

SPUNTI PROBLEMATICI PER UNA STORIA DELL'AREA VASTA IN SARDEGNA. L'ART. 43 DELLO STATUTO SPECIALE E LA SUA ECLISSI

**SIMONE PAJNO\***

**Sommario**

1. La punta dell'*iceberg*. – 2. L'art. 43 dello Statuto speciale di autonomia e la sua genesi. – 3. La volontà delle popolazioni delle province interessate espressa con referendum e il ruolo della legge regionale. – 4. Il problema della competenza a modificare il numero delle province (e del relativo procedimento): gli argomenti in favore dell'applicazione dell'art. 43, secondo comma. – 5. *Segue*: l'argomento della corrispondenza tra province e amministrazioni periferiche dello Stato. Critica. – 6. *Segue*: l'argomento delle "modifiche puntuali". Critica. – 7. Le vicende delle Province sarde dagli anni '70 agli anni 2000, in sintesi. – 8. I *referendum* del 2012 e la abolizione di *tutte* le Province. – 9. La istituzione delle gestioni commissariali. – 10. Le riforme del 2016 e del 2021. – 11. Alcune provvisorie conclusioni.

**Abstract**

*The objective of the essay is to focus on the problem of interpreting Article 43 of the Special Statute of Sardinia, especially with regard to the question of the source of law empowered to modify the number of provinces. The essay argues that, to achieve this result, it is necessary to use the special regional law disciplined by Article 43, which can only be adopted in accordance with the will of the populations of the provinces involved in the legislative process. The essay holds that the contrary opinion, although supported over time by the state institutions and the Sardinian institutional system, is based on a manifest error, that should be clarified by the Constitutional Court.*

**Suggerimento di citazione**

S. PAJNO, *Spunti problematici per una storia dell'area vasta in Sardegna. L'art. 43 dello Statuto speciale e la sua eclissi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Sassari.  
Contatto: [simone.pajno@uniss.it](mailto:simone.pajno@uniss.it)

### 1. La punta dell'*iceberg*

Di recente la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, a seguito di un ricorso proposto in via principale dal Governo, su una disposizione della legge della Regione Sardegna n. 7 del 2021 che disciplinava – in contrasto con l'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia, almeno secondo la prospettazione dell'Avvocatura dello Stato – le modalità di partecipazione del corpo elettorale, tramite referendum, al procedimento di riforma degli enti di area vasta in Sardegna, ed in particolare delle loro circoscrizioni territoriali.

In estrema sintesi – ma sul punto si tornerà successivamente – la citata legge regionale n. 7 del 2021 ha provveduto ad istituire la Città metropolitana di Sassari; ad istituire le Province del Nord-Est Sardegna dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano; conseguentemente, a modificare le circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro, e a sopprimere le Province di Sassari e del Sud Sardegna. La normativa regionale prevede poi che la Giunta approvi uno «*schema di riforma dell'assetto territoriale*», destinato peraltro a recepire le scelte già effettuate negli artt. 3, 4 e 5 della legge regionale n. 7, entro trenta giorni dalla cui pubblicazione nel *Bollettino ufficiale* ciascuno dei comuni coinvolti può esercitare l'iniziativa per il distacco dall'ente nel quale risulta incluso, e per la aggregazione in altro ente di area vasta. In tale contesto, la consultazione referendaria delle popolazioni interessate è ammessa solo nel caso in cui la deliberazione del distacco-aggregazione non sia stata adottata all'unanimità dal consiglio comunale, ovvero – comunque – quando ne faccia richiesta almeno un terzo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune *de quo* (art. 6, commi 2 e 3). Secondo il ricorso governativo tale disciplina contrasterebbe con l'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale di autonomia, ai sensi del quale «*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*», in quanto il coinvolgimento del corpo elettorale è previsto dalla normativa regionale solo come eventuale, e per di più quale strumento per “reagire” ad una volontà legislativa già formatasi, e non invece – come parrebbe necessario sulla base della disposizione statutaria appena citata – quale parte essenziale di un procedimento legislativo rinforzato.

Come si è difesa la Regione dinanzi ad una censura che – almeno a prima vista – parrebbe senz'altro fondata? Gli argomenti spesi dinanzi al Giudice costituzionale sono stati essenzialmente due, funzionalmente connessi ma logicamente indipendenti. Secondo il primo l'art. 43, comma secondo, St. Sard., si applicherebbe solo a «*modifiche territoriali circoscritte*», e non invece a «*ri-forme complessive del territorio*», rispetto alle quali sarebbe del tutto fuori

gioco<sup>1</sup>. Il secondo argomento invece fa leva sulla modifica dello Statuto speciale di autonomia entrata in vigore nel 1993, con la quale la Regione ha acquisito la competenza primaria in tema di ordinamento degli enti locali: il che, comunque, renderebbe «superato» l'art. 43<sup>2</sup>.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 68 del 2022, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sopra sommariamente richiamata, in quanto la stessa era stata proposta con esclusivo riferimento all'art. 6 della legge regionale n. 7 del 2021 – che, come si è visto, detta le specifiche disposizioni concernenti la partecipazione delle popolazioni interessate tramite referendum – e non anche, invece, con riguardo a tutte le disposizioni dalle quali dipendono le modificazioni territoriali. Ciò è stato ritenuto chiaro sintomo di contraddittorietà della prospettazione del ricorso, poiché quest'ultimo partiva evidentemente «dalla premessa che tale normativa sia stata approvata in lesione di una fase procedimentale essenziale». Per di più la menzionata lacuna del ricorso è stata ritenuta tale da precludere, nell'eventualità dell'accoglimento, il raggiungimento delle finalità sottostanti allo stesso, poiché la eventuale caducazione delle norme oggetto del giudizio non avrebbe comunque portato a «restaurare il principio affermato nell'atto di impugnazione, cioè la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate, attraverso il referendum, al procedimento di formazione della legge regionale», non risultando appunto coinvolte nell'impugnazione le disposizioni legislative che concretamente stabilivano (e stabiliscono tutt'ora) il concreto assetto territoriale degli enti coinvolti.

