la portata di quanto previsto nell'art. 10 della legge costituzionale 3/01, laddove si prevede un adeguamento (automatico) per le «forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite», evitando di circoscrivere al solo livello dell'autonomia regionale, come sembra finora emergere dai primi orientamenti applicativi, la portata della garanzia di adeguamento" (*Regioni e autonomie*, cit., 9).

³⁹ Cfr. in proposito G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 11. D'altronde la stessa padronanza delle Regioni speciali sul sistema amministrativo locale era stata letta alla luce della "intrinseca interdipendenza fra autonomia regionale e autonomia locale". Così G. PASTORI, che osserva in proposito: "si potrebbe dire sinteticamente che le competenze regionali in tema di enti locali apparivano piuttosto come il riflesso del rapporto della Regione con lo Stato che come il portato delle specificità proprie dell'assetto locale di ciascuna regione. È altrettanto noto però che la successiva attuazione dell'ordinamento regionale ha messo via via in rilievo l'intrinseca interdipendenza fra autonomia regionale e autonomia locale: mostrando, da un lato, come la funzione di governo regionale potesse efficacemente esplicarsi solo in presenza di un assetto delle autonomie locali rispondente alle caratteristiche delle popolazioni e del territorio in grado di ricevere ed esercitare efficacemente le funzioni di amministrazione ad esso spettanti e, dall'altro, come tale assetto non potesse che definirsi nella sua organicità altro che in sede regionale, pur entro un quadro di principi stabilito dalla legislazione nazionale ed attraverso il concorso e l'iniziativa delle popolazioni e dei soggetti locali. Dalla spartizione in verticale delle competenze fra Stato e Regioni in materia si è passati perciò via via alla distribuzione di ruoli in orizzontale, così da riservare allo Stato eminentemente la fissazione dei principi informatori generali dell'assetto delle autonomie locali e delle Regioni (anche a quelle ordinarie entro i limiti consentiti dalle norme

In realtà, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sono state avanzate due diverse possibili letture, entrambe estensive: oltre all'interpretazione appena richiamata, vi è chi ha sostenuto⁽⁴⁰⁾ che le forme di maggiore autonomia introdotte dalla riforma andrebbero riferite a tutte le specie di autonomia (non solo quella regionale, ma anche locale; non solo quella territoriale, ma anche funzionale e privata). Vale richiamare, inoltre, la ricostruzione volta a sostenere un'interpretazione "a tutto campo" della clausola, che faccia sistema con l'art. 5 Cost. e fondata sull'applicazione del principio di leale collaborazione⁽⁴¹⁾.

Tuttavia, la lettura prevalente ritiene insuperabile il tenore letterale della disposizione, che riferisce alle sole Regioni (speciali) le forme di maggiore autonomia⁽⁴²⁾. L'interpretazione estensiva è stata inoltre smentita – oltre che, come vedremo, dalla legislazione regionale speciale – anche dalla legislazione (nazionale) attuativa della riforma del Titolo V: l'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, "nel prefigurare l'applicazione del nuovo quadro anche nell'ambito delle regioni speciali, mantiene l'ambiguità già presente nell'art. 10 della legge costituzionale 3/01, incentrando l'attenzione sulla sola dimensione dell'autonomia regionale"⁽⁴³⁾. Inoltre, è stata la stessa Corte costituzionale a convalidare la lettura restrittiva della clausola in esame, affermando in modo inequivocabile come "l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi

costituzionali, in particolare dall'art. 128 Cost.) la definizione concreta e specifica di tale assetto" (*La potestà legislativa*, cit., 657-658).

⁴⁰ A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti VIII. Studi dell'anno 2004, Torino, 2005, 247 ss.

⁴¹ Il riferimento è all'analisi di A. RUGGERI, *La legge La Loggia*, cit., 815 ss. La tesi è riproposta, da ultimo, L. CASTELLI, il quale osserva come sembri "in fin dei conti più aderente alla traiettoria evolutiva del regionalismo italiano, per come si è inverteva da ultimo nella riforma del Titolo V e per come pare ogni tanto riaffiorare carsicamente nella stessa giurisprudenza costituzionale, una lettura dei rapporti tra autonomia locale e specialità regionale che superi la logica dei "compartimenti stagni" e che consenta di ricercare un punto di equilibrio più avanzato, in cui l'indicazione di valore contenuta nell'art. 5 possa essere complessivamente soddisfatta ridimensionando l'ampiezza del potere ordinamentale delle regioni speciali, per riconoscere anche nei territori governati dalla specialità l'esistenza di alcuni indisponibili vincoli di sistema. Un passaggio per certi versi utile in questa direzione e che a maggior ragione non andrebbe perso di vista, si rinviene nella sentenza n. 370 del 2006, laddove la Corte precisa – seppur in riferimento alle (sole) nuove competenze invocabili dalle regioni speciali in nome dell'art. 10 – che i legislatori speciali dovranno in ogni caso disciplinare il settore rientrando nell'ambito della propria potestà legislativa «nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate». [...] In ogni caso e per concludere su questo punto, non si auspica affatto una riproposizione della logica (fuorviante) dell'uniformità di trattamento dell'autonomia locale sull'intero territorio nazionale, ma semplicemente la presa d'atto da parte delle regioni speciali dell'esistenza di alcune fondamentali «invarianti di sistema» – quali le funzioni fondamentali degli enti locali, l'autonomia normativa e finanziaria, il venir meno dei (vecchi) controlli –, che sono emanazione diretta del caposaldo dell'art. 5 e come tali dovrebbero replicarne le generale pervasività ed innervare l'ordinamento tutto" (*Autonomia locale*, cit., 16).

⁴² Si veda, per tutti, A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 176.

⁴³ Così G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 12.

esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali”⁽⁴⁴⁾. Si consideri infine che i più ampi margini di autonomia reclamati per gli enti locali anche (e, potenzialmente, soprattutto) all’interno delle Regioni speciali, riguardano essenzialmente i controlli (soppressi nel nuovo Titolo V) e le funzioni, a partire da quelle normative (statutarie e regolamentari)⁽⁴⁵⁾. Elementi rispetto ai quali si fa comunque valere non propriamente il vincolo derivante dall’art. 114 Cost. (che riguarda l’esistenza dell’ente), ma l’art. 118, del quale si ribadisce la necessaria integrale applicazione anche all’interno delle Regioni speciali⁽⁴⁶⁾. Nulla si dice in merito alla loro sopravvivenza: ma è implicito che questa sarebbe ancor più intangibile.

1.3. L’istituzione delle Province “nuove” con legge regionale (in base ad un procedimento di riassetto generale delle circoscrizioni provinciali stabilito ad hoc)

Le “nuove” Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell’Ogliastra e di Olbia-Tempio sono state istituite sulla base di un procedimento specificamente disciplinato dal Capo I della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4 (ora abrogato a seguito dell’approvazione del primo dei dieci *referendum* del 6 maggio 2012)⁽⁴⁷⁾. Tale legge, in particolare, ha stabilito due diverse procedure per la formazione di nuove Province: una procedura volta a determinare il “Riassetto generale delle circoscrizioni provinciali”, da utilizzare in sede di prima applicazione dell’atto

⁴⁴ Sentenza n. 370 del 2006, punto 4.2.2 considerato in diritto.

Non sono però mancati segnali in controtendenza, seppure manifestatisi prevalentemente a livello politico-istituzionale: vale ricordare in proposito l’intesa interistituzionale formalizzata a Cagliari il 20 marzo 2003 tra tutte le regioni speciali e province autonome con le rappresentanze degli enti locali nel rispettivo territorio, volta specificamente a sancire “un’interpretazione di *favor* per comuni e province in ordine all’estensione delle garanzie di maggiore autonomia previste dal nuovo quadro costituzionale” (richiamata da G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 12; l’intesa, siglata a margine del Convegno nazionale su “Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome”, è riportata nel volume *Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Quaderno n. 20, Formez, 2004, 256).

Il quadro delle iniziative politiche appare comunque molto variegato: si consideri in proposito che, a fronte dall’intesa interistituzionale cagliaritano, va registrata la più recente “Dichiarazione di Aosta”, sottoscritta dai Presidenti delle Regioni speciali e delle Province autonome e dai Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli delle Regioni speciali e delle Province autonome il 2 dicembre 2006, nella quale invece si afferma, tra l’altro, che “le autonomie speciali, dotate di potestà primaria in materia di enti locali, costituiscono un sistema integrato ed omogeneo con i medesimi e, in tale ambito, ben potrebbero prevedersi da parte di ciascuna Regione sistemi differenziati anche attinenti agli organi degli enti intermedi (Province) in ipotesi *non a costituzione elettiva ma di rappresentanza di secondo livello*” (cfr. il testo della dichiarazione, pubblicato in *Astrid-online*; corsivi aggiunti).

⁴⁵ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 9 e 10.

⁴⁶ Cfr. sul tema G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 11.

⁴⁷ V. *supra*, nota 1.

normativo, che forma oggetto del Capo I; un procedura “ordinaria” per l’istituzione di nuove Province ⁽⁴⁸⁾ e la modificazione delle circoscrizioni provinciali, che forma oggetto del Capo II.

La procedura per il riassetto generale delle circoscrizioni provinciali prevede una “regia” della Giunta e specificamente dell’Assessore regionale competente in materia di enti locali, il quale dà avvio al procedimento convocando apposite conferenze su base provinciale, al fine di coordinare l’iniziativa dei Comuni in materia. Lo schema di nuovo assetto provinciale, corredato dai pareri espressi su di esso dai consigli provinciali, contenente la previsione di tutte le Province dell’isola e l’indicazione dei Comuni che di ciascuna di esse potrebbero far parte, viene poi presentato dalla Giunta al Consiglio regionale per l’approvazione ⁽⁴⁹⁾. L’iniziativa per la costituzione delle Province viene esercitata dai Comuni, e specificamente dai Consigli comunali, chiamati ad approvare lo schema di nuovo assetto provinciale con deliberazione adottata all’unanimità dei votanti, ovvero a maggioranza dei quattro quinti dei componenti ⁽⁵⁰⁾. In questa procedura il *referendum* delle popolazioni interessate ⁽⁵¹⁾ è solo eventuale, poiché la sua indizione è prevista nel caso in cui il Comune abbia deliberato l’adesione allo schema di riassetto senza raggiungere le ampie maggioranze prima indicate ⁽⁵²⁾; esso, inoltre, è definito “consultivo” dall’art. 7, ma il successivo art. 10 prevede che la “giunta regionale propone un disegno di legge di riassetto generale delle circoscrizioni delle Province della Sardegna, *tenendo conto* della volontà espressa dai consigli comunali e dalle consultazioni popolari” (corsivi aggiunti).

⁴⁸ L’aggettivo “ordinario” si ritrova nello stesso titolo della l.r. 4 del 1997, che così recita, distinguendo i due diversi procedimenti: “Riassetto generale delle province e procedure *ordinarie* per l’istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali” (corsivi aggiunti).

⁴⁹ V., in proposito, l’art. 4 (attività preparatoria).

⁵⁰ Così recita l’art. 5 (Iniziativa dei comuni): “1. L’iniziativa per la costituzione delle province viene esercitata, entro tre mesi dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione della deliberazione del Consiglio regionale di approvazione dello schema di assetto provinciale, dalla maggioranza dei comuni dell’area interessata che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell’area stessa, con deliberazione adottata all’unanimità dei votanti, ovvero a maggioranza dei quattro quinti dei componenti. 2. Il Consiglio comunale adotta una deliberazione contenente una delle seguenti alternative: a) approvazione dello schema di assetto provinciale; b) richiesta di inserimento in altra Provincia definita nello schema medesimo; c) proposizione di una diversa definizione della Provincia cui si vuole appartenere. 3. Nel caso di cui alla lettera c) la deliberazione del comune deve ottenere l’adesione di due terzi dei comuni, che rappresentino almeno i due terzi della popolazione complessiva dell’area individuata. [...]”.

⁵¹ Da svolgersi però, in questo caso, a livello comunale e non provinciale.

⁵² Cfr. sul punto l’art. 7 (*Referendum* delle popolazioni interessate), comma 1, della l.r. 4 del 1997. Si riportano di seguito i commi successivi dell’articolo, che prevedono un’ulteriore ipotesi di *referendum* eventuale: “2. Si procede altresì al *referendum* qualora ne faccia richiesta, entro tre mesi dall’ultimo giorno di pubblicazione della delibera del Consiglio comunale, ovvero, dalla mancata deliberazione anche a seguito della procedura di cui al comma 4 dell’articolo 5, un decimo degli elettori, ovvero un quinto nei comuni con meno di mille abitanti o un ventesimo nei comuni con oltre ventimila abitanti ed in quelli in amministrazione straordinaria. 3. Nel caso in cui dal Consiglio comunale, o dalle istanze dei cittadini, siano emerse più proposte, esse sono poste tutte in votazione. 4. Il quesito o i quesiti da sottoporre alternativamente a *referendum* sono espressi, in unica scheda, con la formula: “Volete voi che il comune di ... faccia parte della Provincia, denominata ..., comprendente i territori dei comuni di ...?”. [...]”.

Il percorso per la formazione del nuovo ordinamento provinciale – conformemente alla procedura di riassetto generale delle circoscrizioni delle Province prevista dal Capo I della legge regionale n. 4 del 1997 e in base alla delimitazione dei relativi territori operata dalla deliberazione del Consiglio regionale del 31 marzo 1999⁽⁵³⁾ – si è quindi concluso con l'approvazione della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (*Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio*).

1.4. Le procedure "ordinarie" per la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province tra la legge regionale n. 4 del 1997 e la legge regionale n. 10 del 2002

Il Capo II della legge regionale n. 4 del 1997 – nel testo originario – disciplina la *modifica* delle circoscrizioni provinciali assegnando l'iniziativa ai Comuni che intendono transitare da una Provincia ad un'altra, e indicando nella legge regionale l'atto in grado di disporre il conseguente mutamento dell'assetto territoriale⁽⁵⁴⁾. In particolare, all'interno del procedimento si prevede l'obbligatoria consultazione delle popolazioni delle Province interessate dalla modifica delle circoscrizioni, attraverso un *referendum*⁽⁵⁵⁾, ma con due limitazioni. In primo luogo, il Consiglio regionale, a maggioranza dei tre quinti dei consiglieri assegnati, può deliberare di limitare la consultazione agli elettori dei soli Comuni interessati al passaggio ad un'altra circoscrizione provinciale, qualora i suddetti Comuni rappresentino meno di un quinto della popolazione e del territorio complessivi della provincia di provenienza⁽⁵⁶⁾. In secondo luogo, il vincolo di conformità

⁵³ I due atti prodromici alla formazione dei nuovi enti sono peraltro espressamente richiamati dalla legge in oggetto, che al primo comma dispone l'istituzione delle nuove Province "in attuazione dell'articolo 1 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4" – rinviando, al terzo comma, a quest'ultima per quanto da essa non diversamente disciplinato.

Successivamente all'entrata in vigore della l.r. 9 del 2001, il Consiglio regionale è intervenuto in materia con due provvedimenti legislativi di rilievo: la legge regionale n. 10 del 1° luglio 2002 (*Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla Legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4*) – anche questa abrogata a seguito del *referendum* del 6 maggio 2012 – che ha modificato la legge regionale n. 4 del 1997 e determinato gli adempimenti amministrativi conseguenti all'istituzione delle nuove Province (v. *infra*, par. 1.5.2, nota 80, le ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 48 del 2003, a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2002); e la legge regionale n. 10 del 13 ottobre 2003 (*Ridefinizione delle circoscrizioni provinciali*), con la quale sono state apportate delle rettifiche alla delimitazione e all'assetto delle circoscrizioni provinciali già approvato nel 1999.

Vale infine ricordare che l'11 maggio 2003 si è celebrato un *referendum* che mirava all'abrogazione della legge istitutiva delle Province "nuove", che tuttavia non ha raggiunto il *quorum* di partecipazione al voto necessario per la sua validità.

⁵⁴ Vedi artt. da 13 a 18.

⁵⁵ Così l'art. 16, comma 3: "Il *referendum* per la modifica di circoscrizioni provinciali è indetto nell'intero territorio delle province interessate dal mutamento di circoscrizioni ed hanno diritto al voto tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi in detto territorio".

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 16, comma 4.

al risultato del *referendum* è espressamente previsto, ma con specifico riferimento al disegno di legge concernente la modificazione delle circoscrizioni provinciali ⁽⁵⁷⁾ e non propriamente al (testo finale de) la legge regionale che tale modificazione dispone; tuttavia, il testo dovrebbe considerarsi “blindato”, configurandosi tale atto come una legge rinforzata, il cui contenuto è vincolato – proprio in virtù della forza cogente dell’art. 43, comma 2, statuto – all’esito delle consultazioni referendarie nelle quali si esprime la volontà – vincolante – delle popolazioni delle Province interessate dal mutamento territoriale ⁽⁵⁸⁾.

Quanto al procedimento di *formazione* di nuove Province, la legge regionale n. 4 del 1997 prevede egualmente l’iniziativa comunale ⁽⁵⁹⁾ e la legge regionale come atto istitutivo. Anche in questo caso è previsto un *referendum* obbligatorio delle popolazioni delle Province interessate, ma con le stesse modalità previste per l’espletamento del *referendum* per la modifica delle circoscrizioni provinciali ⁽⁶⁰⁾.

I procedimenti “ordinari” di modificazione delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove Province, stabiliti dal Capo II della legge regionale 4 del 1997, vengono modificati dalla legge regionale 1 luglio 2002, n. 10 (anch’essa abrogata, a seguito dell’approvazione del secondo dei dieci referendum del 6 maggio scorso) ⁽⁶¹⁾. La legge di riforma, tuttavia, interviene sui due procedimenti in maniera, almeno *prima facie*, contraddittoria: da un lato, all’interno della procedura istitutiva di nuove Province (che viene estesa anche alla fusione di Province esistenti), ribadisce con nettezza la necessità di un *referendum* della popolazione delle Province interessate, e il suo carattere vincolante (almeno rispetto al disegno di legge istitutivo delle nuove Province; ma valgono anche in questo caso le osservazioni in merito alla natura “rinforzata” della legge regionale in materia, che configurerebbe essenzialmente come “blindato” il testo della legge sottoposta all’approvazione del Consiglio regionale) ⁽⁶²⁾, pur in assenza di un espresso e specifico vincolo statutario in proposito:

⁵⁷ Così l’art. 17, comma 1: “Entro un mese dalla proclamazione del risultato del *referendum*, e in conformità al suo esito, la Giunta regionale presenta il disegno di legge concernente la modificazione delle circoscrizioni provinciali”.

