



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

ORDINAMENTO DELLA REGIONE E ABOLIZIONE DELLE PROVINCE IN SARDEGNA: *DE PROVINCIIIS NON EST REFERENDUM**

di

Antonio Riviezzo

*(Ricercatore a t.d. in Diritto costituzionale
Università di Sassari)*

23 ottobre 2013

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Profili teorici e dogmatici dell’istituto: le tre tipologie di *referendum* popolare regionale. – **3.** Le province sarde: tre regimi giuridici per otto enti. – **4.** Modificare, istituire, sopprimere: Cagliari, Nuoro e Sassari. – **5.** (*segue*) Oristano. – **6.** (*segue*) “nuove province”. – **7.** I limiti del *referendum* regionale: *a) referendum sine titulo?* – **8.** (*segue*) *b) la natura rinforzata delle leggi regionali abrogate (n. 4/1997 e n. 9/2001). Critica.* – **9.** (*segue*) *c) gli effetti ultronei vietati. Una tesi dogmatica di salvaguardia.* – **10.** Riepilogo (a mo’ di precaria conclusione).

1.- Premessa

È oramai noto a tutti gli addetti ai lavori, e persino all’opinione pubblica, che il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare (il comunicato stampa in tal senso è del 5 luglio 2013) un disegno di legge di revisione costituzionale finalizzato all’espunzione dalla Carta fondamentale di ogni riferimento alle province quali enti di governo locale¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tra i primissimi commenti “a caldo” sul disegno di legge costituzionale n. 813, segnalo F. FABRIZZI, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle Province (e non solo)*, in *Questa Rivista*, n. 14/2013, pp. 1-4, *paper*.

Da parte sua, e questo è forse meno noto, anche la Regione Sardegna – coi *referendum* del 6 maggio 2012 – aveva avviato un percorso analogo al suo interno, ed oggi sta procedendo in tale direzione – sembra – con una notevole rapidità², tanto che, se la proiezione delle tempistiche proprie delle assemblee rappresentative non subirà rovinosi intoppi, l'ordinamento regionale si potrebbe trovare, stavolta, in anticipo rispetto a quello statale.

Ove ciò si verificasse, quest'ultimo potrà, forse, fare tesoro di quanto *medio tempore* avrà suggerito, nel bene e nel male, l'esperienza dell'Isola.

Non è tuttavia negli intenti delle prossime pagine soffermarsi sull'opportunità politica di tali scelte organizzative³, e nemmeno effettuare valutazioni (più) tecniche sugli strumenti all'uopo utilizzabili⁴, o sugli effetti sistemici che potrebbero prodursi in caso di buon esito del

² Tra i provvedimenti più recenti, licenziati nelle more della pubblicazione del presente saggio, e che quindi non ho la possibilità di commentare a fondo (riservandomi, ove ve ne fosse la possibilità, di farlo in un'altra occasione), occorre menzionare almeno la legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 («*Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province*»), riguardante il commissariamento delle c.d. nuove province sarde (e, per altre ragioni, della provincia di Cagliari) e la delibera del Consiglio regionale del 24 settembre 2013, con cui, a larga maggioranza, si sono approvate, in particolare, le proposte di modifica n. 18-20-21 (unificate) relative all'art. 43 dello Statuto speciale sardo. Conseguentemente, si è avviata la procedura di revisione costituzionale, così come previsto dall'art. 54 dello Statuto medesimo. Fermo quanto accennerò a tempo debito riguardo alla legge regionale n. 15 (*infra* nt. 62), posso invece osservare, rispetto alla proposta revisione dell'art. 43 dello Statuto speciale, come la scelta legislativa sembri andare verso una chiara affermazione della competenza regionale quanto alla istituzione ed al funzionamento degli enti provinciali (o comunque si andranno a chiamare); ipotesi, quest'ultima espressamente sconsigliata, peraltro, da un'attenta dottrina (cfr. B. CARAVITA, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, contributo alla Commissione per le riforme costituzionali in data 6 agosto 2013, proposizione n. 7).

³ Per quanto, personalmente, dubiti che si possa fare radicalmente a meno di un ente "di area vasta", supercomunale ma non ancora regionale: lo evidenziano, anche recentemente e con persuasiva argomentazione, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *Questa Rivista*, n. 6/2013, pp. 1-13, *paper*, spec. 5-11 e B. CARAVITA, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, cit. (spec. proposizione n. 6); *amplius*, per un inquadramento complessivo, v. anche F. FABRIZZI, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012, *passim*, nonché, sempre in www.federalismi.it, l'articolato dibattito dottrinale sull'argomento, da cui estrapolo, con una certa arbitrarietà (implicita ogni tentativo di sintesi), i contributi di G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la provincia* (n. 17/2009, 1-11, *paper*); B. CARAVITA-F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine* (n. 2/2012, 1-5) e F. MANGANO-M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali* (n. 4/2012, 1-42, spec. 36 e ss.).

⁴ La Corte costituzionale, ad esempio, con la recente sentenza del 3 luglio 2013, n. 220, ha affermato (cfr. n. 12 del considerato in diritto) che non è possibile utilizzare all'uopo il decreto-legge, il quale è strumento destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, e quindi si palesa atto per definizione inidoneo a realizzare una riforma organica e di sistema come quella in discorso: d'altro canto, non pochi commentatori avevano sin da subito sollevato più di un dubbio sulla legittimità costituzionale dei due decreti-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e 6 luglio 2012, n. 95: cfr., in particolare, S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazioni del sistema*, in *Questa Rivista*, n. 17/2012, 1-18, *paper*, spec. 16 e ss. e A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, *ibidem*, n. 21/2012, 1-10, *paper*. Per altro verso, nulla viene detto, in sentenza, sull'utilizzabilità di altri strumenti legislativi di forza primaria (legge ordinaria o decreto legislativo) per realizzare tale riordino; ipotesi che – a quanto pare – non è stata neppure presa in considerazione in sede politica, ma su cui si è comunque espresso, negativamente, B. CARAVITA, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V*, cit., (nuovamente prop. n. 6, ove l'A. reitera sinteticamente quanto già *illo tempore* sostenuto in *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, editoriale del n. 18/2006 di *Questa rivista*, pp. 1-4, *paper*).

progettato riassetto⁵; più modestamente, la domanda cui intendo provare a rispondere nel prosieguo è la seguente: quali effetti giuridici hanno prodotto, se ne hanno prodotto, la deliberazioni popolari del 6 maggio 2012 in merito all'abolizione delle c.d. nuove province sarde?

Credo infatti che la risposta a tale quesito (che comunque – giova evidenziarlo – ha scaturigine diretta, diversamente dall'*iter* che si sta seguendo a livello statale, da un pronunciamento popolare) possa aiutare anche il Governo nazionale ad inquadrare meglio la problematica relativa alla risistemazione delle Autonomie locali.

2.- Profili teorici e dogmatici dell'istituto: le tre tipologie di referendum popolare regionale.

Nella Regione autonoma della Sardegna, il *referendum* popolare ha tuttora la sua fonte generale di disciplina, almeno *de facto*⁶, nella legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (e s. m. i.). In base all'art. 1 di tale legge⁷:

a.- la consultazione popolare può avere ad oggetto l'*abrogazione*, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge della Regione (*lett. a*), oltre che di atti amministrativi, normativi e non, del medesimo ente (*lett. b*, come modificata dall'art. 3 della legge regionale 15 luglio 1986, n. 48);

⁵ Ad esempio, *quid iuris* qualora la (ipotizzata) revisione costituzionale abolisse *tout court* l'ente intermedio? Le articolazioni territoriali "speciali" (quali le Province autonome ex art. 116, 2° comma, Cost. e – ad oggi – le province menzionate nell'art. 43 dello Statuto speciale sardo) resterebbero in vita, come credo (per principio di specialità, *scil.*), ovvero le si dovrebbe ritenere caducate, in quanto venute meno, con la ridisciplina della materia, il titolo giuridico della loro stessa esistenza, come pure parrebbe sostenibile (soprattutto ove si configurasse la disposizione dell'art. 114 Cost. come espressiva di un «principio di sistema»: cfr. in tal senso A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n.4/2004, 817 e P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*², Torino, 2007, 151)?