Si potrebbe forse ritenere la vicenda poco significativa, e – fatta comunque salva l'eventualità di una riproposizione della questione (magari meglio formulata) tramite il giudizio incidentale – destinata a chiudersi con la pronuncia appena richiamata. E non è certo escluso che le cose vadano in questo modo. Il nodo problematico che il Governo aveva posto all'attenzione del Giudice costituzionale, tuttavia, rappresenta la punta di un *iceberg* complesso e sfaccettato, che da tempo grava sulle vicende degli enti di area vasta in Sardegna, tanto che non pare azzardato ritenere che qualunque decisione circa l'assetto complessivo degli stessi – in particolare con riguardo ai loro confini territoriali ed al loro numero – se vuole aspirare ad un certo grado di stabilità, non potrà fare a meno di affrontarlo. È infatti evidente che qualunque normativa regionale di riordino di tali enti, a prescindere dalla bontà delle scelte effettuate, non potrà dirsi del tutto al riparo da contestazioni potenzialmente in grado di pregiudicare radicalmente la validità se non si scioglie definitivamente (...per quanto

<sup>1</sup> Sent. n. 68 del 2022, par. 7 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>2</sup> Sent. n. 68 del 2022, par. 8 del *Ritenuto in fatto*.

possano dirsi definitive le cose del diritto) il nodo della fonte competente ad adottare tali scelte, e del procedimento da seguire.

Le questioni cui si accenna, quindi, non sono nuove. Anzi, come si vedrà affondano le proprie radici nel periodo della elaborazione ed approvazione dello Statuto speciale di autonomia. Per molto tempo sono state sottovalutate, “coperte” da un equivoco che solo la giurisprudenza costituzionale è riuscita a chiarire almeno in parte. Nell'ultimo decennio tali questioni sono esplose nella loro complessità, e solo le strettoie di alcune vicende processuali hanno evitato alla Corte di pronunciarsi, come del resto è accaduto nel caso della sent. n. 68 del 2022. Per illustrarle è opportuno fare un po' di storia dell'autonomia regionale, risalendo fino al dibattito in Assemblea costituente e alle posizioni che nella stessa emersero sul tema della modificazione delle circoscrizioni delle province e del loro numero. I nodi essenziali delle questioni erano infatti già lì tutti presenti.

## **2. L'art. 43 dello Statuto speciale di autonomia e la sua genesi**

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 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 congiuntamente all'autodeterminazione delle popolazioni stanziate sul territorio e, in ultima istanza, allo strumento di autogoverno rappresentativo dell'intera collettività regionale, 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, come è noto 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.

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*»<sup>3</sup>. Dalla lettura del comma secondo dell'art. 43, peraltro, emerge chiaramente come tale “pietrificazione” non sia assoluta, poiché la struttura delle tre province “originarie” poteva essere modificata tramite il ricorso alla legge regionale (previo *referendum*) cui competeva la 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.

### **3. La volontà delle popolazioni delle province interessate espressa con referendum e il ruolo della legge regionale**

Lasciando un attimo da canto il tema della individuazione della fonte competente a modificare il numero delle province, può essere opportuno soffermarsi su alcuni aspetti del procedimento stabilito dall'art. 43 St. Sard. per la modifica delle circoscrizioni di queste ultime. Deve infatti esser chiarito *chi* debba essere interpellato mediante *referendum* e in relazione a *che cosa*. Come si vedrà, il punto mantiene una sua stretta attualità.

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, la popolazione di *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 sostanzi 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

<sup>3</sup> G. CONTINI, *Note sulla modificazione, la istituzione di nuove e la soppressione di vecchie province nella Regione sarda*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1957, 153 ss.

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.

Convergono in questa direzione non soltanto gli elementi letterali sopra evocati, ma anche considerazioni di ordine logico-sistematico, poiché se la *ratio* dell'art. 43, secondo comma, St. Sard. 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.

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 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 stanziate 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. Il secondo è quello di regolare, con norme di carattere transitorio, i rapporti che fanno capo, in vario modo e a vario titolo, agli enti interessati dalle variazioni. 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.

#### **4. Il problema della competenza a modificare il numero delle province (e del relativo procedimento): gli argomenti in favore dell'applicazione dell'art. 43, secondo comma**

Il problema più significativo che la interpretazione dell'art. 43, secondo comma, St. Sard. pone è tuttavia connesso più a ciò che non dice che non a quello che dice. Ci si riferisce in particolare al problema se il procedimento sopra sommariamente ricostruito sia destinato ad applicarsi solo ed esclusivamente per le modifiche delle circoscrizioni territoriali che non comportino un mutamento del numero degli enti provinciali, ovvero anche per le modifiche che abbiano tale esito.

Come si è visto, l'intento dell'emendamento Scelba – e il sottotesto ad esso connesso – era proprio quello di privare la legge regionale disciplinata dall'art. 43 St. Sard. della possibilità di modificare il numero delle province. Tuttavia deve subito essere notato come vi siano buone ragioni per ritenere che tale intento non potesse dirsi raggiunto, o, quantomeno, non raggiunto nei termini desiderati.

Un primo argomento in tale senso può essere offerto dalla considerazione dell'art. 43, primo comma, dello Statuto di autonomia. 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<sup>4</sup>. 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 dell'emendamento Scelba, dunque, parrebbe frustrato dalla concreta redazione delle disposizioni qui prese in considerazione, che evidentemente impedivano (ed impediscono) 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<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Il punto è efficacemente evidenziato da L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 5-6.