⁵⁸ Vedi anche *infra*, par. 1.5.2, le considerazioni in ordine al ruolo della legge regionale come atto che “formalizza” le decisioni popolari in ordine ai processi di variazione territoriale.

⁵⁹ In particolare, l’iniziativa deve essere assunta dalla maggioranza dei Comuni dell’area interessata che rappresentino la maggioranza delle popolazione complessiva dell’area stessa (come recita il comma 2 dell’art. 19) – mentre il nuovo schema di assetto provinciale, predisposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio regionale, deve ottenere il consenso dei tre quarti dei consigli dei Comuni facenti parte delle Province interessate dalle variazioni territoriali (ai sensi dell’art. 19, comma 6).

⁶⁰ V. l’art. 19, comma 8.

⁶¹ V. *supra*, nota 1.

⁶² Così recitano i commi da 6 a 11 dell’art. 19 della l.r. 4 del 1997, così come modificati dalla l.r. 10 del 2002 (corsivi aggiunti): “6. Il Consiglio regionale, qualora ritenga che le province risultanti dalla proposta rispondono ai criteri di cui

l'art. 43, comma 2, dello statuto speciale, prescrive infatti il *referendum* obbligatorio e vincolante rispetto al procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali (ma il comma 11 dell'art. 19 novellato fa espresso riferimento alla presentazione, da parte della Giunta, "entro un mese dalla proclamazione del risultato favorevole del *referendum*, e in conformità al suo esito" del "disegno di legge concernente la *modificazione delle circoscrizioni provinciali*"...; corsivi aggiunti) ⁽⁶³⁾. Dall'altro lato, all'interno del procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali – e dunque nella sede in cui invece l'art. 43, comma 2, statuto, dovrebbe dispiegare il proprio specifico vincolo procedurale – scompare il riferimento al *referendum* obbligatorio e vincolante da parte delle popolazioni delle Province interessate dalla variazione territoriale ⁽⁶⁴⁾.

Le contraddizioni evidenziate – vedremo, più avanti, se effettive o solo apparenti – impongono di riflettere sulla presenza di vincoli procedurali imposti alle leggi regionali che

all'articolo 2, delibera di dar luogo a *referendum* per la consultazione della popolazione delle province interessate. 7. Il quesito da sottoporre a *referendum* è espresso con la formula: "Volete voi che sia istituita una nuova Provincia, denominata ..., comprendente i territori dei comuni di ...?", ovvero con la formula: "Volete voi che la Provincia di ... sia fusa con la Provincia di ...?". 8. Non appena avuta comunicazione della deliberazione adottata dal Consiglio regionale, il Presidente della Regione indice il *referendum* fissandolo per il giorno deliberato dalla Giunta regionale. 9. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se partecipa al voto un terzo degli aventi diritto e se ottiene la risposta affermativa della maggioranza dei voti validi. Altrimenti essa è respinta e non può essere riproposta prima che siano trascorsi cinque anni. 10. Si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui alla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum* popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna) e successive modificazioni e integrazioni. 11. Entro un mese dalla proclamazione del risultato favorevole del *referendum*, e in conformità al suo esito, la Giunta regionale presenta il disegno di legge concernente la modificazione delle circoscrizioni provinciali" (corsivi aggiunti).

⁶³ Tale formulazione appare come un implicito riconoscimento del carattere "accessorio" del procedimento referendario ex art. 43, comma 2, statuto sardo, all'interno della procedura istitutiva di nuove Province, secondo quanto si cercherà di sostenere *infra*, par. 1.5.2.

⁶⁴ Così recita l'art. 13 della l.r. 4 del 1997, così come modificato dalla l.r. 10 del 2002: "1. I comuni esercitano l'iniziativa per la modificazione delle circoscrizioni provinciali, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, approvando, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, una deliberazione con la quale si richiede il passaggio ad altra Provincia. Non possono esercitare l'iniziativa i comuni che abbiano mutato Provincia nei dieci anni precedenti in applicazione del presente articolo. [...] 3. Non sono ammesse discontinuità territoriali nelle circoscrizioni provinciali risultanti dalla proposta, salvo che per i territori delle isole minori e delle eventuali isole amministrative di comuni facenti parte di altra Provincia. Tuttavia il passaggio ad altra Provincia può essere richiesto anche da comuni il cui territorio non si trova al confine tra due province, purché identiche deliberazioni siano adottate, in un arco di tempo non superiore a sei mesi, anche da altri comuni la cui adesione all'iniziativa garantisca la continuità territoriale delle province e purché le circoscrizioni provinciali risultanti dalle loro deliberazioni rispondano ai requisiti di cui all'articolo 2. 4. Le deliberazioni dei comuni, divenute esecutive, sono trasmesse all'Assessore, il quale accerta che le stesse rispondano ai requisiti di cui ai commi 1 e 3 e ne dà atto con proprio decreto da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della Regione. 5. Contestualmente all'emanazione del decreto di cui al comma 4, l'Assessore invita le province le cui circoscrizioni sono interessate dalla proposta ad esprimere il proprio parere con deliberazione consiliare entro e non oltre due mesi dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione del decreto stesso. 6. Decorsi due mesi dalla data della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione del decreto di cui al comma 4, la Giunta regionale, valutati i pareri delle province qualora pervenuti e verificato che il territorio delle province risultanti dalla proposta di variazione risponde ai criteri di cui all'articolo 2, presenta il disegno di legge concernente la modificazione delle circoscrizioni provinciali. [...]"

disciplinano gli interventi sull'assetto territoriale provinciale, e sulla loro portata effettiva. Vincoli che derivano non solo dalle disposizioni statutarie, ma anche dalle norme costituzionali in materia.

1.5. Il procedimento istitutivo di nuove Province tra vincoli (procedurali) statutarie e vincoli (procedurali) costituzionali

L'attenzione, nelle pagine che seguono, sarà dedicata in particolare ai limiti gravanti sulla procedura istitutiva di nuove Province, allo scopo di individuare quei vincoli procedurali che possono considerarsi rilevanti anche – simmetricamente – rispetto ad una procedura volta a sopprimere le Province esistenti (scopo ultimo della presente indagine).

1.5.1. I vincoli procedurali costituzionali. La "persistenza" dell'art. 133 Cost., attraverso l'iniziativa dei Comuni (e, simmetricamente, la natura parzialmente derogatoria della nuova competenza in materia di ordinamento degli enti locali rispetto al procedimento istitutivo delle Province delineato in Costituzione)

Va precisato, innanzi tutto, che i vincoli (procedurali) costituzionali e vincoli (procedurali) statutarie gravano su una legge regionale – quale è la legge 4 del 1997, così come modificata dalla l.r. 10 del 2002 – che è espressione della competenza in materia di ordinamento di enti locali di cui all'art. 3, lettera *b*), statuto. La stessa l.r. 4/97, infatti, all'art. 1, comma 1 (con formulazione che non ha subito modifiche da parte della l.r. 10/2002), afferma che la disciplina da essa recata è dettata in attuazione all'art. 3 statuto novellato.

La legge regionale n. 4 del 1997 – nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 10 del 2002 – contiene però anche un richiamo espresso all'art. 133 Cost. L'art. 19 (*Istituzione di nuove province e fusione delle province esistenti*), comma 1, recita infatti: "I comuni esercitano l'iniziativa per l'istituzione di nuove province e la fusione di province esistenti, *ai sensi dell'art. 133 della Costituzione*, approvando, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, una deliberazione che contiene l'elenco dei comuni compresi nell'ambito della Provincia di cui si propone l'istituzione, ovvero l'indicazione della Provincia con la quale si propone la fusione, e la denominazione della nuova Provincia ovvero della Provincia risultante dalla fusione" (corsivi aggiunti). Il richiamo alla disposizione costituzionale – la cui "persistenza", a dispetto dell'acquisizione della competenza legislativa da parte della Regione in materia di ordinamento

degli enti locali e relative circoscrizioni, si manifesta nella necessaria iniziativa comunale dei processi di riassetto territoriale provinciale – trova fondamento nel limite, che grava sulla potestà legislativa regionale esclusiva ⁽⁶⁵⁾, della armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico ⁽⁶⁶⁾. Dal vincolo dell'armonia con la Costituzione deriva – come è stato autorevolmente osservato – che “anche per il riassetto territoriale delle Province dovrebbero valere in generale i principi procedurali discendenti dall'art. 133, 1° comma, Cost. (iniziativa comunale), che, come per le determinazioni in tema di Comuni, si riallacciano al principio dell'autonomia o meglio della partecipazione delle popolazioni interessate nelle decisioni relative. Ed è questo probabilmente l'unico principio da osservarsi” ⁽⁶⁷⁾: la “persistenza” dell'art. 133 Cost. trova quindi una giustificazione “sostanziale” (o “di principio”) nella configurazione dell'iniziativa comunale come riflesso del principio autonomista (e, insieme, anche del principio democratico partecipativo).

Volendo riguardare il rapporto tra la legge regionale istitutiva o modificativa delle circoscrizioni provinciali e l'art. 133 Cost. “dal punto di vista” della legge regionale, può affermarsi – simmetricamente – che quest'ultima si presenta propriamente come legge (solo) parzialmente derogatoria rispetto all'art. 133 Cost. ⁽⁶⁸⁾: di (parziale) deroga alla generale disciplina in materia di istituzione di nuove Province parla peraltro espressamente la Corte costituzionale nella sentenza n. 230 del 2001 ⁽⁶⁹⁾. In particolare, la Corte, da un lato, attesta la natura derogatoria della nuova

⁶⁵ In merito alla sussistenza di tale limite a seguito della introduzione della clausola c.d. di maggior favore per le Regioni speciali, contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, v. le osservazioni di A. RUGGERI, richiamate *infra*, nota 127.

⁶⁶ Principi dell'ordinamento giuridico “dello Stato”, come recitava il primo comma dell'art. 3 dello statuto speciale allora vigente (che poi diventeranno, con la legge cost. 2 del 2002, i “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” e, nella l.r. 11 del 2012, i “principi dell'ordinamento giuridico”).

Si tenga tuttavia in considerazione anche una ragione, per così dire, “tecnica”, legata al fatto che sia le modifiche delle circoscrizioni sia l'istituzione di nuove Province non possono che derivare, rispettivamente, dal “passaggio” di Comuni da una Provincia ad un'altra e da aggregazioni di Comuni che formano un nuovo “agglomerato” di livello provinciale.

⁶⁷ G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 664.

⁶⁸ Lo sostiene, tra gli altri P. PINNA, che afferma (scrivendo nel 1995) che “per quanto concerne la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province, [l'art. 43, comma 2] dello Statuto sardo sembra rivolta ad attribuire alla legge regionale un potere derogatorio alla legge della Repubblica prevista dall'art. 133 primo comma Cost., che per il suo evidente carattere singolare è difficilmente limitabile in via di principio. È dunque una potestà legislativa primaria atipica, in quanto configura un potere meramente derogatorio, il cui esercizio è sottoposto dallo statuto a limiti procedurali (la legge modificativa delle circoscrizioni provinciali o istitutiva di nuove province deve essere sottoposta a referendum) così da configurare anche una legge atipica” (*Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto Sardegna)*, in *Commentario della Costituzione. Disposizioni transitorie e finali. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, a cura di G. Branca, Roma-Bologna, 1995, 376).

⁶⁹ Cfr. punto 4 considerato in diritto. La parzialità della deroga all'art. 133 Cost. – sintomo della “persistenza” dell'art. 133 Cost. – trova conferma anche nei commenti alla pronuncia in oggetto: cfr. ad esempio G. DEMURO, il quale osserva sul punto come appaia “confermata la configurazione di una *specialità* intesa come attributo che consente ad alcune Regioni di costruire un ordinamento regionale *parzialmente derogatorio* rispetto sia a quello delle altre Regioni sia a quello statale” (*La istituzione*, cit., 168-169; corsivo aggiunto).

competenza statutaria rispetto all'art. 133 Cost., dall'altro, ne delinea chiaramente i limiti. Alla base e all'origine del ragionamento sviluppato nella pronuncia, infatti, vi è l'indagine sul rapporto tra l'autonomia speciale – di cui l'art. 3 statuto sardo novellato è espressione – e il Titolo V della Costituzione. La riflessione muove in particolare dall'art. 116 Cost. nel suo rapporto con l'art. 133 Cost., che assegna alla legge statale il compito di istituire nuove Province (e di mutarne le circoscrizioni). Afferma infatti la Corte, dopo aver richiamato l'art. 133 Cost.: “l'art. 116 della Costituzione prevede anche che «alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia», secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. Avendo dunque lo statuto forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione, si tratta di stabilire la portata del citato art. 3, lettera *b*), dello statuto stesso”⁽⁷⁰⁾. E, prendendo le mosse dall'art. 116 Cost. per approdare all'art. 3 statuto sardo novellato, la Corte conclude che “le ragioni esposte – col riconoscimento all'art. 3, lettera *b*), dello statuto sardo, quale risulta dalla modifica apportata con l'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 1993, della capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove Province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione – portano a ritenere quindi che rientra nelle competenze della Regione Sardegna l'istituzione di nuove province nel suo territorio, nei limiti indicati nell'*incipit* dell'art. 3 dello statuto stesso e, segnatamente, nei limiti derivanti dall'armonia con le norme della Costituzione, anche estranee al titolo V della sua seconda parte, e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”⁽⁷¹⁾.

La “persistenza” dell'art. 133 Cost., infine, è suscettibile anche di una lettura, per così dire, “forte”, tesa a valorizzare massimamente ed a considerare preminente – all'interno di un rapporto tra la disposizione costituzionale e la norma statutaria, ad essa parzialmente derogatoria, impostato come relazione tra regola ed eccezione – la (prevalente) connotazione della disposizione costituzionale come regola generale, ed a leggere di conseguenza il ruolo assunto dalla Regione speciale nel procedimento di formazione delle Province all'interno del suo territorio “alla luce” dell'art. 133 Cost.⁽⁷²⁾.

⁷⁰ Punto 3.1 considerato in diritto.

⁷¹ Punto 4 considerato in diritto. Si rinvia in proposito al par. 3.2.

⁷² È quanto sembra sottolineare G. DEMURO quando osserva che “l'esercizio della potestà legislativa esclusiva della Regione ne ha valorizzato il ruolo costituzionalmente previsto che, da ruolo semplicemente consultivo (l'espressione del parere prevista nel procedimento di istituzione di nuove Province dettato dall'art. 133 Cost.) diventa ruolo di indirizzo, di promozione e di coordinamento della iniziativa dei Comuni” (*La istituzione*, cit., 172-173).

1.5.2. I vincoli procedurali statutari. L'influenza dispiegata sul procedimento istitutivo delle nuove Province dall'art. 43, comma 2, statuto: tre diverse opzioni interpretative a confronto

Si esamineranno di seguito due diversi profili relativi alla norma statutaria richiamata: da un lato, si ricostruirà il dibattito teorico sulla portata e il valore dell'art. 43, comma 2, statuto, rispetto alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali (e, in particolare, rispetto al procedimento istitutivo di nuove Province delineato da una legge regionale che sia espressione della competenza di cui all'art. 3, lettera *b*), statuto sardo); dall'altro, si opererà, conclusivamente, una valutazione della disciplina legislativa vigente in materia, alla luce del dibattito teorico ricostruito nella prima parte.

Va rilevato anzitutto che l'esatta delimitazione delle nuove competenze acquisite dalle Regioni speciali a seguito della legge costituzionale n. 2 del 1993 – in particolare in ordine all'assetto territoriale, che costituisce il profilo che più interessa in questa sede – sconta le difficoltà legate al coordinamento con le preesistenti previsioni statutarie, atteso che “la previsione della nuova competenza [in materia di ordinamento degli enti locali] è stata inserita in ciascuno Statuto senza operare tutti i necessari raccordi con le norme statutarie preesistenti relative alle competenze delle singole Regioni in tema di enti locali”⁽⁷³⁾. In particolare, l'obbligo di esaminare se e come la nuova competenza in materia di ordinamento degli enti locali introdotta dalla legge cost. 2 del 1993 si coordini con le preesistenti previsioni statutarie, richiede di valutare “se implicitamente le assorba e le superi o se invece ne resti condizionata nel suo oggetto”⁽⁷⁴⁾. Tale valutazione investe anzitutto l'art. 43, comma 2, dello statuto: in particolare, il ricorso al procedimento, che è ivi disegnato per la modifica delle circoscrizioni provinciali, al fine di istituire nuove Province, può essere il risultato di tre diverse opzioni interpretative della disposizione.

Secondo una prima possibile ipotesi ricostruttiva, l'espansione della potestà legislativa della Regione in materia di enti locali, a seguito della legge costituzionale n. 2 del 1993, potrebbe riverberarsi sulla portata della formula, contenuta nell'art. 43, comma 2, statuto – in base alla quale si consente che con legge regionale, in conformità alla volontà della popolazione di ciascuna delle Province interessate, espressa mediante *referendum*, siano “modificate le circoscrizioni” provinciali

⁷³ Come rileva G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 659. In particolare, il necessario coordinamento tra l'art. 3 (novellato) statuto e l'art. 43 statuto impone di tener conto: da un lato, del comma 1 dell'art. 43 in ordine ai limiti gravanti sulla legge regionale in materia di ordinamento degli enti locali; dall'altro, del comma 2 dell'art. 43, in ordine ai vincoli procedurali eventualmente gravanti sugli interventi legislativi di riassetto territoriale provinciale.

⁷⁴ G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 660.

– autorizzando a darne una lettura in senso estensivo⁽⁷⁵⁾: in questa prospettiva, la “modifica” delle circoscrizioni provinciali potrebbe considerarsi – se interpretata estensivamente – comprensiva anche della istituzione (o della soppressione) di Province, intese come interventi estremamente consistenti di modifica dell’assetto complessivo delle circoscrizioni delle Province presenti nella Regione⁽⁷⁶⁾. O ancora, in una prospettiva parzialmente diversa, l’attribuzione alla legge regionale della competenza ad istituire nuove Province o a sopprimerne (pacificamente inclusa nella disciplina dell’ordinamento degli enti locali) potrebbe essere interpretata alla stregua di un “ritorno al passato”, come la riproposizione di quella competenza in ordine al mutamento del “numero” delle Province che veniva assegnato alla legge regionale, insieme al *referendum* vincolante delle popolazioni, nel progetto di statuto speciale⁽⁷⁷⁾. Letta in questi termini, la nuova competenza, per la parte relativa all’assetto territoriale provinciale, si configurerebbe come un potenziamento della disciplina statutaria vigente in quello specifico ambito, collocandosi – come funzione aggiuntiva – nella “sede propria” di disciplina di tale assetto, che rimane ancora l’art. 43 dello statuto, e dunque rimanendo “inclusa” in esso e vincolata al rispetto dei requisiti procedurali ivi previsti in ordine agli interventi legislativi regionali sull’assetto territoriale provinciale⁽⁷⁸⁾.

Una seconda ipotesi ricostruttiva potrebbe invece fondare la legge regionale n. 4 del 1997 (così come modificata dalla legge regionale n. 10 del 2002) direttamente sull’art. 3, lettera *b*), dello statuto, come procedimento in ordine alla istituzione di nuove Province determinato “liberamente” – pur con il vincolo dell’art. 133 Cost. – dal legislatore regionale, che avrebbe essenzialmente “riprodotto” il procedimento di cui all’art. 133 Cost., incentrato sull’iniziativa dei Comuni destinata a confluire in un atto legislativo, sostituendo la legge statale con la legge regionale. Procedimento tuttavia “aggravato” dalla presenza dei *referendum* delle popolazioni provinciali come conseguenza

⁷⁵ Si tratterebbe, in sostanza, di interpretare l’art. 43, comma 2, statuto, alla luce dell’art. 3, lettera *b*), statuto. Si consideri in proposito che è possibile interpretare una norma statutaria speciale che presenti delle lacune alla luce di un’altra norma statutaria speciale: un’operazione del genere è stata compiuta proprio sull’art. 43, comma 2, dello statuto speciale – e proprio con riferimento alla modifica delle circoscrizioni provinciali – da G. CONTINI (vedi *supra*, nota 10), il quale così la giustifica: “Si può ricorrere ai principi generali contenuti nella Costituzione solo quando le disposizioni particolari dello statuto non forniscono la possibilità di completare la regolamentazione della materia (nello stesso senso cfr. GASPARRI, *L’autonomia regionale sarda*, Editrice Sarda, Cagliari, s.d., n. 8, p. 16). Nella fattispecie il riferimento ai principi contenuti nella Carta non è possibile essendo la disciplina della materia desumibile dallo stesso statuto regionale” (*Note*, cit., 9).

⁷⁶ Sul punto si tornerà più ampiamente *infra*, par. 2.1.2.

⁷⁷ Su cui *supra*, par. 1.1.

⁷⁸ Si tratterebbe, in questo caso, di compiere l’operazione inversa a quella prima prospettata, e cioè di leggere l’art. 3, lettera *b*), statuto, alla luce dell’art. 43, comma 2, statuto. Peraltro, il nesso di unificazione delle due procedure potrebbe ricavarsi direttamente, all’origine, nello stesso art. 3 statuto, che ricomprende nella stessa formula “ordinamento degli enti locali e *relative circoscrizioni*” (corsivo aggiunto).

dell'“innesto” nel procedimento principale del procedimento secondario (definibile “accessorio” o consequenziale) previsto dall'art. 43, comma 2, che servirebbe a “governare” la modifica delle circoscrizioni provinciali delle Province preesistenti, come conseguenza del processo di istituzione di Province nuove (⁷⁹). Ciò in quanto ad ogni istituzione (o soppressione) di una Provincia corrisponde necessariamente un mutamento delle circoscrizione delle altre (⁸⁰). In questa prospettiva, l'art. 43, comma 2, verrebbe dunque in rilievo solo in quanto norma regolante la modifica dei confini provinciali e non l'istituzione di nuove Province: non si accedrebbe dunque ad una sua interpretazione estensiva, ma ad essa si farebbe ricorso solo per “governare le conseguenze” dell'istituzione della nuova Provincia (cioè la modifica delle circoscrizioni delle Province preesistenti). Si disegna quindi in tal modo un procedimento complesso, sul quale grava, a seconda delle diverse fasi in cui si articola, il vincolo di diverse norme statutarie (⁸¹); procedimento reso tuttavia più lineare dall'assegnazione – a differenza di quanto avveniva prima del 1993, quando era la legge statale ad occuparsi della istituzione delle Province e la legge regionale a occuparsi

⁷⁹ Una implicita conferma della tesi qui proposta può rintracciarsi nella formulazione dell'art. 19, comma 11, della legge regionale n. 4 del 1997, così come modificata dalla legge regionale n. 10 del 2002, richiamata *supra*, par. 1.4 (v. anche nota 62).

⁸⁰ La correlazione, oltre che in Assemblea Costituente, venne messa in rilievo anche dai primi commentatori delle norme in esame: vedi ad es. G. CONTINI, che osserva come risulti “evidente che la creazione di nuove province comporta inevitabilmente un ridimensionamento delle circoscrizioni esistenti” (*Note*, cit., 10).

Vedi, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2003, che, con riferimento alla delimitazione delle circoscrizioni delle Province “nuove” operata dalla legge regionale n. 10 del 2002 – nel ricordare che tale delimitazione è stata operata “scorporando porzioni di territorio da ognuna delle quattro Province già esistenti” – decide sulle rilevanti ricadute in termini di rappresentanza politica derivanti della istituzione di nuove Province e dal connesso ridisegno delle circoscrizioni delle Province preesistenti: nel caso di specie, l'art. 1, comma 2, della legge regionale 10 del 2002, proprio al fine di impedire che “la sola elezione degli organi delle nuove Province [avesse] come effetto una doppia rappresentanza degli elettori” residenti nelle Province “storiche” (punto 2 ritenuto in fatto, con riferimento alle osservazioni presentate dalla Regione Sardegna), aveva stabilito che l'elezione degli organi delle nuove Province avesse luogo nell'ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003, disponendo di conseguenza la scadenza di diritto del mandato degli organi delle Province preesistenti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari per consentirne il rinnovo nella stessa data. La disposizione impugnata è stata tuttavia dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto “la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti” (punto 3 considerato in diritto).

⁸¹ Confluendo nel procedimento per costituire nuove Province, i requisiti procedurali richiesti dall'art. 43, comma 2, statuto, per la modifica delle circoscrizioni provinciali, vengono “assorbiti” dal procedimento istitutivo (e la *ratio* della unificazione consisterebbe, in questa prospettiva, nel nesso logico istituzione-modifica delle circoscrizioni), configurando in questo modo il procedimento di cui all'art. 43 statuto come procedimento “accessorio”. Si consideri in proposito l'osservazione di G. PASTORI, che, nel ritenere la competenza in tema di circoscrizioni e funzioni delle Province esistenti “del tutto assorbita” dalla “nuova e organica competenza esclusiva attribuita alla Regione”, precisa che le previsioni dell'art. 43, comma 2, “configurano una sorta di competenza integrativa” (*La potestà legislativa*, cit., 660). E la configurazione della competenza in esame come “integrativa” appare del tutto coerente con la qualificazione del procedimento delineato dall'art. 43, comma 2, in termini di procedimento “accessorio” rispetto all'istituzione – e, come vedremo, simmetricamente, alla soppressione – delle Province: un procedimento che disegna una porzione di procedura “accessoria” che “integra”, per l'appunto, la procedura istitutiva di nuove Province.

della modifica delle loro circoscrizioni⁽⁸²⁾ – alla sola legge regionale del compito di determinare, in tutti i suoi aspetti, il riassetto territoriale delle Province nell'isola⁽⁸³⁾.

Alle due opzioni interpretative dell'art. 43, comma 2, statuto, può aggiungersene una terza, che appare in grado di ampliare la portata della disposizione in modo ancor più significativo: secondo questa terza prospettiva, il procedimento delineato dall'art. 43, comma 2, per la modifica delle circoscrizioni (e delle funzioni) delle Province, non costituirebbe un semplice procedimento accessorio, ma la base di tutte le procedure di variazione del territorio provinciale. Procedure che, in base all'art. 43, comma 2, statuto, pongono al centro, come presupposto fondamentale e ineludibile, la volontà (vincolante) espressa dalle popolazioni locali attraverso il *referendum*, vero fulcro della decisione⁽⁸⁴⁾. Il rilievo del consenso delle popolazioni interessate, espresso tramite *referendum*, all'interno dei processi di riordino territoriale delle Province (tale da configurare come necessario il suo impiego anche al di là delle fattispecie contemplate dall'art. 43, comma 2) trova sostegno nella prospettiva che ricostruisce l'effetto dell'"assorbimento" della disciplina del mutamento delle circoscrizioni e delle funzioni provinciali nella più generale competenza sull'ordinamento

⁸² Il nesso tra le due forme di intervento – e la asimmetria tra la disciplina costituzionale e quella statutaria – era stato messo in evidenza durante il dibattito in Assemblea Costituente (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1848, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4093) dal deputato Bertone, il quale osservò che "se abbiamo eccipito che non si può procedere [*rectius*: la Regione non può procedere] alla costituzione di una nuova provincia [...] dobbiamo parimenti ritenere che non si può modificare [*rectius*: la Regione non può modificare] la circoscrizione di una provincia esistente". Bertone argomenta in base alla ricordata simmetria tra lo statuto sardo – nella formulazione originaria del progetto, che consentiva alla legge regionale di mutare sia la circoscrizione che il numero delle Province – e l'art. 133 Cost. (che, non a caso, regola le due fattispecie contestualmente), anche se già il Ministro dell'interno Scelba aveva ammesso che la legge statale potesse decidere l'istituzione e la legge regionale potesse stabilire la modifica delle circoscrizioni esistenti. Le due funzioni possono essere distinte, ma non se ne può negare il nesso consequenziale. Può essere utile segnalare, in proposito, che G. PASTORI (*La potestà legislativa*, cit., 655) definisce "del tutto atipica" la competenza legislativa della Regione Sardegna (con riferimento alla previsione originaria, prima della sua estensione all'intero ordinamento degli enti locali) in ordine alla modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province: tale atipicità, oltre a riflettere la circostanza di rappresentare un *unicum* nel panorama delle competenze delle Regioni speciali in materia, potrebbe leggersi anche (ma si tratta evidentemente di una lettura ulteriore, non attribuibile all'Autore, ma che semplicemente trae spunto dalle sue considerazioni) come "singolarità" (intesa, nel senso non solo di "unicità" ma anche in quello, meno nobile, di "stravaganza"), in quanto frutto di una sostanziale sfasatura rispetto al mantenimento in capo alla legge statale della competenza in ordine alla istituzione di nuove Province.

⁸³ La necessità di assegnare ad un unico ente (e ad un'unica fonte) la decisione in ordine sia alla istituzione di nuove Province sia alla modifica delle relative circoscrizioni era stata posta in rilievo, in seno all'Assemblea Costituente, anche dal deputato Preti, il quale – dopo aver, come prima ricordato, sostenuto le ragioni "di carattere sostanziale" (secondo l'espressione da questi usata) che imponevano il mantenimento in capo allo Stato della competenza ad istituire nuove Province, reclamò per ragioni analoghe l'attribuzione allo stesso anche della competenza in ordine al mutamento delle relative circoscrizioni: "il problema non si pone solo quando sorge o scompare una nuova provincia, come ha messo in evidenza il Ministro onorevole Scelba, ma anche quando da parte della Regione si prenda l'iniziativa di mutare le circoscrizioni provinciali. Lo Stato in questo modo è costretto ad attuare il decentramento delle proprie amministrazioni dirette così come vuole la Regione, di cui, sotto questo aspetto, esso diventa schiavo; oppure procede in maniera diversa rispetto alla Regione, ed allora si avranno squilibri inconcepibili" (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4092).

⁸⁴ E fonte di quella "legittimazione dal basso" su cui *infra*, par. 2.2.2.

provinciale, di cui all'art. 3 statuto novellato, nei termini di una abrogazione (implicita) solo parziale dell'art. 43, per cui "l'art. 43 dello Statuto [sarebbe] stato abrogato dalla legge di revisione del 1993, salvo la previsione che richiede il *referendum* per esprimere il consenso delle popolazioni delle Province interessate" ⁽⁸⁵⁾. Da questo punto di vista, allora, la legge regionale appare vincolata al recepimento della volontà delle popolazioni interessate dalla variazione territoriale. Si può dunque porre l'accento sulla grande "forza" della legge regionale, tenendo però conto che la legge non determina autonomamente, ma formalizza le decisioni in ordine ai processi di variazione territoriale ⁽⁸⁶⁾. Una "forza" che la legge regionale trae sia, per così dire, dall'alto, attraverso l'art. 116 Cost., per come esso si riflette nell'art. 3, lettera *b*), statuto, così come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993, sia dal basso, attraverso l'"innesto" nel procedimento del passaggio procedurale contemplato dall'art. 43, comma 2, statuto, che prevede la conformità del suo contenuto alla volontà espressa mediante *referendum* dalle popolazioni locali.

In base a questa prospettiva, allora, l'art. 3 statuto appare ancor più "ingabbiato" tra l'art. 133 Cost. e la sua persistenza – interpretabile, come si è visto, (anche) in senso forte ⁽⁸⁷⁾ – e l'art. 43, comma 2, statuto, come procedimento "base" degli interventi disciplinati dalla legislazione regionale "di procedura". Si consideri, tra l'altro, che l'art. 43, comma 2, statuto, nel caso di modifica delle circoscrizioni provinciali, prevede comunque una partecipazione delle popolazioni interessate; anzi, la prevede in forma diretta e non mediata (*referendum*), e dispone che la volontà da queste espressa sia vincolante (non relegandola ad un ruolo meramente propositivo o d'impulso). Due elementi che offrono una tutela rafforzata della popolazione partecipante e che pertanto meritano di essere assolutamente preservati: perché non soltanto sono in linea con la *ratio* della "persistenza" dell'art. 133 Cost., ma anche perché soddisfano gli stessi valori costituzionali (autonomia e partecipazione) in misura superiore ⁽⁸⁸⁾.

⁸⁵ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II edizione, Torino, 2007, 162.

⁸⁶ V. in proposito la lettura di D. BORGONOVO RE, la quale osserva come la legge regionale n. 4 del 1997 disponga le procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province "affidando alla legge regionale, su iniziativa dei Comuni, [semplicemente] il potere di *formalizzare* tali decisioni" (*Le autonomie locali*, cit., 177, corsivo aggiunto).

⁸⁷ V. *supra*, par. 1.5.1.

⁸⁸ Cfr. *infra*, par. 2.2.2, le riflessioni di Gaspare Ambrosini su "legittimazione dal basso" e tutela rafforzata.

1.5.3. (Segue) *Un'ipotesi alternativa: l'abrogazione integrale dell'art. 43, comma 2, statuto a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993*

Secondo una prospettiva alternativa a quella finora illustrata, l'“assorbimento” dell'art. 43, comma 2, statuto, da parte dell'art. 3 statuto novellato avrebbe comportato l'implicita abrogazione (non parziale bensì) integrale della disposizione statutaria regolante il procedimento di modifica delle circoscrizioni (e delle funzioni) provinciali. Tale prospettiva è stata affacciata da coloro che, nell'immaginare una nuova legge “di procedura” sulla istituzione di nuove Province o comunque sul riassetto provinciale (ma anche delle circoscrizioni provinciali), in sostituzione delle leggi regionali n. 4 del 1997 e n. 10 del 2002, abrogate dal *referendum* del 6 maggio 2012, hanno sostenuto che non sia necessario il consenso della popolazione di ciascuna delle Province interessate, espresso tramite *referendum*, ai sensi dell'art. 43, comma 2, statuto, per la modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province, perché il “generale riassetto” verrebbe “effettuato ai sensi dell'art 3 lett. b) dello statuto, che sarebbe vincolato solo al rispetto dei limiti propri della potestà legislativa esclusiva, a partire dai principi costituzionali e quindi anche dall'obbligo di consultazione delle popolazioni e dei comuni”⁽⁸⁹⁾. In particolare, l'effetto della acquisizione della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali viene individuato nel fatto che tutte le otto Province sarde (ivi comprese, dunque, anche quelle statutarie e quella di Oristano, istituita con legge statale) siano state “legittimate” dalla legge regionale⁽⁹⁰⁾.

Tale orientamento sembrerebbe trovare conferma indiretta nella legge regionale n. 4 del 1997: il fatto che la legge “di procedura”, regolante in via generale gli interventi modificativi dell'assetto provinciale, individui nell'art. 3, lettera *b*), statuto (come modificato dalla legge cost. 2 del 1993) il fondamento della competenza della Regione in ordine alla istituzione di nuove Province, senza fare alcuna menzione dell'art. 43, comma 2, statuto⁽⁹¹⁾, potrebbe essere interpretato nel senso che l'art. 3 statuto rappresenti l'*unico* fondamento della competenza in oggetto, attestandosi di conseguenza il

⁸⁹ Così B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum abrogativi del 6 maggio 2012 indetti ai sensi della l.r. 15.5.1957, n. 20*, parte motiva, punto 13. Tuttavia (a parte la connessione, prima ricordata – apprezzabile anzitutto sul piano logico – tra istituzione di nuove Province e conseguente modifica delle circoscrizioni delle Province preesistenti) sostiene il rilievo, pur parziale, dell'art. 43, comma 2, P. PINNA: cfr. *supra*, nota 68, in cui si richiama l'affermazione dello Studioso secondo cui “la legge modificativa delle circoscrizioni provinciali o *istitutiva* di nuove province deve essere sottoposta a *referendum*” (corsivo aggiunto).

⁹⁰ B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 8.

⁹¹ Con formulazione, peraltro – come prima ricordato (par. 1.5.1) – rimasta invariata anche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2002.

totale assorbimento – inteso come abrogazione integrale – dell'art. 43, comma 2, statuto da parte dell'art. 3, statuto.

1.5.4. (Segue) Il “paradosso” dell'art. 43, comma 2, statuto

L'assenza del *referendum* nel procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali e la sua presenza in quello istitutivo di nuove Province può rappresentare – come prima evidenziato – un paradosso.

Ma si tratta, a ben vedere, di un paradosso relativo: nel senso che, da un lato, può denunciarsi una violazione dell'art. 43, comma 2, statuto, da parte della legge regionale n. 10 del 2002, in ordine al procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali: ma allora, per “fare salva” la legge regionale 10/2002 (sotto lo specifico profilo della conformità allo statuto speciale), si dovrebbe sostenere che l'art. 43, comma 2, statuto, è stato implicitamente e integralmente abrogato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993 ⁽⁹²⁾.

Dall'altro lato, però, la diretta partecipazione popolare è rimasta (fino all'abrogazione referendaria) nel procedimento di riassetto territoriale di maggiore impatto: quello istitutivo di nuove Province. In questa prospettiva, l'evoluzione legislativa richiamata testimonia il valore assegnato dal legislatore regionale a quella che potrebbe definirsi l'“istanza sostanziale” sottesa all'art. 43, comma 2, dello statuto speciale: quella “legittimazione dal basso” nei procedimenti di variazione dell'assetto territoriale provinciale ⁽⁹³⁾ che avrebbe in certo senso “resistito” anche alla supposta abrogazione implicita dell'art. 43, comma 2, trovando espressione nel procedimento istitutivo di nuove Province. Legittimazione, peraltro, che, simmetricamente – come si cercherà di sostenere più avanti ⁽⁹⁴⁾ – dovrà trovare espressione anche nel procedimento suppressivo.

1.6. La situazione attuale. Gli effetti dei referendum abrogativi sulle Province di nuova istituzione (ma anche su quelle storiche) e la legge regionale n. 11 del 2012

L'effetto abrogativo dei *referendum* relativi alle Province di nuova istituzione – interessando, oltre alla legge regionale n. 9 del 2001, che istituisce, come prima ricordato, le Province di

⁹² In conformità all'ipotesi interpretativa richiamata *supra*, par. 1.5.3.

⁹³ Su cui v. più ampiamente *infra*, par. 2.2.2

⁹⁴ Cfr. *infra*, par. 2.2.3.

Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio⁽⁹⁵⁾, anche la delibera del Consiglio regionale 31 marzo 1999, che individua i confini del territorio di tutte e otto le Province sarde⁽⁹⁶⁾ – investe di riflesso anche le quattro Province “storiche”, privandole di una esatta delimitazione dei relativi confini territoriali e della relativa popolazione, che ne rappresentano gli elementi costitutivi; privazione, dunque, suscettibile di comportare l'immediata cessazione dell'ente⁽⁹⁷⁾. L'approvazione della legge regionale n. 11 del 2012 – che prevede, all'art. 1, comma 3, che “al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 5, 114, 116 e 118 della Costituzione, nonché di cui all'articolo 43 dello Statuto ed in attesa del riordino e della sua applicazione volta a realizzare un nuovo assetto, gli organi provinciali in carica assumono in via provvisoria, e sino al 28 febbraio 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto province che saranno soppresse all'esito dei *referendum* svoltisi il 6 maggio 2012 e provvedono alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici, dei beni e del personale dipendente ai fini del successivo trasferimento” – appare dunque mossa dall'intento di “neutralizzare” di fatto l'effetto abrogativo dei *referendum*, evitando l'immediata paralisi dell'amministrazione provinciale⁽⁹⁸⁾.

⁹⁵ La cui abrogazione non determina la reviviscenza della disciplina relativa all'assetto provinciale preesistente alla istituzione delle quattro Province nuove, in quanto l'abrogazione per via referendaria non ha riguardato leggi regionali aventi contenuto meramente abrogativo (solo l'abrogazione della disposizione abrogativa, infatti, determina la reviviscenza della disposizione originaria: cfr., da ultimo, in relazione a quesiti referendari in materia elettorale, la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012) bensì atti normativi aventi contenuto innovativo e/o sostitutivo della disciplina precedente (cfr. B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 3).

⁹⁶ Confini alla cui definizione (e successive ri-definizione) hanno concorso in realtà anche altri atti successivi: cfr. l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2002 (ora abrogato a seguito del *referendum* del maggio scorso) che stabilisce la delimitazione delle nuove Province istituite dalla legge regionale n. 9 del 2001 (“in attuazione del generale riassetto delle circoscrizioni provinciali nel territorio della Regione sarda, disciplinato dal Capo I della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4, sia le province della Sardegna istituite dalla legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 [...] sia quelle preesistenti sono delimitate così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999 [...]”) e la legge regionale n. 10 del 13 ottobre 2003 (*Ridefinizione delle circoscrizioni provinciali*), con la quale sono state apportate delle rettifiche alla delimitazione e all'assetto delle circoscrizioni provinciali già approvato nel 1999.

⁹⁷ Cfr. sul punto B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU (*Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 7), i quali, proprio muovendo dalla ricostruzione degli effetti abrogativi dei *referendum* appena richiamata, sollecitavano, all'indomani della pubblicazione degli esiti della consultazione popolare, il Consiglio regionale a ricostituire almeno le tre Province originarie, in quanto la loro sopravvivenza si configurerebbe come necessaria sia statutariamente (con riferimento all'art. 43, comma 1, dello statuto speciale) sia costituzionalmente (con riferimento all'art. 114 della Costituzione): cfr. anche p. 9, in cui si afferma che va istituito un nuovo “ente intermedio” tra i Comuni e la Regione, “nel rispetto della previsione statutaria di cui all'art. 43 che indica come necessarie, sino alla sua eventuale revisione, le Province di Cagliari, Nuoro e Sassari”.

⁹⁸ Neutralizzazione, tuttavia, che appare di dubbia costituzionalità, in base a quanto espressamente sancito dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 48 del 2003, prima richiamata, aveva stabilito che “le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore” e non possono essere affidate alla disciplina di una legge provvedimento (cfr. punto 3 considerato in diritto).

In alternativa alla approvazione di una legge regionale, poteva invece sostenersi – secondo il suggerimento di B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 9 – che il

Dalla legge regionale n. 11 del 2012, comunque, scaturisce una indicazione di ordine procedurale che appare assai significativa ai fini della presente indagine: l'art. 1 (⁹⁹), nel prevedere, al comma 2, che al procedimento di riforma deve essere data attuazione entro il 31 dicembre 2012, prescrive che debba essere assicurata "la consultazione delle popolazioni interessate": la formula – che pure, di per sé, non chiarisce il valore da assegnare alla volontà espressa dalle popolazioni consultate – sembra voler riproporre l'analogia espressa contenuta nel comma 6 dell'art. 19 della legge regionale n. 4 del 1997 così come modificato dalla legge regionale n. 10 del 2002, che, letta in combinato disposto con il successivo comma 11, assegna un carattere vincolante all'espressione referendaria. Riguardata sotto questa prospettiva, la disposizione potrebbe quindi apparire come un implicito richiamo al procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali delineato nell'art. 43, comma 2, dello statuto speciale, che prevede per l'appunto l'adozione di una legge regionale "in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*".

prodursi dell'effetto abrogativo fosse comunque inibito dal prevalere di contrastanti esigenze costituzionali, riconducibili: da un lato, all'art. 114, che configura le Province come enti costituzionalmente necessari; dall'altro, dalle disposizioni costituzionali sui diritti fondamentali, quali quello alla tutela della salute, alla salvaguardia dell'ambiente, all'istruzione, alla libertà di circolazione, la cui effettività è garantita dalle funzioni attualmente svolte dagli enti provinciali.

Tuttavia, ad avviso degli estensori del parere citato, le esigenze costituzionali richiamate avrebbero potuto soltanto differire nel tempo gli effetti abrogativi del *referendum*, che si sarebbe comunque prodotto alla scadenza naturale del mandato degli organi elettivi.

⁹⁹ La disposizione in oggetto, tra l'altro, richiama espressamente i vincoli della "armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico, nonché con lo Statuto" e dunque essenzialmente i limiti propri della potestà legislativa regionale esclusiva, rientrando la legge in questione a pieno titolo nella materia "ordinamento degli enti locali" di cui all'art. 3, lettera b), dello statuto speciale (sul punto si tornerà *infra*, par. 3.2).

2. La procedura soppressiva

La fonte alla quale lo statuto sardo assegna la competenza, in via generale, a disciplinare l'ordinamento locale (e dunque a disporre l'istituzione di nuove Province o la soppressione di Province esistenti) è, come abbiamo visto – ai sensi dell'art. 3, lettera *b*), come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993 – la legge regionale. Inoltre, l'unica disposizione che lo statuto speciale dedica alla definizione di procedure di intervento sull'assetto territoriale provinciale è il comma 2 dell'art. 43, che disciplina il procedimento per la modifica delle circoscrizioni delle Province, attribuendo parimenti alla legge regionale il compito di determinare tali mutamenti, seppure in conformità alla volontà dei cittadini delle Province interessate espressa tramite *referendum*.

Ma, prima ancora del secondo comma, occorre tener conto del primo comma dell'art. 43, che stabilisce che “le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali”⁽¹⁰⁰⁾.

Poiché tuttavia la l.r. n. 11 del 2012 assegna ad una (futura) legge regionale il compito di riformare l'ordinamento locale in conformità all'orientamento espresso dagli elettori dell'isola, che si sono pronunciati in favore dell'abolizione di tutte e otto le Province sarde, pare opportuno chiedersi se la soppressione delle Province originarie debba necessariamente avvenire con legge costituzionale di riforma dello statuto o sia all'uopo sufficiente la fonte legislativa. A ciascuna delle due scelte si associano peraltro specifiche questioni procedurali e la sussistenza di specifici – e differenti – limiti costituzionali connessi alla fonte utilizzata, che saranno oggetto di indagine nelle pagine che seguono.

¹⁰⁰ Conservare la struttura significa, in base alla interpretazione di Giuseppe Abozzi – vedi *supra*, nota 7 – conservare la “connotazione” di enti territoriali, rimanere. Si consideri, tuttavia che G. CONTINI – che pure afferma con nettezza la costituzionalizzazione-statutarizzazione delle tre Province sarde originarie – riferisce la conservazione della “struttura” al mantenimento in capo alle Province richiamate di funzioni tali da connotarle come ente territoriale, sostenendo che la norma dell'art. 43, comma 2, statuto, riguardante “le modifiche delle funzioni delle province” trova “il suo limite nella [...] norma finale del primo comma”, individuata dall'Autore come quella che garantisce alle Province statutarie il mantenimento dell'attuale struttura di enti territoriali (*Note*, cit., 7 e 8).

2.1. La legge regionale rinforzata. Il secondo comma dell'art. 43 e il suo rapporto con l'art. 3, lettera b), dello statuto speciale

2.1.1. Un problema preliminare: la "base competenziale" di una legge regionale rinforzata che abolisse le Province originarie-statutarie. Il rapporto tra l'art. 3, lettera b), statuto e l'art. 43, comma 2, statuto

Qualora si volesse affidare alla legge regionale il compito di sopprimere le Province statutarie, occorrerebbe preliminarmente individuare il "titolo competenziale" in grado di fondare un siffatto intervento legislativo.

Naturalmente, la base competenziale di una legge regionale soppressiva di una Provincia si ritrova in primo luogo nell'art. 3, lettera b), in quanto intervento normativo volto ad incidere sull'ordinamento degli enti locali ricompresi nel territorio della Regione; in particolare, però, la procedura soppressiva può considerarsi come un procedimento "simmetrico" rispetto alla istituzione di una nuova Provincia¹⁰¹) e dovrebbe quindi presentare le medesime garanzie procedurali, prima fra tutte il consenso delle popolazioni delle Province interessate. La legge regionale soppressiva può infatti considerarsi (anche e) più specificamente, come esercizio della competenza in ordine alla modifica delle circoscrizioni provinciali – rinvenendosi il titolo competenziale nell'art. 43, comma 2 – in quanto la soppressione di una Provincia può essere ritenuta (nei termini che saranno meglio precisati nel paragrafo seguente) una forma, per così dire, "estrema" di modifica delle circoscrizioni territoriali delle Province esistenti.

Pertanto, in una prospettiva che riassume e unifica le due precedenti, la base competenziale di una legge regionale soppressiva di una o più Province potrebbe rinvenirsi nel combinato disposto dell'art. 3 e dell'art. 43, comma 2, statuto, richiedendosi l'attivazione delle garanzie previste

¹⁰¹ Il fatto che l'istituzione di nuove Province sia espressione diretta dell'art. 3 statuto novellato è confermato, da un lato, dal richiamo esplicito operato all'art. 3 statuto dalla l.r. 4 del 1997, che stabilisce i procedimenti per la creazione di nuove Province. Inoltre, la l.r. 9 del 2001, istitutiva delle Province "nuove", che si dichiara espressamente dettata "in attuazione" della l.r. 4 del 1997 (comma 1 dell'articolo unico), è stata giudicata dalla Corte costituzionale (chiamata a pronunciarsi – come prima ricordato – sulla relativa delibera legislativa impugnata dal governo a seguito della riapprovazione da parte del Consiglio successiva al rinvio governativo, in osservanza del sistema di impugnazione delle leggi regionali precedente alla riforma del Titolo V, Parte II, Cost.) in relazione alla lamentata incostituzionalità proprio in riferimento alla portata della competenza legislativa sancita dall'art. 3 statuto, sottintendendo che la base competenziale della legge istitutiva delle Province va rinvenuta in quella norma statutaria (cfr. sentenza n. 230 del 2001, punto 2 considerato in diritto).

dall'art. 43, comma 2, principalmente per le ragioni legate al carattere "accessorio" del procedimento ivi previsto – secondo quanto prima evidenziato – che valgono, simmetricamente, per la soppressione come per la istituzione (ma anche per le salutari ricadute "sostanziali" in ordine alla maggiore democraticità conferita alla procedura dall'apertura alla partecipazione popolare).

2.1.2. Il ruolo dell'art. 43, comma 2, statuto, nel procedimento di approvazione di una legge regionale soppressiva delle Province statutarie e la necessità di distinguere tra soppressione "assoluta" e soppressione "relativa"

Un primo profilo che merita un'analisi più specifica riguarda l'esatta interpretazione del significato della formula "modifica delle circoscrizioni" che compare nell'art. 43, comma 2, statuto, e in particolare in che termini tale formula ricomprenda anche la "soppressione" delle Province esistenti. Un secondo – e successivo – profilo da approfondire riguarda la portata e le conseguenze della soppressione. E cioè la differenza tra soppressione "assoluta" e "relativa" delle Province.

Ebbene, l'ipotesi della soppressione di una Provincia, nel caso in cui il suo territorio confluisca nel territorio di un'altra Provincia – quella che, semplificando, potrebbe definirsi una soppressione "relativa" – ben può essere ricompresa nella "modifica" delle circoscrizioni provinciali di cui al comma 2, come forma "estrema" di modifica. Guardando infatti all'esito dell'intero processo: ciò che, riguardato dall'angolo visuale della singola Provincia soppressa, è una eliminazione della circoscrizione provinciale (conseguente all'eliminazione dell'ente), riguardato invece in termini generali, è essenzialmente un mutamento del quadro delle circoscrizioni provinciali¹⁰²). Tra l'altro, anche al di là del dato formale, sul piano concreto, il cittadino residente nel territorio dell'ente soppresso manterrebbe comunque una Provincia di riferimento, pur dovendosi rivolgere ad una differente città capoluogo. Ma anche sul piano logico, se non si ammettesse la soppressione "relativa", non si potrebbe razionalizzare il territorio regionale attraverso le fusioni di Province: si potrebbe infatti procedere solo nella direzione del frazionamento, che diverrebbe poi irreversibile.

¹⁰² È quello che avverrebbe con la soppressione delle Province sarde di più recente istituzione. La loro eliminazione, in assenza di interventi ulteriori, determinerebbe semplicemente la confluenza del loro territorio nelle Province preesistenti, riportando l'assetto dei confini provinciali alla situazione precedente alla loro istituzione. Tra l'altro, se il procedimento previsto dall'art. 43, comma 2, statuto, va seguito per istituire nuove Province (come sostiene P. PINNA – v. *supra*, note 68 e 89) serve anche per eliminarle almeno in senso "relativo" (e dunque si può pacificamente utilizzare in questo senso il termine "modifica").

Situazione ben diversa si verificherebbe invece nel caso in cui la soppressione di una Provincia avvenisse contestualmente alla soppressione di tutte le altre Province all'interno della Regione. In questo caso – che, semplificando, potremo definire di soppressione “assoluta” – il territorio della Provincia soppressa non confluirebbe in un altro ente di pari livello, ma perderebbe la natura stessa di “territorio provinciale”, in quanto scomparirebbe insieme all'estinzione del livello di governo provinciale all'interno del territorio regionale. Non si avrebbe allora, come conseguenza, un “modifica” delle circoscrizioni provinciali (neanche intesa in termini generali, come modifica dell'intero assetto dei confini delle Province all'interno della Regione), ma una vera e propria “soppressione” totale delle circoscrizioni provinciali. Anche sul piano sostanziale, nel caso della soppressione “assoluta”, si estinguerebbe il territorio provinciale, si estinguerebbe la Provincia e il cittadino non avrebbe più un ente, un livello di governo e un capoluogo (provinciale) di riferimento (¹⁰³).

Ora, poiché l'abolizione delle Province sarde “storiche” dovrebbe verosimilmente avvenire contestualmente – o comunque successivamente – all'abolizione delle quattro Province di più recente istituzione (¹⁰⁴), la conseguenza finale dell'intero processo abrogativo – che dovrebbe concludersi proprio con l'eliminazione delle Province storiche originarie – sarebbe dunque la soppressione del “livello di governo” provinciale all'interno della Regione Sardegna. Si tratterebbe quindi di una soppressione “assoluta”. Ma il procedimento previsto dal comma 2 dell'art. 43 statuto non sembra poter “reggere” la soppressione “assoluta”, stante l'ostacolo testuale dianzi evidenziato.

¹⁰³ In particolare, il rilievo del Comune che assume il ruolo di capoluogo provinciale, in relazione alla dimensione territoriale “ottimale” dell'ente, è messo in rilievo – con riferimento all'origine storica della Provincia – da G.C. DE MARTIN, il quale ricorda che la tale ente è “almeno inizialmente, una creazione dello Stato, sulla scia del modello francese del dipartimento, che era stato ivi pensato, in aggiunta ai comuni, per assicurare che «da qualunque parte del territorio fosse possibile arrivare al centro dell'amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio»: una definizione che oggi può far sorridere, visto che la mobilità non è più a piedi o a cavallo, ma che sottolinea un dato di certo non trascurabile neppure oggi (beninteso nelle aree non metropolitane), ossia che a livello locale vi è un nesso stretto, una sorta di gravitazione, fra il territorio in cui sono disseminati gli enti di primo livello, i comuni, e il centro urbano più importante, il capoluogo” (*Un ente strategico*, cit., 2). Sul ruolo della città capoluogo quale elemento in grado di giustificare il mantenimento della Provincia come autonomia territoriale, si v. l'intervento in Assemblea Costituente del deputato Cicerone: “Se voi enumerate così, anche superficialmente, la gran parte delle nostre Province, dei nostri capoluoghi di Provincia, hanno tutti una tradizione storica gloriosissima. Non dirò dell'innumerabile quantità di questi municipi romani e del numero ragguardevole di colonie greche, che da millenni esercitano la loro influenza sulla campagna circostante. E i Comuni, quei grandi Comuni che hanno contato nella storia del Paese (non tutti i Comuni hanno avuto una prevalenza); e poi le capitali di Signorie; guardate la pianura padana costellata di città che sono state capitali. E allora ho considerato che, in fondo, questa amministrazione si potesse ancora reggere attorno al capoluogo di Provincia” (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, vol. III, 2080).

¹⁰⁴ In considerazione sia del valore meramente consultivo del *referendum* ad esse riferito, sia degli specifici vincoli statutari che ne condizionano la sopravvivenza (su cui *infra*, par. 2.2.1), sia anche dei segnali “politici” scaturenti dall'esito del voto referendario che saranno indagati *infra*, par. 3.1.

Si tratta infatti di un procedimento dettato per procedere alla “modifica” delle circoscrizioni provinciali: modifica che ricomprende sicuramente la soppressione “relativa”, ma non quella “assoluta”¹⁰⁵). Ma non solo. L’eliminazione del livello di governo provinciale all’interno della Regione sarda va valutata anche in relazione alla compatibilità con le norme costituzionali che definiscono l’assetto territoriale della Repubblica e, soprattutto, con il vincolo espressamente previsto nel primo comma dell’art. 43 dello statuto speciale.

2.2. *La revisione dello statuto speciale. Il primo comma dell’art. 43 e il problema della “statutizzazione” delle province sarde “originarie”*

2.2.1. *Il dato testuale e la “via maestra” della revisione dello statuto*

Le tre Province sarde storiche “originarie” (Cagliari, Nuoro, Sassari)¹⁰⁶ sono menzionate esplicitamente in una disposizione dello statuto speciale, e dunque in una fonte di rango costituzionale. La “via maestra” da seguire per eliminarle dovrà quindi essere l’abrogazione del primo comma dell’art. 43 dello statuto sardo attraverso l’approvazione di una legge costituzionale di revisione statutaria, secondo lo specifico procedimento per la modifica degli statuti speciali¹⁰⁷): la Regione Sardegna potrebbe allora dare correttamente seguito al *referendum* consultivo attraverso la presentazione, da parte del Consiglio regionale, di un progetto di legge costituzionale di revisione

¹⁰⁵ Tra l’altro, l’individuazione della procedura che dovrebbe seguirsi in concreto, se si scegliesse di sopprimere le Province originarie con legge regionale, si presenterebbe come un’operazione particolarmente complicata anche in ragione del fatto che la legge regionale n. 4 del 1997 è stata abrogata dal *referendum* n. 1, mentre il *referendum* n. 2 ha abrogato la successiva legge regionale n. 10 del 2002, che ne aveva modificato e integrato la disciplina.

La questione si connette al problema della reviviscenza della disciplina procedurale previgente (sul punto v. anche *supra*, nota 95); o, per meglio dire, il problema non riguarda tanto la reviviscenza di discipline abrogate, ma il fatto che siano ancora rimaste in vigore leggi previgenti sui *referendum*. Si tratta, in particolare, di due atti normativi: la legge regionale n. 58 del 1986, che è stata utilizzata per i *referendum* comunali nella procedura di adozione quattro delle Province di più recente istituzione (richiamata dalla legge regionale n. 4 del 1997, art. 9); e la legge regionale n. 20 del 1957, tra l’altro citata come disciplina da applicarsi, in quanto compatibile, dalla legge regionale n. 4 del 1997, all’art. 19, comma 10.

¹⁰⁶ La Provincia di Oristano, considerata – anche nel testo del *referendum* n. 5 – tra le Province “storiche”, non compare nel testo dello statuto del 1948, ma – come prima ricordato – è stata istituita successivamente con legge ordinaria: è dunque “storica”, ma non “originaria”.

¹⁰⁷ V. l’art. 54 statuto sardo, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2: la novità più rilevante introdotta dalla legge cost. richiamata è rappresentata dall’introduzione della disposizione (l’attuale comma 4) che prevede che “le modificazioni allo Statuto approvate (sottinteso “dalla Regione”: cfr. sul punto P. PINNA, *Il diritto costituzionale*, cit., 128) non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale”.

dello statuto speciale volto ad abrogare il primo comma dell'art. 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La tesi della costituzionalizzazione delle tre Province sarde contemplate nello statuto si affermò con forza già all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 1948. Particolarmente netta risultò allora la posizione espressa sul punto da Giuseppe Contini, che ritenne di poter ricavare dal primo comma dell'art. 43 dello statuto speciale una sanzione costituzionale sia dell'esistenza dell'ente Provincia all'interno del territorio dell'isola, sia della stessa ripartizione del territorio regionale in tre circoscrizioni provinciali (¹⁰⁸).

La rilevanza dei vincoli statutari è peraltro riconfermata, da ultimo, dalla legge regionale n. 11 del 2012, nella quale la legge regionale incaricata di sopprimere le Province presenti nell'isola ivi evocata viene espressamente assoggettata al limite della "armonia con lo statuto" (¹⁰⁹).

2.2.2. Il rilievo della "legittimazione dal basso", attraverso il referendum nelle Province interessate, degli interventi di modifica dell'assetto territoriale provinciale

Il progetto di statuto speciale elaborato dalla Consulta regionale e presentato in aula dalla seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, all'art. 44 (poi diventato l'art. 43), primo comma, sanciva la conservazione della struttura di enti territoriali delle Province di Cagliari, Nuoro e Sassari (con formulazione rimasta inalterata nel testo originario e ancora a tutt'oggi vigente), mentre nel secondo comma – come prima ricordato – assegnava alla legge regionale, previo consenso delle popolazioni provinciali interessate, il compito di modificare, tra l'altro, il numero delle Province, e dunque di determinare sia la nascita di nuove Province sia la soppressione di

¹⁰⁸ Osserva in proposito G. CONTINI che "lo statuto regionale non ha, in Sardegna, fornito solo garanzia costituzionale all'ente provincia ma ha anche sanzionato costituzionalmente la ripartizione dell'Isola nelle tre circoscrizioni provinciali di Cagliari, Nuoro e Sassari. Se il primo comma dell'art. 43 avesse solo voluto significare che l'ente provincia deve permanere nella struttura amministrativa della regione sarda infatti, non ci sarebbe stato alcun bisogno di indicare nominativamente le tre provincie esistenti al momento dell'entrata in vigore dello statuto. [...] Quindi questa elencazione, lungi dall'aver voluto cristallizzare detta ripartizione provinciale, ha piuttosto voluto ad essa conferire sostanzialmente una maggiore resistenza coprendola con le garanzie stabilite dal combinato disposto dei primi tre commi dell'art. 54 dello statuto e dell'art. 133 della Costituzione" (*Note*, cit., 8 e 9).

Sulle conseguenze della tesi esposta in ordine alle fonti abilitate ad intervenire sull'ordinamento provinciale dell'isola, vedi *supra*, nota 10.

Sul tema cfr. anche, da ultimo, B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 8.

¹⁰⁹ In conformità, peraltro, al rapporto gerarchico che intercorre tra lo statuto speciale e la legge regionale (cfr. sul punto A. PUBUSA, *Art. 54. La revisione dello statuto*, in *Commentario dello statuto sardo*, a cura di F. Ledda, Cagliari, 1984, 1).

quelle esistenti ⁽¹¹⁰⁾. Già nel momento in cui queste norme furono formulate, dunque, era chiara la volontà di assegnare anche a fonti diverse rispetto allo statuto speciale la disciplina dell'assetto provinciale nella Regione ⁽¹¹¹⁾.

In quella sede venne evidenziato, in particolare, il valore della scelta di ricercare una forte legittimazione “dal basso”, legata al consenso delle popolazioni interessate necessario per qualunque mutamento dell'assetto provinciale esistente (più che “dall'alto”, attraverso la relativa “cristallizzazione” di tale assetto all'interno di una disciplina di rango costituzionale). Una legittimazione considerata essa stessa dotata di una “forza” equiparabile a quella della disciplina costituzionale, in quanto ritenuta idonea, di per se stessa, a fondare – più che la stessa natura della norma statutaria speciale – la deroga alla disciplina recata sul punto dall'art. 133 Cost. Affermò infatti in proposito Gaspare Ambrosini che, se “l'innovazione” prodotta dall'art. 44 del progetto di statuto sardo rispetto alla disciplina recata dall'art. 133 Cost. “è notevole”, “però l'ultima parte [del] secondo comma dell'art. 44 attenua di molto, e forse fa scomparire, quello che qualcuno potrebbe prospettare come divergenza di fronte alla norma della Costituzione, giacché la legge regionale può, sì, invece che la legge dello Stato, procedere alle modificazioni previste, ma a condizione che vi sia la conforme volontà delle popolazioni locali” ⁽¹¹²⁾. Anche perché l'iniziativa dei Comuni prevista dal primo comma dell'art. 133 Cost. è assegnata all'ente “e dunque all'organo che per legge è competente a deliberare in nome e per conto dell'ente, che nel caso in esame, è il consiglio comunale” e non ai “comunisti” ⁽¹¹³⁾. Nella procedura istitutiva di nuove Province disegnata dalla Carta costituzionale non è infatti contemplato il *referendum* delle popolazioni interessate e dunque la diretta espressione della volontà popolare. Lo statuto sardo, all'art. 43, comma 2, dunque, appresta, sotto questo profilo, superiori tutele (richiedendo il consenso espresso direttamente dalla popolazione – anche se non comunale, comunque – provinciale): per questo motivo Ambrosini sembra voler ricavare dalla disposizione statutaria garanzie maggiori ⁽¹¹⁴⁾.

¹¹⁰ Come emerge, tra l'altro, nel dibattito tra Gaspare Ambrosini e il deputato Giuseppe Abozzi, preoccupato che il Consiglio regionale potesse sopprimere, senza il consenso della popolazione locale, la Provincia di Sassari (seduta antimeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4056-57).

¹¹¹ Assegnazione che, come si è visto, ha subito nel tempo un andamento ciclico, o, per meglio dire, oscillatorio: essa infatti veniva operata, nel progetto di statuto, in favore della legge regionale (in deroga all'art. 133 Cost., che la attribuiva alla legge dello Stato); nel testo definitivo approvato dall'Assemblea Costituente veniva “restituita” alla fonte statale, per poi ritornare in capo al Consiglio regionale a seguito della riforma dell'art. 3, lettera *b*), dello statuto, realizzata dalla legge costituzionale n. 2 nel 1993.

¹¹² Seduta antimeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4056.

¹¹³ Così G. CONTINI, *Note*, cit., 3, con riferimento, naturalmente, ai cittadini elettori del Comune.

¹¹⁴ Si v., in proposito, le considerazioni sulla “tutela rafforzata” offerta dall'art. 43, comma, 2, statuto, sviluppate a conclusione del par. 1.5.2.

La procedura di cui all'art. 43, comma 2, dello statuto, appare pertanto più "democratica" (o, meglio, più aperta alla partecipazione popolare), in quanto fa valere la volontà delle comunità provinciali distintamente considerate (¹¹⁵), rimediando peraltro – oltre che, come si osserverà più avanti in chiave propositiva, alle lacune del procedimento di revisione statutaria – anche ai limiti contenuti nella procedura di modifica e istituzione delle Province di cui all'art. 133 Cost., comma 1, frutto di una prospettiva che tende a sminuire (o che comunque non valorizza pienamente) il ruolo delle Province come enti esponenziali (¹¹⁶).

2.2.3. Il recupero dell'art. 43, comma 2, come procedimento "accessorio" anche in relazione alle procedure di revisione statutaria e la necessità di costruire un procedimento "ibrido"

Da quanto dianzi evidenziato emerge una significativa lacuna "sostanziale" all'interno del procedimento di revisione statutaria: il ricorso a tale procedura, in luogo della legge regionale rinforzata, renderebbe solo eventuale la consultazione delle popolazioni locali attraverso il *referendum* (il quale, peraltro, quand'anche si celebrasse, non sarebbe rivolto ad accertare specificamente la volontà delle singole realtà territoriali, non prevedendo il coinvolgimento delle popolazioni di ciascuna delle Province interessate). In tal modo si perderebbe l'essenziale legittimazione "dal basso" dei processi di riassetto territoriale, la cui importanza è sempre stata ribadita a partire dalla riflessione sul punto sviluppatasi già in seno all'Assemblea Costituente (¹¹⁷).

¹¹⁵ La consultazione popolare, infatti, non soltanto è obbligatoria ma anche vincolante (così già i primissimi commentatori: cfr. G. CONTINI, *Note*, cit., 8).

¹¹⁶ Cfr. in proposito G. CONTINI, *Note*, cit., 5, il quale osserva, commentando la procedura di cui all'art. 133, comma 1, Cost., che "gli enti più direttamente interessati in materia, le provincie, non vengono presi in alcuna considerazione a proposito di questa procedura. Ciò può trovare spiegazione solo nel fatto che la Commissione dei Settantacinque, intendeva conservare la provincia non come ente autonomo ma solo come circoscrizione di decentramento statale e regionale e seguendo tale indirizzo preparò il progetto. In sede di assemblea plenaria i sostenitori della conservazione della provincia come ente autonomo ebbero il sopravvento ma non furono proposte al testo tutte le modifiche che il prevalere di questa tesi aveva rese necessarie".

¹¹⁷ Come è stato rilevato in occasione di interventi sul territorio "costituzionalizzato" di Regioni speciali (v. il caso definito nella sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2007), se le variazioni territoriali (in quel caso "per inclusione" di nuovi enti nel territorio della Regione speciale, nel nostro caso, "per riorganizzazione" dell'assetto territoriale interno della Regione speciale), "configurandosi come altrettante modifiche statutarie, [richiedono] il ricorso al normale procedimento di revisione dello statuto speciale", si determina una "evidente (e rilevantissima) conseguenza: il sacrificio, pressoché totale, della rete di garanzie procedurali" (così A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 660). Rete di garanzie procedurali che, nel caso del distacco di Comuni, è offerta dall'art. 132, comma 2, Cost. (*referendum* delle popolazioni interessate); nel nostro caso, è offerta dall'art. 43, comma 2, statuto sardo (*referendum* in ciascuna delle Province interessate).

A tale proposito, vale ricordare, come segnalato *supra* ⁽¹¹⁸⁾, che il *referendum* delle popolazioni delle Province interessate dalle variazioni territoriali è stato introdotto dalla legge regionale n. 4 del 1997 all'interno del procedimento ordinario di istituzione di nuove Province, ed esteso dalla legge regionale n. 10 del 2002 al procedimento di fusione di Province esistenti; e che tale inserimento può essere interpretato, come dianzi evidenziato ⁽¹¹⁹⁾ – in virtù del nesso logico tra istituzione di nuove Province e modifica delle circoscrizioni delle Province esistenti – come “innesto” nel procedimento di formazione di nuove Province della procedura referendaria di cui all'art. 43, comma 2, statuto, come procedimento “accessorio”.

Allo stesso modo, allora, può immaginarsi un ricorso alla procedura referendaria di cui all'art. 43, comma 2 – con tutta la sua valenza democratica e partecipativa – come procedura “accessoria” nel procedimento di approvazione della legge di riforma dello statuto speciale che abolisca le Province sarde originarie (ricorso reso auspicabile, anche in questo caso, sia dalla ragione “formale”, relativa alla connessione tra istituzione – o soppressione – di Province e modifica delle circoscrizioni provinciali preesistenti, sia dalla ragione “sostanziale” relativa alla maggiore democraticità del processo). Si potrebbe pertanto, anche in questo caso, ricorrere ad una soluzione “pragmatica” ⁽¹²⁰⁾: e – se non si può rinunciare alla legge costituzionale di riforma dello statuto – costruire un percorso procedurale “ibrido”, che veda il procedimento di revisione statutaria affiancato dal procedimento referendario nelle singole Province.

Sul rilievo dei *referendum* nei territori interessati da variazioni territoriali, v. T.F. GIUPPONI, *Le “popolazioni interessate” e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, n. 3, 417 ss.

¹¹⁸ Cfr. par. 1.4.

¹¹⁹ V. *supra*, par. 1.5.2.

¹²⁰ L'aggettivo richiama la formula utilizzata da A. D'ATENA (*Profili procedurali*, cit., 660) con riferimento alla via “pragmaticamente battuta dall'Esecutivo nazionale [...] della combinazione tra il procedimento di cui all'art. 132, comma 2, [Cost.], ed il procedimento di revisione statutaria (con innesto del secondo sull'approvazione referendaria della richiesta comunale [o provinciale])” in occasione della richiesta di passaggio di alcuni Comuni piemontesi al territorio della Valle d'Aosta (insieme ad altri casi richiamati dall'Autore *ivi*, nota 4).

3. I limiti alla soppressione

3.1. Premessa: il segnale politico. Un risultato in parziale controtendenza rispetto all'abolizione delle Province nuove

Essendo la sorte delle Province originarie legata all'esito di un *referendum* consultivo, i risultati scaturiti dalle urne non dispiegano naturalmente un vincolo propriamente giuridico, ma vanno valutati principalmente sul piano politico (¹²¹). Il dato politico, tuttavia, – pur dovendosi tenere del tutto distinto rispetto ai limiti giuridico-costituzionali gravanti sulla scelta di sopprimere le Province “statutarie” – non può essere considerato del tutto ininfluenza rispetto all'interpretazione dei vincoli propriamente giuridici che si impongono al legislatore che intendesse operare un intervento radicalmente soppressivo delle Province sarde.

Il risultato ottenuto dal *referendum* consultivo sulla abolizione delle Province storiche, pertanto, può essere utile anche per saggiare la effettiva consapevolezza, in seno alle popolazioni interessate, del ruolo svolto dall'ente Provincia, e, in questa prospettiva, per dare conto della (auto)percezione “comunitaria” dei cittadini delle Province storiche, al fine – come vedremo più avanti – di rendere operante il “riconoscimento” delle autonomie locali previsto dall'art. 5 Cost. Il dato relativo all'abolizione delle Province storiche, infatti, seppure favorevole alla loro eliminazione, appare tuttavia in controtendenza rispetto al vastissimo consenso riscosso dalla proposta di eliminazione delle Province di nuova istituzione (¹²²). Un segnale politico, dunque, che è insieme la conferma della perdurante vivacità della comunità provinciale frutto del riconoscimento costituzionale, e che rafforza le “ragioni” del mantenimento del livello di governo provinciale.

In particolare questo dato, da un lato, conferma, a posteriori, la diversità di *ratio* che ha portato alla istituzione delle nuove Province, giudicata – finora da una parte prevalente della dottrina, ma evidentemente ora oggetto di una percezione diffusa tra le popolazioni – sintomo di un

¹²¹ Cfr. sul punto, da ultimo, B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., precisazione relativa all'indicazione dei quesiti (p. 1): “Gli effetti [dei *referendum* consultivi], per loro stessa natura, sono apprezzabili non tanto sul piano strettamente giuridico, quanto su quello politico, specie in sede di nuova legislazione”.

¹²² Il *referendum* n. 5, quello consultivo sull'abolizione delle Province storiche della Sardegna, è l'unico che ha ottenuto una percentuale di consensi al di sotto del 90% (pari a 65,99%). Anzi, in realtà più vicino al 50% che al 90%.

localismo esasperato, sanzionato dal voto referendario (¹²³); dall'altro lato, la maggiore riluttanza rispetto all'abolizione delle Province storiche può essere letta anche come un sintomo del fatto che le comunità locali percepiscono ancora la Provincia come ente necessario, o non del tutto inutile (¹²⁴). E che ciò che si teme in realtà è la proliferazione incontrollata di questi enti, i quali, se sono troppo numerosi, risultano spesso troppo piccoli, e dunque inutili, costosi e inefficienti.

3.2. *I limiti gravanti su una eventuale legge regionale soppressiva delle Province sarde "originarie"*

I limiti gravanti su una legge regionale cui si volesse affidare il compito di sopprimere le Province statutarie – rientrando tale atto a pieno titolo nella materia "ordinamento degli enti locali" di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale – corrispondono ai limiti propri della potestà legislativa regionale esclusiva (¹²⁵). Tra questi, rilevano ai nostri fini l'armonia con la Costituzione, l'armonia con lo statuto, il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (¹²⁶), limiti che

¹²³ Denuncia le "derive di stampo localistico, che hanno generato taluni opinabili fenomeni di proliferazione di nuove province" G.C. DE MARTIN (*Un ente strategico*, cit., 6), il quale, tuttavia, mette in guardia anche dal pericolo opposto, legato alle "ipotesi di cosiddetta razionalizzazione dei territori provinciali, che secondo talune prospettive di ingegneria istituzionale dovrebbero essere tutti ripensati (a tavolino) in base a criteri «ottimali» di dimensionamento (è ricorrente la tentazione, più frequente in verità per i comuni, ma di quando in quando emergente anche per regioni e province, ad immaginare istituzioni territoriali a misura di quello che si vorrebbe che esse fossero, e non riconoscendo ciò che effettivamente è il dato storico-comunitario: un approccio fuorviante, che nasce dall'idea di dover uniformare le comunità e i territori per poter applicare lo stesso ordinamento, e non dalla prospettiva di adeguare eventualmente gli ordinamenti alle diversità delle comunità territoriali)" (*ibidem*).

¹²⁴ Laddove le posizioni più radicali vorrebbero l'eliminazione totale di questo ente territoriale, considerato come "una sorta di inutile carrozzone, assai costoso, senza un ruolo effettivo" (così G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico*, cit., 1, riassumendo le principali critiche rivolte alla Provincia).

¹²⁵ Tali limiti – ad eccezione dell'armonia con lo statuto – sono richiamati espressamente dallo stesso art. 3, statuto sardo. L'esplicita enunciazione dei limiti della potestà legislativa esclusiva regionale – a differenza di quanto avviene nello statuto siciliano – configura lo statuto speciale della Sardegna "come meglio coordinato con le norme costituzionali in materia regionale [e lo fa quindi apparire] – se così si può dire – «meno speciale» dello Statuto siciliano" (S. BARTOLE, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, cit., 75). Il dato è confermato da F. DETTORI, che ricorda come il progetto di statuto, "elaborato ed approvato non senza forti contrasti dalla Consulta regionale era tuttavia profondamente diverso da quello che sarebbe poi divenuto lo Statuto definitivo della Regione sarda. Trasmesse alla seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, le proposte elaborate dalla Consulta regionale (che pure si possono giudicare oggi tutt'altro che "rivoluzionarie") vennero sottoposte a radicali modifiche che portarono ad un drastico ridimensionamento degli spazi di autonomia di cui la Regione sarda avrebbe dovuto godere. Alla Regione vennero quindi riconosciuti poteri sostanzialmente simili a quelli che il Comitato speciale per le autonomie locali, costituito all'interno dell'Assemblea Costituente, aveva originariamente previsto dovessero essere attribuiti alle Regioni ad autonomia ordinaria" (*Commento allo Statuto*, cit., 1 e 2).

¹²⁶ Cfr. in proposito G. PASTORI (*La potestà legislativa*, cit., 663), il quale – con specifico riferimento alla legge costituzionale n. 2 del 1993, nell'intento di delineare le "nuove frontiere segnate alle Regioni speciali per il compito di

mantengono intatta la propria forza vincolante anche nella vigenza del Titolo V Cost. riformato⁽¹²⁷⁾.

In ordine al limite della armonia con la Costituzione, occorre tener conto che tale vincolo – che consiste essenzialmente, per quanto riguarda in particolare i limiti all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, nella compatibilità con i principi costituzionali in materia di forma di governo che si impongono anche allo Stato⁽¹²⁸⁾ – grava sulle norme dell'atto normativo "limitato" che non sono puntualmente vincolate dalla Costituzione⁽¹²⁹⁾. Nel caso della legge regionale in materia di ordinamento degli enti locali, il limite dell'armonia della Costituzione vale dunque per la definizione dell'organizzazione politica e amministrativa degli enti locali, non per la decisione in ordine alla loro esistenza in termini assoluti, che è imposta dall'art. 114 Cost. attraverso un vincolo (testuale) puntuale⁽¹³⁰⁾.

Anche il limite dell'armonia con lo statuto (che, seppure non richiamato espressamente dall'art. 3, lettera *b*), statuto, compare nell'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2012, che delinea il

costruzione del sistema delle autonomie locali che è loro affidato" – ricorda che "nell'esercizio di una competenza esclusiva, le Regioni speciali sono tenute solo all'osservanza degli stretti limiti discendenti, per quel che qui rileva, dalla Costituzione e dagli Statuti, nonché dai principi generali dell'ordinamento e dalle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale".

¹²⁷ Si consideri in proposito che, proprio con riferimento alla potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali, la Corte costituzionale ha ribadito (sentenza n. 48 del 2003, punto 2.1 considerato in diritto) – richiamando la c.d. clausola di maggior favore per le Regioni speciali contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo cui le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, Cost., non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale se non per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite – che "nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti". La sopravvivenza dei limiti propri della potestà esclusiva regionale nelle materie elencate – in tale ambito – dagli statuti speciali e che l'art. 117 Cost., comma 2, novellato, assegna allo Stato, era stata peraltro già affermata nella precedente sentenza n. 356 del 2002. Sul punto v. tuttavia le osservazioni di A. RUGGERI, il quale invita a riconsiderare criticamente la conclusione a cui giunge – ad avviso dell'Autore, assiomaticamente – la Corte, ricordando come il confronto tra i vecchi limiti della potestà primaria e i nuovi della potestà "residuale", al fine di stabilire quali siano maggiormente gravosi per l'autonomia, sia "sommamente incerto", scontando tale valutazione "una difficoltà di fondo, forse davvero insormontabile, in ordine all'accertamento del «peso» posseduto da ciascun tipo di limite, se si conviene circa la naturale, irrinunciabile storicizzazione degli stessi e la loro varietà espressiva nel passaggio dall'uno all'altro campo di esperienza" (*Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.giurcost.org, 3).

¹²⁸ Vedi sul punto l'analisi di G. VOLPE, *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, 234.

¹²⁹ Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale*, cit., 64; v. anche T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 144-145.

¹³⁰ In questo caso, il vincolo costituzionale si pone nei termini di "conformità/sottoposizione", non di semplice compatibilità (cfr. sul punto G. VOLPE, *Modelli costituzionali*, cit., 234).

percorso da seguire per la soppressione delle Province dell'isola, prefigurando una legge regionale di riordino del complessivo sistema delle autonomie locali all'interno del territorio regionale) impedisce di sottrarsi al vincolo dispiegato dall'art. art. 43, comma 1, in ordine alla intangibilità delle singole Province "statutariamente necessarie".

Il limite dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (¹³¹) è contemplato dalla legge regionale n. 11 del 2012, che non richiama invece il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (¹³²). I principi e le norme fondamentali potrebbero rilevare come limiti ai nostri fini laddove si considerassero tali le norme, dotate del carattere di norme fondamentali, contenute nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi

¹³¹ I principi dell'ordinamento giuridico sono costituiti da "quelle regole di portata generale che si traevano dall'ordinamento nel suo complesso, ossia dalla disciplina di più settori materiali e non da specifiche disposizioni legislative statali (anche se, eccezionalmente, in alcuni casi è stato riconosciuto il valore di principi generali anche a regole tratte direttamente dalla legislazione dello Stato, ma solo in quanto attinenti a valori costituzionali)": così A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2202, con ampi richiami alla dottrina ed alla giurisprudenza costituzionale in materia (vale ricordare, con specifico riferimento all'elaborazione giurisprudenziale sul punto, la definizione offerta dalla Corte nella sentenza n. 6 del 1956: "Si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente [...]. I principi generali che scaturiscono da questa coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo possono riflettere anche determinati settori per convergere poi in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto l'ordinamento").

Gli Autori richiamano (*ivi*, 2205) in particolare la riflessione sviluppata in proposito da G. SILVESTRI, il quale osserva che la limitazione derivante da tali principi "non attiene ad una sfera separata e superiore dello Stato rispetto alle Regioni, ma esprime la necessità che la normativa regionale si inserisca nel tessuto dell'ordinamento vigente", che non può essere formato solamente da "norme statuali", quanto piuttosto da "tutta la produzione normativa dei soggetti istituzionali della Repubblica": questi ultimi "esprimono, ciascuno nella sua sfera di competenza, interessi costituzionalmente rilevanti, i quali concorrono a comporre un quadro unitario, dal quale la Corte può e deve, se necessario, «distillare» quei principi generali che assicurano la permanenza della *concordia discors* di un sistema fortemente differenziato"; facendone tuttavia un uso "molto parco", per evitare che diventi "il succedaneo dell'interesse nazionale concepito come rullo compressore delle autonomie" (*Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, n. 5, 1122-1123).

Alla luce di questa lettura può peraltro interpretarsi la modifica intervenuta nella formula in oggetto all'interno dell'art. 3 statuto sardo, che, a seguito della legge cost. 2 del 2002, vede attualmente enucleato il limite dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" (che diventano, nella l.r. 11 del 2012, "principi dell'ordinamento giuridico").

¹³² Identificate dalla Corte costituzionale negli "interventi innovativi del legislatore statale in settori economicamente rilevanti, mediante un esame puntuale dell'oggetto, della *ratio* e della «motivazione politico-sociale» della legislazione statale stessa" (cfr. sul punto A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2202).

Tale vincolo, peraltro – inteso nel passato come "forma peculiare di presentazione del limite «razionalizzato» degli interessi nazionali" – è da considerare, all'interno e alla luce del Titolo V riformato, «novato» ed assorbito dalla previsione secondo cui su ogni campo di intervento regionale la determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti risulta essere esclusivamente rimessa alla disciplina statale" (A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V° della parte IIª della Costituzione: primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, 58).

sull'ordinamento degli enti locali) (¹³³). La fonte legislativa statale che, più di tutte, appare rilevante in questo ambito infatti è la legge n. 142 del 1990 (confluita ora nel TUEL), che può ritenersi “una legge da cui desumere principi generali dell'ordinamento o di grande riforma economico-sociale (come da altre leggi di pari rilievo, quale la quasi contemporanea l. 241/1990), che debbono essere osservati anche dalle Regioni speciali (o ai quali le stesse Regioni siano chiamate ad adeguarsi: si veda in particolare per il Trentino-Alto Adige il d.P.R. 266/1992)” (¹³⁴). Tuttavia, il rilievo della legge in oggetto va ridimensionato su tre diversi fronti: in primo luogo, “la legge 142/90 è già impostata [...] come una legge aperta al riconoscimento del ruolo regionale. In particolare, l'art. 1, 2° comma [...] ha precisato già in apertura della legge come le disposizioni della stessa trovino applicazione solo in quanto non sussistano specifiche attribuzioni delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previste dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione” (¹³⁵); in secondo luogo, “la nuova competenza esclusiva attribuita alle Regioni speciali, se la si considera alla luce del *trend* istituzionale di cui è espressione, non può non essere valutata in tutte le sue potenzialità, tanto più che la stessa Corte costituzionale [...], con decisioni rese sulla l. 142/1990 per le Regioni ordinarie (sent. 343/1991 [...]) ha mostrato di legittimare in tutte le sue

¹³³ V. sul punto G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 7. Sul carattere fortemente pervasivo del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che ha sortito in molti casi l'effetto di degradare la potestà primaria regionale a potestà concorrente, si veda la ricostruzione di E. SPAGNA MUSSO, *Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, 505 ss. Il giudizio di Spagna Musso è confermato, con specifico riguardo alla potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, da G. FALCON, il quale osserva come “di fronte a questo limite l'esclusività scompare quasi completamente, perché si tratta di un limite interno alla materia, in virtù del quale nella stessa materia data alla cosiddetta potestà esclusiva (che molti preferiscono chiamare potestà primaria proprio per sottolineare che in realtà non è esclusiva) la normazione statale finisce per penetrare, in quanto definisce le norme fondamentali delle riforme” (*Problemi e modelli*, cit., 675). L'Autore, inoltre, pur riconoscendo la “necessità logica e giuridica” che esista una differenza tra il limite delle riforme e il limite dei principi posti alla potestà legislativa concorrente, rileva che “in pratica” tale distinzione risulta difficilmente individuabile (cfr. *ivi*, 675-676 e le considerazioni seguenti sulla natura sostanzialmente “politica” del limite in oggetto e sull'auspicata evoluzione del testo costituzionale che faccia “transitare il limite delle riforme [...] nell'orizzonte dei limiti politici, nell'orizzonte di quello che è il limite di merito, ovvero il limite dell'interesse nazionale”).

In tema cfr., da ultimo, le analisi di G.A. FERRO (*Le norme fondamentali di riforma economico-sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, 2005, n. 4-5, 632 ss.) e G. SILVESTRI (*Le Regioni speciali*, cit., 1119 ss.).

¹³⁴ Così G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 663.

¹³⁵ G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 663. Peraltro, l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 avrebbe ormai segnato anche il “venire meno di una cornice nazionale di ordinamento di comuni e province, quale quella [poco prima] sancita con il testo unico n. 267 del 2000. Ciò perché il potere legislativo statale è circoscritto alle sole materie elencate nella lettera p) dell'art. 117 II, mentre per il resto vale *pro futuro* essenzialmente il principio di auto-ordinamento da parte di ciascun ente locale (attraverso il rispettivo statuto e regolamento di organizzazione)”: così G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 9).

La norma va coordinata a sua volta con l'art. 57 dello statuto sardo, secondo il quale “nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato”.

potenzialità il ruolo ordinamentale delle Regioni. Il che appare tanto più rilevante nel caso delle Regioni speciali dove l'esclusività della competenza legislativa va vista precipuamente come capacità di adattamento e differenziazione o [...] anche di sperimentazione dell'assetto dei poteri locali in rapporto alle condizioni specifiche del territorio e delle popolazioni" (¹³⁶); ma, soprattutto, specificamente in ordine all'assetto territoriale, "è difficile scorgere vincoli ulteriori rispetto a quelli che discendono direttamente dalla Costituzione e dagli Statuti" (¹³⁷).

Tuttavia, è proprio in forza di precisi e puntuali vincoli costituzionali e statutari che alla fonte legislativa regionale è impedito di disporre la soppressione delle Province sarde "originarie" (in ragione del limite sancito dall'art. 43, comma 1, statuto), in particolare nel caso in cui tale soppressione coincidesse con l'abolizione del livello di governo provinciale all'interno della Regione (in ragione del limite sancito dall'art. 114, comma 1, Cost.).

3.3. Il limite dell'art. 114 Cost. rispetto alla legge costituzionale di riforma dello statuto speciale

Come prima ricordato, l'abolizione delle Province "storiche" – se realizzata contestualmente o comunque successivamente all'abolizione delle quattro Province di più recente istituzione – coinciderebbe con la soppressione del "livello di governo" provinciale all'interno della Regione sarda.

3.3.1. Necessità statutaria e necessità costituzionale delle Province sarde originarie

La questione che formerà oggetto di indagine in questa sede è quindi se una Regione speciale possa sopprimere integralmente, all'interno del proprio territorio, il livello di governo provinciale. Si valuterà in particolare se le Province sarde originarie, oltre ad essere "statutariamente" necessarie siano anche costituzionalmente necessarie, in quanto la loro soppressione (qualora avvenisse secondo la sequenza immaginata, e cioè successivamente all'abolizione delle Province "nuove" e di quella di Oristano) comporterebbe la scomparsa del livello di governo provinciale nell'isola (¹³⁸).

La differenza tra la necessità "statutaria" e la necessità "costituzionale" delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro consiste nel fatto che la prima impone il ricorso alla procedura di

¹³⁶ G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 663-664.

¹³⁷ G. PASTORI, *La potestà legislativa*, cit., 664.

¹³⁸ Le due diverse "necessità" sono richiamate anche in B. BALLERO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., ipotesi ricostruttiva principale e parte motiva, punti 8 e 11.

revisione dello statuto speciale per sopprimere, in qualunque tempo, anche una sola di esse, mentre la seconda dovrebbe precludere soltanto la soppressione contestuale delle tre Province originarie e solo quando questa si collochi come momento terminale di un processo di progressiva soppressione dell'ente Provincia, che parta dall'abolizione delle Province di più recente istituzione. La necessità statutaria, cioè, si pone come limite *specifico*, riferito alla sopravvivenza delle tre Province espressamente individuate nel primo comma dell'art. 43 dello statuto sardo; la necessità costituzionale – laddove se ne dimostrasse la sussistenza – rappresenterebbe invece un limite *generale*, in grado di imporre la presenza di un livello di governo provinciale all'interno dell'isola, vincolo che potrebbe tuttavia essere soddisfatto anche se si sopprimessero le tre Province statutarie, purché queste vengano sostituite da altri enti di pari livello (¹³⁹).

Occorre allora chiedersi se la soppressione totale dell'ente Provincia all'interno del territorio dell'isola sia compatibile con l'art. 114 Cost., che al primo comma sancisce espressamente che “il territorio della Repubblica è costituito dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (¹⁴⁰). L'art. 114 Cost. deve tuttavia confrontarsi con il primo comma dell'art.

¹³⁹ L'art. 114 Cost., infatti, si opporrebbe eventualmente solo alla soppressione contestuale *tout court* di tutte le Province sarde originarie. Resterebbero invece giuridicamente ammissibili interventi soppressivi sulle Province originarie, purché operati con legge costituzionale di riforma dello statuto speciale. In primo luogo, sarebbe ammissibile la soppressione di una delle Province originarie, mantenendo il territorio dell'isola suddiviso in due Province: si consideri che la Sardegna, prima del 1927, anno di nascita della Provincia di Nuoro, risultava suddivisa nelle due sole Province di Cagliari e Sassari. In secondo luogo, le tre Province originarie potrebbero essere sopprese e contestualmente sostituite da altre Province, con capoluoghi e denominazioni diverse. Ancora, ma si tratta di un'ipotesi-limite, potrebbero essere sopprese due delle tre Province storiche, facendo assumere alla Provincia rimanente una dimensione coincidente con quella dell'intera Regione.

Ci si può infine interrogare se la sola menzione nello statuto speciale delle Province imponga che venga comunque mantenuto il livello di governo provinciale nella Regione, dando una “copertura statutaria” al mantenimento dell'ente intermedio: cfr. sul punto G. CONTINI (*Note*, cit., 7) che – riferendosi, nel 1950, al Trentino-Alto Adige e alla Sardegna – afferma che in quelle Regioni (in virtù delle disposizioni statutarie richiamate) è “garantita la permanenza della provincia” (declinata al singolare, e dunque verosimilmente riguardata come ente e come livello di governo). Tra l'altro – a parte la menzione delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro nel primo comma dell'art. 43 dello statuto sardo – anche la disciplina dettata dal secondo comma dell'art. 43 in ordine alla modifica delle circoscrizioni provinciali dà per presupposto che un livello di governo provinciale debba comunque esistere.

¹⁴⁰ Si aggiunga che la necessità “costituzionale” che impone il mantenimento del livello di governo provinciale all'interno della Regione trova anche un ulteriore fondamento (oltre che nell'art. 114, che dispone, in via generale, che nessuna parte del territorio nazionale – e dunque anche del territorio dell'isola in quanto appartenete al territorio nazionale – rimanga privo di Province) anche in una specifica valenza propria della circoscrizioni provinciali all'interno della Regione sarda. Queste, infatti, corrispondono alle circoscrizioni elettorali per l'elezione del Consiglio regionale: la loro abolizione, pertanto, impedirebbe la formazione di un organo necessario della Regione (cfr. sul punto B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 11).

Il limite, tuttavia, pare ragionevolmente superabile modificando la legge elettorale regionale attraverso una ridefinizione delle circoscrizioni elettorali del Consiglio, che potrebbe operarsi anche a prescindere dalla ricostituzione dell'ente Provincia. Sul punto interviene peraltro anche la legge regionale n. 11 del 2012, stabilendo, all'art. 1, comma 4, che “agli effetti della vigente legislazione, ivi compresa quella elettorale, le gestioni provvisorie [disciplinate al precedente comma 3, richiamato *supra*, par. 1.6] corrispondono a circoscrizioni amministrative provinciali”.

116 Cost., che assegna alle Regioni speciali “forme e condizioni particolari di autonomia”, nelle quali potrebbe rientrare anche la possibilità di derogare all’assetto territoriale della Repubblica nei termini in cui è definito dall’art. 114 Cost.

La questione sarà affrontata nelle pagine seguenti attraverso l’analisi di tre specifici profili: le origini e la portata della salvaguardia costituzionale garantita alla Provincia; i limiti gravanti sugli statuti speciali (e, simmetricamente, la portata e i confini delle deroghe operabili da tali fonti alle norme della Carta fondamentale); la disciplina dell’ordinamento provinciale contenuta negli statuti delle (altre) Regioni speciali.

3.3.2. Origini e contenuti della garanzia costituzionale della Provincia

Una – pur breve – indagine sui contenuti della garanzia costituzionale della Provincia non può prescindere da un dato “storico” che risulta, in proposito, estremamente significativo: fu infatti oggetto di ampio dibattito in Assemblea Costituente, “da un lato, il problema della estensione ad un ente intermedio di livello provinciale della salvaguardia della garanzia costituzionale e, dall’altro lato, la questione del raccordo fra questa scelta e le decisioni che si andavano prendendo in materia di Regioni”⁽¹⁴¹⁾. Ciò dimostra che, sin dalla sua originaria menzione in Costituzione, la Provincia ha sempre rappresentato, in certa misura, l’“anello debole” del sistema delle autonomie, che ha conquistato faticosamente la salvaguardia della garanzia costituzionale⁽¹⁴²⁾ ed ha sempre visto la propria posizione minacciata dal ruolo della Regione: la questione di cui si discute in relazione alle vicende di questi mesi, dunque, a ben vedere, ripropone nodi antichi e ancora in parte irrisolti⁽¹⁴³⁾.

¹⁴¹ S. BARTOLE, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 3.

¹⁴² Si ricordi in proposito che le Province non comparivano nell’articolo 107 del progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 alla Presidenza dell’Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, dal quale l’art. 114 Cost. trae origine, ma furono aggiunte a seguito di “una larga e diffusa reazione contro la decisione della Commissione dei 75 di relegare le Province al riduttivo ruolo di «circostrizioni amministrative di decentramento statale e regionale»”, come recitava il secondo comma dell’art. 107 del progetto, poi confluito nell’art. 129 Cost. (Io ricorda ancora S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 3).

¹⁴³ Si noti peraltro che nell’art. 120, comma 2, del progetto di Costituzione, era previsto che “nelle circostrizioni provinciali sono istituite Giunte nominate dai corpi elettivi, nei modi e coi poteri stabiliti da una legge della Repubblica”, intendendosi per “nominate dai corpi elettivi” – come ebbe a precisare il deputato Piccioni (cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2423) – sebbene “in una formula un po’ velata, [...] eletta dai Consigli comunali”. La negazione alla Provincia del carattere di ente autonomo veniva dunque, sin dall’origine, associata alla connotazione di ente di secondo livello rispetto alle autonomie comunali: anche sotto questo profilo, dunque, l’evoluzione della disciplina nazionale e regionale in materia provinciale, che si va registrando in questi mesi, può leggersi come un “passo indietro”, legato al riemergere di vecchie resistenze (e diffidenze) probabilmente mai del tutto sopite (in ordine alle resistenze regionali all’attuazione del radicale decentramento di funzioni amministrative a favore di Province e Comuni, prefigurato dalla legge n. 59 del 1997, si veda G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico*, cit., 4).

In particolare, il principale argomento speso in Assemblea Costituente contro l'inserimento della Provincia all'interno dell'art. 114 è stato proprio il timore che questo ente, determinando una intollerabile quadruplicazione dei livelli burocratici, impedisse il decollo dell'autonomia regionale⁽¹⁴⁴⁾. Coloro che si opponevano all'attribuzione alla Provincia di una autonomia costituzionalmente garantita sostennero infatti l'insussistenza di "esigenze umane"⁽¹⁴⁵⁾ e di ragioni "funzionali" poste a fondamento dell'autonomia provinciale, denunciando, sotto quest'ultimo profilo, che "nessuno possa seriamente sostenere che la Provincia eserciti funzioni che non possono essere efficacemente esercitate o dal Comune o dalla Regione"⁽¹⁴⁶⁾. In risposta all'orientamento volto a porre in contrapposizione l'autonomia provinciale e quella regionale, l'Assemblea registrò interventi tesi a negare la supposta sovrapposizione tra funzioni provinciali e regionali⁽¹⁴⁷⁾ ed a valorizzare il livello di governo provinciale come "argine" ad un possibile accentramento regionale⁽¹⁴⁸⁾.

¹⁴⁴ È questa la posizione espressa con forza da Emilio Lussu, che così si espresse a riguardo: "se si vuole conservare la Provincia tal qual è, come ente autarchico, sabotiamo la Regione, e tanto vale rinviare la riforma regionale ad un altro momento, dichiarando che ancora non siamo pronti ad affrontarla. [...] La Regione è un organismo, è una personalità, è una struttura, qualcosa di nuovo nella vita dello Stato democratico italiano, e noi come tale la concepiamo. La Provincia è niente. [...] Non v'è nessuna ragione a sostegno del mantenimento della Provincia. Già, dopo il 1919, una generazione democratica aveva distrutto questi campanilismi. Adesso risorgono e sono ridicoli e antidemocratici. Mantenendo la Provincia vi sarebbero quattro sistemi elettorali, quattro sistemi tributari, quattro Assemblee. Ciò non è possibile. Chi non sente che si appesantisce quella burocrazia che noi, con questa riforma, vorremmo colpire nel suo centralismo e nella sua superfluità?" (*La Costituzione della Repubblica*, cit., 2421). Pronunciarono interventi contro la Provincia, principalmente in chiave di difesa dell'autonomia regionale, anche i deputati De Vita (v. nota seguente), Persico ("Se lasciamo vivere la Provincia, così com'è, assieme alla Regione, il nuovo ordinamento regionale si rivelerà perfettamente inutile": *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2423), Preti ("Se noi accettiamo comunque la Regione, dobbiamo rinunciare a mantenere in vita l'ente autarchico Provincia, posto che non vi sarebbe un sufficiente numero di funzioni da attribuire all'uno e all'altro ente in modo da garantirne la vitalità": *La Costituzione della Repubblica*, cit., 1963) e Fabbri ("se la Regione non è stata ferita a morte, ha certo ricevuto un grosso pallino nell'ala della deliberazione che è *in pectore*, nel sentimento cioè di questa Assemblea, quale è affiorato dalla discussione, di mantenere la Provincia. L'aggiunta dell'ente autarchico Provincia all'ente autarchico Regione complica infatti straordinariamente le cose e, in sostanza, rivoluziona tutto quello che era il contenuto del progetto di Costituzione": *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2313).

¹⁴⁵ Il deputato De Vita osservò in proposito che "La Provincia, espressione dello Stato accentratore, è una creazione artificiale che non corrisponde né ai criteri geografici, né a esigenze umane ed è quindi priva di qualsiasi ragione di vita amministrativa ed economica" (*La Costituzione della Repubblica*, cit., 2422).

¹⁴⁶ Così De Vita, *ibidem*. In particolare, quello delle funzioni esercitabili dalla Provincia fu un tema assai poco dibattuto in Costituente: qualche accenno a funzioni provinciali compare soltanto con riferimento all'assistenza, alla sanità e ai servizi ospedalieri (v. gli interventi dei deputati Chieffi, Bosco Lucarelli, Grazi, Abozzi in *La Costituzione della Repubblica*, cit., rispettivamente pp. 2402, 2062, 2100, 2126; cfr. in proposito S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 6).

¹⁴⁷ V. l'intervento del deputato Piccioni, che ribadisce la "diversità delle attribuzioni riservate alla Provincia, rispetto all'elencazione delle materie e delle competenze attribuite alla Regione", rilevando come paia "eccessivo e al di fuori della realtà dire che il mantenimento della Provincia [...] svuoti di ogni senso e significato rinnovatore l'ente Regione. Quando poi [al] paragone tra le competenze dell'uno e dell'altro ente si aggiunge la potestà normativa della Regione per quelle determinate e specifiche materie, il che è qualcosa di profondamente diverso dalla potestà amministrativa [...]; evidentemente la funzione, la figura e l'efficienza dell'ente Regione ne escono così complete, così forti ed operanti nel rinnovamento democratico del Paese, che non si può in alcun modo pensare che possano essere manomesse o rese comunque inefficaci dal mantenimento della Provincia" (*La Costituzione della Repubblica*, cit., 2423).

Meno traumatica e assai più proficua venne invece prefigurata la relazione tra la Provincia e il Comune: valga richiamare in proposito la posizione espressa da Vittorio Emanuele Orlando, che sottolineò come “la Provincia si fosse rafforzata dove forti erano i Comuni, identificandosi nel maggiore di questi e raggruppandosi attorno ad esso”⁽¹⁴⁹⁾ e da Santi Romano, che invitò l’Assemblea a “considerare l’inopportunità di ogni disegno volto a declassare quei centri che non avrebbero potuto aspirare (o ai quali non sarebbe stato consentito di attingere) al rango di capoluoghi regionali”⁽¹⁵⁰⁾. In questa chiave, si sottolineò a più riprese il ruolo della Provincia come ente “di coordinamento”⁽¹⁵¹⁾ e “di collegamento”⁽¹⁵²⁾, pur ribadendosi che essa rimaneva pur sempre “ente autarchico dotato di autogoverno”⁽¹⁵³⁾, cui andava assicurata la rappresentanza elettiva⁽¹⁵⁴⁾.

Volendo interrogarsi su quale sia il contenuto della garanzia costituzionale assicurata alle Province dall’art. 114 Cost., occorre anzitutto considerare che, rispetto al testo originario della disposizione in oggetto, con la formula “la Repubblica si riparte” – secondo l’interpretazione consolidata – ci si è intesi riferire al territorio, e dunque il contenuto essenziale della garanzia costituzionale riguarda la natura della Provincia come ente territoriale. Tuttavia, poiché “l’ente è politico nella misura in cui è territoriale”⁽¹⁵⁵⁾, attraverso l’identificazione del territorio come elemento costitutivo dell’ente si garantisce l’autonomia della comunità di riferimento, estendendo alla disposizione in questione le garanzie (e il riconoscimento costituzionale che ne fa da presupposto) offerte dall’art. 5 Cost.⁽¹⁵⁶⁾. La garanzia – attraverso il territorio – della comunità che

¹⁴⁸ V. l’intervento del deputato Canepa: “Oggi [gli abitanti della campagna] imprecano contro la burocrazia romana, domani imprecheranno contro la burocrazia del capoluogo della Regione, e non mai contro gli uffici della Provincia perché con quelli acquistano [...] una specie di sorta di familiarità e in qualche modo li controllano: ciò che non possono fare con il centro lontano” (*La Costituzione della Repubblica*, cit., 2082). Sulla stessa linea l’invito formulato da V.E. Orlando ad evitare qualunque forma di accentramento regionale, nella convinzione che “anzi la Regione doveva nascere forte della collaborazione dei sostenitori delle Province” (cfr. S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 4).

¹⁴⁹ Così riportato da S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 4.

¹⁵⁰ Anche sul punto cfr. S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 6. In proposito ROMANO ricorda che “Giulio Simon diceva che libertà significa decentramento: questo la ragione di essere dell’autonomia, che deve essere applicata anche nei dettagli. Facendo scomparire la Provincia si corre il rischio di creare l’accentramento nel decentramento” (ne dà conto G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2167).

¹⁵¹ Così il deputato Micheli, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2420.

¹⁵² Così il deputato Zuccarini, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2228.

¹⁵³ Così il deputato Targhetti, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2415.

¹⁵⁴ Così il deputato Chieffi, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., 2401.

¹⁵⁵ S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 10, richiamando in tema L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, 607 ss.

¹⁵⁶ Sotto questo profilo, rappresenta parimenti un dato largamente acquisito quello secondo cui già “l’art. 114 vecchio testo è da leggersi in via preminente in collegamento con l’art. 5 Cost.” (così G. DEMURO, *Art. 114*, cit., 2166).

fa da substrato all'ente provinciale costituisce dunque, nella lettura scaturente dal dato normativo costituzionale originario, un elemento insuperabile a sostegno della caratterizzazione della Provincia come ente costituzionalmente necessario. Dall'art. 114 Cost. non derivano invece né puntuali garanzie in ordine all'esercizio di funzioni specifiche, né l'attribuzione di una soggettività giuridica storica precostituzionale, spettante invece esclusivamente allo Stato (¹⁵⁷).

Il testo costituzionale attualmente in vigore, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non altera la connotazione della Provincia come ente autonomo – lasciando peraltro invariato il rapporto con il principio autonomista, che impone la lettura della disposizione in (un "inevitabile") (¹⁵⁸) combinato disposto con l'art. 5 Cost. – né incide, malgrado la forte riaffermazione del policentrismo autonomista della Repubblica, sull'attribuzione esclusiva allo Stato del carattere di ente pre-costituzionale (¹⁵⁹).

3.3.3. La "specificità" incostituzionalità degli statuti speciali

Ciò premesso, resta ora da individuare entro quali limiti può operare la deroga consentita agli statuti speciali rispetto alla Costituzione repubblicana e, specificamente, rispetto all'art. 114. Lo statuto speciale presenta essenzialmente tre ordini di limiti (¹⁶⁰); trattasi peraltro di vincoli specifici, che riguardano lo statuto speciale come tipo particolare di legge costituzionale. Va infatti applicato a tali atti "il concetto di quella specifica incostituzionalità nella quale possono incorrere le leggi costituzionali di quello specifico tipo costituito dagli statuti regionali speciali" (¹⁶¹).

In primo luogo, un limite di oggetto: pur considerando infatti che "gli statuti speciali hanno un contenuto normativo assai più ampio di quello degli statuti ordinari, e ciò perché essi devono disciplinare un oggetto molto più vasto di quello considerato da questi ultimi" (¹⁶²), tuttavia "l'art. 116 Cost., la norma che costituisce il fondamento dell'attribuzione a cinque regioni di «...forme e condizioni speciali di autonomia...» diverse da quelle delle altre quindici, da definirsi mediante «...statuti speciali da adottarsi con leggi costituzionali», determina il contenuto che devono avere questi statuti speciali stessi: appunto, la determinazione delle forme e condizioni speciali di

¹⁵⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Art. 114*, cit., 8.

¹⁵⁸ Così G. DEMURO, *Art. 114*, cit., 2168.

¹⁵⁹ Cfr. G. DEMURO, *Art. 114*, cit., 2168.

¹⁶⁰ La ricostruzione, con riferimento a tale tripartizione, è formulata da S. ROMANO, *L'autonomia statutaria delle Regioni di diritto speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, n. 2, 1023 ss., spec. 1033 ss.

¹⁶¹ S. ROMANO, *L'autonomia statutaria*, cit., 1033.

¹⁶² S. ROMANO, *L'autonomia statutaria*, cit., 1029.

autonomia; con la inevitabile conseguenza che un contenuto ulteriore che essi eventualmente avessero, una normativa su materie diverse che essi eventualmente contenessero, sarebbe costituzionalmente illegittima, anche se formulata in una legge costituzionale”⁽¹⁶³⁾. Nell’oggetto “assai più ampio” rientrano, a differenza di quanto avviene per le Regioni ordinarie, anche aspetti dell’ordinamento provinciale (nel caso in esame, le Province “statutariamente necessarie” contemplate dall’art., 43, comma 1, statuto sardo).

In secondo luogo, incombe sulle leggi costituzionali-statuti speciali il limite dei principi fondamentali della Costituzione, o – volendo richiamare le formulazioni adottate già in Assemblea Costituente con specifico riferimento ai vincoli gravanti su tali fonti – il limite dei “principi generali dell’ordinamento costituzionale”⁽¹⁶⁴⁾ o relativo alla “struttura della Costituzione”⁽¹⁶⁵⁾: un “condizionamento della legittimità degli statuti speciali al rispetto dei principi della Costituzione” che risulta “generalmente ormai accettato”⁽¹⁶⁶⁾. Tra questi, innanzi tutto, naturalmente, quello unitario, ma anche quello autonomista, in quanto gli statuti speciali risentono dei limiti derivanti dal “concetto stesso di autonomia”⁽¹⁶⁷⁾ come complesso di poteri “derivati” rispetto al potere sovrano⁽¹⁶⁸⁾. Vanno tuttavia registrate anche posizioni tendenti a considerare gli statuti-leggi costituzionali

¹⁶³ S. ROMANO, *L'autonomia statutaria*, cit., 1029.

¹⁶⁴ Secondo l’espressione usata da Tomaso Perassi, il quale ricordava, in qualità di presidente della Sottocommissione per l’ordinamento delle Regioni a statuto speciale, che “gli statuti speciali, come ogni diritto speciale, non possono non inquadarsi nei principi generali dell’ordinamento costituzionale” (seduta antimeridiana del 28 gennaio 1848, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4051).

¹⁶⁵ Secondo l’espressione usata da Gaspare Ambrosini, il quale ricordava che l’art. 44 del progetto di statuto sardo “non ferisce la struttura della Costituzione” (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1848, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4092).

¹⁶⁶ Così S. ROMANO, *L'autonomia statutaria*, cit., 1025.

Tra l’altro, il limite dei principi della Costituzione è previsto – oltre che, in linea generale, rispetto all’autonomia delle Regioni, dall’art. 114 Cost., comma 2 (“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione) – anche dall’art. 1 dello statuto sardo, che recita: “La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l’unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto”.

¹⁶⁷ Così C. MORTATI, il quale sottolinea che la deroga inerente alla istituzione delle Regioni speciali “deve essere contenuta nei limiti generali desumibili dal carattere unitario dello stato e dal concetto stesso di autonomia” (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 751). In questa prospettiva, vale ricordare che il principio autonomistico è anzitutto, e prima di trovare espressione negli statuti speciali, un valore dell’ordinamento costituzionale (cfr. sul punto F. BASSANINI, *L'autonomia statutaria: battaglia di retroguardia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 875 ss.).

¹⁶⁸ V. per tutti S. ROMANO, che sul punto rileva che “l’autonomia, l’attribuzione dell’autonomia, per la natura di questa, implica necessariamente derivazione: derivazioni di poteri dall’ente derivante all’ente derivato” (*L'autonomia statutaria*, cit., 1037).

come “gerarchicamente soggetti alla Costituzione propriamente detta”⁽¹⁶⁹⁾ e dunque sottoposti ad un vincolo più stringente⁽¹⁷⁰⁾.

In terzo luogo, grava sugli statuti speciali il limite dei “principi generali del sistema delle autonomie regionali delineato dagli artt. 117 ss. Cost.”⁽¹⁷¹⁾. Si consideri tuttavia che l’individuazione come limite dei “principi generali” e “di sistema” consente di individuare non soltanto un vincolo, ma anche un ambito materiale derogabile, cioè il dettaglio – del “sistema delle autonomie regionali delineato dagli artt. 117 ss. Cost.” – che non rientri nei “principi generali”⁽¹⁷²⁾; in linea con il limite che vede come derogabili non tutte le disposizioni del Titolo V, ma solo quelle riguardanti le Regioni. Le “disposizioni costituzionali in materia regionale”, peraltro, vanno “intese come una normativa generale comunque applicabile in quanto non diversamente disposto [dai singoli statuti speciali], anche oltre i limiti entro i quali esse sono addirittura cogenti”. E “pare ragionevole, dal punto di vista che qui interessa, estendere tale carattere di normativa generale anche a quelle disposizioni legislative statali ordinarie, alle quali la Costituzione a questo proposito

¹⁶⁹ Secondo la tesi di L. PALADIN: “le leggi costituzionali nel loro complesso (specie dal punto vista della c.d. Costituzione materiale) debbono considerarsi gerarchicamente soggette alla Costituzione propriamente detta [...]. Dall’altro lato, quegli stessi vincoli che restano ancora discutibili, se riferiti alle leggi costituzionali in genere, ricevono invece testuale conferma per ciò che interessa le leggi recanti Statuti del tipo speciale” (“*Cittadinanza regionale*” ed elezioni consiliari, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 264-265; cfr. sul punto S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 57, nota 7).

¹⁷⁰ Cfr. in tema anche S. BARTOLE, il quale – richiamando la giurisprudenza costituzionale in argomento (v. in particolare la sentenza n. 6 del 1970, che dichiara costituzionalmente illegittime le norme dello statuto siciliano che disciplinavano la competenza dell’Alta Corte per la Regione Siciliana in materia di responsabilità penale del Presidente della Regione e degli assessori regionali) – osserva che “per la Corte è *ius receptum* la subordinazione delle leggi costituzionali di approvazione degli Statuti speciali alla Costituzione, o meglio ai principi fondamentali della Costituzione (per non dire, a quelli che la stessa Corte costituzionale riterrà di considerare principi fondamentali della Costituzione)” (*Art. 116*, cit., 59-60). L’A. conclude sul punto (*ivi*, 60, nota 7) aderendo alla posizione espressa da U. DE SIERVO (*Gli Statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 378), secondo il quale sembra restrittivo parlare di “inderogabilità da parte degli Statuti speciali di alcune disposizioni fondamentali della Costituzione”, quando si sono mobilitati anche principi inespressi, ovvero elaborazioni teoriche di principi solo sommariamente espressi.

Vale infine ricordare che le deroghe alla Costituzione operabili dagli statuti sono possibili unicamente entro i limiti di quanto necessario per assicurare alle Regioni ad autonomia differenziata forme e condizioni particolari di autonomia (cfr. sul tema V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. Le fonti normative*, Padova, 1984).

¹⁷¹ Così S. ROMANO, *L’autonomia statutaria*, cit., 1033, il quale riferisce segnatamente alla violazione di questi limiti la possibile “specifica incostituzionalità” in cui potrebbero incorrere gli statuti speciali: “specifica incostituzionalità – rilava infatti l’Autore – che, come si è già adombrato, potrebbe provenire da questa proposizione: il legislatore costituzionale, legiferando in questa sede, incontra non solo i limiti dei principi fondamentali della Costituzione come tali in assoluto non rivedibili e neppure derogabili: incontra anche i limiti dei principi generali del sistema delle autonomie regionali delineato dagli artt. 117 ss. Cost., principi i quali anche se entro una certa misura modificabili in sede di revisione costituzionale, non sono viceversa derogabili in sede di formulazione di uno specifico statuto regionale speciale” (*L’autonomia statutaria*, cit., 1033-1034).

¹⁷² Lo stesso ROMANO precisa che “il legislatore costituzionale, in sede di formulazione degli statuti regionali speciali, attua quel sistema, nelle sue linee generali, e può derogare solo alla normazione più particolareggiata che di queste linee costituisce svolgimento, e che per le regioni di diritto comune è contenuta anch’essa nella Costituzione; e può derogarvi solo nella determinazione della corrispondente normazione più particolareggiata, nei confronti della singola regione considerata” (*L’autonomia statutaria*, cit., 1034).

rinvia: ciò, almeno nella misura nella quale si considerino applicabili anche alle regioni a diritto speciale le singole disposizioni costituzionali che, appunto, un simile rinvio operano” (¹⁷³).

Resta allora da chiedersi come si collochi l’art. 114 Cost. rispetto ai tre ordini di limiti allo statuto speciale che si sono sinteticamente richiamati. L’art. 114, infatti, non rientra né fra i principi costituzionali (contenendo, al limite, principi generali sull’assetto territoriale della Repubblica), né fra i “principi generali del sistema delle autonomie regionali delineati dagli artt. 117 ss. Cost.”, in quanto non disciplina propriamente l’assetto territoriale regionale ma – individuando gli enti costitutivi “della Repubblica” – definisce l’assetto del territorio nazionale e solo di riflesso la suddivisione del territorio regionale (¹⁷⁴). La deroga operabile dagli statuti speciali, infatti, può sicuramente rivolgersi alle norme costituzionali che disciplinano l’ordinamento regionale (e corrisponde per l’appunto alla *ratio* stessa dell’assegnazione di un regime speciale), ma non può spingersi oltre, e in particolare non può estendersi indiscriminatamente a tutta la disciplina recata dal Titolo V (¹⁷⁵). D’altronde, la disciplina dell’ordinamento provinciale non sembra esorbitare rispetto ai limiti di contenuto degli statuti speciali, i quali recano specifiche disposizioni in materia, ivi comprese norme che hanno in passato soppresso l’ente Provincia all’interno del territorio regionale.

Il limite allora va ricercato essenzialmente nell’art. 5 Cost., e nella tutela dell’autonomia della comunità che fa da substrato all’ente provinciale, che impone comunque la presenza nel territorio della Repubblica – e in tutte le sue parti – di un “ente intermedio” tra la Regione e il Comune (che, all’interno delle Regioni speciali, può avere denominazione, funzioni e fisionomia differenti, ma che appare comunque irrinunciabile).

3.3.4. *La disciplina dell’ordinamento provinciale contenuta negli statuti delle Regioni speciali*

Tra le cinque Regioni speciali, solo la Sardegna ed il Friuli-Venezia Giulia presentano un assetto provinciale analogo a quello delle Regioni ordinarie. La Valle d’Aosta, infatti, è senza Province, mentre il Trentino Alto Adige e la Sicilia hanno enti intermedi con una fisionomia

¹⁷³ Così S. ROMANO, *L’autonomia statutaria*, cit., 1048.

¹⁷⁴ Tra l’altro, rileva, in questo caso, anche il dato topografico, considerato che lo stesso S. ROMANO individua negli “articoli 117 ss. Cost.” le norme recanti i principi generali delle autonomie regionali.

¹⁷⁵ Di ciò erano consapevoli gli stessi Costituenti: v., tra coloro che già allora escludevano una specialità che si estendesse al di là di una deroga limitata alle sole norme del titolo V specificamente dedicate alle Regioni, Luigi Preti, che prefigurava come possibili esclusivamente le deroghe agli articoli della Costituzione “di carattere squisitamente regionale” (seduta pomeridiana del 28 gennaio 1948, in *Atti Assemblea Costituente*, cit., 4091).

differente rispetto alle altre Province italiane (¹⁷⁶). Tuttavia, anche le Regioni speciali che vedono il proprio territorio ripartito in enti con poteri diversi rispetto all'ente Provincia tradizionale dispongono pur sempre di un livello di governo "intermedio" tra la Regione e il Comune, e che viene comunque definito – pur con aggettivazioni che ne marcano la differenza rispetto all'ente nella sua fisionomia tradizionale – "Provincia".

L'unica Regione che non prevede Province al suo interno – come prima si ricordava – è la Valle d'Aosta (¹⁷⁷). Tuttavia, in proposito si possono formulare due considerazioni. In primo luogo, l'art. 114 Cost. prevede che "la Repubblica" sia costituita anche dalle Province, e dunque che il territorio nazionale – non necessariamente quello di ciascuna Regione – sia suddiviso in Province (¹⁷⁸): si consideri a riguardo che la Regione Molise, dal 1963 al 1970, risultava composta dalla sola Provincia di Campobasso (¹⁷⁹). In secondo luogo, l'eccezione della Valle d'Aosta (unica porzione del territorio della Repubblica privo del livello di governo provinciale) sembra, per certi versi, confermare la regola: proprio le ridotte dimensioni territoriali della Regione in questione – sostanzialmente coincidenti con quelli di una Provincia – sembrerebbero infatti rappresentare la

¹⁷⁶ Province autonome in Trentino-Alto Adige. Province regionali in Sicilia, come "liberi consorzi comunali". Sulla estrema eterogeneità dei modelli organizzativi dell'assetto locale, che si registra all'interno delle Regioni speciali, soprattutto in relazione all'ordinamento provinciale, v. G.C. DE MARTIN, *Regioni e autonomie*, cit., 7.

La presenza di un ordinamento locale differenziato all'interno delle Regioni speciali presenta peraltro caratteri tali da integrare una sorta di "diritto comune delle Regioni speciali" (secondo l'espressione di S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 86), considerato che "una sfera ove in particolare si manifesta la specialità degli ordinamenti differenziati è quella dei rapporti fra Regioni ed enti locali" (S. BARTOLE, *ivi*, 88).

¹⁷⁷ La Provincia, infatti, è stata soppressa nel 1945: v. art. 1 cpv. del decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545.

¹⁷⁸ Lo ribadiscono chiaramente anche, da ultimo, B. BALLERO, P. CIARLO, G. CONTU, A. DEFFENU, *Parere sugli effetti dei referendum*, cit., parte motiva, punto 9: le Province sono "enti costitutivi della Repubblica, e quindi costituzionalmente necessari" in quanto "non può esistere nella Repubblica italiana una porzione di territorio priva del livello di governo provinciale". Ma v. in proposito le considerazioni di G. PASTORI, che concepisce il vincolo dell'art. 114 Cost. come insuperabile, collegandolo però ad una necessaria suddivisione del territorio *regionale* e non nazionale: "la collettività e il territorio regionale non possono essere ripartiti che in Comuni e Province" (*La potestà legislativa*, cit., 664). L'Autore, tuttavia, ricorda nel contempo le situazioni che fanno eccezione alla disposizione costituzionale e che trovano fondamento per l'appunto negli Statuti speciali, che sembrano dunque, da questo punto di vista, essere perfettamente in grado di derogare all'art. 114 Cost.: "salvo beninteso quanto disposto per il livello provinciale negli Statuti della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige" (*ibidem*).

Si tenga conto, inoltre, delle posizioni più avanzate e flessibili espresse in dottrina, volte a superare – almeno in una prospettiva *de iure condendo*, il "tabù" dell'assenza della Provincia in alcune parti del territorio nazionale, frutto dell'"eccesso di uniformità" che caratterizza il sistema italiano delle autonomie locali. Si è così osservato che la "questione della sopravvivenza delle Province è stata prevalentemente affrontata in termini molto astratti, come se fosse a rigore assolutamente necessario che esse o esistano dappertutto o non esistano in nessun luogo": così G. FALCON, che richiama in proposito l'esempio dell'(allora) Repubblica federale tedesca, in cui "ci sono Comuni che stanno all'interno di una Provincia e Comuni che sono invece "liberi dalla Provincia" (inoltre, vi sono anche *Länder*-città, come Amburgo, Brema e Berlino)" (*Problemi e modelli*, cit., 683).

¹⁷⁹ In particolare, il Molise si separa dalla Regione Abruzzi e Molise il 27 dicembre 1963, mentre la Provincia di Isernia nasce il 3 marzo 1970.

vera giustificazione dell'assenza del livello di governo provinciale (¹⁸⁰): il che, stante il nesso inscindibile tra territorio e comunità, consente di affermare che la comunità provinciale coincide con la comunità regionale. Si conferma quindi, *a contrario*, che nei territori regionali più ampi risulta invece necessaria la presenza dell'"ente intermedio" (¹⁸¹).

¹⁸⁰ È quanto sembra sottintendere G. CONTINI, il quale, nel ricordare la soppressione della Provincia nel 1945, giustifica tale scelta con la formula "corrispondendo il suo territorio a quello della regione" (*Note*, cit., 5).

¹⁸¹ Si veda in proposito anche sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 2001, in cui si afferma (3.2 considerato in diritto) che in Valle d'Aosta ci sono "evidenti" ragioni per cui non si prospettava una "rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali". L'"evidenza" dovrebbe essere rappresentata proprio dalla coincidenza tra comunità provinciale e comunità regionale (o dalle ridottissime dimensioni territoriali della Regione).