

L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NELLA REGIONE SARDEGNA*

LAURA BUFFONI**

Sommario

1. La seduzione dell'Uno. – 2. La 'forma' dell'ordinamento degli enti locali. – 2.1. Le lacune e l'omologazione. – 2.2. L'istituzione di Città metropolitane (e Province). – 2.3. L'elezione di primo grado di Città metropolitane e Province. – 3. Le fonti locali del diritto. – 4. Le funzioni amministrative. – 5. I controlli. – 6. Il Consiglio delle autonomie locali.

Abstract

The essay moves from the form of special autonomy in Sardinia to propose the implementation of the speciality's performances, according to the 2001 reform of Title V of Constitution. In this perspective, the paper analyzes some fundamental issues of "special regionalism" emerging from the scientific debate.

Suggerimento di citazione

L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Lo scritto costituisce il testo dell'Audizione resa innanzi alla Commissione Autonomia del Consiglio regionale della Sardegna in data 17.9.2019, con oggetto "*La riforma dell'ordinamento regionale degli enti locali della Sardegna*".

** Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Giurisprudenza.

Contatto: labuffoni@uniss.it

1. La seduzione dell'Uno

L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna è una parte dell'ordinamento di autonomia che riflette bene l'idea e la pratica di specialità che ha sostanziato l'autonomia sarda.

Mostra come, teoricamente, la specialità sarda abbia presupposto la logica garantistico-difensiva della propria autonomia, la costruzione dell'identità speciale come separatezza e, quindi, abbia accettato l'esistenza del Centro, dell'Uno, statale e regionale, assai lontano dall'ipotesi pluralista delle autonomie territoriali¹. Riconoscersi, identificarsi, nella propria separatezza da qualcosa presuppone sempre quel qualcosa che, immancabilmente, diviene il centro, il modello, di ciò che si separa.

Nella pratica, questa autonomia ha mutuato il modello organizzativo statale, ora direttamente, attraverso l'omologazione al diritto comune, ora indirettamente, attraverso la deroga, che, come ogni deroga, presuppone la regola, il modello. La specialità come singolarità, separazione dalle altre regioni, ha impedito di conoscere altri modelli, altre forme.

Ma la costruzione dell'autonomia come deroga o omologazione al diritto comune vigente, anche ove questo sia, per contingenti ragioni di diritto positivo, l'avanguardia dell'autonomia, non implica nessuna 'specialità'.

La specialità, pena il suo non senso, è, deve essere, secondo la lettera dell'art. 116 della Costituzione, forma e condizione 'particolare' di autonomia, l'altro', l'incomparabile. La sua identità deve essere, con un ossimoro, la differenza. Nell'unità plurale differenziarsi non è più escludersi perché non ci sono altro che differenze. Questa conclusione potrebbe gettare nel panico perché porterebbe a dire che nessuna identità può in verità definirsi *auto-noma*, perché il *nomos* che la regge non può che scaturire da uno scontro/incontro tra identità, da uno *scarto differenziale*. Ma questo non accade se si abbandona l'idea di autonomia come separatezza, singolarità.

Dopo la sua rivendicazione, provo a 'praticare' l'autonomia speciale, a lavorare negli interstizi del diritto positivo, nelle 'aperture', per dare una forma differente all'autonomia locale speciale a diritto costituzionale vigente. Ove ciò non sia possibile, si proporranno interventi di 'manutenzione' dell'ordinamento regionale.

2. La 'forma' dell'ordinamento degli enti locali

L'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto, modificato dall'art. 4, l. cost. n. 2/1993, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva regionale la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». I limiti sono l'armonia con la

¹ P. PINNA, *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, §§ 1 e 3, in corso di pubblicazione per i tipi della Giappichelli.

Costituzione, nelle parti non derogate-sostituite dallo Statuto-legge costituzionale, l'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato.

Lo Statuto attribuisce alla Regione forme di autonomia più ampie di quelle proprie del diritto costituzionale comune.

La competenza statutaria comprende la materia dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, ovvero la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e delle relative circoscrizioni².

La lettera dell'art. 3 include, a rigore, anche ambiti materiali ulteriori rispetto a quelli enumerati nella Costituzione, quali le funzioni non fondamentali degli enti locali, la loro struttura amministrativa, le forme (enti e funzioni) associative (comunità montane, unioni di comuni, etc..) e i rapporti tra regioni e enti locali non pregiudicati dallo Statuto o, comunque, conformati dalle norme più favorevoli della l. cost. n. 3 del 2001.

Per i contenuti ulteriori, rimessi nel diritto regionale comune alla potestà legislativa regionale residuale, però, valgono i soli limiti dell'art. 117, comma 1, della Costituzione e non quelli dell'art. 3, comma 1, dello Statuto. Questo significa vivisezionare la materia statutaria. Ma per la Corte costituzionale la competenza residuale è più ampia di quella primaria prevista dallo Statuto speciale, cosicché quando la stessa materia rientra nella potestà esclusiva della regione speciale e in quella residuale della regione ordinaria, in forza della clausola di adeguamento automatico dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, essa è assoggettata ai limiti disposti dall'art. 117 della Cost. e non a quelli statutari. Quindi, non valgono quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato³.

Infine, per delimitare la competenza legislativa in questione va risolta la relazione tra l'art. 3, comma 1, lett. b) e le disposizioni del Titolo V dello Statuto e, specificatamente, quelle di cui agli artt. 45, 46 e 43.

La competenza legislativa primaria dell'art. 3 include, materialmente, quella di cui agli originari artt. 45 e 46 che, già prima della legge costituzionale n. 2 del 1993, attribuivano alla legge regionale, rispettivamente, l'istituzione nel proprio territorio di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni, nonché la disciplina dei modi e limiti del controllo da parte di organi della regione sugli atti degli enti locali.

² Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 1957, che ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nella materia ordinamento degli enti locali e sent. n. 84 del 1997, che ha presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali. Più di recente cfr. Corte cost., sentt. nn. 48 del 2003 e 373 del 2007.

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 274 del 2003.

Per il caso specifico regolato dall'art. 45, la legge regionale deve rispettare l'aggravio della consultazione delle popolazioni interessate, in quanto le modifiche e le integrazioni apportate allo Statuto dalla legge costituzionale n. 2/1993 non hanno determinato alcuna abrogazione implicita o tacita dell'art. 45.

Per l'art. 46, la questione è più complicata. Ci limitiamo ad accennarne i termini. La validità o, comunque, la vigenza dell'art. 46 è incerta dopo la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001. Si potrebbe sostenerne l'invalidità costituzionale per violazione dell'art. 114 della Costituzione. Ciò presuppone la soluzione di due problemi. Significa decidere che lo statuto-legge costituzionale è fonte subordinata alla Costituzione al di fuori dell'ambito materiale delle forme e condizioni particolari di autonomia e porre l'art. 114, per la sua lettera e la sua posizione nel Titolo V, come principio costituzionale inderogabile. Ove, invece, si ritenga lo statuto speciale una legge costituzionale come le altre, non a competenza materialmente limitata, potrebbe argomentarsi la sua invalidità solo ricorrendo alla controversa dottrina dei principi supremi e alla qualificazione del principio pluralista come principio supremo e ricavando dal principio pluralista la regola del divieto di controlli di legittimità (statali o regionali) sugli enti locali. Ma nessuno 'sa' quali siano i principi supremi. In ogni caso, questa conclusione, raggiunta in ambedue i modi, è azzardata: sconta il salto logico di trarre da una norma costituzionale così generale da essere definita principio di 'sistema' o finanche supremo una norma speciale idonea a determinare l'incostituzionalità della norma statutaria sui controlli. Si potrebbe, in alternativa, ritenere l'art. 46 abrogato (inapplicabile o sospeso), in forza della clausola di maggior favore, per effetto dell'abrogazione, *ex art.* 138, dell'art. 130 della Costituzione. Ma anche questo implica la risoluzione di diverse questioni tutt'altro che pacifiche. Presuppone, innanzitutto, la fungibilità tra il procedimento di revisione *ex art.* 138 e quello previsto dall'art. 54 dello Statuto speciale per le modificazioni statutarie. Anche ove si risolvesse positivamente questo problema pregiudiziale, l'abrogazione disposta dall'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3 del 2001, poi, potrebbe interpretarsi quale mera de-costituzionalizzazione del controllo intersoggettivo. Dall'abrogazione di una disposizione costituzionale non può desumersi un precetto eguale e contrario a quello abrogato e, comunque, quel precetto non è a contenuto vincolato: vi è uno scarto nel dedurre dall'abrogazione della disposizione che istituisce una forma di controllo il divieto di quel controllo. In questa ipotesi, non si darebbero conseguenze per le norme statutarie. La norma abrogatrice può intendersi come norma che pone la regola dell'abolizione dei controlli preventivi di legittimità e di merito sulle autonomie locali⁴ solo se la si ritiene direttamente coimplicata dalla pari costitutività degli enti territoriali di cui all'art. 114. In questo caso,

⁴ Come ha ritenuto Corte cost., sentt. nn. 106 del 2002 e 64 del 2005.

allora, una volta risolte tutte le altre questioni qui appena sfiorate, potrebbe affermarsi che l'art. 46 – stante la sua sostanziale identità con la norma costituzionale – è abrogato: si tratterebbe di un'ipotesi agevolmente assimilabile all'antinomia e, quindi, risolvibile con la clausola di maggior favore. L'abrogazione, infatti, di certo avvantaggia gli enti locali, ma non svantaggia, in pari misura, l'ente Regione. Non significa attribuzione della funzione di controllo allo Stato, che, questa sì, limiterebbe l'autonomia regionale: per effetto dell'abrogazione quel controllo è abolito, non diversamente dislocato.