<sup>5</sup> G. CONTINI, *Note sulla modificazione, la istituzione di nuove e la soppressione di vecchie province nella Regione sarda*, cit., 153 ss.

È peraltro evidente 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



Milita nella stessa direzione, del resto, il tenore testuale del secondo comma dell'art. 43, St. Sard.: dal punto di vista del “significato proprio delle parole” è infatti evidente che nella classe della «*modifica delle circoscrizioni*» provinciali, cui quest'ultima si riferisce, rientrano sia 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, che le modificazioni delle circoscrizioni provinciali non suscumbibili nella categoria “*istituzione di nuove province o soppressione di province esistenti*”, e che, come tali, *non* comportano variazioni nel numero delle province<sup>6</sup>.

Del resto, ove si ragionasse altrimenti, si garantirebbe 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, si giungerebbe a garantire l'autodeterminazione delle

ritenuto da parte della dottrina (S. PAJNO, G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, 303 ss.; M. CECCHETTI, *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.; *contra* P. PINNA *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino, Giappichelli 2007, 130 ss.; O. CHESSA, *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, 2010, 97 ss.; A. ALBERTI, *Il procedimento di revisione dello Statuto sardo e la clausola di adeguamento automatico*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2020, 43 ss.). 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» (G. CONTINI, *Note sulla modificazione*, cit.).

<sup>6</sup> Per questa conclusione anche A. RIVIEZZO, *Ordinamento della Regione e abolizione delle province in Sardegna: de provinciis non est referendum*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013, 7 ss.

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.

### **5. *Segue*: l'argomento della corrispondenza tra province e amministrazioni periferiche dello Stato. Critica**

Secondo la prospettiva fatta propria, come si è visto, anche dalla difesa della Regione Sardegna in occasione della impugnazione dell'art. 6 della legge regionale n. 7 del 2021 – fino al 1993 le decisioni cui si accennava alla fine del precedente paragrafo, concernenti il complessivo assetto degli enti provinciali, sarebbero spettate alla competenza del legislatore statale. Dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993 – la quale, come è noto, ha attribuito alla Regione la competenza in tema di «*ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni*» – tali decisioni spetterebbero invece al legislatore regionale<sup>7</sup>, non dovendosi dunque applicare l'art. 43, secondo comma, St. Sard. tutte le volte in cui è in gioco la variazione del numero di tali enti.

Quali sono gli argomenti che potevano (e possono) essere invocati a sostegno di questa tesi? Il più importante di essi è già stato menzionato più sopra: si tratta dell'invocazione di quell'art. 129 Cost. che 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<sup>8</sup>, 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*»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> P. ZUDDAS, *La soppressione delle Province sarde storiche "originarie"*, in *amministrazioneincammino.it*, 2012, n. 10.

<sup>8</sup> C. AUSIELLO ORLANDO, *Circoscrizioni amministrative ed enti locali nell'ordinamento regionale*, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, I, 1952, 171 ss., nonché in ID., *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1954, 37 ss.

<sup>9</sup> G. CONTINI, *Note sulla modificazione*, cit.

Il punto è stato affrontato *ex professo* dalla sent. n. 230 del 2001, con la quale il Giudice costituzionale ha respinto la ricostruzione del ricorso del Governo secondo la quale – proprio in ragione della necessaria corrispondenza tra province e dimensioni degli uffici periferici dell’amministrazione dello Stato – la riforma statutaria nel 1993 non avrebbe avuto l’“effetto traslativo” della competenza a modificare il numero delle province. La sent. n. 230 giunge a tale esito proprio negando la necessità di tale corrispondenza. Secondo la Corte, infatti, «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»<sup>10</sup>. Nello stesso senso, del resto, si era già espresso da tempo un autorevole studioso quale Umberto Pototschnig, secondo il 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»<sup>11</sup>.

L’argomento, come si vede, andava ritenuto infondato *ab origine*, in quanto basato su un equivoco che gli avvenimenti successivi – ed in particolare la sent. n. 230 del 2001 della Corte costituzionale – hanno avuto modo di chiarire. E se nel 1993 non poteva sostenere una interpretazione della riforma statutaria tale da escludere dalla competenza in materia di circoscrizioni provinciali la modifica del numero delle province, a maggior ragione non poteva essere invocato a fondamento, nel 1948 e negli anni successivi, della tesi che escludeva tale oggetto dal procedimento di cui all’art. 43. Secondo comma, St. Sard.

<sup>10</sup> Sent. n. 230 del 2001, par. 3.2 del *Considerato in diritto*, ove si nota peraltro che 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 (...), 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”».

<sup>11</sup> U. POTOTSCHNIG, *La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo*, in *Le Regioni*, 1983, 135 ss.

### 6. *Segue: l'argomento delle "modifiche puntuali". Critica*

Resta l'argomento delle "modifiche puntuali" – come si è visto anch'esso utilizzato dalla difesa della Regione Sardegna – in base al quale il procedimento "partecipato", a doppia chiave, dell'art. 43, secondo comma, St. Sard. andrebbe utilizzato solo ed esclusivamente per interventi sulle circoscrizioni provinciali che siano circoscritti e limitati, e non invece nel caso in cui si debba procedere ad una complessiva riforma del loro assetto. Al riguardo deve peraltro essere precisato che, anche ove lo si ritenesse fondato, non è affatto detto che tale argomento sarebbe in grado di condurre alla conclusione secondo la quale tutte le volte in cui si muta il numero delle province risulta esclusa l'applicazione dell'art. 43, secondo comma: poiché ben si potrebbe sensatamente ritenere che anche la soppressione di una provincia (ed il suo accorpamento con un'altra provincia esistente), o la nascita di una nuova provincia (per distacco da altra provincia esistente) siano "modifiche puntuali". Si tratta, ad ogni modo, di un argomento che deve essere necessariamente considerato: perché, come si vedrà, negli anni recenti il mutamento del numero delle province sarde è stato effetto, in più occasioni, di interventi che senza alcun dubbio è possibile annoverare tra le "riforme complessive". Ciò che del resto è accaduto anche nel caso della legge regionale n. 7 del 2021, dal quale si è tratto spunto per le presenti note.