⁶ La notazione è inoppugnabile nella misura in cui si debba prendere atto che, *in effetti*, le consultazioni in commento si sono svolte in base a tale normativa. Ritengo tuttavia che i *referendum* sulla c.d. abolizione delle province sarde siano anche formalmente legittimi, almeno in gran parte, come proverò ad argomentare nei §§ 7 e 8.

⁷ Per ragioni di snellezza espositiva, tralascio invece l'esame del *referendum* previsto dall'art. 15, 4° e 5° comma, dello Statuto speciale, nonché le problematiche sollevate da tale istituto (ad iniziare dalla *vexata quaestio* del *quorum* strutturale). In argomento v. comunque, P. PINNA, *L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria*, in O. CHESSA-P. PINNA (cura), *La riforma della regione: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino, 2008, 219 e ss.), nonché O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 739 e ss., (consultabile anche in forma telematica al seguente indirizzo: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0006_nota_164_2008_chessa.pdf, pp. 1-11, *paper*, ed infine M. SIAS, *Il mancato raggiungimento del quorum di partecipazione nel referendum come causa impeditiva della promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna*, in S. PAJNO-G. VERDE (cura), *Studi sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, 2010, 223 e ss.

b.- in analogia a quanto previsto dall'art. 75, 2° comma, Cost. per il *referendum* nazionale, sussiste un limite *ratione materiae* all'abrogazione referendaria (cfr. nuovamente la *lett. a*, che fa salve le leggi tributarie e di bilancio);

c.- attraverso lo strumento referendario è possibile altresì *modificare le circoscrizioni e le funzioni provinciali*, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale (*lett. c*, riformata anch'essa dall'art. 3 della l. r. n. 48/1986)⁸, e, più in generale, *modificare lo Statuto*, ai sensi dell'art. 54 del medesimo (*lett. d*);

d.- è possibile inoltre interpellare il corpo elettorale, con valore non vincolante, in tutta una serie ulteriore di ipotesi (*lett. e ed f*, sempre successivamente alla novella del 1986).

Da tale disposizione si ricava dunque che, nell'ordinamento giuridico della Sardegna, esistono almeno tre tipologie di consultazione del corpo elettorale, in cui sia posto ai votanti un quesito, al quale sia possibile rispondere esclusivamente «sì» o «no»:

i.- *referendum abrogativo* (art. 1, *lett. a-b*);

ii.- *referendum consultivo* (art. 1, *lett. e-f*);

iii.- *referendum* «ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale» (art. 1, *lett. c*), e «ai sensi dell'art. 54 dello Statuto speciale» (art. 1, *lett. d*), ossia – potremmo dire – *endoprocedimentale*, in quanto inserito all'interno di una sequenza complessa, destinata a culminare in un testo di legge a contenuto vincolato, nel primo caso, ed in un testo ampiamente condiviso, nel secondo.

Infine, per quanto qui può interessare, la legge n. 20/1957 contiene prescrizioni specifiche sull'individuazione dei soggetti promotori (art. 2), sull'esercizio del voto (artt. 11, 21 e 25) e sul *quorum* costitutivo e deliberativo (art. 14; ad essere pignoli, però, di quello deliberativo la legge non parla espressamente⁹).

Complessivamente considerata, l'istituzione referendaria isolana si rappresenta dunque più generosa verso il suo popolo di quanto non sia dato rilevare in ambito nazionale: non solo, infatti, il corpo elettorale può essere interpellato con potere *decisionale* (quantunque negativo)

⁸ Segnalo incidentalmente un mancato coordinamento normativo nell'art. 20 della legge del 1957, poiché – a seguito dello slittamento, nell'art. 1 del testo vigente, del *referendum* sulle modifiche territoriali e funzionali delle province, (slittamento) determinato dall'inserimento (nel 1986) degli atti amministrativi regionali nel novero di quelli “referendabili” – mi parrebbe che il riferimento testuale alla *lett. b* sia da intendersi più precipuamente come rimando all'ipotesi di cui alla successiva *lett. c*. In tale interpretazione logica mi sostiene tra l'altro la rubrica del Titolo II della legge («*Referendum di cui all'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna*»), il che finirebbe peraltro per confermare la fondatezza della mia affermazione d'apertura (§ 1) sulla scarsa qualità della legislazione regionale *in parte qua*.

⁹ Ne parlava, però, lo Statuto speciale nell'art. 32, oggi abrogato dall'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2; ed anche tale (veniale?) circostanza pare essere un indicatore non proprio incoraggiante, sebbene il principio generale della maggioranza sia comunque chiaramente implicato dalle disposizioni degli artt. 16 e 17 della legge n. 20/1957, ed esplicitato, anche se per fattispecie diversa, nell'art. 15, 4° comma, dello Statuto speciale.

rispetto ad una serie di atti più ampia rispetto a quella dell'art. 75, 1° comma, Cost., ma – dopo la novella del 1986 – può essere anche (istituzionalmente) consultato su un novero di materie estremamente variegato.

Soprattutto, però, è molto difficile immaginare che la manifestazione di volontà popolare possa essere inficiata dalla mancata partecipazione al voto, poiché la soglia di astensioni da superare per caducare il procedimento è piuttosto elevata (cfr. l'art. 14 a proposito del *quorum* strutturale, fissato ad un terzo degli aventi diritto al voto).

Il rilievo non è da sottostimare.

Nel quadro di un sistema di governo parlamentare (od anche semi-parlamentare, qual è quello regionale, direi¹⁰), infatti, l'appello al popolo, tradizionalmente, viene visto come un'eccezione¹¹, se non proprio come una fonte più di problemi che di soluzioni¹².

La storia costituzionale del nostro Paese conferma questa istintiva diffidenza, non solo dottrinale, verso gli istituti di democrazia diretta, sol che si consideri che il *referendum* non era nemmeno previsto nello Statuto albertino¹³, mentre il suo recepimento in Costituzione è stato, tutto sommato, piuttosto cauto, almeno nei tempi¹⁴: l'idea forte che un intervento diretto del popolo potesse efficacemente temperare la volontà degli organi rappresentativi, infatti, è stata compiutamente declinata solo nella Costituzione tedesca del 1919 ed in parte in quella austriaca del 1920¹⁵, prima di ripiegarsi decisamente su se stessa.

Insomma: la legislazione regionale si mostra (formalmente) più aperta di quella nazionale, sebbene in proposito vada ulteriormente registrato come le prassi applicative facciano

¹⁰ La doppia rappresentatività di primo grado di Consiglio e Presidente, infatti, non incide significativamente, mi parrebbe, sul rapporto tra istituzioni politiche (complessivamente considerate) e potere deliberativo diretto del popolo.

¹¹ Non a caso, persino nella manualistica più autorevole del Diritto costituzionale, il *referendum* viene quasi sempre trattato in sedi residuali o marginali: Livio Paladin, ad esempio, nel suo *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 487 e ss., inseriva l'istituto tra i «correttivi del regime parlamentare».

¹² Per tale giudizio, il riferimento obbligato è a G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, Napoli, 1947, *passim*. In particolare, il chiaro A. rilevava come – a prescindere dal grado di maggiore o minore competenza del comune cittadino rispetto al politico sulle questioni di governo – la struttura stessa della consultazione referendaria (al quesito proposto si può rispondere solo «sì» o «no») impedisse ogni possibilità di mediazione tra posizioni opposte, in danno delle minoranze.

¹³ L'istituto non era però del tutto sconosciuto nel previgente ordinamento, in quanto l'art. 13 della legge 29 marzo 1903, n. 102, consentiva, in caso di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del Comune, di sottoporre a voto popolare la relativa delibera del Consiglio comunale.

¹⁴ Scartata infatti, dall'Assemblea costituente, l'ipotesi di un *referendum costitutivo*, la legge di attuazione dell'istituto risale al 1970 (legge 25 maggio, n. 352), ma la sua applicazione al *referendum consultivo* rimane un dato meramente esistenziale.

¹⁵ Cfr. in particolare, nella costituzione di Weimar, gli artt. 18 (che disponeva, analogamente al tema che si sta indagando, il coinvolgimento popolare nella strutturazione del *Reich* in *Länder*), 43 (sulla deposizione anticipata del Presidente a seguito di voto popolare) e 73-76 (sull'ampio coinvolgimento nel processo nomopoietico); in quella austriaca, specialmente gli artt. 41-46 (relativi all'intervento popolare nel procedimento legislativo).

trasparire, e non solo nella consultazione in commento, un atteggiamento della classe governante improntato ad un utilizzo più *politico* che giuridico dell'istituto¹⁶.

3.- Le province sarde: tre regimi giuridici per otto enti.

Orbene, le consultazioni popolari che qui più direttamente interessano erano qualificate, rispettivamente, «*referendum* abrogativo» della legge regionale n. 9 del 12 luglio 2001, quanto alle quattro province di più recente istituzione (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio), e «*referendum* consultivo», quanto alla permanenza delle restanti quattro, c.d. storiche, di cui tre contemplate nell'art. 43, 1° comma, dello Statuto speciale (Cagliari, Nuoro e Sassari), ed una (quella di Oristano) istituita con la legge dello Stato n. 306 del 16 luglio 1974¹⁷.

Già da tale evidenza, si possono trarre alcune informazioni utili per inquadrare meglio la problematica:

a.- la “auto-qualificazione” delle consultazioni popolari nei termini di cui sopra, le fa ricadere, rispettivamente, nella lettera *a* («*referendum* abrogativo») e nella lettera *e* od *f* («*referendum* consultivo») dell'art. 1 della legge regionale n. 20/1957¹⁸;

b.- di certo, almeno in prima battuta¹⁹, nessuna consultazione pare formalmente riconducibile allo specifico paradigma normativo che sembrerebbe dover regolare la materia, ossia l'art. 1, lett. *c*, della legge in parola, né a quello della successiva lett. *d* (revisione dello Statuto);

c.- le fonti istitutive delle otto province sono disomogenee. Segnatamente, tre province sono previste direttamente dallo Statuto speciale (legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948); una è stata istituita con legge dello Stato (n. 306/1974); le quattro c.d. nuove province, vantano invece il titolo della loro esistenza in una legge regionale (n. 9/2001), fonte – questa – divenuta competente *in subiecta materia* a partire dal 1993²⁰;

d.- di conseguenza, le province *ex* art. 43, 1° comma, dello Statuto speciale non potevano in nessun caso essere abrogate da un atto con forza di legge (regionale), in quanto la fonte che le prevede è *sovraordinata* allo strumento referendario;

¹⁶ Il caso cronologicamente più prossimo è quello del *referendum consultivo* del 15-16 maggio 2011, relativo all'installazione nell'isola di centrali nucleari e di siti per lo stoccaggio di scorie radioattive.

¹⁷ A seguito di richiesta in tal senso del Consiglio regionale *ex* art. 51 dello Statuto speciale (*amplius* § 5).

¹⁸ Non mi è chiarissimo, forse per una mia mancanza, il preciso “titolo” giuridico del *referendum* consultivo, nemmeno compulsando gli atti ufficiali, che si mantengono sul punto estremamente generici. La questione peraltro è puramente calligrafica, essendo in ogni caso pacifica la valenza non normativa della consultazione *de qua*.

¹⁹ Per un'ipotesi ricostruttiva diversa v. infatti *ultra* § 10.

²⁰ *Ex* art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2.

e.- *simili modo*, pare doversi concludere, seppure in base al principio di *competenza*, per la provincia di Oristano, poiché il *referendum* regionale non può incidere su un atto con forza di legge statale;

f.- ineccepibile, quindi, sembra la scelta della forma *consultiva* per il *referendum* regionale rispetto a tali realtà;

g.- in tesi, invece, sarebbe sostenibile (ma si vedrà che non è proprio così semplice sostenerlo²¹) l'abrogazione referendaria di un atto legislativo regionale da parte del corpo elettorale di quella stessa Regione.

In definitiva: un solo nome («provincia») per otto enti sottoposti ad almeno tre regimi giuridici differenti.

4.- Modificare, istituire, sopprimere: Cagliari, Nuoro e Sassari.

Le complicazioni non si fermano qui: non solo, infatti, vi è disomogeneità quanto alla fonte istitutiva, ma, addirittura, è possibile *scomporre analiticamente* il regime giuridico di ciascuna provincia a seconda che si ragioni della sua istituzione (e quindi, *a contrario*, della sua soppressione), della delimitazione territoriale e/o delle attribuzioni funzionali.

Segnatamente, le tre province «statutarie» (Cagliari, Nuoro e Sassari), in base al 1° comma dell'art. 43, «conservano l'attuale struttura di enti territoriali».

L'enunciato linguistico ha un evidente valore dichiarativo, confermato implicitamente nel comma successivo dello stesso articolo, ove si individua un procedimento specifico da seguire qualora si volessero *modificare* le funzioni e/o la circoscrizione territoriale delle province stesse (art. 43, 2° comma)²².

Il significato complessivo mi pare chiaro: lo Statuto (che è legge costituzionale, ribadisco) garantisce l'*esistenza* delle tre province in parola, ma apre alla possibilità di una loro

²¹ *Amplius* §§ 7-9.

²² Do qui per scontato che la «modifica» della provincia sia cosa diversa dalla sua istituzione o soppressione, e ritengo che tale lettura sia da preferirsi essenzialmente per due ragioni, l'una linguistica, l'altra dogmatica. L'argomento linguistico si basa sull'evidenza semantica: si «modifica» per definizione qualcosa di preesistente (altrimenti si avrebbe «istituzione») e che continua ad esistere dopo la modifica stessa (altrimenti si avrebbe «soppressione»); in altri termini, mi parrebbe che la differenza tra i diversi concetti non sia solo quantitativa, ma qualitativa. In secondo luogo, tale interpretazione restrittiva è quella che maggiormente salvaguarda il postulato della razionalità del legislatore, almeno nella specifica vicenda in commento, per cui mi sembrerebbe in ogni caso da preferirsi; *contra*, ossia per l'assimilazione del concetto di istituzione e soppressione a quello di modifica, v. però, tra le varie sedi in cui ha espresso tale avviso, M. CECCHETTI, *Intervista*, 23 luglio 2012, in http://websystem.ilsole24ore.com/minisiti/2012/bside/230712_CN_focusSardegna/Pagine/11.pdf.

evoluzione istituzionale, beninteso «in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate *espressa con referendum*» (*ibidem*, corsivo aggiunto)²³.

Si potrebbe, in teoria, discutere sulla *portata* di tale articolo, in particolare del suo secondo comma: è controverso, infatti, se esso si riferisca, come lascerebbe intendere l'interpretazione *sistematica*, alle sole tre province menzionate nel comma precedente, ovvero (interpretazione *logica*) se l'art. 43, 2° comma, disegni un dispositivo *dinamico*, da applicarsi, in un preciso momento storico, a tutte le province *hinc et inde* esistenti²⁴.

L'interessante punto di diritto può tuttavia essere tralasciato, poiché, *nel caso in esame*, l'art. 43, 2° comma, è stato *certamente violato*, con riferimento *almeno* alle tre province del primo comma, visto che le circoscrizioni territoriali delle c.d. nuove province sono state ricavate – per “ablazione” – da quelle delle quattro province storiche²⁵.

In sintesi: la *soppressione* delle tre province *ex art. 43, 1° comma*, dello Statuto speciale è possibile solo seguendo il procedimento di revisione dell'art. 54, mentre le modifiche territoriali e funzionali possono essere disposte con una legge regionale, che recepisca il risultato di un *referendum (obbligatorio e vincolante)* ai sensi dell'art. 43, 2° comma, e dell'art. 1, *lett. c*, della legge regionale n. 20/1957. E lo stesso dicasi, *a contrario*, per tutte quelle di nuova istituzione che si volesse assoggettare al medesimo regime giuridico.

In tale fattispecie, non esiste spazio alcuno per un *referendum* regionale abrogativo.

5.- (segue) Oristano.

La fonte di legittimazione della provincia di Oristano, come già ricordato, è la legge ordinaria dello Stato n. 306/1974.

L'*iter* seguito per l'istituzione di tale ente è stato piuttosto originale.

In effetti, anziché procedere ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale (cosa apparentemente inevitabile, visto che *tutto* il territorio regionale era all'epoca “occupato” dalle tre province “statutarie”, per cui le relative circoscrizioni territoriali sarebbero necessariamente variate al

²³ La soppressione delle tre province in questione, invece, mi sembra possa passare, formalmente, solo attraverso una revisione dell'art. 43 dello Statuto speciale, ai sensi del successivo art. 54.

²⁴ Per questa linea interpretativa, ad es., cfr. O. CHESSA-S. PAJNO, *Sardegna*, in L. VANDELLI (cura), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 355 e ss., spec. 372 ss.

²⁵ Con scelta a dir poco sofferta, ciascuna provincia “storica” ha come generato per partenogenesi una figlia minore: Cagliari ha ceduto territorio a Carbonia-Iglesias; Nuoro all'Ogliastra; Oristano al Medio Campidano; Sassari ad Olbia-Tempio; il tutto al netto di minimi aggiustamenti di segno diverso. Ad ogni modo, va ribadito che può anche sostenersi la tesi interpretativa “stretta”, per cui non si applica la procedura *ex art. 43, 2° comma*, dello Statuto speciale alle province ulteriori, a patto però di aderire alla lettura duplicemente restrittiva di tale disposizione da me propugnata (ovvero, come già visto, che: *i*) modifica ed istituzione/soppressione siano fenomeni differenti; *ii*) l'art. 43 si applichi solo alle province quivi espressamente indicate, Cagliari, Nuoro e Sassari, *e non alle altre*), ed a condizione che la definizione territoriale e funzionale di queste (ulteriori) non tocchi in alcun modo lo *status* di quelle (storiche, presidiate dalla clausola dell'art. 43 dello Statuto speciale).

sorgere della provincia oristanese), il Consiglio regionale scelse inaspettatamente la via del successivo art. 51, chiedendo alle Camere di legiferare sulla questione, ritenuta di interesse regionale.

Nella proposta di legge alla Camera dei deputati n. 1010, trasmessa il 25 febbraio 1964, venne infatti chiesto al Parlamento nazionale di procedere all'istituzione della quarta provincia sarda, allegando un prospetto dal quale risultavano sottratti 70 comuni alla provincia di Cagliari e 4 a quella di Nuoro, così da comporre l'istituenda quarta circoscrizione provinciale sarda.

Forse consapevole dell'eccentricità della strada seguita, nell'allegato n. 3 alla suddetta proposta n. 1010 (delibera del 22 gennaio 1964, facente voti alle Camere di istituire la provincia di Oristano) il Consiglio regionale sardo sentì il bisogno di ribadire che esso presentava tale richiesta «[...] a nome di tutta la Sardegna, nella consapevolezza di essere il più alto consesso rappresentativo e la più diretta espressione democratica di tutto il popolo sardo [...]»: un'affermazione che assomiglia parecchio al tentativo di teorizzare una surrogazione dell'organo rappresentativo rispetto al doveroso *referendum ex art. 43, 2° comma*.

Ma tant'è. Le cose sono andate come sono andate e, nonostante i dubbi sulla *validità* del procedimento istitutivo, *resta il fatto* che la provincia di Oristano, oggi, non solo esiste, ma è altresì (ed in questo caso in maniera pienamente legittima) circoscrizione di decentramento degli uffici pubblici statali²⁶.

Si è anche già visto come “istituzione” (ed *a contrario* “soppressione”) e “modifiche” (territoriali e funzionali) siano fattispecie distinguibili, così come potrà essere utile ribadire che, dal 1993 in avanti, sussiste un'esplicita competenza regionale quanto all'ordinamento degli enti territoriali.

Tutto questo pone la provincia di Oristano, in quanto ente di autonomia ed ente di decentramento, in una posizione *diversa* da quella delle altre tre province c.d. storiche²⁷, e sostanzialmente più articolata:

- a.- l'istituzione (e quindi la soppressione) della provincia, *ad oggi*, non è disponibile dalla fonte referendaria regionale, in quanto incorporata in una fonte statale;
- b.- le modifiche territoriali e funzionali, per la parte di competenza regionale, sono disponibili dalle fonti regionali, o col procedimento “a doppia chiave” dell'art. 43 cpv. dello Statuto

²⁶ Vedi in particolare gli artt. 3 e 4 della legge n. 306/1974.

²⁷ Tale designazione, in effetti, rischia di creare un po' di confusione, lasciando quasi intendere un'identità di regime giuridico per tali enti: ecco perché ho privilegiato, ove possibile, le diciture “province statutarie” e “quarta provincia storica” sulla più diffusa elocuzione “province storiche”.

(*referendum*+legge), o con quello ordinario, a seconda dell'interpretazione che si decida di dare alla disposizione in parola²⁸;

c.- l'assenza di una clausola espressa di esistenza come per le tre province "statutarie", però, rende l'ente in discorso aggredibile non solo col procedimento *ex art.* 54 dello Statuto speciale, ma in maniera virtualmente più ampia²⁹.

Insomma: la posizione di Oristano è una volta di più intermedia, non solo geograficamente, all'interno del contesto sardo.

6.- (segue) "nuove province".

Le quattro province c.d. nuove, infine, sono state istituite dalla già citata legge regionale n. 9/2001, e, pertanto, i termini della questione sembrerebbero estremamente chiari, almeno se raffrontati alle situazioni precedentemente esaminate: l'atto istitutivo delle nuove province, essendo una fonte interna, è pacificamente abrogabile ai sensi dell'art. 1, *lett. a*, della legge n. 20/1957.

Invece non è così.

Intanto, va sottolineato che tali enti non hanno mai operato quali circoscrizioni di decentramento delle funzioni statali³⁰.

Inoltre – va detto anche qui con una strana propensione all'*escamotage* – anziché (provare a) seguire la via maestra dell'art. 43 dello Statuto speciale, si è proceduto in base ad una legge regionale ordinaria *ad hoc* (la n. 4 del 2 gennaio 1997³¹), rubricata testualmente «Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni [nota bene: *non anche delle funzioni*] provinciali».

²⁸ *Retro* § 4: interpretazione restrittiva = procedimento legislativo ordinario; interpretazione estensiva = procedimento "a doppia chiave". Può tuttavia essere interessante sottolineare come un'attenta dottrina abbia, in tempi ancora relativamente ravvicinati, suggerito l'adozione di una sorta di procedimento c.d. a doppia chiave anche per le province delle Regioni a statuto ordinario, pur in assenza di un espresso dispositivo in tal senso: I. NICOTRA, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *Questa Rivista*, n. 23/2012, pp. 1-22, *paper*, spec. 13-20.

²⁹ Vista l'attuale competenza regionale quanto all'ordinamento degli enti locali, in caso di novazione della fonte istitutiva statale con legge regionale si ricadrebbe, per questa parte (ma non per quella che rimarrebbe ascritta alla competenza statale, ossia il decentramento di uffici centrali), in una fattispecie assimilabile a quella delle c.d. nuove province, e quindi la (eventuale) "nuova legge istitutiva regionale" sarebbe referendabile. Ad oggi però, giova ribadirlo, le cose non stanno affatto così.

³⁰ Ragion per cui le popolazioni di quei territori non hanno mai goduto appieno dei vantaggi correlati allo *status* di provincia (ovvero la presenza dell'Ufficio territoriale del Governo, dell'Agenzia delle entrate, della Questura e via discorrendo). Il beneficio, infatti, era solo un'eventualità, *potendo* – ma non *dovendo* – lo Stato decentrare le sue funzioni sul territorio in base alle circoscrizioni provinciali. Cosa che, nel caso di specie, non ha fatto.

³¹ Anch'essa abrogata nel 2012 dal *referendum* di cui si sta discorrendo.

Già dall'intitolazione, si intuisce che non siamo in presenza del miglior contributo alla chiarezza normativa dato dal legislatore regionale; eppure, la lettura dell'articolato lascia ancora più interdetti. Per farla breve:

a.- tale legge si rappresenta, ad un tempo, quale legge *provvedimentale* (Capo I) e quale legge *procedimentale* (Capo II);

b.- in quanto legge sul procedimento, essa, in un certo qual senso, tende a porsi in posizione privilegiata rispetto alle leggi successive che intendessero ri-disciplinare la materia (spec. art. 19)³²;

c.- in quanto legge-provvedimento, l'iniziativa sul "primo riassetto territoriale" è stata gestita, in via principale, dal consiglio comunale (artt. 1.2 e 5), con una possibilità di pronunciamento diretto della popolazione interessata solo a determinate condizioni (art. 7) ed a patto che intervenisse pure un'inerzia del consiglio comunale medesimo nel provvedere secondo quanto richiesto dai cittadini (art. 8);

d.- una volta andato "a regime" il primo riassetto, l'intera procedura istitutiva di nuove province e modificativa delle circoscrizioni esistenti sarebbe stata gestita dai comuni *in via esclusiva*, senza alcuna possibilità di ricorrere al *referendum* (artt. 13 e ss.).

Già da questi pochi cenni, appare evidente, almeno ai miei occhi, l'*invalidità* del testo normativo in commento, per violazione diretta (ripeto: *almeno* riguardo alle tre province statutarie) dell'art. 43, 2° comma, dello Statuto speciale, ove il *referendum* delle popolazioni interessate è prescritto come *obbligatorio* (la legge *de qua*, invece, lo rende *eventuale* per una sola volta, e poi lo esclude del tutto).

Il problema è però che tale legge è stata applicata per il "primo riassetto"; (che) sulla base di essa ha visto la luce la legge regionale n. 9 del 2001; e (che), sulla base di quest'ultima, le "nuove province" sono sorte ed hanno iniziato ad operare nel 2005.

Insomma: province *esclusivamente regionali* (non enti di decentramento statale³³), *invalidi* (poiché sorte sulla base di una legge formalmente invalida), eppure *efficaci*, sino a pochissimo tempo fa³⁴.

³² *Amplius ultra* § 8.

³³ Quantunque sia proprio questa la dimensione «nella coscienza sociale più avvertita» della provincia: E. ESPOSITO, *Provincia (diritto amministrativo)*, voce in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 797 e ss., 804.

³⁴ La già citata legge regionale n. 15 del 2013 ha infatti commissariato, come ricordato *supra* (nt. 2) le province di istituzione regionale e, per ragioni diverse, pure quella di Cagliari.

7.- I limiti del referendum regionale: a) referendum *sine titulo*?

Tali profili di invalidità formale quanto alla nascita di tali enti non sono stati (colpevolmente) rilevati a tempo debito dagli organi competenti, sebbene oggi essi non siano più seriamente posti in discussione da nessun commentatore.

Da più parti, però, si critica – e con seri argomenti – la procedura referendaria, considerata essa stessa invalida, sia formalmente, sia in relazione agli *effetti* (illegittimi) che avrebbe (inavvertitamente) prodotto³⁵.

Le critiche di tipo formale si incentrano fondamentalmente:

a.- sulla caducazione della legge regionale n. 20/1957 a seguito dell'intervenuta abrogazione dell'art. 32 dello Statuto speciale (*ex art.* 3 della legge costituzionale n. 2/2001)³⁶;

b.- sulla *natura rinforzata* della legge regionale n. 4/1997 e, per diretta derivazione, anche della legge n. 9/2001 (adottata seguendo il procedimento di cui al Capo I della n. 4/1997), che pertanto risulterebbero sottratte all'abrogazione referendaria³⁷.

Quanto alla prima censura di tipo formale, in particolare, si opina che la normativa referendaria che sino ad ora ho commentato, pur applicata di fatto, sarebbe stata in realtà caducata *de iure*, come desumibile dall'abrogazione dell'art. 32 dello Statuto speciale, da leggersi unitamente alla riscrittura dell'art. 15 del medesimo testo (particolarmente il 2° comma). Il combinato disposto di tale modifica dello Statuto speciale, avrebbe cioè fatto venir meno il titolo giuridico di tale legge, pur *de facto* applicata nel 2012.

L'argomento, a mio avviso, prova troppo.

L'art. 32 dello Statuto speciale, dopo aver direttamente dettato una serie di prescrizioni materiali sul *referendum*³⁸, rinviava infatti alla legge regionale per le « modalità di attuazione » dell'istituto (5° comma).

Dopo la revisione del 2001, invece, l'art. 15, 2° comma, dello Statuto speciale, stabilisce che «[...] la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei

³⁵ *Amplius* § 9.

³⁶ A quanto mi consta, tale censura è avanzata analiticamente dal prof. Marcello Cecchetti in un ricorso davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna del 27 marzo 2012 (punto V del ricorso, spec. V.1 e V.2: non ho reperito altre fonti, ed approfitto dell'occasione per ringraziare il Professore, che mi ha messo a disposizione gli atti del procedimento *de quo*).

³⁷ Cfr. nuovamente il ricorso al TAR di Cecchetti ricordato alla nota precedente (punto III, spec. III.3).

³⁸ Art. 32, 1°-4° comma: «Un disegno di legge adottato dal Consiglio regionale è sottoposto al referendum popolare su deliberazione della Giunta o quando ne sia fatta domanda da almeno un terzo dei consiglieri o da diecimila elettori. Il referendum non è valido se non vi partecipa almeno un terzo degli elettori. La maggioranza, nelle materie sottoposte a referendum, si calcola in base ai voti validamente espressi. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di approvazione di bilanci». È facile notare come la legge regionale n. 20/1957 abbia dato fedele attuazione alla disposizione statutaria oggi abrogata (v. anche *retro* § 2).

suoi componenti, determina [...] la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo».

Ora, la legge *de qua* è una legge *rinforzata*, atipica quanto al *procedimento* ed al *contenuto*³⁹, che la dottrina designa come «legge statutaria», per distinguerla dallo Statuto speciale (o Statuto-legge costituzionale)⁴⁰.

Indurre da ciò un'abrogazione (tacita) mi pare però ultroneo, atteso che il quadro normativo si presta ad un'interpretazione più lineare (e, cosa che non guasta, conservativa): la precedente disciplina dettava, *a livello costituzionale*, una serie di dispositivi materiali, e rinviava per il resto ad una legge regionale *ordinaria*; la normativa attualmente in vigore, invece, non detta più alcuna norma materiale, ma si limita ad istituire una riserva di legge atipica (*statutaria*) *in subiecta materia*.

Dato che, per un verso, la legge n. 20/1957 è stata promulgata e più volte modificata, vigente la vecchia disciplina, in conformità ad essa (*tempus regit actum*), e dato che, per altro verso, il legislatore costituzionale del 2001 ha in parte de-costituzionalizzato (o, meglio, de-statutizzato) la materia, ed in parte rinforzato il rinvio alla legge, così da salvaguardare la normativa referendaria rispetto alle modifiche adottabili da maggioranze politiche momentanee, mi sembra chiaro che la suddetta legge deve considerarsi tuttora valida e vigente, almeno sino a quando essa non verrà modificata in base a quanto previsto (oggi) dall'art. 15 dello Statuto medesimo.

Non abrogazione immediata, dunque, ma possibilità di abrogazione futura (e di modifica, ovviamente) *con uno strumento nuovo*, la legge statutaria.

8.- (segue) b) la natura rinforzata delle leggi regionali abrogate (n. 4/1997 e n. 9/2001). Critica.

Venendo, adesso, alla seconda censura di tipo formale, ossia quella concernente la natura rinforzata della legge regionale n. 4/1997 (e quindi della n. 9/2001), direi che l'obiezione è forte e suggestiva, ma probabilmente superabile.

Una legge che detti norme procedurali, come la n. 4/1997, è infatti logicamente, o meglio *strutturalmente*⁴¹, prioritaria rispetto alla legislazione (materiale) che verrà.

³⁹ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU-F. MESSINEO (già diretto) e L. MENGONI (continuato), *Trattato di diritto civile e commerciale*, I.1, Milano, 1988, 420 e ss.

⁴⁰ V. per tutti P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*², cit., 127 e ss.

⁴¹ Sulla gerarchia c.d. strutturale v. in particolare A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (cura), *Commentario del Codice civile, Disposizioni sulla legge in generale, Artt. 1-9*, Bologna, 1977, 7 e ss., spec. 103 e ss.

D'altra parte, però, esiste anche un limite logico alla strutturazione gerarchica dell'ordinamento, tale per cui nessuna fonte può disporre della propria forza, ad es., sottraendosi (in tutto od in parte) all'abrogazione da parte di fonti successive omogenee⁴².

Il che, si badi, non significa che la legislazione (ordinaria) successiva possa dispiegarsi, in presenza di una legge (ordinaria) sul *procedimento*, come se questa non esistesse: sarebbe sbagliato, infatti, ritenere che la violazione (di legge) equivalga all'abrogazione (di legge) *facta concludentia*⁴³.

Più esattamente, la legge procedurale, *sino a che non venga abrogata*, è vincolante per la legislazione futura; ciò non significa però che essa non sia abrogabile, come una qualunque legge, da fonti di pari forza.

Nel caso di specie, l'abrogazione è intervenuta con *referendum* popolare e non con legge, ma si tratta di una differenza, tutto sommato, irrilevante, poiché il *referendum* abrogativo è un atto con forza di legge⁴⁴.

Il ragionamento riportato vale sia per la legge regionale n. 4/1997, sia – a cascata – per la n. 9/2001: dal punto di vista formale, quindi, il *referendum* abrogativo regionale ha disposto integralmente all'interno del proprio potere di novazione dell'ordinamento⁴⁵.

9.- (segue) c) gli effetti ultronei vietati. Una tesi dogmatica di salvaguardia.

Ben più centrata si mostra invece l'obiezione sulla validità connessa all'esame degli *effetti concreti* (ultronei, almeno *prima facie*, rispetto a quelli voluti) del *referendum*.

Essa (obiezione) può essere così riassunta: *siccome* l'art. 1.2 della legge regionale n. 9 del 2001 stabilisce che le province di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio «[...] sono delimitate secondo quanto previsto nello schema di nuovo assetto provinciale [...]»; *e siccome* tale schema comprende l'elencazione dei comuni di *tutte e otto*

⁴² Così, in particolare, si esprime la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 14 del 7 marzo 1964. L'assunto è altrettanto pacifico in dottrina: v. tra gli altri G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1991, 40.

⁴³ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 208.

⁴⁴ Con tale ragionamento, accolgo evidentemente un concetto *materiale* di gerarchia normativa (che è poi quello maggiormente diffuso nell'ambito degli studi giuridici, anche se spesso viene detto "formale"). L'intavolazione dei diversi criteri gerarchici utilizzabili si può vedere comunque in R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 121 e ss. (nella nt. 3 l'A. espone poi le ragioni, che mi persuadono, per cui conviene aggettivare tale tipo di gerarchia come "materiale", piuttosto che come "formale").

⁴⁵ Per la verità, taluno (nuovamente Cecchetti, *supra* nt. 36, stessa sede) ricostruisce la natura rinforzata della legge n. 4/1997 secondo uno schema un po' diverso, ovvero qualificandola come legge attuativa dell'art. 43 dello Statuto speciale. L'argomentazione tuttavia non mi convince, poiché, come ho già evidenziato (*retro* § 6), l'art. 43 è *tassativo* nel prescrivere la consultazione referendaria come snodo necessario del procedimento, mentre la legge in parola ne prevede l'esperibilità in termini eventuali, e piuttosto remoti, una volta soltanto.

le province sarde; allora, a ben guardare, tutte e otto le province sarde sono state private del loro territorio a seguito del referendum abrogativo in commento.

E dato che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nemmeno è immaginabile una *reviviscenza* di norme a seguito di abrogazione referendaria⁴⁶, ecco che l'effetto in concreto prodottosi sarebbe stato in realtà quello di privare di un loro elemento costitutivo tutti e gli otto enti territoriali in discorso, non solo i quattro direttamente assoggettati alla procedura, pertanto *caducandoli tutti*⁴⁷.

Vero quanto sopra, non può che concludersi per l'illegittimità dei referendum del 2012 (segnatamente, del quesito n. 4), per violazione diretta dell'art. 43 dello Statuto speciale, in riferimento (quantomeno) alle province di Cagliari, Nuoro e Sassari⁴⁸.

Lo stringente schema argomentativo esposto può essere però, almeno in parte, falsificato. In tale tentativo, peraltro, occorre:

a.- da un lato, scomporre analiticamente gli effetti referendari, guardando a ciascuna provincia singolarmente, piuttosto che all'esito corale della consultazione;

b.- dall'altro, accettare due riformulazioni solo all'apparenza innocenti, ossia, in primo luogo, che il territorio, più che «elemento costitutivo» della provincia⁴⁹, sia il «presupposto» metagiuridico della sua operatività⁵⁰; e, conseguentemente, che l'esito referendario sia stato, non tanto quello di generare «province senza territorio»⁵¹, ma, più correttamente, «territori senza provincia».

Andando con ordine, se si acconsente a prendere in considerazione le vicende istitutive, modificative (ed eventualmente estintive) degli enti in questione caso per caso, come del resto è legislativamente plausibile (oltre che implicitamente suggerito dall'impianto complessivo del presente contributo)⁵², si noterà che:

⁴⁶ Cfr. la sentenza «capostipite» n. 16 del 2 febbraio 1978 e, sulla medesima linea, anche le sentenze n. 29 del 16 gennaio 1987 e n. 47 del 31 gennaio 1991. In sostanza, la Corte, seguendo sul punto la più attenta dottrina, afferma che anche ove la volontà di restituire per via referendaria efficacia a norme abrogate fosse palese, un simile risultato potrebbe essere conseguito attraverso l'abrogazione legislativa ma non attraverso il referendum, poiché questo non può indicare in modo vincolante quali disposizioni, in alternativa a quelle abrogate, dovrebbero applicarsi (rappresentando tale indicazione l'esplicazione di un potere normativo positivo, proprio solo della legge, e non anche dell'istituto in parola). La Corte ha confermato tale orientamento anche nella recente sentenza n. 13 del 12 gennaio 2012, ma rispetto alla absolutezza dell'assunto sono ora stati sollevati dubbi da G.U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2011, 713 e ss., spec. 747 e ss.).

⁴⁷ Sarebbe a dire che tutte le province sarde sono oggi senza territorio, ed una provincia senza territorio, semplicemente, *non esiste più*: cfr. in tal senso O. CHESSA-S. PAJNO, *Sardegna*, cit., spec. 372-374.

⁴⁸ In contrasto con l'orientamento degli Autori di cui ho riassunto il pensiero, lascio fuori dal discorso la provincia di Oristano, in quanto – a mio avviso – la sua posizione è del tutto peculiare (§ 5).

⁴⁹ O. CHESSA-S. PAJNO, *Sardegna*, cit., *ibidem*.

⁵⁰ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 607 e ss., spec. 660 e ss.

⁵¹ O. CHESSA-S. PAJNO, *Sardegna*, cit., *ibidem*.

⁵² Per le ragioni di tale scomposizione, v. *retro* §§ 3-6.

- i.- le province “statutarie” non possono essere abolite se non a seguito di revisione dello Statuto speciale *ex art. 54*;
- ii.- quella di Oristano può essere abolita solo con una legge regionale *ad hoc* (che modifichi, per quanto di sua attuale competenza, la vigente fonte istitutiva statale);
- iii.- le “nuove province” possono essere abolite anche tramite *referendum* popolare;
- iv.- per le modifiche territoriali e funzionali, invece, vale la disposizione dell’art. 43 cpv. dello Statuto speciale, quanto alle tre province di Cagliari, Nuoro e Sassari;
- v.- per le restanti, o si applica estensivamente della disposizione statutaria in parola, ovvero si procede con atto legislativo regionale⁵³.

In secondo luogo, occorre dar conto di che cosa si intenda dire esattamente con l’affermazione che il territorio non è un elemento costitutivo dell’ente-provincia, ma piuttosto un suo presupposto di funzionamento.

In proposito, è opportuno ricordare che l’idea del territorio come «elemento costitutivo» è di matrice organicistica, ed è stata criticata da un’attenta dottrina sul presupposto che tale tesi – declinata coerentemente – implicherebbe la perdita di identità *giuridica* dell’ente considerato ad ogni sua (anche minima) variazione territoriale⁵⁴. Viceversa, aderendo alla tesi normativa, il territorio viene in linea di conto quale mero presupposto esterno (al diritto), e quindi l’ente (*rectius*: l’ordinamento) – conformemente all’esperienza giuridica ed anche alla logica – risulta in grado di tollerare variazioni territoriali senza per questo perdere la sua identità istituzionale⁵⁵.

Discende da tale impostazione, in particolare, che, rispetto all’esistenza dell’ordinamento, «[...] perde rilievo [...] l’eccezionale e temporanea perdita del proprio ambito territoriale»⁵⁶, poiché *necessarietà* ed *essenzialità* del territorio rimangono concettualmente distinte, rilevando, semmai, (la perdita dell’ambito territoriale, *scil.*) qualora l’ente manchi «normalmente e permanentemente» di tale attributo⁵⁷.

⁵³ A seconda, cioè, che si veda nell’art. 43, 2° comma, dello Statuto speciale un dispositivo esprimente una norma di portata *specificata*, ovvero *generale*: *retro* § 4.

⁵⁴ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 621.

⁵⁵ *Ibidem*, 622.

⁵⁶ *Ibidem*, 623, nt. 42.

⁵⁷ *Ibidem*, 623. L’enfasi è testuale. Né varrebbe allegare, in senso contrario, la distinzione tra enti territoriali ed enti c.d. di autonomia funzionale, poiché essa ha valore solo *descrittivo*, e comunque è ininfluenza rispetto alla prospettiva adottata nel testo. A ben vedere, infatti, tutti gli enti hanno bisogno di un territorio per “funzionare”: non a caso, anche i c.d. enti di autonomia funzionale (camere commercio, ordini professionali, e via discorrendo) sono territorialmente delimitati nelle loro funzioni. Vero è che ogni ente pubblico, in ultima analisi, si individua in base alle funzioni svolte (cfr. in termini generali, v. M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*², aggiornato da A. MIRABELLI CENTURIONE, Milano, 2000, 3 ss., spec. 16 ss.; con specifico riferimento agli enti provinciali, la notazione è già in R. MALINVERNO, *Provincia*, voce in *N. Dig. it.*, X, Torino, 1939, 869 e ss., 871, e, in epoca ben più vicina a noi, in G. PASTORI, *Provincia*, voce in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 201 e ss.,

Tale ridefinizione rende ragione del terzo punto da affrontare, ovvero dell'inversione dei termini nell'equazione che lega provincia e territorio rispetto agli effetti concreti del *referendum*.

L'abrogazione dello schema di assetto provinciale allegato alla legge n. 9/2001, infatti, va analizzata *successivamente, e non contemporaneamente*, all'abrogazione dell'art. 1.1 della legge stessa⁵⁸.

Mi spiego: il *referendum* ha abrogato le “nuove province” (*rectius*: la disposizione legislativa che le istituiva, ossia l'art. 1.1), *e quindi* ne ha cancellato le circoscrizioni territoriali (richiamate nell'art. 1.2); ma non ha abrogato (né avrebbe potuto farlo per le ragioni che si sono già viste) le restanti quattro province (*rectius*: le loro norme istitutive), *e quindi* non dovrebbe averne cancellato le circoscrizioni territoriali.

In tale ottica, più che soffermarsi sull'abrogazione dell'atto istitutivo degli enti, bisogna quindi concentrarsi sul destino dei relativi territori: essi sono rimasti senza un'amministrazione provinciale; ecco perché ritengo sia più corretto dire che l'effetto del *referendum* abrogativo del 2012 sia stato quello di lasciare “territori senza provincia” (quelli delle c.d. nuove province, *scil.*), e non che abbia prodotto “province senza territorio” (tutte e otto le province sarde, *scil.*).

Anche così, si tratta certamente di una condizione impropria, ma non necessariamente, ed è questo il punto saliente, di per sé invalida⁵⁹, per lo meno nella misura in cui si tratti di uno *status* giuridico temporaneo e tempestivamente sanato.

D'altra parte, anche se non si volesse accettare la suesposta ricostruzione dogmatica, la situazione che deriverebbe dall'esito del *referendum* abrogativo (perdita del territorio da parte di *tutte* le province sarde), non sarebbe comunque, alla luce di quanto appena detto, immediatamente illegittima: certo, anche in tal caso, essa dovrebbe essere affrontata e risolta velocemente (*in sede politica*), poiché non può essere in nessun caso conforme al diritto una condizione di «normale e permanente» assenza di un ambito territoriale.

In ambedue gli scenari prospettati (dimezzamento o azzeramento delle circoscrizioni provinciali) resta, comunque, il rilievo che, in linea di principio, il *referendum* che sto analizzando si rappresenta, oltre che come (*precariamente*) valido, comunque *efficace*,

spec. 204 e ss.). All'interno di tale contrapposizione, quindi, la “territorialità” è solo una denominazione sintetica che serve a fare in modo che nessuna (potenziale) esigenza della collettività amministrata rimanga senza un referente pubblico, per cui il territorio stesso si riduce, in tale chiave, ad un criterio *de residuo* di attribuzione funzionale (conformemente, v. ancora L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit. 637 e ss.).

⁵⁸ Verso tale considerazione asincrona orienta, del resto, la stessa tecnica legislativa, che *sempre*, dapprima *istituisce* l'ente e *subito dopo* ne precisa l'ambito territoriale di efficacia: lo fa la legge n. 9/2001 (artt. 1.1 e 1.2), lo aveva fatto la legge n. 306/1974 (art. 1) e lo stesso Statuto speciale (artt. 43, 1° comma).

⁵⁹ I profili di invalidità sono in effetti altri, come accennerò in sede di conclusioni (§ 10).

almeno nell'immediato (e sino a che non intervenga una qualche formale statuizione di invalidità, ovvero una ridisciplina legislativa adeguata della materia).

10.- Riepilogo (a mo' di precaria conclusione).

Sebbene sia talora difficile postulare la razionalità del legislatore, occorre comunque fare i conti con tale dogma, e, ove possibile, ricercare una soluzione interpretativa coerente, pur in presenza di enunciati linguistici (quasi) irrimediabilmente incoerenti: «il diritto può ben essere incoerente, non però le sistematiche dei giuristi»⁶⁰.

Nella congerie di atti normativi ed amministrativi affastellatisi nel tempo, ritengo che una qualche forma di razionalità, per quanto non immediatamente intuibile, si può comunque trovare, almeno per la gran parte delle questioni sul tavolo.

Si è visto che lo Statuto speciale garantisce l'*esistenza* di (almeno) tre delle (quattro) province storiche, e stabilisce un procedimento specifico qualora se ne volessero *modificare* le funzioni e/o la circoscrizione territoriale.

In tali fattispecie, non è esperibile il *referendum abrogativo* ai sensi dell'art. 1, *lett. a* della legge regionale n. 20/1957, ma solo quello *consultivo* (sia *esoprocedimentale*, ex art. 1, *lett. e-f*, sia *endoprocedimentale*, ex art. 1 *lett. d-e*).

Al limite, si potrà quindi ritenere che la consultazione popolare possa valere, in tali fattispecie, quale primo atto *endoprocedimentale* di un *iter* più complesso, da completare – se tale sarà la volontà politica dominante – ai sensi dell'art. 43, 2° comma, dello Statuto speciale⁶¹.

Quanto invece alle “nuove province”, si può ritenere immediatamente abrogata, col decreto del Presidente della Regione n. 73 del 25 maggio 2012, la disposizione istitutiva di esse (art. 1.1 della legge n. 9/2001) e, a cascata, la delimitazione territoriale delle relative circoscrizioni provinciali *in parte qua* (lo schema di nuovo assetto provinciale del 31 marzo 1999, richiamato dall'art. 1.2 della legge in parola).

⁶⁰ M. BARBERIS, *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*², Torino, 2005, 192.

⁶¹ Il caso della provincia di Oristano, mi pare invece parzialmente diverso: l'ente non può (ad oggi) essere soppresso per via referendaria, e quindi anche la sua circoscrizione territoriale non dovrebbe essere stata toccata dal voto popolare. Non ritengo, però, *giuridicamente necessario* immaginare anche per Oristano, *oggi*, il procedimento ex art. 43, 2° comma, dello Statuto speciale, mercé l'interpretazione restrittiva di quella disposizione da me privilegiata.

Successivamente alla proclamazione dell'esito referendario, sono poi intervenute ulteriori novità normative, politiche ed istituzionali, che ritengo tuttavia di poter tralasciare, in quanto non mi pare incidano direttamente sulla ricostruzione dogmatica qui prospettata⁶².

In base al modello di spiegazione dei fatti che vado proponendo, quindi, le circoscrizioni territoriali delle (*ex?*) "nuove province", al momento attuale, dovrebbero essere considerate prive di amministrazione provinciale (*recte*: della possibilità di rinnovare tali organi rappresentativi alla loro scadenza), mentre le altre dovrebbero continuare ad esistere e funzionare normalmente secondo l'articolazione territoriale in essere dal 2001⁶³.

Sfortunatamente, nemmeno questa (multiforme) soluzione interpretativa "di salvaguardia" riesce a fugare completamente i dubbi sulla legittimità dell'esito referendario.

In sostanza, mi sono limitato a "manipolare" direttamente gli effetti del *referendum*, visto che l'organo preposto al controllo (*ex art. 6 della legge regionale n. 20/1957*) non ha, a tempo debito, manipolato, come avrebbe potuto/dovuto fare, il quesito in modo da renderlo sicuramente legittimo⁶⁴.

Tuttavia, anche dopo la "manipolazione", rimangono irrisolte due questioni cruciali.

In primo luogo, c'è un problema che involge la partecipazione del corpo elettorale sardo alle prossime elezioni del Consiglio regionale, poiché – ad oggi – si dovrebbe procedere (art. 3, comma 3, della legge costituzionale n. 2/2001) a costituire le circoscrizioni elettorali in base al territorio di ciascuna provincia, ed è chiaro che «[...] in assenza di queste ultime non è possibile procedere alla elezione del Consiglio regionale»⁶⁵.

⁶² Trattasi, in particolare, della legge 25 maggio 2012, n. 11, con cui le amministrazioni in carica hanno assunto in via provvisoria le funzioni provinciali nelle more del riordino degli enti *de quibus* (nota bene: si parla qui di *tutte e otto* le amministrazioni provinciali, e non solo delle quattro – teoricamente? – cadute dall'abrogazione referendaria); della legge 27 febbraio 2013, n. 5 (di ulteriore proroga del termine di funzionamento); ed infine della già ricordata (*supra*, nt. 2) legge n.15/2013, di commissariamento delle quattro "nuove province" e della provincia di Cagliari. Oltre, evidentemente, alla delibera consiliare che ha avviato la riscrittura dell'art. 43 dello Statuto speciale (nota che il completamento dell'*iter* di revisione statutaria potrebbe modificare radicalmente le conclusioni del presente saggio, che io ho articolato *in base al diritto oggi vigente*).

⁶³ Come accennato alla nota che precede, la ricostruzione da me proposta è tuttavia apertamente smentita dalla legge n. 11/2012, la quale – antepoendo nuovamente considerazioni *politiche* a ragionamenti di tipo strettamente legale – assimila nel trattamento giuridico tutte e otto le province sarde, adottando in tal modo una soluzione *giuridicamente illegittima*. Va detto però che l'eventuale riscrittura dell'art. 43 dello Statuto speciale cui accennavo, da ultimo, alla nota precedente, potrebbe in un certo qual modo sanare *ex post* tale *vulnus*.

⁶⁴ La "manipolazione" è resa a mio avviso possibile da un dato formale: anche lo schema di assetto provinciale *ex art. 1.2 della legge n. 9/2001*, infatti, è nient'altro che un elenco di Comuni. Per ottenere l'effettiva delimitazione territoriale, bisogna invece rivolgersi direttamente a questi ultimi, che, in base all'art. 9 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e degli artt. 30-40 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, formano, custodiscono ed aggiornano il piano topografico del territorio, delimitando, tra le altre cose, i confini comunali *su mappa*. Mi parrebbe, quindi, che sia cosa ben diversa *espungere* un nome da un elenco (manipolazione consentita) e *ridelimitare mappalmente* un confine (manipolazione non consentita).

⁶⁵ O. CHESSA-S. PAINO, *Sardegna*, cit., 375. Che ne manchino all'appello quattro od otto, in tale prospettiva, non fa differenza. Invero, tale incognita parrebbe (il condizionale è d'obbligo, visti i precedenti) in via di risoluzione, dato che il 25 giugno scorso il Consiglio regionale ha approvato una legge elettorale «ai sensi dell'art. 15 dello

Inoltre, non è per nulla chiaro cosa debba intendersi, nello Statuto speciale e nelle fonti subordinate, per «popolazioni interessate»: vaghezze linguistiche di tale portata, infatti, metteranno sempre un'ipoteca pesante sulla validità di una qualsiasi consultazione popolare⁶⁶. A tali questioni posso solo opporre che, in ultima analisi, il problema dovrà essere affrontato e risolto quando la (potenziale) lesione dei diritti elettorali dei cittadini interessati diventasse attuale, non troppo diversamente – in fondo – da quanto sostenuto poco sopra rispetto alla ricostituzione territoriale delle (quattro od otto, secondo gusto ed inclinazione esegetica) amministrazioni provinciali caducate⁶⁷.

Ove ciò non avvenisse, è chiaro, all'invalidità delle leggi regionali n. 4/1997 e n. 9/2001 (per violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale), non potrà che aggiungersi quella del *referendum* in commento (per violazione del medesimo parametro), poiché – decorso inutilmente un congruo *spatium deliberandi* – risulterebbe che esso ha disposto con valore abrogativo su materie sulle quali bisognava esperire la consultazione *endoprocedimentale* “a doppia chiave” voluta dallo Statuto speciale in questa materia.

In definitiva, direi che nessuno – in questa storia – ha completamente torto, ma nemmeno del tutto ragione: il giudizio dipende, banalmente, dalla prospettiva che si decide di adottare, e dall'approccio conseguente.

Di certo, la confusione dei piani di ragionamento, talora inconsapevole, talaltra – sfortunatamente – deliberata, è l'unico dato davvero incontrovertito della vicenda.

Statuto speciale per la Sardegna» (il testo integrale è stato pubblicato – ai soli effetti notiziali – nel Bollettino ufficiale n. 32 del successivo 11 luglio). Per quanto qui interessa, l'art. 3.1 di tale legge ripristina, ai soli fini dell'espletamento del procedimento elettivo, le «otto circoscrizioni elettorali di Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio, Oristano e Sassari»; d'altro canto però – trattandosi di legge *statutaria* – è tuttora pendente il termine trimestrale entro cui poter richiedere il *referendum* popolare sul testo approvato dal Consiglio, ed in caso di richiesta (e di esito negativo della conseguente consultazione), non potrebbe farsi luogo alla promulgazione. Insomma: ad oggi, la questione, per quanto ben avviata, è semplicemente *in itinere*. Staremo a vedere.

⁶⁶ Non posso certo affrontare ora la questione, ma è evidente che io ho *postulato* che fosse corretto, in ogni caso, che *tutti i sardi si esprimessero su tutti i quesiti*. È però altrettanto sostenibile che il *referendum* debba avvenire, ad esempio, su base provinciale, od addirittura comunale, piuttosto che regionale.

⁶⁷ Ossia che, sino a quando l'invalidità non venga statuita da un qualche organo competente a farlo, ovvero un provvedimento legislativo *ad hoc* non ne caduchi gli effetti, la consultazione dovrà essere ritenuta efficace. Si tratta, ribadisco, di problemi da risolvere politicamente, sperando che, almeno in questo caso, il piano giuridico e quello politico restino “igienicamente” separati. I segnali che arrivano in proposito dalle sedi istituzionali e partitiche sono però tutt'altro che confortanti.