La questione potrebbe, però, essere priva di conseguenze normative. Ove anche si consideri l'art. 46 valido o vigente, rileva che la disposizione statutaria prevedeva il limite dell'armonia «coi principi delle leggi dello Stato» e delineava, quindi, una potestà legislativa regionale ripartita. Ma la ascrizione della materia dell'ordinamento degli enti locali, in cui rientra la materia del controllo sugli enti locali, alla potestà legislativa primaria ha, comunque, implicitamente abrogato, per incompatibilità, il limite proprio della potestà ripartita⁵.

Complicato è pure il rapporto tra l'art. 3 e l'art. 43. Il primo comma dell'art. 43, che dispone che «le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali», è limite sostanziale alla legge regionale *ex art. 3, comma 1, lett. b)*: la legge regionale che ha fondamento nello Statuto deve rispettare la fonte che la istituisce e, quindi, la regola in essa contenuta dell'art. 43, la conservazione della forma e dell'estensione delle tre province storiche pre-repubblicane. Il secondo comma dell'art. 43, che consente la «modifica» con legge regionale, aggravata dal previo referendum, delle circoscrizioni e delle funzioni delle province, è norma speciale che, rispetto alla competenza legislativa generale dell'art. 3, individua uno speciale procedimento legislativo rinforzato per (tutte) le modificazioni delle circoscrizioni e delle funzioni provinciali. Potrebbe sostenersi che il secondo comma regoli il caso specifico della sola modifica, in diminuzione o aumento, dei confini delle circoscrizioni territoriali delle province esistenti, con conseguente trasferimento alla legge regionale generale dell'art. 3, comma 1, lett. b) del caso della istituzione di nuove province e della soppressione di quelle esistenti⁶. È l'argomento che fa leva sull'intenzione dei costituenti. L'approvazione in Assemblea costituente dell'emendamento Scelba all'art. 43, che aveva eliminato dal

⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 21 del 1985 e 360 del 1993 e, con specifico riferimento alla Regione Sardegna, sent. n. 415 del 1994, ove si considera che «dagli artt. 43-46 emerge chiaramente che i controlli sugli atti sono da considerarsi materia dell'ordinamento di tali enti, nel cui ambito trovano espressa collocazione e specifica disciplina [...] Si può, quindi, concludere che la materia del controllo sugli atti di cui all'art. 46 dello Statuto sardo rientra a pieno titolo nell'oggetto contemplato dalla lettera b) dell'art. 3 dello statuto stesso. Con la conseguenza che la natura della potestà legislativa regionale in ordine alla materia dei controlli, dopo la riforma operata dalla legge costituzionale, diventa esclusiva e, quindi, regolata dalla lett. b) dell'art. 3 dello Statuto».

⁶ Questa pare l'interpretazione accolta in Corte cost., sent. n. 230 del 2001.

secondo comma il riferimento esplicito alla variazione del «numero» delle province, significava, probabilmente, per gli autori dello statuto-legge costituzionale la sottrazione alla legge regionale aggravata e, allora, l'attribuzione alla legge statale della decisione concernente il numero delle province e, dunque, l'eventuale loro istituzione e/o soppressione⁷. Ma tale interpretazione dell'art. 43 è sbagliata. L'*original intent* è criterio di interpretazione che non può che recedere innanzi al significato proprio delle parole e alla loro connessione. Alla lettera, «modifica» significa sia sottrazione che aggiunta o semplice variazione. Ma, soprattutto, la connessione con il primo comma esclude l'interpretazione restrittiva del termine modifica secondo le supposte intenzioni del legislatore: l'istituzione di nuove province o la soppressione di quelle esistenti, oltre alle altre variazioni delle circoscrizioni territoriali, determina sempre la modifica della struttura delle tre province storiche 'pietrificate' nel primo comma. Con la conseguenza che solo la legge regionale aggravata del secondo comma può legittimamente modificare tale assetto: la legge statale (e, dopo la l. cost. n. 2 del 1993, la legge regionale generale) sarebbe invalida perché violerebbe la norma statutaria sovraordinata contenuta nel primo comma dell'art. 43. Non pare, invece, necessario ricorrere al parallelo con la lettera dell'art. 133, primo comma, della Costituzione⁸. Innanzitutto, non si tratta dello stesso documento normativo. Il linguaggio, comunque, non è perfettamente sovrapponibile. Nell'art. 43, comma 2, si discorre di «modifica» delle circoscrizioni provinciali; nell'art. 133, comma primo, si utilizza il termine «mutamento», la «modifica» compare nel secondo comma e, in entrambi i commi, si aggiunge esplicitamente, come fattispecie autonoma, la «istituzione» di nuove Province o nuovi Comuni, che quindi non potrebbe ritenersi inclusa nel mutamento/modifica. Non pare, però, neppure offrire argomenti solidi per includere nel mutamento/modifica, oltre ai casi di aumento o diminuzione dell'estensione territoriale che si compensano senza variare il numero delle province, la soppressione di una Provincia o di un Comune. L'art. 133 non muove dalla garanzia di una previa cristallizzazione del territorio in un numero chiuso e nominativo di Province o Comuni per ciascuna Regione. Considerato, però, che Comuni e Province sono enti costitutivi necessari della Repubblica, la soppressione di un ente non può che essere sempre associata alla istituzione di un nuovo ente o all'aumento dei confini, quindi, ad un mutamento/modifica di un altro. Cosicché il testo costituzionale potrebbe semplicemente avere omissis di considerarla come ipotesi normativa.

⁷ È questa dottrina interpretativa dell'art. 43 che ha sostenuto l'istituzione, ai sensi dell'art. 51 dello Statuto, della provincia di Oristano con la legge statale n. 306 del 16 luglio 1974.

⁸ Valorizzano invece l'argomento, sulla scia della sentenza n. 220 del 2013, 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*, p. 9.

2.1 Le lacune e l'omologazione

L'omologazione del diritto speciale degli enti locali al diritto generale è stata una autonoma decisione politica regionale.

La Regione Sardegna ha, infatti, esercitato la propria competenza legislativa ordinamentale con una certa ritrosia e con auto-limitazioni.

A parte le puntuali leggi regionali in materia di controlli sugli atti degli enti locali, che ricalcano le leggi statali, le leggi regionali sul «Riassetto generale» delle province, con la disciplina delle procedure per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali⁹, nonché le leggi regionali che hanno istituito le nuove province e quelle che hanno disciplinato gli effetti dei referendum abrogativi e il successivo commissariamento degli enti soppressi¹⁰, nella Regione è mancato un ordinamento 'speciale' delle autonomie locali.

Ha trovato applicazione il testo unico sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d. lgs. n. 267 del 2000, ai sensi dell'art. 57 dello Statuto, secondo cui «Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato». È prevalsa l'omologazione al diritto comune.

Nel 2016, con la legge regionale n. 2, è stato approvato un sedicente «*Riordino* del sistema delle autonomie locali della Sardegna». Poiché mancava un 'ordine' regionale, è ragionevole dedurre che il legislatore abbia disposto un 'ri-ordine' rispetto all'ordine comune, che quindi è presupposto quale modello cui omologarsi o a cui derogare. L'art. 72 lo conferma, ove dispone che «per quanto non previsto dalla presente legge e in quanto compatibili, si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000_e della legge n. 56 del 2014».

La l.r. n. 2 del 2016 è stata adottata in attuazione dell'art. 10, comma 5, l.r. n. 2 del 2007, che disponeva che «in armonia con il titolo V della Costituzione e sulla base della potestà attribuita dallo Statuto speciale, la Regione attua la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e riordina la legislazione relativa, con la predisposizione di un disegno di legge organico». Ma il Titolo V della parte seconda della Costituzione è l'unico derogabile dallo Statuto-legge costituzionale e la potestà legislativa regionale primaria è per l'appunto una deroga al Titolo V, che attribuisce l'ordinamento degli enti locali alla potestà legislativa statale.

Più precisamente, l'art. 1 dispone che la legge «disciplina l'ordinamento delle autonomie locali in Sardegna in attuazione dei principi dell'art. 5, Cost. e degli art. 3, lett. b), e 44 dello Statuto». Il comma 2 dispone che

⁹ Cfr. ll.rr. n. 4 del 1997 e n. 10 del 2002.

¹⁰ Cfr. ll.rr. n. 9 del 2001, n. 11 del 2012 e n. 15 del 2013, e così via.