Anche contro tale argomento ci sono però contro-argomenti decisivi, che portano senz'altro a scartare l'ipotesi di distinguere competenza e procedimento delle "modifiche puntuali" da quelle delle "riforme complessive". Eccoli esposti sinteticamente.

I. In primo luogo deve essere osservato come nulla, nel tenore testuale della disposizione qui considerata, consenta di differenziare le prime dalle seconde, prefigurando per queste ultime un procedimento normativo diverso. Anzi, un simile esito appare senz'altro estraneo alle possibilità interpretative del testo, isolatamente considerato, potendo essere ipoteticamente giustificato solo alla luce di *altre norme* che in qualche modo contribuiscano alla lettura dell'art. 43, secondo comma.

II. Tuttavia non esistono *altre norme* di rango costituzionale in grado di orientare l'interpretazione di tale disposizione nel senso che qui si contesta. L'unica dalla quale poteva apparentemente venire uno spunto in tal senso era proprio quell'art. 129 Cost.: ma sul tema ci si è già soffermati, per evidenziare quanto tale apparenza fosse ingannevole. È anzi reperibile una norma dal quale si desume chiaramente la necessità di interpretare l'art. 43, secondo comma, nel senso di includere nel suo ambito di applicazione anche le "riforme complessive". Si tratta dell'argomento già brevemente richiamato *supra*, al par. 4: come è stato efficacemente evidenziato in dottrina, infatti, dal primo comma dello stesso art. 43 deriva chiaramente l'impossibilità che una fonte diversa da

quella del secondo comma possa determinare la «modifica della struttura delle tre province storiche “pietrificate”» in tale disposizione<sup>12</sup>.

III. Un ulteriore argomento, di carattere sistematico, deriva poi dalla sent. n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, la quale ha osservato 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*»<sup>13</sup>. Il Giudice costituzionale ha dunque affermato con 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”<sup>14</sup>: 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 nella necessità di far salvo il rapporto tra comunità e territorio, in modo tale garantire che i processi di variazione del secondo non potrebbero che rispecchiare la volontà della prima<sup>15</sup>. È vero che le considerazioni sopra riportate sono state spese dalla Corte con riguardo all'art. 133 Cost., ed al mutamento delle circoscrizioni provinciali nell'ambito delle Regioni ordinarie, e non allo specifico tema che qui ci occupa: ma è altrettanto vero che non ci sono ragioni per distinguere, sotto questo profilo, tra gli enti provinciali esistenti nelle Regioni ordinarie e gli analoghi enti costituiti nelle Regioni ad autonomia particolare<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali della Regione Sardegna*, cit., 6.

<sup>13</sup> Così il par. 12.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, M. NICOLINI, *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, n. 3, 1070 ss.; I. NICOTRA, *La provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle istituzioni locali*, in *federalismi.it*, n. 23 del 2012.

<sup>15</sup> G. C. DE MARTIN *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>16</sup> Non sono mancati, in effetti, tentativi volti ad interpretare anche l'art. 133 Cost. come rivolto esclusivamente a regolare “modifiche puntuali”, e non “riforme complessive”: in tal senso si veda l'autorevole punto di vista espresso da F. Patroni Griffi, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2013, par. 8, il quale esclude l'applicazione dell'art. 133 Cost. al «riordino generale del sistema delle Province» in quanto, ragionando altrimenti, si dovrebbe concludere per la «giuridica impossibilità», per lo Stato, di procedere in tal senso con legge ordinaria (12).

La tesi è di sicuro interesse, anche se non riesce a convincere fino in fondo non solo perché contrasta con quell'approccio di principio che, come si è visto, innerva il tessuto costituzionale, ma anche perché, pure con riferimento alle Regioni ordinarie, non vi è traccia nel testo costituzionale della distinzione tra modifiche “puntuali” e riforme “complessive”. Ad ogni modo, è certamente vero che l'art. 133 Cost. rende estremamente difficile, per lo Stato procedere ad una riforma complessiva delle

### 7. Le vicende delle Province sarde dagli anni '70 agli anni 2000, in sintesi

Rispetto al 1948 il *quadro delle tre "originarie" Province sarde è stato mutato più volte, e talvolta in modo rapsodico e contraddittorio. Le province prima sono diventate 4, poi 8, poi sono state (probabilmente) tutte abolite, per tornare ad essere nuovamente 4 (cui si affiancava una Città metropolitana), ed infine 6 (cui si aggiungono oggi 2 Città metropolitane). Il "basso continuo" di questi ormai numerosi interventi di modifica, però, è proprio la adozione di una prospettiva secondo la quale si ritiene competente ad incidere sul numero degli enti provinciali la legge regionale "ordinaria" (ossia non rinforzata ex art. 43 St. Sard.), per effetto del "trasferimento" a quest'ultima della competenza fin lì (asseritamente) spettante allo Stato a seguito della legge cost. n. 2 del 1993<sup>17</sup>. Secondo il punto di vista che si è provato a motivare nelle pagine che precedono, tale opinione era sin dall'inizio gravata da un equivoco, che ha impedito di riconoscere la necessità di utilizzare, a questo fine, il procedimento disciplinato dall'art. 43 St. Sard. Ciononostante tale opinione continua ad essere diffusa, e soprattutto condivisa nelle sedi istituzionali.*

