



4 MAGGIO 2022

La sentenza n. 68 del 2022 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?

di Giuseppe Arconzo

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano



# La sentenza n. 68 del 2022 della Corte costituzionale: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?\*

**di Giuseppe Arconzo**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** L'articolo analizza la sentenza n. 68 del 2022 della Corte costituzionale, che ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso dallo Stato avverso l'art. 6 della legge della Regione Sardegna n. 7 del 2021, con la quale il legislatore sardo ha riformato gli enti di area vasta. Nonostante la decisione non affronti – a causa dell'erronea impostazione del ricorso – il merito delle questioni, il lavoro evidenzia come la Corte costituzionale abbia comunque messo in luce, sia pure implicitamente, la possibile incompatibilità della legge reg. n. 7 del 2021 rispetto a quanto previsto dall'art 43, comma 2, dello statuto della Regione Sardegna in merito al necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate alla riforma delle circoscrizioni territoriali delle Province.

**Title:** Ruling no. 68 of 2022 of the Constitutional Court: a judgment of inadmissibility which reveals the unconstitutionality of the new territorial structure of the Region of Sardinia?

**Abstract [En]:** This article analyses the Italian Constitutional Court's ruling no. 68 of 2022, which declared inadmissible the appeal brought by the State against article 6 of the Sardinian Regional Law no. 7 of 2021, with which the Sardinian legislature reformed the vast area authorities. Despite the fact that the decision does not address the merits of the issues, due to the erroneous approach of the appeal, the paper shows how the Constitutional Court has highlighted, albeit implicitly, the possible conflict of the Regional Law no. 7 of 2021 with the provisions of Article 43, paragraph 2, of the Statute of Sardinia Region, on the necessary involvement of the populations concerned by the reform of the territorial boundaries of the provinces.

**Parole chiave:** Corte costituzionale, Province, popolazioni interessate alle variazioni territoriali, riorganizzazione degli enti di area vasta

**Keywords:** Constitutional Court, Provinces, populations involved in territorial changes, reorganization of vast area authorities

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La legge regionale della Sardegna n. 7 del 2021. 3. Una legge di difficile interpretazione. 4. Un ricorso ambiguo e confuso. 5. La ricostruzione del ricorso operata dalla Corte. 6. Tre profili di attenzione. 7. Il contrasto tra la legge reg. n. 7 del 2021 e le previsioni dello statuto della Regione Sardegna. 8. In conclusione.

## 1. Premessa

«L'articolo in esame è l'unica disposizione impugnata di una più ampia disciplina».

Sono queste le parole con cui, nella sentenza n. 68 del 2022, dopo aver evocato i riferimenti normativi del caso, la Corte costituzionale dà avvio al cosiddetto “fattino” con cui si apre il *Considerato in diritto* della sentenza e vengono ricostruiti i termini della questione che la stessa Corte si trova ad esaminare.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Non è un *incipit* privo di significato. D'altra parte, proprio il fattino – secondo quanto osservato in sede scientifica dallo stesso giudice relatore della sentenza in commento – costituisce «il momento cruciale» della decisione, sul quale «va posta attenzione peculiare», poiché in esso deve «essere evidenzia[to] con chiarezza il modo in cui la Corte ricostruisce, e “legge”, le questioni sollevate, ai fini della decisione»<sup>1</sup>.

In effetti, il riferimento alla «unica disposizione impugnata» compare, sempre nel fattino, anche poco oltre e costituisce, come si proverà a dimostrare in questa nota di commento, il filo rosso di un iter argomentativo che ha portato sì la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile il ricorso, ma altresì a lanciare qualche segnale rispetto al fatto che la legge di riordino degli enti territoriali di area vasta della Regione Sardegna non è affatto scevra da problemi di legittimità costituzionale. Incostituzionalità che, si può ipotizzare, la Corte avrebbe potuto già accertare in presenza di un ricorso più preciso e puntuale.

## 2. La legge regionale della Sardegna n. 7 del 2021

Per meglio comprendere quanto appena affermato, occorre partire dall'analisi della legge regionale, per soffermarsi in un secondo momento sul contenuto del ricorso statale.

Con la legge reg. 12 aprile 2021, n. 7, la Regione Sardegna ha ridefinito, per la terza volta nel giro di un decennio, l'assetto degli enti territoriali<sup>2</sup>. Rispetto alla situazione immediatamente precedente – delineata dalla legge reg. n. 2 del 2016, in virtù della quale il territorio regionale era ripartito nelle quattro Province di Sassari, Nuoro, Oristano, Sud Sardegna e nella Città metropolitana di Cagliari<sup>3</sup> – l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 ha istituito la nuova Città di metropolitana di Sassari e le quattro nuove Province del Medio-Campidano, del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente. Lo stesso art. 2 ha inoltre modificato la circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari e quella della Provincia di Nuoro. Al contempo, sono state soppresse le precedenti Province di Sassari e del Sud-Sardegna.

---

<sup>1</sup> N. ZANON, *Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza*, in M. LOSANA, V. MARCENO, *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”. Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Rubettino, Torino, 2020, pp. 25-26, che conseguentemente chiarisce che il fattino non deve costituire una mera ripetizione di quanto esposto nel *Ritenuto in fatto*. Questa prospettiva consente così di considerare superato il timore, pure paventato in dottrina (G. D'AMICO, *Struttura ed effetti delle decisioni*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale. Atti del convegno annuale svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 222), secondo cui la presenza del fattino potrebbe indurre il lettore a riservare minore attenzione al *Ritenuto in fatto* e così a far perdere il «valore intrinseco della totalità della motivazione».