«L'ordinamento e lo svolgimento delle funzioni delle autonomie locali in Sardegna, nonché la loro articolazione territoriale, sono oggetto della presente legge nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione [...] dei principi di grande riforma economica e sociale contenuti nella legislazione statale». Ma tra l'attuazione dell'art. 44 dello Statuto e il rispetto dell'art. 118, comma 1, della Costituzione non vi è coerenza e forse neppure compatibilità: l'art. 44, che fa il paio con il principio del parallelismo tra potestà legislativa e funzioni amministrative dell'art. 6, prescrive la *norma* della delega agli enti locali dell'esercizio delle funzioni nella titolarità della Regione; l'art. 118 dispone la regola generale della attribuzione della titolarità delle funzioni ai Comuni.

La forma di governo e il sistema elettorale degli enti locali è analogo a quello delineato dal legislatore statale, ivi inclusa la scelta dell'elezione di secondo grado delle province. È simile la ripartizione delle funzioni fondamentali tra gli enti locali, benché l'art. 43, comma 2, dello Statuto aggiunga un titolo competenziale regionale ulteriore per la modifica, con legge aggravata, delle funzioni delle province. Ricalcano la decisione statale anche la soppressione delle comunità montane e la disciplina delle città metropolitane di cui alla l. 56 del 2014, cui rinviano l'art. 19 e l'art. 22, l.r. n. 2 del 2016.

La legge ha delineato forme organizzative autonome, peculiari, anzi, singolari, quasi a carattere provvedimentale, quali: 1) la *Città media*, esentata dall'obbligo di consorziarsi con altri Comuni; 2) la *Rete urbana*, ovvero la città di Olbia e i Comuni limitrofi, ossia una *Unione di Comuni* che dovrebbe beneficiare di finanziamenti regionali *ad hoc*¹¹; 3) la *Rete metropolitana* ovvero l'area vasta del c.d. Triangolo industriale avente ai suoi vertici nelle Città di Sassari, Alghero e Porto Torres¹².

Per la rete metropolitana l'art. 8, comma 4, l. r. n. 2 del 2016 dispone che «La Giunta regionale entro il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, acquisito il parere della Commissione consiliare competente in materia, propone all'esame della Commissione paritetica di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, uno schema di decreto legislativo recante norme di coordinamento della disciplina statale con quella regionale in materia di reti metropolitane ed, in particolare, che disciplini i seguenti aspetti: a) equiparazione delle reti metropolitane, ai fini dell'assegnazione di risorse statali o europee, alla città metropolitana; b) esercizio delle funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche tramite la cura delle relazioni istituzionali con le città e aree metropolitane anche europee; c) assunzione anche delle funzioni fondamentali delle province una

¹¹ Art. 7, comma 3, lett. *b*, in combinato disposto con l'art. 9 della legge r. n. 2/2016.

¹² Art. 7, comma 3, lett. *c*, in combinato disposto con l'art. 8 della legge r. n. 2/2016.

volta riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione e modificato lo Statuto speciale per la Sardegna».

Ma è statutariamente legittimo ricorrere in questo caso alle norme di attuazione? L'art. 56 dello Statuto dispone che la competenza della Commissione paritetica inerisce «le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto». Qui non si tratta né del passaggio di uffici e personale dallo Stato alla Regione né di svolgimento diretto dello Statuto, ma di «norme di coordinamento» tra la disciplina statale e quella regionale. Potrebbe rinvenirsi la ragione nella circostanza che le norme in materia di reti metropolitane hanno un legame con lo Statuto e segnatamente con la competenza in materia di ordinamento degli enti locali. Ma così tutte le leggi regionali con fondamento statutario potrebbero essere sostituite dalle norme di attuazione. Né il coordinamento con la disciplina statale può esserne il fondamento. Il 'coordinamento' lo si pratica adottando una legge regionale che decida nel rispetto dei limiti statuari e, quindi, innovi quanto è possibile in armonia con la Costituzione e coi principi giuridici dell'ordinamento della Repubblica e nel rispetto delle disposizioni delle leggi statali che siano qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Per intendersi, rispetto al contenuto delle norme di attuazione prefigurato dall'art. 8, comma 4, l.r. n. 2 del 2016, la disciplina delle funzioni delle reti metropolitane in materia di promozione dello sviluppo economico e sociale, inclusa la cura delle relazioni istituzionali con le città metropolitane anche europee, non pare eccedere la competenza legislativa regionale. L'assunzione delle funzioni fondamentali delle province rientra nella potestà legislativa regionale di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), salvo il limite statutario dell'art. 43, comma 1 e l'aggravamento del comma 2. Al più, per quei profili che dovessero implicare competenze legislative statali, quali la competenza legislativa concorrente per i rapporti della Regione con l'Unione europea o esclusiva statale per i rapporti dello Stato con l'Unione o l'equiparazione, con legge dello Stato, delle reti metropolitane alle città metropolitane per finanziamenti statali o europei, non pare che le norme di attuazione, stante la singolarità della fonte primaria in questione, possano considerarsi fonte alternativa alla legge statale. È vero che la Corte ha interpretato estensivamente il campo di competenza della fonte di attuazione statutaria. Ma ciò non toglie che la deroga alla regola costituzionale generale della titolarità e dell'esercizio della funzione legislativa in capo alle Camere e la logica pattizia, contrattualistica, propria della concezione paternalistica della specialità come relazione singolare, protetta, con lo Stato, sottese alle norme di attuazione, inducano a ricondurre la fonte nei suoi confini statuari.

Né può richiamarsi a giustificazione l'art. 11, l. n. 131 del 2003 che dispone che «le Commissioni paritetiche previste dalle Regioni a statuto speciale, in

relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 [della l. cost. n. 3/2001], possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». Potrebbe porsi in dubbio la legittimità costituzionale della disposizione, in quanto prevede norme di attuazione per ambiti, di per sé e *a priori*, estranei allo Statuto. In ogni caso, qui non si tratta di legge regionale adottata sulla base di titolo competenziale tratto, in forza della clausola di adeguamento automatico, dal Titolo V.

Può, infine, porsi la questione generale della tenuta dell'ordinamento locale disegnato (prima dal legislatore statale a Costituzione vigente e poi) da quello regionale a Costituzione e Statuto vigenti. Ci si riferisce alla contestuale presenza di più enti di area vasta, quali le Province, le Città metropolitane e le Unioni di Comuni. Le ultime due sono state pensate, istituite e strutturate per succedere alle *sopprimende* Province. Ma la necessaria (co-)esistenza delle Province, quali enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 e, per le tre nominate, quali enti territoriali della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 43, comma 1, dello Statuto, priva di fondamento logico, prima che politico, la decisione presa. La politicità della decisione induce, però, a non indulgere oltre sul punto.

Piuttosto, indaghiamo i possibili spazi di autonomia legislativa regionale in ordine alla 'forma' della Città metropolitana e al 'grado' di elettività di Città metropolitane e Province, a diritto costituzionale e statutario vigente.

2.2 L'istituzione di Città metropolitane (e Province)

L'art. 17, l.r. n. 2 del 2016 ha istituito la Città metropolitana *ristretta* di Cagliari e gli artt. 24 e 25, per sottrazione, la Provincia del Sud Sardegna.

Per il passato, la modifica della Provincia di Cagliari, di cui l'art. 43, comma 1, prescrive la conservazione della *struttura*, esigeva la legge regionale aggravata dell'art. 43, comma 2, Statuto.

Per il futuro, poniamo la questione della istituibilità ed in quale forma di altre città metropolitane nella Regione Sardegna e, nello specifico, della città metropolitana di Sassari. Qui non si offrono argomenti in ordine alla sua desiderabilità politica, alla sua fattibilità geografica, economica o storica o alla sua funzionalità e utilità, ma si prova solo a verificarne la compatibilità con il diritto costituzionale vigente.

L'istituzione di una città metropolitana *ristretta*, come è già avvenuto per Cagliari, rispetto al modello delineato dalla legge statale di coincidenza tra

confini provinciali e metropolitani¹³, non pare violare i limiti statuari alla competenza legislativa regionale dell'art. 3, comma 1, lett. b), St.

Non vi sono regole costituzionali sulla costituzione delle Città metropolitane e sulla relativa circoscrizione e consistenza territoriale. Né la coincidenza tra territorio metropolitano e provinciale pare qualificabile principio dell'ordinamento giuridico, secondo l'interpretazione invalsa nella giurisprudenza costituzionale¹⁴. Né pare che tale coincidenza sia di per sé qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale. L'art. 1, comma 5, l. n. 54 del 2016 dispone che «I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»¹⁵. Ma ciò non significa che la coincidenza tra i due territori sia qualificabile come 'principio' della legge e, quindi, 'principio di grande riforma economico' sociale. Se anche fosse, l'auto-qualificazione potrebbe essere a sua volta illegittima o, comunque, non 'costituire' in principio una disposizione¹⁶. In ogni caso, almeno sino ad ora, la Corte costituzionale non lo ha qualificato espressamente «aspetto essenziale» dell'ente territoriale, che richiede «una disciplina uniforme»: con la sentenza n. 168 del 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana perché prevedeva l'elezione di primo grado degli organi di governo di enti di area vasta, senza sindacare la legittimità della scelta regionale di istituire città metropolitane ristrette.

¹³ Cfr. art. 1, comma 6, l. n. 56 del 2014. Già l'art. 23, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000 delineava la Città metropolitana come ente sostitutivo della Provincia.

