

### **Lettera trasmessa insieme a Michele Piras al Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta, in merito alla Legge regionale del 28 giugno 2013 n.15 Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province.**

---

03/07/2013

Signor Presidente

riteniamo necessario porre, direttamente a Lei, la questione relativa alla manifesta incostituzionalità della legge regionale 28 giugno 2013, N. 15 - Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province – anche per le finalità per la quale è stata approvata.

Appare necessario Signor Presidente rammentare che il 6 maggio del 2012, tramite consultazione referendaria, si è manifestata a larghissima maggioranza dei votanti la volontà di sopprimere le Province. Tale volontà si è espressa attraverso la risposta positiva ai seguenti quesiti:

- 1) "Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 2 gennaio 1997, n. 4 e successive integrazioni e modificazioni recante disposizioni in materia di "Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali?".
- 2) "Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 1 luglio 2002, n. 10 recante disposizioni in materia di "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4?".
- 3) "Volete voi che sia abrogata la deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999 (pubblicata sul BURAS n. 11 del 9 aprile 1999) contenente "La previsione delle nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4?".
- 4) "Volete voi che sia abrogata la legge regionale sarda 12 luglio 2001, n. 9 recante disposizioni in materia di "Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio?".
- 5) "Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?".

Sulla base di tali risultati elettorali con l.r. 11/2012, confermata con la l.r. 5/2013, avuto riguardo al parere sul piano giuridico acquisito da esperti in materia di diritto pubblico e costituzionale (che si allega), si è proceduto a sopprimere, all'esito del referendum, tutte le otto province sarde e ad affidare, nelle more della definizione del nuovo assetto del sistema delle autonomie locali sarde, le funzioni transitorie e un'accurata ricognizione delle competenze, delle strutture, del personale,

dei rapporti giuridici attivi e passivi, e del patrimonio agli organi legittimamente eletti.

La legge regionale 15 approvata lo scorso giugno presenta diversi profili di incostituzionalità per le ragioni sotto espresse e già rappresentate nel predetto parere giuridico, di cui si riporta il pertinente punto 10

**"10. Sulla possibilità di procedere alla nomina di appositi commissari.**

Non si ritiene possibile nominare dei commissari per la gestione degli affari correnti, perché ciò inciderebbe solo sugli organi, che paradossalmente sono i soli per i quali potrebbe valere la regola del tempus regit actum, ma che non possono certo agire nell'ordinamento a seguito della mancanza di operatività di un ente la cui legge istitutiva è stata abrogata.

In ogni caso, quale che sia il giudizio sulla completa soppressione o meno delle Province, è indiscutibile che il Presidente della Regione può procedere alla nomina di un commissario per gli enti locali, ma nei soli casi espressamente previsti dalla legge. La L.R. 7 ottobre 2005, n. 13, prevede la possibilità della nomina di un commissario con Decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore degli enti locali:

1) nei casi previsti dall'art. 141 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché in ogni altro caso previsto dalla legislazione statale vigente. In particolare, l'art. 141 cit. stabilisce lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; 2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; 3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali della metà più uno dei membri assegnati; 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; c) quando non sia approvato nei termini il bilancio. Fanno eccezione le ipotesi dei motivi di ordine pubblico o di condizionamenti e/o infiltrazioni di tipo mafioso, in quanto necessitano di un intervento statale (art. 2, L.R. 12/2005);

2) nei casi previsti dall'art. 142 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che contempla le ipotesi di compimento di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

Con ogni evidenza, nessuno dei casi riportati più sopra è applicabile alla fattispecie in esame. Inoltre, poiché si tratta di ipotesi tassative ed eccezionali, che incidono su un organo rappresentativo eletto a suffragio universale, esse non possono essere estese – per costante giurisprudenza – in via analogica ad altri casi. Si ritiene dunque che, in mancanza di una legge espressamente attributiva del potere, non si può procedere nel caso de quo alla nomina di commissari sostitutivi degli organi elettivi delle "nuove" province.

**Infine, potrebbe essere ritenuta comunque di dubbia legittimità costituzionale, una**

**legge regionale che preveda la nomina, da parte della Giunta o del suo Presidente, di un commissario sostitutivo degli organi elettivi delle "nuove" Province, per i seguenti motivi:**

**1) si tratterebbe di una legge provvedimento volta ad anticipare la scadenza naturale di organi democraticamente eletti, in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui "non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata di organi eletti" (sent. n. 48/2003);**

**2) l'eventuale nomina di un commissario non risolverebbe di per sé i dubbi sull'operatività giuridica di un ente la cui legge istitutiva sia abrogata, in quanto il commissario sostitutivo degli organi elettivi si insinuerebbe nell'ambito delle vicende giuridiche degli organi della provincia, ma non dell'ente provincia in quanto tale;**

**3) anche la nomina di un c.d. commissario liquidatore dell'ente si presta a dubbi di irragionevolezza. Infatti tali ipotesi, che costituisce prassi legislativa pacifica quando si tratta di porre in liquidazione i c.d. enti inutili, non ricorre nel caso in esame. La liquidazione di un ente da parte di un apposito commissario è configurabile solamente quando i munera (le finalità) dell'ente sono reputate non più rilevanti dal legislatore, come accade appunto nel caso dei c.d. enti inutili. Nel caso delle province, tuttavia, tale ipotesi non ricorre, in quanto le finalità dalla stessa perseguite, funzionali alla tutela di diritti costituzionali (istruzione, salute, ecc.), non possono certo ritenersi venute meno a seguito dell'abrogazione della legge istitutiva di tali enti.**

**Ne consegue che, in casi come quello in esame al legislatore regionale si dovrebbe considerare preclusa l'opzione del commissariamento, restando viceversa aperta alle valutazioni discrezionali dello stesso la scelta relativa agli enti – esistenti o di nuova istituzione – ai quali imputare le funzioni, i beni, il personale e gli altri rapporti giuridici di tutte le otto province. (il parere è stato redatto dai prof.ri Ballero, Ciarlo, Deffenu e dall'Avv. Contu)**

Signor Presidente con decisione contestiamo il contenuto del provvedimento in argomento sul piano della legittimità costituzionale.

Esprimiamo vivissima preoccupazione per il gravissimo atto compiuto, di scioglimento di organi legittimi, sostituiti anche nelle funzioni transitorie ad essi attribuite, da commissari fiduciari della Giunta regionale, in vigilia di consultazione elettorale per il rinnovo del Consiglio Regionale, con il chiaro intendimento di condizionarne l'esito. Tutto ciò è aggravato dalla irragionevolezza dell'agire in modo disomogeneo per le diverse soppresse province. Nelle soppresse province di Sassari, Nuoro e Oristano sono confermati gli organi esistenti, sono commissariate invece le

soppresse province di Cagliari, Olbia-Tempio, Carbonia –Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra. Sono inoltre di fatto ricostituite parte delle soppresse province senza alcun rispetto degli obblighi di consultazione delle popolazioni interessate e in aperta violazione dell'esito referendario del 6 maggio 2012.

Per le ragioni sopra esposte chiediamo che il Governo intervenga attraverso i propri poteri avverso il provvedimento di legge in argomento (l.r.15/2013) e per contrastare ogni atto illegittimo adottato conseguentemente dal Presidente e dalla Giunta Regionale della Sardegna con il chiaro intento di condizionare, attraverso l'amministrazione da parte di fiduciari di una parte soppresse province sarde, le prossime elezioni regionali.

Allegati

Legge Regionale 25 maggio 2012, n.11

**Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011**

LEGGE REGIONALE 25 maggio 2012, n. 11

Art. 1

Procedure di riordino generale delle autonomie locali

1. Entro il 31 ottobre 2012 il Consiglio regionale, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico, nonché con lo Statuto, approva una legge contenente il riordino generale delle autonomie locali, facendo applicazione del principio di decentramento amministrativo e valorizzando le funzioni da attribuire alle unioni di comuni e/o ad altre forme associative.
2. Entro il 31 dicembre 2012 deve essere data attuazione al procedimento di riforma, assicurando la consultazione delle popolazioni interessate.
3. Al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 5, 114, 116 e 118 della Costituzione, nonché di cui all'articolo 43 dello Statuto ed in attesa del riordino e della sua applicazione volta a realizzare un nuovo assetto, gli organi provinciali in carica assumono in via provvisoria, e sino al 28 febbraio 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto province che saranno soppresse all'esito dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012 e provvedono alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici, dei beni e del personale dipendente ai fini del successivo trasferimento.
4. Agli effetti della vigente legislazione, ivi compresa quella elettorale, le gestioni provvisorie di cui al comma 3 corrispondono a circoscrizioni amministrative provinciali.

Art. 2

Integrazioni alla legge regionale n. 10 del 2011

1. Al comma 6 dell'articolo 2 della legge regionale 18 marzo 2011, n. 10 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), è aggiunta alla fine la frase "ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007)".

Art. 3

Norma transitoria

1. Nelle more della definizione di un'organica disciplina in materia di organizzazione e di funzioni degli enti locali non si applica in Sardegna l'articolo 13 della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale).

Art. 4

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.

\*\*\*\*\*

### **LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2013, n. 5**

Proroga dei termini di cui all'articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, recante "Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011".

Fonte: BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE SARDEGNA N.11 del 7 marzo 2013.

Il Consiglio Regionale

ha approvato

Il Presidente della Regione

promulga

la seguente legge:

Art. 1

Modifiche alla legge regionale n. 11 del 2012

1. Al comma 3 dell'articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011), le parole "28 febbraio 2013" sono sostituite dalle parole "30 giugno 2013".

2. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2012, come modificata dalla presente legge, si applicano anche agli organi delle province per i quali sono intervenuti provvedimenti di scioglimento ai sensi della legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13

(Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane)).

## Art. 2

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.

\*\*\*

## LEGGE REGIONALE 28 GIUGNO 2013, N. 15

Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province

\*\*\*\*\*

### Art. 1

Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province

1. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Consiglio regionale approva una proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 43 dello Statuto.

2. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Consiglio regionale approva una legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali. In detta legge, in attesa della modifica dell'articolo 43 dello Statuto, è disciplinato il trasferimento delle funzioni svolte dalle province, ad eccezione di quelle relative a: raccolta e coordinamento delle proposte dei comuni relativamente alla programmazione economica, territoriale e ambientale del territorio regionale di loro competenza; adozione di atti di programmazione territoriale a livello provinciale.

3. Al fine di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province, nelle more dell'approvazione della legge di cui al comma 2, per le province, in relazione alle quali sono stati proposti i quesiti abrogativi, di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio, soppresse a seguito dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012, e del relativo decreto del Presidente della Regione n. 73 del 25 maggio 2012, sono nominati, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, commissari straordinari che assicurano la continuità delle funzioni già svolte dalle province e predispongono entro sessanta giorni dall'insediamento gli atti contabili, finanziari e patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure conseguenti alla riforma di cui al comma 2, con particolare riferimento a:

- a) lo stato di consistenza dei beni immobili e mobili;
- b) la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi;
- c) la situazione di bilancio;
- d) l'elenco dei procedimenti in corso;

e) le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica.

I commissari straordinari provvedono inoltre all'amministrazione ordinaria dell'ente e garantiscono il proseguimento dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi alla data di entrata in vigore della presente legge, anche attraverso l'affidamento diretto ad organismi a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria.

4. In relazione alle province per le quali sono stati proposti referendum consultivi, nelle more dell'approvazione della riforma cui al comma 2, continua ad applicarsi l'articolo 1, comma 3, della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011), salvi i casi di cessazione anticipata, nei quali si nomina un commissario straordinario in conformità a quanto previsto al comma 3. Le gestioni provvisorie in carica e i commissari straordinari svolgono le funzioni di cui al comma 3.

5. Per quanto non previsto dalla presente legge si applica la legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane)).

Art. 2

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).

\*\*\*\*\*

Parere giuridico

## **PARERE SUGLI EFFETTI DEI REFERENDUM ABROGATIVI**

**DEL 6 MAGGIO 2012**

**INDETTI AI SENSI DELLA L.R. 17.5.1957, N. 20**

### **QUESITI**

Col presente parere viene data risposta ai seguenti quesiti:

- 1) qual è la norma applicabile nelle materie oggetto dei quesiti referendari in seguito alla abrogazione determinata dai referendum;
- 2) quali sono gli effetti conseguenti all'accoglimento dei singoli quesiti abrogativi riguardanti gli enti provinciali.

Si premette, come si desume dalla richiesta di parere, che si prenderanno in considerazione i soli quesiti abrogativi concernenti le quattro "nuove" province, esulando dalle nostre riflessioni il quesito sulle indennità consiliari e i referendum consultivi, ad eccezione dei necessari riferimenti a quello relativo alla province storiche. Gli effetti di questi ultimi, in particolare, per loro stessa natura, sono apprezzabili non tanto sul piano strettamente giuridico, quanto su quello politico, specie in sede di nuova legislazione.

## **IPOTESI RICOSTRUTTIVA PRINCIPALE**

Premesso che il referendum abrogativo ha effetti meramente demolitori, stante la necessità statutaria e costituzionale della permanenza di un livello provinciale di enti territoriali, nonché la necessità di regolare transitoriamente poteri, funzioni e rapporti giuridici oggi in capo agli enti in oggetto, si consiglia l'adozione di una legge volta ad affrontare le suddette necessità. Tale legge, come meglio si vedrà nel seguito dell'esposizione, potrà assumere diversi contenuti, a seconda delle valutazioni che il legislatore regionale vorrà compiere.

## **PARTE MOTIVA**

### **INDICE**

1. Sulla dichiarazione dell'avvenuta abrogazione.
2. Sul divieto di differimento degli effetti abrogativi.
3. Sulla reviviscenza delle norme precedenti rispetto a quelle abrogate.
4. Le conseguenze dell'avvenuta abrogazione: il vuoto legislativo.
5. Sulle conseguenze giuridiche del referendum sulle "nuove" province nel caso in cui l'effetto abrogativo si produca prima che venga approvata una apposita legge regionale.
6. Sulla soppressione delle "nuove" province in seguito all'abrogazione della legge istitutiva e in assenza di una nuova legge regionale.
7. Gli effetti sulle province "storiche" derivanti dall'abrogazione della delibera del Consiglio regionale del 31.03.1999.
8. Sulla necessità costituzionale e statutaria che in Sardegna non venga meno il livello provinciale.
9. Sulla possibile permanenza nell'ordinamento regionale delle "nuove" province fino alla scadenza naturale del mandato pur in assenza di una legge regionale transitoria.
10. Sulla possibilità di procedere alla nomina di appositi commissari.
11. Sulla necessità dell'approvazione di una disciplina in materia di circoscrizioni elettorali.
12. Sulla necessità dell'approvazione in via d'urgenza di una o più leggi regionali sui consorzi industriali e le circoscrizioni di decentramento amministrativo.
13. Necessità di una legge regionale per la disciplina delle funzioni e dei rapporti giuridici pendenti delle Province.

\*\*\*

**1. Sulla dichiarazione dell'avvenuta abrogazione.** Stabilisce l'art. 16 della L.R. 17 maggio 1957, n. 20, che "qualora il referendum sia favorevole all'abrogazione, il Presidente della Giunta regionale, entro cinque giorni dalla proclamazione del risultato, con proprio decreto dichiara l'avvenuta abrogazione della legge o atto avente forza di legge o del regolamento o dell'atto o del provvedimento amministrativo o delle singole disposizioni di essi che hanno formato oggetto del referendum". Soggiunge l'art. 17 della L.R. cit. che "l'abrogazione ha effetto dal giorno



successivo a quello della pubblicazione del decreto di cui all'articolo precedente nel Bollettino ufficiale della Regione".

Da tali disposizioni, poiché analoghe a quelle previste per i referendum abrogativi statali dalla legge n. 352 del 1970, si possono trarre le stesse considerazioni svolte da opinioni dottrinali da tempo consolidate:

1) il decreto presidenziale ha natura meramente dichiarativa e ricognitiva e non può essere rinviato, dovendo il Presidente della Regione limitarsi ad un mero controllo formale dell'atto di proclamazione da parte della Corte d'Appello;

2) prima dell'emanazione e pubblicazione del decreto nel Bollettino ufficiale nessun effetto abrogativo si è prodotto. Di conseguenza, la proclamazione dei risultati del referendum, che ai sensi dell'art. 14 della L.R. cit. deve essere effettuata dalla Corte d'Appello non oltre i quindici giorni dallo svolgimento del referendum, non produce effetti abrogativi.

3) l'abrogazione, pur essendo determinata dalla votazione popolare, resta senza effetto fino alla pubblicazione del Decreto presidenziale sul Bollettino ufficiale.

Resterebbe senza effetto perché verrebbe sostituita da una abrogazione legislativa anche nel caso disciplinato dall'art. 19 della L.R. 20/1957 secondo il quale "La procedura per il referendum è sospesa se, in qualunque momento, la legge, l'atto avente forza di legge o le singole disposizioni di essi, cui il referendum si riferisce, sono abrogati. La sospensione è disposta con ordinanza dell'ufficio centrale da comunicarsi alla Presidenza della Giunta regionale e a tutti i Presidenti dei Tribunali che sospendono le operazioni di verifica e di computo che siano eventualmente ancora in corso. È disposta con ordinanza della Corte d'Appello, composta come all'art. 14, se l'abrogazione intervenga successivamente". Si tratta tuttavia di una ipotesi, quest'ultima, che potrebbe considerarsi operativa ancora solo per pochi giorni sino alla pubblicazione del BURAS come sopra indicato.

**2. Sul divieto di differimento degli effetti abrogativi.** L'art. 37, comma 3, della legge statale n. 352 del 1970 stabilisce che, con lo stesso decreto del Presidente della Repubblica dichiarativo dell'abrogazione può essere ritardata l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione. L'assenza di una norma di analogo tenore nella L.R. n. 20 del 1957 induce a ritenere, diversamente da quanto previsto per i referendum statali ex art. 75 Cost., che tale opzione sia preclusa al Presidente della Regione, il quale può dunque solamente, de jure condito, decretare l'avvenuta abrogazione senza apporre nessun termine di differimento, e potendo questo avvenire solo per il breve periodo che intercorre tra l'emanazione del decreto ed il giorno successivo alla sua pubblicazione nel BURAS.

**3. Sulla reviviscenza delle norme precedenti rispetto a quelle abrogate.** Ci si deve domandare se, in seguito all'abrogazione delle leggi regionali oggetto dei quesiti referendari del 6 maggio u.s. rivivano automaticamente – in virtù dell'istituto giuridico della c.d. reviviscenza – le

norme di legge precedenti. Se così fosse, infatti, potrebbe riespandere la sua efficacia nell'ordinamento la disciplina anteriore a quella abrogata, che in particolare per quanto riguarda le province, prevedeva come è noto quattro enti provinciali, anche se di questi tre sono indicati nello Statuto speciale, ed uno costituito in base alla procedura prevista nel Titolo V della Costituzione.

In generale, la c.d. reviviscenza delle leggi precedentemente abrogate è una questione che, di recente, in relazione all'ammissibilità di alcuni quesiti referendari statali in materia elettorale, è stata chiarita in senso negativo dalla Corte costituzionale. In particolare, afferma il giudice delle leggi che "... la tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione ... avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; ... Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate ... Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (sentenza n. 1 del 1956)". La Corte costituzionale, in sostanza, pur riferendosi ai referendum in materia elettorale, oggetto del caso di specie, ha svolto un ragionamento generale sulle ipotesi in cui si realizzi la c.d. reviviscenza, concludendo che "...ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo" (sent. n. 13 del 2012).

Nel caso dei quattro referendum abrogativi dello scorso 6 maggio non vi è dubbio che ci si trovi di fronte a quesiti aventi ad oggetto leggi regionali non aventi un contenuto meramente abrogativo, ma al contrario un contenuto innovativo e/o sostitutivo della disciplina precedente, prevalentemente statale. Di conseguenza, non essendovi ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, si deve concludere nel senso della non reviviscenza delle norme statali e regionali precedentemente vigenti rispetto a quelle abrogate tramite referendum.

**4. Le conseguenze dell'avvenuta abrogazione: il vuoto legislativo.** È necessario operare il corretto inquadramento giuridico delle conseguenze derivanti dalla produzione dell'effetto abrogativo generato dai referendum dello scorso 6 maggio.

Prima, però, pare opportuno rimarcare che è pacifico, in dottrina e in giurisprudenza, che l'abrogazione di una legge determina il venir meno della sua efficacia ex nunc, con la conseguenza che i rapporti giuridici sorti sulla base della legge abrogata continuano ad essere disciplinati da quest'ultima. Viceversa, dal momento in cui la legge è abrogata, essa non può più essere applicata in relazione a nuovi rapporti giuridici.

Detto questo, giova ricordare che i quattro referendum abrogativi del 6 maggio hanno comportato l'abrogazione:

a) della L.R. 12 luglio 2001, n. 9, che istituisce le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio;

b) della deliberazione del Consiglio regionale della Sardegna del 31 marzo 1999 che individua le nuove circoscrizioni provinciali della Sardegna, in applicazione dell'art. 4 della legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4;

c) della L.R. del 2 gennaio 1997, n. 4 recante disposizioni in materia di "Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali";

d) della L.R. del 1° luglio 2002, n. 10 recante disposizioni in materia di "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4".

In sostanza, se da un lato con l'abrogazione della L.R. n. 4 del 1997 sarebbero abrogate le norme volte alla creazione di un nuovo ordinamento provinciale in Sardegna nonché quelle procedurali necessarie per istituire, modificare o estinguere le province esistenti o nuove province, con l'abrogazione delle leggi regionali di cui ai punti a, b, c sarebbero abrogate apparentemente le sole norme istitutive delle "nuove" province e quelle, conseguenti, che danno attuazione a tale istituzione.

In realtà, come sotto specificato, i medesimi problemi si verificano anche nei confronti della altre quattro province, c.d. storiche.

Il punctum dolens della questione, in sostanza, è se l'abrogazione della legge istitutiva delle "nuove province" determini la soppressione immediata degli enti provinciali, con la conseguente impossibilità giuridica di adottare atti o provvedimenti giuridici di alcun genere, o se, al contrario, da tale abrogazione conseguano effetti giuridici più limitati e circoscritti.

La questione appena riportata si intreccia con il necessario intervento del legislatore regionale, chiamato da un lato a introdurre una disciplina che consenta di regolamentare lo svolgimento in futuro di quei rapporti, relativamente alle funzioni, al personale, al patrimonio e ai rapporti

giuridici delle "nuove" province, e dall'altro lato a istituire – con forme e poteri rimessi alle scelte dell'organo legislativo – un nuovo ente intermedio tra i comuni e la Regione, nel rispetto della previsione statutaria di cui all'art. 43 che indica come necessarie, sino alla sua eventuale revisione, le Province di Cagliari, Nuoro e Sassari.

**5. Sulle conseguenze giuridiche del referendum sulle "nuove" province nel caso in cui l'effetto abrogativo si produca prima che venga approvata una apposita legge regionale.** Secondo quanto anche recentemente affermato dal TAR Lazio, Roma, sez. II 02/10/2009 n. 9554, "la successione tra enti pubblici non è regolata in via generale dall'ordinamento e, pertanto, essa viene di regola disciplinata dalle singole leggi che la dispongono (Cass. Civ. sez. III 5 aprile 2001 n. 5072).

Se pertanto l'effetto abrogativo (come detto determinato dalla pubblicazione sul BURAS del decreto del Presidente della Regione) si producesse prima dell'approvazione di una apposita legge regionale, sono prospettabili quantomeno le seguenti ipotesi: 1) che le "nuove" province debbano considerarsi soppresse con effetti immediati; 2) che le "nuove" province debbano considerarsi giuridicamente esistenti fino alla scadenza naturale del mandato degli organi elettivi, ma che in ogni caso debba considerarsi preclusa la possibilità di nuove elezioni degli organi di governo; 3) che le "nuove" province siano sottoposte ad una procedura volta alla nomina di appositi commissari.

**6. Sulla soppressione delle "nuove" province in seguito all'abrogazione della legge istitutiva e in assenza di una nuova legge regionale.** Si può ritenere, in base ai principi generali regolanti il sistema italiano delle fonti del diritto, che l'abrogazione delle legge istitutiva di un ente pubblico comporti la soppressione dello stesso, con la conseguente impossibilità, a partire dal momento in cui si produce l'effetto abrogativo, che l'ente possa adottare un qualunque atto giuridico, essendo venuto meno il titolo giuridico legittimante gli organi elettivi da un lato e gli uffici amministrativi dall'altro. Pertanto, in assenza di una nuova legge regionale che regoli la fase transitoria si avrebbe:

- a) dal momento in cui si produce l'effetto abrogativo le "nuove" province dovrebbero considerarsi soppresse e, di conseguenza, qualunque atto adottato dagli organi e dagli uffici dovrebbe ritenersi nullo o annullabile e, ragionevolmente, fonte di responsabilità civile, penale e amministrativa in capo ai soggetti che hanno adottato l'atto;
- b) i rapporti giuridici esauriti dovrebbero ritenersi, in base ai principi generali che caratterizzano l'istituto dell'abrogazione, fatti salvi e quindi non intaccati dalla soppressione dell'ente;
- c) i rapporti giuridici in corso e non ancora esauriti, pur restando validi giuridicamente, non potrebbero essere portati a conclusione, in quanto i soggetti dell'ente pubblico "provincia" non avrebbero titolo giuridico per procedere a tali adempimenti, e non sarebbe individuabile in base alla normativa vigente un soggetto che possa considerarsi ad esse automaticamente subentrato

nella gestione di tali rapporti.

Seguendo tale ragionamento, si dovrebbe ritenere che l'effetto abrogativo determini una immediata "inattività giuridica" delle "nuove" province in relazione a qualunque atto o provvedimento, sia di diritto pubblico che di diritto privato, sia relativo a rapporti con soggetti esterni all'amministrazione, sia in relazione al personale a qualunque titolo alle dipendenze dell'ente medesimo.

La possibilità di una ultrattività dell'ente, in assenza di una legge regionale transitoria, è riconnessa alla circostanza che la stessa venga prevista nella legge soppressiva, mentre il referendum ha solo effetti demolitori, come ha affermato la Corte di Cassazione civile, n. 6940 del 07/05/2003 secondo la quale "La soppressione ope legis di un ente pubblico non determina sempre ed automaticamente il venir meno della sua soggettività, che, invece, si prolunga anche per il periodo posteriore all'entrata in vigore della disposizione soppressiva, tutte le volte in cui, pur se la totalità dei rapporti che al detto ente facevano capo siano stati trasferiti, relativamente ad una parte di questi si apra una fase liquidatoria la cui gestione venga attribuita ad un organo dell'ente medesimo, costituito appunto in vista dello svolgimento di tale funzione (Cass. 9 aprile 2001, n. 5279; id., sez. un., 26 febbraio 1999, n. 102; id., sez. un., 6 marzo 1997, n. 1989, in motivazione; id., 12 agosto 1996, n. 7479).

A conferma della necessità di una disciplina regolante la fase transitoria, può essere ricordato un precedente relativo ai referendum abrogativi statali del 1993, tra i quali quello concernente l'abrogazione della legge istitutiva del Ministero del Turismo. In questa circostanza, con Decreto del Presidente della Repubblica del 5.6.1993 fu dichiarata abrogata la legge istitutiva del Ministero ma, ritenendo tale organo soppresso, si differì di 60 giorni l'entrata in vigore dell'effetto abrogativo "al fine di disciplinare i rapporti e le situazioni che risultano sospesi per effetto della pronuncia abrogatrice ed anche per consentire al Parlamento la definizione di una complessiva riforma della materia".

## **7. Gli effetti sulle province "storiche" derivanti dall'abrogazione della delibera del Consiglio regionale del 31.03.1999.**

L'abrogazione della deliberazione del 31.3.1999 del Consiglio regionale, che individua i confini territoriali di tutte e otto le province sarde, deve ritenersi travolgere anche le quattro province "storiche", non solo in quanto tutte le otto province sono state istituite con un unico atto regionale di riordino di tutto il livello provinciale della Regione, ai sensi della L.R. 4/1997, ma soprattutto perché l'assenza della delimitazione dei confini dell'ente provinciale e della relativa popolazione, priva quest'ultimo dei suoi elementi costitutivi, necessari per agire nel mondo giuridico.

Ne consegue che, come per le province "nuove", anche per quelle "storiche" debbano valere le conseguenze descritte nel punto precedente, perché con l'abrogazione vengono tutte a cessare –

venendo soppressa tutta la legislazione istitutiva delle stesse, con la quale era stato fatto quel generale riassetto delle province delineato dalla legge regionale n. 4 del 1997 – in quanto viene anche sottratta per ciascuna di esse l'attribuzione di un territorio e di una popolazione di riferimento. Ed un ente territoriale privo dei due elementi essenziali e costitutivi (il territorio e la popolazione) non può esistere, né può esservi chi in suo nome possa esercitare alcuna funzione. Da quanto detto appare doveroso, dopo l'abrogazione delle leggi regionali in esame, che il legislatore eserciti di nuovo la propria potestà esclusiva, perché in mancanza la sua inattività potrebbe comportare una ipotesi di grave violazione della Costituzione e dello Statuto che potrebbe legittimare lo scioglimento anticipato ai sensi dell'art. 50 dello Statuto Speciale della Sardegna.

### **8. Sulla necessità costituzionale e statutaria che in Sardegna non venga meno il livello provinciale.**

L'avvenuta soppressione (nel senso sopra esposto), oggi, di tutte le Province della Sardegna, si pone peraltro in palese violazione non solo con l'art. 114 della Costituzione, ma anche con l'art. 43 dello Statuto Speciale, secondo il quale "le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali".

Anche le suddette tre province statutarie, peraltro, dopo la disposizione attributiva alla Regione Sardegna della potestà legislativa esclusiva di cui alla lettera b) dell'art. 3 dello Statuto Speciale (così come modificata dalla legge costituzionale n. 2/1993), e dopo la legge regionale 4/1997, sono anch'esse divenute, con il riassetto complessivo effettuato, province la cui legittimazione deriva dalla legge regionale, al pari della provincia di Oristano che, pur istituita con legge statale, ed ai sensi dell'art. 133 della Costituzione, non gode però di espressa copertura costituzionale, e che dopo la sua istituzione è divenuta anch'essa a seguito della L.R. 4/1997, una provincia legittimata dalla legge regionale.

### **9. Sulla possibile permanenza nell'ordinamento regionale delle "nuove" province fino alla scadenza naturale del mandato pur in assenza di una legge regionale transitoria.**

In alternativa alla tesi prospettata più sopra si potrebbe ipotizzare che, pur in assenza di una legge regionale, gli effetti dell'abrogazione della legge istitutiva delle "nuove" province debbano essere valutati diversamente rispetto agli altri enti pubblici. Infatti, le province, come anche gli altri enti pubblici territoriali previsti dall'art. 114 Cost.:

- a) sono enti costitutivi della Repubblica, e quindi costituzionalmente necessari. Non può esistere nella Repubblica italiana una porzione di territorio priva del livello di governo provinciale;
- b) svolgono funzioni costituzionalmente rilevanti in quanto collegate – direttamente o indirettamente – alla tutela di diritti di rango costituzionale come la salute, l'ambiente, l'istruzione, la libertà di circolazione.

Ne consegue che, nel bilanciamento tra la portata abrogativa del referendum e l'esigenza di

garantire la continuità delle funzioni di un organo costituzionalmente necessario, si potrebbe sostenere che:

a) la soppressione delle nuove province (e quindi anche delle province storiche) non ha effetto immediato, e quindi esse possono continuare a svolgere le loro funzioni in virtù della prevalenza delle norme costituzionali che tutelano i diritti fondamentali;

b) per dare comunque un significato al referendum, si può affermare che la soppressione si produrrebbe con la scadenza naturale del mandato degli organi elettivi, che una volta terminato il mandato non potrebbero più essere rieletti.

Si tratta di una soluzione che, pur sostenibile, si scontra col dato ineliminabile della mancanza di una norma giuridica vigente in grado di legittimare le attività che in futuro verrebbero svolte dagli uffici e dagli organi delle province, che non implausibilmente, in assenza di una legge, si potrebbero astenere dal compiere o adottare alcun atto giuridico, o che comunque rischierebbero di vedere gli atti eventualmente adottati sanzionati in via giudiziaria, civile, penale, contabile.

#### **10. Sulla possibilità di procedere alla nomina di appositi commissari.**

Non si ritiene possibile nominare dei commissari per la gestione degli affari correnti, perché ciò inciderebbe solo sugli organi, che paradossalmente sono i soli per i quali potrebbe valere la regola del *tempus regit actum*, ma che non possono certo agire nell'ordinamento a seguito della mancanza di operatività di un ente la cui legge istitutiva è stata abrogata.

In ogni caso, quale che sia il giudizio sulla completa soppressione o meno delle Province, è indiscutibile che il Presidente della Regione può procedere alla nomina di un commissario per gli enti locali, ma nei soli casi espressamente previsti dalla legge. La L.R. 7 ottobre 2005, n. 13, prevede la possibilità della nomina di un commissario con Decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore degli enti locali:

1) nei casi previsti dall'art. 141 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché in ogni altro caso previsto dalla legislazione statale vigente. In particolare, l'art. 141 cit. stabilisce lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; 2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; 3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali della metà più uno dei membri assegnati; 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; c) quando non sia approvato nei termini il bilancio. Fanno eccezione le ipotesi dei motivi di ordine pubblico o di condizionamenti e/o infiltrazioni di tipo mafioso, in quanto necessitano di un intervento statale (art. 2, L.R. 12/2005);

2) nei casi previsti dall'art. 142 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che contempla le ipotesi di

compimento di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

Con ogni evidenza, nessuno dei casi riportati più sopra è applicabile alla fattispecie in esame. Inoltre, poiché si tratta di ipotesi tassative ed eccezionali, che incidono su un organo rappresentativo eletto a suffragio universale, esse non possono essere estese – per costante giurisprudenza – in via analogica ad altri casi. Si ritiene dunque che, in mancanza di una legge espressamente attributiva del potere, non si può procedere nel caso de quo alla nomina di commissari sostitutivi degli organi elettivi delle “nuove” province.

Infine, potrebbe essere ritenuta comunque di dubbia legittimità costituzionale, una legge regionale che preveda la nomina, da parte della Giunta o del suo Presidente, di un commissario sostitutivo degli organi elettivi delle “nuove” Province, per i seguenti motivi:

1) si tratterebbe di una legge provvedimento volta ad anticipare la scadenza naturale di organi democraticamente eletti, in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui “non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata di organi eletti” (sent. n. 48/2003);

2) l’eventuale nomina di un commissario non risolverebbe di per sé i dubbi sull’operatività giuridica di un ente la cui legge istitutiva sia abrogata, in quanto il commissario sostitutivo degli organi elettivi si insinuerebbe nell’ambito delle vicende giuridiche degli organi della provincia, ma non dell’ente provincia in quanto tale;

3) anche la nomina di un c.d. commissario liquidatore dell’ente si presta a dubbi di irragionevolezza. Infatti tali ipotesi, che costituiscono prassi legislativa pacifica quando si tratta di porre in liquidazione i c.d. enti inutili, non ricorre nel caso in esame. La liquidazione di un ente da parte di un apposito commissario è configurabile solamente quando i munera (le finalità) dell’ente sono reputate non più rilevanti dal legislatore, come accade appunto nel caso dei c.d. enti inutili. Nel caso delle province, tuttavia, tale ipotesi non ricorre, in quanto le finalità dalla stessa perseguite, funzionali alla tutela di diritti costituzionali (istruzione, salute, ecc.), non possono certo ritenersi venute meno a seguito dell’abrogazione della legge istitutiva di tali enti.

Ne consegue che, in casi come quello in esame al legislatore regionale si dovrebbe considerare preclusa l’opzione del commissariamento, restando viceversa aperta alle valutazioni discrezionali dello stesso la scelta relativa agli enti – esistenti o di nuova istituzione – ai quali imputare le funzioni, i beni, il personale e gli altri rapporti giuridici di tutte le otto province.

## **11. Sulla necessità dell’approvazione di una disciplina in materia di circoscrizioni elettorali.**

A seguito dell’abrogazione della legge istitutiva delle quattro “nuove” province e della deliberazione del Consiglio regionale del 31.3.1999 che individuava i confini delle circoscrizioni di tutte e otto le province sarde, poiché le province sono enti necessari, costituzionalmente e



statutariamente, sia pure in parte e con differente regolazione di funzioni e organi dovranno essere necessariamente reintrodotte.

Nel contempo risulterebbe irrimediabilmente mutilata la legge elettorale del Consiglio Regionale, impedendo così lo svolgimento di una consultazione elettorale regionale per mancanza dei collegi elettorali precedentemente vigenti, non sostituiti da alcunché (elemento che la Corte Costituzionale ha sempre ritenuto non possa essere il risultato di un referendum qualora la normativa elettorale di risulta di un organo costituzionale non sia auto-applicativa).

L'approvazione di una nuova legislazione regionale che riempia il vuoto così creato appare pertanto essere l'unica soluzione per superare l'emergenza attuale con il ripristino di quella facoltà democratica essenziale che è l'esistenza di una legge per l'elezione del nuovo Consiglio regionale.

Dovrà poi valutarsi con attenzione con quale tipologia di fonte intervenire in materia. In base ai contenuti potrebbe ritenersi sufficiente una legge regionale, oppure si potrebbe reputare necessaria l'approvazione di una, pur parziale, legge statutaria, nella quale potrebbe trovare spazio anche la fissazione di alcuni principi cardine in materia di referendum, anche se i tempi di approvazione, in questo caso, non sarebbero inferiori a quattro/cinque mesi, e potrebbero arrivare ad essere anche superiori all'anno in caso di attivazione del referendum confermativo.

Si ritiene, infine, che prima dell'emanazione del decreto del Presidente della Regione che dichiara l'abrogazione delle leggi oggetto del referendum:

a) non potrebbe essere disposta alcuna pur limitata "moratoria" con l'approvazione, ad esempio, di una legge che procrastini di qualche mese – come prevede l'art. 37 della legge nazionale (352/1970) sui referendum abrogativi statali – l'effetto abrogativo del referendum, perché anche la legislazione in materia di referendum non è di competenza, in Sardegna, del legislatore ordinario, ma è anch'essa riservata, in base all'art. 15 dello Statuto Speciale della Sardegna, alla stessa legge statutaria;

b) potrebbero viceversa valutarsi altre modalità di intervento del legislatore regionale, necessarie per garantire la piena operatività delle circoscrizioni provinciali elettorali, come ad esempio la riproduzione in una norma di legge del contenuto della deliberazione del Consiglio regionale del 31.03.1999. Se ciò avvenisse prima dell'effetto abrogativo del referendum, infatti, pur producendosi l'abrogazione della deliberazione citata si farebbero comunque salve le circoscrizioni elettorali provinciali.

## **12. Sulla necessità dell'approvazione in via d'urgenza di una o più leggi regionali sui consorzi industriali e sulle circoscrizioni di decentramento amministrativo.**

Si consiglia l'adozione di una o più leggi ordinarie della Regione da approvare, con estrema urgenza, per quanto concerne i Consorzi industriali. Si potrebbe stabilire che vengono provvisoriamente attribuite le funzioni, già proprie delle Province, al Comune di maggiore

dimensione demografica tra quelli appartenenti al Consorzio (ossia a quelli ex capoluogo di Provincia), ovvero si potranno adottare anche altre soluzioni, diverse comunque dai commissariamenti, che perciò siano tali non da comprimere gli autonomi poteri che ai Comuni spettano per la gestione dello sviluppo industriale.

### **13. Necessità di una legge regionale per la disciplina delle funzioni e dei rapporti giuridici pendenti delle Province.**

In base a quanto precede, per vincolanti motivi di carattere ordinamentale e per imprescindibili esigenze di ordine funzionale appare necessario l'adozione di una legge regionale volta a disciplinare la fase transitoria.

Se l'approvazione della nuova legge intervenisse prima dell'abrogazione referendaria, la stessa potrebbe disciplinare gli effetti dell'abrogazione, e della conseguente soppressione degli enti provinciali sino ad oggi esistenti, stabilendo ad esempio una gestione provvisoria (anche per gli aspetti di "liquidazione" e/o trasferimento dei rapporti ad un nuovo ente o ad un ente già esistente) in vista del successivo nuovo assetto, che per un periodo di tempo determinato potrebbe, in ipotesi, affidarsi agli attuali organi ordinari delle otto Province, ovvero potrebbe essere regolamentato con la provvisoria anticipata istituzione delle tre province statutarie come di seguito esposto.

Per tale limitato periodo, quindi, la legge potrebbe disciplinare il modo in cui potrebbero essere portate a conclusione le funzioni di natura pubblicistica della Provincia, nel contempo procedendo alla ricognizione di funzioni, procedure in corso, oneri, diritti etc.

Quanto ai possibili interventi del legislatore regionale successivamente al prodursi dell'effetto abrogativo del referendum, è opportuno ricordare che spetterà ad esso valutare anche gli ulteriori profili derivanti dal referendum consultivo del 6 maggio scorso relativo alla soppressione delle quattro province "storiche".

Si segnala che, in occasione della disciplina del nuovo assetto provinciale della Sardegna il legislatore regionale dovrà valutare:

- 1) se introdurre una nuova disciplina generale relativa all'istituzione, modificazione e soppressione degli enti intermedi, sostitutiva della abrogata legge regionale n. 4/1997, anziché approvare una mera legge provvedimento;
- 2) attraverso quali modalità procedere alla consultazione, costituzionalmente obbligatoria dei Comuni e delle popolazioni interessate, nelle forme adeguate. A tale proposito, sembra corretto affermare la non necessità del referendum in "ciascuna delle province interessate", come stabilisce l'art. 43 per la modifica "di circoscrizioni e funzioni": il generale riassetto, infatti, verrebbe effettuato ai sensi dell'art. 3 lett. b) dello Statuto, che sarebbe vincolato solo al rispetto dei limiti propri della potestà legislativa esclusiva, a partire dai principi costituzionali e quindi anche dall'obbligo di consultazione delle popolazioni e dei comuni.

Nel merito, infine, la legge regionale potrebbe valutare diverse soluzioni legislative, tra le quali si segnalano le seguenti possibili:

**A)** prevedere che per un periodo limitato, il livello provinciale in Sardegna sia provvisoriamente costituito con l'istituzione, come atto vincolato, in diretta applicazione dell'art. 43 dello Statuto Speciale, e per non protrarre il periodo di violazione dello Statuto, dalle Province di Cagliari, Nuoro e Sassari, sulle quali potrebbero essere fatti confluire tutti i rapporti in essere delle province soppresse, con accorpamenti disposti dalla legge, ed alle quali verrebbe altresì affidato il compito di provvedere, come detto, anche alla ricognizione di tutte le funzioni esercitate al livello provinciale, del personale, delle risorse e dei rapporti in essere per fornire al Consiglio regionale ogni dato utile per la predisposizione della riforma organica da effettuarsi con le prescritte consultazioni degli enti locali. Tale legge potrebbe anche contenere gli indirizzi per la successiva consultazione dei territori al fine di rendere possibile la definizione, tenendo conto pure degli orientamenti nazionali in materia di organismi di livello provinciale, del livello intermedio della Regione;

**B)** considerando che l'ordinamento generale già dispone un termine certo per la cessazione degli attuali assetti strutturali e funzionali dell'ente provincia (il riferimento è alla normativa statale del decreto Monti, il cui termine si riferisce alle Regioni ordinarie, ma che si potrebbe ritenere vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale), una legge regionale potrebbe disporre la temporanea ultra-attività degli organi provinciali esistenti, limitatamente all'esercizio dell'ordinaria amministrazione, fino ai suddetti termini previsti dalla legislazione statale, e ciò in una prospettiva di bilanciamento dell'espressione della volontà referendaria e della ordinata tutela dei terzi e della certezza del diritto. L'ultra-attività degli organi sarebbe in questa prospettiva ammissibile in quanto la soppressione delle province a seguito del referendum abrogativo non comporta, tecnicamente, la loro inesistenza giuridica. Infatti, l'abrogazione non produce l'eliminazione dell'ente provincia dall'ordinamento giuridico, ma si limita a circoscriverne l'efficacia dal punto di vista dell'operatività giuridica. Di conseguenza, l'ente provincia non dovrebbe considerarsi tamquam non esset, ma viceversa esistente dal punto di vista giuridico, pur se inoperativo fino all'approvazione di una apposita legge regionale che potrebbe ripristinarne parzialmente le funzionalità, eventualmente sanando gli atti giuridici medio tempore adottati;

**C)** procedere con legge regionale all'attuazione delle vigenti normative statali (si veda in particolare l'art. 23 del D.L. 201/2011, c.d. decreto Monti, peraltro sub iudice), il che implica una profonda revisione degli organi delle province il cui consiglio, non più eletto direttamente, sarebbe costituito da non più di dieci componenti tra i quali sarebbe eletto il presidente, e una altrettanta profonda revisione delle attribuzioni funzionali. Tale incisiva riformulazione dell'ente dal punto di vista strutturale e appunto funzionale comporta, in sostanza, la creazione di nuove soggettività. Adottando tale soluzione lo spinoso problema delle delimitazioni territoriali appare

meno complesso in quanto si può ritenere che la suddetta riforma strutturale e funzionale degli enti sia indirizzata in senso conforme ai quesiti referendari.

Le soluzioni sopra prospettate sono rese nell'immediatezza, vista la giusta urgenza segnalata da codesto Consiglio regionale. Gli scriventi, pertanto, restano disponibili per ulteriori approfondimenti.

Cagliari, 22 maggio 2012

F.to Prof. Benedetto Ballero

F.to Prof. Pietro Ciarlo

F.to Avv. Gianni Contu

F.to Prof. Andrea Deffenu