<sup>2</sup> Per l'analisi delle vicende che, a partire dall'approvazione della legge reg. Sardegna n. 9 del 2001, hanno interessato gli enti provinciali della Regione Sardegna, cfr. O. CHESSA, S. PAJNO, *Sardegna*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, 367 ss.; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/2013, pp. 15 ss.; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 975-977; P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 83 ss., specialmente 110 ss.; A. RIVIEZZO, *La Provincia, la Città metropolitana, il Comune e l'Unione di Comuni*, in M. BETZU, G. DEMURO e P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 257-262.

<sup>3</sup> Sul punto, cfr. L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019.



All'esito di tale riassetto, il territorio sardo risulta quindi oggi articolato in due Città metropolitane, quelle di Cagliari e Sassari, e in sei Province (quelle del Medio Campidano, del Nord-Est Sardegna, di Nuoro, dell'Ogliastra, di Oristano, e del Sulcis Iglesiente).

L'art. 3 individua tutti i Comuni facenti parte della Città metropolitana di Sassari. L'art. 4 indica i "nuovi" Comuni facenti parte della Città metropolitana di Cagliari, che si aggiungono a quelli già individuati nella legge regionale n. 2 del 2016. L'art. 5 determina i Comuni che fanno parte delle quattro nuove Province, nonché i Comuni che compongono la Provincia di Nuoro. Nessuna modifica ha interessato invece la circoscrizione territoriale della Provincia di Oristano.

Al contempo, la legge regionale disegna però un procedimento certamente peculiare e, invero, alquanto cervellotico. L'art. 2, comma 3, dispone che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, la Giunta regionale deve «aggiorna[re] lo schema di riforma dell'assetto territoriale della Regione»<sup>4</sup>, proprio sulla base di quanto previsto dai già citati artt. 3, 4 e 5. Il menzionato schema è stato tempestivamente approvato, ancorché – a quanto consta – non risulta ancora essere stato pubblicato<sup>5</sup>.

Proprio la data di pubblicazione di tale schema sul Bollettino ufficiale della Regione è invero essenziale ai fini dell'analisi e della comprensione dell'art. 6, oggetto delle censure statali. Infatti, il comma 1 dispone che da tale data decorre il termine di trenta giorni entro cui ciascun Comune coinvolto nelle variazioni territoriali «può esercitare l'iniziativa per il distacco rispettivamente dalla città metropolitana o dalla provincia nella quale è stato incluso». La legge stabilisce che la deliberazione con cui viene promossa tale iniziativa – che deve comprendere anche l'indicazione della Città metropolitana o della Provincia limitrofa al quale il Comune richiede di aderire – debba essere adottata dai consigli comunali all'unanimità.

Se quest'ultima circostanza non si verifica, l'art. 6, al comma 2, prevede la possibilità di avviare il procedimento per il referendum che viene definito dalla stessa legge come «consultivo»<sup>6</sup>. Il successivo comma 3 prevede poi che, qualora almeno un terzo degli elettori ne faccia richiesta, la procedura referendaria debba necessariamente essere avviata, secondo le modalità previste dai commi 3, 4 e 6 e sulle quali è qui possibile soprassedere.

Quel che più maggiormente rileva è quanto previsto dal comma 5 dell'art. 6: una volta svoltisi i referendum, o decorso invano il termine ultimo per l'avvio della procedura referendaria, la Giunta

---

<sup>4</sup> La previsione ragiona di *aggiornamento* dello schema, in quanto tale atto era stato originariamente previsto dall'art. 25 della legge regionale n. 2 del 2016 ed era stato adottato con delibera del 20 aprile 2016 e poi pubblicato nel Bollettino ufficiale del 28 aprile 2016.

<sup>5</sup> Si tratta della Delibera n. 16/24 del 5 maggio 2021, che con il rispettivo allegato, è possibile consultare sul [sito internet](#) della Regione Sardegna in cui sono pubblicate tutte le delibere della Giunta.

<sup>6</sup> La Giunta regionale, con delibera n. 16/25 ha disposto il modello di scheda di *referendum*, secondo quanto indicato dall'art. 6, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021. Il quesito referendario indicato nella delibera è del seguente tenore: «*Volete voi che il Comune di ..... si distacchi dalla Provincia/Città metropolitana di ..... nel quale è stato inserito dallo schema di riforma dell'assetto territoriale adottato con deliberazione della Giunta regionale n. .... pubblicato sul BURAS n..... [...] per essere inserito nella Provincia/Città metropolitana di .....? SI-NO*».

regionale deve adottare in via definitiva lo schema di riforma dell'assetto territoriale, procedendo, in alternativa, alla conferma dello schema di riforma dell'assetto territoriale già pubblicato sul Bollettino ufficiale, oppure ad una nuova approvazione che tenga conto delle «modifiche derivanti dalle volontà espresse dei consigli comunali o del corpo elettorale». In virtù di ciò, la nuova approvazione dello schema derivante dall'espressione di una volontà delle popolazioni diversa da quella definita nella legge n. 7 del 2021 non inciderebbe però sui contenuti di tale legge, con la paradossale e irragionevole conseguenza che l'assetto degli enti di area vasta sarebbe in concreto determinato da un atto amministrativo che dispone in modo diverso da quanto prevede la fonte primaria.

### **3. Una legge di difficile interpretazione**

Ora, quanto appena illustrato fa emergere una certa contraddittorietà dell'impianto normativo, tanto che sembrerebbe possibile – almeno astrattamente – avanzare una duplice interpretazione su un punto invero cruciale anche ai fini della prospettazione della questione di legittimità costituzionale e, successivamente, della decisione della Corte.

In una prima prospettiva, può sostenersi che la riforma dell'assetto territoriale della Regione Sardegna sia stata interamente disegnata e si sia perfezionata con l'approvazione della legge reg. n. 7 del 2021. Accogliendo questa tesi, l'eventuale intervento dei Comuni e delle popolazioni interessate previsto dall'art. 6 costituirebbe dunque una distinta fase procedimentale che interviene su una riforma già in vigore.

In una seconda prospettiva, invece, si potrebbe interpretare la fase che segue alla pubblicazione dello schema sul Bollettino Ufficiale della Regione come una fase “interna” del procedimento di variazione territoriale. La legge, accogliendo questa ipotesi, costituirebbe pertanto esclusivamente il momento di avvio del procedimento di variazione territoriale. A dire il vero, però, l'unico elemento che avalla tale ipotesi si rinviene nell'art. 6, comma 5, della legge, nella parte in cui qualifica lo schema territoriale approvato dalla Giunta come «definitivo» solo all'esito dell'eventuale iniziativa dei Comuni o del procedimento referendario.

Viceversa, gli elementi a favore della prima interpretazione appaiono molto più numerosi e circostanziati. In particolare, è il tenore testuale di diverse previsioni della legge a rendere evidente come non sia consentito ai Comuni e alle popolazioni interessate di intervenire durante il procedimento legislativo di variazione territoriale disegnato dalla legge stessa.

Infatti, l'art. 2 dispone che l'assetto territoriale «è riformato» dalla data di entrata in vigore della legge<sup>7</sup>. Contestualmente, lo stesso art. 2 afferma che sono «istituite» le nuove Province e la nuova Città metropolitana di Sassari; che sono «sopresse» le Province di Sassari e del Sud Sardegna; che sono «modificat[e]» le circoscrizioni territoriali della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro. Ancora, negli artt. 3 e 4 si legge testualmente che i diversi Comuni coinvolti «fanno parte» delle Città metropolitane di Sassari o Cagliari. Inoltre, secondo l'art. 5, la circoscrizione territoriale delle nuove province «è composta» dai Comuni ivi elencati.

Per di più, l'art. 6, comma 1, dispone che i Comuni possano esercitare l'iniziativa per il distacco dalla Città metropolitana o dalla Provincia nella quale – si badi! – sono già «inclusi», sulla base di quanto disposto dalla legge e dallo schema di assetto territoriale. Ancora, la stessa previsione afferma che «deve essere garantita la continuità territoriale tra il Comune che esercita il distacco e l'ente al quale si chiede di aderire». È quindi la scelta di optare per l'adesione ad un'altra Città metropolitana o Provincia a configurarsi come una richiesta indirizzata ad aprire una nuova procedura di variazione territoriale. Ulteriore conferma si trae dall'art. 6, comma 2, che prevede lo svolgimento del «referendum consultivo delle popolazioni dei comuni che hanno esercitato l'iniziativa per il distacco» qualora non sia raggiunta l'unanimità all'interno del consiglio comunale. In effetti, il «distacco» non può che essere esercitato rispetto ad una situazione precedente già stabilizzatasi.

Da ultimo, l'art. 23, ai commi 3 e seguenti, prevede che la Giunta regionale proceda – entro alcuni termini puntualmente previsti e, per quel che qui rileva, decorrenti proprio dall'entrata in vigore della legge – a compiere tutta una serie di adempimenti volti a consentire il funzionamento già in via provvisoria e transitoria dei nuovi enti territoriali di area vasta.

Ne consegue che la legge regionale in questione deve essere interpretata come direttamente costitutiva di un rinnovato assetto territoriale, comprendente le nuove quattro Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano, la neo-istituita Città metropolitana di Sassari, nonché la nuova configurazione della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro.

È, in altre parole, la legge ad aver giuridicamente realizzato tale configurazione territoriale. Di conseguenza, il procedimento che vede come eventuali protagonisti Comuni e corpo elettorale costituisce una fase successiva e, soprattutto, distinta dalla prima. Essa non si incardina pertanto nel procedimento di variazione territoriale già portato a conclusione dalla legge reg. n. 7 del 2021.

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 28 della legge reg. n. 7 del 2021, l'entrata in vigore era prevista per il giorno successivo alla pubblicazione della legge stessa sul BURAS.

#### 4. Un ricorso ambiguo e confuso

Il ricorso statale non sembra però cogliere pienamente le peculiarità della legge regionale e presenta un'impostazione a tratti confusa.

Oggetto del ricorso è il solo art. 6 della legge reg. n. 7 del 2021. L'Avvocatura dello Stato ne prospetta il contrasto con l'art. 43, comma 2, dello statuto regionale, in virtù del quale le modifiche delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province devono essere adottate con legge regionale «in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum», secondo quello che sarebbe un «tipico procedimento “rinforzato”» proprio per la necessità di procedere alla consultazione delle popolazioni interessate.

Il ricorso non muove invece alcuna censura sulle altre previsioni della legge che hanno invece, come si è visto, concretamente determinato la riforma dell'assetto territoriale della Regione Sardegna, né svolge alcuna considerazione sul rapporto tra l'art. 6 e tali previsioni.

Nei quattro capoversi dedicati alla prima censura, il ricorrente lamenta infatti la violazione dell'art. 43 dello statuto unicamente perché l'art. 6 non chiamerebbe «semplicemente [...] il corpo elettorale interessato [...] a manifestare il proprio assenso o dissenso rispetto alle modifiche proposte»<sup>8</sup>, ma costringerebbe le popolazioni interessate a esprimere il proprio parere anche sull'inclusione del Comune in un ente territoriale di area vasta diverso da quello previsto dalla legge regionale. Viceversa, l'art. 43 dello statuto richiederebbe «puramente e semplicemente» la possibilità di dissentire dalla modifica di circoscrizione stabilita dalla legge regionale e prevedrebbe pertanto che la stessa legge «possa entrare in vigore solo se abbia [...] ottenuto la maggioranza dei “sì” nel referendum».