¹⁴ Se già nella sentenza n. 6 del 1956 la Corte aveva dedotto i «principi generali dell'ordinamento della repubblica» «dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare [...] il tessuto dell'ordinamento vigente», nella sent. n. 415 del 1994 la Corte, con specifico riferimento al limite statutario sardo, ha escluso l'identificazione tra il principio fondamentale della legge statale, che «è sempre un principio affermato o estratto da una legge o da un complesso di leggi dello Stato in materie determinate» e il principio dell'ordinamento giuridico dello Stato «ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi». Il secondo attinge a un «livello» più alto. Nella sentenza n. 48 del 2003 la Corte ha considerato principio generale la predeterminazione legislativa delle ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo («le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore»). Più precisamente, il principio generale è che deve essere la legge a stabilire con una regola generale, astratta e ragionevole i casi della cessazione anticipata del mandato elettorale, ovvero la previa norma (generale, astratta) ragionevole per derogare al principio rappresentativo. Ha aggiunto poi che «in ogni caso, non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti».

¹⁵ Di conseguenza, l'art. 1, comma 145, l. n. 56 del 2014 ha disposto che «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai *principi* della medesima legge» (l'enfasi è nostra).

¹⁶ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 219 del 1984; 1033 del 1988; 85 del 1990; 349 del 1991; 355 del 1993.

La conclusione cui si è pervenuti vale a maggior ragione per la decisione di istituire città metropolitane *più allargate* rispetto al modello statale, considerato che già l'art. 1, comma 6, l. n. 56 del 2014 fa salva «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana».

L'istituzione di una Città metropolitana che si sovrapponga o interferisca con le altre due Province pre-repubblicane di Nuoro e Sassari deve, però, fare i conti con l'art. 43, St., che è norma speciale, recante un riserva di legge rinforzata per tutte le modificazioni delle circoscrizioni e delle funzioni provinciali.

L'art. 43 dello Statuto non può escludere l'istituibilità di città metropolitane, che secondo l'art. 114 della Costituzione sono enti costitutivi necessari della Repubblica.

Possono prospettarsi due ipotesi, ma in entrambe pare necessario seguire il procedimento speciale dell'art. 43, comma 2.

Se la città metropolitana (in ipotesi di Sassari) coincide con il territorio dell'intera provincia storica, non ne modifica la circoscrizione, la *struttura* territoriale, ma sostituisce l'ente provincia tipico e nominato, il *nomen* e le funzioni, ricadendo, quindi, per questo profilo tra le modifiche incluse nell'art. 43, comma 2.

Se la città metropolitana non coincide con la provincia storica, per ablazione o aggiunta, non è ente sostitutivo della provincia, ma è la modifica della circoscrizione territoriale che impone il procedimento speciale.

Per quanto riguarda, poi, il procedimento speciale, l'art. 43, comma 2, prescrive la conformità della legge regionale «alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*». Si tratta di referendum endo-procedimentale, obbligatorio e vincolante.

Può pensarsi ad una previa legge procedurale che disciplini il procedimento, inclusa la fase referendaria, sul modello della l.r. n. 4 del 1997.

Comunque, è, sin da subito, applicabile la l.r. n. 20 1957. L'art. 1, comma 1, lett. c), modificata dall'art. 3, l. r. n. 48/1986, prevede espressamente il referendum popolare per «modificare le circoscrizioni e le funzioni provinciali, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale»; gli artt. 20-22 ne dettano la disciplina.

Potrebbe adombrarsi una terza ipotesi, ovvero valutare l'istituzione della nuova Città metropolitana in un (nuovo) 'riordino' complessivo dell'ordinamento degli enti locali, una 'riforma' della geografia istituzionale della Regione.

In questo caso, l'inapplicabilità delle forme rigide dell'art. 43, comma 2, si può sostenere ricorrendo, *mutatis mutandis*, agli argomenti enucleati dalla Corte a proposito dell'art. 133 della Costituzione. La Corte ha considerato che «una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della

Repubblica [...] giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale»¹⁷.

Si tratta però di un precedente poco solido, considerato che nella sentenza n. 220 del 2013 sono reperibili argomenti che, al contrario, spingono a ritenere che l'art. 133, Cost. e, quindi, anche l'art. 43, St. regolerebbero non solo le modifiche puntuali, singolari, ma anche le riforme organiche degli enti locali. In quella pronuncia si discorre di «indefettibilità» della procedura di cui all'art. 133 Cost., in quanto «sin dal dibattito in Assemblea costituente [era] 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».

In ogni caso, anche a voler accedere al protocollo argomentativo della decisione n. 50/2015, resta che le popolazioni interessate dovrebbero, in una qualche forma, essere coinvolte nelle decisioni che implicino modifiche rilevanti ai sensi dell'art. 43: potrebbe immaginarsi, almeno, di ricorrere al referendum consultivo dell'art. 1, comma 1, lett. e), l.r. n. 20 del 1957.

2.3 L'elezione di primo grado di Città metropolitane e Province

La verifica della legittimità costituzionale di una legge regionale che preveda l'elezione di primo grado per gli organi degli enti di area vasta quali la Città metropolitana e la Provincia, laddove l'art. 1, rispettivamente, commi 19-21, 25 e 58, 67 e 69, della l. n. 56 del 2014, ne prevede l'elezione di secondo grado, passa attraverso i seguenti passaggi.

In via preliminare, deve escludersi che l'elezione di secondo grado sia principio o regola costituzionalmente imposta, come tale idoneo a limitare la potestà legislativa regionale primaria in materia di forma di governo locale. Può difendersi la non invalidità costituzionale dell'elezione indiretta dei consigli metropolitani e dei consigli provinciali prevista dalla l. n. 56 del 2014. La Corte ha considerato «che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio non venga meno in caso di elezioni di secondo grado» e si è sostenuta richiamando la sentenza n. 96 del 1968 e, con essa, l'elezione del Presidente della Repubblica. Ma potrebbe rievocarsi l'obiezione che Elia, dalle

¹⁷ Corte cost., sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.2 del *Considerato in diritto*.

pagine di Giurisprudenza costituzionale¹⁸, muoveva a quella decisione, ovvero all'uso del sintagma «elezione indiretta in senso ampio» del Presidente della Repubblica come argomento per legittimare l'elezione «di secondo grado». Discorrere di elezione popolare di secondo grado o indiretta piuttosto che, realisticamente, di elezione consiliare di unico grado può avere solo una ragione 'ideologica': fingere la legittimazione *democratica* della rappresentanza, imputandone al popolo, corpo elettorale, l'elezione. Dunque, può argomentarsi che «democraticità costituzionalmente garantita»¹⁹ o «garanzia costituzionale» degli enti locali²⁰ nel testo costituzionale posto non significano necessariamente elezione diretta²¹ e che la logica economica, funzionalista, di «risparmio dei costi»²², può giustificare forme di elezione indiretta. Di certo, però, non può negarsi che l'elezione diretta sia il metodo di scelta degli organi di governo che lega in modo più coerente rappresentanza e sovranità popolare e che più riduce lo scarto tra l'una e l'altra.

Per le medesime ragioni, non pare rinvenibile nell'ordinamento giuridico un principio generale di elezione indiretta degli organi degli enti territoriali costitutivi.

Il problema per la Regione speciale è che la giurisprudenza costituzionale ha qualificato l'elezione di secondo grado delle città metropolitane come norma fondamentale di riforma economico-sociale. Con la sentenza n. 168 del 2018 ha ritenuto che «il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale [...] rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge [ndr 56 del 2014]» e, dunque, tra i «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane» di cui all'art. 1, comma 5, l. n. 56 del 2014²³.

Per linee esterne alla giurisprudenza costituzionale, potrebbe obiettarsi che qualificare «la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema» o «aspetto essenziale» non ne implica affatto, di per sé, la natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale. L'esigenza di «disciplina uniforme» di tali aspetti può fondare la potestà legislativa dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. p)* della Costituzione e imporsi

¹⁸ L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1533.

¹⁹ Per ricorrere all'espressione adoperata per gli enti territoriali da L. ELIA, *op. e loc. cit.*

²⁰ Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 del *Considerato in diritto*, da cui si desume implicitamente che la scelta del metodo di elezione degli organi di governo locale di per sé non incide sulla, appunto, 'garanzia costituzionale' dell'ente, che sola abbisognerebbe della legge costituzionale, ma è rimessa alle scelte di «merito» riservate al legislatore statale competente in materia di ordinamento degli enti locali.

²¹ Per tutti, P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, p. 1.

²² Corte cost., sent. n. 168 del 2018, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

²³ *Ibidem*.

alle Regioni ordinarie. Ma per limitare la più favorevole potestà legislativa primaria speciale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), St., deve trattarsi di aspetti essenziali, fondamentali, di una riforma economico-sociale²⁴.

A questo fine non è decisiva l'auto-qualificazione dell'art. 1, comma 5, l. n. 56 del 2014 per una ragione specifica. L'elezione di secondo grado degli organi politici è prevista nella legge n. 56 come metodo elettivo per tutti gli enti sovracomunali, Province e Città metropolitane, ma l'art. 1 estende alle Regioni speciali la sola elezione indiretta delle Città metropolitane. Il che però significa che non può logicamente trattarsi di un principio di grande riforma, perché se così fosse la qualifica di principio dovrebbe inerire anche l'elezione indiretta delle Province.

In ogni caso, la scelta del sistema elettorale di un organo di governo appare intrinsecamente qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale o principio di grande riforma economico-sociale solo al prezzo di una dilatazione, di uno snaturamento, del limite statutario. Tali norme, pena il non senso della locuzione, devono pertenerne alla «vita economica e sociale della comunità intera»²⁵. Ora può anche convenirsi con la Corte che i «meccanismi di elezione indiretta [...] sono funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali [...] e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»²⁶, che pertanto perseguono *anche* un fine economico e che tale fine non sia di per sé costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 1 e 114 ella Costituzione. Ma non pare seriamente revocabile in dubbio che l'obiettivo principale di ogni elezione politica, per quanto indiretta, sia la scelta dei governanti e, quindi, sia decisione politica, attinente alla vita politica (e a quella economico-sociale solo nella misura in cui la prima condiziona la seconda) della comunità di riferimento.

Né pare ragionevole l'argomento della Corte secondo cui non rilevarebbe il disposto dell'art. 1, comma 22, l. n. 56 del 2014, nella parte in cui dispone che «[l]o statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano»²⁷. Non si tratterebbe di un «“modello alternativo”» di elezione diretta, ma di una mera «opzione», sottoposta «a

²⁴ Corte cost., sent. n. 48 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Corte cost., sent. n. 153 del 1995, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Corte cost., sent. n. 168 cit., punto 4.3 del *Considerato in diritto*. Si coglie, invece, un monito al legislatore ad evitare la prevalenza delle «ragioni economico-finanziarie su quelle ordinamentali» in Corte cost., sent. n. 33 del 2019.

²⁷ La disposizione della legge statale è sostanzialmente riprodotta all'art. 20, l.r. n. 2 del 2016, che non solo ripete che «Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano», ma aggiunge «in conformità e nel rispetto delle modalità di applicazione previste dalle norme di grande riforma economica e sociale contenute nella legislazione statale, con il sistema elettorale determinato con legge regionale».

numerose e gravose condizioni»²⁸. Può anche essere, ma, se così davvero fosse, la scelta del legislatore statale sarebbe irragionevole. Significherebbe non solo che un ente i cui organi, nella loro prima costituzione, non sono eletti direttamente può optare per l'elezione diretta, mentre non può farlo l'assemblea rappresentativa, eletta direttamente, della Regione, ma anche, e soprattutto, che la distinzione sarebbe irragionevole rispetto alle finalità perseguite. Rimettere la possibilità dell'elezione diretta alla scelta di ciascuna città metropolitana frustra l'esigenza di una disciplina il più possibile uniforme e di semplificazione dell'ordinamento locale assai di più che rimettere la decisione al legislatore regionale competente in materia di ordinamento locale. In ogni caso, la possibilità che il modello sia, da chicchessia, derogato e le esigenze unitarie frustrate, significa che non si tratta di una norma *fondamentale*, ancor prima che di grande riforma economico-sociale.

Resta che, allo stato attuale, la legge regionale che introducesse l'elezione di primo grado per le città metropolitane nella regione Sardegna, ove impugnata, sarebbe con tutta probabilità dichiarata costituzionalmente illegittima, per lo meno, per violazione della norma interposta di principio della l. n. 56 del 2014 e, quindi, del limite statutario delle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), St.

Un discorso diverso potrebbe farsi per le Province, considerato che l'argomentazione della Corte nella decisione n. 168 riguarda solo le Città metropolitane, cui si riferisce l'auto-qualificazione dell'art. 1, comma 5, l. n. 56 del 2014.

Se ci si allontana dal protocollo argomentativo della Corte, potrebbe poi porsi diversamente la questione: ovvero distinguere tra Città metropolitane e Province e prescrivere l'elezione diretta o indiretta a seconda della politicità o meno delle funzioni attribuite²⁹. Così la politicità delle funzioni delle Città metropolitane imporrebbe il primo meccanismo, la natura amministrativa delle funzioni delle Province tollerebbe l'elezione di secondo grado. Ma, nella Regione speciale, questa decisione dipenderebbe, a sua volta, dal grado di autonomia della decisione regionale in ordine all'articolazione delle funzioni fondamentali e, quindi, sempre, dal grado di ampiezza del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L'alternativa è quella di ridimensionare gli obiettivi di riforma e di ripensare la forma di governo degli enti di area vasta, rafforzando, ad esempio, i poteri di indirizzo e controllo politico di organi quali l'assemblea dei sindaci.

²⁸ Corte cost., sent. n. 168, cit.

²⁹ Così la pone G.L. CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica (Commento a Corte cost. 129/2019)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

3. Le fonti locali del diritto

Le fonti locali sono *citate* in Costituzione, ma non nello Statuto speciale. La Costituzione allude al (più che definirne il) contenuto.

L'art. 114 della Costituzione pone gli statuti, unitamente ai poteri e alle funzioni, come elemento costitutivo dell'autonomia di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione. Lo statuto è atto costitutivo dell'ente politico, attiene alla sua costituzione, alla sua forma di governo. È fondato direttamente in Costituzione, quindi non ha bisogno della mediazione legislativa. Ma la legge può esservi. La Costituzione riserva alla legislazione statale – e lo Statuto speciale a quella regionale – la disciplina, potenzialmente anche di dettaglio, in materia elettorale, di forma di governo e di funzioni fondamentali³⁰ o alla legge competente per materia la disciplina dello svolgimento, almeno minimo, delle funzioni amministrative.

Se la legge vi è, lo statuto è fonte residuale e inerisce gli oggetti non riservati dalla Costituzione alla legge statale o regionale per soddisfare esigenze unitarie di livello statale e regionale. La legge può anche stabilire oggetti riservati allo statuto, in quanto a rigore non vi è una riserva di statuto a contenuto predefinito. Ma la potestà statutaria non può essere annullata dalla legge³¹.

L'art. 114 è principio costituzionale inderogabile, di 'sistema', anche per le Regioni speciali, sia per la sua lettera che per la sua posizione nel testo costituzionale. In ogni caso, l'art. 114 – e più in generale il diritto regionale generale – vale per il diritto regionale speciale in forza (e nei limiti) dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, in quanto il riconoscimento costituzionale di autonomia statutaria locale sostanzia per la Regione speciale forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La garanzia dell'autonomia statutaria locale non è, infatti, una diminuzione dell'autonomia regionale. È vero che nella Regione speciale il potere statutario locale condivide il proprio ambito materiale con la legge regionale ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), St. e non con la legge statale. Ma la rivendicazione di autonomia ha senso verso l'alto e non già verso il basso, nei confronti dell'ente di maggiori dimensioni, non già di minori. In ogni caso, lo Statuto speciale non dispone particolari forme o condizioni di autonomia in proposito, quindi la nuova norma costituzionale generale integra lo Statuto speciale che nulla dispone: non c'è comparazione né tanto meno

³⁰ Delimita l'autonomia statutaria rispetto (alla Costituzione e) alla legge l'art. 4, l. n. 131 del 2003, che al comma 2 dispone che «lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare».

³¹ Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 73 ss. e p. 108 ss.

antinomia tra diritto costituzionale generale e diritto statutario speciale, allora si applica il primo.

Anche la potestà regolamentare locale è fondata sulla Costituzione e non sulla legge. Precisamente l'art. 117, comma 6, Cost. istituisce il parallelismo tra potere amministrativo e potere regolamentare locale. Il regolamento disciplina l'attività, l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative «attribuite» dalla Costituzione o dalla legge statale o regionale competente per materia³². Si ricava che la Costituzione esclude la scissione tra 'amministrazione' e 'governo' dell'ente. La Corte costituzionale ne ha desunto che per le funzioni attribuite agli enti locali, ulteriori rispetto a quelle fondamentali, «il legislatore regionale [...] non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province [...]. Nei limiti [...] delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, *solo quest'ultimi possono [...] adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione*»³³. Per la medesima ragione ha limitato l'avocabilità da parte del legislatore regionale della disciplina delle funzioni amministrative locali alla sussistenza di «specifiche esigenze unitarie» e alla fissazione di «requisiti minimi di uniformità»³⁴. In questi limiti può discorrersi di riserva materiale di competenza, che opera quale limite negativo per il legislatore statale o regionale.

Non significa, però, che il regolamento non sia condizionato dalla legge. Alla legge sull'ordinamento degli enti locali – e quindi sulla forma di governo e sul rapporto tra gli organi di governo locale – spetta l'individuazione dell'organo competente all'adozione dei regolamenti e alla legge competente per materia l'attribuzione della funzione amministrativa³⁵.

La circostanza che il regolamento pertiene all'attività e non all'ente, poi, giustifica la previsione della prevalenza logica dello statuto sul regolamento, salvo i casi di riserva di regolamento³⁶.

Anche l'art. 117, comma 6, della Costituzione è estensibile alla Regione speciale.

Può obiettarsi che la potestà regolamentare locale comprime la potestà regolamentare regionale e che l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 si riferisce a forme

³² L'art. 4, comma 4, l. n. 131 del 2003, ha coerentemente attuato l'art. 117, comma 6, disponendo che «la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale».

³³ Corte cost., sent. n. 246 del 2006, punto 7.1 del *Considerato in diritto*: l'enfasi è aggiunta.

³⁴ Corte cost., sent. n. 372 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁵ L'art. 4, comma 4, citato ha correttamente delimitato la potestà regolamentare «nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze».

³⁶ L'art. 4, comma 3, l. n. 131 del 2003 dispone che «l'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie».

di autonomia più ampia della Regione soggetto e non della Regione comunità, contesto³⁷.

A rigore, inoltre, la lettera dell'art. 117, comma 6, che discorre di funzioni «attribuite» connette la potestà regolamentare alla allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 e, quindi, la garanzia del potere regolamentare locale nella Regione speciale è legata al controverso passaggio del principio di sussidiarietà. Potrebbe riconoscersi la potestà regolamentare solo per le funzioni amministrative allocate nella Regione speciale ai sensi dell'art. 118, ovvero nel caso di competenza legislativa regionale tratta dal regime generale più favorevole rispetto alle competenze già statutarie.

Ma, in forza dell'assenza di una disciplina statutaria della potestà regolamentare locale, pare più corretto concludere per la sopravvenuta coincidenza tra lo specifico diritto costituzionale della Sardegna e quello costituzionale generale, salve le norme statutarie più favorevoli, con la conseguenza che ai casi non previsti dallo Statuto si applica la Costituzione. In ogni caso, la potestà regolamentare degli enti locali pare applicarsi nella Regione speciale in forza del nesso che lega l'art. 114 agli artt. 117, comma 6 e 118, Cost.

Nella legge regionale l'articolazione del sistema delle fonti locali ricalca quello contenuto nel testo unico degli enti locali, che si applicava in base al rinvio di cui all'art. 57 dello Statuto e, dopo la l.r. n. 2 del 2016, in forza della norma di rinvio di cui all'art. 72.

Il problema è che, approvato prima della modifica degli artt. 114 e 117 e dell'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione, il testo unico enti locali, ovvero un atto avente forza di legge, costituiva il fondamento legale della autonomia normativa locale.

L'art. 1, comma 3, Tuel, dispone che «La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili». La disposizione è di difficile comprensione. Dispone che (solo) le disposizioni espressamente auto-qualificate 'principi' limitano la potestà normativa locale: significa che tra le une e le altre vi è una qualche forma di gerarchia. Dispone, però, subito dopo che i principi sopravvenuti 'abroghino' le norme statutarie incompatibili: l'abrogazione pare, al contrario, porre il rapporto tra legge e statuto come un rapporto tra fonti pari-ordinate, governato dal criterio temporale.

Gli art. 6 e 7 del Tuel disegnano il rapporto tra legge, statuto e regolamenti secondo il criterio gerarchico a cerchi concentrici: la legge definisce non solo il procedimento ma anche il contenuto del secondo, che deve rispettare i

³⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 370 del 2006.

«principi fissati» nel testo unico; la legge impone ai regolamenti il «rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto».

Dopo la revisione del titolo V, Parte seconda della Costituzione, può immaginarsi che la legge prevalga non in quanto gerarchicamente sovraordinata, ma in quanto e nei limiti in cui è portatrice di esigenze unitarie.

Per quanto riguarda il contenuto autonomo e novativo della l.r. n. 2 del 2016, l'art. 10, comma 3, dispone che «L'unione ha potestà statutaria e, nel rispetto della legge e dello statuto, regolamentare per le funzioni ad essa attribuite». Il comma 4 prevede che «Lo statuto, nel rispetto delle leggi, individua la sede e la denominazione dell'ente, le norme fondamentali di organizzazione e i rapporti finanziari, la procedura di approvazione dei regolamenti». La legge regionale inserisce un limite addirittura più generale, il «rispetto delle leggi», rispetto a quello degli artt. 6, comma 1, e 7, comma 2, del Tuel, inerente i soli «i principi fissati dalla legge». L'art. 19, per la Città metropolitana, dispone che «nel rispetto della presente legge e delle norme di grande riforma economica e sociale contenute nella legislazione nazionale, lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi, nonché l'articolazione delle loro competenze»³⁸. Ma il rispetto delle norme di grande riforma economico-sociale è già limite alla potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, nel cui esercizio è stata adottata la l.r. n. 2 del 2016, con una inutile duplicazione del limite.

4. Le funzioni amministrative

Il modello statutario, nel combinato disposto degli artt. 6 e 44 dello Statuto, prevede il parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa regionale, salva la possibilità di delega da parte della Regione agli enti locali (oltre che dello Stato alla Regione) e salve le funzioni direttamente attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica.

La riscrittura dell'art. 118 Cost. ha modificato i termini della questione. Semplificando, la divisione è tra funzioni *proprie* di Comuni, Province e città metropolitane, tra le quali rientrano quelle fondamentali dell'art. 117, comma 2, lett. p), che sono eguali in tutte le regioni, funzioni *attribuite* ai Comuni direttamente dalla Costituzione e funzioni *conferite*, per assicurarne l'esercizio unitario, alla Provincia, Città metropolitana etc. o al Comune con la legge statale o regionale competente per materia, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Accanto a queste vi sono le funzioni assunte come proprie per una valutazione comunale o provinciale, quindi poteri che non sono previsti dalla legge.

³⁸ Le enfasi sono nostre.

Il punto è il passaggio dell'art. 118, in forza della clausola di maggior favore, alla Regione speciale. Può sostenersi che l'art. 118 prescriva condizioni di maggiore autonomia per gli enti locali, ma non per la Regione e che la maggiore autonomia dei primi, almeno in una certa misura, significhi minore autonomia della Regione. Può replicarsi che l'art.118 si applica alla Regione speciale in quanto strettamente connesso con l'art. 114: l'ontologica parità degli enti costitutivi è tutt'uno con la sussidiarietà. Comunque, per non disarticolare il sistema, il principio di sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni si applica di certo per quelle competenze legislative che la Regione, in forza dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, trae dalla Costituzione³⁹.

Nella legislazione regionale, il principio di sussidiarietà quale criterio allocativo delle funzioni amministrative è stato applicato anche in materie con fondamento statutario.

Con la l.r. n. 9 del 2006, la Regione ha mutuato il modello del diritto regionale comune e ciò nell'esercizio di una competenza legislativa tratta non dalla Costituzione, ma dallo Statuto, «nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di “Ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni”, di cui alla lettera b) dell'articolo 3 dello Statuto speciale». Dispone l'art. 1 che «il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali in attuazione del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997), e in coerenza con i principi di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, nonché con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)». Coerentemente all'art. 2 individua quale principio la sussidiarietà e «l'attribuzione al comune, in base al principio di completezza, della generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi non riservati alla Regione e non conferiti espressamente agli altri enti locali» e all'art. 4 dispone che «spetta ai comuni, singoli o associati, la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi salvo quelli riservati dalla legge alla Regione o conferiti, in corrispondenza degli interessi delle comunità stanziate nei rispettivi territori, alle province e agli altri enti locali». Ma forse qui, come già nell'art. 1, lett. a), legge n. 59 del 1997, il principio di sussidiarietà è dispositivo *statico*, ovvero fondamento di un ordine, originario, prestabilito di competenze, di una riserva di competenza, e non *dinamico*, quale quello previsto dall'art. 118 della

³⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 252 del 2016, che ha statuito che «l'allocazione delle funzioni amministrative negli ambiti materiali in cui le Regioni speciali e le Province autonome hanno acquisito la potestà di legiferare in virtù della clausola di maggior favore – pur presupponendo, in conformità a quanto è stato previsto dal legislatore ordinario, il trasferimento delle stesse funzioni mediante decreti legislativi di attuazione dello statuto speciale – deve comunque avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dal novellato art. 118».

Costituzione che 'funziona' come criterio di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

La legge regionale n. 2 del 2016, per quanto qui di più prossimo interesse, esercita poco l'autonomia legislativa dell'art. 3, comma 1, lett. b). Qualifica come «fondamentali» per la legge regionale le funzioni qualificate tali dalla legge statale n. 56 del 2014. L'art. 17 dispone che alla Città metropolitana sono attribuite le «funzioni fondamentali ad essa proprie», ovvero quelle dell'art. 1, commi 44-46, della legge dello Stato n. 56 cit., oltre a quelle della Provincia di Cagliari; l'art. 22 prevede che «la Città metropolitana svolge le finalità istituzionali e le funzioni fondamentali attribuite dalla legge statale»; l'art. 29 dispone che «le Province, in via transitoria e fino alla loro definitiva soppressione, esercitano le funzioni fondamentali elencate all'articolo 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014». Infine, all'art. 61, comma 3 bis, stabilisce che «la Regione, nel rispetto dei principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione, può delegare ai comuni in forma singola o associata, l'esercizio di proprie funzioni o specifiche attività al fine di garantire la piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale». Ma la delega di funzioni ha a che fare con la sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni?

5. I controlli

Il diritto regionale speciale ha costruito, all'art. 46 dello Statuto, il controllo sugli atti degli enti locali a cerchi con-centrici, sul modello dell'art. 130 della Costituzione. Ogni cerchio ha il proprio centro: quello locale fa perno sulla Regione.

Dalla controversa questione della perdurante validità o vigenza dell'art. 46 potrebbe derivarne, a cascata, l'incostituzionalità o l'abrogazione per incompatibilità con lo Statuto integrato dalla Costituzione della legge regionale n. 62 del 1978. In ogni caso, la potestà legislativa ripartita dell'art. 46 incontra il limite dell'armonia con i principi delle leggi dello Stato, da cui è univocamente ricavabile la cancellazione dei controlli caducatori di legittimità tra enti. Se, poi, si considera che la funzione di controllo sugli atti degli enti locali rientra nella potestà legislativa regionale primaria per effetto della l. cost. n. 2 del 1993, alla medesima accedono, comunque, i limiti dell'armonia con la Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato, che, per altra via, priverebbero di fondamento legale il controllo caducatorio di legittimità.

La legge regionale, con la disposizione espressa dell'art. 31, l.r. n. 7 del 2002, ha disposto la «soppressione» del controllo preventivo obbligatorio sugli atti degli enti locali. Ne ha disposto l'abrogazione espressa, presupponendo che tali disposizioni non fossero da considerarsi abrogate per incompatibilità.

Al contempo ha previsto al comma 2 che «al controllo sugli atti degli altri enti elencati dall'articolo 1 della legge regionale 23 ottobre 1978, n. 62, provvedono gli Assessorati regionali competenti per materia».

La l.r. n. 2 del 2016 ha eliminato le residue forme di controllo di legittimità su atti: all'art. 32 ha disposto l'abolizione del controllo eventuale dell'assessore regionale previsto dall'art. 31, l.r. n. 7 cit., commi 3 e 4; all'art. 75, con la ambigua norma «sono o restano abrogate», ha preso atto o abrogato la l.r. n. 38 del 1994, nonché le leggi di modifica nn. 4 del 1995 e 7 del 1998. Manca l'abrogazione espressa della l.r. n. 62 del 1978.

Infine, all'art. 33 ha ridisciplinato il potere sostitutivo, rinviando all'art. 9, l.r. n. 9 del 2006, ovvero alla attribuzione del potere sostitutivo «in caso di ritardo o di omissione da parte degli enti locali di atti obbligatori per legge nell'esercizio delle funzioni conferite» all'Assessore regionale competente per materia, previa audizione e messa in mora dell'ente inadempiente. La legge regionale ha conformato il potere sostitutivo regionale al modello dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, che ancora la sostituzione di un ente autonomo alla responsabilità politica dell'ente che si sostituisce e che la Corte ha esteso alle sostituzioni legislative ordinarie. Ne deriva l'abrogazione tacita dell'art. 14, l.r. n. 62 del 1978.

Di fronte al dilagare dei controlli statali sulla gestione economico-finanziaria degli enti locali per la tutela dell'unità economica della Repubblica, in nome della statualità/*uniformità* de«l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria», nella Regione speciale potrebbe pensarsi alla istituzione di *differenti* controlli regionali sugli enti locali, in forza della potestà legislativa statutaria in materia «ordinamento degli enti locali». La giurisprudenza della Corte pare consentirlo.

Nelle Regioni speciali la Corte distingue tra controlli statali e regionali.

I primi sono controlli di «regolarità e legittimità contabile», tra cui rientrano i controlli di legittimità e regolarità contabile dei bilanci locali, attribuiti dalla legge statale, nell'esercizio della potestà legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», alla Corte dei conti per assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni» e garantire il rispetto del vincolo «in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.»⁴⁰. La Corte ha ritenuto tali controlli estensibili agli enti locali delle Regioni speciali in quanto anche queste fanno parte della finanza allargata ai sensi dell'art. 81 e 119 Cost. Tale uniformità non lederebbe l'autonomia regionale speciale, in quanto la Corte dei conti opererebbe come organo non già dello «Stato-apparato», ma dello Stato-ordinamento, quale «*garante* imparziale

⁴⁰ Corte. cost., sent. n. 39 del 2014, punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*. Cfr. Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007, 60 e 266 del 2013.

dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse»⁴¹, non già in funzione tutorio-repressiva, ma collaborativo-propositiva. Non vi sarebbe, quindi, alcuna alterità contrastiva rispetto alle autonomie regionali speciali, irenicamente ricondotte all'interno dello Stato-comunità.

I controlli istituiti dalle fonti di autonomia speciale sulla «finanza pubblica di interesse regionale», secondo la Corte, «seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali»⁴², non si sovrappongono e non si sostituiscono ai (non escludono i) primi, ma sono resi «nell'interesse della Regione», della «finanza pubblica di interesse regionale»⁴³: è la logica della soggettivizzazione degli interessi secondo il livello di rilevanza degli stessi; rilevanza decisa dalla legge statale.

Le due categorie di controlli per il giudice costituzionale possono coesistere perché sono teleologicamente poste a tutela di interessi differenti. E ciò in quanto, in forza dell'interpretazione *open texture*, (la Costituzione e) lo Statuto speciale e le norme di attuazione non delineerebbero un sistema chiuso dei controlli, ma consentirebbero al legislatore ordinario statale di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché le medesime abbiano un sicuro fondamento costituzionale. Qui, quel fondamento è «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica»⁴⁴.

La questione che va risolta è se davvero i controlli regionali perseguano un 'proprio' interesse e quale sia questo, 'separato', interesse della Regione rispetto a quello della Repubblica. Se non vi è un egoistico, 'isolato', interesse regionale, non vi è ragione per non attribuire alla Regione i controlli contabili sugli enti locali, coerentemente al principio di sussidiarietà.

Non può esservi un separato interesse economico-finanziario: la Regione, con le altre autonomie territoriali, da un lato, concorre, ai sensi dell'art. 119, comma 1, Cost., ad assicurare l'osservanza dei vincoli economico-finanziari comunitari e l'unitario, de-soggettivato, interesse della Repubblica all'equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico secondo l'art. 97, comma 1, Cost., dall'altro, è il custode degli equilibri finanziari nel proprio territorio ai sensi dell'art. 119, comma 8. Tutt'al più, potrebbe immaginarsi il ruolo privilegiato dello Stato quale esclusivo garante degli equilibri finanziari della Repubblica solo nel caso di ricorso all'indebitamento per correggere gli effetti del ciclo

⁴¹ Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995; 470 del 1997; 181 del 1999; 64 del 2005; 267 del 2006; 179 del 2007; ord. 285 del 2007; sentt. nn. 60 del 2013; 39 del 2014; 40 del 2014.

⁴² Corte cost., sent. n. 39 del 2014, punto 6.3.3 del *Considerato in diritto*.

⁴³ *Ibidem*, punto 2 del *Considerato in diritto*. Adottano la prospettiva teleologica dei differenti fini-interessi a cui sono preordinati i due controlli Corte cost., sent. n. 267 del 2006 e, di recente, sent. n. 40 del 2014.

⁴⁴ Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995; 470 del 1997; 181 del 1999; 64 del 2005; 267 del 2006; 179 del 2007; ord. 285 del 2007.

economico e per eventi eccezionali, che non potranno non incidere anche sulle entrate e sulle spese di Regioni ed enti locali ovvero nelle fasi favorevoli del ciclo economico, che determinano il contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato⁴⁵. Ma non pare sensato riconoscere tale ruolo in generale ed *ex ante*. Dovrebbe, quindi, svolgersi uno stretto scrutinio sull'esigenza di tutela statale di interessi unitari rispetto alla loro tutela regionale.

E rispetto all'autonomia locale perché la Regione non può controllare gli aggregati della finanza regionale complessiva? È la dimensione regionale quella a cui guardare per verificare che il complesso degli enti («*di*» ciascuna Regione, secondo l'infelice espressione dell'art. 119, comma 8, Cost., replicata dall'art. 10, comma 3, l. n. 243/2012) rispettino l'equilibrio di bilancio, bilanciando l'indebitamento degli uni con il risparmio degli altri per conseguire l'obiettivo aggregato: in una prospettiva che evoca alla mente il criterio dell'ottimo paretiano nell'allocatione delle risorse, il disavanzo di un ente deve essere compensato da posizioni di avanzo di altri enti, a dire che nessuno può migliorare la propria condizione senza che qualcun altro peggiori la propria. E la Regione, secondo il principio di sussidiarietà, dovrebbe essere il garante della compatibilità del progetto parziale con il progetto del composito soggetto unitario a dimensione regionale⁴⁶. Perché allora attribuire⁴⁷ direttamente alla dimensione statale i controlli sui bilanci e rendiconti, estesi alla generalità degli enti locali, se poi è la dimensione regionale quella in cui sono ammissibili assestamenti con saldi a risultato zero? Perché supporre, come pare supporre la giurisprudenza costituzionale, che il sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali non può essere esercitato dalla Regione, che «non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica»⁴⁸? Anche la Regione, come le altre autonomie, deve, infatti, rispettare i «canoni nazionali» e deve concorrere a perseguire gli interessi «generali» (e non statali) della finanza pubblica, appunto ormai allargata. La responsabilità (o solidarietà, a seconda dei punti di vista) collettiva sostituisce l'etica della responsabilità individuale. E, in ogni caso e per ogni soggetto, il perseguimento di interessi contraddice la

⁴⁵ Secondo la disciplina di cui agli artt. 11 e 12, l. n. 243 del 2012.

⁴⁶ Sull'interesse della Regione a garantire (e *verificare*) l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, comma 8, Cost. v. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, p. 7; M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, disponibile al sito web www.issirfa.cnr.it, p. 16; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 4/2012, p. 808.

⁴⁷ Art. 1, c. 166-72, l. n. 266 del 2005 e art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174 del 2012, su cui cfr. anche Corte cost., sent. n. 40 del 2014.

⁴⁸ Così, Corte cost., sent. n. 40 del 2014, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

neutralità del sindacato. Il controllo da parte dello Stato potrebbe allora legittimarsi solo come controllo successivo al controllo regionale.

Né potrebbe replicarsi l'argomento che fonda l'obiezione formulata per giustificare il medesimo modello per il controllo dello Stato sulle Regioni: non vi è, infatti, la possibilità di compensare, al di là delle tipiche ipotesi di perequazione o interventi speciali *ex art.* 119, c. 4 e 6, Cost., l'indebitamento di una Regione con i risparmi dell'altra⁴⁹. Di talché, dal punto di vista teorico, non vi è ragione per supporre che lo Stato eserciti meglio dell'ente regionale il controllo sulla dimensione regionale per l'obiettivo aggregato. Rimane la possibilità di radicare la competenza statale nell'esercizio di «poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» sul coordinamento della finanza pubblica⁵⁰. Salvo rivolgere i medesimi rilievi critici all'interpretazione estensiva dell'azione di coordinamento della finanza pubblica accolta nella più recente giurisprudenza.

Altra questione, che metterebbe in crisi tutto l'apparato argomentativo elaborato in questi anni dalla Corte e che qui può essere solo lambita, è se per la Sardegna l'art. 81 della Costituzione e, più estensivamente, la l. cost. n. 1 del 2012 prevalgano sugli artt. 7 e 11 dello Statuto sardo, che sottendono una assai differente dottrina e politica economica. Se si considera lo statuto legge costituzionale a competenza materialmente limitata, la risposta è affermativa, considerato che la l. cost. n. 1 del 2012 non si è limitata a modificare disposizioni costituzionali inserite nel Titolo V, della Parte II della Costituzione. Ove, invece, si ritenga che lo statuto sia una legge costituzionale come le altre, il principio del pareggio/equilibrio di bilancio e le regole connesse non paiono proprio principio 'supremo' dell'ordinamento costituzionale vigente, anche a voler ammettere che si possa 'sapere', conoscere e non già sempre stabilire, 'decidere', quali e cosa siano i principi supremi.

Infine, la Regione potrebbe adottare una legge sui controlli interni agli enti locali. La loro disciplina rientra nella potestà legislativa regionale piena (e nei suoi limiti) dell'art. 3, comma 1, lett. a) e b) dello Statuto, fatta salva dagli artt. 10, comma 4 e 1, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1999, nonché dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000. Non risulta una disciplina organica regionale se non limitatamente alla revisione contabile, di cui all'art. 35, l.r. n. 2 del 2016.

⁴⁹ Seppure con riguardo al testo previgente alla riforma costituzionale del 2012, la Corte, con la sentenza n. 176 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della possibilità di traslare da una Regione ad un'altra, a seguito della «chiamata in solidarietà» obbligatoria, gli oneri connessi all'allenamento delle regole del patto di stabilità interno.

⁵⁰ Corte cost., sentt. nn. 376 del 2003; 159 e 190 del 2008; 57 del 2010; 112 e 229 del 2011.

6. Il Consiglio delle autonomie locali

Il disegno speciale di autonomia locale chiama in causa il Consiglio delle autonomie locali e la forma della sua posizione nella Regione speciale.

Possiamo prescindere dalla questione se il Cal sia organo necessario o eventuale nella Regione speciale, ovvero se l'art. 123, ultimo comma, della Costituzione si applichi alle Regioni speciali in forza della clausola di adeguamento, in quanto la regione Sardegna ne ha deciso l'istituzione con fonte regionale, nello specifico con la legge regionale n. 1 del 2005, modificata dagli artt. 43-45, l.r. n. 2 del 2016.

Non può, però, prescindere dalla verifica della legittimità costituzionale della fonte istitutiva adoperata. La conclusione dipende dalla natura dell'organo.

Se il Cal è organo regionale, ovvero organo di governo della Regione, la sua istituzione con legge regionale è illegittima, in quanto la sua istituzione è materia, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto, riservata alla legge statutaria. Ne era prevista la disciplina nell'art. 30 della legge statutaria n. 1 del 2008.

Militano in questa direzione: a) la nomina dei suoi componenti con decreto del Presidente della regione; b) la sua funzione principale, che consiste nella partecipazione, con un parere obbligatorio non vincolante, al procedimento legislativo regionale.

Non è, invece, di per sé decisiva la circostanza che il Cal sia organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali, con funzioni consultive e di proposta, e che dalla sua forma dipenda la garanzia del «la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali di loro diretto interesse»⁵¹. Potrebbe significare solo che è un organo *regionale* rappresentativo degli enti locali⁵².

A questa medesima conclusione induce anche il parallelo tra lo statuto ordinario, cui l'art. 123 attribuisce la competenza, e la legge statutaria speciale, che è fonte assimilabile allo statuto ordinario, misurabile con lo stesso metro di autonomia⁵³.

Se il Cal è, invece, organo di relazione/intesa tra regione ed enti locali, non è organo interno alla forma di governo della Regione-ente ma della Regione-contesto. La sua disciplina dovrebbe coerentemente essere inclusa nello

⁵¹ Art. 1, l.r. n. 1 del 2005.

⁵² Sulla riconducibilità della disciplina del Cdal alla forma di governo e, quindi, alla materia della legge statutaria, per tutti, A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., p. 137-139; e, almeno nel caso in cui al Cdal sia attribuita l'iniziativa legislativa, A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2/2007, p. 372 e ss. e spec. note 25 e 32. *Contra*, almeno, M. BETZU, *Il Consiglio delle autonomie locali*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti*, cit., § 2.

⁵³ Corte cost., sent. n. 370 del 2006, punto 5 del *Considerato in diritto*.

Statuto-legge costituzionale che disciplina la complessiva posizione costituzionale della Regione e, quindi, anche le relazioni con le autonomie locali.

Solo se si qualifica il Cal organo delle autonomie locali, la sua istituzione pare riconducibile alla potestà legislativa regionale *ex art. 3, comma 1, lett. b), St.*⁵⁴.

In ogni caso, dalla istituzione del Consiglio con legge ordinaria ne è derivata, come conseguenza necessitata, la scelta di «un modello consultivo minimale»⁵⁵. Non poteva che prevedersi un parere obbligatorio nell'*an*, ma non vincolante, poiché, diversamente, con legge ordinaria si sarebbero modificati la titolarità e, comunque, l'esercizio della funzione legislativa che lo Statuto speciale, agli artt. 27-30, attribuisce al Consiglio regionale. Ma per la medesima ragione pare anche doversi escludere la invalidità della legge nel caso di mancata acquisizione nel procedimento legislativo del parere, pur qualificato obbligatorio. Potrebbe anche sostenersi che la legge che viola la regola procedurale prevista nella legge istitutiva del Cal sia invalida perché la seconda è logicamente o assiologicamente sovraordinata. Ma ciò significherebbe che una legge ordinaria dispone regole sul procedimento legislativo, regolato dallo Statuto-Legge costituzionale e senza che una riserva di legge conferisca ad una legge ordinaria tale forza.

Infine, si osserva che la l.r. n. 1 del 2005 ha istituito, accanto al Cal, la Conferenza permanente Regione-enti locali, quale «sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna»⁵⁶.

Si tratta di un organo dualista e non monista come il Cal, a doppia componente, regionale e locale, strumento permanente di cooperazione inter-istituzionale e di *concertazione* tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali. È vero che è presieduta dal Presidente della Regione, ma la sua funzione è l'intesa tra regione ed enti locali, quindi non è interna alla forma di governo della Regione-soggetto ma della Regione-ordinamento.

Ci si chiede allora se la sua disciplina debba piuttosto essere inclusa nello Statuto-legge costituzionale che disciplina la complessiva posizione costituzionale della Regione e, quindi, anche le relazioni con le autonomie locali.

⁵⁴ Riconduce l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali, Corte cost. sent. n. 175 del 2006 (e 370/2006).

⁵⁵ O. CHESSA, S. PAJNO, *Sardegna*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 362.

⁵⁶ In altre Regioni si sono trasferite ai Consigli delle autonomie locali gran parte delle funzioni sino ad allora svolte dalle Conferenze. Cfr., la l. r. Campania n. 4 del 2011, art. 1, comma 73; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2015, artt. 1, comma 2, 7, comma 1, 8 e 14. Sul punto cfr. A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali territoriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 299 ss.