

IL CONTINUO RINVIO DELLE ELEZIONI PROVINCIALI IN SARDEGNA  
E LA LEGGE REGIONALE N. 7 DEL 2021

MARCO CORRIAS \*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. I referendum del 2012 e l'interruzione degli organi elettivi provinciali. – 3. In attesa del definitivo "superamento delle Province": la Legge Delrio, la Legge "Erriu" e la nomina dei commissari straordinari. – 4. Il nuovo rinvio delle elezioni provinciali nella legge regionale n. 7 del 2021. – 5. Due possibili soluzioni.

**Abstract**

*Starting from the reform of the local authorities of Sardinia, approved in 2021, the article talks about some aspects of dubious constitutionality that would affect the local government in Sardinia. In particular, the paper analyzes the system of the Sardinian provinces and focuses on their lack of popular legitimacy, trying to give two solutions to overcome the problems highlighted.*

**Suggerimento di citazione**

M. CORRIAS, *Il continuo rinvio delle elezioni provinciali in Sardegna e la legge regionale n. 7 del 2021*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Dottorando di ricerca nell'Università degli Studi di Sassari.  
Contatto: [marcocorrias91@gmail.com](mailto:marcocorrias91@gmail.com)

### 1. Premessa

“Dobbiamo approvare [...] una riforma che ripristini, quale ente intermedio tra Comuni e Regione, le sole Province con funzioni e risorse ben precisate e dotate di legittimazione popolare diretta”<sup>1</sup>. A pronunciare queste parole è il Presidente della Regione Sardegna Christian Solinas nella dichiarazione del suo programma di governo davanti al Consiglio regionale della Sardegna l’8 maggio 2019 facendo subito capire che la riforma degli enti locali nell’isola sarebbe stata un caposaldo del programma politico della maggioranza appena insediata e che avrebbe segnato un definitivo taglio con il passato recente. L’importanza attribuita a questa riforma si evince anche dall’immediata calendarizzazione nei lavori nella I Commissione del Consiglio Regionale (Commissione Autonomia e Ordinamento regionale)<sup>2</sup> che però, complice l’emergenza sanitaria, licenzia il testo soltanto il 13 ottobre 2020. Quest’ultimo, unificato con il testo redatto dalla Giunta Regionale, viene poi presentato all’Aula il 3 febbraio 2021 che lo approva, non senza aspre discussioni, il 31 marzo successivo. Il testo definitivo, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna (BURAS) diventa la Legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 che, pur modificando la Legge regionale n. 2 del 2016 (legge di riferimento per gli Enti locali della Sardegna), sembrerebbe mancare di diversi punti problematici sollevati dal Presidente della Giunta nel discorso più sopra citato.

Tale riferimento concerne l’enunciato dell’art. 1 che, rubricato “*Finalità*”, si limita a prevedere che la legge n. 7 del 2021 «*riforma la disciplina dell’assetto degli enti di area vasta della Sardegna in coerenza con le identità storico-culturali dei singoli territori, al fine di realizzare un equilibrio territoriale tra le diverse aree della Regione e di promuovere opportunità di sviluppo e di crescita uniformi e omogenee nell’Isola*». Da queste poche righe sembrerebbe che la riforma non risponda a due problematiche sollevate dal Presidente nel discorso *supra* tra le quali, ad esempio, rientrano soprattutto le modalità per tornare ad una legittimazione popolare diretta delle Province. È ovvio, però, che tale articolo sia solo l’*incipit* della legge ma da un’attenta lettura pare che la legge regionale n. 7 del 2021 sia più che altro incentrata ad una mera ridefinizione dei confini di area vasta. Difatti, se il problema di ridare vigore agli enti intermedi – anche a seguito della bocciatura della riforma costituzionale del 2016 – viene affrontato portando da quattro a sei le Province esistenti e istituendo/confermando due Città Metropolitane, la riforma non sembra occuparsi di un aspetto nevralgico riguardante la gestione di queste “nuove-vecchie” province: le elezioni del Presidente e del Consiglio provinciale. Tale legge, infatti, a parte la conferma dei

<sup>1</sup> Per leggere il discorso integrale del Presidente della Regione si veda il resoconto della seduta n. 5 della XVI legislatura nella quale è stato presentato il Programma di Governo: <https://www.consreg-sardegna.it/resoconto/xvilegislativa-resoconto-seduta-5/>.

<sup>2</sup> Avvenuta il 5 giugno 2019, poco meno di un mese dopo il discorso del Presidente della Regione.

commissari straordinari sino alle elezioni provinciali che, in ogni caso, si sarebbero dovute tenere entro e non oltre il «31 dicembre 2021», nulla prevede in merito rinviando alla legge regionale n. 2 del 2016 che, a sei anni di vigenza, non viene abrogata dalla legge n. 7 ma soltanto modificata e, tra l'altro, questo avviene solo marginalmente mancando, per certi aspetti, di quella visione “dal basso” che necessiterebbe una riforma che investe la vita di tutti gli Enti Locali sardi.

## **2. I referendum del 2012 e l'interruzione degli organi elettivi provinciali**

C'è da chiedersi, però, come si è arrivati all'approvazione di questa legge considerando che la storia delle Province sarde è abbastanza travagliata fin dai suoi albori repubblicani. In questo senso, infatti, nel 1948 i Costituenti, accogliendo un emendamento presentato dall'On. Scelba, “fissano” in Statuto speciale le pre-esistenti Province di Cagliari, Nuoro e Sassari prevedendo un particolare procedimento per la modifica delle circoscrizioni provinciali confluendo, poi, nell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna<sup>3</sup>. Nonostante questo, però, nel 1974, con un iter di istituzione tipico delle regioni ordinarie (quindi in deroga a quanto previsto dall'art. 43 Stat.) le tre province statutarie sono state affiancate dalla Provincia di Oristano<sup>4</sup>, portando il numero delle circoscrizioni provinciali a quattro. Poco più di venticinque anni dopo l'approvazione della legge n. 306 del 1974 istitutiva della provincia oristanese, alle c.d. Province storiche sono state affiancate dal legislatore regionale altre quattro province (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio) le quali vengono istituite grazie all'approvazione della legge della Regione Sardegna 12 luglio 2001, n. 9 cominciando la loro attività istituzionale a seguito delle elezioni provinciali del 2005<sup>5</sup>. Tuttavia, come spesso accade nel nostro Paese, fin da subito questi nuovi enti sono stati investiti da una fortissima pressione in quanto ritenuti essere troppo dispendiosi e scarsamente utili in una condizione di grave crisi economica come quella del tempo in cui tutto avrebbe dovuto essere riaccentrato nelle mani dello Stato.