Va poi sottolineato come il ricorso si riferisca in un paio di occasioni alle innovazioni territoriali previste dalla legge reg. n. 7 del 2021 come di semplici «modifiche proposte» sulle quali occorrerebbe svolgere il *referendum*. Inoltre, deve segnalarsi come secondo il ricorrente la legge sarebbe entrata in vigore solo a seguito dell'esito positivo della procedura referendaria.

Si tratta di deduzioni che sembrerebbero lasciare intendere che il ricorso presupponga che le innovazioni all'assetto territoriale disposte dalla legge regionale non abbiano ancora prodotto effetti giuridici. Il che potrebbe giustificare – nella prospettiva assunta dall'Avvocatura dello Stato – l'impugnazione del solo art. 6 e non delle altre previsioni in virtù delle quali la riforma degli enti di area vasta della Regione Sardegna si è invece perfezionata.

Soltanto nel passaggio successivo – in cui il ricorrente censura in via subordinata la previsione che individua nello schema di riforma dell'assetto territoriale l'atto su cui si deve svolgere l'eventuale

---

<sup>8</sup> La citazione si trova, nella versione del ricorso pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 30 del 28 luglio 2021, a pag. 128. Il riferimento alle «modifiche proposte» si rinviene anche nel *Ritenuto in fatto* della sentenza, al punto 5.1.

referendum – si afferma che la disciplina in esame «viola l’art. 43 dello statuto perché riferisce la manifestazione della volontà popolare non alle disposizioni della medesima legge regionale (gli artt. 3, 4 e 5) che hanno introdotto le modifiche alle circoscrizioni provinciali e metropolitane, ma allo “schema di riforma dell’assetto territoriale” che la Giunta regionale dovrà adottare in conseguenza delle modifiche introdotte dalla legge».

Il riferimento alle disposizioni della legge che hanno introdotto le modifiche alle circoscrizioni provinciali è però del tutto incidentale e serve, nell’argomentazione del ricorrente, unicamente a segnalare che lo svolgimento del referendum sullo schema approvato dalla Giunta – anziché sulla legge – frapporrebbe in modo inammissibile «uno schermo tra la volontà popolare e il suo oggetto costituzionalmente determinato (la legge regionale)».

Né, d’altra parte, le ulteriori censure – che in parte si sovrappongono confusamente – si soffermano sul rapporto tra l’art. 6 e le altre previsioni della legge.

Il ricorrente si duole che l’eventuale referendum sarebbe stato illegittimamente qualificato come referendum «consultivo», determinando così una inammissibile degradazione dello stesso, che lo statuto individua invece come «necessariamente legislativo».

Ancora, sarebbe lesiva dell’art. 43 dello statuto la previsione che subordina l’avvio delle procedure referendarie alla mancata adozione della delibera unanime dei Consigli comunali contrari alla avvenuta riforma dell’assetto territoriale. Questa circostanza condizionerebbe, a dire del ricorrente, lo svolgimento del referendum, aggravando la procedura e influenzando negativamente quanti, tra gli elettori, sarebbero stati comunque interessati ad avviare la fase referendaria.

Da ultimo, anche il numero minimo dei proponenti il referendum, individuato dalla legge reg. n. 7 del 2021 in almeno un terzo degli elettori, sarebbe contrario a quanto previsto dall’art. 43 dello statuto.

## 5. La ricostruzione del ricorso operata dalla Corte

Insomma, la Corte costituzionale si trova di fronte ad un ricorso caratterizzato da censure che non brillano per la loro capacità di fare luce sugli aspetti più problematici di una legge che già di per sé, occorre ribadirlo, non può essere certamente portata ad esempio di linearità e chiarezza<sup>9</sup>.

È in tal senso emblematico quanto si legge nel punto 2 del *Considerato in diritto*: per provare a dare un senso maggiormente compiuto alle specifiche doglianze avanzate dal ricorrente, il giudice costituzionale decide di ricavare autonomamente una censura di portata generale che nel ricorso non è neppure esplicitata.

---

<sup>9</sup> Nella sentenza, al punto 1.1 del *Considerato in diritto* si legge ad esempio che lo schema di riforma dell’assetto territoriale della Regione si affianca alla legge regionale «in funzione, peraltro non chiara, sia ricognitiva che “integrativa” di essa».

La Corte, infatti, assume che tutte le singole censure si fondano sulla asserita violazione dell'art. 43, comma 2, dello statuto regionale. Tale violazione sarebbe a sua volta determinata dal fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2021, «il referendum verrebbe espunto dal procedimento di formazione della legge regionale di modifica dell'assetto territoriale degli enti in questione, potendosi svolgere solo a valle di esso». Altrimenti detto, l'art. 6 non contemplerebbe il *referendum* quale fase necessaria e interna al procedimento legislativo rinforzato disegnato dall'art. 43, comma 2, dello statuto.

È la stessa Corte a precisare che tale censura si ricava soltanto «implicitamente» dal ricorso, in quanto essa risulta non solo «affiancata e, a tratti, intrecciata con rilievi critici ulteriori», ma neppure individuata «a chiare lettere». Ciononostante, questa censura è dotata di una «evidente precedenza logica rispetto ad ogni altra» (*cons. dir.*, punto 2) e, «dal punto di vista logico, assorbe tutte le altre» (*cons. dir.*, punto 3).

Lo sforzo esegetico compiuto dalla Corte volto ad individuare una censura in grado di dare un senso compiuto al ricorso non è comunque sufficiente a rendere ammissibili le questioni proposte. Ciò preclude l'analisi delle questioni di merito che la Corte – circostanza che va sottolineata e sulla quale si tornerà nel paragrafo successivo – ritiene comunque di evocare puntualmente.

A fondamento della decisione di inammissibilità, la Corte constata che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'unica disposizione impugnata non avrebbe potuto comunque rendere il procedimento disegnato dalla legge regionale conforme alla previsione dello statuto evocato a parametro delle questioni di legittimità costituzionale. Sarebbe infatti rimasta comunque pretermessa «la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate» alle variazioni territoriali, posto che le previsioni di cui agli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge regionale, che hanno concretamente determinato e definito tali variazioni, avrebbero continuato a produrre i loro effetti giuridici.

Che questo avrebbe potuto essere uno degli aspetti decisivi ai fini della risoluzione della questione lo si è dedotto anche dallo svolgimento dell'udienza pubblica<sup>10</sup>, durante la quale il giudice relatore ha più volte sollecitato l'Avvocatura dello Stato a fornire chiarimenti in merito alle possibili conseguenze della dichiarazione di illegittimità costituzionale del solo art. 6 della legge regionale impugnata, a fronte della mancata impugnazione delle altre disposizioni della legge.

Si può forse presumere che lo Stato abbia considerato che l'eventuale caducazione dell'art. 6 avrebbe in ogni caso comportato che il referendum perdesse la configurazione eventuale e successiva e assumesse conseguente natura endoprocedimentale, e dunque necessaria, all'interno del procedimento legislativo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Come è noto, ormai da diversi anni la registrazione delle udienze pubbliche è disponibile sul sito della Corte costituzionale.

<sup>11</sup> In quest'ottica potrebbe leggersi il richiamo alla sentenza n. 256 del 1989 della Corte costituzionale, con la quale era stato affermato che l'art. 43 dello statuto prevede un «referendum interno al procedimento legislativo regionale di modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province».

In realtà, però, una simile prospettiva non solo avrebbe dovuto comportare una esplicita richiesta alla Corte di adottare una decisione manipolativa, ma soprattutto avrebbe dovuto condurre la Corte a ridisegnare completamente il complesso procedimento contemplato dall'art. 6 della legge regionale. Ciò che, all'evidenza, esula dai suoi compiti istituzionali.

Tra l'altro, come rileva la Corte, la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 6 avrebbe «paradossalmente» fatto venir meno l'unica previsione che – seppure in una fase diversa e successiva rispetto a quella conclusasi con l'entrata in vigore della legge che ha determinato le variazioni territoriali vigenti – permette ai Comuni e alle popolazioni interessate di manifestare un eventuale dissenso rispetto alla nuova riforma. Proprio questo paradosso sembra bene rappresentare la «contraddittorietà e inidoneità» della richiesta contenuta nel ricorso, che spinge la Corte ad utilizzare il criterio della carenza di interesse all'impugnazione.

Da ultimo, la Corte si sofferma con una certa ampiezza sulla impossibilità di fare ricorso – anche nel caso dell'eventuale accoglimento della questione relativa all'art. 6 della legge regionale – allo strumento dell'illegittimità costituzionale consequenziale. Ha in realtà gioco facile il Giudice delle leggi nell'affermare che l'utilizzo di tale strumento nei giudizi in via principale deve essere effettuato in casi del tutto eccezionali. In effetti, un ricorso generalizzato da parte della Corte costituzionale a tale istituto inciderebbe su una delle caratteristiche peculiari del giudizio principale, che resta un giudizio tra parti in cui la necessaria delimitazione del *thema decidendum* spetta al ricorrente – secondo quanto insegna la giurisprudenza costante – in termini più rigorosi di quanto può richiedersi nei giudizi in via incidentale, anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese<sup>12</sup>.

Circostanza ancora più vera in un caso come questo, in cui si sarebbe trattato di rovesciare anche il ragionamento usualmente svolto dalla Corte nei casi in cui pure ricorre all'istituto dell'illegittimità consequenziale, snaturandone così la *ratio*. Se è infatti vero che le previsioni della legge regionale non impugnate costituiscono il presupposto del procedimento di cui all'art. 6, è altrettanto vero che qui non si rinviene quel rapporto di «stretta ed esclusiva dipendenza funzionale» che deve sussistere in modo bilaterale e reciproco tra tutte le previsioni interessate. Infatti, il venir meno dell'intero articolo 6 determina il venir meno del solo procedimento di consultazione delle popolazioni interessate già disegnato dalla legge regionale. Ma, per l'appunto, ciò non può riflettersi su un assetto territoriale che invece è già in vigore.

## 6. Tre profili di attenzione

La decisione in commento presenta alcune peculiarità che si sono già evocate e occorre qui riprendere.

---

<sup>12</sup> In tal senso, cfr. ad esempio le sentenze della Corte costituzionale n. 213 del 2003 e n. 233 del 2015.

In primo luogo, si è visto che la Corte, nel suo procedere argomentativo, prima di dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate, ritiene necessario ricostruire il ricorso desumendo dallo stesso una censura di carattere generale che, pur «assorbendo tutte le altre» censure esplicitamente formulate, non era invece esplicitata nel ricorso e che dallo stesso neppure si traeva «a chiare lettere».

Quali sono le ragioni che giustificano uno sforzo ricostruttivo del ricorso che di fatto risulta comunque inutile ai fini dell'ammissibilità delle questioni?

Si potrebbe ritenere che si tratti semplicemente di un espediente argomentativo volto a rendere più fruibile la lettura e la comprensione della sentenza della Corte e, ovviamente, del ricorso.

In realtà, l'impegno ricostruttivo può essere analizzato anche alla luce dei diversi passaggi della sentenza in cui la stessa Corte sottolinea la scelta errata di impugnare il solo art. 6 della legge regionale, anziché le previsioni che determinano in concreto le variazioni territoriali. Tenendo insieme questi elementi, sembra disegnarsi quasi una sorta di *vademecum* per una eventuale futura rimessione – in sede incidentale – delle questioni di legittimità sollevate.

A conferma di quanto appena esposto può leggersi anche il passaggio della sentenza – anche questo certamente peculiare in una decisione che si conclude con l'inammissibilità – in cui la Corte torna ad elencare in modo sintetico i vari profili di merito la cui valutazione è risultata preclusa. Si tratta di una serie di aspetti, nient'affatto banali – su cui si tornerà nel paragrafo che segue – la cui enumerazione sembra lasciare ipotizzare decisioni per nulla scontate. Vero che in sentenza nulla si dice rispetto al merito dei profili individuati, e va anzi osservato come la stessa pronuncia sia puntuale nel ricordare le tesi sostenute dal ricorrente e quelle affermate dalla Regione. Purtroppo, proprio questo passaggio sembra confermare l'impressione di essere di fronte ad una decisione la cui portata va ben oltre l'inammissibilità. Volendo riprendere l'idea sopra prospettata del *vademecum*, è come se la Corte abbia voluto delineare il possibile *thema decidendum* per future ed eventuali rimessioni della questione di legittimità costituzionale.

Infine, l'ultima peculiarità, che sembra ancora più significativa: negli ultimi capoversi la sentenza si sofferma sul possibile ricorso all'istituto della legittimità costituzionale consequenziale, anche se, come la stessa Corte evidenzia, «l'Avvocatura generale dello Stato non l'ha chiesto». Più ancora che rispetto alle altre due particolarità descritte, siamo di fronte ad un elemento che sottende necessariamente l'idea che la legge regionale sarda presenti seri problemi di compatibilità con le previsioni dello statuto speciale. Il solo fatto che la Corte abbia pensato e ipotizzato una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale non può infatti considerarsi privo di senso, perché necessariamente presuppone che la Corte abbia in qualche modo precedentemente vagliato e immaginato la fondatezza della questione relativa all'art. 6.

In definitiva, complessivamente considerati, questi elementi avvalorano la tesi che si sia in presenza di una decisione che, lungi dall'aver banalmente rilevato l'inammissibilità delle questioni sollevate da un

ricorso oggettivamente mal formulato, possa preconstituire il prodromo – qualora la questione dovesse essere riproposta allo scrutinio della Corte nel corso di un giudizio che dovesse sorgere durante la fase procedimentale delineata proprio dall'art. 6 della legge reg. n. 7 del 2021 – di una valutazione di merito destinata a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle previsioni della stessa legge.

## **7. Il contrasto tra la legge reg. n. 7 del 2021 e le previsioni dello statuto della Regione Sardegna**

In effetti, ragionando proprio sulla censura di carattere generale delineata dalla Corte, non pare possibile dubitare che l'intera legge presenti significativi problemi di conformità rispetto alla procedura delineata dall'art. 43, comma 2, dello statuto<sup>13</sup>.

Come già si è accennato, infatti, tale disposizione afferma che le circoscrizioni e le funzioni delle Province possono essere modificate soltanto a mezzo di una «legge regionale [...] in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espresse con *referendum*».

Siamo dunque di fronte a quella che può dunque definirsi una vera e propria riserva di legge regionale, rinforzata non solo per procedimento<sup>14</sup>, ma anche per contenuto, se si pensa che la legge deve necessariamente essere conforme alla volontà popolare, e da essa non può discostarsi.

In altre parole, lo statuto della Regione Sardegna ha voluto garantire massimamente il principio autonomistico riconosciuto agli enti territoriali e alle loro popolazioni, prevedendo che la Regione non possa disporre discrezionalmente dell'identità di tali enti attraverso la la modifica delle rispettive circoscrizioni territoriali.

Si può forse discutere sul momento in cui le popolazioni delle Province interessate possono intervenire nel procedimento (se durante la fase dell'iniziativa, oppure dopo l'approvazione di una delibera del Consiglio regionale<sup>15</sup>), ma non sembra in alcun modo possibile mettere in discussione né che le

---

<sup>13</sup> Sui lavori preparatori relativi proprio all'art. 43 dello statuto regionale cfr. M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella Regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amm. in cammino*, 2014, pp. 5 ss.

<sup>14</sup> M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino*, cit., pp. 7-8, che ragionano di procedimento «a doppia chiave» o di «doppia conforme», in quanto «non è il corpo elettorale delle province interessate, né, da sola, la rappresentanza politica regionale, a poter modificare le circoscrizioni provinciali».

<sup>15</sup> Nella sentenza n. 2 del 2018 - pur riferita al procedimento di variazione territoriale dei Comuni di cui all'art. 133, comma 2, Cost., la cui formulazione sembra, in alcune parti e per quanto qui rileva, sovrapponibile alla disciplina di cui all'art. 43, comma 2, dello statuto sardo per le variazioni delle Province – la Corte costituzionale ha infatti osservato che «[s]petta dunque al legislatore regionale, innanzitutto, la disciplina del procedimento che conduce alla variazione circoscrizionale, e, in particolare, la scelta in ordine al momento in cui debba essere svolto il referendum, se prima o dopo l'atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione stessa. L'art. 133, secondo comma, Cost., da questo punto di vista, prevede come necessaria la consultazione delle popolazioni interessate, ma non contiene indicazioni sulla fase in cui essa debba avvenire. In base alla libera scelta del legislatore regionale, pertanto, il referendum consultivo può essere parte del procedimento legislativo che alla variazione conduce, oppure restarne fase esterna e antecedente».

popolazioni debbano essere consultate prima che la legge entri in vigore, né che la legge che modifichi le circoscrizioni delle Province debba conformarsi alla volontà popolare<sup>16</sup>.

Che nel caso del procedimento delineato dalla legge regionale n. 7 del 2021 questo non accada è talmente evidente da non meritare di soffermarsi oltre sul punto.

Certo, rimangono le obiezioni che la stessa difesa regionale ha formulato. Ma anche queste appaiono superabili.

La prima questione, secondo le parole utilizzate dalla Corte, concerne il «significato originario e quello attuale dell'art. 43 dello statuto regionale, anche in rapporto al novellato art. 3 del medesimo statuto, che attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria, quanto all'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Secondo la tesi avanzata dalla Regione, la riforma dell'art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto regionale determinata dalla legge cost. n. 2 del 1993<sup>17</sup> – proprio in ragione della “nuova” competenza legislativa regionale primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» – determinerebbe il superamento di quanto previsto dall'art. 43, comma 2, dello stesso statuto, con la conseguenza che i vincoli procedurali contenuti in quest'ultima norma non sarebbero più vigenti. Al più, rileverebbero i limiti derivanti dal rispetto dell'armonia con le norme della Costituzione e dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che però si tradurrebbero “soltanto” nel coinvolgimento delle popolazioni interessate, ma non nella necessità che la consultazione popolare debba inserirsi nel procedimento legislativo di variazione territoriale.

Una simile prospettiva però appare davvero priva di fondamento. Non è infatti comprensibile per quale ragione una previsione che estende la competenza del legislatore regionale a intervenire in termini generali in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» possa far venir meno i limiti dettati da un'altra previsione che disciplina, ponendo dei vincoli procedurali, la più circoscritta materia delle revisioni delle circoscrizioni delle Province<sup>18</sup>. Lungi dal doversi rilevare una qualche antinomia reale tra le due disposizioni statutarie, deve dunque condividersi quanto prospettato in dottrina, secondo cui

---

<sup>16</sup> O. CHESSA, S. PAJNO, *Sardegna*, cit., p. 373; M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino*, cit., p. 8. L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna*, cit., p. 12 parla di «referendum endo-procedimentale, obbligatorio e vincolante».

<sup>17</sup> A proposito delle ragioni che hanno portato all'approvazione della legge cost. n. 2 del 1993, cfr. la sentenza n. 230 del 2001 e il commento di G. DEMURO, *La istituzione di nuove Province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 167 ss.

<sup>18</sup> Né sembra poter modificare le conclusioni cui si è pervenuti la pure evocata sentenza n. 230 del 2001 della Corte costituzionale. La decisione limitò ad affermare che l'istituzione di nuovi enti provinciali rientra nella competenza legislativa della Regione Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» di cui all'art. 3, lettera b), dello statuto, ma nulla disse rispetto ai limiti da osservare disposti dall'art. 43 dello Statuto stesso.

l'art. 43, comma 2, dello statuto assume al più la natura di «norma speciale» rispetto a quella generale di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto stesso<sup>19</sup>.

Più articolato e complesso è il dubbio che – sempre utilizzando le parole della Corte – «il procedimento ex art. 43, secondo comma, dello statuto, debba applicarsi a qualunque variazione, anche complessiva, delle circoscrizioni territoriali (come asserisce il ricorrente), oppure solo a quelle di limitata estensione (come obietta la Regione)». Secondo le difese svolte dalla Regione<sup>20</sup>, la sentenza n. 50 del 2015 «avrebbe giustificato la mancata applicazione delle regole procedurali» dettate dall'art. 133, primo comma, Cost. e tale decisione dovrebbe applicarsi anche all'art. 43, comma 2, dello statuto<sup>21</sup>.

In effetti, la Corte affermò allora che le regole di cui all'art. 133, primo comma, Cost., sono riferibili solo «ad interventi singolari», mentre in presenza di complesse riforme di sistema della geografia istituzionale della Repubblica è sufficiente il rispetto del «principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire [l'avvio di una nuova articolazione degli enti locali] in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale».<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Di nuovo, cfr. M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino*, cit., p. 14. Nello stesso senso, L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali*, cit., pp. 5-6, secondo cui il secondo comma dell'art. 43 dello statuto «individua uno speciale procedimento legislativo rinforzato per (tutte) le modificazioni delle circoscrizioni e delle funzioni provinciali».

<sup>20</sup> Cfr. punto 9.1.2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>21</sup> Si tratta di una questione non nuova: riecheggia l'impostazione seguita nel volume curato da U. POTOTSCHNIG (a cura di), *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, 1977, nell'ambito della quale si sostenne che l'art. 133, comma 1 Cost., dovesse applicarsi soltanto ad interventi specifici, su singole circoscrizioni provinciali. Sul punto cfr. M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 1168 ss.

<sup>22</sup> La tesi è stata sostenuta, con riferimento al procedimento di riorganizzazione territoriale introdotta dall'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) da V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 del 2012, p. 6 ss.

In senso contrario, cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2012, pp. 5 ss., secondo cui il Costituente avrebbe adottato nell'art. 133 Cost., «il punto di vista proprio e particolare delle comunità locali interessate, per le quali non ha alcun rilievo il fatto che la revisione della circoscrizione di interesse si inserisca o meno in un disegno più ampio [...] Proprio il principio autonomistico sta ad imporre, semmai, che la garanzia assicurata agli enti locali debba risultare a maggior ragione operante nei casi in cui, come in quello di specie, il potere centrale coltivi un progetto di radicale ridimensionamento dei loro territori. Nella logica del contemperamento degli interessi perseguito dal testo costituzionale, è infatti del tutto paradossale che l'interesse degli enti al proprio territorio debba rinunciare ad ottenere evidenza procedimentale, proprio nelle ipotesi in cui esso subisce il rischio della massima compressione, fino addirittura alla soppressione». Si vedano, sempre in senso contrario, anche P. CIARLO, *Parere sul riordino delle Province di cui all'art. 17 del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 35, e sulla conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 del 2012, p. 3, secondo cui «pretese esigenze generali possono, certamente, indurre l'interprete a sottolineare eventuali difficoltà pratiche, ma non legittimano interpretazioni svalutative dell'enunciato costituzionale, del quale – al più – potrà esclusivamente caldeggiarsi la revisione» e A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2012, pp. 22 ss.

Com'è ben noto, la riforma delle Province adottata con il citato art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 è stata poi dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 220 del 2013. A commento della sentenza della citata sentenza cfr., tra gli altri, M.

L'affermazione appena riportata richiede però di essere contestualizzata: essa concerneva, infatti, il rapporto tra la complessiva riforma di sistema cui dava «avvio» – per utilizzare le parole usate dalla stessa Corte, che non sono affatto casuali – la legge n. 56 del 2014<sup>23</sup> e il procedimento di cui all'art. 133, primo comma, Cost., che prevede un meccanismo per la modifica e l'istituzione delle nuove Province diverso e ben più complesso di quello imposto dall'art. 43, comma 2, dello statuto sardo.

L'art. 133 Cost. richiede infatti che siano i Comuni ad assumere l'iniziativa della modifica, circostanza invece non contemplata dalla previsione dello statuto sardo, che “si limita” a richiedere la conformità tra la legge e la volontà popolare. Nel procedimento delineato dall'art. 43, comma 2, dello statuto, dunque, la riforma delle Province non è subordinata all'iniziativa dei Comuni. Il che comporta di conseguenza l'assoluta impossibilità di assimilare le due fattispecie.

Se tutto ciò è vero, la ragione che giustificò allora la deroga alle regole della procedura dettate dall'art. 133, primo comma, Cost., non sembra affatto rinvenirsi nella fattispecie qui in esame. A differenza di allora infatti, il rispetto dell'art. 43, comma 2, dello statuto non condurrebbe in nessun caso al rischio che la Corte paventò nel 2015, quanto all'avvio disomogeneo dell'iter di riforma degli enti di area vasta.

## 8. In conclusione

Una sintetica conclusione rispetto a tutto quanto si è evidenziato.

La sentenza n. 68 del 2022 presenta, nell'iter argomentativo, alcuni peculiari profili che consentono di leggerne in controtelaio il dispositivo di inammissibilità.

Nonostante un ricorso caratterizzato da molteplici criticità che non hanno reso possibile al giudice costituzionale l'esame del merito, l'impressione è che la Corte si sia comunque impegnata a fondo nel mettere in evidenza le significative problematiche di conformità allo statuto speciale che la legge regionale della Sardegna n. 7 del 2021 presenta.

La Corte ricostruisce e delinea infatti una censura che il ricorso in realtà non esplicita, ma che consente di mettere in luce in modo molto chiaro il vero *punctum dolens* della legge sarda.

---

BETZU, *Crucifige Provinciam!*, cit., pp. 12 ss.; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 1163 ss.; F. FABRIZZI, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013 e di M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, cit..

<sup>23</sup> Non è ovviamente questa la sede per riaffrontare tutte le problematiche collegate all'approvazione della “Legge Delrio” su cui la dottrina ha scritto moltissime pagine: per una recente ricostruzione, cfr. C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2019. Sul tema si veda almeno F. FABRIZZI, G. M. SALERNO (a cura di) *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014. Più in generale, per un'analisi completa delle principali questioni che hanno investito l'ente provinciale, sin dalla sua istituzione, cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

Elenca altresì – in una decisione di inammissibilità – gli specifici profili di merito rispetto ai quali la decisione di rito ha precluso l’analisi, quasi a voler inusualmente focalizzare l’attenzione del lettore su tali aspetti.

Evoca, infine, pur non facendovi ricorso, la possibilità dell’illegittimità costituzionale consequenziale, lasciando in più passaggi chiaramente intendere che il ricorso ha erroneamente censurato una «norma accessoria rispetto alle scelte fondamentali».

A fronte di tutto ciò, non va esclusa la possibilità che, a seguito della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dello schema di riforma dell’assetto territoriale prevista dall’art. 6 della legge regionale, tale atto possa essere oggetto di impugnazione di fronte al giudice amministrativo da parte di enti o soggetti rappresentativi dei cittadini di uno o più degli enti locali contrari alle variazioni territoriali disposte dalla legge reg. n. 7 del 2021. In alternativa, e in un momento successivo, anche in caso di indizione del referendum sembrerebbe possibile, secondo il principio sancito dalla sentenza n. 2 del 2018, ricorrere al giudice amministrativo «avverso la delibera di indizione del referendum consultivo», eccependo la violazione della norma statutaria.

In una di queste sedi, dunque, ben potrebbe il giudice amministrativo sottoporre nuovamente allo scrutinio della Corte costituzionale la legge regionale sarda, avendo a disposizione le numerose indicazioni contenute nella sentenza n. 68 del 2022. Potrebbe essere quella l’occasione per consentire di ristabilire il rispetto del principio di gerarchia delle fonti costituzionali e per riaffermare – in coerenza con il riconoscimento di tutte le autonomie locali contenuto nell’art. 5 Cost.<sup>24</sup> – il rilievo della volontà delle popolazioni interessate che lo statuto della Regione Sardegna individua come decisive, proprio in applicazione del principio autonomistico, nel mutamento delle circoscrizioni provinciali.

---

<sup>24</sup> Si ricordi qui quanto osservato da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione Italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 80 ss., secondo cui l’autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, esiste solo quando vi sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, quando vi sia autogoverno dei governati e quando la volontà e l’azione degli enti locali «sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio». Altrimenti detto, la «solenne proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non solo riassume, ma anche garantisce questo diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali».