

LA FORMA E LE FUNZIONI DEGLI «ENTI TERRITORIALI DI AREA VASTA» NELLE FONTI DEL DIRITTO SPECIALE DELLA SARDEGNA

**Laura Buffoni\***

**Sommario**

1. Il filo. – 2. I limiti statutari. – 3. Il diritto legislativo esistente. – 4. Il diritto possibile.

**Abstract**

*The essay moves from the distinctive features of Sardinia's special autonomy to propose an improvement of autonomous powers in the regulation of local autonomies, within the framework of the 2001 reform of Title V of the Constitution. According to this perspective, the paper analyses some fundamental issues of "special regionalism" emerging from the academic debate and constitutional jurisprudence.*

**Suggerimento di citazione**

L. BUFFONI, *La forma e le funzioni degli «enti territoriali di area vasta» nelle fonti del diritto speciale della Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Sassari.  
Contatto: [labuffoni@uniss.it](mailto:labuffoni@uniss.it)

### 1. Il filo

Lo scritto si propone di ‘praticare’ l’autonomia legislativa speciale della Sardegna in materia di forma e funzioni di province e città metropolitane, per verificare quali siano per le fonti del diritto regionale speciale le possibilità, rispetto all’esistente, di una forma e di funzioni degli enti territoriali di area vasta *differenti* dal diritto legislativo comune.

Si traggono dallo Statuto speciale e dalla Costituzione i limiti alla legge regionale in materia di ordinamento degli enti locali. Su quei limiti ‘ideali’ si misura la validità della ‘realtà’ della specialità, ovvero della legge regionale n. 7 del 2021. Dopo di che si determina, per sottrazione, ciò che validamente appartiene alla decisione politica regionale, a dire ciò che è costituzionalmente indifferente nella costituzione e regolazione degli enti territoriali di area vasta.

Si muove, insomma, dal diritto legislativo esistente, di cui si verifica la legittimità costituzionale/statutaria, per pensare il diritto possibile. Emergono, infatti, come soglia minima, i limiti alla fantasia del legislatore regionale. Ma per ciò stesso si delineano, residualmente, spazi o, almeno, interstizi per una autonomia speciale che sia tale, che sia, secondo la lettera dell’art. 116, comma 1, della Costituzione, forma e condizioni «particolari», che non sia omologazione al diritto comune, presupposto come la regola, il modello. L’*identità* della specialità deve essere, con un ossimoro, la sua *differenza*.

### 2. I limiti statutari

Le disposizioni statutarie che contengono le regole pertinenti sono l’art. 3, comma 1, lett. b), modificato dall’art. 4, l. cost. n. 2/1993 e l’art. 43 dello Statuto. L’una reca la norma statutaria generale, sopravvenuta all’approvazione dello Statuto, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva regionale la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». L’altra dispone al primo comma che «le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l’attuale struttura di enti territoriali» e al secondo comma consente la «modifica» con legge regionale delle circoscrizioni e delle funzioni delle province, «in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum»: è, dunque, norma statutaria anteriore, perché originariamente contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 1948, ma speciale per oggetto e limiti.

La materia statutaria attribuita dalla prima disposizione, nella sua lettera, inerisce la ‘struttura’, la forma essenziale, degli enti locali<sup>1</sup>. Letta in connessione con il testo costituzionale, comprende almeno 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

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 230 del 2001.

delle relative circoscrizioni<sup>2</sup>. Ma include, a rigore, anche ambiti materiali ulteriori rispetto a quelli enumerati dalla Costituzione tra le materie di competenza legislativa statale esclusiva, quali le funzioni non fondamentali degli enti locali, le forme e le funzioni associative tra enti territoriali 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.

I limiti della legge regionale fondata sulla norma competenziale dell'art. 3 sono l'armonia con la Costituzione, nelle parti non derogate-sostituite dallo Statuto-legge costituzionale, e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato. La sua autonomia dipende dal senso attribuito a questi limiti. Per i contenuti ulteriori, rimessi nel diritto regionale comune alla potestà legislativa regionale residuale, invece, valgono i soli limiti dell'art. 117, comma 1, della Costituzione e non quelli dell'art. 3, comma 1, dello Statuto. 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 i limiti dell'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico e del rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato<sup>3</sup>.

Ma l'art. 3, comma 1, lett. b), non basta per delimitare la competenza legislativa regionale in materia di enti territoriali di area vasta. Occorre tenere in conto anche la norma speciale dell'art. 43, contenuta nel testo originario del Titolo V dello Statuto e stabilire la relazione tra le due norme, scegliendo tra l'antinomia e la coesistenza. Anticipando la conclusione, tra le due norme non vi è antinomia, che induce a preferire la norma successiva a quella precedente, secondo il criterio cronologico, ma una relazione di specialità, sostanziale e procedimentale, dell'art. 43 rispetto all'art. 3. Se ne ricava che l'art. 43 non è abrogato<sup>4</sup> per effetto dell'art. 4, l. cost. n. 2 del 1993, ma vige ed è efficace. Se non è rispettato, è violato.

<sup>2</sup> Cfr. già 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.

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 274 del 2003.

<sup>4</sup> Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso avverso l'art. 6, l.r. n. 7 del 2021 e definito con sentenza n. 68 del 2022, la difesa regionale discorre, a proposito dell'art. 43, di norma «superata». Ma per il diritto una norma superata è, più propriamente, una norma abrogata.

Il primo comma dell'art. 43 è limite statutario sostanziale alla legge regionale generale *ex art. 3, comma 1, lett. b)*, per due motivi. La legge regionale generale, che ha geneticamente fondamento nello Statuto, deve rispettare la fonte che la istituisce e, quindi, anche la regola originaria dell'art. 43 in essa contenuta. E la «conservazione» della «attuale struttura», quindi della 'forma', di «enti territoriali» delle tre province storiche pre-repubblicane è contenuto speciale rispetto al loro «ordinamento».

A sua volta, il secondo comma dell'art. 43 è norma materiale e procedimentale speciale rispetto alla prescrizione del primo comma. Invero, dalla lettera del primo comma, che prescrive la conservazione della struttura di enti territoriali delle tre province nominate e, quindi, almeno la loro esistenza come ente territoriale e del secondo, che consente con legge rinforzata (solo) la modifica delle circoscrizioni, potrebbe ricavarsi che è statutariamente invalida la soppressione, nella sua struttura di ente territoriale, di una delle tre province: la soppressione non è 'modifica' di circoscrizioni provinciali che, per potere essere modificate, devono esistere e continuare ad esistere (seppure modificate). In questa lettura del testo, la soppressione sarebbe invalida anche se disposta con la legge rinforzata del secondo comma. Potrebbe però argomentarsi che il secondo comma consente, alle sue condizioni procedimentali, anche quella particolare modifica della circoscrizione provinciale che è la sua soppressione o almeno, più fondatamente, la sostituzione delle province statutarie con altre province e/o con altri «enti territoriali», con la conseguente conservazione della struttura di (un qualche) ente territoriale, anche se diversamente delimitato e nominato.

Infine, il secondo comma dell'art. 43 è limite procedimentale alla legge regionale generale in materia di ordinamento degli enti locali: prescrive uno speciale procedimento legislativo rinforzato per (tutte) le modificazioni delle circoscrizioni e delle funzioni provinciali. Il che pone la questione se il secondo comma regoli solo il caso specifico della modifica, in diminuzione o aumento, dei confini delle circoscrizioni territoriali delle province esistenti, con conseguente inclusione nella legge regionale generale dell'art. 3, comma 1, lett. b) ed esclusione dell'aggravio procedurale dell'art. 43, comma 2, del caso della istituzione di nuove province. 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 secondo comma il riferimento esplicito alla variazione del «numero» delle province, avrebbe significato per gli autori dello Statuto-legge costituzionale la sottrazione alla legge regionale aggravata e, allora, prima della modifica statutaria del 1993, l'attribuzione alla legge statale della decisione concernente il numero delle province e, dunque, l'eventuale

istituzione di nuove province<sup>5</sup>. E', ancora, l'argomento che si sostiene sul parallelo con l'art. 133, comma 1, della Costituzione, che sta all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. come l'art. 43 sta all'art. 3, comma 1, lett. b), St., ma che, a differenza dell'art. 43, comma 2, include espressamente, accanto all'ipotesi di modifica, quella dell'«istituzione di nuove province». Questa interpretazione dell'art. 43 è sbagliata. In primo luogo, l'argomento originalista potrebbe valere rispetto alla legge statale, ma non rispetto alla legge regionale introdotta solo con l'art. 4, l. cost. n. 2 del 1993. In secondo luogo, l'*original intent* è criterio di interpretazione che non può che recedere innanzi al significato proprio delle parole e alla loro connessione. E' vero che con la modifica apportata all'art. 3, comma 2, lett. b), St. rientra nella competenza legislativa della regione Sardegna l'istituzione di nuove province nel suo territorio<sup>6</sup>. Ma quella norma deroga il diritto costituzionale comune, cioè la generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione e non la norma, a sua volta, speciale, vigente ed efficace, dell'art. 43 St., che pure include l'ipotesi di nuove province. Alla lettera, infatti, «modifica» significa sia sottrazione che aggiunta o semplice variazione. E l'istituzione di una nuova provincia nel territorio regionale, rispetto alle tre province 'pie-trificate' nel primo comma, non può che variare, con compensazioni interne, le circoscrizioni territoriali di almeno una delle province statutariamente nominate. Con la conseguenza che (la legge statale e, dopo la l. cost. n. 2 del 1993) la legge regionale generale che non fosse rinforzata nel procedimento sarebbe invalida perché violerebbe la norma statutaria speciale dell'art. 43, comma 2. Né fa la differenza il parallelo con la diversa lettera dell'art. 133, primo comma, della Costituzione<sup>7</sup>. Innanzitutto, non si tratta dello stesso documento normativo. In ogni caso, il linguaggio non è sovrapponibile. Nell'art. 43, comma 2, si discorre solo di «modifica» delle circoscrizioni provinciali; nell'art. 133, comma primo, si utilizza il termine «mutamento», nel secondo comma, inerente la modifica delle circoscrizioni comunali, compare la «modifica» e, in entrambi i commi, si aggiunge esplicitamente, come fattispecie autonoma, la «istituzione» di nuove province o nuovi comuni. Ma lì l'istituzione non può ritenersi inclusa nella, appunto differente, fattispecie del mutamento/modifica perché l'ipotesi è stata specificatamente disciplinata. Al contrario, proprio perché l'art. 43, comma 2, non prevede l'istituzione come fattispecie normativa autonoma, la medesima deve qui ricondursi alla fattispecie generale della

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Come ha ritenuto Corte cost., sent. n. 230 del 2001.

<sup>7</sup> Valorizzano invece l'argomento, sulla scia della sentenza n. 220 del 2013, M. CECCHETTI, O. CHESSA e S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 9.

«modifica», che letteralmente e sistematicamente tutto può comprendere. Del resto, il parallelo con l'art. 133 non regge ove si consideri che il medesimo non offre neppure argomenti per includere nel mutamento/modifica, oltre ai casi di aumento o diminuzione dell'estensione territoriale che si compensano senza variare il numero degli enti locali, 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 associata alla istituzione di un nuovo ente o all'aumento dei confini, quindi, ad un mutamento/modifica di un altro. Ma non è vero il contrario: l'istituzione di un nuovo ente o la modifica di uno esistente non determina necessariamente la soppressione di un altro ente. E' insomma solo un'ipotesi'. Cosicché il testo costituzionale ha semplicemente omesso di considerare la soppressione come una fattispecie normativa autonoma. In una, se ne ricava che nel diritto speciale della Sardegna sia l'istituzione che la soppressione di una provincia (ove questa seconda ipotesi non la si ritenga, secondo una certa interpretazione dell'art. 43, comma 1, assolutamente e incondizionatamente esclusa per le province storiche) devono rispettare i limiti dell'art. 3, comma 1 e dell'art. 43, St.

Parimenti, l'istituzione nel territorio regionale dell'ente città metropolitana si sovrappone o interferisce necessariamente con le tre province statutarie e/o con le province post-statutarie, di talché deve fare i conti con l'art. 43, St. Se si considera lo Statuto-legge costituzionale fonte subordinata alla Costituzione al di fuori dell'ambito materiale delle forme e condizioni particolari di autonomia, ciò non toglie che l'art. 114, comma 1, secondo cui le città metropolitane sono enti costitutivi necessari della Repubblica, per la sua lettera e la sua solenne posizione in apertura del Titolo V, sia qualificabile principio costituzionale inderogabile. Ma anche ove si ritenga lo Statuto speciale una legge costituzionale come le altre, non a competenza materialmente limitata, può argomentarsi l'integrazione tra l'art. 114 e l'art. 43 qualificando il principio pluralista come principio supremo.

In entrambi i casi, l'art. 43, in quanto norma speciale rispetto all'art. 3, comma 1, lett. b), limita materialmente e proceduralmente la legge regionale che istituisca le città metropolitane.

Possono prospettarsi due ipotesi, ma in ambedue è necessario seguire il procedimento speciale dell'art. 43, comma 2<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Diversamente, se si ritiene l'art. 43 abrogato dall'art. 3, comma 1, lett. b), St., nella formulazione vigente, la legge regionale incontrerebbe solo i limiti dell'art. 3, comma 1, quindi, l'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico, che al più imporrebbero il principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate, senza le forme tipiche dell'art. 43.

Se la città metropolitana coincide con il territorio dell'intera provincia storica, ammesso che questo non significhi l'abolizione della sua struttura di ente territoriale e che questa non sia vietata dall'art. 43, comma 1, perché anche la città metropolitana è un ente territoriale, non ne modifica la circoscrizione 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 la sopprime né la sostituisce, ma la modifica. Allora è la modifica della circoscrizione territoriale che impone il procedimento rinforzato.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo speciale, l'art. 43, comma 2, prescrive la «conformità» della legge regionale che modifica le circoscrizioni e funzioni provinciali «alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*».

Prescrive, come soglia minima, un referendum obbligatorio, quindi non eventuale, vincolante ed endo-procedimentale, ossia interno al procedimento legislativo, nel senso che è condizione per la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale<sup>9</sup>. E' una fase costitutiva necessaria della legge regionale. Nella parte in cui dispone che la «legge» regionale modifica le circoscrizioni e le funzioni provinciali «in conformità a», comanda, infatti, una volontà espressa prima del perfezionamento della forma di legge. La forma intensiva «in conformità a» radicalizza il comando, converte l'indicazione in una prescrizione, in un ordine: la pretesa di 'conformità' toglie la doppiezza delle due volontà, che diventano una sola<sup>10</sup>. La disposizione potrebbe, dunque, alludere ad un referendum su iniziativa legislativa, su proposta o progetto di legge, il che ne valorizzerebbe la portata condizionante la volontà dell'organo rappresentativo. Ma potrebbe riferirsi anche ad un referendum approvativo della deliberazione legislativa già approvata dal consiglio regionale<sup>11</sup>, perché anche in

<sup>9</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 256 del 1989, ha distinto, in seno allo Statuto speciale per la regione Sardegna, il referendum abrogativo dell'art. 32 e quello consultivo dell'art. 54 dal referendum «interno al procedimento legislativo regionale di modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle province» dell'art. 43.

<sup>10</sup> Sulla forza della parola teologica 'in conformità a', fin dalla sua origine genesiaca, ove si riferisce alla pretesa di conformità, di adesione, dell'azione all'ordine, alla 'chiamata', di Dio, G. PETRARCA, *La legge per la legge*. Paolo, Spinoza, Rosenzweig, Salomone Belforte & C., Livorno, 2021, 19-20.

<sup>11</sup> Seppure con riguardo al caso della variazione territoriale dei comuni dell'art. 133, comma 2, Cost., lascia aperta addirittura l'ipotesi di anteporre il referendum all'iniziativa legislativa la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2018, laddove ha considerato che spetta «al legislatore regionale, innanzitutto, la disciplina del procedimento che conduce alla variazione circoscrizionale, e, in particolare, la scelta in ordine al momento in cui debba essere svolto il referendum, se prima o dopo l'atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione stessa. L'art. 133, secondo comma, Cost., da questo punto di vista, prevede come necessaria la consultazione delle popolazioni interessate, ma non

questo caso la legge risulterebbe, comunque, nel caso di esito favorevole del referendum, conforme alla volontà delle popolazioni interessate. Entrambi i casi, però, escludono un referendum abrogativo: la lettera dell'art. 43, comma 2, presuppone una conformità tra legge regionale e volontà che deve essere previamente manifestata, laddove quello abrogativo implica – con tutti i corollari che ne derivano – l'efficacia della legge.

Ancora, l'art. 43, comma 2, prescrive un *quorum* (strutturale e funzionale) sufficiente, ma anche necessario a garantire la «conformità alla volontà delle popolazioni interessate». Popolazione è concetto naturale, biologico, a rigore più ampio di quello politico di popolo, della comunità di cittadini, ma difficilmente delimitabile. A riscriverlo e intenderlo come popolo, la 'volontà' del popolo/popolazione interessato non esiste come un dato naturale da rappresentare, da rispecchiare, ma è sempre una volontà costituita dal diritto che pone la regola di come si forma quella volontà collettiva. E, di norma, si tratta della regola, convenzionale, artificiale, della maggior numero, che attribuisce alla volontà della maggior parte degli uomini del popolo il valore (della volontà) dell'intera comunità di riferimento da quegli uomini composta. La volontà di una parte vale come decisione simbolica del tutto, dell'intero. E ciò vale non solo per le deliberazioni di una assemblea rappresentativa, ma anche per le decisioni di ogni comunità, di ogni popolo 'riunito'. E' una interpretazione coerente con il diritto costituzionale comune. La disposizione raffrontabile non è l'art. 133, comma 2, Cost., che prescrive solo di «sentire» le popolazioni interessate. E' l'art. 132, comma 1, che, per la modifica delle regioni cristallizzate nell'art. 131, richiede (salva la deroga temporalmente limitata dell'XI disp. trans) l'approvazione della «maggioranza» delle popolazioni interessate. Quindi, nel referendum dell'art. 43 pare necessario che partecipi al voto almeno la maggioranza degli aventi diritto, che i voti favorevoli siano più numerosi dei contrari e, in ogni caso, che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa sul quesito sottoposto a referendum coincida con la maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni interessati.

La l.r. n. 20 del 1957, all'art. 1, comma 1, lett. c), modificato dall'art. 3, l. r. n. 48/1986, ha disciplinato il referendum popolare per «modificare le circoscrizioni e le funzioni provinciali, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale». La sua disciplina è contenuta nel Titolo II. Dall'art. 20 si evince che è un referendum legislativo obbligatorio. Dall'art. 22, si ricava che il referendum si espleta su un «progetto di legge» e che il risultato referendario è vincolante.

contiene indicazioni sulla fase in cui essa debba avvenire. In base alla libera scelta del legislatore regionale, pertanto, il referendum consultivo può essere parte del procedimento legislativo che alla variazione conduce, oppure restarne fase esterna e antecedente». Ma, affinché la legge possa davvero dirsi 'conforme' alla volontà delle popolazioni interessate, quelle popolazioni debbono essere interrogate su un testo, su un documento, che acquisirà il 'valore' di legge

Dall'art. 20, comma 3, che prevede che «qualora al referendum non partecipi almeno un terzo degli elettori, la proposta sottoposta a referendum si intende respinta», si trae che, a differenza degli altri referendum approvativi, è previsto un *quorum* strutturale di partecipazione: il problema, per quanto appena detto, è se si tratti di un *quorum* sufficiente a manifestare la volontà delle popolazioni interessate.

In ogni caso, il legislatore regionale può adottare una differente legge procedurale che disciplini il procedimento, inclusa la fase referendaria, sul modello della l.r. n. 4 del 1997, ma deve rispettare le regole dell'art. 43, comma 2, St.

Infine, deve considerarsi se il caso del mutamento delle province storiche, quale è l'istituzione di nuove province e città metropolitane con territori e funzioni diverse dalle tre province, nell'ambito di un 'riordino' complessivo dell'ordinamento degli enti locali, di una 'riforma' della geografia istituzionale della Regione, muti i termini della questione. Si potrebbe sostenere che le forme dell'art. 43, comma 2, inerente la volontà delle popolazioni di «ciascuna delle province interessate», valgono per le modifiche territoriali circoscritte, singole e non, per l'appunto, per riforme complessive del territorio. A sostegno si può ricorrere, *mutatis mutandis*, agli argomenti enucleati dalla Corte costituzionale a proposito dell'art. 133 della Costituzione. Il presupposto è l'assimilabilità dell'istituto dell'iniziativa comunale parcellizzata previsto dall'art. 133 Cost. al referendum dell'art. 43. 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»<sup>12</sup>. E' una tesi sbagliata e comunque non esportabile. Primo, in linea teorica, non si vede perché la quantità, il numero delle modifiche, dovrebbe condizionare la regola procedurale prevista per ogni modifica e a tutela di ciascuna provincia e/o ente, con conseguente irrilevanza di quante siano le modifiche apportate e le province variate. Secondo, si tratta 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, a maggior ragione, 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

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.2 del *Considerato in diritto*.

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». Terzo, l'art. 43 prescrive la «conformità» della legge regionale alla volontà e non il generico coinvolgimento delle popolazioni interessate e, soprattutto, prescrive il rispetto della volontà delle popolazioni «di ciascuna delle province interessate». La lettera della disposizione statutaria non esclude l'ammissibilità di una riforma generale, ma impone un referendum per ciascuna provincia e, quindi, esclude un quesito generale.

### 3. Il diritto legislativo esistente

Misuriamo su questi parametri di validità costituzionale il diritto legislativo esistente, la l.r. n. 7 del 2021, che dispone una «riforma dell'assetto territoriale complessivo»<sup>13</sup>, distinguendo ciò che è invalido per violazione dello Statuto e ciò che è, invece, statutariamente (e costituzionalmente) indifferente. Nel secondo caso, verifichiamo le disposizioni 'originali' della legge regionale speciale e quelle, invece, in cui è prevalsa l'omologazione al diritto legislativo comune.

Le disposizioni che eliminano «l'attuale struttura» e/o che modificano la circoscrizione e/o le funzioni proprie delle tre province 'storiche' sono: *i*) l'art. 2, comma 1, che, *sub a*), istituisce la Città metropolitana di Sassari, con la circoscrizione territoriale delineata all'art. 3, *sub c*) istituisce le Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano e *sub d*) modifica quella di Nuoro, secondo la geografia istituzionale disegnata dall'art. 5<sup>14</sup>; *ii*) l'art. 2, comma 2, che sopprime la Provincia di Sassari<sup>15</sup>; *iii*) l'art. 3, comma 2, che attribuisce alla Città metropolitana di Sassari, oltre alle funzioni fondamentali ad essa proprie, le funzioni in capo alla soppressa Provincia di Sassari e le funzioni provinciali attribuite alle unioni di comuni<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, l.r. n. 7. del 2021.

<sup>14</sup> Modifica, invece, solo indirettamente la provincia storica di Cagliari la modifica, di cui all'art. 2, lett. *b*), della circoscrizione territoriale della città metropolitana di Cagliari, ampliata, secondo la geografia delineata dall'art. 4, comma 1, rispetto ai confini di cui all'art. 17, comma 2, l.r. n. 2 del 2016, perché è appunto alla l.r. n. 2 cit. che si deve la soppressione della circoscrizione della provincia di Cagliari con la sua sostituzione con la città metropolitana di Cagliari e con la provincia del Sud Sardegna, istituita con gli artt. 24-5, l.r. n. 2 del 2016.

<sup>15</sup> Non modifica, invece, la struttura delle province storiche la soppressione della provincia del Sud Sardegna, la cui istituzione, piuttosto, ha modificato la circoscrizione della provincia di Cagliari.

<sup>16</sup> Non modifica, invece, direttamente le funzioni della provincia storica di Cagliari l'art. 4, comma 2, nella parte in cui attribuisce alla città metropolitana di Cagliari le funzioni in capo alla soppressa provincia del Sud Sardegna e le funzioni provinciali attribuite alle unioni di comuni, perché quella modifica è derivata appunto dall'istituzione della provincia del Sud Sardegna.

Ora, potrebbe argomentarsi che è radicalmente invalida la soppressione della provincia di Sassari (e prima di quella di Cagliari disposta con la l.r. n. 2 del 2016) per violazione dell'art. 43, che prescrive la conservazione della sua «attuale struttura» di ente territoriale e consente, al più, la modifica della relativa circoscrizione con legge rinforzata.

In ogni caso, sono invalide le disposizioni che modificano le circoscrizioni e le funzioni delle tre province pre-repubblicane perché la legge regionale che ne ha disposto la modifica non è in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum.

Più precisamente, sono invalide le disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6, l. r. n. 7/2021, che recano l'istituzione delle nuove province e delle città metropolitane, con la conseguente soppressione della provincia di Sassari e la modifica di quella di Nuoro, perché violano la regola procedurale dell'art. 43, comma 2, St. Può discutersi se la volontà debba esprimersi mediante referendum sull'iniziativa legislativa, su una proposta o un progetto di legge oppure sulla deliberazione consiliare di approvazione, ma è indubbio che la legge può essere 'conforme' a quella volontà solo se il referendum è interno al procedimento legislativo o, in ogni caso, se precede la 'forma' di legge. La legge regionale, invece, è stata approvata, promulgata e pubblicata ed è entrata in vigore, ai sensi dell'art. 28, il giorno successivo alla sua pubblicazione, con conseguente efficacia delle modifiche territoriali disposte prima della celebrazione del referendum istituito e regolato dal suo art. 6, inserito nel corpo della medesima legge che doveva essere approvata in conformità. Ne deriva che, invalidamente, la legge regionale prevede un referendum necessariamente successivo alla produzione di effetti della stessa legge regionale che modifica, con efficacia costitutiva, circoscrizioni e funzioni delle province statutarie<sup>17</sup>. In più, l'art. 6, in violazione dell'art. 43, comma 2, prevede un referendum qualificato «consultivo»: a) eventuale, perché la sua indizione con decreto regionale dipende o dalla circostanza del mancato raggiungimento dell'unanimità nella delibera dei consigli comunali che hanno esercitato l'iniziativa per il distacco o dall'iniziativa di 1/3 degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune; b) non legislativo, perché non ha ad oggetto la legge regionale ma lo schema di riassetto di competenza della giunta, quindi un atto amministrativo, anche ove ritenuto meramente ricognitivo della legge; c) non vincolante, perché non vincola la legge e, comunque, la modifica dello schema di assetto rimesso alla

<sup>17</sup> Né pare possibile considerare la legge solo il momento di avvio del procedimento di variazione territoriale sulla base della lettera dell'art. 6, comma 5, ove qualifica lo schema territoriale approvato dalla Giunta come «definitivo» solo all'esito dell'eventuale iniziativa dei comuni o del procedimento referendario: sul punto valga G. ARCONZO, *La sentenza n. 68 del 2022 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?*, in *Federalismi*, 2022, n. 13, 4.

giunta; *d*) con un contenuto oppositivo/abrogativo (inerendo l'iniziativa per il distacco del comune dalla città metropolitana o provincia in cui la legge regionale lo ha incluso) rispetto a quello della legge regionale già entrata in vigore e non approvativo della deliberazione consiliare: con la conseguenza che la legge non si 'forma con' (o non si 'conforma' a) la volontà delle popolazioni interessate, che al più sono chiamate a manifestare la propria volontà sull'iniziativa 'contraria' del distacco. Per quanto riguarda, invece, il *quorum*, l'art. 6, comma 4, prevede un *quorum* più elevato di quello dell'art. 22, l.r. n. 20 del 1957 perché dispone che «la proposta sottoposta a referendum è approvata se partecipa al voto la metà più uno degli aventi diritto e se ottiene la risposta affermativa della maggioranza dei voti validi». Non è, comunque, detto che sia la volontà (della maggioranza) delle popolazioni interessate.

Per argomentare l'invalidità statutaria (e costituzionale) almeno degli artt. 2,3, 4, 5 e 6 della legge regionale n. 7 del 2021 non era, quindi, necessario – come si legge nel ricorso con cui lo Stato ha impugnato (solo) l'art. 6 - né opporre la democrazia diretta a quella rappresentativa, ascrivendo il referendum alla prima, né sostenere che «*cio' e' incostituzionale perche' il referendum, quale istituto principe della democrazia diretta, e' una forma di concorso diretto del corpo elettorale all'attivit' legislativa, per cui non puo' essere deviato verso un oggetto di rango non legislativo, cosi' trasformandosi da strumento di democrazia diretta in strumento di democrazia indiretta*». Di per sé, in linea teorica e finanche dogmatica, nulla toglie a che il referendum abbia ad oggetto atti amministrativi. Anzi, dal punto di vista interno alla (dubbia) ascrizione del referendum alla democrazia diretta, rafforzerebbe la democrazia nell'amministrazione. Il punto è diverso: qui il referendum deve approvare un progetto di legge, quindi deve essere legislativo, benché in astratto il referendum possa avere ad oggetto atti amministrativi. Era, però, di certo necessario estendere l'impugnazione alle singole disposizioni della legge regionale che hanno disposto le singole variazioni territoriali, senza rispettare le forme dell'art. 43, comma 2, e non già limitarne l'oggetto all'art. 6<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Da qui la pronuncia di rito di cui alla sentenza n. 68 del 2022 che ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse solo avverso l'art. 6. E ciò, da un lato, per l'inedoneità dell'intervento invocato «a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira» dal ricorrente e la conseguente carenza di interesse per l'inutilità della declaratoria di illegittimità costituzionale richiesta: «anche nell'ipotesi di accoglimento delle ragioni del ricorrente, la sola caducazione dell'intero art. 6 impugnato, o di parti di esso – i cui contenuti normativi, peraltro, non hanno valenza generale, ma sono strettamente legati alla specifica variazione territoriale introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 – non potrebbe di certo 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». Dall'altro, per la paradossalità del risultato cui condurrebbe l'accoglimento del ricorso: la legge regionale resterebbe complessivamente in vigore, immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici ma con «l'espunzione totale o parziale, dalla legge regionale stessa, delle procedure dirette ad assicurare, comunque sia, la

Se non fosse che la legge regionale è stata deliberata invalidamente, in violazione della regola sulla sua produzione giuridica e si potesse passare al deliberato, al contenuto della deliberazione, rientrerebbe, invece, nella legittima decisione di politica regionale la scelta, originale, di prevedere città metropolitane con confini differenti da quelle delle province. Già l'art. 17, l.r. n. 2 del 2016 aveva istituito la città metropolitana *ristretta* (rispetto alla provincia) di Cagliari. La l.r. n. 7 del 2021 ha ampliato la città metropolitana di Cagliari, ma – avendo istituito altre province in luogo della soppressa provincia del Sud Sardegna – non ne ha disposto la coincidenza con i confini storici della provincia di Cagliari. Ha, altresì, istituito la città metropolitana di Sassari, ma sempre con confini ristretti rispetto alla provincia 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 e, finanche, la sua preferibilità in forza del principio di differenziazione tra gli enti territoriali necessariamente costitutivi della Repubblica.

L'istituzione di una città metropolitana *ristretta*, rispetto al modello statale della coincidenza tra confini provinciali e metropolitani<sup>19</sup>, non viola 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

possibilità di un accertamento della volontà delle popolazioni interessate dalle variazioni in discussione» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Potrebbe però mettersi in questione l'inapplicabilità della declaratoria di illegittimità consequenziale, che la Corte ha argomentato qualificando come «accessoria» la norma impugnata che disciplina le modalità di svolgimento del referendum rispetto alle scelte fondamentali circa le variazioni territoriali, che sarebbero «presupposto» della disposizione impugnata. Invero, le norme che dispongono le modifiche territoriali sono sì il presupposto sostanziale che impone, a pena di invalidità, l'applicazione del procedimento legislativo rinforzato, ma la loro eventuale invalidità dipende dalla forma della deliberazione della legge. Di talché solo se la norma di cui all'art. 6 che disciplina il referendum – o perché è contenuta nella medesima legge che produce immediatamente quelle modifiche o perché disegna un referendum diverso da quello prescritto dalla norma statutaria specie – non rispetta l'art. 43, comma 2, può derivarne l'invalidità a cascata delle disposizioni che hanno modificato gli enti territoriali. Non pare cioè prospettabile una invalidità che da queste si trasmetta a quella, ma solo l'inverso.

<sup>19</sup> Cfr. art. 1, comma 6, l. n. 56 del 2014, che dispone che «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana». L'art. 1, comma 23, dispone il subentro *ope legis* delle città metropolitane alla «provincia omonima». Già l'art. 23, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000 delineava la città metropolitana come ente sostitutivo della provincia.

nella giurisprudenza costituzionale<sup>20</sup>. Anzi, seguendo la logica interna alla l. n. 56 del 2014, non ne pare elemento qualificante, considerato che la perimetrazione provinciale è distonica rispetto al concetto di funzioni di area vasta, che evoca una scala spaziale cui rapportare l'esercizio della funzione pubblica e non un esatto limite istituzionale presidiato da uno specifico livello di governo.

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»<sup>21</sup>. 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 poi anche fosse, l'auto-qualificazione potrebbe essere a sua volta illegittima o, comunque, non 'costituire' una disposizione in principio e/o in norma fondamentale di riforma economico sociale<sup>22</sup>. 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 degli enti di area vasta, senza sindacare la legittimità della scelta regionale di istituire città metropolitane ristrette. Con la sen. 240 del 2021, ha ritenuto che l'art. 114 Cost. renderebbe addirittura «necessario» che le circoscrizioni territoriali delle città

<sup>20</sup> Se già nella sentenza n. 6 del 1956 il Giudice costituzionale 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».

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 219 del 1984; 1033 del 1988; 85 del 1990; 349 del 1991; 355 del 1993.

metropolitane fossero ridisegnate in modo tale da evitare la coincidenza con il territorio delle vecchie province, differenziando così «le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità (...), ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori».

La conclusione cui si è pervenuti vale a maggior ragione per la decisione di istituire città metropolitane *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».

Così come paiono validamente riconducibili alla potestà legislativa regionale primaria (o residuale) le forme associative non costituzionalmente necessarie, quali quelle istituite già dalla l.r. n. 2 del 2016 e conservate dalla l.r. n. 7 del 2021, con la sola eccezione dell'abrogazione della rete metropolitana. Restano: 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* e con la previsione che il sindaco del comune della città media con il maggior numero di abitanti è il presidente della rete urbana. Si tratta di verificarne la relazione con le nuove province e con la città metropolitana di Sassari istituite con la l.r. n. 7 del 2021.

E', invece, prevalsa l'omologazione al diritto comune nella disciplina delle funzioni e della forma di governo degli enti di area vasta.

Le finalità e le funzioni fondamentali sono le medesime della legge statale. Il modello della città metropolitana sarda è l'«ente territoriale di area vasta» di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 56 del 2014. E ciò considerato che: a) l'art. 2, comma 1, l.r. n. 7 cit. dispone che la città metropolitana di Sassari è istituita con le finalità generali previste dall'art. 1, comma 2, l. n. 56 cit.; b) l'art. 3, comma 2, prevede che «alla Città metropolitana di Sassari sono attribuite, oltre alle funzioni fondamentali ad essa proprie, le funzioni in capo alla soppressa Provincia di Sassari e le funzioni provinciali attribuite alle unioni di comuni fino alla data di entrata in vigore della presente legge»; c) l'art. 22, comma 1, l.r. n. 2 del 2016, dispone esplicitamente che «la Città metropolitana [di Cagliari] svolge le finalità istituzionali e le funzioni fondamentali attribuite dalla legge statale, oltre a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 4» che – con disposizione poi sostituita dall'art. 4, comma 2, l.r. n. 7 del 2021 – prevede che «alla città metropolitana sono attribuite, oltre alle funzioni fondamentali ad essa proprie, le funzioni della Provincia di Cagliari per il proprio territorio, stabilite dalla presente legge o da altre leggi regionali, quelle attribuite alle

unioni di comuni e quelle eventualmente attribuite dai comuni che ne fanno parte».

A loro volta, le categorie di funzioni sono riconducibili alle omologhe della l. n. 56 del 2014, ovvero alle: a) funzioni fondamentali, proprie, della città metropolitana<sup>23</sup>; b) funzioni fondamentali ereditate dalla provincia<sup>24</sup>; c) funzioni non fondamentali della provincia da redistribuire con la legge competente per materia, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>25</sup>. Similmente, l'art. 29, l.r. n. 2 del 2016, al primo comma, dispone che «le province, in via transitoria esercitano le funzioni fondamentali elencate all'articolo 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014» e al secondo che «per quanto non previsto dalla presente legge, le province e la città metropolitana di Cagliari, nel proprio territorio, continuano a esercitare le funzioni a esse attribuite dalle leggi regionali vigenti secondo modalità dalle stesse previste». L'art. 72, l.r. n. 2 del 2016 conferma l'omologazione, 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 forma di governo e il sistema elettorale degli enti di area vasta è analogo a quello delineato dal legislatore statale, ivi inclusa la scelta per l'elezione indiretta (o di secondo grado) del consiglio e del presidente della provincia e per la coincidenza *ope legis* tra sindaco metropolitano e sindaco (eletto) della città capoluogo.

#### 4. Il diritto possibile

Guardiamo ora non a ciò che è stato, ma a quello che avrebbe potuto (o potrà) essere, alla possibilità di un diritto *differente*.

La prima possibilità di praticare l'autonomia legislativa speciale riguarda la disciplina delle funzioni degli enti territoriali. Qui l'autonomia speciale nella articolazione delle funzioni degli enti intermedi deriva dal grado di ampiezza del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale<sup>26</sup> e dal grado di estensione alla regione speciale del principio pluralista e di sussidiarietà, che induce a prediligere l'attribuzione di funzioni di amministrazione attiva a province e città metropolitane, in luogo della regione, ove il livello comunale sia inadeguato. In linea con gli argomenti spesi nella decisione costituzionale n. 240 del 2021, dovrebbe escludersi che le funzioni di amministrazione attiva possano essere allocate saltando l'ente di area vasta e che agli enti di area vasta

<sup>23</sup> Cfr. art. 1, comma 44, l. n. 56 cit.

<sup>24</sup> Cfr. art. 1, comma 85, l. n. 56 cit.

<sup>25</sup> Cfr. art. 1, comma 46, l. n. 56 cit.

<sup>26</sup> Il limite non opera per le funzioni non fondamentali, ascrivibili alla competenza legislativa regionale residuale.

debbano essere attribuiti solo compiti di mero coordinamento, agevolazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa degli enti di primo livello. Al contrario, la sussidiarietà induce a disporre che, se per l'esercizio di una determinata funzione il livello comunale si riveli strutturalmente inadeguato, quella funzione – sovracomunale e non infra-comunale – debba essere attribuita alla provincia o alla Città metropolitana, senza alcuna possibilità di 'saltare' al livello regionale. Ancora, gli artt. 114 e 118 Cost. implicano una differenziazione tra funzioni di provincia e città metropolitana. Per la modifica delle funzioni delle tre province statutarie, vigenti al momento della loro 'incorporazione' nello Statuto, resta il limite della legge regionale rinforzata nel procedimento.

La seconda possibilità di autonomia speciale pertiene alla forma di governo degli enti territoriali di area vasta. Deve l'escludersi, in negativo, a diritto costituzionale vigente, l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che preveda l'elezione di primo grado per gli organi di direzione politica di quegli enti territoriali, laddove l'art. 1, rispettivamente, commi 19-21, 25 e 58, 67 e 69, della l. n. 56 del 2014, prevede la designazione del sindaco (eletto) della città capoluogo quale sindaco della città metropolitana e l'elezione di secondo grado del presidente di provincia. In prospettiva, si giunge, tutto all'opposto, alla regola dell'elezione diretta non già come possibilità ma come unica forma costituzionalmente legittima di scelta degli organi politici degli enti costitutivi della Repubblica secondo l'art. 114 Cost.

In via preliminare, la designazione e l'elezione di secondo grado di organi di direzione politica di enti territoriali non sono principi o regole costituzionalmente inderogabili e men che meno principi supremi, come tali idonei a limitare la potestà legislativa regionale primaria in materia di forma di governo locale. Può difendersene la non invalidità costituzionale, come ha fatto per qualche tempo il giudice costituzionale. 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. Potrebbe rievocarsi l'obiezione che Elia, dalle pagine di Giurisprudenza costituzionale<sup>27</sup>, muoveva all'uso in quella decisione 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*, dal punto di vista del governo popolare, di questa rappresentanza, imputandone al popolo, corpo elettorale, l'elezione. In ogni caso, a tutto voler

<sup>27</sup> L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, 1533.

concedere, può argomentarsi che «democraticità costituzionalmente garantita»<sup>28</sup> o «garanzia costituzionale» degli enti locali<sup>29</sup> nel testo costituzionale posto non significano necessariamente elezione diretta e che la logica economica, funzionalista, di «risparmio dei costi»<sup>30</sup>, può giustificare forme di elezione indiretta. Ma al più si difende quella scelta come costituzionalmente lecita e non come costituzionalmente obbligata.

Per le medesime ragioni, non si rinviene nell'ordinamento giuridico un principio generale di elezione indiretta degli organi degli enti territoriali costitutivi. Se anche si traesse dall'ordinamento un principio generale di economicità della spesa pubblica, non se ne potrebbe ricavare deduttivamente l'elezione indiretta.

Per la regione speciale resta che la giurisprudenza costituzionale ha qualificato l'elezione di secondo grado 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 2014<sup>31</sup>. L'ipotizzata legge regionale potrebbe essere censurata 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.

Può, però, 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 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-sociale<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Per ricorrere all'espressione adoperata per gli enti territoriali da L. ELIA, *op. e loc. cit.*

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 168 del 2018, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> *Ibidem*. A rigore la sentenza autorizza un discorso diverso 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.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 48 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

Né è decisiva l'auto-qualificazione dell'art. 1, comma 5, l. n. 56 del 2014 per molte ragioni. Innanzitutto, l'autoqualificazione del legislatore è irrilevante o potrebbe essere a sua volta illegittima. Non è detto poi che riguardi le disposizioni inerenti il metodo di scelta degli organi politici degli enti di area vasta. L'elezione di secondo grado è, infatti, prevista nella legge n. 56 come metodo elettivo non solo dei consigli delle città metropolitane ma anche del presidente e del consiglio provinciali, ma l'art. 1 estende alle regioni speciali i soli principi inerenti le 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 pertenero alla «vita economica e sociale della comunità intera»<sup>33</sup>. 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»<sup>34</sup>, 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 della Costituzione. Ma non è seriamente revocabile in dubbio che il motivo, la 'causa', di ogni elezione politica, per quanto indiretta, sia la scelta dei governanti e, quindi, sia decisione attinente alla vita politica (e a quella economico-sociale solo nella misura in cui la prima condiziona la seconda e non viceversa) 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 con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale»<sup>35</sup>: non si tratterebbe di un «“modello alternativo”» di

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 153 del 1995, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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». L'elezione diretta è quindi subordinata all'approvazione di una legge statale (ovvero regionale, ma sempre nel rispetto dalla norma statale di grande riforma economica e sociale) che disciplini il relativo sistema elettorale, che non è ancora intervenuta.

elezione diretta, ma di una mera «opzione», sottoposta «a numerose e gravose condizioni»<sup>36</sup>. Ma se fosse vera l'interpretazione del giudice costituzionale, 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 insensata 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 speciale 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. L'argomento è alla fine superato dal giudice costituzionale. Nella decisione n. 240 del 2021, deduce, pragmaticamente, dalla realistica constatazione della impraticabilità della scelta dell'elezione diretta con fonte statutaria locale – visti la mancata adozione della legge elettorale statale cui rinvia l'art. 1, comma 22, e il mancato verificarsi di tutte altre onerose condizioni cui è sottoposta quella possibilità – la sua inidoneità a superare l'invalidità costituzionale della regola della designazione del sindaco metropolitano. Ai nostri fini rileva che da quella norma si trae un argomento a favore e non contro l'elezione diretta.

Da qui l'abbrivio per giungere, per linee esterne alla giurisprudenza costituzionale, alla conclusione che l'elezione diretta (non importa qui se solo dell'assemblea o anche dell'organo monocratico) non è una possibilità, ma è l'unico metodo di scelta degli organi di governo degli enti territoriali di area vasta costituzionalmente valido.

La direzione politica degli enti che, secondo l'art. 114 della Costituzione, *costituiscono* la Repubblica dell'art. 1, comma 1, Cost. non può essere di materia, di qualità, differente negli enti *costitutivi* di quella Repubblica e, quindi, dall'ente *costituito*, pena la sua disintegrazione. Ciò che è costituito dipende, deriva, è ipotecato, da ciò che lo costituisce e il primo retroagisce sul secondo, secondo la logica *à rebours* del futuro anteriore. A voler ammettere che un popolo rappresentato – come è il popolo presupposto e posto dalla Costituzione vigente – possa davvero essere sovrano, se negli enti costitutivi della Repubblica il popolo non esercita le prerogative della sua sovranità, prima tra tutte l'elezione a suffragio universale e diretto dei rappresentanti, di certo la Repubblica da quegli enti costituita non è democratica, nel senso proprio della lettera dell'art. 1, comma 2, che attribuisce al popolo la titolarità e l'esercizio della

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 168, cit.

sovranità. E «la lettera uccide chi la ignora»<sup>37</sup>. Né la politicità differente degli enti costitutivi può fondarsi sull'inciso che il popolo esercita la sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione». La Costituzione conosce, sì, forme di rappresentanza al di fuori dell'elezione del popolo, come nel caso delle confessioni religiose e del Presidente della Repubblica, vale a dire per forme di rappresentanza di apparati, di istituzioni o organizzazioni già costituite. Ma conosce solo l'elezione popolare per i rappresentanti 'pubblici', vale a dire per i rappresentanti la cui volontà rappresenta quella di comunità formate da una moltitudine di uomini, 'vale' insomma come volontà del popolo. E, così fondata, quella qualità costitutiva, 'suprema', della Repubblica, si impone alle regioni speciali che partecipano del medesimo ordine costituzionale, della stessa 'forma' politica.

Se, poi, si vuole ragionare per linee interne alla giurisprudenza costituzionale, contro non valgono gli argomenti elaborati nella decisione della Corte n. 168 del 2018 a favore della designazione per le città metropolitane e dell'elezione indiretta per le province. Innanzitutto, a proposito della designazione delle città metropolitane la Corte ha cambiato idea<sup>38</sup>. In ogni caso, in linea teorica, della designazione di un organo di indirizzo politico di un ente costitutivo della Repubblica è insostenibile la conformità a Costituzione. Può anche dirsi che la designazione a sindaco metropolitano del sindaco eletto del comune capoluogo sia in qualche modo una elezione indiretta, perché si sceglie un eletto e non una non elezione, una forma di rappresentanza radicalmente aristocratica. Resta che quella designazione scioglie il nesso tra rappresentatività dell'ente della comunità territoriale ed elettività, che riguarda solo una parte della comunità rappresentata. A proposito delle province, la decisione non dice nulla sull'elezione diretta come regola costituzionalmente imposta per gli enti territoriali necessari della Repubblica. La norma legislativa regionale siciliana sindacata ineriva, infatti, l'elezione diretta non di enti costitutivi della Repubblica secondo l'art. 114, ma di enti di secondo grado, quali sono i liberi consorzi comunali previsti solo dall'art. 15, comma 2, dello statuto siciliano. Quei consorzi rappresentano non comunità, ma istituzioni e per essi non possono valere le ragioni che impongono l'elezione diretta per gli enti del primo tipo. Ciò non toglie che la si possa prevedere anche per enti di secondo livello.

A favore depone ciò che può trarsi dalla decisione n. 240 del 2021. E' vero che la Corte qui motiva solo l'invalidità costituzionale della coincidenza *ope legis* e dell'immedesimazione *ratione officii* tra sindaco metropolitano e sindaco della città capoluogo e non dell'elezione indiretta, ma gli argomenti che

<sup>37</sup> Contro la svalutazione della lettera, nella lettura dei testi, di tutti i testi scritti, C. GINZBURG, *La lettera uccide*, Adelphi, Milano, 2021, IX.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 240 del 2021

adopera sono conseguenti solo se si estende l'obiettivo polemico alla seconda. La Corte ritiene che la designazione del sindaco metropolitano non è «in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che «riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative» (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021)». Aggiunge che la mancata rappresentatività (adoperata qui impropriamente come sinonimo di elettività) dell'organo di vertice della Città metropolitana viola «tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi». Ora l'argomento denota una incoerenza interna della decisione che poco prima, in punto di inammissibilità, aveva concluso che la designazione *ope legis* del sindaco metropolitano costituisce «un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione»<sup>39</sup>: se davvero la designazione del sindaco metropolitano non fosse una elezione o non avesse in qualche modo a che vedere con una elezione (quella del sindaco del capoluogo), non avrebbe senso evocare l'eguaglianza del voto, che entra in gioco nel momento del voto, nell'elezione appunto, quale atto di esercizio della sovranità popolare. In ogni caso, se ne trae che la responsabilità politica può anche essere mediata, indiretta, ma, se il parametro violato è (oltre all'art. 1 e all'art. 114) l'art. 48, l'unica soluzione normativa che può rimediare a quella violazione è l'elezione diretta (almeno del consiglio metropolitano e provinciale), che è la sola imputabile a «tutti i cittadini». Così resta solo l'elezione diretta.

Né sembra risolvere validamente la questione la 'terza via': si è distinto tra città metropolitane e province e – esclusa la designazione – si è ritenuta necessaria l'elezione diretta o sufficiente quella indiretta a seconda della politicità o impoliticità delle funzioni attribuite<sup>40</sup>. Così la politicità delle funzioni delle città metropolitane imporrerebbe il primo meccanismo, la natura amministrativa delle funzioni delle province tollererebbe l'elezione di secondo grado. Ma, se la ragione della natura elettiva (quindi necessariamente diretta) degli organi di direzione politica degli enti territoriali di area vasta, è la loro natura costitutiva della Repubblica secondo la Costituzione, non ha senso distinguere in base al tipo di funzioni che sono loro attribuite con legge ordinaria. Anzi, la

<sup>39</sup> Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>40</sup> 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*.

distinzione tra qualità politica o amministrativa di una funzione di un ente territoriale non è qualità naturale, ma a sua volta costituita dal diritto (per di più legislativo). Comunque sia, 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.