Nel primo decennio del secolo, quindi, le Province vengono investite da una feroce critica portata avanti sia dalla dottrina sia dalla politica che raggiunge il suo culmine quando il Governo Monti – appena insediato – approva il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 con il quale ha previsto – tra le altre

<sup>3</sup> Per approfondire il tema si rimanda a: M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 5 e 6.

<sup>4</sup> Sulle peculiarità dell'istituzione della Provincia di Oristano si veda: Ivi p. 8.

<sup>5</sup> Sull'istituzione delle nuove province sarde si veda: M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, op. cit., pp. 15 e 16.

cose – uno forte ridimensionamento dell’Ente provinciale che, oltre a perdere notevoli risorse (era questo lo scopo dichiarato del decreto-legge), ha subito anche una riduzione numerica a livello nazionale. Tuttavia, a frenare almeno in parte questo fenomeno, ci ha pensato la Corte Costituzionale che, grazie al ricorso presentato da diverse Regioni (tra cui la Regione Sardegna) e deciso con la pronuncia n. 220 del 2013, ha dichiarato fondate alcune questioni sollevate dalle ricorrenti non già per mancanza di competenza dello Stato sulla materia di cui si tratta (art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.), ma quanto perché una riforma così importante non avrebbe potuto essere adottata tramite decreto-legge<sup>6</sup>. Frenato così il primo impeto anti-provinciale, i legislatori successivi hanno cominciato a prendere in seria considerazione l’idea di riformare in maniera completa e generale l’istituto provinciale pensando anche alla totale soppressione delle stesse dal dettato costituzionale muovendo sempre dall’assunto che le Province fossero superate ed eccessivamente dispendiose.

Sullo spirare di questo “vento avverso” anche le Province sarde hanno subito feroci critiche più o meno parallelamente a quanto stava accadendo nel resto d’Italia; critiche che le hanno portate a capitolare in sede referendaria domenica 6 maggio 2012. Gli elettori sono stati chiamati a rispondere a dieci quesiti referendari – quattro dei quali abrogativi – legati alla sorte dell’ente Provincia e veniva chiesto loro se intendevano abrogare la legge n. 4 del 1997, la legge n. 10 del 2002, la deliberazione del Consiglio regionale sardo contenente la previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna del 1999 e la legge n. 9 del 2001 istitutiva delle nuove province. Successivamente alla richiesta referendaria, si è riunito – com’è ovvio – l’Ufficio Regionale del Referendum che, con deliberazione adottata in data 9 febbraio 2012, dichiarava i quesiti ammissibili limitandosi a “rilevare” che essi erano da ritenersi legittimi poiché erano formulati «*ai sensi dell’art. 1, lett. a) e lett. b), della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, essendo diretti 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)*»<sup>7</sup>, precisando ulteriormente 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*

<sup>6</sup> La Corte Costituzionale sancisce che: «*la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è 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».* Corte Costituzionale, sent. n. 220 del 2013, punto 12.1. del Considerato in diritto.

<sup>7</sup> Regione autonoma della Sardegna – Ufficio regionale del Referendum, *Deliberazione del 9 febbraio 2012*, in <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2644?s=1&v=9&c=390&c1=7640&id=29316>, p. 3 della Delibera.

*esprimere con chiarezza una volontà positiva o negativa di abrogazione*<sup>8</sup>. Su tali conclusioni, però, non mancano tratti nebulosi in quanto i quesiti riferibili alle Province<sup>9</sup> presentano profili di dubbia costituzionalità non di poco conto poiché essi si pongono palesemente in contrasto sia con il dettato statutario (il riferimento è all'art. 43, primo e secondo comma), sia con il dettato costituzionale (il riferimento è, in particolare, agli artt. 1, 48 e 51), sia con l'art. 3, comma 3, della Legge Cost. n. 2 del 2001<sup>10</sup>. Con riferimento al dettato statutario è chiaro che l'abrogazione delle Province in sede referendaria va a contrastare non soltanto con il c.d. procedimento a doppia chiave di cui all'art. 43, secondo comma, dello Statuto ma anche con il primo comma del medesimo articolo in quanto l'abrogazione dello schema di riordino porta alla totale assenza di confini provinciali all'interno dell'isola non potendosi ritenere – come sostenuto anche dai proponenti il referendum – il ripristino dei confini precedenti al 1997 (quelli cioè delle Province storiche)<sup>11</sup>. Come se ciò non bastasse, profili nebulosi a livello costituzionale sono rinvenibili anche con il raffronto con la Costituzione e, in particolare, con il principio democratico e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), con i principi dell'elettorato attivo (art. 48 Cost.) e con i principi dell'elettorato passivo (art. 51 Cost.). In tal senso, infatti, l'approvazione dei referendum ha di fatto interrotto i mandati degli organi elettivi degli enti territoriali andando contro anche a una pronuncia della Corte costituzionale la quale ha stabilito che *«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»*<sup>12</sup>. In questo caso, quindi, oltre all'evidente illegittimità della soppressione delle Province sarde per via della violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale, è manifesta anche la violazione dei principi costituzionali più sopra richiamati in quanto si è andati incontro all'interruzione del mandato di organi democraticamente eletti, in totale assenza di una legge che disciplinasse, preventivamente, il passaggio con «presupposti non irragionevoli» come la stessa Corte

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> I quesiti, in totale, erano dieci ma soltanto cinque erano riferibili alle Province mentre i restanti sei erano di carattere più generale. I dieci quesiti sono consultabili in: <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=195210&v=2&c=86&t=1>.