*La prima volta in cui si è intervenuti sul numero delle province sarde risale al 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. Questa volta, invece, l'iniziativa fu coronata da successo, prendendo corpo e sostanza giuridica nella legge dello Stato n. 306 del 1974<sup>18</sup>. 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,*

circoscrizioni provinciali: e tuttavia tale assetto deriva proprio dal particolare rilievo riconosciuto dal nostro diritto costituzionale, di quel "principio del consenso" richiamato nel testo, e al quale ha fatto implicitamente rinvio anche la citata sent. n. 220 del 2013. Si può certo ritenere – e l'ipotesi ha senz'altro una sua plausibilità – che l'assetto appena richiamato non sia soddisfacente, risultando maggiormente conforme all'interesse generale la possibilità, per lo Stato, di procedere ad un riordino complessivo delle circoscrizioni anche senza il consenso delle popolazioni interessate: ma a tale esito bisognerebbe giungere per il tramite di una riforma costituzionale. E analogamente deve ragionarsi anche – per quel che qui è di più prossimo interesse – per la Regione Sardegna.

<sup>17</sup> Cfr. A. RIVIEZZO, *La provincia, la città metropolitana, il comune e l'unione di comuni*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 261, che definisce un «fatto curioso» (oltreché, comprensibilmente, «preoccupante») ciò che invece è frutto di una ben precisa posizione interpretativa delle disposizioni vigenti, come si è visto.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione della vicenda cfr. A. RIVIEZZO, *La provincia, la città metropolitana, il comune e l'unione di comuni*, cit., 257.

*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».*

*La tappa successiva della tormentata storia delle Province in Sardegna è invece quella, già più volte citata, dell'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.*

*La Regione ha esercitato la competenza legislativa acquisita nel 1993 con la legge regionale n. 4 del 1997, che nel Capo I disciplina una procedura volta al “grande riordino” delle province. Si tratta di un procedimento certamente coordinato dal centro, non privo di intensi momenti collaborativi con le comunità interessate, che comunque – nonostante questi ultimi – non può essere ritenuto rispettoso del 43 secondo comma, St. Sard., poiché il referendum tramite il quale queste comunità sono chiamate a pronunciarsi sono solo eventuali, risultando necessari solo quando l'iniziativa conforme allo schema di assetto provinciale approvato dalla Giunta regionale non abbia ricevuto l'approvazione unanime del consiglio comunale<sup>19</sup>. Finalmente, con la legge regionale n. 9 del 2001 il “grande riordino” ha visto la luce. L'art. comma 1, 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»<sup>20</sup>.*

<sup>19</sup> Il Capo II della legge regionale n. 4 del 1997 detta invece quella che a tutti gli effetti può essere letta come una credibile attuazione dell'art. 43 secondo comma, St. Sard., rivolta a disciplinare le modifiche territoriali successive al complessivo riassetto di cui al Capo I, sia con riferimento a quelle modifiche che non comportino variazioni del numero degli enti, sia con riferimento a quelle che invece le comportino. Quanto a queste ultime, rispetto al modello della disposizione statutaria citata si segnala soltanto la necessità del «consenso dei tre quarti dei consigli di comuni facenti parte delle province interessate dalle variazioni territoriali», non previsto dall'art. 43 (art. 19, comma 6).

<sup>20</sup> 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

### 8. I referendum del 2012 e la abolizione di *tutte* le Province

Se l'istituzione delle "nuove province" avvenuta con la legge regionale n. 9 del 2001 aveva dato espressione ad una istanza di autogoverno presente in realtà locali che non si riconoscevano del tutto nelle province "tradizionali" – dando però luogo però a problemi non indifferenti sul piano dell'organizzazione amministrativa e della loro adeguatezza rispetto ai compiti e alle responsabilità che erano loro affidate – i tempi dovevano cambiare repentinamente, lasciando il passo a quell'ardore demolitorio nei confronti dell'istituzione provinciale – ritenuta, a torto o a ragione, grave fonte di sprechi e inefficienze nel sistema della pubblica amministrazione – che, nell'ordinamento generale, ha portato prima a vari interventi normativi volti a circoscriverne i costi e a ridurne le funzioni, e poi al ben noto tentativo di eliminarla dal sistema istituzionale della Costituzione. Oggi c'è qualche segno di una (nuova) inversione di tendenza. Ma nel 2012 per le province la tempesta infuriava, e gli enti territoriali sardi ne furono travolti, subendo peraltro danni ben maggiori di quelli riportati dagli omologhi enti delle Regioni ordinarie.

Il 6 maggio 2012 gli elettori sardi infatti furono chiamati alle urne per pronunciarsi su quattro quesiti referendari, il cui fine politico fondamentale consisteva nella soppressione delle "nuove" province e nel ritorno allo *status quo* precedente alla loro istituzione. In particolare, i quesiti proponevano la abrogazione della legge regionale n. 4 del 1997, più sopra evocata, delle leggi regionali nn. 9 del 2001 e 10 del 2002, concernenti la istituzione delle "nuove" province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, nonché della deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999 contenente la «*previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4*». L'esito della consultazione fu positivo, giungendosi però in tal modo non solo alla soppressione delle province istituite nella Regione Sardegna dalla legge regionale n. 9 del 2011, ma anche – e questa è una particolarità della vicenda che

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*».



merita di essere segnalata – 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. Ciò è dipeso da quello che è possibile definire una *aberratio ictus*: 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, anche nei confronti dell'*unico atto* che stabiliva i confini territoriali *di tutti gli enti provinciali* – ossia la deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999<sup>21</sup> senza che fosse possibile la reviviscenza della disciplina previgente<sup>22</sup>. 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 – loro elemento costitutivo e indefettibile<sup>23</sup> – 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<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> 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 individuando la loro concreta delimitazione territoriale citata nel testo, a sua volta oggetto dell'abrogazione referendaria dichiarata con il decreto presidenziale n. 71/2012. Alla delibera in esame faceva peraltro 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*».

