

Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma di Marcello Cecchetti, Omar Chessa, Simone Pajno

PARTE I STUDIO PRELIMINARE

SOMMARIO: PREMessa. – CAPITOLO I. IL DATO GIURIDICO DI PARTENZA E LA SUA EVOLUZIONE. – 1. L'art. 43 dello Statuto speciale: le Province originarie e la modifica delle loro circoscrizioni. – 1.1. La genesi della disposizione statutaria. – 1.2. Il problema della competenza a modificare il numero delle province. – 1.3. Il fondamento della competenza regionale a modificare il numero delle province nell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale: gli argomenti testuali. – 1.4. Segue: gli argomenti sistematici. – 1.5. La volontà delle popolazioni delle province interessate espressa con referendum. – 1.6. Il ruolo della legge regionale. – 2. La legge statale 6 luglio 1974, n. 306 (*Istituzione della Provincia di Oristano*). – 3. La legge costituzionale n. 2 del 1993 e l'attribuzione alla Regione Sardegna della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». – 4. La legge regionale n. 4 del 1997 (*Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali*). – 5. La legge regionale 1° luglio 2002, n. 10 (*Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali, e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4*). – 6. L'istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio ad opera della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9. – 7. L'indizione delle consultazioni referendarie del 6 maggio 2012. – 8. Gli effetti dei referendum: la "doppia soppressione" delle nuove Province e la "scomparsa" delle vecchie. – 9. I profili di (originaria) inammissibilità dei quesiti e di (conseguente) illegittimità costituzionale della normativa di risulta. – 9.1. Premessa. – 9.2. La violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale. – 9.3. La violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale. – 9.4. La violazione dell'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001. – 9.5. L'inammissibile abrogazione della normativa di attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale. – 9.6. La violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost., in ragione dell'interruzione del mandato degli organi elettivi derivante dalla giuridica soppressione degli enti provinciali. – 9.7. Il carattere ingannevole dei quesiti proposti al corpo elettorale e la frode agli elettori in violazione degli artt. 1 e 48 Cost. – 10. Le vicende giudiziarie conseguenti all'indizione dei referendum e rivolte ad impedirne lo svolgimento. – 10.1. Il ricorso al TAR Sardegna. – 10.2. La decisione del Tribunale civile di Cagliari in sede cautelare. – 11. Gli effetti giuridici delle abrogazioni referendarie e la legge regionale n. 11 del 2012. – 12. L'assetto normativo vigente e la sua attuazione. I commissariamenti del luglio 2013. – 13. I molteplici profili di incostituzionalità della legge regionale n. 15 del 2013 e dei relativi provvedimenti amministrativi attuativi. – 14. Le vicende giudiziarie attualmente in corso. – CAPITOLO II. IL RIORDINO DELLE CIRCOSCRIZIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI D'AREA VASTA NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE VIGENTE. – 1. Il contesto di riferimento e le "invarianti" della riflessione che qui si propone. – 1.1. L'esigenza di riordino delle circoscrizioni territoriali provinciali, dei relativi enti e delle funzioni ad essi attribuite. – 1.2. L'inadeguatezza delle dimensioni territoriali attuali come tratto comune di tutti gli enti autonomi sub-statali. – 1.3. Le "invarianti" dello studio che segue. – 2. Il modello costituzionale della sussidiarietà verticale. – 2.1. L'allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali nell'art. 118 della Costituzione: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà. – 2.2. Adeguatezza del livello territoriale di governo rispetto alla funzione. – 2.3. La conformazione legislativa delle funzioni e le tappe del giudizio di sussidiarietà. – 2.4. Il principio di differenziazione. – 2.5. L'applicazione del principio di sussidiarietà nella Regione Sardegna. – 3. L'ente di area vasta alla luce del principio di sussidiarietà. – 3.1. Le diverse ipotesi sul tappeto. – 3.2. L'ente di area vasta come ente di solo indirizzo e coordinamento e l'allocazione delle funzioni amministrative *per saltum*. – 3.3. Le funzioni amministrative affidate ad enti di secondo livello e il principio di sussidiarietà. – 3.4. La soluzione prescelta dal d.d.l. costituzionale Renzi – CAPITOLO III. LA FORMA DI GOVERNO DEL NUOVO ENTE D'AREA VASTA. – 1. I tentativi di riforma del Governo nazionale. – 1.1. Premessa. – 1.2. La forma di governo provinciale nel decreto «*Salva Italia*». – 1.3. A proposito del decreto «*Spending review*». – 1.3.1. Il contenuto del decreto. – 1.3.2. Un incerto modello di rappresentanza politico-territoriale. – 1.4. La forma di governo provinciale nella "riforma Delrio". – 1.5. Perché l'«assemblea dei sindaci» non è *realmente* organo rappresentativo di I grado. – 1.6. Il nesso necessario tra direzione politica delle funzioni amministrative e responsabilità politica. – 1.7. Rappresentanza politica e primato del parlamento. – 1.8. La confusione tra la 'parte' e il 'tutto'. – 1.9. La Repubblica democratica e la democraticità dei suoi enti costitutivi. – 1.10. Le implicazioni del principio autonomistico. – 1.11. I limiti del principio di differenziazione. – 1.12. L'VIII disposizione transitoria della Costituzione. – 1.13. Un ultimo argomento: la Carta Europea delle

Autonomie Locali e il giudizio di costituzionalità per norma interposta. – 2. Una proposta conclusiva per la Regione Sardegna. – CAPITOLO IV. PROSPETTIVE E SUGGERIMENTI PER UNA RIFORMA POSSIBILE NELL'ORDINAMENTO DELLA REGIONE SARDEGNA. – 1. I percorsi normativi a diritto costituzionale vigente. – 1.1. Premessa. – 1.2. Un nuovo punto di partenza: il ripristino della legalità violata. – 1.3. La conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali e la legge regionale. – 1.4. La possibilità di procedere *uno actu*. – 1.5. La possibilità della sospensione dell'operatività delle province re-istituite fino al concludersi del procedimento di riassetto. – 1.6. Il contenuto della legge regionale. – 1.7. L'attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale: la legge generale sulla modifica delle circoscrizioni provinciali. – 1.8. Il problema della Città metropolitana di Cagliari. – 2. I percorsi normativi tramite la riforma statutaria. – 2.1. Premessa. – 2.2. Si applica l'art. 114 Cost. in Sardegna? – 2.3. Può la legge di revisione statutaria escludere la presenza di enti provinciali? – 2.4. Il testo del d.d.l. di revisione esitato dal Consiglio regionale. – 2.5. Le diverse strade percorribili tramite la riforma statutaria.

PREMESSA

Questo contributo è dedicato allo studio della complessa e articolata vicenda che ha portato, dal maggio 2012, alla affrettata soppressione, mediante *referendum* abrogativo, delle province istituite nella Regione Sardegna dalla legge regionale n. 9 del 2011 (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio), nonché alla *involontaria* e *inconsapevole* eliminazione anche delle c.d. province storiche (Cagliari, Nuoro, Sassari e Oristano).

Può sembrare strano che si sia giunti ad un simile esito senza la necessaria consapevolezza: pur tuttavia si tratta esattamente quel che è accaduto. Com ne si vedrà, ciò è dovuto a quello che è possibile definire una *aberratio ictus*: incredibilmente, gli effetti abrogativi referendari sono stati diretti, senza che di ciò si avvedessero né i promotori della consultazione popolare, né gli organi regionali competenti a valutare la legittimità e l'ammissibilità della relativa richiesta, nei confronti dell'*unico atto normativo* che stabiliva i confini territoriali *di tutti gli enti provinciali*, senza che – in base all'ormai ben noto insegnamento della giurisprudenza costituzionale – fosse possibile la reviviscenza della disciplina previgente. Dunque, svoltosi con esito positivo il *referendum* in data 6 maggio 2012, e una volta entrato in vigore nell'ordinamento regionale l'effetto abrogativo, le province si sono trovate d'un tratto senza più territorio, e prive anche della loro componente personale, ovviamente individuata per il tramite del riferimento a quest'ultimo. Da qui, ovviamente, la loro giuridica scomparsa, e la evidente violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto che invece prevede la necessità (almeno) delle province di Cagliari, Nuoro e Sassari.

Per di più, come si cercherà di mettere in evidenza nelle pagine che seguono, anche a non voler considerare l'aspetto appena illustrato, le richieste referendarie erano comunque gravate da molteplici profili di inammissibilità, per contrasto con il diritto costituzionale vigente, che si sono tradotti automaticamente nella grave incostituzionalità dell'esito referendario. Tra gli altri, possono qui essere brevemente menzionati la violazione della procedura normativa prescritta dall'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia per incidere sull'assetto territoriale delle circoscrizioni provinciali, la violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost. in ragione della improvvisa interruzione del mandato degli organi provinciali elettivi, nonché il carattere ingannevole dei quesiti referendari posti al corpo elettorale e la conseguente "frode" agli elettori in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.

Questi ed altri aspetti saranno approfonditi nelle pagine che seguono. Quel che preme evidenziare sin da subito è che molte delle questioni accennate vennero immediatamente sollevate, nel dibattito isolano, subito dopo la raccolta delle firme da parte del Movimento referendario sardo, avvenuta nel dicembre del 2011 al fine di promuovere la consultazione popolare. Del resto l'Unione delle

Province sarde, congiuntamente ad alcune di queste ultime, aveva tempestivamente tentato di far valere le ragioni di inammissibilità dei *referendum* abrogativi presso gli organi giurisdizionali competenti. Di tali questioni, però, tutte le istituzioni chiamate in causa sono sembrate non volersi accorgere: troppo più comodo invocare acriticamente il “diritto del popolo sardo” ad esprimere la propria volontà, e a farlo purchessia, anche quando in effetti tale “diritto” andrebbe esercitato tramite le *diverse* procedure costituzionalmente prescritte (in particolare – come si proverà a mostrare – disgiuntamente dalle diverse comunità territoriali e successivamente confermato da una legge), ed anche qualora il pronunciamento popolare rischi di essere successivamente vanificato perché illegittimo in sé e produttivo di effetti illegittimi.

Di fronte ad un simile scenario, il Consiglio regionale, anziché adottare la decisione più ovvia, ossia quella di differire nel tempo l’emanazione dei decreti presidenziali che avrebbero dovuto dichiarare le abrogazioni referendarie produttive di quegli effetti illegittimi, ha approvato la legge regionale n. 11 del 2012, che però non è riuscita a sanare le gravi illegittimità dell’assetto istituzionale frutto dei *referendum*, affidando la gestione provvisoria delle *sole* funzioni amministrative delle province ormai soppresse agli organi provinciali in carica fino al 28 febbraio 2013, in attesa dell’ennesimo “annunciato” riordino complessivo della materia e “promettendo” espressamente di assicurare – questa volta! – il rispetto dell’art. 43 dello statuto speciale. A questo atto normativo – dopo una proroga dei suoi effetti – ha fatto seguito la più recente legge regionale n. 15 del 2013, che (se possibile) non solo ha confermato, ma anzi ha approfondito i vizi di incostituzionalità dell’attuale assetto istituzionale sardo. Essa, infatti, nel rinnovare la promessa della complessiva riforma degli enti provinciali in Sardegna, ha rinnovato *sine die* – appunto, fino alla data *futura e incerta* dell’entrata in vigore di questa ipotetica riforma – le gestioni commissariali delle funzioni amministrative provinciali istituite dalla precedente legge n. 11 del 2012, prevedendo però la nomina (immediata, per le “nuove province”, solo possibile per le “province storiche”) nel ruolo di commissari di soggetti diversi da quelli a suo tempo designati dai rispettivi corpi elettorali delle ormai scomparse province.

L’esito di tutto ciò, evidentemente, è disastroso. Il livello amministrativo di area vasta in Sardegna è ormai da quasi due anni sottratto all’autogoverno delle comunità locali, che si vedono private non solo delle loro funzioni di controllo politico-democratico di chi esercita le funzioni amministrative tramite gli strumenti della forma di governo provinciale prevista dalla legge, ma anche dello stesso esercizio delle funzioni regolamentari e statutarie. Per di più, come si è accennato, a tale esito si è giunti a causa della avventatezza e della superficialità degli organi amministrativi e giurisdizionali che avrebbero potuto (e dovuto) rilevare sin da subito i gravi vizi di costituzionalità che affliggevano la procedura referendaria e gli esiti cui la medesima è giunta.

Ora, è noto che – ad oggi, in Italia – l’istituzione provinciale non gode di buona stampa, e che è ritenuta, a torto o a ragione, una grave fonte di sprechi e inefficienze nel sistema della pubblica amministrazione. Si sono infatti susseguiti nell’ordinamento generale numerosi interventi normativi volti a circoscriverne i costi e a ridurne le funzioni. Da ultimo, è di recente intervenuto il disegno di legge costituzionale proposto dal Governo Renzi che fa propria questa prospettiva proponendosi addirittura di eliminare le Province dal sistema istituzionale della Costituzione. Possiamo dunque dire che le province sono davvero nell’occhio del ciclone. Quel che, ad avviso di chi scrive, è importante evidenziare, è però che si può convintamente sostenere la necessità di una radicale riforma del sistema provinciale, sia al livello regionale sardo che a livello nazionale, e addirittura ritenere opportuna la loro radicale soppressione, e però schierarsi altrettanto convintamente *contro* la legittimità costituzionale della procedura referendaria sopra richiamata e dei suoi confusi e perniciosi effetti. Le riforme istituzionali che si ritenessero necessarie, infatti, vanno promosse nel rispetto della legalità costituzionale, e non solo per il rilievo – che sarebbe dirimente già di per se

stesso – della gravità dell'offesa ai valori garantisti e democratici sottesi a quest'ultima, ma anche in ragione della strutturale precarietà giuridica cui si consegnano importanti riforme dell'assetto organizzativo del nostro Paese ove esse vengano portate a termine al di fuori dei limiti e dei percorsi che la normativa di rango costituzionale indica chiaramente. Proprio chi vuol perseguire l'obiettivo di una efficace riforma delle nostre istituzioni di autogoverno locale dovrebbe infatti avere particolarmente a cuore che esse avvengano nel pieno rispetto del diritto costituzionale vigente, di natura sia sostanziale che procedimentale.

Che l'assetto delle province sarde fosse almeno in parte da rivedere, peraltro, è una considerazione suscettibile di essere condivisa senza particolari problemi. L'istituzione delle "nuove province" – avvenuta con la legge regionale n. 9 del 2001 – se ha certo dato espressione ad una istanza di autogoverno presente in realtà locali che non si riconoscevano del tutto nelle province "tradizionali", ha dato luogo però a problemi non indifferenti sul piano dell'organizzazione amministrativa, poiché le prime non sono state dotate di risorse finanziarie, strumentali ed umane, sufficienti all'adempimento dei compiti che alle medesime spetterebbero, anche in base all'importante legge regionale n. 9 del 2006, tramite cui era stato adeguato il sistema provinciale e locale sardo al disegno autonomista della legge *Bassanini* (e del d.lgs. n. 112 del 1998). Se era possibile dubitare dell'adeguatezza delle province "tradizionali" – così come esse erano organizzate – rispetto ai compiti e alle responsabilità che tale atto normativo affidava loro, la inadeguatezza era certo più evidente per le province di nuova istituzione.

Le riflessioni accennate conducono ad alcune considerazioni alle quali si cercherà di dar corpo nel lavoro di ricerca condotto nelle pagine che seguono. La prima è che non appare francamente possibile dubitare del grave stato di incostituzionalità in cui versa, sia per ragioni procedurali che per ragioni sostanziali, l'attuale assetto degli enti di area vasta in Sardegna. Non ci si può dunque esimere da un intervento di riforma. Solo che tale intervento deve, innanzi tutto, sanare la legalità costituzionale violata. La procedura e l'esito della riforma devono dunque essere costruiti nel rispetto del dato costituzionale vigente.

La seconda è che, procedendo in tal senso, non si potrà fare a meno di farsi carico dello stato di difficoltà in cui versa oggi l'ente provinciale, così nell'ordinamento sardo come nell'ordinamento generale. La riforma dovrà dunque non soltanto essere costituzionalmente legittima, ma anche adeguata a fronteggiare le criticità che oggi affliggono gli enti di area vasta.

Nel presente contributo si proverà a dar seguito alle superiori considerazioni, innanzi tutto analizzando il dato giuridico statutario concernente le istituzioni provinciali, nonché le modifiche legislative (statali e regionali) che sono intervenute sul tema, al fine di predisporre il quadro normativo nel quale collocare le abrogazioni referendarie del maggio 2012. Si procederà, dunque, a prendere in esame le numerose ragioni di inammissibilità dei relativi quesiti e di incostituzionalità dei loro esiti. Una certa attenzione, inoltre, sarà dedicata alla illustrazione delle vicende giurisdizionali che hanno interessato tali abrogazioni, e che sono ancora pendenti (cap. I).

In secondo luogo si tenterà di mettere a fuoco il problema del riordino degli enti di area vasta nel vigente sistema costituzionale, nel contesto del principio di sussidiarietà, che – come è noto – lo caratterizza fortemente, imponendo anche alcuni importanti limiti agli interventi riformatori. Ci si dedicherà, al riguardo, sia ai profili funzionali che a quelli organizzativi, prendendo in considerazione anche la recente "riforma Delrio" e proponendo alcune soluzioni organizzative per la forma di governo delle istituzioni provinciali che dovranno essere re-istituite in Sardegna (capp. II e III).

Infine, si proverà a fornire alcuni suggerimenti per procedere alla riforma degli enti di area vasta in tale Regione, distinguendo i percorsi che possono essere seguiti a diritto costituzionale vigente da

quelli che invece si proponessero di modificare le norme statutarie che attualmente regolano il tema oggetto d'indagine (cap. IV).

CAPITOLO I

IL DATO GIURIDICO DI PARTENZA E LA SUA EVOLUZIONE

1. – L'art. 43 dello Statuto speciale: le Province originarie e la modifica delle loro circoscrizioni

1.1. – La genesi della disposizione statutaria

Al momento della approvazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in quest'ultima erano presenti tre province: Cagliari e Sassari, già esistenti nel 1861, e Nuoro, istituita dall'art. 1 del Regio Decreto Legislativo 2 gennaio 1927, n. 1 (*Riordino delle circoscrizioni provinciali*). L'assetto delle circoscrizioni provinciali sarde fu oggetto di un vivace dibattito in Assemblea costituente, che merita di essere brevemente ripercorso non solo per l'interesse, da un punto di vista culturale, che riveste il confronto svoltosi in quella sede, ma anche ai fini di ottenere qualche indicazione per l'interpretazione delle disposizioni statutarie vigenti e per la soluzione delle complesse questioni di diritto costituzionale che sono state originate dalle recenti vicende istituzionali regionali cui si è fatto riferimento in premessa.

Al riguardo rileva l'art. 43 dello Statuto di autonomia, che consta di due commi. Ai sensi del primo, «*le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali*», mentre, in base al secondo, «*con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum*». Ciascuna delle due disposizioni merita alcune considerazioni.

Il mantenimento delle tre province pre-repubblicane, nella struttura istituzionale della Sardegna autonoma fu oggetto di dibattito sia nell'ambito della Consulta regionale sarda, che – come detto – in Assemblea costituente. Le ragioni della loro ipotizzata soppressione erano legate, soprattutto, all'asserita inutilità di questo tipo di enti territoriali una volta costituita la Regione. Prevalse, però, sia nella prima che nella seconda sede, la tesi della riproposizione delle province anche nel nuovo assetto costituzionale repubblicano, a motivo della necessità di preservare il patrimonio storico e spirituale di cui esse erano portatrici, anche alla luce delle diversità culturali tradizionalmente molto radicate tra le varie zone, nonché della loro perdurante utilità, alla luce delle funzioni in concreto esercitate. Non mancò, inoltre, chi ritenne che esse potessero felicemente svolgere il ruolo di enti del decentramento amministrativo regionale.

Al riguardo, bisogna però notare che, almeno in una prima fase, la soluzione della riproposizione delle province storiche si accompagnava all'idea secondo la quale la decisione finale sarebbe dovuta spettare all'autodeterminazione delle popolazioni stanziate sul territorio e, in ultima istanza, al loro strumento di autogoverno rappresentativo, ossia il Consiglio regionale. Per questa ragione una prima versione del testo di quello che poi sarebbe divenuto l'art. 43, secondo comma, dello Statuto sardo prevedeva che «*con legge regionale possono essere modificate il numero, la circoscrizione le funzioni e la struttura delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum*». Fu solo nella seduta pomeridiana

di mercoledì 28 gennaio 1948 che venne approvato un emendamento Scelba volto a sottrarre al circuito istituzionale regionale la decisione concernente *il numero* delle province sarde. L'argomento di Scelba faceva leva essenzialmente sull'art. 129 della Costituzione, che, come è noto, verrà poi abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ai sensi del quale «*le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale*». Poiché dunque, in tesi, dall'assetto delle province, ed in particolare dal loro numero, sarebbero derivate importanti conseguenze organizzative sulle amministrazioni periferiche dello Stato (prefetture, questure, intendenze di finanza, etc.), non era ritenuto accettabile che tali conseguenze si determinassero per effetto di una decisione che potesse esaurirsi integralmente nel contesto istituzionale regionale. La decisione definitiva circa il numero delle province sarde doveva dunque essere mantenuta allo Stato. Da qui l'approvazione dell'emendamento Scelba e il testo vigente dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto.

Si giunse quindi ad un esito che può essere sintetizzato come segue.

I) Venne stabilita, innanzi tutto, una sorta di "pietrificazione" delle Province di Cagliari, Nuoro e Sassari, che vennero costituzionalizzate *in quella forma e con quella estensione territoriale* che avevano al momento dell'entrata in vigore dello Statuto speciale. Il punto, come si vedrà, è importante. Come osservava la dottrina dell'epoca, «*lo Statuto regionale non ha (...) fornito solo garanzia costituzionale all'ente provincia ma ha anche sanzionato costituzionalmente la ripartizione dell'Isola nelle tre circoscrizioni provinciali*» (Contini 1957).

II) Si decise, invece, di rinviare alla legge regionale (previo *referendum*) per la sola modifica delle relative circoscrizioni territoriali (oltre che delle funzioni degli enti provinciali), con l'intenzione sottintesa del rinvio alla legge statale per quel che concerne la modificazione del loro numero e, dunque, la eventuale istituzione e/o soppressione di province nuove.

1.2. – Il problema della competenza a modificare il numero delle province

Tuttavia deve subito essere notato (anche se il tema verrà approfondito adeguatamente più avanti) che il risultato giuridico che l'emendamento Scelba si proponeva non può certo dirsi raggiunto, o, quantomeno, non raggiunto nei termini desiderati, dal momento che, evidentemente, venne sottovalutata la collocazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto di autonomia della Sardegna nel sistema delle fonti.

In assenza di una apposita autorizzazione costituzionale, analoga a quella contenuta nel successivo secondo comma, infatti, una legge dello Stato non poteva (e non può) certo ritenersi abilitata a modificare o anche solo a derogare alla citata disposizione statutaria, modificando l'«*attuale struttura di ente territoriale*» delle tre province storiche. Come si è visto, infatti, l'art. 43, primo comma, riconosceva queste ultime nella conformazione, anche territoriale, che esse avevano in epoca pre-repubblicana. L'intento del costituente, dunque, deve ritenersi senz'altro frustrato dalla concreta redazione delle disposizioni qui prese in considerazione, che evidentemente impedivano alla legge statale di modificare l'assetto stabilito dal *primo* comma dell'art. 43 dello Statuto, norma di grado sovraordinato, attribuendo tale potere solo ed esclusivamente ad una legge regionale adottata ai sensi del *secondo* comma dell'art. 43 (sul punto si veda ancora Contini 1957).

Se la considerazione dell'*original intent*, nella interpretazione delle disposizioni qui prese in esame, non può dunque avere alcun rilievo, almeno in relazione a quanto appena osservato, per ricavare da esse le norme vigenti sul tema della modificazione del numero delle province è necessario fare ricorso ad altri strumenti. Al riguardo, è possibile osservare quanto segue.

In primo luogo, è chiaro che lo Stato dispone comunque di uno strumento per incidere sul tema: si tratta ovviamente della legge costituzionale, o della c.d. "legge di revisione statutaria" disciplinata

dall'odierno statuto speciale dopo le modifiche di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, ove si ritenga che tale fonte del diritto non vada annoverata tra le leggi costituzionali "vere e proprie", secondo quanto ritenuto da parte della dottrina (Verde-Pajno 2006; Cecchetti 2010; *contra* Pinna 2003 e 2007; sul tema si veda anche Chessa 2010). La strada della revisione dello Statuto speciale, del resto, fu quella indicata dalla dottrina più avvertita dell'epoca, secondo la quale l'elencazione delle Province contenuta nell'art. 43, primo comma, St., «*ha (...) ad essa voluto 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. 138 della Costituzione*» (Contini 1957).

In secondo luogo, per capire se esista una via tramite la quale modificare il numero delle province sarde diversa da quella della revisione costituzionale (o statutaria), bisogna rivolgersi al secondo comma dell'art. 43 dello Statuto, al fine di verificare se, nonostante l'approvazione dell'emendamento Scelba, esso – quale norma speciale appositamente rivolta a stabilire la fonte e il procedimento per la modifica delle circoscrizioni provinciali – sia in grado di risolvere l'*impasse*.

1.3. – Il fondamento della competenza regionale a modificare il numero delle province nell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale: gli argomenti testuali

La risposta all'interrogativo da ultimo formulato è positiva. Un'analisi del testo della disposizione statutaria in questione, seria e scevra di pregiudizi, consegna senza dubbio questo risultato.

L'art. 43, infatti, si riferisce testualmente alla «*modifica delle circoscrizioni*». Ora, questa espressione indica chiaramente un *genus* che contiene al suo interno due *species* distinte:

a) le variazioni delle circoscrizioni delle province derivanti da «*istituzione di nuove province o soppressione di province esistenti*», e che dunque comportano inevitabilmente anche la modifica del numero delle province;

b) le modificazioni delle circoscrizioni provinciali non suscettibili nella categoria «*istituzione di nuove province o soppressione di province esistenti*», e che, come tali, *non* comportano variazioni nel numero delle province.

Se ciò è vero, come in effetti è, appare innegabile che, in base all'art. 43 dello Statuto di autonomia, *la sola legge regionale*, oltre evidentemente alla legge costituzionale, *seguendo il procedimento indicato nel suo secondo comma*, può determinare *la modifica delle circoscrizioni delle province di cui al primo comma*, sia che esse comportino anche la variazione del numero degli enti, sia che ciò non accada (ciò, ovviamente, nel rispetto del limite invalicabile stabilito nel citato primo comma in ordine alla "necessarietà" delle tre Province statutarie).

Fin qui l'analisi è stata condotta soprattutto sul piano dell'interpretazione testuale. Nei paragrafi che seguono si mostrerà come i risultati appena ottenuti vengano confermati anche per il tramite degli strumenti dell'interpretazione sistematica. A questo fine sarà necessario, innanzi tutto, concentrarsi sul procedimento di cui all'art. 43, secondo comma, dello Statuto, e, in secondo luogo, sulla portata dell'art. 129 Cost.

1.4. – Segue: gli argomenti sistematici

Ai sensi dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto, come si ricordava più sopra, «*con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum*». Si tratta di una previsione che riserva la materia della «*modifica delle circoscrizioni delle province*» ad una speciale legge regionale rinforzata: rinforzata in quanto tale legge deve necessariamente essere

preceduta dalla manifestazione della volontà delle “*popolazioni interessate*” e deve conformarsi al contenuto di tale volontà. Essa *non affida senz'altro al solo referendum, né alla sola legge regionale*, la decisione circa la modifica delle circoscrizioni provinciali, ma prevede il concorso necessario tra questi due atti. Certamente il *referendum*, nel procedimento disegnato dall'art. 43 dello Statuto, ha un ruolo di primaria importanza: ma esso di per sé, e senza il concorso della fonte legislativa regionale, non produce affatto la conseguenza giuridica della modifica delle circoscrizioni provinciali. Questo effetto può legittimamente conseguire solo e soltanto dall'adozione di un altro atto – la legge regionale – che non è vincolata nell'*an* dall'esito del *referendum*. La legge regionale, infatti, è vincolata da quest'ultimo solo nel senso che, *ove il Consiglio regionale decida di procedere alla modifica delle circoscrizioni esistenti*, non può farlo se non *in conformità alla volontà delle popolazioni delle province interessate espressa mediante referendum*. Come si vede, si tratta chiaramente di una procedura “a doppia chiave”. Non è il corpo elettorale delle province interessate, né, da sola, la rappresentanza politica regionale, a poter modificare le circoscrizioni provinciali. Secondo lo Statuto speciale, è necessaria quella che possiamo chiamare una “doppia conforme”: ossia l'esistenza di *due volontà* conformi circa la modifica delle circoscrizioni.

In altre parole – facendo uso delle tradizionali categorie del nostro diritto pubblico – la norma statutaria prevede che il corpo elettorale delle province interessate si pronunci con un *parere* avente natura obbligatoria e vincolante: *natura obbligatoria*, perché non si può prescindere, ossia non si può decidere senza averlo acquisito; *natura vincolante*, perché il Consiglio regionale potrà decidere di *non* adottare una legge di modifica delle circoscrizioni, ma *non potrà decidere di adottare una legge di modifica che non sia stata già assentita (e solo nei termini in cui sia stata assentita)* dalle popolazioni delle province interessate. Il risultato giuridico della modifica delle circoscrizioni si produce dunque per effetto della fusione di due distinte volontà: quella del Consiglio regionale, espressa con legge, e quella, ovviamente conforme, espressa mediante *referendum* dal corpo elettorale delle province interessate.

Il riferimento ai lavori preparatori, al riguardo, è dirimente per comprendere che la *ratio* fondamentale che sta alla base della disposizione *de qua* è quella di *evitare* che le popolazioni stanziate in una provincia possano essere costrette, per il tramite di una decisione che si svolge nell'ambito di un circuito politico istituzionale più vasto di quello provinciale, a *subire* una decisione concernente la loro sorte. È lo stesso Gaspare Ambrosini, relatore in Assemblea costituente, a evidenziare come sia questo il fondamento della norma che assegna la competenza ad effettuare le modifiche all'assetto delle province alla legge regionale, ma solo «*a condizione che vi sia la conforme volontà delle popolazioni locali*».

Ora, non vi è chi non veda l'irrazionalità di una normativa che garantisca l'autodeterminazione delle popolazioni locali in quelle occasioni in cui si decide di marginali modifiche ai confini provinciali, anche – per ipotesi – circoscritte al distacco-aggregazione di *un solo comune*, lasciando viceversa tali popolazioni “in balia” dei processi politici che si svolgono ad un livello di governo superiore quando in gioco vi siano modifiche molto più incisive del loro ente di autogoverno, quali il distacco di un significativo numero di comuni, in grado di costituirsi in provincia autonoma, o addirittura la *soppressione* dell'intera provincia e la sua aggregazione ad una provincia limitrofa.

Ebbene, se non si accogliesse l'interpretazione sopra accennata dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto sardo, secondo la quale l'espressione «*modifica delle circoscrizioni*» deve ritenersi comprensiva sia dei casi in cui a questo risultato si giunga tramite la creazione di nuove province o la soppressione di province esistenti, sia nel caso in cui invece ciò non accada, ritenendo, invece, che la disposizione *de qua* si applichi soltanto ai casi in cui le modifiche si realizzino *senza* la variazione del *numero* delle province, potendosi altrimenti procedere con gli ordinari procedimenti

normativi di rango primario, la irrazionalità sopra accennata prenderebbe subito corpo. Si giungerebbe, infatti, a garantire l'autodeterminazione delle popolazioni locali in relazione alle questioni bagatellari, e, paradossalmente, a costringere queste ultime a subire decisioni a loro estranee quando in discussione è la loro stessa sopravvivenza come ente territoriale autonomo.

Tali decisioni, evidentemente, fino al 1993 avrebbero appartenuto alla competenza del legislatore statale. Al contrario, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, che ha espressamente conferito alla Regione Sardegna la potestà legislativa esclusiva in materia di «*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*», si tratterebbe invece di decisioni del legislatore regionale (Zuddas 2012). Nell'uno e nell'altro caso, però, come si diceva, le popolazioni locali dovrebbero subire decisioni provenienti "dall'alto" proprio in relazione agli aspetti per loro più importanti.

Ancora una volta, a sostegno di questa ricostruzione può essere evocata l'autorità di Gaspare Ambrosini, secondo il cui punto di vista espresso in Assemblea costituente, se senza «*la conforme volontà delle popolazioni locali*» una provincia «*non può essere modificata, naturalmente non può scomparire*». L'affermazione è di tale palmare evidenza che non necessita di alcuna precisazione.

Ulteriori argomenti che spingono nel senso sopra accennato possono essere tratti dalla considerazione di quanto dispone l'art. 133, primo comma, Cost. per le Regioni ordinarie. Come è noto, in questa disposizione costituzionale si prevede che, per realizzare un «*mutamento delle circoscrizioni provinciali*», nonché la «*istituzione di nuove province*», si deve procedere tramite una legge statale, su iniziativa dei comuni, sentita la Regione interessata. Ora, non vi è chi non veda che, anche in questo caso, l'espressione «*mutamento delle circoscrizioni provinciali*» faccia riferimento non solo al caso in cui da tale mutamento *non* derivi una modifica del numero degli enti provinciali esistenti, ma anche al caso in cui l'intervento sulle circoscrizioni si accompagni ad un cambiamento del numero degli enti, ed in specie ad una sua *diminuzione*. Insomma, l'espressione «*mutamento delle circoscrizioni provinciali*» comprende anche l'ipotesi della "soppressione" di province (non invece quella della istituzione di nuovi enti, espressamente menzionata come fattispecie autonoma dalla disposizione costituzionale in esame).

Che la "soppressione di enti provinciali" debba necessariamente rientrare nella previsione dell'art. 133 Cost., *sub specie* del "mutamento delle circoscrizioni provinciali", è stato peraltro affermato con chiarezza in dottrina (Civitarese Matteucci 2011), e – del resto – risulta con evidenza dalla recente e già ben nota sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, ove si legge, proprio in relazione all'art. 133, Cost., che «*sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto*» (par. 12.2 del *Considerato in diritto*). Come si vede, la "soppressione" di enti provinciali è associata alla istituzione di nuovi enti e al "mero mutamento" dei confini, nell'ambito dell'art. 133, e ciò non può non transitare da una interpretazione dell'espressione «*mutamento delle circoscrizioni provinciali*» contenuta in tale disposizione costituzionale analoga a quella che in questa sede si sostiene per l'art. 43, secondo comma, St. sardo.

Per di più, il Giudice costituzionale ha ribadito con assoluta chiarezza il principio costituzionale che deve ritenersi alla base della modifica delle circoscrizioni provinciali (di qualunque tipo tali modifiche siano), ossia la *ratio* che sostiene la relativa disciplina positiva: si tratta di quello che è stato definito "principio del consenso" (Pedrazza Gorlero-Nicolini 2010; Nicotra 2012): non è possibile che i mutamenti del territorio siano "imposti dall'alto" alle popolazioni nel medesimo residenti. Secondo una autorevole dottrina, peraltro, il fondamento di questo approccio può essere rinvenuto nell'«*esigenza di rispettare (...) il binomio comunità-territorio*», con la conseguenza

secondo la quale *«le modificazioni territoriali di comuni e province non potrebbero che discendere dall'accertamento della intervenuta variazione di questo elemento essenziale della identificazione comunitaria, ossia della presa d'atto di processi essenzialmente 'volontari' interni alle comunità»* (De Martin 1984).

Secondo il diritto costituzionale vigente, al fine di addivenire ad un mutamento dei territori provinciali è dunque necessario un "atto di assenso" delle popolazioni, espresso tramite lo strumento, particolarmente forte, della necessaria iniziativa comunale, nel caso delle province delle Regioni ordinarie, o tramite *referendum* presso le popolazioni delle province interessate, nel caso della Regione Sardegna.

Di fronte a queste dirimenti considerazioni, un solo argomento potrebbe essere addotto per temperare la profonda irrazionalità dell'ipotesi sopra accennata, ossia l'invocazione di quell'art. 129 Cost. che lo stesso Mario Scelba poneva a fondamento della propria proposta di emendamento. Poiché ai sensi di questa disposizione (come è noto abrogata dalla legge cost. n. 3 del 2001) *«le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale»*, si potrebbe ritenere (come in effetti si ritenne) che la decisione della legge regionale *ex art. 43*, secondo comma, dello Statuto, di istituire una nuova provincia obbligasse lo Stato a riconformare di conseguenza la propria amministrazione periferica, creando nuove prefetture, nuove intendenze di finanze, etc. Ciò in base ad una supposta *necessaria corrispondenza* tra circoscrizioni provinciali e circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione statale. Questo argomento è stato utilizzato anche dalla dottrina dell'epoca (Ausiello Orlando 1952), magari per inferirne la necessità della legge di revisione dello Statuto speciale, *ex artt. 54 St. e 138 Cost.*, sulla base dell'idea secondo la quale *«è (...) evidente che la creazione di nuove province comporta inevitabilmente un ridimensionamento delle circoscrizioni esistenti e quindi un intervento in quella che è la competenza esclusiva riconosciuta alla regione»* (Contini 1957).

Che l'art. 129 Cost. fosse da intendere nel senso di istituire tale necessaria corrispondenza tra province e dimensioni degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato, però, è stato espressamente negato dalla giurisprudenza costituzionale. La sent. n. 230 del 2001, infatti, ha affermato, al di là di ogni possibile equivoco, che *«rientra pur sempre nella discrezionalità del legislatore statale la determinazione dell'ambito territoriale di competenza dei propri uffici decentrati, tanto più in quanto la provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione»*, notando inoltre che *«della discrezionalità delle scelte organizzative statali che da tale non necessaria coincidenza deriva è manifestazione – oltre che l'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale, riorganizzando le prefetture attraverso la loro trasformazione in uffici territoriali del governo, non fa riferimento alcuno alla loro dimensione provinciale – l'art. 16, comma 2, lettera f), della legge n. 142 del 1990, norma ora trasfusa nell'art. 21, comma 3, lettera f), del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo n. 267 del 2000, che – con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria – prevede che l'iniziativa dei comuni per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province tenga conto del fatto che "l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici"»* (par. 3.2 del *Considerato in diritto*).

Nello stesso senso, del resto, si era già espressa da tempo autorevole dottrina, secondo la quale *«non c'è invero nessuna norma o principio costituzionale che imponga obbligatoriamente la corrispondenza tra la Provincia come ente autonomo locale e il livello di decentramento degli*

organi periferici dello Stato», di talché è ben possibile che «il riassetto delle circoscrizioni provinciali, pur potendo portare a qualche aumento nel numero delle Province, non deve avere ripercussioni necessarie e automatiche sulla distribuzione e sul numero degli uffici periferici statali esistenti nelle circoscrizioni provinciali» (Pototschnig 1983).

Cade, dunque, l'unica ragione (peraltro debole, come si è mostrato) che poteva indurre a mitigare il giudizio di profonda irragionevolezza che graverebbe su una interpretazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto sardo tale da escludere dal suo campo di applicazione le modifiche delle circoscrizioni territoriali delle province che producano *anche* una variazione del loro numero. Per di più, come si accennava, l'art. 129 Cost. non è più vigente, essendo stato ormai abrogato dalla legge cost. n. 3 del 2001.

1.5. – La volontà delle popolazioni delle province interessate espressa con referendum

Il tema del coinvolgimento delle popolazioni locali deve essere però ulteriormente approfondito, al fine di comprendere, ai sensi dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto, *chi* debba essere interpellato mediante *referendum* e in relazione a *che cosa*. Anche in questo caso devono essere utilizzati in modo sinergico gli strumenti dell'interpretazione letterale e quelli dell'interpretazione sistematica.

In base alla disposizione statutaria *de qua*, la legge regionale che dispone una variazione territoriale deve essere conforme «*alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum*». Ciò vuol dire, chiaramente, che ogni singola variazione deve essere approvata mediante consultazioni referendarie che si svolgano autonomamente entro le singole province di volta in volta interessate. Insomma, *ciascuna provincia* deve poter esprimere, mediante *referendum*, la *propria* volontà. Viceversa, resta preclusa dalla disposizione in questione l'ipotesi di far deliberare *congiuntamente*, nell'ambito di un unico *referendum*, il corpo elettorale di tutte le province interessate dalla variazione che si intenda realizzare.

Da qui, inoltre, una ulteriore (ma automatica) conseguenza.

Nel caso "elementare" del distacco-aggregazione di uno o più comuni da una provincia ad un'altra, il quesito referendario da proporre ai due corpi elettorali delle due province interessate sarà ovviamente il medesimo. In casi più complessi, invece, non sarà così. Ove, ad esempio, la variazione territoriale in questione si sostanzia nella istituzione di una nuova provincia, per mezzo del distacco-aggregazione di comuni provenienti da *più* province, evidentemente la popolazione di ciascuna di queste ultime sarà "interessata" solo ed esclusivamente alle sorti di quel comune o di quei comuni che, in ipotesi, "ricadrebbero" nella nuova provincia. Di conseguenza *non sarà possibile porre ai corpi elettorali di tutte le province interessate il medesimo quesito*. Il quesito che deve essere sottoposto al corpo elettorale di una determinata provincia deve riguardare solo e soltanto la modifica che riguarda direttamente *quella provincia*. D'altra parte – corrispettivamente – il corpo elettorale di una determinata provincia *non può pronunciarsi* anche sul distacco-aggregazione di comuni di *altre* province, anche se, per ipotesi, tali comuni confluissero, insieme a parti del territorio di quella provincia, in un nuovo ente territoriale.

Ancora una volta, l'argomento sistematico sostiene le conclusioni cui si è giunti tramite la semplice interpretazione letterale del testo della disposizione statutaria. Se, come si è messo in luce più sopra, la *ratio* dell'art. 43, secondo comma, St. spec. è quella di salvaguardare l'autodeterminazione delle collettività stanziate in ciascuna provincia in relazione alla sorte del proprio territorio, è evidente che i *referendum* di cui si discorre non potranno che svolgersi in modo *autonomo* in ciascuna delle province, giacché altrimenti ben potrebbe darsi che una provincia più popolosa riesca ad imporre la propria volontà ad una provincia meno popolosa. Allo stesso modo, alla luce delle suesposte

considerazioni, si deve concludere che non c'è alcun motivo perché il corpo elettorale di una provincia si esprima (anche) in relazione ad una modifica che non lo riguardi direttamente, anche nel caso in cui i territori comunali *de quibus* siano destinati a confluire, insieme a territori provenienti da *quella* provincia, in un nuovo ente provinciale.

1.6. – Il ruolo della legge regionale

Resta ancora una tessera da porre per completare il mosaico dell'interpretazione dell'art. 43 dello Statuto. Si tratta del ruolo che, nel contesto che si è delineato, è chiamata a svolgere la legge regionale. Si tratta di un duplice ruolo.

Il primo compito affidato alla fonte consiliare è il più evidente. Il meccanismo della "doppia chiave" richiede il concorso di due volontà. Quella del corpo elettorale locale, tramite cui si garantiscono i territori e le collettività ivi stanziati contro imposizioni dall'alto, e quella del circuito della rappresentanza politica regionale, il cui compito è invece quello di valutare la modifica territoriale alla luce dell'interesse generale di tutta la Regione, al fine di assicurare che la variazione corrisponda a questo interesse, o che, quantomeno, non sia con esso in contrasto.

C'è però un secondo ruolo che è chiamata a svolgere la legge regionale, forse meno evidente, ma non per questo meno importante.

Le variazioni territoriali, specialmente quando determinano la nascita di nuovi enti o il venir meno di enti esistenti, comportano sempre la necessità di regolare, con norme di carattere transitorio, i rapporti che fanno capo, in vario modo e a vario titolo, agli enti interessati dalle variazioni. La casistica che in queste circostanze si può verificare è davvero variegata, e qui non è possibile approfondire il tema. Può essere sufficiente accennare ai rapporti di credito e debito, ai beni in proprietà, ai rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni interessate, etc. Per la disciplina di tutti questi aspetti si renderà assolutamente necessario l'intervento della legge regionale, considerata la evidente inidoneità ad una adeguata disciplina di tali profili del solo pronunciamento referendario delle popolazioni interessate. È dunque anche per questa ragione che l'art. 43, secondo comma, dello Statuto esclude che le variazioni territoriali possano essere effettuate *soltanto* mediante lo strumento referendario, dal momento che questa fonte del diritto non è in grado di far fronte adeguatamente alle esigenze di regolazione transitoria più sopra accennate.

C'è da aggiungere, peraltro, che alla legge regionale deve essere riconosciuto anche un altro ruolo nella questione delle modifiche alle circoscrizioni provinciali. La disposizione di cui all'art. 43, secondo comma, infatti, predispone un procedimento individuando i suoi passaggi in modo ovviamente sommario, come si conviene ad una norma di rango costituzionale. Risulta dunque evidente che quella previsione necessita, per poter funzionare in modo efficiente, di essere attuata e integrata dalla legge regionale che, altrettanto ovviamente, nel far ciò, non sarà però tenuta a seguire la procedura disciplinata dalla disposizione da attuare e potrà essere dunque la semplice legge ordinaria.

2. – La legge statale 6 luglio 1974, n. 306 (Istituzione della Provincia di Oristano)

Come è noto, il quadro delle tre "originarie" Province sarde è stato mutato una prima volta nel 1974, con l'istituzione della Provincia di Oristano.

Il 25 febbraio 1964 era stato depositato presso la Camera dei Deputati un progetto di legge di iniziativa del Consiglio regionale della Sardegna, ai sensi dell'art. 121 Cost. e dell'art. 51 dello Statuto speciale. Per quel che più specificamente riguarda il tema qui affrontato, le istituzioni

regionali e statali ritenevano di dover procedere alla creazione di una nuova provincia non in base all'art. 43 dello Statuto speciale, ma applicando l'art. 133, primo comma, Cost.

La proposta del Consiglio regionale, riprendendo il precedente progetto di legge presentato il 7 dicembre 1955 dai deputati Segni e Pintus e non assistito da buon esito, prevedeva la creazione della nuova provincia per il tramite del distacco di 70 comuni dalla Provincia di Cagliari e di 4 comuni dalla Provincia di Nuoro. Questa volta, invece, l'iniziativa fu coronata da successo, prendendo corpo e sostanza giuridica nella legge dello Stato n. 306 del 1974. Conformemente alla (errata) logica accennata sopra, secondo la quale *sempre e in ogni caso* l'istituzione di una nuova provincia si riteneva che dovesse essere accompagnata da conseguenti ristrutturazioni delle amministrazioni statali, l'art. 3, comma 1, della legge n. 306 disponeva l'adozione, da parte dei Ministri competenti dei «*provvedimenti occorrenti per l'attuazione della presente legge, ivi compresa la revisione delle attuali circoscrizioni amministrative per porle in armonia con l'ordinamento territoriale della nuova provincia*».

Per le ragioni esposte sin qui, risulta evidente che non sussisteva affatto la giuridica necessità di procedere in tal senso, ma (soprattutto) che lo Stato non disponeva affatto della competenza a modificare, con legge ordinaria, l'assetto territoriale cristallizzato nell'art. 43, primo comma, dello Statuto. La competenza spettava, invece, alla legge regionale, in base all'art. 43, secondo comma, Cost., che avrebbe dovuto esercitarla nelle forme e con la procedura particolare previste in quella disposizione.

La vicenda della istituzione della Provincia di Oristano, peraltro, è particolarmente significativa, dal momento che la relativa legge statale doveva ritenersi incostituzionale anche ove si accolgano interpretazioni dell'art. 43, secondo comma, St. diverse da quella fatta propria in questa sede.

Come si è visto, infatti, secondo l'ipotesi caldeggiata da parte della dottrina (Contini 1957), la "cristallizzazione in statuto" della ripartizione del territorio regionale nelle tre Province originarie avrebbe comportato la necessità di procedere alla istituzione di nuove province (oltre che alla soppressione delle vecchie) solo con legge costituzionale di revisione statutaria. Anche in base a tale prospettiva, dunque, non sarebbe stato possibile istituire la Provincia di Oristano mediante legge ordinaria dello Stato.

Infine, anche ove si partisse dalla lettura dell'art. 43, secondo comma, St., sottesa all'emendamento Scelba, ci sarebbero buoni argomenti per affermare l'incostituzionalità della legge istitutiva della Provincia di Oristano. La competenza legislativa statale, infatti, avrebbe dovuto essere esercitata in ossequio all'art. 133, primo comma, Cost., il quale prevede necessariamente un *parere* del Consiglio regionale, oltre all'iniziativa dei Comuni. È vero che, come si è mostrato, la legge n. 306 del 1974 è stata approvata sulla base di una iniziativa regionale. D'altra parte, però, appare decisamente condivisibile l'opinione di quella dottrina (Rotelli 1990) la quale osserva come il parere regionale non possa essere sostituito da un atto di iniziativa. Ed in effetti, l'atto di iniziativa, di per se stesso, non ha certo la struttura di un parere, nel quale la Regione deve motivare la propria posizione, portando argomenti favorevoli alla medesima.

3. – La legge costituzionale n. 2 del 1993 e l'attribuzione alla Regione Sardegna della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»

Nel quadro appena descritto deve essere collocata l'approvazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (*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*), il cui art. 4 attribuisce alla

potestà legislativa esclusiva della Regione Sardegna la materia dell'«*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*».

Chi sposava l'interpretazione dell'art. 43, secondo comma, St. sottesa all'emendamento Scelba – da rifiutare, come si è visto, per una molteplicità di ragioni – ha ritenuto che, a partire da quel momento, quella potestà legislativa di cui si riteneva dotato lo Stato, concernente l'istituzione di nuove province (e la soppressione di province esistenti, nel rispetto dell'art. 43, primo comma, St.), fosse stata “spostata” in capo al legislatore regionale. A questa interpretazione ha prestato avallo anche la già citata sent. n. 230 del 2001 della Corte costituzionale.

C'è da dire, però, che questo modo di ragionare e la stessa decisione dei giudici di Palazzo della Consulta presentano una significativa contraddittorietà interna che ne mina la fondatezza. Come si è visto, l'unico plausibile argomento addotto per escludere che l'art. 43, secondo comma, St., riguardasse anche la istituzione di nuove province, è la necessità di prevedere, corrispettivamente, altrettante articolazioni delle amministrazioni periferiche dello Stato. È tuttavia proprio la sent. n. 230 del 2001, come si è già visto più sopra, che – seguendo del resto una autorevole dottrina (Pototschnig 1983) – sgombra il campo da questo argomento, affermando a chiare lettere che la decisione circa la istituzione di articolazioni delle proprie amministrazioni in corrispondenza di nuovi enti provinciali rientra nella discrezionalità del legislatore statale.

Se le cose stanno in questi termini, però, già a partire dal 1948, come si è visto, non c'era *alcun motivo* per interpretare l'art. 43, secondo comma, St., come limitato a quelle “modificazioni delle circoscrizioni” che *non comportassero* variazioni nel numero di enti provinciali, mentre ve ne erano di ottime per ritenere il contrario. In sintesi, la legge cost. n. 2 del 1993 non ha per nulla cambiato il quadro normativo rilevante per il problema che qui si affronta, limitandosi ad introdurre – all'art. 3, comma 1, lett. b), St. – una competenza legislativa generale di tipo esclusivo della Regione in materia di «*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*», rispetto alla quale la previsione dell'art. 43, secondo comma, St. si pone come “norma speciale” che individua, per l'appunto, solo uno speciale procedimento legislativo rinforzato, di livello regionale, per la modificazione delle circoscrizioni provinciali.

4. – La legge regionale n. 4 del 1997 (*Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali*)

La legge della Regione Sardegna 21 gennaio 1997, n. 4 (*Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali*), nel suo Capo I (artt. 2-12), intende disciplinare un singolo ed eccezionale “grande riassetto” del sistema provinciale sardo, mediante un procedimento ivi delineato. Nel suo Capo II (artt. 13-19), invece, è la prima a offrire (almeno nella sua versione originaria) una corretta, integrale e coerente attuazione all'art. 43 dello Statuto speciale (salvo i riferimenti in essa reperibili all'art. 133 Cost., i quali, evidentemente, sono del tutto erronei, alla luce di quel che si è messo in evidenza nelle pagine che precedono).

La legge regionale n. 4 del 1997, infatti, chiamava i comuni ad esercitare «*l'iniziativa per la modificazione delle circoscrizioni provinciali, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, approvando, con le modalità e i termini previsti per la approvazione degli statuti comunali, una deliberazione con la quale si richiede il passaggio ad altra provincia*» (art. 13, comma 1, nel testo storico); prevedeva che «*gli altri comuni interessati, che non abbiano assunto l'iniziativa, e le province le cui circoscrizioni sono interessate dalla proposta*», fossero invitati «*ad esprimere il proprio parere con deliberazione consiliare*» (art. 14, comma 1, nel testo storico) e che il Consiglio

regionale, verificata la legittimità delle proposte di variazione, deliberasse «a maggioranza semplice di dar luogo al referendum» (art. 15, comma 2, nel testo storico); stabiliva che il quesito da sottoporre a referendum per la modificazione delle circoscrizioni provinciali fosse espresso con la formula: «Volete voi che il territorio del Comune di ...(o dei Comuni di ...) sia separato dalla Provincia di ... per entrare a far parte integrante della Provincia di ...?» (art. 16, comma 2, nel testo storico); disponeva infine che, «entro un mese dalla proclamazione del risultato del referendum, e in conformità al suo esito, la Giunta regionale» dovesse presentare «il disegno di legge concernente la modificazione delle circoscrizioni provinciali» (art. 17, comma 1, nel testo storico).

Come si vede, la procedura qui definita integra quella abbozzata nell'art. 43, secondo comma, dello Statuto, nel pieno rispetto di quest'ultimo, e nonostante l'erroneo richiamo all'art. 133 Cost. anziché alla norma statutaria. Come subito si vedrà, però, la successiva legge regionale n. 10 del 2002 ha profondamente mutato la disciplina sopra sommariamente descritta, allontanandola vistosamente dalle previsioni statutarie.

5. – La legge regionale 1° luglio 2002, n. 10 (Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali, e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4)

La legge della Regione Sardegna 1° luglio 2002, n. 10 (Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4), ha inciso in modo molto significativo sulle procedure “a regime” per addivenire ad una modifica dei territori provinciali, e ad oggi si può dire che la disciplina in vigore al riguardo è rigorosamente attuativa dell'art. 43 dello Statuto *soltanto per quelle variazioni delle circoscrizioni delle province rubricate come* «istituzione di nuove province e fusione di province esistenti» (art. 19 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 1997, nel testo vigente).

Questa disposizione, infatti, prevede che per la istituzione di nuove province e per la fusione di province esistenti l'iniziativa sia esercitata dai comuni interessati, «*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*» (comma 1); che, a seguito di tale proposta, e previa verifica della sua legittimità, le province interessate ed i «*comuni compresi nell'ambito della Provincia da istituire, ovvero di quelle da fondere, che non abbiano assunto l'iniziativa*», siano invitati «*ad esprimere il proprio parere, con deliberazione consiliare, entro e non oltre tre mesi dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione del decreto stesso*» (comma 2); che il Consiglio regionale, qualora ritenga conforme alle previsioni di legge la proposta in questione, deliberi di dar luogo ai referendum ai sensi dell'art. 43 dello Statuto (comma 6), e che «*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*» (comma 11).

Viceversa, per tutte le modificazioni alle circoscrizioni provinciali non sussumibili nella categoria «*istituzione di nuove province e fusione di province esistenti*» dovrebbe applicarsi il testo attualmente vigente dell'art. 13 della legge regionale n. 4 del 1997, derivante dalle modifiche apportate dalla legge regionale n. 10 del 2002. Questa disposizione affida l'iniziativa ai comuni interessati, ma non prevede alcun referendum delle popolazioni delle province coinvolte, in palese violazione dell'art. 43 dello Statuto.

6. – L'istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio ad opera della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9

Il "grande riassetto" dei territori provinciali prefigurato dall'art. 1 della legge regionale n. 4 del 1997 è stato effettuato dalla legge della Regione Sardegna n. 9 del 2001, il cui art. 1, comma 1, in attuazione della disposizione appena citata, ha previsto l'istituzione delle nuove Province di Olbia-Tempio, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Carbonia-Iglesias. Il successivo comma 2, inoltre, ha disposto che i confini di tali enti territoriali fossero definiti *«così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale con Provv. C.R. 31 marzo 1999 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 11 del 9 aprile 1999, e sono costituite da tutti i comuni compresi in tale delimitazione»*.

Può essere il caso di notare sin d'ora, peraltro, come tale atto amministrativo approvato dal Consiglio regionale fosse determinante non soltanto per la individuazione dei confini delle c.d. "nuove province", ma per la delimitazione territoriali di *tutti gli enti provinciali sardi*. E ciò non solo per l'ovvia considerazione che non sarebbe stato giammai possibile disegnare le circoscrizioni delle nuove province senza incidere di conseguenza su quelle delle "vecchie", ma per la decisiva e assorbente ragione che alla citata delibera faceva rinvio anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2002 (oggi oggetto della abrogazione dichiarata con il decreto presidenziale n. 69/2012: ma su ciò si veda *infra*), il quale così disponeva: *«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, d'ora in avanti denominate "nuove province", sia quelle preesistenti sono delimitate così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione 9 aprile 1999, n. 11»*.

7. – L'indizione delle consultazioni referendarie del 6 maggio 2012

Quello appena descritto è il quadro normativo così come si presentava al momento della proposizione dei referendum abrogativi svoltisi il 6 maggio 2012.

I quesiti referendari che si proponevano un effetto abrogativo – per quel che qui specificamente interessa – erano i seguenti:

– referendum n. 1: *«Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 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"?»;*

– referendum n. 2: *«Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 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"?»;*

– referendum n. 3: *«Volete voi che sia abrogata la deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999 (pubblicata sul BURAS n. 11 del 9 aprile 1999) contenente "La previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4"?»;*

– referendum n. 4: «*Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 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"?*».

Quanto alla legittimità e all'ammissibilità delle richieste di referendum, l'Ufficio Regionale del Referendum, con deliberazione adottata in data 9 febbraio 2012, si limitava a "rilevare" che esse «*devono essere considerate legittime, in quanto formulate ai sensi dell'art. 1, lett. a) e lett. b), della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, essendo dirette a provocare una consultazione referendaria del popolo sardo in vista dell'abrogazione di leggi regionali nel loro complesso (nn. 1, 2 e 4) (...) e di un atto amministrativo regionale (n. 3)*», precisando altresì che «*tutte le richieste di referendum abrogativo contengono la precisa indicazione delle leggi, degli articoli di legge e dei provvedimenti sottoposti alla consultazione democratica, consentendo così al corpo elettorale di esprimere con chiarezza una volontà positiva o negativa di abrogazione*». Nella medesima deliberazione l'Ufficio Regionale dava atto, inoltre, di aver proceduto, con esito positivo, alla verifica della sufficienza numerica, nonché della regolarità, delle sottoscrizioni per il cui tramite erano stati richiesti i referendum.

La convocazione del corpo elettorale, al fine dello svolgimento delle consultazioni referendarie, veniva fissata, in un primo momento, per il 10 giugno 2012 e, successivamente, anticipata al 6 maggio 2012.

8. – Gli effetti dei referendum: la "doppia soppressione" delle nuove Province e la "scomparsa" delle vecchie

In data 6 maggio 2012 si sono dunque svolte in Sardegna le consultazioni referendarie. I loro effetti, prodottisi a seguito della pubblicazione dei relativi decreti presidenziali nel B.U.R.A.S. del 25 maggio 2012, sono stati – tra gli altri – quelli di determinare la *giuridica soppressione di tutte e otto le Province Sarde*. Va evidenziato, peraltro, che gli effetti soppressivi di tutti gli enti provinciali hanno due cause autonome e distinte:

a) la prima causa è individuabile nell'abrogazione referendaria della legge regionale n. 9 del 2001, che istituiva le c.d. "nuove Province", dichiarata con il d.P.Reg. n. 73 del 2012: tale causa soppressiva, evidentemente, riguarda direttamente ed esclusivamente le "nuove" Province di Olbia-Tempio, Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano e dell'Ogliastra;

b) la seconda causa soppressiva, invece, deve essere individuata nell'abrogazione referendaria della legge regionale n. 10 del 2002 e della delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999, rispettivamente dichiarate con d.P.Reg. n. 69 del 2012 e con d.P.Reg. n. 71 del 2012: come si è già segnalato, la delibera disegnavo i confini di *tutte le otto Province sarde* (sia delle "nuove", che delle "storiche"), mentre l'art. 1 della legge reg. n. 10 del 2002, recepiva la delibera consiliare individuando i confini di tutte le Province con riferimento a quanto in essa stabilito. A seguito di tali abrogazioni, dunque, è venuta meno, nell'ordinamento regionale, la normativa di identificazione e delimitazione dei territori provinciali, non potendo "rivivere" la normativa preesistente, a sua volta abrogata – al tempo – da quella oggetto di abrogazione referendaria.

La seconda causa soppressiva, ovviamente, riguarda *tutte* le otto province esistenti al momento della produzione degli effetti referendari in Sardegna, sia le "nuove" che le "storiche", poiché gli atti abrogati identificavano simultaneamente, e in modo inscindibile, i confini di tutti gli enti provinciali.

9. – I profili di (originaria) inammissibilità dei quesiti e di (conseguente) illegittimità costituzionale della normativa di risulta

9.1. – Premessa

I citati quesiti referendari erano gravati da molteplici ragioni di inammissibilità, che avrebbero dovuto essere rilevate nella fase procedimentale antecedente allo svolgimento degli stessi, ed in particolare dall'Ufficio regionale del Referendum, il quale invece si è colpevolmente limitato ad un esame puramente cartolare della sussistenza dei requisiti formali necessari. In ogni caso, le ragioni di inammissibilità avrebbero dovuto impedire la indizione delle consultazioni popolari da parte del Presidente della Regione. Per di più, va subito evidenziato che tali ragioni di incostituzionalità si traducono, a seguito dell'esito positivo ottenuto dai *referendum*, e del conseguente prodursi degli effetti referendari prefigurati dai quesiti, in altrettante ragioni di incostituzionalità della disciplina di risulta.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno tali profili di inammissibilità (dei quesiti) e di incostituzionalità (della normativa di risulta), distinguendoli in base al parametro di rango costituzionale che di volta in volta entra in gioco.

9.2. – La violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale

Al punto a cui si è giunti, non è necessario spendere molte parole per illustrare la prima ragione di originaria inammissibilità dei quesiti referendari, e la conseguente ragione di incostituzionalità della normativa di risulta. Si tratta della violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna, in quanto si è provveduto alla modifica delle circoscrizioni degli enti provinciali sardi, addirittura sopprimendole integralmente, secondo un procedimento del tutto differente da quello prescritto nella citata disposizione di rango costituzionale.

Come è noto, obiettivo dichiarato dei promotori dei referendum abrogativi era quello di riportare l'assetto degli enti provinciali alla situazione esistente sino al momento prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2001, istitutiva delle c.d. "nuove province". Si intendeva, cioè, abolire tali enti territoriali e riconformare in conseguenza i confini territoriali delle "vecchie" province, salva restando comunque ogni ulteriore futura determinazione concernente la eventuale rimodulazione o addirittura la soppressione di queste ultime, come è mostrato, tra l'altro, anche dal tenore di uno dei referendum consultivi proposti congiuntamente a quelli abrogativi (cfr. il quesito n. 5: «*Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?*»).

A questo fine si è ritenuto di dover colpire, ovviamente, non solo la legge che formalmente e solennemente istituiva i nuovi enti (referendum n. 4), ma anche la deliberazione amministrativa del Consiglio regionale della Sardegna che "disegnava" i confini delle nuove province, rimodulando di conseguenza anche quelli delle province già esistenti (referendum n. 3), nonché la disciplina legislativa che a tale delibera faceva esplicito rinvio al fine di ri-determinare i confini di tutti gli enti provinciali (referendum n. 2).

Risulta dunque chiaro già da queste prime note qual è la prima e più evidente ragione di inammissibilità che gravava sui quesiti referendari nn. 2, 3 e 4. Per il tramite di tali consultazioni popolari si intendeva conseguire il risultato della modifica delle circoscrizioni provinciali, ed in particolare di modifiche legate alla soppressione di enti esistenti, senza seguire il procedimento univocamente prescritto dall'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale. Come si è visto, infatti, questa disposizione di rango costituzionale prevede il necessario intervento di una speciale legge

del Consiglio regionale, preceduta da tanti referendum da svolgersi presso le province interessate quante siano le specifiche modifiche territoriali da realizzare, legge per di più gravata da un vincolo di conformità ai medesimi.

L'effetto abrogativo dei citati referendum è stato però sottovalutato, in primo luogo proprio da chi, incautamente, se ne è fatto promotore. Abrogando la delibera consiliare che stabiliva i confini di tutte le otto province sarde, nonché le norme di legge che vi facevano rinvio (legge reg. n. 10 del 2002), si è infatti conseguito l'esito, non voluto ma non per questo non realizzatosi, della giuridica inesistenza di confini per tutti gli enti provinciali, non potendo rivivere la normativa preesistente. Il punto sarà approfondito nel paragrafo successivo, e ivi sarà evidenziata la macroscopica ragione di incostituzionalità che grava sugli atti normativi che hanno prodotto un simile esito. Qui preme solo evidenziare come oltre ad essere gravemente incostituzionale per le ragioni che saranno esposte di seguito, l'abrogazione referendaria delle circoscrizioni provinciali è comunque da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto, poiché realizza una modifica delle medesime (e sia pure la modifica più dirimpente, consistente nella loro giuridica eliminazione) senza seguire il procedimento "a doppia chiave" ivi prescritto e più sopra illustrato.

9.3. – La violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale

Ancor più grave, se possibile, è la violazione che si è prodotta rispetto all'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale della Sardegna, proprio a causa dell'avvenuta soppressione di tutte le otto Province Sarde, e non solo di quelle di più recente istituzione. Tale soppressione dipende dalla inequivocabile circostanza secondo la quale è stato abrogato per via referendaria l'unico atto nel quale erano stabiliti i confini di *tutte le Province*, nonché la disposizione di legge che a quella definizione dei confini provinciali faceva rinvio.

Ciò risulta con chiarezza da quanto segue.

La legge regionale n. 9 del 2001, la cui abrogazione è stata dichiarata con il decreto presidenziale n. 73/2012, aveva istituito le Province di Olbia-Tempio, Medio Campidano, Carbonia-Iglesias e Ogliastra. La concreta delimitazione territoriale di tali Province era stata operata, dalla medesima legge regionale, mediante il rinvio alla deliberazione del Consiglio regionale del 31 marzo 1999, a sua volta oggetto dell'abrogazione referendaria dichiarata con il decreto presidenziale n. 71/2012. Alla citata delibera faceva rinvio anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2002, oggetto della abrogazione referendaria dichiarata con il decreto presidenziale n. 69/2012, il quale così disponeva: «*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, d'ora in avanti denominate "nuove province", sia quelle preesistenti sono delimitate così come previsto nello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione 9 aprile 1999, n. 11*».

L'entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2001 e della legge regionale n. 10 del 2002, dunque, aveva determinato, da un lato, la istituzione delle quattro nuove Province e la entrata in vigore dei nuovi confini di tutte le circoscrizioni provinciali, dall'altro, l'automatica abrogazione delle norme che individuavano i vecchi confini delle circoscrizioni delle quattro Province "storiche". Ora, secondo l'autorevole insegnamento della Corte costituzionale, ribadito di recente anche con la notissima sent. n. 13 del 2012, l'abrogazione referendaria di una norma (salvo ciò che si dirà di seguito) non determina la reviviscenza della norma a sua volta, e a suo tempo, abrogate da quella colpita dalla consultazione popolare.

Da ciò la evidente conseguenza secondo la quale le abrogazioni referendarie della delibera consiliare del 31 marzo 1999 (dichiarata con il decreto presidenziale n. 71/2012), nonché delle norme di legge che vi facevano rinvio (dichiarate con i decreti presidenziali nn. 69 e 73/2012) *non possono aver prodotto il "risorgere" dei vecchi confini provinciali*, poiché non potevano in alcun modo determinare la reviviscenza delle norme che a suo tempo – prima della istituzione delle nuove Province nel 2001 – li individuavano.

Il risultato delle abrogazioni referendarie dichiarate con i decreti presidenziali sopra menzionati, dunque, è stato quello di privare tutte le otto province dei loro confini, con l'effetto che nessuna di esse ha più un territorio delimitato. Da ciò la ulteriore e automatica conseguenza del radicale venir meno degli stessi enti provinciali, poiché questi ultimi, in quanto enti territoriali, hanno il territorio come loro elemento costitutivo e indefettibile (in questo senso sono orientate, come è noto, la dottrina e la giurisprudenza decisamente maggioritarie, sulle quali si veda, per tutti, Caravita 1994). A questo si aggiunga inoltre che, per la medesima ragione, gli enti territoriali hanno anche inevitabilmente perduto la loro componente *personale*, dal momento che pure essa veniva individuata in riferimento al territorio, essendo costituita dall'insieme delle persone che proprio in quel territorio delimitato avevano la propria residenza.

9.4. – La violazione dell'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001

Una terza ragione di inammissibilità del quesito, e di (originaria) incostituzionalità dell'esito referendario dipendeva inoltre da quanto dispone la legge cost. n. 2 del 2001, nel suo art. 3, comma 3.

Questa disposizione, nel dettare norme per l'elezione del Consiglio regionale della Sardegna nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge statutaria, prevede che le circoscrizioni elettorali siano «*costituite dal territorio di ciascuna provincia della Regione Sardegna*». Non è altro che un rinvio mobile alle norme che individuano i confini delle circoscrizioni provinciali. È evidente, dunque, che – in assenza di queste ultime – non è possibile procedere alla elezione del Consiglio regionale. Ed è altrettanto evidente la necessità costituzionale, anche da questo punto di vista, di una disciplina che determini le circoscrizioni provinciali, con la conseguente inammissibilità di *referendum* il cui esito positivo fosse in grado di addivenire alla abrogazione di tale normativa, senza reviviscenza della disciplina previgente. In sintesi, in assenza di province non possono darsi elezioni regionali in Sardegna. Da qui l'inammissibilità della consultazione e l'incostituzionalità dell'esito referendario.

Va da sé che quanto appena accennato vale in virtù della applicabilità dell'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001, ossia fino all'entrata in vigore le disposizioni della legge statutaria di cui all'art. 15 St., concernenti l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione. Un tale atto normativo è stato in effetti approvato dal Consiglio regionale, ed è entrato in vigore come legge statutaria 12 novembre 2013, n. 1 (*Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna*), successivamente al giudizio instaurato da parte del Governo, in via preventiva, presso la Corte costituzionale, ed esauritosi con la declaratoria di estinzione ad opera dell'ord. n. 34 del 2014.

In particolare, per quel che qui è di più prossimo interesse, rileva l'art. 3, comma 1, della legge statutaria, ai sensi del quale «*il territorio della Regione è ripartito nelle otto circoscrizioni elettorali di Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio, Oristano e Sassari, corrispondenti a quelle risultanti alla data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale dell'anno 2009*». Come si vede, in base a tale disposizione non è più necessario fare riferimento al territorio degli enti provinciali per individuare le circoscrizioni elettorali ai fini della

elezione del Consiglio regionale. Ad oggi, dunque, la ragione di incostituzionalità del risultato referendario qui presa in considerazione deve ritenersi venuta meno.

Naturalmente, l'entrata in vigore della norma citata dispiega i propri effetti solo per il periodo di tempo successivo, di talché l'originaria causa di inammissibilità del *referendum* non può dirsi travolta. Tuttavia c'è da dire che, venendo meno, a partire dall'entrata in vigore della menzionata legge statutaria l'applicabilità *ratione temporis* dell'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 3 del 2002, verrà meno, per mutamento del parametro, anche l'incostituzionalità del risultato referendario.

Anche da questo punto di vista comunque, sussisteva una autonoma e importante ragione per evitare lo svolgimento dei *referendum* abrogativi. Ed anche in questo caso, i quesiti specificamente interessati erano i nn. 2, 3 e 4.

9.5. – L'inammissibile abrogazione della normativa di attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale

Come si è già rilevato, le leggi della Regione Sardegna n. 4 del 1997 e n. 10 del 2002, nel loro combinato disposto, davano attuazione proprio all'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale, disciplinando il procedimento da seguire per conseguire l'effetto della modifica delle circoscrizioni provinciali e prevedendo, nell'ambito di tale procedimento, sia l'intervento della legge regionale che quello del *referendum* delle popolazioni delle province interessate.

Si è anche già avuto modo di illustrare (cfr. il par. 5) che la disciplina attualmente in vigore è rigorosamente attuativa dell'art. 43 solo per un tipo di modifica delle circoscrizioni provinciali, ossia per tutte le modificazioni alle circoscrizioni provinciali sussumibili nella categoria «*istituzione di nuove province e fusione di province esistenti*». Tanto basta, però, per condurre, senza possibili dubbi, alla conclusione della sua "necessarietà" costituzionale, anche se limitatamente a questa parte, e quindi alla sua inabrogabilità "secca", mediante *referendum*, conformemente a quanto ritiene la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale resa in sede di giudizio di ammissibilità dei *referendum* abrogativi degli atti legislativi statali *ex art. 75 Cost.*

Questa ragione di inammissibilità-incostituzionalità riguardava i quesiti referendari nn. 1 e 2, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'abrogazione della legge reg. n. 4 del 1997 e l'abrogazione della legge reg. n. 2 del 2002.

9.6. – La violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost., in ragione dell'interruzione del mandato degli organi elettivi derivante dalla giuridica soppressione degli enti provinciali

La giuridica soppressione delle c.d. "nuove Province", prodottasi per l'indipendente e concorrente effetto dell'abrogazione referendaria delle relative leggi istitutive, e degli atti normativi che individuavano i confini territoriali di tutte le otto Province sarde, nonché la soppressione delle c.d. "Province storiche" determinatasi per le ragioni sopra esposte, è inoltre incostituzionale per violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost., in quanto ha inopinatamente, e illegittimamente, interrotto anticipatamente il mandato di organi elettivi, in una ipotesi eccezionale e non preventivamente determinata dalla legge. Vediamo perché.

Come è noto, l'art. 1 Cost. stabilisce il principio democratico e il principio della sovranità popolare, mentre l'art. 48 riconosce e disciplina il diritto di elettorato attivo, e l'art. 51 il diritto di elettorato passivo. La Corte costituzionale, proprio in relazione ad una ipotesi che riguardava la Regione Sardegna, ha escluso la legittimità costituzionale della interruzione *ex lege* del mandato degli organi elettivi degli enti territoriali. Si consideri al riguardo la sent. n. 48 del 2003, nella quale così si legge: «Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in

carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr. ad es. gli artt. 53 e 141, comma 1, lettere b e c, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr. ad es. l'art. 141, comma 1, lettera a, e l'art. 143 del citato testo unico). Tuttavia, le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore. Tra di esse non è escluso che possa ricorrere anche il sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: come, ad esempio, prevede per il caso degli organi comunali l'art. 8, quarto comma, lettera a, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (non compreso nell'abrogazione espressa disposta dall'art. 274, comma 1, lettera e, del testo unico n. 267 del 2000), secondo cui si procede alla rinnovazione integrale del consiglio comunale quando, per effetto di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del Comune. Ma, ancora una volta, una siffatta ipotesi dovrebbe essere prevista e disciplinata in via generale dalla legge, ovviamente sulla base di presupposti non irragionevoli».

Alla luce di questo importante *arrêt* della Corte costituzionale, è evidente l'illegittimità costituzionale, anche sotto questo profilo, della "doppia soppressione" delle Province sarde. Per effetto dei referendum abrogativi del 6 maggio 2012, infatti, si è determinata un'improvvisa e inopinata interruzione del mandato degli organi provinciali democraticamente eletti, in totale assenza di una legge che prevedesse e disciplinasse questa ipotesi in via preventiva, generale e astratta, legandola inoltre, come richiede la decisione della Corte costituzionale appena citata, a «presupposti non irragionevoli».

9.7. – Il carattere ingannevole dei quesiti proposti al corpo elettorale e la frode agli elettori in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.

Una ulteriore ragione di inammissibilità dei referendum da cui è conseguita la giuridica soppressione di tutto e otto le Province sarde, ossia del referendum n. 2, riguardante la legge regionale n. 10 del 2002 (i cui effetti abrogativi sono stati dichiarati con il decreto del Presidente della Regione n. 69 del 2012) e del referendum n. 3, concernente la deliberazione del Consiglio regionale 31 marzo 1999 (i cui effetti abrogativi sono stati dichiarati con il decreto del Presidente della Regione n. 71 del 2012), è riconducibile al carattere evidentemente ingannevole dei quesiti e, dunque, alla vera e propria frode perpetrata a danno del corpo elettorale regionale.

Per comprendere queste specifiche ragioni di inammissibilità che gravavano sulle richieste referendarie è necessario prendere le mosse dalla, peraltro ben nota, giurisprudenza costituzionale concernente la necessaria *non contraddittorietà* dei quesiti.

Al riguardo, è possibile muovere dalla famosa sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 1978, la quale ha definitivamente chiarito che i limiti alla sottoponibilità di quesiti referendari abrogativi al corpo elettorale non sono soltanto quelli esplicitamente previsti (per il referendum abrogativo di leggi statali) dall'art. 75 Cost. Viceversa, «occorre (...) stabilire (...) se non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera

puntuale ed espressa». Tra queste ragioni, oltre quelle inerenti gli *oggetti* sottoponibili a referendum abrogativo, il Giudice costituzionale individua, come è noto, quelle inerenti la *formulazione e la struttura dei quesiti*, ossia a quei caratteri che siano riconducibili ad «un modo d'essere della *richiesta* e non ad una specifica *qualitas* della normativa che né è *oggetto*» (Luciani 2005).

Al riguardo, la sent. n. 16 del 1978 afferma che devono ritenersi «*inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare*». D'altra parte, si osserva, «*corrisponde alla naturale funzione dell'istituto (aderendo ad alcune importanti indicazioni ricavabili dagli atti dell'Assemblea Costituente) l'esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione od anche l'integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello*». La ragione di tutto ciò è presto detta: «*Se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta*». Altrimenti, si determina una contraddizione con il principio democratico, «*incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)*».

A partire dalle importanti premesse poste dalla sent. n. 16 del 1978, si è sviluppato un filone della giurisprudenza costituzionale, rigoglioso e ormai consolidato, volto a sanzionare con l'inammissibilità quei quesiti referendari che non consentissero una espressione del voto in modo pienamente libero e consapevole. A questo riguardo rileva, ad esempio, la sent. n. 27 del 1981, ove si legge quanto segue: «*Il referendum nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta. E l'elemento, questo della scelta, essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di referendum, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni. Ma il concetto di scelta, a sua volta, è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c'è possibilità, non c'è scelta e, se non c'è scelta, come non vi sono elezioni, così non c'è referendum. Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell'istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere*».

Risulta dunque evidente che, per la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, i quesiti referendari devono considerarsi inammissibili ove non consentano una scelta del tutto consapevole dell'elettore. Ora, sono note le perplessità rilevate in dottrina circa le diverse declinazioni che il canone della *omogeneità-chiarezza-univocità* dei quesiti referendari ha avuto nella giurisprudenza costituzionale (per tutti, ancora, Luciani 2005). Al netto delle criticità acutamente evidenziate in relazione ad alcune applicazioni che di esso sono state effettuate, tuttavia, pare davvero difficile non condividere almeno il principio "minimo", desumibile dalla giurisprudenza costituzionale citata, secondo il quale la libertà dell'elettore può venire coartata non solo nei casi di violenza fisica o morale, ma anche in altre circostanze, dipendenti dalle caratteristiche dei quesiti che gli vengono

posti dinnanzi; e che, in particolare, tale libertà risulti *certamente* coartata allorquando gli effetti dell'atto abrogativo che si chiede di approvare vengano *falsamente rappresentati*, o comunque nei casi in cui l'elettore venga fuorviato, essendo indotto a ritenere che tali effetti siano diversi da quelli che sono destinati a prodursi nella realtà giuridica.

Non ci vuol molto per mostrare che, nel caso dei *referendum* sottoposti al corpo elettorale sardo il giorno 6 maggio 2012, gli elettori sardi non abbiano potuto esercitare il loro diritto di voto in modo consapevole, avendo chiare e ben presenti le conseguenze che gli effetti abrogativi di un eventuale esito positivo della consultazione referendaria avrebbero avuto. Anzi, è possibile affermare, senza timore di smentita, che il corpo elettorale sardo sia stato fuorviato, indotto a supporre che gli effetti delle abrogazioni referendarie sarebbero stati non poco differenti da quelli che si sono successivamente prodotti. Per rendersi conto di ciò è necessario (ma anche sufficiente) allargare appena un po' il proprio campo visuale e considerare a fianco dei *referendum* abrogativi, i *referendum* consultivi che, congiuntamente ai primi, sono stati sottoposti all'attenzione degli elettori della Regione Sardegna il giorno 6 maggio 2012.

Come si è già ricordato, il primo dei quesiti consultivi – rubricato come “*Referendum n. 5*” – infatti, poneva agli elettori sardi la seguente domanda: «*Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province “storiche” della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?*». Ora, non vi è chi non veda che un simile quesito consultivo ha senso solo ed esclusivamente se si parte dal presupposto secondo il quale gli effetti dei referendum abrogativi (di cui ai quesiti da 1 a 4) *al più* avrebbero determinato la soppressione delle sole “nuove province”, e non anche di quelle “storiche” (le tre statutarie e la Provincia di Oristano). L'elettore che si è visto proporre congiuntamente i quesiti referendari abrogativi e il *Referendum n. 5*, di tipo consultivo, si è ovviamente convinto che l'esito positivo dei referendum abrogativi avrebbe determinato *soltanto* la soppressione delle quattro nuove province, lasciando invece intatte le quattro province preesistenti. Su queste ultime, infatti, veniva solo “consultato” ai fini di un successivo, ulteriore ed ipotetico intervento normativo di “abolizione”. Alla luce di tutto ciò, una sola conclusione è possibile: il consenso del corpo elettorale sui *referendum* abrogativi n. 2 e n. 3 è stato ottenuto *ingannando* gli elettori sui reali effetti che essi avrebbero determinato. Non è qui importante che ciò sia avvenuto consapevolmente o meno. Anzi, il tenore del dibattito pubblico nei mesi precedenti alla consultazione elettorale farebbe propendere decisamente per la seconda possibilità. Di fatto, però, gli elettori hanno formato il proprio convincimento su come esercitare il loro diritto di voto sulla base di una informazione errata, che era veicolata dall'insieme dei quesiti che venivano loro proposti. Erano stati indotti dalla presenza di quel *referendum n. 5* a ritenere che l'esito positivo dei referendum nn. 2 e 3 avrebbe determinato la soppressione delle sole nuove province, mentre il loro voto ha determinato la soppressione di *tutti* gli enti provinciali sardi.

Risulta dunque chiaro che i referendum in questione andavano dichiarati *inammissibili* e la consultazione popolare impedita. Risulta altrettanto chiaro, però, che l'esito referendario del 6 maggio 2012 è gravemente viziato da una frode al corpo elettorale e da un grave *vulnus* alla libertà del voto, in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.

10. – Le vicende giudiziarie conseguenti all'indizione dei referendum e rivolte ad impedirne lo svolgimento

10.1. – Il ricorso al TAR Sardegna

Le Province di Cagliari, Nuoro, Olbia-Tempio, del Medio Campidano e dell'Ogliastra, nonché l'Unione delle Province Sarde (UPS), hanno provato a reagire nei confronti dei decreti presidenziali di indizione dei *referendum*, nel tentativo di evitare che si svolgessero consultazioni popolari viziate da così gravi e molteplici ragioni di inammissibilità e incostituzionalità. A questo fine hanno proposto ricorso al T.A.R. per la Regione Sardegna, chiedendo anche la sospensione cautelare dei citati decreti presidenziali.

Il T.A.R. Sardegna, tuttavia, ha declinato la propria giurisdizione, con la sent. n. 411 del 2012, in base a due differenti argomenti:

a) *«nell'ambito del procedimento referendario (...) sono configurabili esclusivamente posizioni di diritto soggettivo pubblico e ciò tanto in capo ai promotori del referendum, tanto in capo ai soggetti che "si oppongono, per qualsivoglia ragione (sostanziale, procedurale, politica), all'ammissibilità del quesito referendario"»;*

b) *coloro che si oppongono allo svolgimento della consultazione popolare, inoltre, «indipendentemente dal petitum introdotto in giudizio, propongono nella sostanza una domanda di accertamento negativo la cui causa petendi si traduce nella negazione di una o più delle condizioni di esercizio del diritto soggettivo pubblico vantato dal comitato promotore del referendum, (cosicché) l'interesse materiale di chi si oppone al referendum ha natura e contenuto omogeneo a quello dei promotori ma è speculare nella direzione» (così Cons. Stato, V Sez., 18/10/2011, n. 5559)».*

In conseguenza di ciò, il Giudice amministrativo sardo è giunto alla conclusione secondo la quale *«nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti costitutivi della procedura referendaria, siano essi positivi o negativi (per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono), si configura sempre la giurisdizione del giudice ordinario».*

Senza potere in questa sede – per evidenti ragioni di spazio – entrare nel merito del precedente del Consiglio di Stato citato dalla sentenza, è però possibile osservare che l'argomentazione dei giudici cagliaritani a sostegno del diniego della propria giurisdizione è decisamente criticabile.

Innanzitutto (in riferimento all'affermazione *sub b*) è contestabile, in quanto contrario al principio su cui è imperniato il nostro sistema del riparto di giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo, che quest'ultima si radichi con riferimento alla posizione giuridica di chi resiste in giudizio e non in ragione di quella vantata da chi agisce. Quanto alla affermazione *sub a*), appare davvero un errore grossolano affermare che, nel caso di specie, le Province ricorrenti postulassero la tutela di un proprio diritto soggettivo. Gli enti territoriali, ovviamente, non possono vantare alcun diritto soggettivo alla propria esistenza, come invece possono naturalmente fare le persone fisiche. Non esiste un "diritto alla vita" – e neanche alla "vita giuridica" – delle Province. L'unica posizione soggettiva che gli enti provinciali potevano far valere – e che hanno tentato, invano, di far valere – era quella che si sostanziava nella pretesa ad essere soppressi secondo le forme e nei limiti previsti dal diritto vigente. Si trattava, dunque, di null'altro che del più classico degli interessi legittimi. Senz'altro erroneo, dunque, il diniego di giurisdizione del T.A.R. Sardegna.

10.2. – La decisione del Tribunale civile di Cagliari in sede cautelare

Le Province ricorrenti e l'UPS hanno ad ogni modo ritenuto più conveniente, nel tentativo di ottenere una pronuncia cautelare in tempo utile per evitare lo svolgimento delle consultazioni popolari, non contestare la decisione del T.A.R. in tema di giurisdizione e rivolgersi al Tribunale civile di Cagliari.

Il Giudice isolano, chiamato a pronunciarsi a seguito di un ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, ha tuttavia ritenuto di dover respingere l'istanza cautelare presentatagli, tanto in sede di decisione monocratica quanto in sede di reclamo al Collegio, sulla base di argomentazioni anch'esse gravemente deficitarie e grossolanamente erronee. Le Province ricorrenti e l'Unione delle Province Sarde hanno comunque introdotto, prima della proclamazione degli esiti referendari, l'ordinaria causa civile, la quale è attualmente pendente davanti al Tribunale di Cagliari senza che quest'ultimo abbia ancora inteso prendere posizione neppure sulla questione meramente processuale della eventuale interruzione del processo per la sopravvenuta soppressione giuridica di alcune delle parti attrici.

La sottovalutazione da parte dei Giudici regionali dei profili di inammissibilità/illegittimità dei *referendum* illustrata più sopra non è però rimasta senza conseguenze nell'ordinamento sardo. Come si vedrà, infatti, la situazione è esplosa in tutta la sua gravità tra il momento dello svolgimento dei *referendum* e la formale dichiarazione degli effetti abrogativi prodottisi. Come si vede, in ritardo per evitare il prodursi di perniciose conseguenze, ma appena in tempo per provare a limitare i danni, almeno in parte e per quanto possibile senza una totale "marcia indietro".

11. – Gli effetti giuridici delle abrogazioni referendarie e la legge regionale n. 11 del 2012

All'indomani delle consultazioni popolari, infatti, il dibattito politico regionale ha finalmente "scoperto" le ragioni di inammissibilità dei referendum, i profondi vizi di legittimità costituzionale che gravavano (e, a tutt'oggi, gravano) sul loro esito, e i notevoli problemi pratici e applicativi da affrontare per trovare adeguate soluzioni.

Ciò emerge chiaramente sol che si consideri, innanzi tutto, il parere che, in quel periodo di tempo, è stato reso, su formale richiesta del Consiglio regionale sardo, dai quattro "saggi" prof. avv. Benedetto Ballero, prof. Pietro Ciarlo, avv. Gianni Contu, prof. avv. Andrea Deffenu.

In tale parere, reso in data 22 maggio 2012, richiamando proprio la giurisprudenza costituzionale che ha negato l'effetto di reviviscenza delle discipline previgenti rispetto a quella soggetta ad abrogazione referendaria, si affermava chiaramente che l'unico caso in cui «*la c.d. reviviscenza*» di norme abrogate può verificarsi è quello «*di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo*» (sent. n. 13 del 2012)». Secondo il suddetto parere, «*nel caso dei quattro referendum abrogativi (...) non vi è dubbio che ci si trovi di fronte a quesiti aventi oggetto leggi regionali non aventi un contenuto meramente abrogativo, ma al contrario un contenuto innovativo e/o sostitutivo della disciplina precedente, prevalentemente statale*». In conseguenza di ciò, «*non essendovi ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, si deve concludere nel senso della non reviviscenza delle norme statali e regionali precedentemente vigenti rispetto a quelle abrogate tramite referendum*».

Per quel che in questa sede specificamente interessa, il parere citato osservava inoltre quanto segue: «*L'abrogazione della deliberazione del 31.3.1999 del Consiglio regionale, che individua i confini territoriali di tutte e otto le province sarde, deve ritenersi travolga anche le quattro province "storiche", non solo in quanto tutte le otto province sono state istituite con un unico atto regionale di riordino di tutto il livello provinciale della Regione (...) ma soprattutto perché l'assenza della*

delimitazione dei confini dell'ente provinciale e della relativa popolazione, priva quest'ultimo dei suoi elementi costitutivi, necessari per agire nel mondo giuridico». Da ciò si ricavava correttamente che tanto le c.d. "nuove" Province, quanto le c.d. Province "storiche", «con l'abrogazione vengono tutte a cessare (...) in quanto viene anche sottratta per ciascuna di esse l'attribuzione di un territorio e di una popolazione di riferimento». E «un ente territoriale privo dei due elementi costitutivi (il territorio e la popolazione) non può esistere, né può esservi chi in suo nome possa esercitare alcuna funzione».

In considerazione di tale conclusione, il parere dei "saggi" suggeriva al Consiglio regionale l'approvazione di una legge che intervenisse *prima* del prodursi degli effetti dell'abrogazione referendaria, in grado di «disciplinare gli effetti dell'abrogazione e della conseguente soppressione degli enti provinciali (...), stabilendo ad esempio una gestione provvisoria (...) in vista del successivo nuovo assetto».

Acquisito tale parere, il Consiglio regionale sardo si è prontamente mosso di conseguenza, ed – evidentemente – sulla sua base.

È così che nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna di venerdì 25 maggio 2012, è stata pubblicata la legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (*Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011*), efficace a partire dal giorno stesso della sua pubblicazione, ossia un giorno prima dei decreti presidenziali dichiarativi dell'esito dei referendum e pubblicati contestualmente, la quale, «in via provvisoria», ed «in attesa» di «un nuovo assetto», ha affidato agli «organi provinciali in carica» la «gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto province che saranno soppresse» per effetto «dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012», nonché il compito di provvedere «alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici, dei beni e del personale dipendente ai fini del successivo trasferimento».

In particolare, l'art. 1, comma 3, della legge in esame così recita: «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». Il successivo comma 4, inoltre, dispone che «agli effetti della vigente legislazione, ivi compresa quella elettorale, le gestioni provvisorie di cui al comma 3 corrispondono a circoscrizioni amministrative provinciali».

Come si vede, il Consiglio regionale non ha potuto fare a meno di prendere atto almeno di alcuni dei gravi problemi di costituzionalità che affliggono il risultato referendario. Tuttavia, non si può certo sostenere che abbia provveduto adeguatamente. Anche la legge "riparatoria", infatti, non è esente da autonomi vizi di legittimità costituzionale e, comunque, non vale certo a ripristinare la legalità violata, determinando semmai maggiore confusione e incertezza. Vediamo perché.

In primo luogo, va evidenziato che i vizi propri della procedura referendaria e dei suoi esiti oppressivi delle otto province sarde non sono in alcun modo sanati. Ma v'è di più.

In base all'art. 43 dello Statuto, le province rappresentano un'articolazione necessaria dei poteri pubblici in Sardegna, e questa legge ne conferma invece la illegittima eliminazione, almeno fino al 28 febbraio 2013 (termine poi prorogato al successivo 30 giugno dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2013), e all'entrata in vigore del «nuovo assetto» cui rinvia. Gli organi in carica, infatti, non rappresentano più organi dell'ente-provincia (che non esiste più), ma organi commissariali *ex lege* di una gestione provvisoria delle sole funzioni amministrative una volta spettanti all'ente territoriale. Ed è palese l'autonoma incostituzionalità di questa determinazione, per

violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto, nella parte in cui assoggetta a questo regime anche le "province statutariamente necessarie".

In secondo luogo, merita di essere evidenziato come non fosse esente da vizi autonomi neppure il sopra citato comma 4. Tramite la equiparazione, ai fini della legislazione elettorale, degli ambiti territoriali in cui operano le gestioni provvisorie a circoscrizioni provinciali, si intendeva evidentemente consentire l'operatività in concreto della disciplina elettorale per il rinnovo degli organi regionali. Il problema, però, è che, come si è rilevato più sopra, secondo la legge costituzionale n. 2 del 2001, le circoscrizioni elettorali, fino all'entrata in vigore della legge statutaria, dovevano essere costituite «dal territorio di ciascuna provincia della Regione Sardegna»: il legislatore regionale ordinario non dispone della "nozione" di provincia, e non può dunque "equiparare" ai territori di queste ultime *un qualunque ambito territoriale*. In altre parole, la norma di rango costituzionale richiedeva che per le circoscrizioni elettorali si facesse riferimento ai territori delle province, e il legislatore regionale ordinario, a quei fini, non poteva "battezzare" come province ambiti territoriali che province non sono. Si trattava, evidentemente, di una "frode" al testo della legge cost. n. 2 del 2001 più sopra evocato.

Come accaduto per il risultato referendario, tuttavia, tale ragione di incostituzionalità si deve ritenere venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina elettorale introdotta dalla legge statutaria n. 1 del 2013.

12. – L'assetto normativo vigente e la sua attuazione. I commissariamenti del luglio 2013

In data 1° luglio 2013 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna la legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 (*Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province*), la quale, all'art. 1, ha posto alcune norme concernenti le funzioni delle Province soppresse per effetto dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012 e le "gestioni provvisorie" di tali funzioni ai sensi della legge regionale n. 11 del 2012, nonché altre riguardanti il complessivo riassetto del sistema degli enti territoriali sub-regionali in Sardegna. Per quel che qui più specificamente interessa, l'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, prevede che, nelle more dell'approvazione di una generale legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, «con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione» si provveda a nominare, per le c.d. "nuove province", «commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalle province e predispongono entro sessanta giorni dall'insediamento gli atti contabili, finanziari e patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure» conseguenti a detta riforma.

L'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2013 ha inoltre previsto che alle c.d. "province storiche" «continua ad applicarsi l'articolo 1, comma 3, della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (...), salvi i casi di cessazione anticipata, nei quali si nomina un commissario straordinario in conformità a quanto previsto al comma 3».

In data 2 luglio 2013 la Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, ha adottato la deliberazione n. 25/10, con la quale ha disposto la nomina dei commissari straordinari per le Province del Medio Campidano, dell'Ogliastra, di Olbia-Tempio, di Cagliari e di Carbonia-Iglesias, dando inoltre mandato al Presidente «per l'adozione dei relativi decreti per l'atto formale di nomina dei commissari». A sua volta, in pari data, con i decreti nn. 90, 91, 92, 93 e 94 del 2013, il Presidente della Regione Sardegna ha dato attuazione alla deliberazione della Giunta regionale sopra menzionata.

Si noti peraltro che la nomina del commissario per la Provincia di Cagliari rappresenta una attuazione dell'ultima proposizione dell'art. 1, comma 4, sopra citato, che prevede, per le c.d.

“province storiche”, l'utilizzazione di questo strumento solo nel caso di “cessazione anticipata” degli organi. Il Presidente della Provincia di Cagliari, infatti, era stato dichiarato decaduto *ex lege*, nel dicembre 2011, a seguito di condanna penale, per effetto dell'art. 53 del d.lgs. n. 267 del 2000. La nomina del commissario straordinario, effettuata ai sensi della legge n. 14 del 2013, è stata tuttavia impugnata dinanzi al TAR Sardegna, che, con l'ordinanza n. 881 del 2013, ha ritenuto di dover sospendere il relativo giudizio e sollevare, dinanzi alla Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale (anche) del menzionato art. 1, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2013, in quanto in grado di fondare una gestione commissariale delle funzioni provinciali di durata «*sostanzialmente indeterminata*» (sulla vicenda cfr. Boggero-Patanè 2014). Le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione sono interessanti per lo studio condotto in questa sede, e alle medesime si farà qualche cenno nel paragrafo che segue.

13. – I molteplici profili di incostituzionalità della legge regionale n. 15 del 2013 e dei relativi provvedimenti amministrativi attuativi

La legge regionale n. 15 del 2013, sulla quale si basano i citati commissariamenti, è tuttavia incostituzionale per più di una ragione. E tale invalidità, evidentemente, si ripercuote a cascata sui provvedimenti attuativi.

Un primo motivo d'illegittimità costituzionale è individuabile nell'art. 1, comma 3. Tale disposizione, infatti, viola gli artt. 1, 48 e 51 Cost., in quanto essa consente di affidare lo svolgimento delle funzioni provinciali a soggetti diversi da coloro che erano stati legittimamente investiti dal mandato elettorale e che risultavano in carica fino a tutto il maggio 2015. Ciò per le seguenti ragioni.

Al riguardo, il punto di riferimento imprescindibile è la già citata sent. n. 48 del 2003. Conviene riportarne nuovamente il passo qui rilevante: *«Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr. ad es. gli artt. 53 e 141, comma 1, lettere b e c, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr. ad es. l'art. 141, comma 1, lettera a, e l'art. 143 del citato testo unico). Tuttavia, le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore. Tra di esse non è escluso che possa ricorrere anche il sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: come, ad esempio, prevede per il caso degli organi comunali l'art. 8, quarto comma, lettera a, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (non compreso nell'abrogazione espressa disposta dall'art. 274, comma 1, lettera e, del testo unico n. 267 del 2000), secondo cui si procede alla rinnovazione integrale del consiglio comunale quando, per effetto di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del Comune. Ma, ancora una volta, una siffatta*

ipotesi dovrebbe essere prevista e disciplinata in via generale dalla legge, ovviamente sulla base di presupposti non irragionevoli».

Ebbene, da questo orientamento della giurisprudenza costituzionale si può desumere il contrasto della norma legislativa in questione con i parametri costituzionali indicati. Essa, infatti, dispone «della durata degli organi elettivi», per il caso concreto, e in maniera «disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa»: ossia proprio ciò di cui la citata sent. n. 48 del 2003 esclude categoricamente la legittimità costituzionale. Approfondiamo il punto.

Come si è visto, il Consiglio regionale, all'indomani dello svolgersi dei *referendum* abrogativi del 6 maggio 2012, si era reso ben conto del grave *vulnus* che era stato inflitto al principio democratico e al diritto di elettorato attivo e passivo ponendo nel nulla, in corso di mandato, gli organi elettivi provinciali, ossia gli strumenti di autogoverno delle comunità locali. Anche per questa ragione, infatti, era stata adottata la legge regionale n. 11 del 2012, con la previsione dell'affidamento, sia pure provvisorio, e in vista di una complessiva riforma degli enti locali in Sardegna, dello svolgimento delle funzioni amministrative già spettanti agli enti provinciali, ai soggetti originariamente legittimati dal voto popolare, ossia a coloro che ricoprivano il ruolo di organi provinciali in carica al momento del prodursi degli effetti referendari. Si trattava evidentemente, come già sottolineato, di una legge che non sanava le ragioni di incostituzionalità dell'avvenuta soppressione delle Province per violazione dell'art. 43, primo e secondo comma, dello Statuto, ma che almeno provava a limitare gli ulteriori effetti incostituzionali che tale soppressione determinava in danno dei principi costituzionali sanciti dagli artt. 1, 48 e 51 Cost.

Nella misura in cui l'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, autorizza la nomina di commissari straordinari delle Province diversi dai soggetti che, alla data dello svolgimento dei *referendum* sulle medesime (6 maggio 2012), ricoprivano i ruoli di organi provinciali, esso ha quindi riproposto nella sua pienezza la grave lesione agli artt. 1, 48 e 51 Cost. che si sarebbe determinata per effetto dei *referendum*, dando luogo ad una ipotesi eccezionale di abbreviazione/interruzione del mandato elettivo non preventivamente determinata: proprio ciò che, secondo la Corte costituzionale, risulta senz'altro escluso dal nostro sistema costituzionale. Se, come afferma la citata decisione della Corte, in virtù degli artt. 1, 48 e 51 Cost., vi è un diritto «*al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali*», ciò comporta che, entro i termini di durata dell'originario mandato elettorale, non solo gli organi che hanno ricevuto il mandato elettorale allo svolgimento di determinate funzioni non possano in alcun modo essere privati di tale *munus*, ma anche che, corrispondentemente, per nessuna ragione la legge possa nominare o autorizzare la nomina di soggetti diversi da coloro che erano stati legittimamente investiti di tale mandato per lo svolgimento di dette funzioni.

Esiste poi una ulteriore ragione di incostituzionalità della legge regionale n. 15, che riguarda il suo art. 1, comma 4.

Esso, disponendo esclusivamente in relazione alle c.d. "Province storiche", opera in una triplice direzione:

a) in primo luogo, ha l'effetto di prorogare oltre il 30 giugno 2013, e fino alla approvazione di una «*legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali*» (art. 1, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2013) le «gestioni provvisorie» istituite con la legge n. 11 del 2012;

b) in secondo luogo, rende possibile la nomina di nuovi commissari straordinari, in sostituzione dei soggetti originariamente titolari degli organi provinciali in carica al momento della soppressione degli enti provinciali, nel caso in cui questi ultimi cessino, per ragioni straordinarie, prima di questa data (ad es. per morte, dimissioni o decadenza dalla carica);

c) infine, chiarisce, al di là di ogni possibile dubbio, che i soggetti cui è affidata la gestione provvisoria – siano essi individuati normativamente, dalla precedente legge regionale n. 11 del 2012, siano invece nominati con provvedimento della Giunta regionale ai sensi del precedente comma 3 – possono svolgere solo le funzioni in quest'ultimo descritte, e non tutte quelle che svolgevano le sopresse Province, con esclusione, a tacer d'altro, delle funzioni normative e di indirizzo politico. Ciascuna di queste previsioni pone problemi non superabili di legittimità costituzionale, per le seguenti ragioni.

a1) La previsione che dispone *ex lege* l'operatività degli organi in carica fino alla approvazione di una «*legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali*», con esclusione, dunque di nuove consultazioni elettorali ove i termini del mandato di tali organi scadessero prima di tale approvazione, viola il principio democratico, il principio di elettorato attivo e il principio di elettorato passivo, di cui rispettivamente agli artt. 1, 48 e 51 Cost., poiché rinvia ad una data *future*, peraltro *incerta* e rimessa alla volontà del Consiglio regionale, e comunque potenzialmente *successiva* allo scadere del mandato elettorale degli organi in carica, lo svolgimento di elezioni volte a sostituire questi ultimi. In virtù dell'art. 1, comma 4, della legge Reg. Sard. n. 15 del 2013 potrebbe verificarsi l'ipotesi che gli attuali organi in carica continuino ad esercitare le funzioni provinciali *a tempo indeterminato*, anche anni dopo lo scadere del mandato elettorale ricevuto. In tal modo, come è evidente, si priva potenzialmente il corpo elettorale delle singole province considerate della possibilità di esercitare l'autogoverno mediante il nuovo conferimento di tale mandato.

b1) Come si è visto, in caso di morte, dimissioni o decadenza (le “cessazioni anticipate” cui fa esplicito riferimento il comma 4) degli “organi provinciali” in carica, in base alla norma qui contestata si deve procedere alla nomina commissari straordinari nominati dalla giunta regionale, in luogo di dar luogo regolarmente a nuove elezioni. Ciò, evidentemente, aggrava le ragioni di incostituzionalità appena accennate, poiché in tale circostanza (che peraltro si è in concreto verificata per la Provincia di Cagliari), le funzioni provinciali sono destinate ad essere esercitate *a tempo indeterminato*, fino allo scadere di un termine futuro e incerto e rimesso alla volontà politica del Consiglio regionale, non già da soggetti che, a loro tempo, e per un certo periodo di tempo, avevano comunque ricevuto un mandato elettivo, ma da parte di un soggetto che mai nessun mandato elettivo ha ricevuto – il commissario straordinario – per di più, in quanto tale, sostituibile *ad nutum* dalla Giunta regionale. Risulta dunque chiaro che i corpi elettorali provinciali risulterebbero in tale eventualità del tutto spogliati del proprio diritto all'autogoverno, con patente violazione, anche in questo caso, degli artt. 1, 48 e 51 Cost.

Deve inoltre essere messo in evidenza che i profili evidenziati *sub a1)* e *b1)* determinano anche la violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale. Ai sensi di tale disposizione, infatti, le Province di Sassari, Cagliari e Nuoro sono costituzionalmente necessarie quali enti territoriali di autonomia. Ora, è del tutto evidente che la disposizione legislativa della quale qui si discorre mantiene un'amministrazione territorialmente decentrata nei limiti corrispondenti alle dette Province, senza però che sia più possibile qualificare tali amministrazioni quali frutto di autonomia. Giova qui ricordare quanto già affermava negli anni 50 Carlo Esposito, secondo il quale «*l'autonomia locale (...) non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio*» (Esposito 1954; il brano è stato ripreso, di recente, anche da Serges 2013 in relazione alla c.d. “riforma Delrio”).

In sintesi, il citato art. 43, primo comma, dello Statuto, rende costituzionalmente necessari almeno tre enti territoriali di autogoverno. L'art. 3, comma 4, della legge n. 15 del 2013 lascia intatto

l'ambito territoriale provinciale di esercizio delle funzioni, impedendo però di configurare quest'ultimo come frutto di autonomia ed esito dell'autogoverno delle comunità stanziati sui territori, in ciò violando la menzionata disposizione statutaria.

Si noti, peraltro, che argomentazioni non lontane da quelle in questa sede proposte sono reperibili nella già citata ordinanza n. 881 del 2013, con cui il TAR Sardegna ha sollevato – nell'ambito del giudizio instaurato per contestare la nomina del commissario straordinario per l'esercizio delle funzioni della Provincia di Cagliari – questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della citata legge regionale n. 15 del 2013. Secondo l'ordinanza, infatti, *«la scelta della Regione di commissariare la Provincia di Cagliari sino alla all'approvazione di una "riforma organica dell'ordinamento degli enti locali"»* assumerebbe *«in concreto i connotati di una "abolizione larvata", per mano di una fonte a ciò non autorizzata»*, in violazione, specificamente, dell'art. 43 dello Statuto della Regione Sardegna (al riguardo cfr. Boggero-Patanè 2014).

Può essere qui interessante, infine, richiamare quanto ha di recente affermato il Tribunale amministrativo per la Regione siciliana, in relazione alla legge della medesima Regione n. 7 del 2013, che ha stabilito la sospensione del rinnovo degli organi provinciali che andavano a scadenza e l'applicabilità – fino al 31 dicembre 2013 – della normativa regionale concernente il commissariamento straordinario del consiglio susseguente al suo scioglimento o alla sua decadenza (art. 145 del D.Lgs.P.Reg. 29 ottobre 1955, n. 6). Nella sua sentenza, resa in data 9 gennaio 2014, il TAR siciliano ha infatti ritenuto insussistente la pretesa violazione del principio democratico da parte di tale normativa, *proprio in ragione della temporaneità e transitorietà della disciplina sospensiva dello svolgimento delle consultazioni elettorali: «Né convince il lamentato impedimento al rinnovo democratico degli organi della provincia, atteso che in una fase transitoria – qual è quella disciplinata dalla norma regionale - il commissariamento rappresenta un istituto per attuare la riforma, proprio al fine di evitare una inutile, ed antieconomica, consultazione del corpo elettorale nelle more della compiuta attuazione della riforma stessa, prevista, peraltro, con l'adozione di apposita legge regionale entro un ristretto limite temporale (31 dicembre 2013)»*. Nello stesso senso, del resto, si era espresso il giudice isolano con la sent. n. 1276 del 2012, in relazione all'analogia questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 1, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 14 del 2012.

c1) Infine, non appare costituzionalmente legittima la limitazione delle funzioni da svolgere alle sole individuate dall'art. 1, comma 3, perché in tal modo si viola l'art. 114, secondo comma, e 117, sesto comma, Cost., i quali attribuiscono alle Province rispettivamente la funzione statutaria e la funzione regolamentare, applicabili anche all'ordinamento sardo in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

14. – Le vicende giudiziarie attualmente in corso

Contro i provvedimenti di commissariamento, con diversi ricorsi, hanno proposto nuovamente impugnativa al TAR Sardegna alcune delle Province soppresse, l'Unione delle Province Sarde e numerosi tra Presidenti e consiglieri provinciali dichiarati decaduti, facendo valere, evidentemente, molti dei numerosi profili di illegittimità costituzionale degli esiti referendari e della legge reg. n. 15 del 2013 sopra evidenziati quali altrettante ragioni di invalidità – per illegittimità derivata – degli atti amministrativi oggetto dell'impugnazione.

Il TAR, in sede di decisione sulle istanze cautelari, si è limitato a respingerle sulla base dei seguenti argomenti (cfr., ad es., ord. n. 270/2013): *«a) che per effetto dei referendum del maggio 2012 le provincie istituite con legge regionale, tra cui quella del Medio Campidano, sono state soppresse*

con conseguente caducazione dei relativi organi; b) che per effetto dell'esito referendario, deve riconoscersi alla Regione una potestà di scelta in ordine all'individuazione delle modalità attraverso cui gestire la fase, necessariamente transitoria, di liquidazione degli enti venuti meno; c) che pertanto non ricorrono i presupposti per la concessione della reclamata misura cautelare».

Sul punto non ci si può esimere dal rilevare che tale impianto motivazionale si rivela – alla luce delle puntuali e articolate argomentazioni offerte nei ricorsi a sostegno dell'illegittimità dei provvedimenti gravati – assolutamente inadeguato. Il Collegio sardo, infatti, anziché assumere posizione sulle articolate plurime censure formulate sia avverso gli effetti abrogativi conseguenti alle risultanze dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012, sia avverso la nuova disciplina della legge reg. n. 15 del 2013, sia avverso gli effetti della delibera di Giunta regionale n. 25/10 del 2 luglio 2013 di autorizzazione alla nomina dei Commissari straordinari, si è limitato – del tutto incomprensibilmente – a motivare il rigetto della domanda cautelare attraverso il mero richiamo del dato storico della avvenuta soppressione delle Province sarde (e dei relativi organi) istituite nel 2001 in esito ai risultati dei referendum abrogativi del maggio 2012, senza considerare in alcun modo la legittimità e validità di tali effetti e della conseguenziale legge reg. n. 15 del 2013, come invece era stato chiaramente richiesto dai ricorrenti.

Tali rilievi sono stati evidentemente condivisi dal Consiglio di Stato in sede di decisione sull'appello cautelare. Infatti, con l'ordinanza n. 4599/2013 depositata il 20 novembre, il Supremo Giudice amministrativo ha accolto l'appello cautelare proposto dal Presidente della Provincia del Medio Campidano, dalla Provincia medesima e dall'Unione delle Province Sarde, sia pure «*ai soli fini di una rapida fissazione da parte del TAR dell'udienza per la trattazione nel merito*», ordinando, per l'effetto, la trasmissione dell'ordinanza al TAR «*per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, del cod. proc. amm.*»; con ciò dimostrando di aver “favorevolmente apprezzato” le ragioni dei ricorrenti, sulla base della esplicita considerazione secondo la quale «*appare prevalente nel caso di specie l'interesse ad un rapido approfondimento nel merito, tenuto conto che la sede cautelare non appare pertinente anche in considerazione della complessità e dei rilevanti profili giuridici e costituzionali delle questioni proposte*».

Successivamente, con l'ordinanza n. 325 del 2014 depositata il 7 maggio, il TAR Sardegna ha nuovamente ritenuto di non entrare nel merito delle questioni, dichiarando inammissibile il ricorso del Presidente della Provincia del Medio Campidano, dalla Provincia medesima e dall'Unione delle Province Sarde sulla base di argomenti tanto inconsistenti quanto palesemente pretestuosi. La vicenda contenziosa, dunque, è destinata sicuramente a proseguire in grado d'appello davanti al Consiglio di Stato, che, come accennato, si è finora mostrato il giudice più sensibile alle ragioni esposte in questa sede. Di qui un dato che merita particolare attenzione e su cui si tornerà più avanti, nel cap. 4: la grave incertezza giuridica che pende attualmente (e continuerà a pendere almeno fino all'auspicata pronuncia della Corte costituzionale) sugli esiti dei *referendum* del 2012 e su tutti gli atti già adottati e adottandi in attuazione e in conseguenza di essi.

Infine, può essere opportuno ricordare in questa sede che, in relazione alla peculiare vicenda della Provincia di Cagliari – il cui Presidente, come già ricordato più sopra, era decaduto *ex lege*, a seguito di condanna penale, nel dicembre 2011 – il TAR Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per quel che qui di più prossimo interesse, dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2013, in base al quale è stata disposta la nomina, senza termine finale a data certa, di un commissario straordinario che assicuri l'espletamento delle funzioni assegnate alla citata provincia.

CAPITOLO II

IL RIORDINO DELLE CIRCOSCRIZIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI D'AREA VASTA NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE VIGENTE

1. – Il contesto di riferimento e le “invarianti” della riflessione che qui si propone

1.1. – L'esigenza di riordino delle circoscrizioni territoriali provinciali, dei relativi enti e delle funzioni ad essi attribuite

Non occorre spendere molte parole per dare conto di un dato di sistema che da tempo risulta ampiamente documentato e comunemente avvertito in tutto l'ordinamento nazionale: l'esigenza di un profondo ripensamento delle attuali Province, a partire dalla loro dimensione territoriale e dal loro numero complessivo, in relazione ai compiti e alle funzioni amministrative che esse sono chiamate a svolgere.

Le circoscrizioni provinciali, talvolta per la loro origine storica (in molti casi addirittura precedente l'unità d'Italia) ma quasi sempre per la tradizione consolidatasi negli anni, rappresentano ormai un importante e non disconoscibile riferimento sociale di tipo culturale-identitario (cfr. sul punto Fabrizio 2012), nonostante la loro origine si debba ad un atto normativo del potere centrale (cfr. Civitarese Matteucci 2011). Questa circostanza sovente, e ormai forse tralattivamente, ha comportato per a tali enti l'accusa di “artificialità”. Come è stato efficacemente notato, però, al di là dell'aspetto culturale, almeno a partire dalle riforme degli anni '90 gli enti provinciali sono stati fortemente “potenziati” nella loro veste di veri e propri enti di autogoverno delle comunità stanziate nei rispettivi territori, sia dal punto di vista organizzativo che funzionale. Ne è stato infatti riorganizzato il sistema istituzionale in modo da irrobustirne l'investitura democratica e sono state loro attribuite numerose funzioni, destinate a svolgersi in importanti campi materiali (Gianfrancesco 2004). Tutto ciò è noto.

È peraltro altrettanto noto che se le medesime circoscrizioni vengono misurate sui parametri dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nell'esercizio dei compiti che l'ordinamento attribuisce agli enti autonomi provinciali, emergono in tutta la loro evidenza le macroscopiche disomogeneità delle singole realtà territoriali, sotto il profilo geografico, demografico, socio-economico e infrastrutturale e la sempre più marcata inadeguatezza che in molti casi rivela il disegno dei confini provinciali storici, quasi sempre tracciati in contesti e contingenze ormai non più attuali e, soprattutto, quasi mai tracciati in una logica di individuazione razionale del livello ottimale di governo pubblico intermedio tra i Comuni e la Regione (Merloni 2013).

Muovendo da tale premessa, nel presente capitolo si proveranno ad individuare gli elementi di base che il diritto costituzionale vigente offre per una impostazione corretta del problema e per corrispondere all'esigenza di riordino delle circoscrizioni provinciali e dei relativi enti e funzioni. Infine, alcune considerazioni saranno dedicate all'ipotesi di radicale soppressione del livello territoriale di governo corrispondente alle attuali province presente nel recente d.d.l. costituzionale approvato dal Governo Renzi.

1.2. – L'inadeguatezza delle dimensioni territoriali attuali come tratto comune di tutti gli enti autonomi sub-statali

L'esigenza segnalata nel paragrafo che precede – e si tratta di un dato altrettanto noto e condiviso – non si manifesta con riferimento alle sole circoscrizioni provinciali.

L'inadeguatezza delle dimensioni territoriali degli enti rispetto ad un efficiente ed efficace modello di governo dei compiti e delle funzioni pubbliche è una caratteristica strutturale, storica e – potremmo dire – endemica dell'intero sistema delle autonomie. Sul versante comunale, è appena il caso di ricordare che la realtà italiana è peculiarmente caratterizzata dal fenomeno dei c.d. "comuni polvere", ossia da collettività comunali di consistenza minima o talvolta addirittura irrisoria, composte in molti casi da qualche centinaio di abitanti, a fronte di situazioni metropolitane assai complesse, con collettività di centinaia di migliaia o di milioni di abitanti. Sul versante regionale, sono fin troppo abusati i riferimenti alle origini storiche del tutto artificiali del disegno delle attuali venti Regioni italiane e alle irrazionalità che scaturiscono dalla macroscopica disomogeneità di realtà come la Lombardia (che conta oltre 10 milioni di residenti) e come il Molise o la Basilicata (che contano un numero di residenti pari a quelli di un quartiere di Roma o di Milano).

Su questo assai variegato e disorganico sistema che ereditiamo dal passato si innesta, poi, il famigerato problema delle aree metropolitane, la cui particolare complessità, da oltre un ventennio, impone l'istituzione di un nuovo ente *ad hoc* (la Città metropolitana) capace di sostituirsi al modello di governo tradizionale di queste aree basato sui due livelli provinciale e comunale, ma che – nonostante l'esplicita "copertura costituzionale" dopo la riforma del 2001 e i molteplici tentativi infruttuosi – solo con la approvazione della recentissima legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), è riuscito a divenire realtà, sia pure non senza profili di criticità in relazione alla opinabile legittimità costituzionale di alcuni suoi punti (cfr., al riguardo, Cecchetti 2014).

In un simile contesto di riferimento, non sembra affatto azzardato ritenere che qualunque intervento di riforma sul sistema delle autonomie territoriali, prima ancora che sulle competenze e le funzioni da attribuire agli enti autonomi, nonché sui loro sistemi di governo, dovrebbe muovere, in via assolutamente preliminare, da una seria e consapevole opera di razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali, a tutti i livelli, proprio al fine di costruire le "precondizioni" necessarie ad una distribuzione efficace dei compiti e delle risorse da affidare alle autonomie.

1.3. – Le "invarianti" dello studio che segue

Ai ben più limitati fini del presente studio, occorre necessariamente rendere esplicite alcune "invarianti", ossia alcuni elementi da considerare allo stato in cui attualmente ce li consegna il vigente ordinamento costituzionale, al fine di disporre di una base relativamente solida sulla quale sia possibile costruire una ipotesi realistica e praticabile (oltre che costituzionalmente corretta) di riordino delle circoscrizioni provinciali, da applicare poi alla specifica realtà della Regione Sardegna.

Si tratta di quattro "invarianti".

I) La prima è quella concernente il sistema dei Comuni attualmente esistente. La riflessione che segue sarà impostata considerando invariate le dimensioni attuali delle circoscrizioni comunali e, per conseguenza, invariata la loro "adeguatezza" allo svolgimento delle funzioni pubbliche in relazione ad un determinato territorio.

II) La seconda è quella concernente il vigente modello di "regionalismo" italiano, sia sotto il profilo dell'attuale configurazione territoriale delle circoscrizioni regionali (nel caso della Sardegna, geograficamente obbligato), sia soprattutto sotto il profilo della configurazione costituzionale

dell'ente Regione, modellato fin dall'Assemblea costituente come ente «*ad amministrazione indiretta necessaria*» (Giannini 1962), come sede di scelte politico-legislative e programmatiche e, come tale, privo di pesanti apparati burocratici sui quali centralizzare la gestione delle attività di amministrazione attiva e di prestazione di servizi. Come è noto, il modello costituzionale sarà "tradito" dalla concreta dimensione istituzionale assunta dalle Regioni (De Martin 2006 e 2013). La riflessione che segue, tuttavia, anche in questo caso sarà impostata considerando invariato il modello di ente regionale disegnato nella Costituzione vigente e le attuali dimensioni territoriali delle Regioni italiane.

III) La terza invariante è che quella che muove dalla considerazione delle *funzioni d'area vasta* attualmente esistenti e affidate alla cura degli enti provinciali (si pensi alle funzioni propriamente operative e gestionali concernenti la viabilità, il lavoro e la formazione professionale, il trasporto pubblico locale, la gestione del ciclo dei rifiuti, la protezione della natura e dell'ambiente, l'edilizia per l'istruzione secondaria; oppure alle funzioni propriamente di coordinamento, quali le pianificazioni d'area vasta con riflessi territoriali). Si tratta, evidentemente, di funzioni pubbliche che non esistono *in rerum natura*, essendo previste e configurate dalla legge, ma che, ciò nondimeno, corrispondono ad esigenze e interessi ineliminabili e di livello ontologicamente "sovracomunale" e non solo "intercomunale" (per questa distinzione cfr. Merloni 2006); di talché esse non possono essere affidate ai Comuni – per l'evidente inadeguatezza, in tesi, della dimensione comunale – ma neppure alla Regione, pena lo "snaturamento" di quest'ultima ad ente prevalentemente di gestione amministrativa.

IV) La quarta ed ultima invariante è costituita dal principio di sussidiarietà come criterio cui l'attuale testo costituzionale, all'art. 118, affida la ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo della Repubblica. Chi scrive è ben consapevole che altri e diversi criteri potrebbero utilizzarsi – e in passato sono stati concretamente utilizzati nell'esperienza italiana – per ripartire le funzioni amministrative tra i diversi enti che compongono l'ordinamento. Quel che è certo, però, è che oggi la Costituzione impone che la suddetta ripartizione venga effettuata, di volta in volta dal legislatore competente, sulla base del principio di sussidiarietà – e dei connessi principi di adeguatezza e differenziazione – e che tale principio corrisponde ad una logica ben precisa di implementazione e valorizzazione del principio democratico e del ruolo che rispetto a quest'ultimo svolgono le autonomie territoriali, secondo una consapevole quanto meditata scelta compiuta dal legislatore costituzionale del 2001, in coerenza del resto con le profonde intuizioni reperibili nell'autorevole contributo di un Maestro come Giorgio Berti (così, ad es., De Martin 2007; ma si vedano su questi temi anche De Martin 1984, nonché, più di recente, Pastori 1995 e Serges 2013).

Per queste ragioni, è particolarmente opportuno che la riflessione prenda le mosse proprio dal principio di sussidiarietà, dal suo significato, dalle sue implicazioni e dalle modalità che debbono caratterizzare il suo concreto funzionamento.

2. – Il modello costituzionale della sussidiarietà verticale

2.1. – L'allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali nell'art. 118 della Costituzione: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà

Per comprendere adeguatamente la logica del riparto delle funzioni amministrative fondato sul principio di sussidiarietà, è necessario collocare la riflessione nell'ambito della più generale questione del ruolo delle autonomie territoriali nel nostro sistema costituzionale. Se, in base ad una

impostazione molto in voga anche in Assemblea costituente, una importante ragione del regime autonomistico accolto in Costituzione andrebbe ricercata nella sua valenza garantista, non meno significativa è la sua stretta embricazione con il principio democratico. Come notava già Carlo Esposito nel 1954 analizzando l'art. 5 Cost., le autonomie territoriali rappresentano innanzi tutto uno strumento di «*autogoverno dei governati*», in modo da costituire «*per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà*». Insomma, le autonomie territoriali rappresentano *una delle forme* che, nel nostro ordinamento, assume il principio democratico solennemente affermato nell'art. 1 della Carta costituzionale.

Se le cose stanno così, è necessario allora chiedersi in quale relazione stia *questa* forma di manifestazione del principio democratico con le altre presenti nel sistema costituzionale, ed in particolare con le istituzioni della rappresentanza politica nazionale. Questa relazione è illustrata soprattutto, per quel che riguarda l'originario assetto delle autonomie, dalla clausola dell'*interesse nazionale*. Dopo la riforma costituzionale del 2001, invece, è illustrata essenzialmente dal *principio di sussidiarietà*.

Come è noto, fino al 2001 il riparto per materie sul versante della funzione legislativa veniva replicato, su quello della funzione amministrativa, secondo il c.d. «*principio del parallelismo*»: là dove le Regioni disponevano di competenze legislative in base alle previsioni dell'art. 117 Cost., nei medesimi ambiti erano titolari – in linea di principio e fatte salve le c.d. «*funzioni di interesse esclusivamente locale*» individuate con legge statale – anche delle competenze amministrative; analogamente avveniva a favore dello Stato in tutte le materie non affidate alla legislazione regionale.

La clausola di “chiusura” del sistema di riparto per materie era quella dell'interesse nazionale.

Tramite un percorso sin troppo noto per dover essere qui richiamato, la giurisprudenza costituzionale aveva infatti “trasformato” questa clausola da limite soltanto politico, da far valere con strumenti politici, a limite giuridico, suscettibile di essere sanzionato dallo stesso Giudice costituzionale. La configurazione dell'interesse nazionale quale limite generale di legittimità era stata compiuta interpretando le (poche) disposizioni costituzionali che circoscrivevano la competenza regionale, escludendo i fenomeni di interesse nazionale alla luce di un principio generale di cui esse sarebbero state espressione. Facendo leva su questo principio il Giudice delle leggi era riuscito, quindi, ad estendere il limite di legittimità dell'interesse nazionale a tutti i campi materiali di competenza regionale. Il principio in questione era quello della *preminenza politica* dello Stato rispetto alle Regioni, della *supremazia* dell'indirizzo politico dello Stato rispetto a quello elaborato nell'ambito delle istituzioni regionali (e ancor di più locali). Certo, non si trattava di una preminenza «generale e indiscriminata», dovendosi viceversa incanalare nei percorsi predefiniti dalla Costituzione ed essere funzionalizzata a garantire «il rispetto di taluni beni essenziali, di preminente utilità per la comunità nazionale», utilizzando per di più, per quanto possibile, strumenti collaborativi (Bartole 1971). Pur tuttavia quello tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale rimaneva un rapporto di preminenza-subordinazione, tale per cui il primo poteva qualificare determinati fenomeni quali di interesse nazionale ed esercitare, in relazione ai medesimi, le funzioni legislative e amministrative.

La riforma costituzionale del 2001 punta decisamente ad abbandonare questo modello di relazioni tra Stato e autonomie territoriali. Scompare la clausola dell'interesse nazionale, circostanza prontamente valorizzata dalla Corte costituzionale, la quale osserva fin da subito che «*nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale*» (sent.

n. 303 del 2003; tra le altre, si veda anche l'importante sent. n. 278 del 2010, par. 12 del *Considerato in diritto*). In sostituzione, le nuove norme costituzionali propongono, per il riparto delle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, che, come è noto, fonda la preferenza per il livello di governo meno comprensivo nella allocazione della titolarità (e non del mero esercizio) di tali funzioni, prevedendo che queste ultime possano essere affidate agli enti più comprensivi (e in un rigoroso ordine ascendente che va dalla Provincia allo Stato) solo «*per assicurarne l'esercizio unitario*», quando ciò sia richiesto dai «*principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» (art. 118, primo comma, Cost.).

Secondo un rilievo molto comune, gli aspetti più problematici del principio di sussidiarietà sono legati alle modalità di svolgimento del “giudizio di adeguatezza-inadeguatezza” che presiede alla decisione di allocazione delle funzioni, nonché – possiamo aggiungere, con specifico riguardo alla disposizione costituzionale sopra citata – alle relazioni di questo giudizio con il principio di differenziazione.

I numerosi problemi che in tale prospettiva devono essere presi in considerazione, tuttavia, possono essere adeguatamente fronteggiati solo prendendo le mosse dalla logica profonda del principio di sussidiarietà, che è decifrabile esclusivamente collocando quest'ultimo nel contesto che si illustrava più sopra. Essendo consapevoli, dunque, che il principio di sussidiarietà esprime la nuova cifra delle relazioni tra la forma che il principio democratico assume nelle istituzioni dei diversi livelli di governo, e cercando di comprendere la logica di queste relazioni.

Qui non è possibile, ovviamente, soffermarsi sul tema come sarebbe necessario (per un approfondimento delle considerazioni di seguito proposte, cfr., se si vuole, Pajno 2007b e 2014). Tuttavia, è possibile proporre alcune considerazioni partendo da una domanda: perché “premiare” tramite una direzione preferenziale i processi di autogoverno che si producono nell'ambito delle istituzioni territoriali più piccole a scapito di quelli che si verificano nelle comunità più grandi?

È proprio una particolare lettura del principio democratico – certamente debitrice di un classico della teoria della democrazia come Hans Kelsen, e del rapporto da questi istituito tra *democrazia* e *partecipazione dei membri dell'ordinamento alla sua creazione* – a poterci fornire la risposta a tale quesito: le deliberazioni pubbliche adottate in comunità più piccole si avvicinano maggiormente all'ideale dell'autonormazione rispetto a quanto non accada in comunità più grandi. Le ragioni che sostengono questa affermazione non sono particolarmente originali, essendo note alla riflessione della filosofia politica almeno a partire da Rousseau. La deliberazione adottata da collettività più ristrette si avvicina maggiormente all'ideale del *vivere secondo le leggi che ci si è dati*, dell'autonormazione dei singoli, più di quanto non avvenga nel caso di deliberazioni adottate da parte di collettività più ampie. Ciò in quanto il peso esercitato da ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti di partecipazione politica è maggiore ove questi ultimi vengano esercitati in ambiti ristretti rispetto all'eventualità in cui si esercitino in ambiti più ampi. In quest'ottica, è possibile affermare che il *favor* per l'ente di minori dimensioni sotteso alla logica della sussidiarietà (ed anche della residualità regionale, sul piano della funzione legislativa), rappresenti un migliore invero del principio democratico rispetto al sistema costituzionale precedente alla riforma del 2001.

2.2. – Adeguatezza del livello territoriale di governo rispetto alla funzione

Come si diceva, il problema principale posto dal principio di sussidiarietà è legato al giudizio di adeguatezza-inadeguatezza che deve guidare il legislatore nell'allocazione della titolarità delle funzioni tra i vari livelli territoriali di governo. Quando un livello di governo non è adeguato? In base a quali criteri può essere definito tale? Il testo costituzionale non offre elementi risolutivi al

riguardo (per una acuta analisi di alcuni profili problematici, cfr. Scaccia 2009). E in dottrina, in effetti, sono state proposte strade non poco diverse l'una dall'altra per giungere a rispondere a questa domanda (per un'articolata analisi del principio di sussidiarietà, tra ordinamento interno e ordinamento europeo, cfr. Armanno 2010).

Senza pensare di poter in questa sede, per ovvie ragioni di spazio, approfondire l'argomento come sarebbe invece necessario, si può notare che una guida per orientarsi nel problema è offerta proprio dalla prospettiva accennata nel paragrafo che precede. Come si è visto, se c'è una *ratio* sottesa al principio di sussidiarietà, questa è rinvenibile essenzialmente nell'idea che il contributo di ciascuno alla formazione delle decisioni pubbliche che lo riguardano cresce al decrescere della dimensione dell'ente nel cui ambito tali decisioni sono adottate. Se ciò è vero, però, ci si rende agevolmente conto che nella medesima prospettiva deve essere rinvenuto il *limite* della direzione preferenziale, l'indicazione delle circostanze in presenza delle quali questa preferenza cessa di operare. La direzione preferenziale in favore del livello di governo meno comprensivo, infatti, non ha più ragione di operare *solo ed esclusivamente* quando la deliberazione pubblica in questione riguarda anche soggetti che non fanno parte dell'ente territoriale di volta in volta considerato. In tali circostanze, infatti, questi soggetti *non avrebbero modo di prendere parte* alla deliberazione pubblica che li coinvolge. Di conseguenza, è proprio il principio democratico che, dopo aver fondato il principio di sussidiarietà, può guidarci nella sua applicazione.

In primissima approssimazione, dunque, possiamo dire che il giudizio di adeguatezza-inadeguatezza del livello di governo rispetto a una determinata funzione deve essere condotto avendo come punto di riferimento *l'ambito valutativo* necessario per poter esercitare la funzione considerata, ossia l'orizzonte territoriale, con gli interessi ivi radicati, che deve essere tenuto in conto dal decisore, che abbraccia i fattori da considerare ai fini della deliberazione. Se questo ambito valutativo è *non ulteriore* rispetto a quello di un determinato ente territoriale, quest'ultimo non è inadeguato a svolgere la funzione, e dunque deve essere preferito nella decisione allocativa. Se invece è ultroneo, deve essere preferito il livello superiore.

Si tratta però soltanto di un criterio di prima approssimazione, perché è sufficiente approfondire un po' la riflessione per rendersi conto di come il criterio accennato presenti numerosi aspetti problematici. Innanzi tutto, perché l'ambito valutativo di una determinata funzione amministrativa non è un dato di realtà esterno al diritto, ma è conformato dalla legge che la istituisce e la disciplina. Si pone quindi il problema di capire se la legge è in qualche modo vincolata in questa opera di conformazione. In secondo luogo (ma i temi sono legati), perché possono esservi *esternalità* della funzione considerata rispetto al suo ambito valutativo.

2.3. – La conformazione legislativa delle funzioni e le tappe del giudizio di sussidiarietà

Come si diceva, le funzioni amministrative non esistono *in rerum natura* (Pinna 2007). Le funzioni amministrative sono "inventate" dalla legge, e dalla legge sono *conformate* anche nei loro aspetti dimensionali. L'ambito valutativo che l'Amministrazione dovrà prendere in considerazione dipende quindi da come la legge configura la funzione. In alcune circostanze è estremamente semplice individuare l'ambito valutativo coinvolto, risultando quest'ultimo con chiarezza dal tenore delle disposizioni rilevanti. Ad esempio, ciò accade solitamente nelle attività di pianificazione. Possono essere menzionati, al riguardo, il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del d. lgs. n. 152 del 2006, e i piani di risanamento acustico di cui all'art. 7 della legge n. 447 del 1995. La configurazione dell'ambito valutativo è chiaramente di dimensione regionale nel primo, e comunale nel secondo. In altre circostanze, invece, può essere più difficile capire come è configurata dalla legge una determinata funzione amministrativa e individuare l'ambito valutativo coinvolto dalla

medesima; in questi casi è necessario impegnarsi in una impresa interpretativa un po' più complessa, volta alla ricostruzione normativa degli elementi che devono essere presi in considerazione dal decisore e delle finalità che deve raggiungere l'azione amministrativa.

Risulta evidente, quindi, che il primo *step* da compiere nell'ambito di un giudizio di sussidiarietà è quello di interpretare le disposizioni che regolano l'esercizio della funzione amministrativa considerata, al fine di determinare l'ambito valutativo coinvolto.

In secondo luogo, è necessario svolgere il giudizio di adeguatezza-inadeguatezza dei livelli di governo rispetto alla funzione così ricostruita, ritenendo contrarie all'art. 118, primo comma, Cost., le norme che affidano ad un determinato livello di governo lo svolgimento di funzioni amministrative caratterizzate da un ambito valutativo rispetto al quale risulterebbe adeguato il livello di governo meno comprensivo.

Se il secondo *step* del giudizio di sussidiarietà ci chiede di svolgere un giudizio di adeguatezza-inadeguatezza dell'ente allocatario rispetto alla funzione così come quest'ultima risulta conformata dalla legge, viene però spontaneo chiedersi se il legislatore sia libero di conformare le funzioni amministrative come meglio ritiene, ovvero se il diritto costituzionale ponga qualche limite al riguardo, almeno in relazione all'ambito valutativo che le deve caratterizzare (che è l'aspetto che qui più specificamente interessa). Si tratta di un interrogativo di notevole rilevanza, giacché se la risposta fosse orientata nel senso della insussistenza di vincoli, risulterebbe chiaro che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., riuscirebbe a imporre soltanto limiti *interni* alla legge, consistenti essenzialmente in una relazione di coerenza (da valutare alla luce del principio di preferenza per il livello meno comprensivo) tra le previsioni, in essa contenute, concernenti la *conformazione* e la *allocazione* di una funzione. Risulterebbe altrettanto chiaro però che, in tal modo, al legislatore competente basterebbe conformare "nel modo giusto" *qualunque* funzione amministrativa per poter assumere *qualunque* decisione allocativa. Per di più, se si considera la questione anche alla luce della dottrina della c.d. "sussidiarietà legislativa" inaugurata dalla sent. n. 303 del 2003, risulta chiaro che ciò allo Stato sarebbe consentito *in ogni materia*, svuotandosi così pressoché del tutto la prescrittività dei primi due commi dell'art. 118 Cost. Emergerebbe dunque la conclusione del sostanziale svuotamento dell'art. 118, primo comma, Cost., che si atterrebbe come norma in grado di imporre alla legge statale soltanto *prestazioni di coerenza*, nel senso sopra specificato.

Si tratta di una conclusione accettabile?

La risposta a questa domanda non può che essere negativa.

Se la legge non incontrasse alcun vincolo costituzionale nella conformazione delle funzioni, fatta salva la menzionata prestazione di coerenza, essa non avrebbe in sostanza alcun obbligo neanche nella loro allocazione. In questo modo, però, l'art. 118, primo comma, Cost., non riuscirebbe a dare corpo alla "direzione preferenziale" in favore del livello di governo meno comprensivo, disperdendosi in questo modo il plusvalore democratico connesso al principio di sussidiarietà.

In conseguenza, se la peculiare declinazione del principio democratico che trova forma del principio di sussidiarietà richiede che le deliberazioni pubbliche avvengano preferibilmente a livelli di governo meno comprensivi, essa richiede anche che la conformazione dell'ambito valutativo di queste deliberazioni sia il più circoscritto possibile, compatibilmente con i fini che esse sono chiamate a raggiungere. Insomma, se la decisione allocativa dipende dalla conformazione della funzione, e se la decisione allocativa è soggetta al principio di sussidiarietà, anche la conformazione della funzione lo è.

Alla luce di queste considerazioni, risulta chiaro che il giudizio di sussidiarietà si arricchisce di una ulteriore tappa: *lo scrutinio della conformazione della funzione amministrativa, alla luce del principio di sussidiarietà.*

L'art. 118, primo comma, Cost., richiede dunque anche lo svolgimento di un giudizio di adeguatezza-inadeguatezza, con preferenza per il livello di governo meno comprensivo, in relazione all'ambito valutativo con cui il legislatore ha contraddistinto la funzione, con riferimento alla finalità della funzione stessa. Se nella precedente tappa del giudizio di sussidiarietà era necessario chiedersi se il livello di governo meno comprensivo disponeva di un ambito valutativo adeguato allo svolgimento della funzione così come risultante dalla conformazione legislativa, ora è invece necessario chiedersi se, per il perseguimento dei fini imposti dalla legge alla funzione, risulterebbe adeguato un ambito valutativo meno comprensivo, ovvero se è necessario che il decisore disponga di un ambito valutativo corrispondente al livello maggiormente comprensivo (Chessa 2002). Insomma, se in alcuni casi una "conformazione ridotta" della funzione può essere ritenuta senz'altro tale da non consentire a quest'ultima di sortire gli effetti desiderati, in altri la differenza di ambito valutativo entro il quale si muove il soggetto titolare della funzione non è dirimente ai fini di raggiungere i fini individuati dalla legge. In queste circostanze, in virtù del principio della preferenza del livello inferiore sul quale ci si è soffermati più sopra, la decisione legislativa di imprimere alla funzione una dimensione più ampia dovrebbe essere ritenuta incostituzionale. È evidente, peraltro, che anche questo passaggio richiede la previa interpretazione delle disposizioni che regolano la funzione, non già, questa volta, in relazione all'ambito valutativo in questione, ma in relazione ai fini che con la medesima l'Amministrazione deve perseguire. Al riguardo, può forse essere utile ricordare che, ovviamente, il legislatore può modulare diversamente il perseguimento dei fini che impone alle pubbliche Amministrazioni, configurandoli in un modo piuttosto che in un altro, ovvero affiancandoli con fini accessori. E anche dalla considerazione di tutto ciò dipenderà la valutazione della conformazione legislativa della funzione, secondo quanto accennato più sopra. La scelta del legislatore sarà da ritenere costituzionalmente legittima ove una conformazione più circoscritta pregiudicasse il perseguimento dei fini imposti all'Amministrazione, così come modulati dal legislatore e anche alla luce di eventuali fini accessori.

2.4. – Il principio di differenziazione

Il principio di differenziazione è espressamente posto dall'art. 118 Cost., a fianco di quelli di sussidiarietà e di adeguatezza, quale criterio per l'allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica. Esso specifica tali principi, nel senso che ci dice che la valutazione di adeguatezza-inadeguatezza rispetto allo svolgimento della funzione che sorregge il principio di sussidiarietà deve tener conto delle differenze concrete che sussistono tra enti della medesima categoria. Il principio di differenziazione, dunque, ci spinge a valutare diversamente enti che, pur appartenendo alla medesima categoria (ad es., due Comuni, o due Province) hanno caratteristiche (ad es. dimensionali) molto differenti.

In base a questo principio, dunque, nell'allocazione delle funzioni amministrative la legge regionale o statale, competente per materia, dovrebbe compiere una valutazione di adeguatezza-inadeguatezza differente per enti con caratteristiche differenti pur se del medesimo tipo. Il giudizio di adeguatezza-inadeguatezza da parte della legge (statale o regionale) deve dunque essere condotto avendo riguardo alle caratteristiche sostanziali effettive degli enti, prendendo in considerazione ad esempio la loro dimensione territoriale, la consistenza numerica delle comunità residenti, la morfologia e le altre caratteristiche del territorio, etc.

In sintesi, si può ritenere che il principio di differenziazione è una peculiare declinazione che deve assumere il principio di eguaglianza nell'ambito dell'allocazione delle funzioni amministrative. Il principio di eguaglianza, infatti, ci invita a trattare in modo eguale situazioni eguali, e in modo diverso situazioni diverse. Nel caso in questione, ci invita a trattare in modo diverso due enti che –

pur appartenenti alla medesima categoria – siano divisi da diversità tali che uno sia da considerare adeguato, ed un altro inadeguato, allo svolgimento di una determinata funzione (cfr. Scaccia 2009).

2.5. – L'applicazione del principio di sussidiarietà nella Regione Sardegna

Resta da affrontare la questione concernente l'applicabilità del principio di sussidiarietà anche ai rapporti tra gli enti territoriali presenti nella Regione Sardegna. Ciò in quanto, come è noto, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., così come tutte le norme introdotte nella Costituzione dalla legge cost. n. 3 del 2001, si applicano alle Regioni speciali solo se e nella misura in cui esse siano portatrici di condizioni di maggiore autonomia. Si tratta della c.d. "clausola di adeguamento automatico" contenuta nell'art. 10 della citata legge costituzionale.

Il quesito che in questa sede occorre affrontare è il seguente: in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, devono applicarsi anche all'interno delle Regioni speciali, nei rapporti che vedono protagonisti gli enti territoriali minori, secondo il modello che si è provato a delineare più sopra? In altre parole, il principio di sussidiarietà è una norma costituzionale che deve essere applicata anche a vantaggio degli enti locali esistenti nelle Regioni speciali, allo stesso modo di ciò che accade per quelli presenti nelle Regioni ordinarie? Per studiare questo nodo è utile prendere le mosse dalle argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale nella sent. n. 370 del 2006, che si occupa, tra l'altro, di capire se la clausola di adeguamento automatico possa essere interpretata nel senso di operare anche a favore degli enti locali, oltre che dell'ente Regione. La conclusione cui giunge la Corte è negativa. Ciò, in virtù dei seguenti argomenti:

a) la «*formulazione letterale della norma*» (ossia del citato art. 10) escluderebbe dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, poiché essa «*fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che – godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita – avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale*»;

b) «*qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale*»: ciò in quanto «*potrebbe (...) accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale*»; questa circostanza determina una «*possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel titolo V*», che «*impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra "grandezze omogenee"*».

Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, «*quando la competenza legislativa di una Regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa "più ampia" rispetto allo statuto – le disposizioni contenute nel titolo V trovano applicazione nella loro interezza*». Da ciò la conclusione secondo la quale, in questi casi, «*la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate*».

Tali conclusioni della giurisprudenza costituzionale, tuttavia, non paiono immuni da profili di notevole criticità.

Il primo rilievo che è possibile muovere a questi argomenti è quello concernente il riferimento alla "sicura" sfera di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali dopo legge cost. n. 3 del 2001. Esso, infatti, avrebbe dovuto guidare in senso opposto l'interpretazione della disposizione in esame rispetto a quanto è in effetti accaduto, anziché contribuire a fondare una soluzione ermeneutica in definitiva fondata sull'argomento *ubi lex dixit*. Come è noto, infatti, tale argomento è del tutto speculare a quello analogico, e può essere utilizzato solo a patto di dimostrare l'esistenza di differenze rilevanti tra le fattispecie in questione. La sent. n. 370, dunque, avrebbe dovuto argomentare la conclusione cui perviene *nonostante* il rilevato *status* delle autonomie locali che evidentemente pone queste ultime su un piano di omogeneità rispetto alle Regioni.

Lo stesso argomento letterale, inoltre, può essere revocato in dubbio.

È facile mostrare, infatti, come nel linguaggio adoperato dalle norme di rango costituzionale il lemma "Regione" non è affatto utilizzato in modo univoco. Talvolta esso allude indubbiamente alla "regione ente". Talaltra, però, non è così. In alcune circostanze, infatti, il significato che ad esso può essere ascritto è quello di "regione ordinamento".

Quale esempio può essere menzionato l'art. 123 Cost., il quale – come è evidente – impiega l'espressione in questione per designare ora l'ente, ora l'ordinamento regionale nel suo complesso. Se qualche ambiguità, sul punto, può nascondere il primo comma – nel quale il riferimento dello Statuto alla Regione pare alludere all'ordinamento complessivo, mentre il cenno alla sua forma di governo spinge nel senso della conclusione opposta – chiaro è il tenore dell'ultimo comma. Tale disposizione, infatti, prevede che *«in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali»*. È del tutto evidente che nel secondo caso ci si riferisce alla Regione-ente, mentre nel primo alla Regione-ordinamento, comprensiva al proprio interno anche degli enti locali (Armanno 2008).

Resta dunque il problema posto dalla sent. n. 370 del 2006: nell'ipotesi in cui in una Regione speciale si considerassero, ai fini della valutazione di "maggiore autonomia", anche gli enti locali, *«si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale»*. Cosa prevede il nostro diritto costituzionale in casi di questo genere? Si deve "premiare" l'ente regionale, o l'ente territoriale minore? Si è visto che l'argomento letterale utilizzato dalla sent. n. 370 non sia in grado di orientare in alcun modo l'interpretazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. È dunque in altre direzioni che è necessario guardare.

Sul punto un aiuto può provenire dalla giurisprudenza costituzionale. Rileva, al riguardo, la sent. n. 83 del 1997, secondo la quale *«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»*. In queste poche parole del Giudice delle leggi è individuabile l'affermazione di un principio molto importante. Esse ci dicono, infatti, che la "posizione costituzionale" delle autonomie territoriali, nei suoi tratti essenziali, non può essere differenziata a seconda della dislocazione geografica delle autonomie in questione. La ragione di ciò è facilmente comprensibile. Lo *status* delle autonomie territoriali, infatti, incide in modo determinante sul modo in cui sono disegnate le relazioni tra cittadino e potere pubblico. Ove si prendano le mosse dall'affermazione tradizionale secondo la quale la forma di stato fornisce informazioni circa il rapporto tra governanti e governati, non si può che concludere nel senso che la posizione costituzionale delle autonomie territoriali rappresenti una delle variabili determinanti di quest'ultima. Come si è visto nelle pagine che precedono, l'incidenza dei governati nelle decisioni dei governanti, infatti, muta significativamente in ragione del livello di governo coinvolto e, dunque, muta significativamente in ragione dell'articolazione territoriale del potere pubblico. Più sopra si è

mostrato come il principio di sussidiarietà, in virtù della preferenza per il livello di governo meno comprensivo che esso comporta, rappresenta una migliore approssimazione all'ideale di autonormazione sotteso al principio democratico. L'esclusione delle autonomie locali presenti nelle Regioni speciali dall'ambito applicativo del principio di sussidiarietà priverebbe dunque coloro che partecipano alle deliberazioni pubbliche che si producono in esse del peso che a ciascuno di loro sarebbe riconosciuto, quale migliore esplicazione del principio democratico, negli enti omologhi delle Regioni ordinarie.

Ove si accolga questo punto di vista, non si può non concludere per l'applicazione del principio di sussidiarietà anche ai rapporti endoregionali che si instaurano tra gli enti territoriali all'interno delle Regioni speciali, sfruttando le potenzialità che – come si è cercato di mostrare – sono contenute nel testo della clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3. – L'ente di area vasta alla luce del principio di sussidiarietà

3.1. – Le diverse ipotesi sul tappeto

Il contesto più sopra accennato è quello dal quale è necessario prendere le mosse al fine di valutare i diversi strumenti che sono stati messi a punto per far fronte al "problema" degli enti di area vasta nell'ordinamento italiano, nonché all'insoddisfacente dimensionamento degli enti territoriali minori. Quali sono le idee caratterizzanti, in vario modo, gli interventi di riforma realizzati, o anche solo ipotizzati, nel più recente periodo?

Possiamo distinguerli in tre differenti tipologie, a seconda che l'intervento sia diretto ad operare sul piano funzionale, organizzativo o dimensionale (per una sintesi di tali interventi, cfr., tra gli altri, Deffenu 2012, Di Folco 2013 e Napoli 2013).

Alcuni interventi puntano a ridurre drasticamente lo «stock» di funzioni amministrative affidate alle attuali Province, tendendo essenzialmente a ridurre al minimo, o addirittura ad eliminare le funzioni di cura concreta di interessi di loro spettanza, distribuendole tra i Comuni e le Regioni; altri interventi, invece, hanno puntato al «ridimensionamento» della struttura organizzativa della Provincia, magari configurando gli enti provinciali come enti "di secondo livello": obiettivo questo, "finalmente" raggiunto dalla recente legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), in relazione alla quale qualche considerazione sarà proposta più avanti; sul terzo "fronte", d'altra parte, deve menzionarsi l'intervento governativo realizzato con il d.l. n. 188 del 2012, non convertito in legge, con il quale si è tentato, nonostante il chiaro tenore dell'art. 133 Cost., di addivenire ad un generale riordino delle circoscrizioni provinciali seguendo una procedura difforme da quella prescritta dalla Carta costituzionale. Resta sempre presente nel dibattito pubblico, infine, l'idea di *eliminare del tutto* dal tessuto costituzionale l'ente-provincia, magari affidando ad enti associativi tra comuni lo svolgimento delle funzioni che non è possibile allocare a questi ultimi, e che non pare opportuno assegnare al livello regionale. Più o meno in questa direzione si muovono del resto sia il disegno di legge costituzionale di recente presentato alle Camere dal governo Renzi, che la recentissima legge della Regione siciliana 24 marzo 2014, n. 8 (*Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*).

Se sul piano funzionale la tendenza è dunque quella, sopra accennata, di configurare le province come enti che – ove sopravvivessero – dovrebbero, al più, svolgere funzioni di "mero coordinamento" o "di indirizzo", sul piano organizzativo, come si vede, si immagina il governo di area vasta affidato ad enti non direttamente rappresentativi, le cui istituzioni sono espressione delle

istituzioni dei comuni presenti nel territorio. Si tratta di un modello seguito anche per affrontare le criticità del livello comunale di governo, con le sue distorsioni legate al fenomeno dei c.d. "comuni-polvere": si pensi, al riguardo, a quelle disposizioni legislative statali che hanno previsto l'esercizio obbligatorio in forma associata di determinate funzioni, da parte di comuni inferiori a determinate dimensioni, magari tramite lo strumento dell'unione di comuni. Si consideri, inoltre, che questo modello coincide sostanzialmente con quello utilizzato, negli ultimi anni, per il governo due settori strategici come l'acqua e i rifiuti, mediante gli *Ambiti Territoriali Ottimali* e le relative "Autorità d'ambito".

Le due tendenze, peraltro, sono strettamente connesse tra loro: poiché si afferma che proprio gli enti di area vasta costruiti come enti associativi (o, comunque, di secondo livello) sarebbero i più adatti a svolgere funzioni d'indirizzo e coordinamento; e, d'altra parte, la struttura di ente di secondo livello sarebbe particolarmente adatta allo svolgimento di questo tipo di funzioni (Pizzetti 2012). Ambedue le tendenze, tuttavia, sollevano serie perplessità.

3.2. – L'ente di area vasta come ente di solo indirizzo e coordinamento e l'allocatione delle funzioni amministrative per saltum

L'idea di assegnare all'ente di area vasta esclusivamente funzioni d'indirizzo e coordinamento potrebbe sembrare suadente. In tale direzione si sono mossi, ad esempio, l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 17, commi 6 e 10, del d.l. n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*). Il primo (al comma 14) ha previsto che spettino alle province solo le funzioni d'indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni, disponendo altresì che le Regioni e lo Stato conferiscano ai comuni le funzioni già esercitate dalle province in base alla legislazione vigente, salva attribuzione alle Regioni stesse, per ragioni di esercizio unitario, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, invece, «fermo restando quanto disposto dal comma 10 del presente articolo, e fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 23, comma 14, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, comma primo, della Costituzione, e in attuazione delle disposizioni di cui al comma 18» del medesimo art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, «sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del presente decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione».

Come è noto, le norme menzionate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sent. n. 220 del 2013, per violazione dell'art. 77 Cost., in quanto «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione» deve ritenersi, secondo i giudici di Palazzo della Consulta, «incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

A prescindere dallo strumento normativo utilizzato, tuttavia, norme di tal genere devono comunque considerarsi costituzionalmente illegittime. La ragione di ciò è da ricercare nell'art. 118, primo comma, Cost., e nel principio di sussidiarietà in esso contenuto. Tale disposizione, infatti, prescrive che, ove i Comuni risultino inadeguati al loro svolgimento, le medesime debbano essere attribuite alle Province, ove queste ultime risultino adeguate, e ciò senza differenziare tra tipi di funzioni amministrative. Insomma, a diritto costituzionale vigente, il livello provinciale non può essere

“saltato” nell’attribuzione delle funzioni amministrative che consistano nella cura concreta di interessi, e ogni tentativo di distinguere tra “tipi” di funzioni, per individuare quelle affidate alle Province, è destinato a cozzare con le norme costituzionali che individuano, quale unico criterio discrezionale, il giudizio di adeguatezza-inadeguatezza da svolgere in relazione a ciascuna singola funzione.

Del resto, la dottrina ha chiaramente evidenziato l’incostituzionalità di previsioni quale quella qui considerata. Si è affermato, ad es., che «*a Costituzione vigente è illegittima ogni significativa sottrazione alle Province di funzioni corrispondenti al carattere di area vasta*». E ciò «*non solo per il necessario rispetto dell’autonomia di un livello di governo ancora riconosciuto in Costituzione, ma (anche) per la difficile attribuzione delle funzioni di area vasta ad altri livelli di governo*». I destinatari di tale attribuzione, infatti, «*non possono essere i comuni*», poiché «*le funzioni non sono comunali, ma necessariamente da esercitare ad un livello di governo superiore*»; né d’altra parte può essere la Regione, «*per non “amministrativizzare” troppo un ente votato alla legislazione e alla programmazione e per non vedere riprodotta, nella veste di un ufficio periferico della regione, una dimensione di area vasta sostanzialmente corrispondente alla Provincia*». In altre parole: «*In presenza della Provincia (...) non si possono istituire enti decentrati regionali di livello provinciale: si tratterebbe di un aggiramento del rispetto dell’autonomia delle Province*» (Merloni 2013).

3.3. – Le funzioni amministrative affidate ad enti di secondo livello e il principio di sussidiarietà

Anche la soluzione organizzativa dell’ente associativo, o comunque “di secondo livello”, però, pone alcuni problemi di natura costituzionale difficilmente trascurabili. Qui saranno esaminati quelli legati più specificamente al principio di sussidiarietà, mentre per gli altri si rinvia alle considerazioni che saranno svolte nel prossimo capitolo con particolare riferimento alla legge n. 56 del 2014.

Il problema sul quale in questa sede merita di soffermare l’attenzione è il seguente. La soluzione organizzativa citata sottrae l’esercizio della funzione in questione al giudizio di responsabilità politica da parte della comunità amministrata. Il giudizio di responsabilità politica, in questi casi, investirà soltanto le istituzioni dei comuni che partecipano all’ente di secondo livello, in relazione ai singoli ambiti comunali. È certo possibile ritenere che il corpo elettorale comunale svolga le proprie valutazioni anche in relazione al modo in cui i servizi e le funzioni affidate agli enti di secondo livello siano state esercitate. Ma è chiaro che l’istituzione cui questi servizi e queste funzioni sono affidate – che è l’ente di secondo livello, e non le istituzioni comunali che vi partecipano e lo animano – non è soggetto ad una diretta responsabilità politica (Iunti 2008; Fabrizio 2011, ma si vedano già in passato per spunti in questa direzione anche Bifulco 1995 e Rizza 1974). In altre parole, ai residenti in un determinato comune manca la possibilità di sanzionare in via immediata la responsabilità politica del soggetto che esercita le funzioni in questione.

Si tratta di un assetto compatibile con il diritto costituzionale vigente? Al riguardo si impone una risposta in due tappe.

Con specifico riferimento alla Provincia, la strada appena illustrata è stata intrapresa dal d.l. n. 201 del 2011, ed in particolare dal suo art. 23, commi 16 e 17. Tale disciplina prevedeva che il Consiglio provinciale fosse «*composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia*», e che il Presidente della Provincia venisse «*eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti*». Dopo la sent. n. 220 del 2013, che come si è ricordato ha dichiarato costituzionalmente illegittime le richiamate norme del d.l. n. 201 per ragioni attinenti alla utilizzazione della decretazione d’urgenza, è intervenuta nella medesima direzione la

recente legge n. 56 del 2014 (cd. "legge Delrio"), proponendo soluzioni che si pongono in continuità con quanto appena accennato.

Come si diceva, per un esame analitico delle disposizioni della legge n. 56 si può rinviare al prossimo cap. III. In questa sede è però opportuno svolgere alcune considerazioni inerenti, in generale, la scelta della elezione indiretta dei vertici delle istituzioni territoriali di area vasta alla luce del principio di sussidiarietà e del principio democratico.

Al riguardo deve innanzi tutto essere segnalato che – a fronte di chi ha ritenuto tale scelta compatibile con il sistema costituzionale, ed in particolare con l'art. 1 Cost. ed il principio democratico (Pizzetti 2012) – è stato notato come l'elezione di secondo grado degli organi provinciali rischia di determinare una *«ingiustificata disparità di trattamento nei diritti di partecipazione politica a livello locale fra i cittadini della Repubblica, a seconda del loro venire in considerazione ora come appartenenti alla comunità comunale e, in quanto tali, in grado di investire direttamente i propri rappresentanti; ora come appartenenti alla comunità provinciale e, in quanto tali, potendoli preporre alla carica solo in via mediata»*; ciò anche alla luce della considerazione secondo la quale, allo stato del diritto costituzionale vigente, le Province sono – al pari dei comuni – dotate di funzioni amministrative *«proprie»* (art. 118, secondo comma, Cost.): funzioni *proprie* delle province e funzioni *proprie* dei comuni non possono che essere esercitate per il tramite di strutture organizzative che consentano di riferire in modo omogeneo il loro esercizio alle collettività (rispettivamente provinciali e comunali) di riferimento (Castelli 2012).

In un'ottica non dissimile è stata sostenuta, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'intervento normativo accennato, in ragione del *«carattere delle funzioni attribuite»* alla Provincia. Dal momento che quest'ultima *«deve svolgere funzioni non attribuibili ai Comuni, perché si tratta di funzioni che richiedono poteri di coordinamento e di risoluzione di conflitti di interessi tra Comuni, la Provincia non può essere trasformata, attraverso una diversa articolazione dei suoi organi, in un ente locale "a derivazione", o "in controllo" dei Comuni (...) o, peggio, in un ente di tipo associativo tra Comuni»* (Merloni 2013).

Per quanto possano apparire forti gli argomenti appena esposti, tuttavia, davvero dirimente per il problema *de quo* è il secondo ordine di considerazioni, che è frutto della collocazione della scelta organizzativa in questione – sia che essa riguardi le Province, sia che riguardi altro tipo di enti territoriali – nel contesto di un sistema amministrativo imperniato sul principio di sussidiarietà.

Al riguardo, la domanda che è necessario porsi è la seguente: la ricerca della dimensione ottimale, come si è visto di per se stessa certamente coerente con il principio di sussidiarietà, è compatibile con la logica profonda di questo principio, quando si sposa con la sottrazione dello svolgimento di alcune importanti funzioni amministrative e della gestione di servizi pubblici centrali per la vita delle collettività locali alle dinamiche della responsabilità politica? È compatibile con questa logica – come già da tempo si è verificato nell'esperienza degli ATO – che i cittadini non possano sanzionare con un voto negativo il soggetto che gestisce, nel comune in cui vivono, il servizio idrico integrato o il servizio di raccolta dei rifiuti urbani?

Per rispondere a queste domande dobbiamo necessariamente fare riferimento alle considerazioni svolte più sopra circa il fondamento "democratico" del principio di sussidiarietà. Come si è visto, alla base della preferenza che questo principio accorda al livello di governo meno comprensivo sta la maggiore possibilità di incidere nei processi di deliberazione pubblica che in questi contesti i cittadini hanno rispetto a quel che accade in livelli di governo maggiormente comprensivi. Perché tutto ciò possa avere un senso, però, si deve procedere con un metodo di "separazione delle variabili": l'individuazione nell'ente "inferiore" di quello in cui il principio democratico trova il migliore invero presuppone che "restino ferme" le altre variabili dalle quali dipende il peso che gli individui hanno nelle deliberazioni pubbliche che li riguardano. Non avrebbe senso

“premiare” in quanto più democratici gli enti di minore dimensione, se poi i meccanismi tramite i quali nell’ambito di questi ultimi si adottano le deliberazioni pubbliche sono significativamente regressivi, quanto a “democraticità”, rispetto a quelli utilizzati negli enti di maggiore dimensione. Ciò vuol dire che i “sistemi di governo” degli enti tra i quali scegliere il destinatario della funzione devono essere omologhi, cioè comparabili per il loro grado di “democraticità”. Altrimenti non ci sarebbe ragione per preferire l’ente di minori dimensioni a quello di maggiori dimensioni. È chiaro che questo non implica la necessità di interrogarsi sulla maggiore o minore democraticità dei classici modelli di forma di governo, per capire se tali modelli possano essere scelti per le Regioni, per le Province o per i Comuni. Non avrebbe senso chiederci se sia più democratica la forma di governo parlamentare o quella presidenziale. Né implica valutare la legittimità costituzionale dei sistemi di governo degli enti territoriali direttamente alla luce del principio democratico di cui all’art. 1 Cost. (è questa, invece, la prospettiva in cui si muove Pizzetti 2012).

Quanto detto prima implica, però, che sia necessario controllare se le forme di governo dei diversi enti territoriali rispettino alcuni *standard minimi comuni* di democraticità, che consentano di predicare l’*omogeneità* della “serie” che dal Comune ascende fino allo Stato, in modo tale da restar coerenti con il senso del principio di sussidiarietà. Tra questi *standard*, senza difficoltà, è possibile inserire la necessaria presenza di due differenti strumenti volti a garantire la maggior “somiglianza” possibile tra le scelte dei governanti e le preferenze dei governati: quello della *rappresentanza* politica e quello della *responsabilità* politica (per la *omogeneità* del sistema di governo dei diversi enti territoriali, sia pure in base ad un differente percorso argomentativo, cfr. anche Serges 2013).

Ebbene, alla luce di queste considerazioni non ci sono difficoltà a concludere nel senso che un ente a struttura associativa, o comunque di secondo livello, i cui organi di governo siano, al più, caratterizzati da una rappresentanza di secondo grado, che non consente il prodursi di una efficace sanzione della responsabilità politica, non possa certo dirsi “omologo” rispetto alla Regioni, al Comune o allo Stato. In esso, infatti, l’altro fondamentale canale, a fianco del principio di rappresentanza, attraverso il quale gli individui influiscono sui processi di deliberazione pubblica che li riguardano, appare fortemente attenuato, nonché imperniato su processi deliberativi che per di più non vedono mai protagonista l’intero corpo elettorale interessato dall’ente associativo, ma solo i singoli corpi elettorali degli enti coinvolti.

Che conclusione si può trarre da questa riflessione? Che è senza dubbio possibile, ed anzi certamente coerente con lo spirito dei principi di sussidiarietà e di differenziazione, modulare l’ambito di esercizio delle funzioni in modo tale da rendere più flessibile l’assetto degli enti territoriali, anche istituendo enti volti all’esercizio di specifiche funzioni o alla cura di determinati servizi, sul modello delle Autorità d’ambito. Ma che ciò può accadere soltanto rispettando alcuni essenziali principi che garantiscono la omogeneità di massima del modello organizzativo rispetto ai livelli di governo previsti dall’art. 114 Cost. È quindi necessario che la partecipazione all’istituzione a struttura associativa non sia obbligatoria, ma facoltativa e revocabile, poiché in tal modo è la stessa scelta di partecipare alla gestione comune delle funzioni che è frutto del circuito di deliberazione pubblica degli enti partecipanti, e in quanto tale sottoposta al giudizio di responsabilità politica (le superiori considerazioni sono state sviluppate in Pajno 2014; al riguardo cfr. anche Cecchetti 2014).

Queste considerazioni valgono senz’altro per la recente riforma della struttura delle Province operata con il d.l. n. 201 del 2011, e, come si accennava dichiarata incostituzionale (per ragioni diverse da quelle qui evidenziate) dalla sent. n. 220 del 2013. Essa, infatti, presentava esattamente i problemi di costituzionalità sopra accennati. La Provincia era infatti configurata quale ente caratterizzato da una rappresentanza di secondo grado: come ricordato più sopra, si prevedeva che il Consiglio provinciale fosse «*composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei*

Comuni ricadenti nel territorio della Provincia», mentre il Presidente della Provincia avrebbe dovuto essere «*eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti*» (art. 23, commi 16 e 17). Appare del tutto evidente che, in tal modo, gli organi di governo delle Province risultavano del tutto sottratti alla sanzione della responsabilità politica nei confronti del corpo elettorale provinciale, sottraendosi in tal modo a quella relazione di coerenza con gli altri enti territoriali che è il presupposto implicito, ma non per questo meno chiaro, del funzionamento del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

3.4. – La soluzione prescelta dal d.d.l. costituzionale Renzi

Come accennato, il disegno di legge costituzionale di recente presentato alle Camere dal Governo attualmente in carica fa propria la tesi più radicale in relazione alla questione delle province, procedendo alla loro abolizione. Viene dunque espunta la parola “province” (salvo per quel che concerne il riferimento alle Province autonome di Trento e Bolzano) dal testo costituzionale. In particolare, dunque, ove la riforma andasse in porto, tali enti non figurerebbero tra gli enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., e dunque ad essi non andrebbero attribuite le funzioni amministrative per le quali i comuni risultano inadeguati, ai sensi dell'art. 118 Cost., il cui nuovo testo contemplerebbe soltanto Comuni e Regioni. La direzione sembra dunque essere quella di una “amministrativizzazione” di queste ultime maggiore di quanto non sia adesso, o addirittura di una loro “provincializzazione” (così Ferrara 2014): il che in effetti appare coerente con il chiaro disegno di svuotamento o comunque di sensibile riduzione della loro autonomia legislativa perseguito dal d.d.l. cost. Renzi.

Deve tuttavia essere notato che la situazione, ad uno sguardo appena più approfondito, non appare così lineare. Il nuovo art. 114, infatti, continuerebbe ad annoverare le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica, e l'art. 117, comma secondo, lett. p), includerebbe nella competenza legislativa esclusiva sia le forme associative tra i comuni che l'ordinamento degli “enti di area vasta”.

Tali previsioni mostrano indubbiamente come l'aver optato per la eliminazione della provincia non comporta la rinuncia ad un livello di governo di area vasta (Fabrizzi 2014, Portaluri 2014), che potrebbe essere organizzato talvolta mediante le Città metropolitane, talvolta tramite forme associative tra i comuni (non è infatti detto che tale strada debba essere percorsa solo per fronteggiare il fenomeno dei c.d. “comuni-polvere”), talaltra, infine, per mezzo di altri non meglio specificati “enti di area vasta”.

Al riguardo possono essere svolte tre osservazioni.

I. Innanzi tutto, come ha convincentemente notato la dottrina (Caravita di Toritto 2014, Fabrizio 2014), non appare giustificato il trattamento differenziato dell'ente di area vasta metropolitana (la Città metropolitana, dotata di un esplicito riconoscimento costituzionale) rispetto a quello non metropolitano. La differenza tra le due situazioni sta solo nella diversa urbanizzazione che caratterizza i territori di riferimento. Ma nell'un caso come nell'altro si pongono problemi di governo dell'area vasta, che meritano di essere affrontati con enti appositi.

II. In secondo luogo, non si può non tacere sul carattere almeno in parte ideologico della riforma accennata: perché il riconoscimento esplicito, nello stesso testo governativo, dell'esigenza di enti di governo dell'area vasta fa apparire la proclamata abolizione delle province, ed ancor di più la *damnatio memoriae* della provincia (il cui nome scomparirebbe dalla Costituzione), frutto più di una furia iconoclasta in accordo allo spirito dei tempi che di una esigenza di riforma realmente sentita.

III. Infine, si deve concordare con chi ha osservato che il modo di affrontare il tema dell'area vasta e delle province tramite la legge costituzionale sia decisamente preferibile rispetto a quelli fino ad oggi sperimentati: è infatti questo lo strumento da utilizzare ove si voglia incidere sul tessuto costituzionale delle autonomie territoriali senza incorrere in illegittimità costituzionali (Ruggeri 2014). L'Autore da ultimo citato, peraltro, evidenzia come l'ambigua configurazione che l'ente di area vasta rischia di avere nel testo costituzionale ove la riforma andasse in porto rischia di andare in controtendenza rispetto alla "promozione" dell'autonomia che ancora prescrive l'art. 5 Cost. E pure su questo non si può che concordare, anche alla luce delle considerazioni concernenti la forma di governo di "secondo livello" esposte più sopra e di quelle che saranno proposte nel capitolo che segue.

CAPITOLO III LA FORMA DI GOVERNO DEL NUOVO ENTE D'AREA VASTA

1. – I tentativi di riforma del Governo nazionale

1.1. – Premessa

Come già si è accennato (Cap. II), nel contesto dell'ordinamento generale negli ultimi anni sono maturate alcune ipotesi di riforma dell'organizzazione degli enti di governo dell'area vasta che – non senza differenze tra loro – sono accomunate dall'idea di conferire a questi ultimi una struttura di enti “di secondo livello”. Tali linee di tendenza hanno trovato concretizzazione nella recente “riforma Delrio” (legge n. 56 del 2014), e ben si collocano nel contesto della riforma costituzionale Renzi di recente proposta alle Camere dal Governo nazionale.

La citata legge n. 56 non riguarda direttamente la Regione Sardegna, in virtù della potestà legislativa esclusiva di cui quest'ultima è titolare in materia di ordinamento degli enti locali, anche se il comma 145 del suo articolo unico prevede che le Regioni speciali Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e la Regione siciliana, adeguino i propri ordinamenti interni ai principi in essa presenti. Per questa ragione pare comunque opportuno riflettere sulla legittimità costituzionale di tali interventi, al fine di valutare (anche) la spendibilità dei relativi modelli all'interno dell'ordinamento speciale della Regione, naturalmente ad opera del legislatore competente.

Più sopra sono state indicate le criticità di una tale opzione in riferimento specifico al principio di sussidiarietà che regola la allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali. Nelle pagine che seguono il tema sarà affrontato “a tutto tondo”, prendendo in considerazione specificamente i problemi che pongono le ipotesi di riforma della forma di governo provinciale in relazione ai principi che, nel nostro sistema costituzionale, regolano il tema delle forme di governo (per le tesi più avanti esposte cfr. anche Chessa 2013).

All'esito di questo *excursus*, sarà possibile tornare alle vicende sarde, formulando alcune proposte per l'assetto organizzativo dei ri-costituendi enti provinciali.

1.2. – La forma di governo provinciale nel decreto «Salva Italia»

È noto che già il decreto legge c.d. «Salva Italia», n. 201 del 2011 (convertito in legge dalla legge n. 214 del 2011), modificava profondamente le modalità d'investitura degli organi di governo provinciali.

In particolare, all'art. 23, commi 16 e 17, prevedeva che «*il consiglio provinciale (fosse) composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia*» e che «*il presidente della provincia (fosse) eletto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti*». Pertanto, il consiglio diventava un organo elettivo di II grado e il presidente di III grado. Difatti, l'elettorato attivo e passivo del primo organo era formato dai sindaci e consiglieri comunali del territorio provinciale, mentre l'elettorato attivo e passivo del secondo organo era formato dai componenti del primo.

Per cogliere appieno il senso istituzionale di questa riforma occorre prendere in considerazione il comma 14 del citato art. 23, in base al quale sarebbero spettate alla Provincia «*esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*». E dunque, il decreto «Salva

Italia» escludeva che alle Province potessero in prospettiva affidarsi le funzioni di cura concreta degli interessi direttamente riferibili alla comunità territoriale provinciale.

Senza dubbio ciò si armonizzava in larga misura con le previsioni in tema di forma di governo. C'era, infatti, un nesso molto stretto tra le modalità d'investitura degli organi di governo provinciali e la tipologia di funzioni che nella prospettiva di riforma s'intendevano assegnare agli enti provinciali. Una volta previsto che un ente (la provincia) avesse soltanto il compito di indirizzare e coordinare le attività di altri enti (i Comuni) e non più lo svolgimento di funzioni gestionali in senso proprio, ossia di cura concreta degli interessi pubblici riferibili a un territorio e alle comunità amministrate, allora poteva essere per certi versi coerente prevedere che i suoi organi fossero formati in modo da rappresentare non già le collettività territoriali bensì le amministrazioni cui avrebbero dovuto rivolgersi le funzioni di indirizzo e coordinamento. Insomma appariva *prima facie* sensato concepire l'ente d'indirizzo e coordinamento come se dovesse essere esponentiale e rappresentativo soltanto degli enti indirizzati e coordinati.

Ma la coerenza interna non equivale di per sé a compatibilità col testo costituzionale, né tantomeno può sanare eventuali vizi di costituzionalità. E nel caso della disciplina in oggetto i profili d'illegittimità costituzionale non mancavano di certo.

In primo luogo, la disposizione che affidava alle Province solo «*le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni*» violava l'art. 118, primo comma, Cost., ai sensi del quale tutte le funzioni amministrative – di qualunque tipo e genere – devono essere ripartite tra gli enti della Repubblica, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e secondo l'ordine di preferenza che premia l'ente territorialmente meno comprensivo a scapito di quello più comprensivo: e non bisogna dimenticare che l'art. 118 Cost. include anche le Province tra gli enti che devono essere titolari di funzioni amministrative di cura concreta di interessi, cosicché se il Comune risulta inadeguato allo svolgimento di una determinata funzione amministrativa, tale funzione non può che spettare alla Provincia, a meno che anche quest'ultima non sia inadeguata allo svolgimento della medesima (imponendosi, in tal caso, l'allocazione della funzione al livello regionale).

In secondo luogo, la disposizione in esame si rivolgeva a *tutte* le funzioni amministrative, in *qualunque materia* esse ricadessero. Tuttavia, come è noto, il legislatore statale può solo definire le funzioni amministrative «*fondamentali*» degli enti territoriali sub-regionali (ai sensi all'art. 117, secondo comma, lett. *p*, Cost.) e conferire solo quelle che insistono su materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato: ogni altra funzione amministrativa è, perciò, allocata dal legislatore regionale. Sicché nulla poteva escludere che nelle materie regionali le leggi di ciascuna Regione affidassero agli enti provinciali anche funzioni gestionali e di amministrazione attiva oltre che di indirizzo e coordinamento dei Comuni, con ciò perturbando la logica e la coerenza interna del modello provinciale previsto dal legislatore nazionale.

Infine, c'è da dire che pure le funzioni provinciali d'indirizzo e coordinamento (delle attività comunali) avrebbero inciso, infine, sulla cura concreta degli interessi riferibili al territorio provinciale e quindi sulla qualità, modalità e priorità della loro soddisfazione. Si trattava pur sempre di funzioni amministrative esercitabili sulla base di indirizzi politici diversi e i cui esiti avrebbero potuto suscitare differenti giudizi di responsabilità politica da parte delle comunità interessate: sicché taluni avrebbero ritenuto che l'azione provinciale di indirizzo e coordinamento delle attività comunali avesse conseguito obiettivi di efficiente, pronta e corretta tutela degli interessi territoriali provinciali, altri invece avrebbero potuto ritenere il contrario.

In altre parole, limitare il ruolo provinciale alle sole funzioni di indirizzo e coordinamento non equivaleva a riconoscere ad esso una valenza puramente servente delle amministrazioni comunali, quasi fosse una mera attività tecnica strumentale, priva di risvolti politici: si trattava, invero, di

un'attività che avrebbe potuto impegnare *politicamente* l'ente provinciale e che pertanto, in ossequio al principio democratico, avrebbe dovuto esercitarsi sulla base di *input* provenienti da organi in grado di esprimere una rappresentanza politica degli interessi amministrati.

1.3. – A proposito del decreto «Spending review»

1.3.1. – Il contenuto del decreto legge

Con il decreto legge c.d. «*Spending review*», n. 95 del 2012, il Governo prendeva implicitamente atto della insostenibilità costituzionale della disciplina stabilita dall'art. 23, comma 14, del decreto c.d. «*Salva Italia*».

Probabilmente al fine di neutralizzare taluni profili di illegittimità costituzionale che erano stati rilevati da diversi ricorsi regionali proposti innanzi alla Corte costituzionale, l'Esecutivo abbandonava l'idea che alle Province dovessero competere soltanto funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività comunali e accoglieva la regola secondo cui tutte le funzioni, sia di coordinamento che amministrativo-gestionali, fossero astrattamente attribuibili a tutti i livelli di governo, ivi compreso quello provinciale.

In particolare l'art. 17, comma 10, individuava un nucleo di funzioni amministrative *fondamentali*, spettanti alle Province «*quali enti con funzioni di area vasta*»: «*a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente*».

Come si vede, si trattava di funzioni prevalentemente di tipo gestionale, ossia di cura concreta e diretta di interessi riferibili alla comunità territoriale provinciale. Questo, da un lato, consentiva di superare le sopraddette censure di incostituzionalità (mosse ai sensi dell'art. 118 Cost.); dall'altro, però, spezzava l'armonia e la coerenza interna del disegno riformatore originario, perché il decreto «*Spending review*» lasciava immutato e riconfermava l'impianto della forma di governo provinciale, fissato dal decreto «*Salva Italia*» e imperniato sull'investitura "comunale" degli organi di governo provinciali.

Di conseguenza, il punto d'arrivo era un assetto provinciale in cui funzioni gestionali, di cura concreta di interessi riferibili direttamente alla comunità territoriale provinciale, sarebbero state affidate alla direzione politica di organi che non sarebbero stati eletti direttamente dalla collettività territoriale provinciale e che pertanto si sarebbero sottratti al giudizio popolare di responsabilità politica.

Può obiettarsi che i consigli provinciali di II livello e i Presidenti di III livello sarebbero stati perfettamente in grado di farsi carico dell'esigenza di rappresentare politicamente la comunità provinciale; e, a tale proposito, potrebbe altresì osservarsi che le prestazioni rappresentative dei Consigli provinciali quali organi di II livello avrebbero comunque riguardato in modo diretto i territori comunali e, quindi, seppure indirettamente, anche il territorio provinciale su cui insistono i comuni rappresentati. In altre parole, poiché gli amministratori provinciali sarebbero stati nel contempo anche amministratori comunali, il voto popolare si sarebbe caricato di un duplice significato e sarebbe stato, insieme, un giudizio sull'operato come amministratore comunale e come amministratore provinciale.

1.3.2. – Un incerto modello di rappresentanza politico-territoriale

Tuttavia, l'argomento sopra illustrato pare reggersi sul presupposto che l'amministratore comunale sia, per ciò stesso e automaticamente, anche un amministratore provinciale: il che, però, non corrispondeva a quanto in effetti disponeva l'art. 23 del decreto «*Salva Italia*», il quale invero subordinava a un'ulteriore elezione l'acquisto della carica di consigliere provinciale. Si stabiliva, infatti, che i consiglieri provinciali fossero a loro volta eletti tra (e da) gli amministratori comunali, con evidente complicazione del circuito di trasmissione della legittimazione democratica.

Inoltre, una volta che un amministratore comunale fosse stato eletto alla carica di amministratore provinciale, non era chiaro a quale modello di rappresentanza fosse riconducibile la sua prestazione rappresentativa: era rappresentanza politica nel senso tradizionale del termine? O era, invece, una forma peculiare di rappresentanza territoriale?

Né l'una, né l'altra. Che non fosse rappresentanza politica è evidente. Che non fosse rappresentanza territoriale è altrettanto palese, se solo guardiamo ai modelli conosciuti di rappresentanza territoriale, ossia al modello statunitense e a quello germanico.

Infatti, come si collocherebbe all'interno di questa comparazione il modello del consiglio provinciale di II grado con elettorato attivo e passivo limitato agli amministratori comunali? Era manifesto il tentativo di riprodurre le stesse dinamiche e di conseguenza i medesimi obiettivi che stanno dietro ai sistemi americano e tedesco: nel progetto del Governo Monti ciascun consigliere provinciale era concepito, a un tempo, come organo di rappresentanza politica e territoriale. Ma a ben vedere il consigliere provinciale non poteva essere né l'una né l'altra cosa.

Non poteva essere organo investito di una genuina funzione di rappresentanza territoriale, perché – diversamente dal membro del *Bundesrat* tedesco – per diventare consigliere provinciale non sarebbe bastato il solo fatto di essere un sindaco democraticamente eletto: difatti, l'investitura democratica di cui è provvisto il sindaco non lo autorizzava automaticamente a proiettare all'esterno, e precisamente nella sfera provinciale, questa sua funzione di rappresentanza politica, perché invero occorreva un'ulteriore investitura elettiva, questa volta però di secondo grado. Sicché il sindaco/consigliere comunale poteva diventare consigliere provinciale non in quanto sindaco, ma in quanto eletto dagli altri sindaci/consiglieri comunali: il che negava il principio della rappresentanza territoriale, perché il consigliere/sindaco non avrebbe rappresentato il proprio territorio, ma invero sarebbe stato prescelto da coloro che guidano politicamente i territori diversi dal suo, inaugurando una logica istituzionale che non solo sarebbe stata inedita rispetto a quella conosciuta e finora praticata, ma che rischiava altresì di essere di difficile decifrazione.

1.4. – La forma di governo provinciale nella “riforma Delrio”

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) modifica ulteriormente il quadro, proponendo un modello di forma di governo ancora diverso rispetto a quello analizzato.

Prima però va detto che, per quanto riguarda l'assetto delle funzioni amministrative, si riconferma nella sostanza il decreto «*Spending review*», con l'attribuzione agli enti provinciali di compiti gestionali di area vasta. Infatti, alle “funzioni fondamentali” di «*pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*» e di «*pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente*», si aggiungono quelle – parimenti ricomprese tra le “funzioni fondamentali” di «*programmazione provinciale della rete scolastica*», «*gestione dell'edilizia*

scolastica» e «controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale». (art. 1, comma 85). A queste dovranno poi aggiungersi le ulteriori funzioni («non fondamentali») che eventualmente i legislatori regionali decidessero di allocare al livello provinciale, ai sensi dell'art. 118 Cost. È vero che la legge n. 56 dispone che «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni» (comma 89): ma non è certo pensabile che il legislatore statale possa orientare in questo modo le scelte legislative regionali in ordine all'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, soprattutto se tali vincoli dovessero ritenersi alternativi rispetto alla rigorosa attuazione di quanto previsto dall'art. 118 Cost.

Per quanto riguarda più specificamente la forma di governo, la legge n. 56 se ne occupa soprattutto nei commi 54 e ss., dove si elencano gli organi provinciali, i loro compiti e criteri di formazione.

L'«assemblea dei sindaci» dei comuni ricadenti nel territorio provinciale «adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente»; con la medesima maggioranza, l'assemblea dei sindaci esprime parere non vincolante sui bilanci dell'ente; infine, l'assemblea ha i poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto (comma 55).

Il «presidente della provincia» è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia (comma 58).

Il «consiglio provinciale» è «l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto». Su proposta del presidente della provincia, inoltre «il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei sindaci» e, acquisito tale parere, «approva in via definitiva i bilanci dell'ente» (comma 55).

Come si vede, si tratta dell'organo provvisto di competenza generale. La sua composizione è disciplinata dal comma 67, ai sensi del quale esso «è composto dal presidente della provincia e da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti». Dura in carica due anni (comma 68) e l'elezione dei suoi membri avviene ad opera dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni della provincia tra gli stessi sindaci e consiglieri comunali in carica (comma 69), in base ad un meccanismo di ponderazione del voto piuttosto complesso disciplinato dai commi 33 e 34 e dall'Allegato 1, tale da tener conto della diversa consistenza demografica dei comuni cui appartiene ciascun elettore, ma conformato in modo da correggere l'esito in modo favorevole ai comuni di minore entità (cfr., in part., quanto disposto dalle lett. c) e d) dell'Allegato 1). Si noti che la disciplina appena citata è dettata direttamente per le Città metropolitane, e si applica alle province in forza del rinvio contenuto nel comma 76.

Infine, il «presidente della provincia» è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia (comma 58), tra i sindaci di quest'ultima il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni (comma 60), e dura in carica quattro anni (comma 59). Anche in questo caso l'elezione avviene con voto ponderato (comma 63). I Presidente «rappresenta

l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti» ed «esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto» (comma 55).

Come si vede, tutti gli organi provinciali sono a elezione indiretta, tranne l'assemblea dei sindaci, che è organo elettivo di I grado: infatti, in questo caso il voto popolare produce contemporaneamente due effetti, perché elegge un sindaco e contestualmente un membro dell'assemblea provinciale dei sindaci. Al contrario, il consiglio e il presidente sono organi elettivi di II grado, perché entrambi eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia col sistema del voto ponderato, in modo da assegnare maggior peso al voto degli elettori dei comuni più popolosi rispetto a quelli meno popolosi.

1.5. – Perché l'«assemblea dei sindaci» non è realmente organo rappresentativo di I grado

Diversamente dai modelli precedenti, possiamo dire che nella “riforma Delrio” è realmente presente un organo collegiale direttamente rappresentativo ed esponenziale della comunità territoriale provinciale? Un organo, cioè, che soddisfa pienamente il concetto di “rappresentanza politica”?

A ben vedere, no. Per diverse ragioni, alcune di tipo “funzionale”, altre di tipo “strutturale”. Infatti, le funzioni soltanto in parte sono quelle tipiche di una camera elettiva, perché all'assemblea dei sindaci è affidata soltanto la “approvazione” dello statuto e la mera espressione di un parere non vincolante sui bilanci dell'ente, senza però poter esercitare l'iniziativa statutaria e senza poter contribuire alla determinazione dei contenuti dei bilanci stessi (trattandosi di compiti che spettano al consiglio).

Ma anche le condizioni strutturali di esercizio delle suddette competenze non soddisfano in pieno il principio democratico-rappresentativo.

Infatti nei governi parlamentari la trasmissione della legittimazione democratica non è fatta una volta per tutte, ma deve rinnovarsi costantemente, quasi atto per atto. Vale a dire, deve sempre potersi presumere che l'attività governativa sia costantemente “coperta” dalla fiducia parlamentare: e questa presunzione cade allorquando la fiducia è revocata. Di tutto questo, però, non v'è traccia nel modello proposto dalla “riforma Delrio”: l'assemblea dei sindaci, infatti, non può revocare dalla carica il presidente e il consiglio; e quindi neanche può far valere un giudizio di responsabilità politica nei confronti di questi due organi. Una volta eletti gli organi di II grado, cui peraltro compete la direzione politica della gran parte delle funzioni dell'ente provinciale, si recide completamente il legame con la rappresentanza politica di I grado, la sola che – mediante il sistema del voto ponderato – possa mantenere vitale il rapporto dell'investitura democratica.

Bisogna allora chiedersi a chi risponderebbero politicamente il presidente e il consiglio della provincia: cioè, chi può far valere un giudizio di responsabilità politica sulle modalità (presidenziale e consiliare) di esercizio delle funzioni amministrative e normativo-regolamentari? E in definitiva, la forma di governo provinciale predisposta dalla legge n. 56 del 2014 appartiene al novero delle forme di governo democratiche?

1.6. – Il nesso necessario tra direzione politica delle funzioni amministrative e responsabilità politica

La risposta è no, soprattutto se guardiamo alla storia del costituzionalismo e della democrazia.

È noto che il costituzionalismo teorizza la necessità di limiti giuridici al potere politico, cioè lo *Stato di diritto* e il *Rule of law*: ogni atto di potere pubblico deve adottarsi nel rispetto o in esecuzione di norme giuridiche prestabilite, il cui rispetto sia garantito da giurisdizioni indipendenti.

Ma a giudizio del grande storico del pensiero costituzionale Charles Howard McIlwain gli ideali costituzionalistici trovano compiuta realizzazione soltanto quando alla responsabilità giuridica si aggiunge quella politica: Egli scrive, infatti, che *«il processo di rafforzamento e di garanzia dei diritti individuali contro l'arbitrio governativo fu completo soltanto quando fu aggiunto il positivo controllo politico del governo da esercitarsi da parte dei rappresentanti del popolo in Parlamento. In questo momento la responsabilità giuridica fu rafforzata dalla responsabilità politica; e il popolo ebbe così il potere di licenziare un ministro perché ne disapprovava la politica, senza che vi fosse una violazione della legge o senza doverne inventare una»* (C. H. McIlwain, 1990, 156).

Dunque il costituzionalismo si perfeziona con l'avvento della democrazia parlamentare. Il compimento del primo coincide col processo di affermazione della seconda. Storicamente la democratizzazione delle monarchie europee è la conquista parlamentare del potere di sfiduciare i ministri del governo regio per gli atti compiuti dalle amministrazioni di cui sono responsabili. E questo evento fissa un principio che è il medesimo sia per i governi presidenziali che per i governi parlamentari: per ogni atto amministrativo deve esserci un responsabile di ultima istanza, ministro o governo nel suo complesso, che ne risponde o direttamente di fronte ai cittadini – come nei governi presidenziali, dove il corpo elettorale esprime un giudizio di responsabilità politica sull'esecutivo, non rieleggendolo – o dinanzi a un'assemblea eletta a suffragio universale, diretto e uguale, che a sua volta risponde direttamente al corpo elettorale. La democrazia è *anche* questo legame tra funzione amministrativa e responsabilità politica: ed è perciò escluso che sia democratico un sistema che invece prevedesse una scissione tra funzione amministrativa e responsabilità politica.

1.7. – Rappresentanza politica e primato del parlamento

Neppure in un'autonomia locale può legittimamente realizzarsi una scissione tra funzioni amministrative e giudizio di responsabilità politica. È perciò ragionevole attendersi che anche gli organi di governo delle Province siano inseriti in una forma di governo riconducibile alla tassonomia conosciuta delle forme di governo democratiche.

Indubbiamente, una forma di governo in cui organi rappresentativi di II grado non sono responsabili politicamente dinanzi a un organo rappresentativo di I grado, non soddisfa il concetto democratico di rappresentanza politica, né quindi appare conforme al principio di sovranità popolare. Peraltro, nel caso che qui si esamina, la rappresentanza elettiva diretta, ossia l'assemblea dei sindaci, ha un rilievo decisamente marginale nei processi decisionali dell'ente. Va notato tuttavia che le poche volte in cui essa è chiamata a esercitare funzioni non si può dire che agisca nella veste che sarebbe propria di un'assemblea eletta a suffragio universale diretto e uguale, perché in questi casi non si applica il sistema del voto ponderato. Fanno eccezione i soli casi dell'approvazione e modifica dello Statuto e quello del parere sui bilanci, attività per le quali il comma 55, come si è visto, non prevede il voto ponderato ma richiede una maggioranza di voti che rappresenti *«almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente»*.

Insomma, nel nuovo modello di sistema provinciale il funzionamento della forma di governo s'impenna esclusivamente sull'iniziativa, l'indirizzo e le funzioni degli organi a elezione indiretta. E quindi, all'assenza di un rapporto di responsabilità politica tra rappresentanza elettiva diretta e organi di II grado, si aggiunge la sostanziale marginalizzazione politico-istituzionale della prima: e ancora una volta occorre chiedersi se una forma di governo che, a ben vedere, non contempla tra i suoi ingredienti essenziali e decisivi un'assemblea elettiva a suffragio universale diretto e uguale, realizzi un regime autenticamente democratico. Come ben si è detto in dottrina, *«poiché la traduzione istituzionale del principio di rappresentanza è il Parlamento, non possiamo concepire forme di governo democratiche che del Parlamento facciano a meno»* (Luciani 2005).

Del resto, come la prenderemmo se si riformasse la forma di governo regionale prevedendo l'eliminazione del Consiglio regionale come assemblea elettiva provvista di funzioni legislative e disponendo la sua sostituzione con un organo che non ha questa forma di legittimazione democratica diretta? Diremmo che le Regioni, pur esercitando funzioni e poteri di indirizzo politico, non sono più luoghi dove si pratica la democrazia. Lo stesso si direbbe di una proposta che prevedesse questo con riferimento ai Comuni e ai consigli comunali: ma allora perché quello che è palesemente insostenibile per le Regioni, i Comuni e lo Stato non dovrebbe valere anche per le Province?

Beninteso, l'assenza di una *vera* assemblea elettiva provinciale (a suffragio universale diretto e uguale) nemmeno sarebbe surrogabile dalla previsione dell'elezione diretta del Presidente di Provincia: anche in questo caso saremmo di fronte ad un tradimento del principio di rappresentanza politica.

Difatti, è l'assemblea elettiva la traduzione prima e principale della volontà popolare, ossia la sede in cui i processi decisionali "simulano" quelli popolari. È il parlamento (o consiglio), dunque, che realizza il miracolo della rappresentanza; che dà corpo, cioè, alla grande finzione per cui il rappresentante sta al posto del rappresentato, come se le decisioni del primo fossero in realtà prese dal secondo. Ora, la ragione per cui è proprio *questo* rappresentante, l'assemblea elettiva, a poter stare legittimamente al posto del rappresentato, risiede nel fatto che si tratta di un organo collegiale composto secondo determinate caratteristiche, dirette ad assicurare un certo grado di "rispecchiamento" della varietà d'interessi, aspirazioni, idee, bisogni, ecc., che innervano il corpo elettorale. In sostanza è la natura elettiva e collegiale insieme a fondare il *primato del parlamento* (o consiglio) (Kelsen 1982).

Naturalmente è ben possibile che un sistema costituzionale di tipo democratico preveda *anche* organi elettivi monocratici, come nei governi presidenziali e nelle forme di governo regionale e locale in Italia. Anch'essi sono sicuramente espressione del principio democratico di sovranità popolare e si può legittimamente prevedere che partecipino delle funzioni normative e di direzione politica insieme ai parlamenti (o consigli) con eguale forza costitutiva e a pari titolo, com'è il caso del governo presidenziale statunitense. Ciò nonostante, l'organo elettivo monocratico – il Presidente – non potrebbe mai assumere integralmente su di sé la titolarità delle funzioni normative e di direzione politica. Può affiancare la propria prestazione "plebiscitaria" a quella rappresentativa offerta dall'assemblea elettiva, ma non può surrogarla ponendosi come sola istanza rappresentativa (e decisionale). In caso contrario si avrebbe una democrazia (soltanto) plebiscitaria, ma non una democrazia (anche) rappresentativa (Fraenkel 1994).

1.8. – La confusione tra la 'parte' e il 'tutto'

Alla luce delle considerazioni appena svolte, è possibile valutare alcune affermazioni fatte recentemente, proprio con riguardo alla questione dell'elezione indiretta degli organi provinciali.

Per taluni «*che la rappresentanza democratica debba essere in ogni caso diretta, non è un principio generale delle Costituzioni democratiche*», poiché «*in secondo grado sono eletti il Senato francese e il Bundesrat tedesco, per esempio*» (Bassanini 2013). Per altri non si potrebbe «*sostenere e dimostrare che il principio democratico (art. 1, «L'Italia è una repubblica democratica...») impone che ogni organo cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta; tanto più se si tratta di organi di enti di rilevanza costituzionale e considerati necessari alla struttura complessiva della Repubblica*». Difatti, le «*odierne democrazie (...) sono ricche di regole e procedure diverse da quelle proprie di un sistema*

ad elezione diretta, senza che con ciò si sia inteso né ridimensionare e tanto meno violare il principio democratico» (Caretto 2013).

Questi argomenti, pur autorevolmente sostenuti, non sono però da condividere. Vediamo perché. Appare innanzi tutto scontato che la previsione di organi di governo a elezione indiretta non sia di per sé incompatibile col principio democratico. Così come è scontato che non tutti gli organi di una forma di governo debbano essere a elezione diretta. Del resto, se così non fosse bisognerebbe considerare non democratici tutti i governi parlamentari, dove il governo, ossia il potere esecutivo, è sprovvisto di investitura elettiva a suffragio universale diretta o dove, talvolta, è presente una seconda camera che non è eletta direttamente dal corpo elettorale (come il *Bundesrat* tedesco). Ma tutto questo non è in questione, a ben vedere.

Il punto è se sia democratica una forma di governo in cui *nessun* organo è eletto direttamente ovvero in cui un organo è eletto direttamente, ma gioca un ruolo marginalissimo nei processi decisionali dell'ente. Il giudizio di democraticità va infatti riferito alla forma di governo nel suo complesso, al sistema complessivo delle relazioni interne su cui s'impenna, e non al singolo organo che ne faccia parte. Non dobbiamo perciò chiederci se la forma di governo che la legge n. 56 del 2014 ha predisposto per gli enti provinciali possa legittimamente contemplare organi a elezione indiretta o se debbano essere tutti a elezione diretta: la vera questione è se sia legittimo che *tutti gli organi decisivi* siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che *almeno un organo decisivo* sia a elezione diretta.

1.9. – La Repubblica democratica e la democraticità dei suoi enti costitutivi

Finora si ragionato sul piano della teoria generale. Ma il discorso può essere condotto anche sul piano del diritto costituzionale positivo. Infatti, la nostra Costituzione, nelle sue disposizioni e non già in base al suo "spirito", esige che gli enti costitutivi della Repubblica elencati dall'art. 114 Cost. abbiano *tutti* una forma democratica di governo (per le considerazioni che seguono, cfr. ancora Chessa 2013, nonché, adesivamente, Cecchetti 2014).

A tale proposito le disposizioni costituzionali pertinenti sono gli artt. 1, 5, 114, e l'VIII disp. transitoria della Costituzione: lette singolarmente, ovvero in combinato disposto, prescrivono la necessaria democraticità della forma di governo provinciale.

L'art. 1 – come è noto – definisce l'Italia come una «*Repubblica democratica*», fondata sul principio di «*sovranità popolare*»: è vero che questa disposizione «*non impone che ogni organo cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta*» (Caretto, 2013). Tuttavia, essa impone *almeno* che quest'organo sia parte di una forma di governo complessivamente coerente col principio democratico di sovranità popolare.

Peraltro, questo è quanto sembra potersi ricavare dalla lettura congiunta dell'art. 1 coll'art. 114 Cost. Se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare. Come già si è detto recentemente in dottrina, «*poiché la Repubblica è democratica, anche le sue componenti devono essere democratiche, e dunque avere organi fondamentali elettivi*» (Padula 2013). Peraltro il concetto non era estraneo neppure alla dottrina più risalente, specialmente a quella più autorevole: basti pensare che già Costantino Mortati scriveva che «*l'organizzazione del comune deve conformarsi al principio della democraticità, consacrato nell'art. 1, valevole anche per gli enti*

diversi dallo stato, che si surrogano ad esso nell'esercizio di un'autonomia costituzionalmente garantita» (Mortati 1976).

Del resto, c'è un passo importante della giurisprudenza costituzionale, da cui si evince chiaramente che anche le Province – in quanto enti costitutivi della Repubblica – partecipano del (e realizzano il) principio costituzionale di sovranità popolare. Nella sentenza 106 del 2002 si legge che «l'art. 1 Cost. nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi». Insomma, la sovranità popolare non parla soltanto per bocca del Parlamento nazionale. Infatti, la Corte aggiunge che «nella formulazione del nuovo art. 114 Cost. gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare». La sovranità popolare, perciò, cammina sulle gambe di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, nessuno escluso.

Queste affermazioni del Giudice costituzionale non devono sorprenderci, perché sono una coerente declinazione del principio autonomistico stabilito dall'art. 5 della Costituzione. Se «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» quale principio fondamentale del nostro sistema costituzionale, ciò sta a significare anzitutto che il potere pubblico (normativo e amministrativo) deve essere ripartito tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali (regionali e locali) e, secondariamente, che i livelli di autonomia titolari di competenze pubbliche sono partecipi della Repubblica e quindi di una medesima *legittimazione repubblicana* del potere pubblico. In un repubblica democratica sarebbe, infatti, impensabile che porzioni di competenze pubbliche siano affidate ad enti territoriali la cui formazione, composizione o modalità d'investitura risultino estranee alle forme della legittimazione democratica. Se i Comuni e le Province sono parte necessaria della Repubblica insieme allo Stato e alle Regioni e se la Repubblica complessivamente intesa deve valorizzare al massimo grado il ruolo delle autonomie comunali e provinciali, il principio democratico-rappresentativo non può rimanere circoscritto al solo livello nazionale e regionale, ma deve trovare compiuta realizzazione in tutte le articolazioni repubblicane.

1.10. – Le implicazioni del principio autonomistico

Ad ogni modo, per ipotesi si consideri che, nonostante quanto osservato più sopra, non possa affermarsi la democraticità di ciascun suo elemento costitutivo in base alla democraticità della Repubblica. Supponiamo perciò che la democraticità sia una qualità che deve appartenere alla Repubblica complessivamente considerata, senza riflettersi necessariamente in ogni sua parte singola: in base a questa lettura restrittiva dell'art. 1 Cost. sarà sufficiente che non tutti ma solo alcuni enti costitutivi della Repubblica siano organizzati in forme democratiche. Ciò nondimeno, questa conclusione non sarebbe comunque coerente col principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost.

Non deve dimenticarsi che, etimologicamente, l'«autonomia» è il *dare leggi a se stessi*, cioè è l'auto-governo che si rivendica nei confronti di chi vorrebbe e avrebbe il potere di imporre l'etero-governo (e quindi, è il contrario dell'eteronomia). Pertanto, essa è nel contempo la garanzia di uno spazio protetto dalle intromissioni di un potere sovraordinato e la pretesa di un ambito entro il quale autodeterminarsi liberamente, differenziando il proprio ordinamento da quello di un ente sovrastante. Ne discende che la nozione di «autonomia locale», che la Repubblica deve riconoscere e promuovere ai sensi dell'art. 5 Cost., indica *anche* il diritto all'autodeterminazione politica che deve riconoscersi alle comunità territoriali corrispondenti ai Comuni e alle Province (Romano 1945, Giannini 1959, Vandelli 2012). Come si è detto in dottrina, «con l'affermazione del principio di

autonomia, il rapporto con i cittadini che risiedono nel territorio diviene imprescindibile», sicché «è questa legittimazione 'dal basso' a giustificare la esenzione dall'indirizzo politico dello Stato, potendo invece gli enti territoriali costituzionalmente seguire, nel rispetto della legge, un proprio indirizzo politico-amministrativo» (Vandelli 2012).

Non per caso il principio autonomistico ha come obiettivo quello di *«favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia»* (Caretto 2013), su più livelli territoriali di governo. L'art. 5 esige che accanto al processo democratico statale ve ne siano di altri, dislocati su ambiti territoriali meno estesi e comprensivi: insomma, oltre allo Stato democratico deve esserci il Comune democratico, la Regione democratica e la Provincia democratica. Può discutersi se questa *«moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia»* debba essere più o meno contenuta, ma in ogni modo resta inteso che di queste *«sedi»* debba essercene più di una.

Pertanto può discutersi se la Provincia sia un'articolazione necessaria del principio autonomistico. Ma resta però inteso che, fintantoché c'è, deve essere comunque una *«sede di esercizio della democrazia»* e non un ambito istituzionale in cui si governa secondo forme che non soddisfano il principio democratico. Come si è detto in dottrina, la nozione di autonomia *ex art. 5 Cost. «impedisce la costruzione della Provincia come ente di secondo grado (e quindi la riduzione della politicità dell'ente)»* (Caravita di Toritto 2006)

1.11. – I limiti del principio di differenziazione

Contro queste tesi si è sostenuto che non sarebbe *«corretta un'interpretazione dell'art. 114 che derivi automaticamente dalla natura 'costituzionalmente necessaria' degli enti 'costitutivi della Repubblica', da esso elencati, la necessità che gli organi di governo degli stessi siano direttamente eletti»* (Bassanini 2013; Grosso 2013). E si è aggiunto che in tal caso varrebbe *«il principio di differenziazione espressamente enunciato dall'art. 118»* (Bassanini 2013), nel senso che tale principio *«non può non riguardare anche la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli»* (Grosso 2013). Tanto più che la Corte costituzionale avrebbe stabilito che l'art. 114 *«non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro»* (Bassanini 2013), nel senso che *«gli enti elencati all'art. 114 sono tutti 'costitutivi' della Repubblica, ma non lo sono necessariamente ad eguale titolo»*. E a supporto di quest'orientamento si è ricordato che la sentenza n. 274 del 2003 della Corte costituzionale avrebbe *«in qualche modo ridimensionato la portata della norma»* (l'art. 114), precisando che essa *«non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro»* (Grosso, 2013).

Si tratta di argomenti parecchio diffusi, che un po' tutti i sostenitori dell'elezione indiretta ripetono, seppure con modulazioni diverse. L'enfasi cade soprattutto sul *«principio di differenziazione»*, che per alcuni sarebbe contemplato dagli artt. 118 e 116 Cost. (Pizzetti 2013), per altri anche dagli artt. 117 (*«potestà legislativa alla sola Regione, Stato a parte»*), 132 e 133 (*«modificazione dei confini»*) Cost. (Fusaro 2013); e per altri ancora dalla legge costituzionale n. 2 del 1993, *«che ha affidato alle Regioni a Statuto speciale la competenza "esclusiva" (e non più concorrente) in materia di ordinamento degli enti locali»* (Barbera, Ceccanti e Lippolis 2013).

Ebbene, una volta dimostrato che il principio di differenziazione è presente in numerosi "luoghi costituzionali", sino a che punto potrebbe orientare la lettura dell'art. 114 e dell'art. 5 Cost.?

Al riguardo deve essere notato che, nonostante le tesi sopra richiamate siano state autorevolmente sostenute, non mancano argomenti che possano essere invocati in senso inverso. Sul punto è possibile prendere le mosse dall'art. 114. Per prima cosa, va detto che quest'evocazione del canone di differenziazione non offre ancora nessuna risposta all'argomento – esposto prima – secondo cui

l'art. 114 andrebbe letto alla luce dell'art. 1 Cost. La possibilità di differenziazioni legislative del più vario tipo non intacca la tesi secondo cui la democraticità della Repubblica è tutt'uno con la (doverosa) democraticità degli enti che la costituiscono.

In secondo luogo, neppure il richiamo alla lettura che dell'art. 114 sarebbe offerta dalle sentt. 274 del 2003 e 365 del 2007 è dirimente. Nella prima pronuncia, infatti, si afferma che «*l'art. 114 Cost. non comporta affatto una totale equiparazione degli enti in esso indicati*», ma si fa riferimento all'equiparazione "funzionale", sottolineando "semplicemente" che gli enti costitutivi della Repubblica non esercitano tutti le medesime competenze. Tuttavia, l'assenza di equiparazione funzionale non depone affatto contro la tesi del «pluralismo istituzionale paritario» e a favore di una graduazione gerarchica dei livelli di governo. Tanto più che la stessa sentenza n. 274 del 2003 asserisce che «*l'art. 114 (...) pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province*». E dunque, la differenziazione funzionale non equivale per nulla a gerarchia su basi di valore.

Quest'ultima si evince, semmai, dalla sent. 365 del 2007, il cui obiettivo "dogmatico" è proprio quello di asserire una gerarchia assiologica tra Stato e Regioni, nel presupposto che il primo sarebbe un «ente sovrano», mentre le seconde solo «enti autonomi». Ma a parte le perplessità che questa pronuncia desta proprio sul piano della ricostruzione dogmatica (cfr. Chessa 2008), resta comunque fermo che – anche accedendo all'idea che il dittico sovranità/autonomia sia correttamente spendibile per leggere l'art. 114 e per graduare la diversa importanza assiologica degli enti costitutivi della Repubblica – da ciò non può certo ricavarsi la conclusione che la forma di governo locale, e specialmente provinciale, possa appartenere a una tipologia che nulla a che fare con quelle democratiche. Pur concedendo che l'ordine di elencazione degli enti territoriali contenuto nell'art. 114 esprima un ordine d'importanza crescente anziché un pluralismo paritario, questo di per sé non autorizza il legislatore a differenziare le forme di governo dei diversi enti sino al punto di prevedere che per uno o più di questi debba vigere una forma di governo non democratica.

Il punto, infatti, non è se il legislatore (statale) possa differenziare le forme di governo degli enti locali, stabilendo – ad esempio – che quella comunale sia di tipo presidenziale, mentre quella provinciale di tipo parlamentare: che ciò sia possibile e legittimo è tesi dimostrabile anche senza richiamare il principio di differenziazione. Il vero problema è se sia possibile quella che, con sapiente eufemismo, è chiamata «*differenziazione dei modelli di rappresentanza politica*» (Pizzetti 2013, Grosso 2013): formula, questa, che rischia di nascondere il fatto che la forma di governo provinciale disegnata dalla legge n. 56 del 2014 non è un modello di rappresentanza politica. Pare potersi affermare, infatti, che non esistono più «*modelli di rappresentanza politica*», ma bensì più forme di governo, tutte riconducibili al modello (unico) della rappresentanza politica.

Da non accogliere, inoltre, pare anche la tesi secondo cui il principio di differenziazione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, imponga una re-interpretazione del principio autonomistico ex art. 5 Cost., che superi «*le interpretazioni e le ricostruzioni (...) fatte prima della riforma del Titolo V della Costituzione*» (Pizzetti 2013). È condivisibile l'idea che gli sviluppi autonomistici, potenzialmente imprimevoli dal legislatore, possono essere diversi e che perciò le diverse tipologie di ente locale possono manifestare forme diverse di autonomia, secondo scelte legislative differenziate: ma deve comunque rimanere fermo che deve trattarsi di diversificazioni tutte interne al concetto di autonomia. Non è pensabile che, in nome del principio di differenziazione, si declini il principio autonomistico secondo forme e articolazioni che nulla hanno a che fare col concetto di autonomia. Diversamente, si finirebbe per individuare nel canone di differenziazione un'eccezione al principio autonomistico: ma il testo costituzionale non offre nessuna base testuale che possa giustificare un esito di questo tipo.

Infine, va detto che bisogna rifuggire la tentazione di adoperare il principio di differenziazione nel modo onnipervasivo, e “costruttivistico”, che sembra caratterizzare gli orientamenti qui discussi. Esso, infatti, vale solo con riguardo agli oggetti e ambiti indicati espressamente in Costituzione. Quindi è certamente possibile che, ai sensi dell’art. 118, il legislatore di una Regione differenzi l’allocazione delle funzioni amministrative rispetto al legislatore di un’altra Regione; ed è inoltre certamente possibile che, ai sensi dell’art. 116, talune Regioni acquistino competenze legislative ulteriori rispetto alle altre Regioni: ma sulla base di queste due declinazioni “positive” del principio in esame non può ricostruirsi un generale principio di differenziazione, in grado di entrare nel gioco del bilanciamento con il principio autonomistico per giustificarne compressioni, che possono addirittura arrivare fino al punto di consentire «*diverse articolazioni e diverse forme di rappresentanza*» (Pizzetti 2013), cioè forme di governo difficilmente giustificabili secondo il concetto democratico di rappresentanza politica.

1.12. – L’VIII disposizione transitoria della Costituzione

Un’altra disposizione costituzionale da cui può evincersi chiaramente la necessità che la forma di governo provinciale abbia organi a elezione diretta, è l’VIII disposizione transitoria della Costituzione, a mente della quale «*le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione*» (Padula 2013).

È vero che, trattandosi di disposizione transitoria, dovrebbe esaurire la propria efficacia normativa col *transito* della fase temporale cui si riferisce e che pertanto non troverebbe più applicazione una volta indette le prime elezioni (degli organi suddetti) dall’entrata in vigore della Costituzione. Tuttavia, è altresì vero che questa disposizione entra a comporre il sistema complessivo delle norme costituzionali, valendo almeno come criterio interpretativo delle disposizioni non transitorie. Ne consegue che a queste ultime non potrebbe attribuirsi un significato normativo contrastante con quanto si ricava dalle Disposizioni transitorie.

Ciò premesso, dall’VIII disp. transitoria si evince che il sistema costituzionale presuppone che: *a*) i Consigli regionali sono organi a elezione popolare; e che *b*) in seno alle «*amministrazioni provinciali*» debbono esistere «*organi elettivi*», le cui elezioni debbono indirsi nei medesimi termini in cui s’indicono quelle dei Consigli regionali. Insomma, si stabilisce un’analogia tra l’elezione (popolare) dei Consigli regionali e l’elezione degli «*organi elettivi delle amministrazioni provinciali*». E nel momento in cui si parla di «*elezioni*» non c’è nessun motivo perché ci «*si riferisca ad elezioni popolari per i Consigli regionali e a elezioni non popolari per i Consigli provinciali*», sicché «*l’VIII disp. trans. costituisce un forte argomento a sostegno della necessità costituzionale dell’elezione popolare dei Consigli provinciali*» (Padula 2013).

Si obietterà che nella legge n. 56 del 2014 è previsto un organo provinciale a elezione diretta – l’assemblea dei sindaci – e che pertanto l’obbligo costituzionale che ci sia un organo a elezione popolare sarebbe soddisfatto. Il punto però è che per «*organi elettivi delle amministrazioni provinciali*» deve intendersi non già qualsiasi organo che sia provvisto di investitura elettiva diretta, quale che sia la sua dotazione funzionale, ma precisamente quegli organi che sono provvisti di funzioni di governo dell’ente: ma se gli «*organi elettivi*» devono comunque essere organi di governo, non sarebbe possibile adempiere all’obbligo costituzionale prevedendo, sì, un organo a elezione popolare, ma spogliandolo di competenze decisionali apprezzabili, per attribuirgli – ad esempio – solo un potere consultivo.

1.13. – Un ultimo argomento: la Carta Europea delle Autonomie Locali e il giudizio di costituzionalità per norma interposta

La forma di governo provinciale prevista dalla “riforma Delrio” è, infine, incostituzionale ai sensi dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, perché viola gli obblighi internazionali previsti dalla *European Charter of Local Government 1985* (conclusa nell’ambito del Consiglio d’Europa e resa esecutiva in Italia con la legge n. 439 del 1989).

In particolare, l’art. 3, commi 1 e 2, della *Charter* afferma che:

«1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendum or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute».

Una traduzione (non ufficiale) potrebbe essere la seguente:

«1. L'autonomia locale indica il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli o Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Come si vede, l’autonomia o autogoverno locale si esercita necessariamente per mezzo di «*councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them*», cioè (almeno) per mezzo di consigli o assemblee elette a suffragio, libero, segreto e uguale, che esprimano organi esecutivi responsabili politicamente. In modo evidente la *Carta Europea delle Autonomie Locali* prescrive che ci sia almeno un organo collegiale a elezione popolare diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica: il che, è esattamente ciò che non ricorre nel modello di sistema provinciale disegnato dalla “riforma Delrio”.

Insomma, sotto il profilo considerato, la *Charter* esprime senza dubbio una norma cogente la cui violazione da parte del legislatore nazionale deve censurarsi con la declaratoria d’incostituzionalità ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost., in base al quale, come è noto, «*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Infatti, come dimostra inequivocabilmente la giurisprudenza costituzionale consolidatasi a partire dalle c.d. “sentenze gemelle” n. 348 e 349 del 2007, la Corte – proprio alla luce della novità rappresentata dalla disposizione costituzionale richiamata – ha abbandonato l’idea che i trattati internazionali si collochino nel medesimo grado della fonte di esecuzione, per accogliere la tesi che le norme internazionali pattizie integrano il parametro di costituzionalità delle leggi, mediante la tecnica dell’interposizione normativa. Pertanto, deve ora prendersi atto che sarebbe certamente incostituzionale, per violazione indiretta e interposta dell’art. 117 Cost., una disciplina legislativa che ridisegnasse la forma provinciale di governo senza contemplare almeno un organo – un «*Consiglio*» o «*Assemblea*», per stare alla terminologia della *Charter* – provvisto di investitura elettiva a suffragio universale, diretto e uguale, ed espressivo di organi esecutivi politicamente responsabili.

Si è provato a schivare la presa stritolante della tenaglia costituita dagli artt. 117, primo comma, della Costituzione e 3, commi 1 e 2, della *Carta Europea delle autonomie locali*, sostenendo che la

Charter sarebbe inidonea a produrre effetti normativi vincolanti per il nostro ordinamento, considerato che la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe precisato nella sent. 325/2010 che «*gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici*» (Grosso 2013). E di conseguenza se ne è tratta la conclusione che sarebbe «*arduo*» sostenere che la *Charter* abbia «*natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma 1, con riferimento ad una legislazione che non garantisca a tutti gli enti intermedi organi di governo eletti direttamente*» (Grosso 2013).

L'argomento però non è convincente, per almeno due ragioni. Anzitutto il passo citato tra virgolette non corrisponde esattamente alle parole adoperate dalla Consulta nella sent. n. 325 del 2010, dove si afferma che *i seguenti articoli della Charter «non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e generici (art. 4, comma 4)»* (punto 6.2. del *Considerato in diritto*). Quindi, la Corte costituzionale non dice che *tutte* le disposizioni della Carta sono sicuramente prive di «*specifico contenuto normativo*», ma riferisce questo giudizio solo alle disposizioni indicate tra parentesi nel passo citato: tra le quali – sia detto con particolare evidenza – non figura l'art. 3, comma 2, che è a ben vedere la sola norma che possa invocarsi come parametro interposto per censurare l'incostituzionalità della forma di governo provinciale.

Non c'è alcun dubbio, infatti, che se il parametro interposto fosse costituito solamente dall'art. 3, comma 1, sarebbe impossibile argomentare con successo l'incostituzionalità, considerato che tale disposizione, come giustamente sostenne la Corte nella sent. 325/2010, ha un evidente «*contenuto definitorio*», che di per sé non esprime una norma compiuta, ma solo contribuisce a definire cosa deve intendersi per «*local self-government*» al fine di circoscrivere l'ambito di applicazione delle altre disposizioni della *Charter*. Diversa è, invece, la conclusione se al comma 1 si aggiunge la considerazione del comma 2: qui si prescrive chiaramente la necessità che nella forma di governo locale ci sia almeno un organo collegiale a elezione popolare diretta, che esprima un esecutivo politicamente responsabile: se ne ricava perciò un indubbio vincolo per il legislatore nazionale che volesse configurare in modo difforme l'assetto del governo locale.

In secondo luogo, va detto che l'art. 3, comma 2, non è certo annoverabile tra le disposizioni aventi un generico contenuto programmatico. Come si è sostenuto in dottrina, è «*difficile sostenere che l'art. 3, comma 2, della Carta non abbia contenuto precettivo: esso stabilisce vincoli specifici, non è per nulla programmatico o generico*» (Padula 2013). E quand'anche lo fosse, ciò nondimeno la forma di governo introdotta dalla legge n. 56 del 2014 sarebbe comunque incostituzionale: per definizione, infatti, una norma programmatica, pur non offrendo una regola direttamente applicabile ai casi concreti della vita, perché ancora bisognosa di concretizzazione legislativa, sortisce tuttavia un effetto di vincolo nei confronti del legislatore chiamato a darne attuazione; e in nessun modo il sistema dell'elezione indiretta e dell'irresponsabilità politica potrebbe considerarsi attuazione di una norma che seppur programmaticamente indicasse la soluzione dell'elezione diretta e della responsabilità politica. Infatti, anche «*se una norma è definitoria o programmatica, ciò vuol dire che deve essere attuata da un'altra fonte, non vuol dire che la fonte attuativa può contrastare con essa*», come acutamente si è fatto notare in dottrina (Padula 2013).

Infine, va osservato come non abbia alcun rilievo il fatto che «*in molti Paesi firmatari della Carta o non esistono enti intermedi o sono entità corrispondenti alle nostre Regioni o sono organizzati sulla base di elezioni di secondo grado, o comunque indirette*», così come non ha rilievo corroborare la giuridica praticabilità dell'elezione indiretta ricordando «*gli esempi paradigmatici della Costituzione spagnola o l'ordinamento previsto dalla Finlandia*» (Barbera, Ceccanti e Lippolis 2013); Pizzetti 2013; Fusaro, 2013).

Ovviamente non c'è alcun dubbio che «ciascun Paese aderente (...) può individuare liberamente (a) quali enti considerare 'local government' (b) quali funzioni attribuire a ciascun tipo di ente previsto al proprio interno» (Fusaro 2013). E di conseguenza, hanno sicuramente ragione coloro per i quali dalla Carta «nulla si evince in ordine a una presunta necessità/obbligo giuridico di attribuire determinate funzioni a determinati enti, né in ordine alla necessità che tali enti abbiano determinate caratteristiche» (Fusaro 2013).

Tuttavia, questa linea argomentativa non è conducente per il problema qui affrontato. Difatti, il punto è se, una volta che il legislatore abbia previsto un ente intermedio provvisto di talune funzioni d'area vasta (ed è il caso della legge n. 56 del 2014, ma anche, come si è visto, della riforma costituzionale predisposta dal Governo in carica), possa poi disegnarne la forma di governo escludendo organi a elezione popolare diretta, ovvero prevedendo organi elettivi di II grado politicamente irresponsabili rispetto a quelli di I grado. L'art. 3, comma 2, della Carta non impone certo la necessità delle province o di altro ente intermedio, ma solo prescrive che gli enti locali previsti nei singoli ordinamenti nazionali aderenti alla convenzione – quali che essi siano – abbiano almeno un organo collegiale a elezione diretta e che gli organi esecutivi (o comunque derivati dall'assemblea elettiva) soggiacciano al principio della responsabilità politica. E difatti, lo stesso Autore degli argomenti qui criticati (Fusaro 2013) non afferma esplicitamente che il regime dell'elezione indiretta previsto dal DDL n. 1542 che ha dato vita alla legge n. 56 del 2014 sarebbe compatibile con l'art. 3 comma 2, della Carta: è *ictu oculi* evidente che non è così. E ne è la riprova il fatto che la "riforma Delrio" sia giustificata solo in quanto «disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la riforma di rango costituzionale in materia, già presentata dal Governo per modificare il Titolo V della Costituzione. Fase nel corso della quale – sempre a giudizio di Fusaro 2013 – non avrebbe senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare». Tuttavia, va rimarcato che non solo abbiamo parecchi esempi di discipline transitorie diventate, di fatto, definitive, ma inoltre va detto che per stabilire se una disciplina legislativa è incostituzionale occorre riferirsi a norme costituzionali vigenti qui e ora e non a norme costituzionali che, forse, saranno vigenti domani, ma che oggi ancora non esistono.

Ora, posto che il problema di costituzionalità qui discusso non è se debbano esistere «enti intermedi» ma se questi ultimi – una volta previsti – possano essere privi di organi a elezione popolare diretta di fronte ai quali siano politicamente responsabili gli organi a elezione indiretta, va detto che l'analisi comparata, e in particolare gli esempi spagnolo e finlandese, non offrono elementi utili per stabilire se in questo caso possa esercitarsi un giudizio di costituzionalità che assuma come parametro interposto le norme desumibili dai trattati internazionali: il fatto che altri Paesi non si siano pienamente adeguati alla Carta – o che, come il caso della Spagna, abbiano escluso in sede di ratifica di poter accogliere la regola dell'elezione diretta – non è certo un argomento spendibile al fine di provare che *nel nostro ordinamento* la violazione legislativa di norme contenute in convenzioni internazionali non sarebbe incostituzionale. In virtù dell'art. 117, primo comma, Cost. il nostro legislatore ha l'obbligo costituzionale di conformarsi alla *Charter* (nella misura in cui la legge prevede e disciplina il regime di enti locali): e se non lo facesse e ne trasgredisse i disposti, i suoi atti sarebbero comunque incostituzionali, anche nell'ipotesi in cui nessun altro Paese aderente ottemperasse alla convenzione.

Il solo caso in cui l'analisi comparata sarebbe utile e pertinente è quello in cui si cercasse di provare che, ad esempio in Spagna, il giudizio di costituzionalità per norma interposta non è pervenuto alla conclusione che il regime dell'elezione indiretta sarebbe incostituzionale, nonostante il diverso regime disposto dalla *Carta europea delle autonomie locali*. Ma un confronto di questo tipo non è per nulla possibile, considerato che l'art. 96, primo comma, della Costituzione spagnola prevede

che «i trattati internazionali stipulati in modo valido, una volta pubblicati ufficialmente in Spagna, faranno parte del suo ordinamento interno. Le loro disposizioni potranno essere derogate, modificate o sospese solo nella forma prevista dai trattati stessi, o secondo le norme generali del diritto internazionale»: hanno perciò lo stesso rango della fonte che ne autorizza l'esecuzione e, diversamente da quanto è previsto nel nostro ordinamento costituzionale, non si dispone l'incostituzionalità indiretta delle norme legislative interne che contrastassero con norme internazionali pattizie (salvo quei casi, genericamente previsti dall'art. 95, primo comma, in cui la stipulazione di un trattato internazionale avvenisse nella forma della «revisione costituzionale»: forma che necessariamente deve adottarsi qualora il trattato contenesse «disposizioni contrarie alla Costituzione»).

2. – Una proposta conclusiva per la Regione Sardegna

I profili d'incostituzionalità della forma di governo provinciale disegnata dalla legge n. 56 del 2014 sono palesi. Ciò impedisce di ritenere vincolata la Regione Sardegna a replicarne le linee portanti in relazione alle "proprie" Province, come invece spingerebbe a far il comma 145 del suo articolo unico. Tale disposizione, infatti, così prescrive: «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge».

Il legislatore sardo, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», dovrebbe dunque provare a seguire la strada tracciata al livello nazionale, ponendo però rimedio ai più gravi tra i limiti della legge n. 56. Si potrebbe procedere dunque nel modo seguente:

- a) riequilibrando il riparto interno delle funzioni attribuite agli organi di governo dell'ente in modo da rafforzare il ruolo dell'assemblea dei sindaci;
 - b) stabilendo che l'assemblea dei sindaci eserciti tutte le sue funzioni col sistema del voto ponderato;
 - c) introducendo la possibilità per l'assemblea (dei sindaci) di sfiduciare gli organi elettivi di II grado e quindi di destituirli dalla carica a seguito di un giudizio negativo di responsabilità politica.
- In questo modo, probabilmente, si potrebbe rispettare il comma 145 della legge n. 56 del 2014 – ai sensi del quale, come si è visto, «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge» – predisponendo però quei rimedi che consentano di far fronte ai profili d'incostituzionalità. Si tratta però – è bene chiarirlo – soltanto di meri accorgimenti per ripristinare la compatibilità costituzionale di un congegno istituzionale la cui funzionalità democratica appare comunque difettosa. Non fuggano perciò i dubbi circa l'opportunità della riforma, il cui motivo ispiratore oscilla tra l'intento punitivo e l'intento demagogico-propagandistico.

Bisognerebbe chiedersi, infatti, se questa nuova forma di governo provinciale, anche emendata nel modo qui suggerito, possa contribuire o nuocere alla formazione di una classe politica locale seria e responsabile. L'impressione è che l'effetto più probabile sarà il suo indebolimento.

Ma del resto, questo è perfettamente coerente con l'ideologia costituzionale che appare dominante in questo scorcio di secolo e che da tempo ambisce a scandire il processo di riforma costituzionale; un'ideologia i cui tratti essenziali sono così ben espressi dalla *Relazione finale* pubblicata il 17 settembre 2013 dalla Commissione per le riforme costituzionali: «L'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde

strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività», rimediando quindi alle «inefficienze della forma di governo» mediante «l'introduzione di meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo».

L'ideologia dell'efficienza governativa – cioè della compattezza e unitarietà del potere accentrato di direzione politica – è ormai l'altare sacrificale cui si dedica la mortificazione di ogni altro principio costituzionale: dal principio autonomistico a quello solidaristico, fino a quello democratico-rappresentativo.

Pertanto, la proposta che qui si avanza per la Regione Sardegna è quella di conservare il regime attuale, imperniata sul *simul stabunt simul cadent*, cioè sull'elezione diretta e contestuale di Presidente e Consiglio provinciale, ovvero, in alternativa, di introdurre una forma di governo di tipo parlamentare, con la sola elezione diretta del Consiglio e con una decisa razionalizzazione dei rapporti tra esecutivo e assemblea elettiva, mediante l'istituto della sfiducia costruttiva.

CAPITOLO IV

PROSPETTIVE E SUGGERIMENTI PER UNA RIFORMA POSSIBILE NELL'ORDINAMENTO DELLA REGIONE SARDEGNA

1. – I percorsi normativi a diritto costituzionale vigente

1.1. – Premessa

La riflessione condotta sin qui ci ha consegnato alcune conclusioni, dalle quali è necessario prendere le mosse al fine di immaginare i percorsi possibili per dotare di un nuovo assetto il sistema degli enti territoriali sub-regionali in Sardegna, con particolare riguardo al livello c.d. “di area vasta”. Vediamo quali.

I) La prima di queste conclusioni è la constatazione dell'attuale giuridica inesistenza di qualunque ente provinciale nel territorio della Regione Sardegna, nonché della chiara e palese incostituzionalità dell'assetto che – a seguito della recente legge regionale n. 15 del 2013 – caratterizza le istituzioni di governo delle “gestioni provvisorie” di natura commissariale alle quali è affidato l'esercizio delle funzioni amministrative una volta attribuito alle Province.

II) La seconda conclusione, invece, riguarda la radicale incostituzionalità dell'effetto derivante dai *referendum* abrogativi svoltisi il 6 maggio 2012, sia dal punto di vista sostanziale, per violazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto di autonomia, nonché degli artt. 1, 48 e 51 Cost., sia dal punto di vista procedurale, per violazione del secondo comma del medesimo art. 43 dello Statuto.

III) In positivo, e da questo ultimo punto di vista, una ulteriore conclusione può essere indicata nella individuazione della *sola* procedura costituzionalmente corretta per incidere sull'assetto territoriale delle province, e dei suoi presupposti. La procedura richiesta dal diritto costituzionale vigente, infatti, *presuppone* l'esistenza *almeno* delle Province di Cagliari, Nuoro e Sassari, e impone che si proceda mediante variazioni delle medesime operate tramite legge del Consiglio regionale in conformità all'esito di *referendum* svoltisi presso le popolazioni delle Province specificamente interessate da ciascuna modifica territoriale.

IV) Da tale ultima considerazione, emerge dunque un primo necessario punto di partenza per le politiche istituzionali regionali. Se si intende intervenire nell'assetto delle autonomie territoriali in Sardegna con gli strumenti legislativi ordinari in modo conforme al diritto costituzionale vigente, è necessario prendere le mosse dal ripristino della legalità costituzionale violata, e dunque re-istituire le Province, al fine di procedere poi, su quella base, a modificarne i territori, a istituirne di nuove o a sopprimerne di esistenti, sempre nel rispetto dell'art. 43, primo comma, e in base alla procedura prevista nel secondo comma.

V) Infine, le riflessioni condotte sull'ordinamento costituzionale generale, ed in particolare sul principio di sussidiarietà, hanno mostrato: *a)* la tendenziale inadeguatezza del livello comunale a svolgere gran parte delle funzioni amministrative storicamente assegnate e attualmente svolte alle Province; *b)* l'impossibilità di percorrere, in ragione del principio di sussidiarietà, la strada dell'*obbligatorio* esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni; *c)* l'impossibilità, per la medesima ragione, di disegnare la forma di governo provinciale in modo tale da farne un mero “ente di secondo livello”; *d)* infine, la necessità – sempre in base al principio di sussidiarietà –

che gli enti d'area vasta (oggi le Province) siano titolari di funzioni amministrative di cura concreta di interessi, e non solo di attività di indirizzo e coordinamento degli enti territoriali minori.

Nelle pagine successive si proverà a dar seguito a tali prime conclusioni, innanzi tutto ipotizzando quali strade possano essere concretamente seguite per dotare la Regione Sardegna di un convincente assetto degli enti di area vasta, che sia rispettoso del dettato statutario, sia dal punto di vista sostanziale (garanzia delle Province storiche) sia da quello procedurale (osservanza della procedura prescritta), e che al contempo riesca a far fronte alle esigenze di modernizzazione istituzionale che da tempo sono state avvertite nel dibattito politico isolano (e nazionale), mantenendo la necessaria conformità con l'assetto costituzionale generale oggi vigente.

Su un diverso piano del ragionamento e solo successivamente saranno analizzate le possibilità di intervenire sulla materia *de qua* ad un livello più alto del sistema delle fonti del diritto, ossia per il tramite della legge di revisione statutaria che, come è noto, può essere approvata definitivamente solo dal Parlamento nazionale. A questo fine sarà presa in considerazione anche la "legge-voto" recentemente approvata dal Consiglio regionale della Sardegna.

1.2. – Un nuovo punto di partenza: il ripristino della legalità violata

Come si è visto, dunque, per dotare di un nuovo assetto gli enti territoriali di area vasta in Sardegna, è necessario innanzi tutto sanare la legalità costituzionale violata dai referendum del 2012 e dagli atti della Regione che hanno fino ad oggi preteso di dare attuazione a quel risultato. Ciò per diverse e concorrenti ragioni.

In primo luogo, bisogna osservare che – come già si è detto – qualunque ipotesi di riordino a statuto speciale vigente ha ovviamente la necessità di risultare conforme al dettato dello statuto medesimo, il cui art. 43, primo comma, attualmente prescrive la necessità almeno delle tre Province di Cagliari, Nuoro e Sassari e la modificabilità delle loro circoscrizioni secondo il più volte illustrato procedimento "a doppia chiave". Da questo primo punto di vista, il ripristino della legalità costituzionale violata potrebbe essere raggiunto mediante due differenti strade.

I) Secondo una prima ipotesi – senz'altro più rigorosa e preferibile, come si vedrà – ci si potrebbe limitare a re-istituire tutte le *otto* Province esistenti fino al 6 maggio 2012, e venute meno per mezzo dei *referendum*, in quanto soppresse incostituzionalmente.

II) Una seconda possibilità, invece, potrebbe essere quella di far riferimento, in un primo momento, alle sole "condizioni minime di costituzionalità" indicate dall'art. 43, primo comma, dello Statuto, ossia l'esistenza delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro, con i confini da queste possedute a partire dal 1948 fino al 1974, quando venne istituita, tramite legge statale, la Provincia di Oristano.

Le due strade trovano giustificazione in una considerazione comune.

Solo dopo aver re-istituito le Province, in una delle due ipotesi appena accennate, sarà possibile stabilire un nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta. La ragione di questa affermazione è presto detta, e dipende da quanto appena osservato: l'unica via che lo Statuto sardo conosce per incidere legittimamente sulle istituzioni territoriali provinciali è quella del procedimento "a doppia chiave", imperniato sui due pilastri dei *referendum* e della legge regionale. E se l'approvazione della seconda non presuppone logicamente la giuridica esistenza di enti provinciali, il contrario accade invece per la necessaria consultazione referendaria. Quest'ultima infatti, come argomentato più sopra, non può svolgersi, genericamente, nell'ambito del "popolo sardo", neanche nel caso in cui la riforma in questione riguardi *tutte* le provincie, *tutto* il territorio e *tutti* i residenti in Sardegna, poiché il modello che consegna l'art. 43, secondo comma, dello Statuto impone di costruire specifiche consultazioni referendarie da rivolgere alle specifiche popolazioni interessate dalle singole modifiche territoriali (e, perciò, necessariamente plurali): il che, ovviamente, presuppone la

giuridica esistenza di confini provinciali rispetto ai quali individuare la singola modificazione territoriale per la quale si intende procedere, le specifiche Province *interessate*, nonché – di conseguenza – le popolazioni di queste ultime cui rivolgere il relativo quesito referendario. Insomma, a diritto costituzionale vigente, non è possibile incidere sui territori degli enti di area vasta se non per il tramite dell'art. 43, secondo comma, St., e non è possibile applicare questa norma se non sulla base di un assetto provinciale preesistente. Dunque, il primo passo non può essere che quello di “riportare in vita” le Province, almeno le tre statutarie, se non tutte le otto soppresse il 6 maggio 2012.

Una seconda ragione che impone prioritariamente di ripristinare la legalità violata dai referendum del maggio 2012, è quella di conseguire l'obiettivo di certezza e stabilità del quadro normativo e istituzionale che si intende realizzare. Infatti, l'attuale situazione di illegalità impedisce per ciò stesso – in quanto a tutt'oggi oggetto di diverse vicende contenziose nelle competenti sedi giurisdizionali – l'adozione di qualunque atto legislativo o amministrativo che possa ritenersi sottratto ai vizi di illegittimità derivata che scaturiscono dalla vicenda referendaria del 2012. Pertanto, anche al fine di conseguire un risultato stabile, è necessario procedere innanzi tutto alla re-istituzione delle province soppresse.

Nonostante le superiori osservazioni, è però necessario evidenziare come le due ipotesi prospettate, a tale ultimo riguardo, non stiano sullo stesso piano. Non del tutto, almeno.

In ambedue i casi, infatti, viene certamente sanato il *vulnus* inflitto dai *referendum* all'art. 43, primo comma, St., nonché all'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001, secondo il quale, come si è visto, le circoscrizioni per l'elezione del Consiglio regionale sono ritagliate sui confini delle Province esistenti. Come si è già rilevato più sopra, peraltro, questo vizio di legittimità costituzionale che attualmente grava sulla normativa che oggi a risulta a seguito dell'esito referendario è destinato a venir meno per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, della legge statutaria 25 giugno 2013, ai sensi del quale «*il territorio della Regione è ripartito nelle otto circoscrizioni elettorali di Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio, Oristano e Sassari, corrispondenti a quelle risultanti alla data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale dell'anno 2009*». A seguito del prodursi di questo evento, infatti, non sarà più applicabile l'art. 3, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001.

Nel caso dell'ipotesi II (re-istituzione delle sole tre province statutarie di Cagliari, Nuoro e Sassari), tuttavia, gli altri vizi di legittimità costituzionale che inficiavano le consultazioni referendarie e il loro risultato abrogativo, però, rimangono intatti. È chiaro, innanzi tutto, che il vizio procedimentale di violazione dell'art. 43, secondo comma, non viene in alcun modo sanato. Si può osservare che re-istituendo le originarie Province statutarie, nella conformazione che avevano fino al 1974, si giungerebbe in definitiva ad un assetto degli enti provinciali nel cui contesto cinque province risultano soppresse (Oristano, Olbia-Tempio, Medio Campidano, Ogliastra, e Carbonia-Iglesias) e i confini delle restanti tre (Cagliari, Nuoro, Olbia) risultano modificati *senza che sia stato rispettato il procedimento “a doppia chiave” previsto dall'art. 43, secondo comma, St.*

È del tutto evidente, inoltre, come non venga sanata in alcun modo la violazione degli artt. 1, 48 e 51 Cost. derivante dalla improvvisa e inopinata interruzione del mandato degli organi elettivi, quantomeno con riferimento alle Province non “riportate a nuova vita”. Ancora, l'esito cui si giungerebbe sarebbe chiaramente dipendente dagli effetti dei *referendum* del 6 maggio 2012, prodottisi per mezzo, come si è mostrato, di quesiti *ingannevoli*, e dunque non in grado di far coagulare una consapevole volontà politica del corpo elettorale, in violazione degli artt. 1 e 48 Cost. Appare del tutto evidente, comunque, che il ripristino delle sole tre province statutarie non sanerebbe il *vulnus* arrecato dallo svolgimento di quelle consultazioni popolari al principio democratico ed alla libertà del voto.

In sintesi, la prima ipotesi sopra formulata (re-istituzione di tutte le *otto* province esistenti fino al 2012), come si è visto, consentirebbe *uno actu* di sanare l'attuale situazione di illegalità, in piena conformità al vigente dettato statutario (art. 43, primo e secondo comma) e costituzionale (artt. 1, 48 e 51), consentendo, altresì, di far cessare la materia del contendere nei giudizi in corso e perciò chiudendo il contenzioso sui *referendum* e i relativi provvedimenti di attuazione. La seconda ipotesi (re-istituzione delle sole *tre* province statutariamente necessarie), invece, consentirebbe di sanare soltanto i vizi che la presente situazione manifesta in relazione all'art. 43, primo comma, St., ma non sanerebbe quelli relativi alla soppressione delle restanti 5 Province preesistenti.

La giuridica re-istituzione di enti provinciali è dunque indispensabile per poter addivenire ad un successivo riassetto conformemente al diritto costituzionale vigente, poiché è necessario procedere tramite *modificazioni* di confini provinciali esistenti, ai sensi dell'art. 43, secondo comma, St. Perché si possa conseguire un risultato costituzionalmente legittimo e dunque stabile da tutti i punti di vista, però, non appare sufficiente la nuova istituzione delle tre Province originarie, essendo viceversa indispensabile ripristinare la situazione istituzionale travolta dai *referendum* incostituzionali del 6 maggio 2012.

1.3. – La conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali e la legge regionale

Una volta ripristinata la giuridica esistenza degli enti provinciali, nei termini sopra illustrati, sarà dunque possibile avviare il procedimento *ex* art. 43, secondo comma, St., per riconformarne i confini e istituire o sopprimere province secondo quanto si ritenga opportuno, ovviamente sempre nel rispetto del *primo* comma dell'art. 43, e dunque facendo salva l'esistenza delle Province di Cagliari, Nuoro e Sassari. A questo fine, sarà necessario predisporre – presumibilmente ad opera della Giunta regionale (ma su ciò vedi *infra*) – appositi quesiti referendari da sottoporre alle popolazioni delle Province interessate dalla specifica modificazione territoriale. Vediamo in che termini, prendendo le mosse – per pura semplicità espositiva – dall'ipotesi *sub* II, è necessario configurare tali quesiti.

Se si intendesse, ad es., aggiungere alle tre province statutarie la Provincia di Oristano e la Provincia di Olbia-Tempio, nella conformazione che esse avevano fino al 6 maggio 2012, sarebbe necessario chiedere al corpo elettorale della Provincia di Cagliari di approvare il distacco dei comuni compresi nel loro territorio e destinati a formare la Provincia di Oristano. Un quesito analogo andrebbe sottoposto ai corpi elettorali della Provincia di Nuoro e della Provincia di Sassari, e ovviamente tali quesiti dovrebbero riguardare rispettivamente solo i comuni dell'una e dell'altra Provincia destinati a transitare nella costituenda Provincia di Oristano. Allo stesso modo si dovrebbe procedere per la istituenda Provincia di Olbia-Tempio, anche se in tal caso i corpi elettorali interessati sarebbero esclusivamente quelli della Provincia di Sassari e della Provincia di Nuoro.

Da escludere in radice, invece, l'ipotesi di un unico quesito referendario, poiché in tal modo, come già argomentato più sopra, si violerebbe la lettera e lo spirito dell'art. 43, secondo comma, St.

Se invece si volesse provare ad immaginare un possibile scenario prendendo le mosse dall'ipotesi *sub* I (re-istituzione delle otto province), e si volesse modificare quell'assetto un modo da sopprimere la Provincia del Medio Campidano, distribuendo i relativi comuni tra le Province di Cagliari e Oristano, e quella dell'Ogliastra, distribuendo i relativi comuni tra le Province di Cagliari e Nuoro, bisognerebbe procedere tramite i seguenti quesiti referendari:

a) agli elettori delle Province di Cagliari e del Medio Campidano bisognerebbe chiedere se sono favorevoli all'aggregazione dei comuni della Provincia del Medio Campidano destinati a confluire in quella di Cagliari;

b) agli elettori delle Province di Oristano e del Medio Campidano bisognerebbe chiedere se sono favorevoli all'aggregazione dei comuni della Provincia del Medio Campidano destinati a confluire in quella di Oristano;

c) agli elettori delle Province di Cagliari e dell'Ogliastra bisognerebbe chiedere se sono favorevoli all'aggregazione dei comuni della Provincia dell'Ogliastra destinati a confluire in quella di Cagliari;

d) agli elettori delle Province di Nuoro e dell'Ogliastra bisognerebbe chiedere se sono favorevoli all'aggregazione dei comuni della Provincia dell'Ogliastra destinati a confluire in quella di Nuoro.

Anche in questo caso, ovviamente, per le ragioni già più volte esposte sarebbe del tutto impraticabile la strada di un unico *referendum*.

Successivamente, infine, bisognerebbe approvare la definitiva modifica dell'assetto delle province tramite una legge regionale, in conformità alle deliberazioni referendarie. Può essere il caso di ribadire che *questo* passaggio procedimentale può essere realizzato mediante un *unico* atto normativo per tutte le modificazioni territoriali, non sussistendo al riguardo quell'impedimento che si è segnalato più sopra in relazione alle consultazioni referendarie.

Infine, appare necessario soffermarsi su un ulteriore importante aspetto della questione. Quello disciplinato dall'art. 43, secondo comma, come evidenziato in più di una occasione, è un procedimento "a doppia chiave", nel senso che richiede il concorso di due distinte volontà, che devono essere convergenti per poter raggiungere l'obiettivo della singola modifica territoriale: la volontà delle popolazioni interessate espressa mediante *referendum*, e quella del Consiglio regionale espressa mediante legge. Ciò comporta la conseguenza che il Consiglio regionale non è *giuridicamente obbligato* ad approvare la legge di modifica delle circoscrizioni conformemente ai risultati referendari: è solo obbligato a *non procedere difformemente* rispetto a questi ultimi.

L'ipotesi in cui il Consiglio regionale ritenga di non dare seguito alle deliberazioni referendarie, tuttavia, pare evidentemente gravida di implicazioni problematiche al livello politico. Vale perciò la pena di chiedersi in quali circostanze il Consiglio potrebbe ritenere di imboccare una simile strada. Al riguardo, una ipotesi da prendere in considerazione è quella in cui *non tutti i referendum necessari per la costituzione di una nuova Provincia abbiano avuto esito favorevole*. Si potrebbe in altre parole verificare il caso in cui – per restare all'esempio sopra accennato della Provincia di Olbia-Tempio – solo il referendum sottoposto al corpo elettorale della Provincia di Nuoro si sia concluso positivamente, mentre così non sia per il quesito sottoposto al corpo elettorale della Provincia di Sassari. In tale circostanza, evidentemente, il Consiglio regionale potrebbe senza dubbio *non istituire una nuova provincia*, non disponendo in conformità al quesito approvato presso il corpo elettorale di Nuoro. Se comunque si volesse evitare un'ipotesi del genere – in cui, cioè, il Consiglio regionale non si determina conseguentemente al risultato di una consultazione referendaria – sarebbe possibile, tramite una previa legge regionale, imporre ad es. condizioni minime di estensione territoriale e consistenza numerica della popolazione residente per la costituzione di una nuova provincia, e prevedere che, quando per ottenere tale obiettivo è necessario, ai sensi dell'art. 43 St., porre *più di un quesito a più di una popolazione interessata*, i quesiti in concreto sottoposti ai rispettivi corpi elettorali contengano anche una clausola condizionale concernente il raggiungimento delle menzionate condizioni minime.

1.4. – La possibilità di procedere uno actu

Da quanto accennato sin qui, emerge che per procedere a dotare la Regione di un nuovo assetto degli enti provinciali, è necessario compiere i seguenti passi:

1. Re-istituzione delle Province (le tre originarie, o le otto soppresse illegittimamente il 6 maggio 2012, secondo l'ipotesi che, come si è visto, pare preferibile);

2. Approvazione di una legge contenente condizioni minime essenziali per la costituzione di una nuova provincia ai sensi dell'art. 43, secondo comma, St., nonché le necessarie prescrizioni concernenti la procedura da seguire e la formulazione del quesito: attribuzione della funzione, magari previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali, alla Giunta regionale e, al suo interno, attribuzione dell'iniziativa all'assessore agli enti locali; eventuale condizione da apporre al quesito referendario inerente il raggiungimento delle citate condizioni minime; scansione temporale del procedimento; eventuale parere dell'Ufficio regionale per i referendum. Si deve notare, tuttavia, che questo passaggio, pur essendo decisamente opportuno, non è giuridicamente necessario al fine del rispetto dell'art. 43 St.
3. Predisposizione dei quesiti referendari ad opera della Giunta regionale;
4. Svolgimento delle consultazioni referendarie secondo lo schema illustrato più sopra;
5. Approvazione complessiva, con legge regionale, del nuovo assetto delle istituzioni provinciali.

Come si vede il procedimento non appare particolarmente agile. Ad ogni modo, si deve notare come sia possibile approvare una *singola* legge regionale che, nel suo art. 1, provveda alla re-istituzione delle Province soppresse e che, negli articoli successivi, detti la disciplina necessaria per innescare il procedimento di modifica degli enti di cui all'art. 1.

1.5. – La possibilità della sospensione dell'operatività delle province re-istituite fino al concludersi del procedimento di riassetto

L'*iter* sommariamente descritto è senza dubbio il più rigoroso, realizzando in pieno e in prima battuta, innanzi tutto, il completo ripristino della legalità costituzionale violata, da tutti i punti di vista ed in riferimento ad ogni parametro costituzionale. Non ci si può nascondere, tuttavia, che esso potrebbe presentare qualche difficoltà di ordine pratico, soprattutto perché esso implicherebbe, come sua immediata e naturale conseguenza, il reintegro nel pieno delle proprie funzioni degli organi di governo provinciali illegittimamente destituiti a seguito del *referendum*, nonché della legge regionale n. 15 del 2013 e dei provvedimenti attuativi della medesima, i quali, come è noto, hanno nominato i commissari straordinari delle Province di Olbia-Tempio, dell'Ogliastra, del Medio-Campidano e di Carbonia-Iglesias.

Questo passaggio può forse creare qualche problema sia dal punto di vista politico che da quello istituzionale. Dal punto di vista politico, poiché è noto che, di questi tempi, le Province – e soprattutto quelle istituite in Sardegna nel 2001 – non godono di buona stampa, far esordire la procedura di riassetto stabilendo l'immediata operatività di tutti gli otto enti già soppressi potrebbe pregiudicare politicamente l'intera operazione. Per di più, non ci si può nascondere che, facendo partire, congiuntamente alla giuridica re-istituzione delle otto Province, un procedimento che, nel giro di qualche mese, potrebbe sancire una significativa modifica dei loro confini territoriali, nonché addirittura la soppressione (questa volta in modo costituzionalmente legittimo) di alcune di esse, si potrebbe immaginare – quale soluzione non irragionevole – la *temporanea sospensione* dell'operatività delle istituzioni di autogoverno delle province, proprio al fine di consentire l'esplicazione della procedura di riassetto. In tale ottica, gli organi di governo degli enti provinciali sarebbero in concreto re-immessi nel pieno esercizio delle proprie funzioni solo a seguito della conclusione del riordino, e sempre che quest'ultimo non abbia portato alla soppressione dell'ente al cui vertice erano posti.

D'altra parte, la mera sospensione della concreta operatività degli organi di governo delle province non osterebbe *medio tempore* alla possibilità di modificare le loro circoscrizioni in conformità all'art. 43, secondo comma, St. Il punto merita attenzione.

Quel che è necessario per poter procedere in conformità all'art. 43, secondo comma, St., è che siano *giuridicamente esistenti* gli enti provinciali, con confini individuati da norme vigenti e con conseguente individuazione delle "popolazioni" di ciascuno di essi, e non che essi comincino effettivamente ad operare. Una volta che risultino presenti nell'ordinamento norme vigenti che definiscono i confini territoriali degli enti provinciali, anche questi enti possono ritenersi giuridicamente esistenti, pur se ancora non provvisti dell'apparato istituzionale di autogoverno delle collettività ivi stanziato, di talché è possibile procedere ai sensi dell'art. 43, secondo comma, St., definendo i quesiti e individuando i relativi corpi elettorali sulla base dello schema degli enti provinciali appena re-istituiti, anche se non (ancora) operativi.

In sintesi, posto che dotare di piena e immediata operatività gli organi di governo delle Province re-istituite sarebbe la soluzione più rigorosa e comunque inattaccabile sul piano del diritto costituzionale, appare tuttavia ragionevole, in considerazione della futura e probabile modifica dell'assetto istituzionale che deriverebbe dallo svolgersi della procedura di riordino, stabilire, con una norma rigorosamente ed espressamente transitoria, la sospensione di tale operatività, subordinandola al concludersi della procedura. Tutto ciò, però, ad una duplice condizione:

a) in primo luogo, che gli effetti temporali della ipotizzata norma di diritto transitorio siano circoscritti nel loro termine *ad quem* non solo tramite il riferimento al verificarsi di un evento futuro e incerto come quello del concludersi, *con buon esito*, della procedura di riordino, ma anche mediante un termine finale individuato in una data certa e determinata: ciò in quanto, altrimenti, si ricadrebbe inevitabilmente nel medesimo vizio di costituzionalità della recente legge regionale n. 15 del 2013;

b) in secondo luogo, che tale termine finale, entro il quale debba essere conclusa la procedura di riassetto e debbano comunque riacquistare piena operatività le istituzioni provinciali, non sia spostato troppo in avanti nel tempo per evitare che la condizione *sub a)* sia rispettata solo formalmente e non anche sostanzialmente (come accadrebbe, ad esempio, ove si individuasse il termine *ad quem* della norma transitoria di qui a vent'anni).

1.6. – Il contenuto della legge regionale

Dal punto di vista pratico, è dunque possibile procedere approvando una legge regionale il cui articolo 1, al primo comma, disponga la re-istituzione delle otto province (o delle tre province statutarie, nel caso in cui si scegliesse di percorrere quella strada, come si è visto non pienamente soddisfacente dal punto di vista del ripristino della legalità costituzionale violata). Nell'ottica appena accennata, il comma secondo dovrebbe invece prevedere la concreta operatività di tali enti, compresa la necessaria attivazione delle procedure democratiche per designare gli apparati istituzionali governanti, *al termine delle procedure di modifica delle circoscrizioni provinciali* disciplinate dal seguito dell'articolato, e comunque non oltre una data certa, esplicitamente individuata. Se invece non si decidesse di seguire questa strada, e si optasse per quella – più rigorosa, come si è visto – della piena ed immediata operatività delle istituzioni delle province re-istituite, appare consigliabile dedicare il secondo comma ad una previsione esplicita in tal senso, per evitare qualunque possibile dubbio interpretativo al riguardo.

Nei successivi articoli potrebbe invece essere predisposta la disciplina sopra accennata al punto 2 del par. 6.4:

- a) l'individuazione delle condizioni minime, territoriali e personali (popolazione minima residente) per costituire una Provincia;
- b) l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di predisporre uno schema di "nuovo assetto provinciale", magari previo parere del CAL;

- c) l'attribuzione, al suo interno, dell'iniziativa all'assessore agli ee.ll.;
- d) l'eventuale condizione da apporre al quesito referendario inerente il raggiungimento delle citate condizioni minime;
- e) la scansione temporale del procedimento;
- f) l'eventuale parere dell'Ufficio regionale per i *referendum* sulla formulazione del quesito.

Una riflessione più approfondita meritano poi i punti *b)* e *c)*, ed in particolare l'individuazione del soggetto dotato di iniziativa e il ruolo del CAL nel procedimento. Si potrebbe infatti, come accennato più sopra, affidare l'iniziativa al governo regionale, richiedendo però un parere *obbligatorio* del CAL, oppure ritenere di configurare questo parere non solo come obbligatorio ma anche come *vincolante*: in tal caso la Giunta regionale non potrebbe approvare un disegno generale di riordino, e predisporre in conseguenza i quesiti referendari, se non in conformità alla deliberazione del CAL. Resterebbe comunque fermo che, in tale situazione, la Giunta non sarebbe comunque tenuta a dar seguito alla delibera del CAL: si tratterebbe, anche in questo caso, di uno strumento "a doppia chiave".

Ancora, si potrebbe decidere di rafforzare ulteriormente il ruolo del CAL, attribuendo a questa istituzione addirittura un *potere di proposta* del nuovo assetto delle autonomie provinciali, lasciando alla Giunta le sole possibilità di approvare, respingere, o approvare con modificazioni la suddetta proposta, a loro volta necessitanti l'approvazione del CAL. In tale ipotesi, parrebbe comunque opportuno affidare alla Giunta la formulazione dei quesiti referendari.

Un'ultima precisazione. Nello scenario che si è immaginato sin qui, l'esito negativo dello svolgimento delle procedure di modifica dei confini territoriali dovrebbe dar luogo, comunque, alla concreta operatività delle province re-istituite dall'art. 1, comma 1, sopra citato. È chiaro che, quanto più si intende costruire un procedimento collaborativo che tende alla paritarietà tra Giunta regionale e CAL, tanto più appare opportuno stabilire un termine temporale allo scadere del quale le province re-istituite sono destinate ad operare, *con o senza* modifiche territoriali. Ciò al fine di evitare trattative a tempo indeterminato e conseguenti stalli decisionali.

1.7. – L'attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale: la legge generale sulla modifica delle circoscrizioni provinciali

Le ipotesi che sono state tratteggiate sin qui, evidentemente, non sono volte a configurare un assetto "a regime" delle procedure e dei limiti delle modifiche territoriali. Esse, infatti, sono volte essenzialmente a "riattivare un meccanismo inceppato", e provano a farlo in modo costituzionalmente legittimo.

Ciò non toglie, tuttavia, che una volta dotata di un nuovo assetto inerente gli enti provinciali, conformemente al vigente art. 43 St., si renda opportuno, se non proprio necessario, predisporre una disciplina attuativa del secondo comma di tale disposizione statutaria in modo da poter procedere, nel futuro, ad ulteriori modifiche dell'assetto territoriale provinciale, ove si ritenessero necessarie.

A questo fine, si rende necessario disciplinare, con una normativa che non valga solo *una tantum*, gli aspetti procedurali cui più sopra si è fatto riferimento, come la fase dell'iniziativa, il ruolo collaborativo del CAL, il ruolo della Giunta regionale nella formulazione del quesito referendario, la possibilità di ritenere necessario il parere dell'Ufficio regionale per il referendum su quest'ultimo, la scansione temporale delle diverse fasi procedurali.

A questo riguardo, è evidente che la scelta tra le diverse possibilità astrattamente prospettabili comporta valutazioni politiche neutre dal punto di vista puramente giuridico. Per questa ragione è possibile, nella presente sede, proporre soltanto i seguenti suggerimenti.

I) Quanto all'iniziativa, pare senz'altro opportuno riconoscerla alla Giunta regionale, per evitare l'*impasse* cui, nell'ordinamento costituzionale generale, ci si trova a causa dell'attuale formulazione dell'art. 133 Cost., il quale, come è noto, stabilisce che *«il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione»*. Questa disposizione costituzionale, infatti, impedisce il realizzarsi di una generale riforma dell'assetto territoriale delle province per mezzo della legge ordinaria dello Stato, poiché, pur riconoscendo la competenza di tale fonte del diritto a modificare le circoscrizioni provinciali, subordina l'attivazione del relativo procedimento all'iniziativa comunale. Nella recente sent. n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, peraltro, sono reperibili buoni argomenti per respingere la tesi, pur autorevolmente sostenuta (Patroni Griffi 2013, Onida 2012), secondo la quale la disposizione costituzionale sopra citata non regolerebbe il caso della "grande riforma" degli enti provinciali, ma solo le modifiche puntuali. Nella menzionata sent. n. 220, infatti, i giudici di Palazzo della Consulta hanno evidenziato come *«sin dal dibattito in Assemblea costituente (fosse) emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto»*, affermando inoltre a chiare lettere l'*«indefettibilità»* della procedura di cui all'art. 133 Cost. Del resto, anche in dottrina, in passato, ci si era espressi in tal senso (Rotelli 1990).

II) In secondo luogo, appare opportuno evitare un irrigidimento opposto a quello appena preso in considerazione, e prevedere esplicitamente la possibilità che il procedimento di modifica venga innescato dalla iniziativa dei comuni interessati dalla medesima, preferibilmente sulla base di una delibera del Consiglio comunale, magari adottata a maggioranza assoluta dei componenti, al fine di evitare deliberazioni non in grado di rappresentare l'effettiva maggioranza degli elettori.

III) Analoga potestà di avviare il procedimento andrebbe inoltre riconosciuta anche al CAL, in modo tale da evitare che l'unica iniziativa dotata di un forte peso politico sia quella proveniente dalle istituzioni regionali.

IV) Anche per il procedimento "a regime", sarebbe auspicabile stabilire con legge i requisiti minimi, territoriali e personali, necessari alla costituzione e/o sopravvivenza di una provincia, prevedere il necessario rispetto, da parte delle iniziative di modifica, di tali requisiti, nonché la possibilità di formulare quesiti "condizionati" al rispetto di tali limiti da parte dell'intera operazione di riassetto, ove questa sia realizzabile solo tramite *più* operazioni referendarie.

V) Infine, appare consigliabile la previsione di un parere dell'*Ufficio regionale per i referendum*, volto a verificare l'ammissibilità e la legittimità della richiesta, nonché la congruità del quesito. Il punto, peraltro, è di notevole importanza, ove si consideri che i *referendum* abrogativi del 6 maggio 2012, gravati dai numerosi problemi di legittimità costituzionale che si è cercato di evidenziare nella prima parte di questo scritto, hanno avuto l'*imprimatur* dell'*Ufficio*. Quest'ultimo, nella deliberazione adottata in data 9 febbraio 2012, si è limitato a "rilevare", quanto alla legittimità e all'ammissibilità delle richieste di referendum che vengono in considerazione nel presente giudizio (quelle di cui ai nn. 1, 2, 3 e 4), che esse *«devono essere considerate legittime, in quanto formulate ai sensi dell'art. 1, lett. a) e lett. b), della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, essendo dirette a provocare una consultazione referendaria del popolo sardo in vista dell'abrogazione di leggi regionali nel loro complesso (nn. 1, 2 e 4) ... e di un atto amministrativo regionale (n. 3)»*, precisando altresì che *«tutte le richieste di referendum abrogativo contengono la precisa indicazione delle leggi, degli articoli di legge e dei provvedimenti sottoposti alla consultazione democratica, consentendo così al corpo elettorale di esprimere con chiarezza una volontà positiva*

o negativa di abrogazione». Nella medesima deliberazione l'Ufficio Regionale ha dato atto, inoltre, di aver proceduto, con esito positivo, alla verifica della sufficienza numerica, nonché della regolarità, delle sottoscrizioni per il cui tramite sono stati richiesti i referendum.

Come si vede l'Ufficio regionale per i referendum ha inteso il suo ruolo come quello di un controllore "formale" della regolarità dei quesiti, con il compito di svolgere un controllo meramente cartolare. Questa autocomprensione dell'Ufficio ha causato, come si vede, non pochi problemi all'ordinamento sardo, visto che ha consentito lo svolgimento di consultazioni popolari gravemente incostituzionali e fortemente perniciose per la vita pubblica isolana. Ora, l'Ufficio regionale ha certamente errato nel non prendere in considerazione i vizi delle richieste referendarie. Senza potere in questa sede, per ovvie ragioni di spazio, entrare nel merito dei poteri di questo organismo, è comunque possibile evidenziare l'opportunità di una chiara ed esplicita indicazione dei suoi poteri nella sede del controllo di ammissibilità, proprio al fine di evitare il ripetersi di quanto accaduto.

1.8. – Il problema della Città metropolitana di Cagliari

In chiusura di questo paragrafo è possibile – dopo aver raggiunto i risultati sopra indicati – mettere a fuoco un ultimo problema di sicuro rilievo per l'assetto degli enti territoriali d'area vasta nella Regione Sardegna: la questione della Città metropolitana di Cagliari.

In particolare, il problema è il seguente: in base al diritto costituzionale e statutario ad oggi vigente, può essere istituita in Sardegna la Città metropolitana di Cagliari? E, in caso di risposta positiva, a quali condizioni, e in quale veste?

Al riguardo, è innanzi tutto utile puntualizzare che la Regione Sardegna dispone senz'altro della competenza legislativa necessaria al fine di realizzare un intervento del genere, ai sensi dell'art. 3, comma primo, lett. b), St. speciale.

In secondo luogo, per tracciare dei percorsi di risposta ai quesiti accennati, è necessario prendere le mosse dalle conclusioni già illustrate più volte in questo lavoro e concernenti la necessità degli specifici enti provinciali di cui all'art. 43, primo comma, St. Come già osservato più volte, in base a tale disposizione statutaria, allo stato attuale non è possibile che, in Sardegna, si giunga ad un assetto territoriale che *non preveda* (tra le altre) la Provincia di Cagliari. Appare peraltro evidente che tale precetto statutario non può ritenersi soddisfatto sol che esista una Provincia il cui *nomen iuris* rechi il riferimento a Cagliari: è viceversa necessario che di una Provincia così denominata faccia effettivamente parte *anche* il territorio del Comune di Cagliari. Altrimenti si tratterebbe di una palese frode allo Statuto.

Queste semplici considerazioni sono in sé sufficienti per abbozzare una prima conclusione: allo stato del diritto statutario vigente, è senz'altro possibile istituire la Città metropolitana di Cagliari, ma a condizione che *non venga meno la relativa Provincia*, la quale non potrà neppure essere *riperimetrata*, per far posto al nuovo ente, in modo tale da escludere i comuni dell'area metropolitana.

Quale ruolo è dunque possibile assegnare alla Città metropolitana di Cagliari nel rispetto del diritto costituzionale in vigore e senza transitare da una revisione dell'attuale Statuto speciale? Pare chiaro che le scelte residue sono soltanto due.

I. La prima è quella di creare un livello territoriale di governo ulteriore e aggiuntivo rispetto ai tre già esistenti nel territorio sardo. Si tratta di una scelta evidentemente difficile da assumere, sul piano politico, nel presente momento, ma certamente conforme al dettato statutario.

II. La seconda possibilità, invece, è quella di istituire una Città metropolitana di Cagliari che sostituisca le istituzioni comunali esistenti in quella che dovrebbe essere destinata a costituire l'*area metropolitana*. In tale ipotesi sarebbe possibile – ed anzi probabilmente opportuno – configurare dei

municipi *all'interno* della Città metropolitana, i quali, pur senza rappresentare ulteriori e autonomi livelli di governo, potrebbero continuare a svolgere le funzioni per le quali non appaia necessario mettere in campo le risorse dell'area vasta sovracomunale, e che, al contempo, potrebbero rappresentare importanti punti di riferimento per il governo dell'ente.

Queste conclusioni vanno peraltro vagliate anche alla luce del diritto legislativo – statale e regionale – che nel corso del tempo si è formato sul tema.

Può innanzi tutto essere opportuno menzionare l'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 4 del 1997, ai sensi del quale *«con riferimento al territorio di Cagliari lo schema di assetto provinciale può prevedere, sempre in deroga alle norme vigenti in materia di ordinamento provinciale e comunale ed in deroga al parametro di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 3, la delimitazione dell'area metropolitana con l'istituzione della relativa autorità o comunque altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa tali da consentire il governo dello sviluppo ed il coordinamento delle funzioni dell'area»*. Quest'ultima disposizione è tuttavia stata abrogata, congiuntamente all'intero atto normativo che la contiene, dai *referendum* svoltisi il 6 maggio 2012. È dunque senz'altro possibile non tenerne conto in questa sede.

Fino alla approvazione della legge n. 56 del 2014 doveva inoltre essere preso in considerazione, innanzi tutto, il disposto dell'art. 18 della legge n. 142 del 1990, successivamente trasfuso nell'art. 23 del d.lgs. n. 267 del 2000, il cui comma 6 così prevedeva: *«Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 21, considerando l'area della città come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento ai principi contenuti nel presente comma»*.

È vero che tale disposizione risultava abrogata ad opera dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 (*«Spending review»*). Tale disposizione, tuttavia, è stata dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 220 del 2013 della Corte costituzionale. L'effetto di annullamento conseguente a questa decisione non può non aver travolto anche l'effetto abrogativo prodottosi a carico dell'art. 23 del d.lgs. n. 267 del 2000, di talché il comma 6 di quest'ultimo doveva considerarsi (nuovamente) vigente.

A prima vista, la disposizione da ultimo citata pareva porre qualche problema, poiché sembrava imporre alla potestà legislativa primaria della Regione in materia di enti locali, come norme di grande riforma economico-sociale, la configurazione della Città metropolitana come ente in linea di principio sostitutivo della Provincia e non del Comune. Ciò in ragione dei precetti concernenti la ripermimetrazione della Provincia in caso di non coincidenza del territorio di quest'ultima con quello dell'area metropolitana. Ove la disposizione andasse senz'altro interpretata in tal modo, l'ordinamento sardo si sarebbe trovato in un vicolo cieco: non avrebbe potuto istituire la Città metropolitana di Cagliari in sostituzione (anche solo parziale) della relativa Provincia senza violare l'art. 43, primo comma, St.; d'altra parte, però, non avrebbe potuto istituire la medesima Città metropolitana in sostituzione dei soli livelli comunali di governo presenti nell'area, perché questo modello di ente non sarebbe consentito dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nella disposizione statale più sopra menzionata.

Lo stallo, però, era solo apparente, perché esiste una diversa interpretazione dell'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000 che consentiva di farne salva la compatibilità con il dettato statutario. Al riguardo, non può essere messo in dubbio che questa disposizione contenga norme di grande riforma in grado di vincolare anche la potestà esclusiva delle Regioni speciali. Tali vincoli, tuttavia, si dovevano ritenersi attivi *solo ove la Regione speciale considerata scelga di accogliere l'ipotesi della fungibilità tra città metropolitana e provincia*, non quando preferisca – o addirittura “debba”,

in forza dello Statuto speciale vigente, come accade in Sardegna – accogliere quello, alternativo, della fungibilità tra Città metropolitana ed enti comunali dell'area.

Nel caso in cui si fosse seguita tale strada, dunque, l'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000 non era in grado di frapporre alcun ostacolo all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione Sardegna nel senso sopra indicato.

In tale quadro si è inserita però la già più volta menzionata legge n. 56 del 2014 (c.d. riforma Delrio), il cui art. 1, comma 5, afferma che *«i principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»*. Deve inoltre essere richiamato nuovamente il comma 145, ai sensi del quale *«entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge»*.

Sul punto che qui specificamente interessa, deve invece essere citato il successivo comma 6, ai sensi del quale *«il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana»*.

Anche in questo caso il modello indicato chiaramente è quello della *sostituzione* della Città metropolitana alla provincia, e il tenore della disposizione non parrebbe consentire alcuna scelta verso un modello diverso. Anche questa volta, però, è possibile evitare che ci si trovi dinanzi ad un vicolo cieco, facendo leva su quella clausola di conformità agli statuti speciali contenuta nella disposizione che qualifica le norme della legge Delrio come norme di principi di grande riforma economico-sociale: evidentemente, ove si ravvisi una patente difformità tra le indicazioni di questa legge e le norme statutarie, tale qualificazione non può che ritenersi insussistente. La conclusione cui si deve dunque pervenire è la seguente: l'indicazione nel senso della "alternatività" della Città metropolitana alla provincia contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge n. 56 del 2014 non può valere come norma di grande riforma economico-sociale nei confronti della Sardegna, e dunque non la vincola in alcun modo. A Statuto vigente, dunque, le città metropolitane in Sardegna *non possono essere sostitutive dell'ente provinciale*.

2. – I percorsi normativi tramite la riforma statutaria

2.1. – Premessa

I discorsi proposti sin qui, evidentemente, si sviluppano sullo sfondo del diritto costituzionale vigente, e – in conseguenza – sono concepiti in un'ottica di necessaria conformità al medesimo. Ciò comporta naturalmente, come si è potuto constatare, che i "margini di manovra" di cui dispone un percorso di riforma tramite lo strumento legislativo sono inevitabilmente limitati. Ci si può chiedere, tuttavia, quali spazi di intervento si aprano ad un'azione riformatrice che volesse (e potesse) utilizzare anche lo strumento della revisione dello Statuto speciale.

A questo riguardo è possibile prendere le mosse dai seguenti quesiti.

I) Si applica alla Regione autonoma della Sardegna l'art. 114 Cost., ai sensi del quale la Repubblica si riparte in Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato? In altre parole, la

presenza dell'ente-provincia è resa necessaria, in Sardegna, anche dall'art. 114 Cost., oltre che dall'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale?

II) In caso di risposta affermativa, potrebbe comunque la legge di revisione statutaria *disporre diversamente* per la Sardegna, prevedendo che in questa Regione *non esista* un livello di governo di area vasta?

III) E cosa succederebbe, invece, dal punto di vista del diritto costituzionale, se ci si limitasse ad abrogare l'art. 43 St., nel tentativo di rimettere senz'altro questa scelta alla legge regionale ordinaria?

Alla luce delle risposte a queste domande sarà possibile, innanzi tutto, valutare l'ipotesi di riforma dell'art. 43 dello Statuto di recente esitata dalla prima commissione del Consiglio regionale ed attualmente sottoposta all'attenzione dell'Assemblea ai fini dell'attivazione della procedura parlamentare, nonché prospettare alcune strade alternative.

2.2. – Si applica l'art. 114 Cost. in Sardegna?

Come è noto, l'art. 114 Cost. è stato introdotto nel nostro ordinamento per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, che disponeva direttamente solo per le Regioni ordinarie, prevedendo però un meccanismo di "adeguamento automatico" per le Regioni speciali contenuto nella c.d. clausola di "maggior favore" di cui all'art. 10 della medesima legge cost.

Si sono già illustrati più sopra i percorsi che hanno condotto la giurisprudenza costituzionale e parte della dottrina (D'Atena 2005) ad escludere la indiscriminata applicazione delle norme introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001 anche alle Regioni speciali, ove esse comportino una maggiore autonomia non già dell'ente-Regione, ma degli enti territoriali minori. Tali argomenti potrebbero essere spesi anche per il caso che qui ci occupa, conducendo essi a negare, infatti, che il "nuovo" Titolo V della Costituzione possa valere, per il tramite della clausola di adeguamento automatico, a fondare una posizione costituzionalmente garantita alle Province nell'ambito degli ordinamenti regionali speciali, poiché in tal modo si otterrebbe l'effetto di aumentare sì il "tasso" di autonomia di queste ultime, ma a prezzo della diminuzione dell'autonomia dell'ente-Regione, il quale non potrebbe, con le proprie leggi, comprimere, violare o comunque limitare la sfera di autonomia costituzionalmente garantita agli enti di area vasta.

Più sopra sono state illustrate, tuttavia, le ragioni che conducono a ritenere senz'altro errata questa ricostruzione, e ad affermare invece la integrale applicazione nelle Regioni speciali di quelle norme introdotte a far data dal 2001 nel Titolo V della Parte II della Costituzione, ove queste comportino una maggiore autonomia per gli enti sub-regionali, poiché in tal modo si determina l'incremento del grado di autogoverno delle collettività stanziato sui territori, ottenendo dunque una migliore e più profonda attuazione anche dell'art. 1 Cost. e del principio democratico in esso contenuto. La conclusione, dunque, non può che essere quella dell'applicazione, anche nella Regione Sardegna, dell'art. 114 Cost. per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e dunque nella necessità costituzionale dell'ente provinciale in questa Regione non solo in virtù dell'art. 43, primo comma, dello Statuto speciale, ma anche per effetto della menzionata norma costituzionale (nel senso dell'applicazione del nuovo Titolo V alle Regioni speciali in modo da farne beneficiare *anche gli enti locali in esse presenti*, ancorché con diversi percorsi argomentativi, si sono pronunciate del resto diverse voci in dottrina: Chessa 2008 e 2010, Cecchetti 2010, De Martin 2004, Ferro 2012, Pajno 2008 e 2010, Pinna 2007, Ruggeri 2003 e 2004).

2.3. – *Può la legge di revisione statutaria escludere la presenza di enti provinciali?*

La Regione speciale, tramite la revisione del suo Statuto approvata dal Parlamento nazionale, può però “liberarsi” da questo vincolo? È possibile, in altre parole, che – vigenti l’attuale art. 114 Cost., nonché l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – la scelta *se* istituire o meno gli enti provinciali in Sardegna (assieme a quella relativa all’*an* e alla configurazione della Città metropolitana di Cagliari) sia rimessa interamente alla legge regionale? E se sì, a quali condizioni?

Per rispondere a questa domanda occorre partire dalla constatazione del carattere di norma intertemporale della clausola di maggior favore. L’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, infatti, prevede l’applicazione alle Regioni speciali delle norme della medesima legge cost., se ed in quanto tali norme risultino più favorevoli delle norme degli statuti speciali, sino all’adeguamento di questi ultimi. Quando tale adeguamento sarà compiuto, il compito della “clausola di maggior favore” dovrà ritenersi esaurito. In quest’ottica, è possibile sostenere che la clausola di adeguamento automatico non realizza un’abrogazione delle norme statutarie, ma una *delimitazione del loro ambito temporale di applicazione*, legata ad un evento futuro e incerto, ossia il verificarsi dell’adeguamento formale degli statuti speciali alla legge cost. n. 3 del 2001. A seguito dell’*adeguamento formale* dello Statuto speciale, dunque, cesserà l’applicazione delle norme del Titolo V in relazione alle quali si è compiuto l’adeguamento, a beneficio delle norme statutarie “adeguate”.

Può la legge di revisione statutaria, in sede di “adeguamento”, discostarsi dalle disposizioni del Titolo V specificamente rilevanti? Senza poter qui entrare nel complesso tema della collocazione delle leggi di revisione statutaria nel sistema delle fonti del diritto, e dei loro rapporti con le leggi di revisione costituzionale disciplinate dall’art. 138 Cost., è possibile sostenere che, ove vengano rispettati i “principi di sistema” che oggi caratterizzano le norme costituzionali, la risposta è affermativa. In relazione a specifici aspetti, potrebbero dunque rimanere (o essere collocate *ex novo*) nel tessuto statutario norme meno favorevoli per le autonomie di quelle costituzionali.

Per il caso che qui specificamente ci occupa, è dunque possibile affermare che una riforma statutaria che non negasse il principio di sussidiarietà come principio-guida delle relazioni tra gli enti territoriali – il quale, come si è visto, già oggi deve essere ritenuto applicabile integralmente nell’ambito dell’ordinamento regionale sardo – o che, addirittura, ne ribadisse esplicitamente la vigenza all’interno di quest’ultimo, potrebbe anche decidere di eliminare uno degli enti territoriali sui quali, ai sensi dell’art. 114 Cost., si articola il governo locale nell’ordinamento generale.

Ciò che però deve essere messo in evidenza con assoluta chiarezza è che, nel caso in cui questo fosse l’intendimento dei riformatori, la inesistenza del livello provinciale come livello di governo costituzionalmente necessario, e la eventuale attribuzione alla sola potestà legislativa regionale ordinaria della decisione circa la sua istituzione, dovrebbe essere oggetto di una previsione espressa, non essendo sufficiente, a questo fine, il mero silenzio del (riformato) statuto.

Come si è visto, infatti, ad oggi le province sono enti territoriali necessari non solo in virtù dell’art. 43, primo comma, St. – il quale prevede anche che, tra le eventuali altre, debbano esservi comunque almeno le province di Cagliari, Nuoro e Sassari – ma anche in virtù dell’art. 114 Cost., per il tramite della citata clausola di adeguamento automatico.

Da ciò la conclusione che una eventuale abrogazione “secca” della prima delle disposizioni appena citate non determinerebbe l’effetto di affidare al legislatore regionale una “pagina bianca” da riempire. Resterebbe, infatti, la previsione costituzionale a rendere obbligatorio il livello provinciale anche in Sardegna, con l’effetto che il legislatore regionale dovrebbe dunque attivarsi di conseguenza.

2.4. – Il testo del DDL di revisione esitato dal Consiglio regionale

In data 24 settembre 2013 è stato approvato dal Consiglio regionale della Sardegna un testo di riforma dell'art. 43 dello Statuto speciale, intitolato «*Modifica degli articoli 18 e 43 della L. Cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna)*», che è stato conseguentemente presentato al Parlamento nazionale perché quest'ultimo approvi la necessaria legge di revisione. Occorre, dunque, prendere in esame questo testo al fine di proporre alcune considerazioni.

La scelta compiuta dall'Assemblea legislativa sarda è minimale. Si è optato, in quella sede, per l'integrale sostituzione dell'attuale art. 43 St. con il seguente testo: «*La legge regionale, adottata ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera b), del presente Statuto, disciplina l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*». Come si vede, non solo scompare la previsione della necessità costituzionale delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro, ma viene eliminato ogni riferimento alla esistenza di enti provinciali, quali essi siano, oltre che, evidentemente, qualunque disposizione concernente il procedimento di modifica dei relativi confini territoriali.

L'intento è, evidentemente, quello di rimettere qualunque decisione al riguardo al legislatore regionale, del quale viene infatti richiamata la competenza generale di cui all'art. 3, primo comma, lett. b), dello Statuto. Quest'ultima disposizione – è opportuno ribadirlo – prevede, a seguito della riforma operata dalla legge cost. n. 2 del 1993, che la Regione abbia potestà legislativa in materia di «*ordinamento degli enti locali e (delle) relative circoscrizioni*». In sintesi, si vorrebbe affidare all'esercizio della funzione legislativa regionale ogni determinazione in ordine alla esistenza/non esistenza degli enti provinciali, nonché in relazione alla loro conformazione territoriale.

Ebbene, al riguardo si deve notare, innanzi tutto, che se l'intento è quello appena ipotizzato, l'intervento normativo che si vorrebbe realizzare, da un lato, è ultroneo, dall'altro, è addirittura inidoneo a raggiungere l'obiettivo.

È ultroneo, perché l'effetto raggiunto da una simile modifica – quale esso sia – sarebbe esattamente il medesimo di quello di una totale abrogazione dell'art. 43 St. La competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, infatti, è già riconosciuta al legislatore regionale in base all'art. 3, primo comma, lett. b), St., e la disposizione di cui al progettato intervento di revisione statutaria nulla aggiungerebbe o toglierebbe a ciò che il Consiglio regionale già oggi può fare. Dunque, da un primo punto di vista si può dire che la sostituzione dell'art. 43 St. con il testo sopra citato equivale in sostanza ad una sua totale abrogazione.

Da un secondo punto di vista, però, si deve richiamare ciò che si è osservato nel paragrafo precedente circa l'art. 114 Cost. e la sua integrale applicazione all'interno delle Regioni speciali per effetto della clausola di adeguamento automatico. Anche ove nulla fosse previsto al riguardo dall'art. 43, St., le Province sarebbero costituzionalmente necessarie in Sardegna in base a tale disposizione costituzionale. Di talché la "secca" abrogazione dell'art. 43 – o, il che è lo stesso, la sua sostituzione con il testo approvato in Consiglio regionale – non "libererebbe" il legislatore regionale dell'obbligo di istituire enti provinciali, ma solo di quello di istituire, in particolare, le province di Cagliari, Sassari e Nuoro, oltre che di quello di seguire la procedura prescritta ad oggi dal secondo comma dell'art. 43 per la modifica delle circoscrizioni territoriali.

Per conseguire questo obiettivo, infatti, sarebbe necessario affidare esplicitamente alla legge regionale la decisione sull'*an* degli enti provinciali, e non rinviare semplicemente alla competenza in materia di enti locali.

2.5. – Le diverse strade percorribili tramite la riforma statutaria

È a questo punto possibile provare a capire quali sono le strade a disposizione del legislatore di revisione statutaria che volesse intervenire sul “nodo province”, e quali strumenti devono essere utilizzati per percorrere queste strade. Al riguardo si vedano le seguenti ipotesi:

Ipotesi 0: si tratta dell'assenza di qualunque prescrizione di livello costituzionale in relazione agli enti di area vasta. In questa ipotesi la legge regionale gode dei massimi margini di manovra.

Come si è visto, la legge-voto approvata di recente dal Consiglio regionale della Sardegna persegue precisamente questo obiettivo. Tuttavia, la sua redazione non è la migliore al fine di conseguirlo. Per le ragioni più sopra illustrate, infatti, sarebbe stato decisamente preferibile, a quel fine, attribuire esplicitamente alla legge regionale la decisione sull'*an* degli enti provinciali, e non rinviare semplicemente alla competenza in materia di enti locali.

Si può notare, infine, come nell'ottica della *ipotesi 0* si potrebbero affidare le scelte fondamentali circa l'assetto di area vasta (*se* istituire enti; *quanti* e *quali* istituirne; i caratteri essenziali della loro forma di governo) non alla legge regionale “ordinaria” ma alla legge statutaria di cui all'art 15 St., al fine di garantire che deliberazioni di notevole importanza per la vita istituzionale isolana siano assunte in modo più ponderato e con maggioranze più ampie di quelle sufficienti ad approvare le leggi “ordinarie”.

Ipotesi 1: in questo caso le norme di rango costituzionale prevedono obbligatoriamente *la sola esistenza di enti di area vasta*, senza alcuna ulteriore prescrizione in ordine alla loro identificazione, al loro numero, ai loro confini, alla loro organizzazione interna ed alle loro funzioni.

Per le ragioni illustrate nel paragrafo che precede, probabilmente la riforma dell'art. 43 voluta dal Consiglio regionale, ove venisse effettivamente portata a termine, andrebbe incontro ad una eterogenesi dei fini, realizzando l'*ipotesi 1* anziché l'*ipotesi 0*. Ad ogni modo, è evidente che per ragioni di chiarezza normativa anche ove si scegliesse consapevolmente di percorrere la strada qui illustrata sarebbe preferibile prevedere espressamente, nel “nuovo” art. 43, la necessità della ripartizione del territorio regionale in province, magari, se del caso, anche con la specifica previsione della Città metropolitana di Cagliari.

Anche in questo caso, inoltre, sarebbe possibile affidare ad una legge statutaria approvata ai sensi dell'art. 15 St., il compito di compiere le scelte fondamentali sull'assetto di questi enti.

Ipotesi 2: lo Statuto prevede la necessità degli enti d'area vasta, affidando però a procedimenti normativi partecipati e collaborativi, che culminano in una legge regionale, la competenza ad istituire e sopprimere gli enti provinciali, nonché a procedere a semplici modifiche dei confini.

Con questa ipotesi cominciamo ad avvicinarci all'assetto attualmente esistente, anche se non mancano significative differenze. Il primo comma dell'art. 43, in tale ottica, disporrebbe non più la necessaria presenza di (almeno) tre province nominativamente individuate, ma, più semplicemente, la ripartizione del territorio regionale in province (anche, se del caso, con la specifica previsione della Città metropolitana di Cagliari). Il secondo comma continuerebbe a contenere la previsione di un procedimento normativo speciale, volto a istituire nuovi enti, sopprimere quelli esistenti o a modificarne i confini. Tale procedimento dovrebbe essere disciplinato in modo più analitico rispetto a quanto accade nell'attuale art. 43, secondo comma. In particolare, potrebbe essere prevista: *a*) l'attribuzione dell'iniziativa a singoli Comuni, o a un numero minimo di Comuni, al CAL, e alla Giunta regionale; *b*) la necessità del parere del CAL nel caso di iniziative provenienti *aliunde*; *c*) lo svolgimento di un *referendum* obbligatorio e vincolante; *d*) la necessità di una legge regionale finale, secondo lo schema della “doppia chiave” già attualmente in vigore.

Il punto *c*) necessita di un approfondimento. Al riguardo, infatti, si potrebbero scegliere due strade differenti. La prima è quella di confermare il disposto dell'attuale art. 43, secondo comma, St., secondo il quale il *referendum* deve avvenire presso le «popolazioni di ciascuna delle province interessate». Ciò comporta che, anche nel caso-limite del distacco-aggregazione di un solo Comune da una Provincia ad un'altra, dovranno essere interpellati tutti gli elettori della prima e della seconda. Come si vede, la norma vigente privilegia l'autodeterminazione delle collettività provinciali nel loro insieme, piuttosto che quella delle specifiche collettività direttamente coinvolte dal mutamento territoriale.

L'altra opzione è invece quella fatta propria dal vigente art. 132, secondo comma, Cost., per il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione all'altra. In base alla disposizione costituzionale citata, «*si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra*». Dunque, nel caso del distacco-aggregazione di una Provincia, ad essere consultato mediante *referendum* sarà solo il corpo elettorale di *quella* Provincia, mentre nel caso del distacco-aggregazione di un singolo Comune da una regione ad un'altra sarà soltanto il corpo elettorale di *quel* Comune.

In sintesi, pur confermando il modello della "doppia chiave" di cui all'attuale art. 43, secondo comma, St., si può decidere di affidare la "chiave referendaria" alle collettività provinciali considerate nel loro complesso, privilegiando così i processi di autodeterminazione che avvengono in collettività più ampie; ovvero si può ritenere preferibile affidare quella "chiave" alle collettività specificamente oggetto dell'ipotetico distacco-aggregazione, privilegiando i processi di autodeterminazione che avvengono in collettività più ristrette.

Infine, in questa ipotesi può essere opportuno affidare alla legge regionale la disciplina degli aspetti procedurali più minuti.

Ipotesi 3: in questa ipotesi le norme statutarie non si limitano a prevedere la necessità dell'ente di area vasta e a predisporre particolari procedimenti normativi per disciplinare l'istituzione di nuovi enti, la soppressione di vecchi e le semplici modifiche dei confini, ma si spinge anche a dettare una disciplina, sia pure essenziale, dell'organizzazione dell'ente (forma di governo) e a individuare il tipo di funzioni che esso è chiamato a svolgere.

Ipotesi 4: nell'ultima possibilità che qui si prospetta, ad essere irrigidito nella previsione statutaria non è soltanto la necessità degli enti in questione ma anche la individuazione nominativa di alcuni di essi, sul modello del vigente art. 43, primo comma, St.

PARTE II

DUE IPOTESI DI RIFORMA

I. PROGETTO DI LEGGE REGIONALE PER LA NUOVA ISTITUZIONE DELLE PROVINCE E LA RIPERIMETRAZIONE DEI LORO CONFINI IN CONFORMITÀ AL VIGENTE ART. 43 DELLO STATUTO SPECIALE

Articolo 1

1. Re-istituzione delle otto Province preesistenti alla data di svolgimento dei referendum 2012

oppure

Re-istituzione delle sole tre Province statutarie

2. Differimento dell'entrata in carica degli organi istituzionali provinciali alla data di conclusione del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali disciplinato negli articoli seguenti della presente legge e, comunque, ad una data certa

oppure

Previsione espressa dell'immediato re-insediamento degli organi provinciali eletti nel 2010, fatto salvo il caso della Provincia di Cagliari, per la quale è comunque necessaria l'indizione di nuove elezioni

Articolo 2

1. Attivazione di una procedura di riordino *una tantum* delle circoscrizioni provinciali re-istituite, in attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale, con previsione dei requisiti minimi, territoriali e personali (popolazione minima residente) per l'esistenza di una nuova Provincia

Articolo 3

1. Disciplina del procedimento di riordino:

– attribuzione alla Giunta regionale del compito di predisporre uno schema di “nuovo assetto provinciale” (iniziativa dell'assessore agli ee.ll.? parere obbligatorio e/o vincolante del CAL? approvazione preliminare del Consiglio?)

– attribuzione alla Giunta del compito di formulare i necessari quesiti referendari da sottoporre alle diverse popolazioni interessate (previsione di eventuali condizioni minime da includere nei quesiti?)

– attribuzione all'Ufficio regionale del referendum di specifici poteri di controllo sull'ammissibilità dei quesiti

– disciplina dello svolgimento delle operazioni referendarie

– disciplina dell'approvazione finale, con legge, da parte del Consiglio regionale

– fissazione di tempi certi e termini perentori (anche con meccanismi sostitutivi, laddove possibile) per lo svolgimento di tutte le fasi del procedimento

Articolo 4

1. Disciplina ordinamentale a regime per l'attuazione dell'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale

II. PROGETTO DI LEGGE DI REVISIONE DELL'ART. 43 DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE SARDEGNA

Ipotesi 0

Sostituzione dell'attuale art. 43 St. spec. con attribuzione esplicita alla legge reg. ord. o, preferibilmente, alla legge reg. statutaria del potere di stabilire l'*an* degli enti di area vasta e, nel caso, di dettarne la disciplina fondamentale

Ipotesi 1

Sostituzione dell'attuale art. 43 St. spec. con previsione della sola necessarietà di enti di area vasta e attribuzione esplicita alla legge reg. ordinaria o, preferibilmente, alla legge reg. statutaria del potere di dettarne la disciplina fondamentale

Ipotesi 2

Sostituzione dell'attuale art. 43 St. spec. con previsione della necessarietà di enti di area vasta e attribuzione a procedimenti normativi partecipati e collaborativi, che culminano in una legge regionale, la competenza ad istituire e sopprimere gli enti provinciali, nonché a procedere a semplici modifiche dei confini.

In particolare potrebbe prevedersi:

- a) l'attribuzione dell'iniziativa a singoli comuni, o a un numero minimo di comuni, al CAL, e alla Giunta regionale;
- b) la necessarietà del parere del CAL nel caso di iniziative provenienti *aliunde*;
- c) lo svolgimento di un *referendum* obbligatorio e vincolante (da svolgersi, alternativamente, presso tutte le popolazioni interessate o presso le sole popolazioni *direttamente* interessate);
- d) la necessarietà di una legge regionale finale, secondo lo schema della "doppia chiave" già attualmente in vigore

Ipotesi 3

Sostituzione dell'attuale art. 43 St. spec. con i contenuti dell'Ipotesi 2, ma con l'aggiunta di una disciplina, sia pure essenziale, dell'organizzazione dell'ente area vasta (forma di governo) e del tipo di funzioni che esso è chiamato a svolgere

Ipotesi 4

Sostituzione dell'attuale art. 43 St. spec. con previsione della necessarietà di enti di area vasta e con individuazione nominativa di alcuni di essi secondo il modello attuale, fatta salva l'eventuale introduzione di uno o più dei contenuti dell'Ipotesi 3.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARMANNO M. (2008), *Il principio di sussidiarietà nelle Regioni speciali tra giurisprudenza costituzionale e possibili soluzioni interpretative*, in O. Chessa, P. Pinna (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 175 ss.
- ARMANNO M. (2010), *Il principio costituzionale di sussidiarietà. I. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.
- AUSIELLO ORLANDO C. (1952), *Circostrizioni amministrative ed enti locali nell'ordinamento regionale*, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, I, 171 ss., nonché in ID., *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1954, 37 ss.
- BARBERA A., CECCANTI S., LIPPOLIS V., *Allegato 1*, in *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 28 ottobre 2013.
- BARTOLE S. (1971), *Supremazia e collaborazione nei rapporti Stato-Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 85 ss.
- BASSANINI F. (2013), *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove province*, in *Astrid Rassegna* n. 19.
- BERTI G. (1975), Art. 5, in *Commentario della Costituzione. Principi generali*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 277 ss.
- BIFULCO R. (1995), *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, Cedam.
- BOGGERO G., PATANÈ A. (2014), *Profili costituzionali del commissariamento delle Province nelle more di una riforma ordinamentale dell'ente intermedio*, in *federalismi.it*, n. 12.
- CAMMELLI M. (2001), *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1274 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B. (1994), *Territorio III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. Giur.*, Roma.
- CARAVITA DI TORITTO B. (2006), *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *federalismi.it*, n. 18.
- CARAVITA DI TORITTO B. (2014), *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *federalismi.it*, n. 8.
- CARETTI P. (2013), *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19.
- CASTELLI L. (2012), *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 69 ss.
- CECCHETTI M. (2010), *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio della unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 69 ss.
- CECCHETTI M. (2014), *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *www.federalismi.it*, n. 3.
- CHESSA O. (2008), *L'autonomia locale nelle regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Padova Cleup, 77 ss.
- CHESSA O. (2002), *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1142 ss.
- CHESSA O. (2008), *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 227 ss.

- CHESSA O. (2009), *Regionalismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in O. Chessa (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 13 ss.
- CHESSA O. (2010), *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 97 ss.
- CHESSA O. (2013), *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, n. 25.
- CIVITARESE MATTEUCCI S. (2011), *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 467 ss.
- CONTINI G. (1957), *Note sulla modificazione, la istituzione di nuove e la soppressione di vecchie province nella Regione sarda*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 153 ss.
- D'ATENA A. (2005), *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 147 ss.
- DEFENU A. (2012), *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3.
- DE MARTIN G.C. (1984), *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè.
- DE MARTIN G.C., (2004) *Regioni e autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. civ.*, 2004, 1, 6 ss.
- DE MARTIN G.C. (2006), *Unitarietà della repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, II, Roma-Bari, Laterza.
- DE MARTIN G.C. (2007), *Intervento*, in Id. (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 41 ss.
- DE MARTIN G.C. (2013), *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in amministrazioneincammino.it, 16/7/2013.
- DI FOLCO M. (2013), *Le province al tempo della crisi*, in *Osservatorio-AIC*, luglio.
- ESPOSITO C. (1954), *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss.
- FABRIZZI F. (2011), *Sul riordino delle province contenuto nel decreto legge "Salva Italia"*, in federalismi.it, n. 24.
- FABRIZZI F. (2012), *La Provincia. Analisi dell'ente più discusso*, Napoli, Jovene.
- FABRIZZI F. (2014), *Supplenza, verifica dei poteri, area vasta: tre caveat per migliorare la riforma Renzi*, in www.federalismi.it, n. 8.
- FERRARA A., *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in www.federalismi.it, n. 8.
- FERRO G.C.A. (2012), *La c.d. "clausola di maggior favore" ed il mancato adeguamento dello Statuto siciliano*, in A. Ruggeri, G. Verde, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, Giappichelli.
- FRAENKEL E. (1994), *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. it. Torino, Giappichelli, 1994.
- FUSARO C. (2013), *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19.
- GIANFRANCESCO E. (2004), *Le Province e le istituzioni europee*, in AA.VV (a cura dell'Unione delle Province Italiane e con il coordinamento scientifico del Centro di Ricerca sulle Amministrazioni pubbliche V. Bachelet della LUISS Guido Carli), *Rapporto sulle Province italiane 2004*, Roma.

- GIANNINI M.S. (1962), *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 185 ss.
- GIANNINI M.S. (1959), *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 356 ss.
- GROSSO E. (2013), *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna* n. 19.
- IUNTI A. (2008), *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 103 ss.
- KELSEN H. (1952), *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. Milano, Comunità.
- KELSEN H. (1982), *Il primato del parlamento*, trad. it. Milano, Giuffrè.
- LUCIANI M. (2005), *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano.
- MCILWAIN C.H. (1990), *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino.
- MERLONI F. (2006), *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. n. 5, 45 ss.
- MERLONI F. (2013), *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid-Rassegna* n. 19.
- MORTATI C. (1976), *Istituzioni diritto pubblico*, II, Padova, Cedam.
- NAPOLI C. (2013), *Province: tutto (o niente) da rifare?*, in *www.federalismi.it*, n. 21.
- NICOTRA I. (2012), *La provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle istituzioni locali*, in *federalismi.it*, n. 23.
- ONIDA V., *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, 31/8/2012.
- PADULA C. (2013), *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 361 ss.
- PAJNO S. (2007a), *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 93 ss.
- PAJNO S. (2007b), *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, :duepunti.
- PAJNO S. (2008), *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Padova, Cleup, 161 ss.
- PAJNO S. (2009), *L'autogoverno nelle Regioni speciali*, in O. Chessa (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 75 ss.
- PAJNO S. (2010), *L'adeguamento automatico degli statuti speciali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 173 ss.
- PAJNO S. (2014), *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 403 ss.
- PASTORI G. (1995), *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 71 ss.
- PATRONI GRIFFI F. (2013), *La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *federalismi.it*, n. 4.
- PEDRAZZA GORLERO M., NICOLINI M. (2010), *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 1070 ss.
- PINNA P. (1995), *Commento alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 – Statuto speciale per la Sardegna*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 349 ss.

- PINNA P. (2003), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, I ed., Torino, Giappichelli.
- PINNA P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino, Giappichelli.
- PINNA P. (2008), *Il ruolo della Regione nella riforma dello Statuto*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Padova Cleup, 53 ss.
- PIZZETTI F. (2012), *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *astrid-online.it*, 4 agosto.
- PIZZETTI F. (2013), *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna* n. 19.
- PORTALURI P.L. (2014), *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale as n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *www.federalismi.it*, n. 8.
- POTOTSCHNIG U. (1983), *La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo*, in *Le Regioni*, 135 ss.
- RIZZA G. (1974), *I consorzi interregionali*, Napoli, Jovene.
- ROMANO S. (1945), *Autonomia (1945)*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983 (rist.).
- ROTELLI E. (1990), *Art. 133*, in *Commentario della Costituzione (art. 128-133)*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 204 ss.
- RUGGERI A. (2003), *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 357 ss.
- RUGGERI A. (2004), *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 781 ss.
- RUGGERI A. (2014), *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 8.
- SCACCIA G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Esi.
- SERGES G. (2013), *Soppressione delle province e “temporanea” ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *www.amministrazioneincammino.it*.
- VANDELLI L. (2013), *La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forma ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 46
- VERDE G., PAJNO S. (2006), *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 303 ss.
- ZUDDAS P. (2012), *La soppressione delle Province sarde storiche “originarie”*, in *amministrazioneincammino.it*, n. 10