<sup>10</sup> L'incostituzionalità conseguente all'approvazione dei referendum con riferimento all'art. 3, comma 3, della Legge Costituzionale n. 2 del 2001 è venuta meno a seguito dell'approvazione della Legge statutaria 12 novembre 2013, n. 1. Per approfondire sul punto si rimanda a M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, op. cit., p. 20.

<sup>11</sup> Ivi, pp. 18-20.

<sup>12</sup> Corte Costituzionale, sent. 48 del 2003, punto 3. del Considerato in diritto.

Costituzionale ha suggerito già dalla sentenza n. 48 del 2003<sup>13</sup>. Nonostante tutte queste problematiche, i quesiti sono stati sottoposti al vaglio del corpo elettorale il quale, con una partecipazione di circa il 36%<sup>14</sup> e una percentuale di sì quasi plebiscitaria<sup>15</sup>, ha optato per l'eliminazione delle Province operandone un forte "svuotamento" e un conseguente ridimensionamento. Tale risultato ha avuto effetti giuridici molto rilevanti tanto che, all'indomani dell'esito referendario, si sono susseguite tutta una serie di ricorsi al TAR Sardegna e alla Corte d'Appello di Cagliari<sup>16</sup> che hanno riaperto il dibattito costituzionale in merito alla loro. La stessa Regione Sardegna, subito dopo i risultati, ha notato diversi profili di dubbia ammissibilità dei quesiti e ha richiesto, a tal fine, un parere sulla loro legittimità ad una commissione di esperti<sup>17</sup> i quali, poco più di due settimane dopo, utilizzando sapientemente le pronunce della giurisprudenza costituzionale, hanno escluso che la disciplina previgente alle modifiche del periodo 1997-2002 potesse tornare in auge. Nel parere, infatti, la Commissione ha chiarito che l'unico caso in cui «*la reviviscenza*» di norme abrogate può verificarsi è quello stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 13 del 2012 secondo cui possono "rivivere" soltanto quelle «*norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo*»<sup>18</sup>. Secondo il parere di questa speciale commissione, quindi, nel caso dei referendum di cui si tratta «*ci si trova 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*». Di conseguenza, gli eminenti componenti della Commissione hanno concluso che le norme precedenti alle disposizioni abrogate dal referendum non potevano "rivivere" in maniera automatica. Vi è di più, il *vulnus* maggiore era quello che interessava lo schema di riordino del 1999 e, per questo, la Commissione si è adoperata nel suggerire al Consiglio regionale di approvare una legge che intervenisse nella materia, prima del prodursi degli effetti dell'abrogazione referendaria e che

<sup>13</sup> Per approfondire le cause di inammissibilità sotto il profilo dei principi costituzionali si veda: M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, op. cit., pp. 21-24.

<sup>14</sup> Il quorum, stabilito in 1/3 degli aventi diritto ai sensi dell'art. 14 della L. R. 17 maggio 1957, n. 20, è stato raggiunto come si evince dai dati ufficiali consultabili in: <https://www.regione.sardegna.it/referendum2012/affluenzachiusuravotazione/>

<sup>15</sup> I risultati ufficiali in: [www.regione.sardegna.it/argomenti/attivita\\_istituzionali/referendum2012/opendata.html](http://www.regione.sardegna.it/argomenti/attivita_istituzionali/referendum2012/opendata.html).

<sup>16</sup> Per approfondire tale aspetto si rimanda a: M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, op. cit., pp. 25 e 26.

<sup>17</sup> La Commissione dei quattro saggi era composta dal prof. avv. Benedetto Ballero, dal prof. Pietro Ciarlo, dall'avv. Gianni Contu e dal prof. avv. Andrea Deffenu.

<sup>18</sup> Corte Cost., sent. n. 13 del 2012, punto 5.3. del Considerato in diritto.

fosse 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». Una volta fatto proprio il parere di cui si discorre, il Consiglio regionale ha approvato, in tutta fretta, la legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (*Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011*) che sarebbe entrata in vigore a partire dal giorno stesso della sua pubblicazione. Nella pratica, quindi, essa entrava in vigore il giorno prima dell'emanazione dei decreti presidenziali dichiarativi dell'esito dei referendum e assicurava, ai sensi dell'art. 1, comma 3, «il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 5, 114, 116 e 118 della Costituzione, nonché di cui all'articolo 43 dello Statuto». La legge reg. n. 11 del 2012, poi, prevedeva che «in attesa del riordino e della sua applicazione volta a realizzare un nuovo assetto, gli organi provinciali in carica [avrebbero assunto] in via provvisoria la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto province che saranno soppresse all'esito dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012». In base a tale enunciato normativo, si nota come il Consiglio regionale sardo ha preso atto dei tratti di dubbia costituzionalità che ha prodotto l'esito del referendum ma la stessa legge n. 11 non ha risolto tutti i problemi poiché, anch'essa, non solo presta il fianco a qualche perplessità costituzionale ma anche perché non ripristina quella legalità perduta con l'approvazione dei referendum di cui sopra. Difatti, se la problematica legata all'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 11 del 2012 è stata risolta dall'approvazione (più di un anno dopo) della Legge statutaria<sup>19</sup>, un profilo problematico che è rimasto in piedi, legato alla legge regionale n. 11 del 2012, è da ricercare nel fatto che, in base all'enunciato dell'art. 43 dello Statuto, le province rappresentano un'articolazione necessaria dei poteri pubblici in Sardegna e, di conseguenza, da esse non si può prescindere. Tuttavia, la legge regionale n. 11 del 2012, confermando l'eliminazione delle stesse e seguendo l'onda dell'illegittimità costituzionale, nulla dice sul fatto che gli organi provinciali, svuotati dall'esito dei noti referendum, si trasformino in organi commissariali utilizzati come meri strumenti di gestione provvisoria delle sole funzioni amministrative spettanti alle Province. In questo modo, quindi, appare chiaro che il tentativo di porre rimedio all'imprudenza referendaria non sia stato sufficiente per ripristinare la legalità costituzionale perduta ma che, anzi, tale tentativo – pur partendo dalle corrette conclusioni raggiunte dalla commissione dei saggi – abbia creato ulteriori profili di perplessità costituzionale che, a distanza di un decennio, permangono ancora.

<sup>19</sup> Il riferimento è al fatto che l'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 11 del 2012 stabiliva che, in sede di rinnovo del Consiglio regionale, le circoscrizioni elettorali erano coincidenti con i territori delle ex otto province. Per comprendere nel dettaglio l'illegittimità costituzionale di questa disposizione si rimanda a: M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, op. cit., p. 29.

### 3. In attesa del definitivo “superamento delle Province”: la Legge Delrio, la Legge “Erriu” e la nomina dei commissari straordinari

Due anni dopo il tentativo di porre rimedio alla situazione post-referendaria, seguendo l'indicazione della Corte Costituzionale di procedere alla ridefinizione del sistema provinciale attraverso una «*riforma organica e di sistema*»<sup>20</sup> e che richieda «*processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive*»<sup>21</sup>, alla Regione Sardegna è venuto in soccorso il legislatore statale il quale ha approvato una legge di riordino degli enti di area vasta valevole, per la sua classificazione di grande riforma economico-sociale della Repubblica, anche per le Regioni speciali<sup>22</sup>. La Legge 7 aprile 2014, n. 56, volgarmente chiamata Legge Delrio<sup>23</sup>, ha previsto – tra le altre cose<sup>24</sup> – l'elezione di secondo grado per le Province e le Città Metropolitane<sup>25</sup> e ha concesso alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Siciliana di poter istituire di loro iniziativa delle città metropolitane<sup>26</sup>. Il legislatore sardo si è allineato ai dettami della Legge n. 56 del 2014 attraverso l'approvazione della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 nota anche come “Legge Erriu”<sup>27</sup> che, per quanto allineata alla normativa nazionale<sup>28</sup>, sembrerebbe presentare diversi profili di illegittimità costituzionale.

Prima di ragionare su questo punto, però, occorre chiarire quali sono le novità introdotte dalla legge regionale n. 2 del 2016 nello scacchiere degli Enti

<sup>20</sup> Corte Cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1. del Cons. in diritto.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Questo avviene ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 145 della l. n. 56 del 2014. Si applica anche il sistema di elezione indiretta degli enti di area vasta, come confermato dalla Corte Costituzionale, sent. n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto.

<sup>23</sup> Denominata così dal nome dell'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie: Graziano Delrio

<sup>24</sup> Per un quadro completo sulla Legge Delrio si vedano:

L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015.

A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli, 2014.

<sup>25</sup> Per approfondire tale aspetto e la liceità della scelta del legislatore si veda: E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Rivista Diritto Pubblico*, 2015, n. 1, p. 160.

<sup>26</sup> Legge n. 56 del 2014, art. 1, comma 5.

<sup>27</sup> Il nome di questa legge viene dall'allora Assessore degli Enti Locali Cristiano Erriu.

<sup>28</sup> Per un quadro esaustivo sulle assonanze con tra la legge statale e la legge regionale si rimanda a: A. RIVIEZZO, *Il riordino degli enti locali in Sardegna e la tormentata istituzione della Città Metropolitana di Cagliari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, n. 3, pp. 3 e ss.

locali sardi. Innanzitutto, la legge Erriu ha previsto l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari (art. 17, comma 1) con la conseguente successione di quest'ultima nelle attività inerenti alla ormai soppressa Provincia di Cagliari (art. 18, comma 1). In secondo luogo, sempre con riferimento alla Città metropolitana di Cagliari, la legge regionale in parola ne ha ridisegnato i confini includendo in essa soltanto il territorio di diciassette comuni facenti parte dell'ex Provincia di Cagliari (art. 17, comma 2) inglobando i restanti comuni in una nuova provincia denominata "Sud Sardegna" (art. 25, comma 1, lett. a e b). In terzo luogo, una modifica di particolare rilevanza per quello che interessa il presente scritto, è la disciplina prevista per le circoscrizioni provinciali le quali «*fino al loro definitivo superamento*» avrebbero dovuto essere «*quelle riconosciute dallo Statuto e dalla legge statale fatto salvo il territorio della neonata città metropolitana di Cagliari*<sup>29</sup>». Le province, quindi, avrebbero dovuto essere amministrate – ai sensi dell'art. 25, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016 e fino all'indizione delle elezioni amministrative di secondo grado (inizialmente previste entro il termine del 15 novembre 2016) – da amministratori straordinari che avrebbero dovuto esercitare «*le loro funzioni limitandosi alle attività strettamente necessarie alla gestione ordinaria e all'erogazione dei servizi*». Già da queste previsioni che, com'è chiaro, non sono le sole ad essere state ricomprese dal legislatore all'interno della legge regionale n. 2 del 2016, sono abbastanza evidenti delle problematiche nella modalità di ridefinizione dei confini degli enti intermedi sardi. La cosa apparentemente più difficile da comprendere, però, è che i dubbi di illegittimità costituzionale ereditati dal passato non solo permangono ma, addirittura, si moltiplicano in quanto la "crisi di rappresentatività democratica" delle Province, a tutt'oggi, non appare risolta.

Tralasciando in questa sede le perplessità costituzionali riguardanti la non conformità della scelta dell'istituzione della Città metropolitana di Cagliari<sup>30</sup> e della Provincia del Sud Sardegna<sup>31</sup>, un ulteriore problema, risiede nel reiterato

<sup>29</sup> Art. 24, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2016.

<sup>30</sup> Il riferimento è all'art. 18 della legge regionale n. 2 del 2016 secondo cui «*la città metropolitana [di Cagliari] subentra alla Provincia [medesima] con riguardo al proprio territorio e succede a essa in tutti i rapporti attivi e passivi e nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica*». In questo senso, infatti, una legge regionale, seppur approvata sull'idea di conformarne i dettami ad una grande riforma economico-sociale della Repubblica, non può modificare, in alcun modo, la previsione costituzionale dell'art. 43, primo comma, dello Statuto il quale ritiene imprescindibile (a meno di una riforma del testo statutario) la Provincia di Cagliari.

<sup>31</sup> In questo senso, invece, il dubbio di costituzionalità riguarda i nuovi confini tracciati all'interno della precedente suddivisione territoriale dell'ex Provincia di Cagliari la quale è stata suddivisa nella Città metropolitana medesima e nella "neonata" Provincia del Sud Sardegna. Anche in questo caso è chiaro che l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2016 sia in contrasto con i dettami dell'art. 43 dello Statuto sardo poiché, da una parte, l'istituzione della città metropolitana cagliaritano collide con il primo comma dell'articolo summenzionato il quale "cementifica" la Provincia di Cagliari come uno degli enti intermedi imprescindibili dell'assetto territoriale sardo e, dall'altra, la scelta legislativa

rinvio dell'elezione degli organi provinciali, ancora oggi controllati da commissari regionali unici. A ben vedere, però, questa non conformità a Costituzione può dirsi "sopravvenuta" in quanto essa è rinvenibile non già nella lettura del combinato disposto dell'art. 24, comma 7 e dell'art. 27, comma 7 della legge regionale n. 2 del 2016 che, in sede di prima applicazione, pareva assolutamente necessaria ma essa trova fondamento nel fatto che lo stesso legislatore regionale ha più volte operato il rinvio delle elezioni provinciali (prorogate per ben quattro volte<sup>32</sup>). Tale comportamento appare in contrasto con diversi principi costituzionali derivanti dall'art. 1, dall'art. 5, dall'art. 48, dall'art. 51 e dall'art. 114 Cost. Con riferimento all'art. 1 Cost., che com'è noto, stabilisce il principio democratico e il principio della sovranità popolare, la Regione autonoma della Sardegna con il continuo reiterare delle elezioni provinciali incide sulla possibilità dei cittadini di poter esprimere (si badi, anche indirettamente attraverso i propri consiglieri comunali) i loro rappresentanti in un organo costituzionalmente garantito come è la Provincia la quale non può più essere considerata prossima all'eliminazione visto l'esito del Referendum costituzionale del 2016. Il continuo rimandare l'elezione dei Consigli provinciali e del Presidente della Provincia, in conseguenza di quanto poc'anzi esplicitato, si pone in contrasto anche con gli artt. 48 e 51 Cost. i quali riconoscono il diritto di elettorato attivo e passivo poiché ai cittadini sardi è impedito non soltanto di poter adempiere al dovere/diritto di esprimere il loro voto ma è loro preclusa anche la partecipazione attiva nelle decisioni riguardanti le Province che, in ogni caso, risultano titolari di funzioni fondamentali che, nella configurazione attuale, sfuggono al controllo elettorale degli stessi<sup>33</sup>. Ulteriormente lesi sembrano

è in contrasto con l'enunciato dell'art. 43, secondo comma, in quanto nulla è stato previsto circa il parere, da esprimersi attraverso referendum, delle popolazioni interessate dal mutamento di circoscrizione provinciale. Sul punto non coglie nel segno neppure la censura secondo cui la motivazione inerente al primo comma non sia rilevante poiché la Legge Delrio è classificata come grande riforma economico sociale della Repubblica e, per questo, la Regione Sardegna deve conformarsi ad essa ai sensi dell'art. 1, comma 6. Difatti, come la stessa legge n. 56 del 2014 prevede al successivo art. 1, comma 7, «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni [...] per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana», per cui viene da chiedersi la Città metropolitana sostituisce la Provincia di Cagliari? La risposta a tale domanda sembrerebbe negativa considerato anche quanto detto dalla stessa Legge Delrio poiché è indubbio il fatto che la Città metropolitana può sostituire la provincia medesima unicamente se il territorio della prima è coincidente a quello della seconda; diversamente – come nel caso di specie – occorre un secondo passaggio che, per la legge statale, consiste nell'intervento dei Comuni mentre, visto quanto previsto dallo statuto sardo, nell'isola occorre che ad esprimersi in merito alla modifica delle circoscrizioni sia la popolazione attraverso il particolare procedimento referendario previsto dall'art. 43, secondo comma, Stat.

<sup>32</sup> Dall'approvazione della legge regionale n. 2 del 2016 le elezioni sono state rinviate quattro volte con altrettante leggi: n. 29 del 2016, n. 5 del 2018, n. 18 del 2019 e n. 13 del 2020.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi 85 e 86, della legge n. 56 del 2014 le Province sono titolari di funzioni fondamentali tra le quali rientrano: la pianificazione territoriale, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza, la pianificazione dei servizi di trasporto; la gestione delle strade

essere anche i principi di autonomia e di decentramento derivanti dall'art. 5 Cost. poiché la Regione, avocandosi la scelta di un organo monocratico come quello del commissario straordinario, non concede quella autonomia statutaria e regolamentare propria degli enti locali creando un vulnus importante nel funzionamento dell'organo intermedio di cui si tratta. Infine, appare dubbia – da un punto di vista costituzionale – la differenza di trattamento prevista tra la Città metropolitana e le Province sarde considerando che, di fatto, i cittadini che risiedono nella città metropolitana hanno la possibilità di esprimere il loro diritto di voto (anche indirettamente) mentre, a quelli che risiedono nelle province, tale diritto/dovere è precluso direttamente dalla legge regionale che quindi solleva perplessità anche con riferimento al principio di uguaglianza derivante dall'art. 3 della Costituzione.

#### **4. Il nuovo rinvio delle elezioni provinciali nella riforma degli enti locali del 2021**

L'occasione per rispondere a questi dubbi di costituzionalità è arrivata grazie alla recente Legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 che, tra l'altro<sup>34</sup>, ha modificato la legge n. 2 del 2016. In primo luogo va osservato che la legge del 2021 risponde ad un primo dubbio costituzionale precedente, se non altro perché ricostituisce le vecchie province abolite improvvidamente dai referendum del 2012<sup>35</sup> e ridisegna – all'interno dei vecchi confini della Provincia di Cagliari<sup>36</sup> (sopprimendo la Provincia del Sud Sardegna) – la Città Metropolitana medesima<sup>37</sup>. Altri interventi operati dalla legge n. 7, invece, riguardano l'istituzione della Città Metropolitana di Sassari (sopprimendo conseguentemente la stessa Provincia)<sup>38</sup>, la previsione di una particolare procedura referendaria per sentire le popolazioni interessate<sup>39</sup> e, caso unico nella storia dell'ordinamento giuridico italiano, l'istituzione delle Unioni di Province<sup>40</sup>.

provinciali, la regolazione della circolazione stradale nelle stesse, la programmazione della rete scolastica, la gestione dell'edilizia scolastica, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la gestione di determinati servizi in forma associata.

<sup>34</sup> La legge regionale n. 7 del 2021 ha modificato anche la legge regionale n. 9 del 2006 e ha prorogato l'indizione delle elezioni comunali per il protrarsi dell'emergenza da Covid-19.

<sup>35</sup> Si può parlare di ricostituzione perché le Province istituite dall'art. 5 della l. r. n. 7 del 2021 ricalcano i confini delle "vecchie-nuove" province mantenendo anche la loro vecchia denominazione eccetto per le Province del Sulcis-Iglesiente (ex Provincia di Carbonia-Iglesias) e del Nord Sardegna (ex Provincia di Olbia-Tempio).

<sup>36</sup> Il riferimento è ai confini della Provincia di Cagliari stabiliti dal Piano di Riordino del 1999 che sono praticamente i medesimi fatta eccezione per alcuni comuni ricompresi nelle Province di Nuoro e di Oristano.

<sup>37</sup> Art. 4 legge regionale n. 7 del 2021.

<sup>38</sup> Art. 3 legge regionale n. 7 del 2021.

<sup>39</sup> Art. 6 legge regionale n. 7 del 2021.

<sup>40</sup> Art. 7 legge regionale n. 7 del 2021.

Analizzando nel dettaglio la legge – per quanto i confini territoriali siano tornati al 2012 così come previsto nello schema del 1999 abrogato dai noti referendum<sup>41</sup> – uno dei caratteri che solleva qualche perplessità costituzionale dell'assetto metropolitano/provinciale, al pari dell'ulteriore violazione dell'iter previsto dall'art. 43 dello Statuto speciale, è il quinto rinvio delle elezioni provinciali. In merito a questo argomento, la disposizione a cui si fa riferimento è l'art. 23 della legge regionale n. 7 del 2021 e, in particolare, ai commi 4 e 5. Nel dettaglio, il comma 4 prevede che, entro e non oltre sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge<sup>42</sup> «*la Giunta regionale con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore competente in materia di enti locali, ai sensi della legge regionale n. 2 del 2016, nomina l'amministratore straordinario delle Province di Nuoro, Oristano, del Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis-Iglesiente e Medio Campidano i quali restano in carica fino all'insediamento degli organi di governo la cui elezione deve svolgersi entro il 31 dicembre 2021 anche in caso di eventuale svolgimento del referendum di cui all'articolo 6. [Tali disposizioni] hanno carattere transitorio; decorso il termine del 31 dicembre 2021 si applicano le norme di cui al titolo III della legge regionale n. 2 del 2016. Si applica alla Città metropolitana di Sassari il comma 5 dell'articolo 17 della legge regionale n. 2 del 2016 e il termine per assumere le funzioni di sindaco metropolitano decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge*». Il successivo comma 5, invece, prevede che «*per gli adempimenti inerenti le modifiche territoriali e amministrative della Città metropolitana di Cagliari e per lo svolgimento delle attività connesse alla successione prevista, relativamente alla frazione del territorio appartenente alla soppressa provincia del Sud Sardegna, che è accorpata alla circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari [...], la Giunta regionale [entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge] nomina un commissario straordinario che dura in carica fino al 31 dicembre 2021*».

Com'è chiaro dalla lettura di questi commi, la legge regionale n. 7 del 2021 non ha previsto nulla di nuovo sul fronte delle elezioni provinciali rinviandone non soltanto il rinnovo degli organi provinciali ma rimandando genericamente la questione al Titolo III, capo II della legge regionale n. 2 del 2016 che, come più sopra evidenziato, presenta il fianco a diverse critiche costituzionali. Ad aggravare tale situazione, oltre al permanere sul tavolo di tutte quelle ombre di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 51 e 114 Cost. vi sono due ulteriori questioni di particolare interesse. La prima di queste è da ricercare nel fatto che la legge regionale n. 18 del 2019, che ha prorogato il termine per l'indizione dell'elezione dei consigli provinciali, è stata impugnata

<sup>41</sup> Almeno per le Province del Medio Campidano, Nord-Sardegna, Nuoro, Ogliastra, Oristano e Sulcis-Iglesiente.

<sup>42</sup> Termine scaduto il 14 giugno 2021.

dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale con il ricorso n. 116 del 2019<sup>43</sup>. Il secondo aspetto, invece, risiede nel fatto che il legislatore regionale non solo non ha preso atto delle indicazioni avanzate dal Consiglio dei Ministri, prorogando nuovamente l'indizione delle elezioni provinciali sia con la legge regionale n. 13 del 2020 che con la legge regionale n. 7 del 2021, ma anche che abbia fatto scadere il termine del 31 dicembre 2021 previsto dalla stessa riforma senza prevedere alcunché in merito al rinnovo degli organi provinciali mantenendo in auge le perplessità costituzionali più sopra richiamate.

### 5. Due possibili soluzioni

Il quadro appena descritto restituisce una situazione delle province sarde poco rosea poiché l'ulteriore rinvio delle elezioni provinciali e i conseguenti commissariamenti (che con la legge regionale n. 7 del 2021 sono addirittura aumentati visto che riguardano anche le re-istituite province del Medio Campidano, Nord-Sardegna, Ogliastra e Sulcis-Iglesiente) non permettono ai cittadini di vivere il momento più alto dell'espressione democratica attraverso le elezioni che, come ha detto la stessa Corte Costituzionale, sono «*il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare*<sup>44</sup>». Oltretutto, allo stato attuale, non sembra più un alibi neppure quel grado di straordinarietà del commissariamento poiché, nei fatti, esso dura ormai da un decennio minando i principi derivanti dagli artt. 5 e 114 in quanto un così lungo periodo di commissariamento rischia di svuotare l'autonomia e la rappresentatività di organi costituzionalmente garantiti come sono le Province, rinvigorite non soltanto dal già citato esito referendario del 2016 ma anche dalla recente sentenza n. 240 del 2021 della Corte Costituzionale<sup>45</sup>.

Pare superato, inoltre, anche il dibattito sulla conformazione o meno della legge regionale n. 7 del 2021 (e della legge reg. n. 2 del 2016 che essa modifica) alla Legge n. 56 del 2014 con riferimento all'elezione di secondo grado degli organi provinciali<sup>46</sup> poiché, in questo contesto, il problema non è come eleggere i rappresentanti dei cittadini, e se farlo direttamente o indirettamente, ma

<sup>43</sup> Poi ritirato. Si veda Corte Cost., ord. n. 47 del 2022

<sup>44</sup> Corte Cost. sent. n. 1 del 2014, punto 3.1. del Cons. in diritto.

<sup>45</sup> Tale sentenza pur riferendosi ad una particolare questione legata all'elezione del Sindaco metropolitano non manca di sollecitare «un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento [degli enti intermedi] si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai [...] canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa». Corte Cost., sent. n. 240 del 2021, punto 8 del Cons. in diritto.

<sup>46</sup> Sul punto la Corte Costituzionale si è già espressa, riprendendo la propria sentenza n. 96 del 1968, affermando «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato». Corte Cost. sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.3. del Cons. in diritto.

è proprio indire le elezioni stesse per permettere ad un organo costituzionalmente garantito di poter operare autonomamente senza dipendere più – per il tramite dei commissari straordinari – dalla Regione. L'ennesimo rinvio operato dall'art. 23, commi 4 e 5, della legge regionale n. 7 del 2021 pone anche la questione legata alle funzioni fondamentali attribuite alle Province dalla stessa Legge Delrio (art. 1, comma 85) che, com'è già evidenziato, si pone come grande riforma-economico sociale della Repubblica alla quale, quindi, le Regioni speciali devono conformarsi per i limiti statutari ad esse imposti. In questo senso, la possibilità che la normativa regionale sia in contrasto con la legge n. 56 del 2014 è ancora più evidente considerato che le Province sarde continuano ad occuparsi unicamente degli affari correnti senza poter esercitare in maniera autonoma e con un indirizzo politico-amministrativo definito le funzioni strategiche che sia la legge statale che la legge regionale<sup>47</sup> attribuiscono loro.

I problemi che sembrano emergere da questo continuo rinvio, pur essendo numerosi e articolati, potrebbero facilmente risolversi con una quanto mai scontata soluzione: l'indizione delle elezioni provinciali. Tuttavia, se dal 2012 al 2016 la scelta di non indirle era comprensibile per via del dibattito sul superamento delle Province, all'indomani della bocciatura del referendum costituzionale del 2016 tale titubanza appare poco giustificabile soprattutto perché l'ultimo legislatore sardo si è posto, come obiettivo, il ripristino delle Province come unico ente intermedio dotato di legittimazione popolare diretta. Questo "ripristino", però, si protrarrà giocoforza nel tempo perché, il termine per l'indizione delle elezioni provinciali, previste dall'art. 23 della legge regionale n. 7 del 2021, è scaduto il 31 dicembre scorso e, quindi, tale situazione porterà il legislatore sardo a prorogare ulteriormente nel tempo questa indizione, mantenendo in piedi tutti quei dubbi di illegittimità costituzionale che la nomina *sine die* dei commissari straordinari per le Province sarde si porta dietro dal 2012. Di conseguenza, quindi, sia la permanenza dei commissari straordinari, eccedendo una volta di più il loro carattere temporaneo ed eccezionale, sia l'ulteriore rinvio delle elezioni provinciali rischia di trasformarsi in un grosso impedimento nell'espressione della volontà popolare esponendo a gravi rischi, non solo la tenuta stessa del sistema degli enti locali in Sardegna ma anche, e soprattutto, i principi di democrazia, di sovranità e di autonomia, che la nostra Repubblica tutela come principi fondamentali dell'ordinamento.

Rimane da chiedersi però come si possa uscire da questa *impasse*. Ebbene, la soluzione più idonea e meno complicata da percorrere è, chiaramente, quella dell'indizione delle elezioni da parte della Regione ma qualora questo non

<sup>47</sup> L'art. 29, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2016, infatti, mantiene in auge le funzioni provinciali stabilite anche dalle varie leggi regionali approvate sul punto.

dovesse avvenire una strada che si potrebbe percorrere, almeno teoricamente, sarebbe quella dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. che, ai sensi dell'art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 2001, si applicherebbe anche alle Regioni speciali in quelle materie che esse hanno fatto proprie ai sensi della succitata clausola di maggior favore<sup>48</sup>.

Ma è davvero possibile, per il Governo, esercitare il potere sostitutivo straordinario in questa materia e in una Regione speciale com'è la Sardegna? Per rispondere a questo quesito, occorre fare una premessa che arriva direttamente dalla lettura di un'altra sentenza della Corte Costituzionale e, più precisamente, la sentenza n. 43 del 2004. Tale pronuncia ha chiarito che *«l'articolo 120, secondo comma, [...] prevede un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi»*. Prosegue la Corte: *«il carattere straordinario e "aggiuntivo" degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione<sup>49</sup>»*. In questo modo, quindi, al Giudice Costituzionale sta a cuore assicurare interessi essenziali che il sistema attribuisce alla responsabilità dello Stato, con riguardo all'esigenza di garantire la "tutela dell'unità giuridica". Tuttavia, però, la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 236 del 2004<sup>50</sup>, ha escluso che a tutte le materie contemplate negli Statuti speciali (quale è ovviamente la materia *«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»* assegnata alla Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) dello Statuto speciale) possano essere applicati i

<sup>48</sup> Sul punto si veda la decisione della Corte Costituzionale n. 236 del 2004 ed in particolare quanto stabilito dal punto 4.1 del considerato in diritto: *«La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali»*.

<sup>49</sup> Corte Cost., sent. n. 43 del 2004, 3.3. del Considerato in diritto.

<sup>50</sup> Corte Cost., sent. n. 236 del 2004, 4.1 del Considerato in diritto. Dove la Corte precisa che *«un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei [...] confronti [delle Regioni speciali] e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate»*.

poteri sostitutivi di cui all'art 120, secondo comma, Cost<sup>51</sup>. Tale orientamento, inoltre, è stato confermato – con riferimento alla Regione Valle d'Aosta – nella vicenda legata all'attivazione di un potere sostitutivo straordinario ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. proprio in materia elettorale inerente all'approvazione del decreto legge n. 86 del 2020<sup>52</sup>. In questo senso, il Governo ha stabilito di non procedere con il potere sostitutivo per la regione alpina (la quale avrebbe dovuto indire le elezioni regionali tra il 20 e il 21 settembre 2020) ma tale scelta ha suscitato un ampio dibattito in dottrina tanto che essa, fin da subito, ha ritenuto poco chiare le motivazioni adottate dall'esecutivo<sup>53</sup>. La motivazione del Governo, infatti, è basata sul fatto che la competenza a disciplinare la materia elettorale risulta fondata negli statuti speciali, a seguito delle modifiche di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, e non sul Titolo V Parte II della Costituzione. Da questo assunto, quindi, consegue il fatto che tale materia debba considerarsi esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 120, comma 2, Cost. e quindi il Governo non avrebbe potuto ricorrere allo strumento del potere sostitutivo straordinario, anche al di là delle perplessità sollevate dalla dottrina sul fatto che queste materie ruotino attorno a dei principi fondamentali che devono essere garantite anche alle autonomie speciali<sup>54</sup>.

Da questa recente conclusione, quindi, anche per il caso di specie legato alla Regione Sardegna, appare evidente che i poteri sostitutivi straordinari non siano la strada giusta per sanare le problematiche legate alla mancata indizione delle elezioni provinciali. Di qui, quindi, appare evidente che l'*extrema ratio* per poter sanare tali problematiche costituzionali sia utilizzare i canali della giurisdizione comune e ricorrere al giudice perché, in questo modo, qualora la Regione Sardegna continui a non adempiere al compito di indire le elezioni provinciali o si ostini a prorogare nel tempo l'indizione delle stesse, solo la

<sup>51</sup> M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020.

<sup>52</sup> La vicenda è legata alla successione di atti governativi, finalizzata a far sì che, in tutte le Regioni ordinarie i cui Consigli si sarebbero dovuti rinnovare il 20-21 settembre del 2020, gli elettori potessero esprimere la doppia preferenza di genere. Nell'ambito delle Regioni in parola, la Regione Puglia non ha adempiuto alle note preliminari inviati dal Governo e, in questo modo, l'esecutivo ha redatto un "atto formale di diffida" che la intimava "ad adeguare entro il 28 luglio" le sue norme, riservandosi "di adottare ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge". Tuttavia, l'inerzia della Regione Puglia ha guastato anche tale termine e, di conseguenza, il Governo ha adottato il decreto legge citato che ha introdotto la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi. Per una più puntuale ricostruzione si rimanda a: M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., pp. 1192 ss.

<sup>53</sup> Sulle varie posizioni critiche spicca quella avanzata in: M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *Federalismi.it*, 25/2020.

<sup>54</sup> M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, cit., pp. 1192 ss.

figura giurisdizionale potrebbe accertare l'eventuale violazione dei principi costituzionali più sopra richiamati (quali quelli di sovranità popolare e di elettorato attivo e passivo).

Concludendo, infine, occorre precisare che tutti questi passaggi rischiano di prostrarre la questione ancora più in là nel tempo e, quindi, per quanto il legislatore regionale abbia compiuto alcuni passi verso la legalità costituzionale grazie all'approvazione della legge regionale n. 7 del 2021, non si può non porre in evidenza che la Regione Sardegna dovrebbe al più presto permettere al corpo elettorale di eleggere i propri rappresentanti a livello provinciale evitando così ulteriori rinvii e problemi che non giovano né all'autonomia né alla sovranità popolare e che scongiurerebbero l'intervento della giurisdizione comune la quale rischierebbe, qualora chiamata in causa, di minare la stessa credibilità della Regione dinanzi al resto d'Italia.