<sup>22</sup> In base all'ormai ben noto insegnamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, l'abrogazione referendaria di una norma non determina la reviviscenza della norma a sua volta, e a suo tempo, abrogate da quella colpita dalla consultazione popolare (cfr., sul punto, la ormai celebre sent. n. 13 del 2012). Da ciò dunque 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.

<sup>23</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi, in federalismi.it*, n. 8 del 2014.

<sup>24</sup> Va evidenziato, dunque, che gli effetti soppressivi di tutti gli enti provinciali avevano 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

Alla luce di quel che si è detto nei paragrafi precedenti, peraltro, di per se stesso lo strumento del referendum abrogativo sarebbe stato da ritenere inidoneo a raggiungere l'obiettivo sopra richiamato – ossia a ripristinare l'assetto imperniato sulle 4 province storiche – in quanto fonte non competente a modificare le circoscrizioni degli enti provinciali sardi ai sensi dell'art. 43, secondo comma, St. Sard. Va da sé, infatti, che il referendum contemplato da tale disposizione ha oggetto, soggetti e natura profondamente diversa da quelli del referendum abrogativo, il secondo non potendo dunque in alcun modo essere ritenuto “sostitutivo” del primo. L'art. 43 prevederebbe infatti 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. Il referendum non dovrebbe essere dunque di tipo abrogativo, configurandosi invece quale presupposto necessario di una speciale legge rinforzata. Inoltre – sulla base della disposizione statutaria *de qua* – non si sarebbe dovuto proporre a tutto il corpo elettorale sardo il medesimo quesito, inerente il complesso delle modifiche territoriali, dovendosi viceversa proporre alle singole collettività specificamente interessate dalla singola modifica unicamente un quesito inerente quest'ultima. Risulta dunque evidente come in quel passaggio cruciale della recente storia istituzionale dell'Isola (che, come si vedrà, ancora oggi influisce sulle vicende dell'area vasta in Sardegna) ancora una volta si sia ignorato il tema della fonte competente ad incidere sull'assetto territoriale degli enti provinciali, e che il ricorso governativo proposto avverso la legge regionale n. 7 del 2021 aveva provato a portare all'attenzione del Giudice costituzionale.

In effetti non sono mancati tentativi di reagire in via giurisdizionale alla abrogazione referendaria delle Province, nonché alle vicende conseguenti, di cui si fornisce una breve ricostruzione nel paragrafo successivo, giungendosi per quelle vie anche a far sollevare in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, nella parte in cui prevedeva che, nelle province soppresse a seguito dei referendum abrogativi svoltisi il 6 maggio venissero nominati commissari straordinari per assicurare «*la continuità dell'espletamento delle funzioni*», a causa della illegittimità derivata – per violazione dall'art. 43, secondo comma, St. Sard. – dalla illegittimità costituzionale della abrogazione

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 disegnava 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.

referendaria degli enti provinciali, nonché per contrasto «con gli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione» in ragione della introduzione di «una illegittima causa di scioglimento anticipato della Provincia del Medio Campidano e, quindi, una inammissibile interruzione dell'ordinaria durata del mandato dei suoi organi eletti». Come nel caso della sent. n. 68 del 2021, tuttavia, il Giudice costituzionale non ha ritenuto l'atto introduttivo del giudizio idoneo a dar luogo ad una decisione nel merito, concludendo nel senso di una ingloriosa inammissibilità delle questioni sollevate, una a causa della non pertinente individuazione del relativo oggetto, e l'altra per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

### 9. La istituzione delle gestioni commissariali

All'indomani delle consultazioni popolari – e prima della adozione dei decreti dichiarativi dell'esito dei referendum – le istituzioni regionali hanno peraltro “scoperto” gli aspetti problematici su cui sopra ci si è soffermati, che pure erano già stati evidenziati a più riprese e con vari modi nel dibattito politico e scientifico. Merita al riguardo di essere menzionato il parere che sul tema venne prontamente reso, su formale richiesta del Consiglio regionale sardo, da quattro esperti in materie giuspubblicistiche<sup>25</sup>, nei quali si perveniva in sostanza alle conclusioni rapidamente illustrate nel paragrafo che precede. 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».

<sup>25</sup> SI trattava, in particolare, del prof. avv. Benedetto Ballero, prof. Pietro Ciarlo, avv. Gianni Contu, prof. avv. Andrea Deffenu.

Acquisito tale parere, il Consiglio regionale sardo si è prontamente mosso di conseguenza, ed – evidentemente – sulla sua base, approvando la legge regionale n. 11 del 2012, efficace a partire dal giorno stesso della sua pubblicazione, ossia un giorno prima dei decreti presidenziali dichiarativi dell'esito dei referendum e pubblicati contestualmente. Tale atto normativo, «*in via provvisoria*», ed «*in attesa*» di «*un nuovo assetto*», affidava 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*» (art. 1). Alla legge regionale n. 11 del 2012 aveva poi fatto seguito la successiva legge n. 15 del 2013,

Come si vede, il Consiglio regionale non ha potuto fare a meno di prendere atto almeno di alcuni dei problemi di costituzionalità che affliggevano il risultato referendario. Tuttavia, non si può certo ritenere che abbia provveduto adeguatamente. Al riguardo deve innanzi tutto essere rilevato che – ovviamente – nonostante la coincidenza delle persone fisiche cui era affidata la gestione delle funzioni amministrative con i titolari degli organi elettivi, questi ultimi non operavano più come istituzioni di autogoverno delle comunità provinciali (che non esistevano più), ma come organi commissariali *ex lege* di una gestione provvisoria per di più delle sole funzioni amministrative una volta spettanti all'ente territoriale. Ed in effetti – a conferma di questo rilievo – le vicende successive hanno visto la nomina di commissari regionali in sostituzione dei titolari degli organi elettivi, prima per le gestioni subentrate alle c.d. “nuove province”, poi anche per le gestioni relative alle “province storiche”. Questa situazione si è peraltro protratta fino ad oggi, pur nel succedersi sincopato e vagamente goffo di “gradi riforme” degli enti di area vasta, privando dunque per lungo tempo le comunità territoriali del loro diritto di autogoverno<sup>26</sup>.

#### **10. Le riforme del 2016 e del 2021**

Il sistema istituzionale sardo negli ultimi anni ha infatti proceduto a ben due “riforme complessive” degli enti territoriali minori, ed in particolare degli enti di area vasta. Al riguardo devono essere menzionate la legge regionale n. 2 del 2016, e – da ultimo – la già più volte evocata legge regionale n. 7 del 2021. Per le finalità del presente contributo non è necessario ricostruire analiticamente i contenuti dell'una e dell'altra. Sul punto può essere sufficiente osservare quanto segue.

<sup>26</sup> Tali vicende ricostruite da M. CORRIAS, *Il continuo rinvio delle elezioni provinciali in Sardegna e la legge regionale n. 7 del 2021*, nel presente numero di *Questa Rivista*..

La legge n. 2 del 2016 punta a realizzare un complessivo riassetto delle autonomie comunali, affidandolo ad un apposito «*Piano di riordino territoriale*», cui è assegnato anche il compito di riorganizzare la dimensione intercomunale tramite la pianificazione di un complesso sistema di enti a base associativa qualificati “unioni”, “reti urbane” e “reti metropolitane”. Per il governo dell’area vasta si prefigura invece un esito finale in cui – a seguito di una ipotizzata riforma dello Statuto speciale – non appaiono più le Province. In via transitoria – fino al verificarsi di questo evento chiaramente “molto” *incertus an et quando*, per utilizzare un eufemismo – si dispone il ripristino delle province riconosciute dallo Statuto e dalla legge statale, fatta eccezione per la provincia di Cagliari, la quale viene sostituita dalla provincia del Sud Sardegna, che risulta dalla “sottrazione” alla prima del territorio della neo-istituita Città metropolitana di Cagliari. A seguito della legge n. 2 del 2016, dunque, l’assetto dell’area vasta è il seguente: vengono re-istituite le province di Nuoro, Sassari e Oristano; viene istituita la città metropolitana di Cagliari; infine, la provincia di Cagliari – che evidentemente non include più il territorio ora ricompreso in quest’ultima – viene ri-denominata provincia del Sud Sardegna. Tutti i confini territoriali di tali enti vengono direttamente individuati dalla legge regionale n. 2 del 2016 (artt. 17 e 25)<sup>27</sup>, tramite il riferimento alle circoscrizioni preesistenti rispetto alla data di entrata in vigore della legge n. 9 del 2001 (istitutiva delle c.d. “nuove province”, come si ricorderà), cui vengono apportate alcune variazioni. Infine – come si accennava più sopra – si perpetua il regime di commissariamento per i rinnovati enti provinciali (art. 24)<sup>28</sup>.

Infine, l’ultimo atto (almeno ad oggi) di questa tormentata vicenda, sul quale già ci si soffermava nel primo paragrafo del presente contributo. La legge regionale n. 7 del 2021 istituisce la Città metropolitana di Sassari, nonché – per sottrazione, analogamente a quanto era successo del 2016 per la Città metropolitana di Cagliari – la provincia del Nord-est Sardegna; istituisce inoltre le province dell’Ogliastra, del Silcis Iglesiente e del Medio Campidano; modifica conseguentemente le circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della provincia di Nuoro; infine, sopprime le province di Sassari e del Sud Sardegna. Le circoscrizioni dei predetti enti territoriali sono individuate dalla legge stessa – cui si prevede che segua un atto amministrativo attuativo – fatta comunque salva la possibilità, per i singoli comuni, di esercitare l’iniziativa per il distacco da un ente e l’aggregazione ad un altro, prevedendosi la necessità di procedere a referendum delle popolazioni dei comuni solo se

<sup>27</sup> Può essere opportuno precisare che alle previsioni legislative regionali è comunque previsto che faccia seguito un atto attuativo approvato dalla Giunta regionale di individuazione in concreto delle circoscrizioni.

<sup>28</sup> Ai sensi dell’art. 24 gli amministratori straordinari sarebbero dovuti rimanere in carica fino al 31 dicembre 2016. Tale termine è stato successivamente prorogato più volte.

l'iniziativa non sia stata adottata all'unanimità, o se lo richiede almeno 1/3 degli elettori comunali.

### **11. Alcune provvisorie conclusioni**

Il breve *excursus* sulle recenti vicende dell'area vasta in Sardegna ha mostrato chiaramente come, da almeno un ventennio, nelle sedi istituzionali isolane sia maturata la convinzione indiscussa di poter procedere alla modifica delle circoscrizioni e del numero delle Province tramite una legge regionale "ordinaria", senza dunque dover seguire il procedimento rinforzato previsto dall'art. 43, secondo comma, Cost. Per di più anche il primo comma di tale disposizione costituzionale pare non godere di adeguata considerazione, posto che – come si è visto più sopra – lo stesso prevede quali enti necessari (anche) le province di Cagliari e Sassari, che forse un po' sbrigativamente sono state eliminate e sostituite ciascuna in parte da una città metropolitana, ed in parte da una provincia di nuova istituzione.

Ora come si è visto più sopra, tale convinzione non è certo maturata all'improvviso, ed anzi si lega con continuità all'idea, emersa già in Assemblea costituente, secondo la quale la competenza a modificare il numero delle Province non rientrasse nella previsione statutaria sopra menzionata, ma spettasse originariamente alla legge statale, per esser poi trasferita alla legge regionale "ordinaria" a seguito della riforma statutaria del 1993. Si sono esposti più sopra gli argomenti che – a parere di chi scrive – conducono senz'altro a ritenere non convincente tale ricostruzione, e qui non vi si tornerà. Il punto che però appare qui rilevante è che le critiche al convincimento diffusosi nel sistema istituzionale sardo non sono semplicemente il frutto di (più o meno) isolati percorsi della riflessione dottrinale, i quali – come peraltro sovente avviene – ben potrebbero lasciare il tempo che trovano, restando confinate nelle riviste scientifiche e nei convegni universitari.

Tutto al contrario, come si accennava la tesi qui sostenuta è stata portata avanti in un complesso e articolato contenzioso nel cui ambito si è provato a contestare la legittimità dei referendum del 2012, dei loro effetti, nonché della legge regionale istitutiva delle gestioni commissariali in sostituzione degli enti provinciali aboliti, ed ha anche avuto accesso alla Corte costituzionale, la quale non ha però ritenuto di potersi pronunciare nel merito delle questioni sollevate. Le vicende successive alla approvazione della legge regionale n. 7 del 2021 hanno poi mostrato come anche il Governo ritenga costituzionalmente necessario che la riforma degli enti di area vasta in Sardegna segua la procedura prevista dall'art. 43, secondo comma, dello Statuto speciale, nonostante anche in tale circostanza la questione proposta dinanzi alla Corte non sia riuscita ad ottenere una decisione nel merito. Eppure il problema rimane. Ignorarlo equivale a mettere la polvere sotto il tappeto, poiché in assenza di una parola chiara

sul punto da parte del Giudice costituzionale non solo l'attuale assetto degli enti di area vasta nell'Isola appare esposto al rischio della contestazione della sua legittimità costituzionale, ma – proprio in ragione della solidità del convincimento maturato presso le istituzioni regionali – qualunque modifica diversa dalle quelle puntuali variazioni territoriali non in grado di modificare il numero degli enti sarebbe probabilmente gravata dallo stesso limite. Con la sent. n. 230 del 2001 il Giudice costituzionale ha chiarito come il fallace argomento della necessaria corrispondenza tra circoscrizioni provinciali ed amministrazioni statali periferiche non potesse condurre ad interpretare la riforma costituzionale del 1997 nel senso di escludere dalla competenza regionale anche il mutamento del numero degli enti; oggi pare necessario svolgere il ragionamento contenuto nella sent. n. 230 fino alle sue ultime conseguenze, evidenziando come tale argomento non potesse (e non può) neanche sostenere l'interpretazione restrittiva dell'art. 43, secondo comma, St. Sard., e concludendo dunque che – almeno a diritto costituzionale vigente – qualunque variazione delle circoscrizioni territoriali degli enti provinciali rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

Si è detto in apertura del presente contributo che la circoscritta questione decisa nel senso della inammissibilità con la sent. n. 68 del 2021 rappresenta la punta di un *iceberg*. Si è mostrato nelle pagine che precedono come, nelle acque appena al di sotto della linea di galleggiamento di quest'ultimo, si agiti una questione complessa e risalente nel tempo, dalla cui soluzione dipende inevitabilmente la stabilità del sistema istituzionale sardo. C'è però un altro livello problematico cui accennare, ancora più in profondità, poiché non ci si può nascondere che la posizione che qui si contesta, nonostante sia decisamente priva delle necessarie basi giuridiche, dal punto di vista della politica del diritto appaia ben comprensibile. Non vi è dubbio, infatti, che il procedimento predisposto dall'art. 43 St. Sard. appaia davvero defaticante, e per nulla certo negli esiti, ove si ritenga necessario procedere a quella “riforma complessiva” degli enti territoriali cui più volte si è fatto riferimento. E che di tale riforma ci sia un gran bisogno, non soltanto in Sardegna ma anche nell'ordinamento generale, è provato non solo dal dibattito ormai consistente in tal senso, ma anche dal tentativo effettuato nel 2012 dal Governo Monti, con il d.l. n. 188 del 2012, non convertito.

Ebbene, sul punto occorre prendere atto che la disciplina costituzionale ad oggi vigente è complessivamente improntata a quel principio di autodeterminazione delle collettività territoriali evocato dalla sent. n. 220 del 2013 e che la dottrina ha definito “principio del consenso”<sup>29</sup>. Come chiariva Gianni De

<sup>29</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, M. NICOLINI, *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, cit.

Martin già nella sua monografia del 1984, 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»<sup>30</sup>. Questa presa d'atto non può che essere la premessa necessaria per discutere criticamente la perdurante opportunità di tale assetto, per valutare – nelle sedi democratiche a ciò deputate – se non sia invece preferibile che, almeno ad alcune condizioni, oggi il “principio del consenso” ceda all'esigenza di consentire una razionale e complessiva riforma delle articolazioni territoriali degli enti di area vasta progettata dal centro, sia esso un “centro” regionale o statale: ma a tale esito bisognerebbe giungere per il tramite di una riforma costituzionale. E analogamente deve ragionarsi anche – per quel che qui è di più prossimo interesse – per la Regione Sardegna.

<sup>30</sup> Ci si riferisce al già citato *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè.