# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **230/2001** (ECLI:IT:COST:2001:230)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **08/05/2001**; Decisione del **04/07/2001**
Deposito del **06/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26398 26399 26479**
Atti decisi:

N. 230

## SENTENZA 4 - 6 LUGLIO 2001.

*Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 27 del 11 luglio 2001*

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY,Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Piero Alberto CAPOTOSTI,Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna, riapprovata il 6 giugno 2000 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 giugno 2000, depositato in cancelleria il 1° luglio 2000 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2000.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Udito l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.1. - Con ricorso notificato il 22 giugno 2000 e depositato il successivo 1° luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 3, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna (leggecostituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), giudizio di legittimità costituzionale in via principale della delibera legislativa della Regione Sardegna, già approvata dal Consiglio regionale il 14 aprile 2000 e riapprovata, con modifiche, il 6 giugno 2000 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio).

1.2. - Il Governo ricorrente rileva preliminarmente che nella seduta del 14 aprile 2000 il Consiglio regionale della Sardegna aveva approvato, con il medesimo titolo di quello successivamente riapprovato, un testo di legge regionale che era stato rinviato allo stesso Consiglio, a norma dell'art. 33 dello statuto della Regione Sardegna, per un duplice ordine di osservazioni: a) perché l'istituzione delle quattro nuove province non sarebbe stata ammissibile, rientrando nelle competenze della Regione solo l'ordinamento e la modifica delle circoscrizioni degli enti locali, non anche l'istituzione di nuovi enti, e b) perché, per "l'embricazione" fra la legislazione regionale e la disciplina statale concernente gli organi di livello provinciale, la delibera legislativa approvata non appariva chiara quanto alla insussistenza di oneri per lo Stato.

Nella seduta del 6 giugno 2000 peraltro - prosegue il ricorrente - il Consiglio regionale della Sardegna aveva riapprovato, a maggioranza assoluta, il precedente testo oggetto di rinvio, con la sola aggiunta, nell'unico articolo di cui si compone la delibera, di un comma 3, aggiunta (contenente un mero richiamo a una precedente legge regionale) che però si assume essere improduttiva di effetti rispetto alle censure del Governo.

1.3. - Secondo il ricorrente, la delibera esorbita dalle competenze della Regione Sardegna.

Con essa si dispone, in attuazione di una precedente legge regionale [la legge della Regione Sardegna 2 gennaio 1997, n. 4 (Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione di circoscrizioni provinciali)], l'istituzione di quattro nuove province, con la conseguente nuova delimitazione degli ambiti di quelle già esistenti nella Regione Sardegna.

Ma l'istituzione per via legislativa di nuove province, secondo il ricorrente, non sarebbe consentita alla Regione, giacché l'art. 3, lettera b), dello statuto speciale di autonomia, così come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), nel riconoscere alla Regione autonoma competenza legislativa (esclusiva) in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", ammetterebbe, ad avviso del Governo ricorrente, solo l'organizzazione degli enti in questione e non anche la loro istituzione.

Del resto, prosegue il Governo, circa la portata delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 1993, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 415 del 1994, avrebbe soltanto rilevato che tale riforma "disegna il quadro delle competenze delle regioni ad autonomia speciale ... in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità", ma non avrebbe certo affermato che per effetto di essa è stato attribuito alle regioni il potere di istituire nuove province.

Né potrebbe addursi la legittimità della delibera impugnata in base alla precedente legge

regionale n. 4 del 1997, "in attuazione" della quale (secondo la formulazione in sede di riapprovazione) l'istituzione delle nuove province sarebbe stata disposta: e ciò non solo perché l'illegittimità costituzionale della disciplina nuova non può in alcun caso essere sanata o superata dalla mancata impugnazione della legge precedente, ma anche perché l'art. 1 della richiamata legge regionale n. 4 del 1997 non consentirebbe a sua volta l'istituzione di nuove province, limitandosi a disciplinare, tra l'altro, le procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province, cioè - afferma il ricorrente - quelle procedure, preliminari o successive, che sono connesse all'istituzione di nuovi enti; la legge n. 4 citata, osserva dunque il Governo, non contiene una disposizione che come tale autorizzi l'istituzione ex novo delle province, ma si limiterebbe a porre un quadro di norme di "promozione" dell'istituzione medesima, secondo l'art. 16, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) [ora, art. 21, comma 3, lettera f), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267].

Pertanto, conclude sul punto il ricorrente, resta fermo anche per la Regione Sardegna che nuove province possono essere istituite solo con leggi della Repubblica, a norma dell'art. 133 della Costituzione.

La censura così formulata, si osserva infine nel ricorso, "assorbe" ogni altra censura dedotta in sede di rinvio e in particolare quella, "che pur si ripropone" nel giudizio costituzionale, della omessa precisazione della insussistenza di oneri per lo Stato, oneri che sono comunque configurabili, "indipendentemente dal disposto dell'art. 16, comma 2, lettera f), della legge n. 142 del 1990", in ogni caso in cui venga a essere istituito un nuovo ente provinciale.

2. - Nel giudizio così promosso la Regione Sardegna ha depositato atto di costituzione oltre il termine stabilito dall'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Sardegna del 14 aprile 2000, riapprovata il 6 giugno 2000, concernente la "istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio", ritenendo che essa comporti la violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto regionale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

Secondo il ricorrente, l'istituzione di nuove province non è compresa nella competenza relativa all'"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", spettante alla Regione Sardegna in forza del citatoart. 3, lettera b), dello statuto, quale risulta dalla modifica apportata con l'art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige). Tale competenza comprenderebbe la "mera organizzazione" degli enti territoriali ma non la loro istituzione - istituzione disciplinata in generale dall'art. 133, primo comma, della Costituzione che, per le province, richiede la legge statale, da approvarsi, su iniziative dei comuni, sentita la regione.

Oltre a ciò, è denunciato il silenzio che la delibera legislativa impugnata tiene circa l'inesistenza di oneri per lo Stato, oneri che - a detta del ricorrente - sarebbero configurabili indipendentemente da quanto dispone[va] l'art. 16, comma 2, lettera f), della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) [norma ora contenuta nell'art. 21, comma 3, lettera f), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)].

2. - Sebbene il testo approvato nella seconda deliberazione non coincida letteralmente con quello approvato nella prima, il ricorso è ammissibile. Il Consiglio regionale, infatti, si è limitato ad aggiungere, nei commi 1 e 3 dell'articolo unico di cui consta la delibera, un richiamo alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4 (Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali). Poiché il testo legislativo approvato già in sede di prima deliberazione si deve intendere adottato in attuazione (non in deroga) rispetto a tale legge generale, il richiamo esplicito che a essa è fatto nella seconda deliberazione assume carattere esclusivamente dichiarativo, non innovativo.

Pertanto, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (a partire dalla sentenza n. 158 del 1988, più volte successivamente confermata), il testo sul quale il Consiglio regionale si è pronunciato con la seconda deliberazione non può ritenersi nuovo. Di conseguenza, il Governo, contro di esso, era abilitato a promuovere il ricorso di costituzionalità, e non il rinvio della legge al Consiglio regionale.

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1. - La questione da decidere è se nella competenza legislativa della Regione Sardegna in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (art. 3, lettera b), dello statuto speciale) rientri o sia esclusa l'istituzione di nuovi enti provinciali.

L'art. 133, primo comma, della Costituzione stabilisce che "[...] la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione" è stabilita "con leggi della Repubblica, su iniziative dei comuni, sentita la stessa Regione". Ma l'art. 116 della Costituzione prevede anche che "alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia", secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. Avendo dunque lo statuto forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione, si tratta di stabilire la portata del citato art. 3, lettera b), dello statuto stesso.

Nella sua versione vigente, esso sostituisce la previsione della competenza nella limitata materia delle "circoscrizioni comunali", originariamente contenuta nella stessa disposizione statutaria approvata con la legge costituzionale n. 3 del 1948. Con la legge costituzionale n. 2 del 1993 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), alla Regione Sardegna e alle altre regioni ad autonomia speciale indicate nel titolo, è stata riconosciuta uguale competenza in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", al fine dichiarato non solo di "rimuovere-l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali" (v. sentenza n. 415 del 1994) ma anche di equiparare, sul punto in questione, la loro autonomia a quella già riconosciuta alla Regione siciliana (Camera dei deputati, XI legislatura - Discussioni - Resoconto seduta del 6 agosto 1992, p. 2838). Quest'ultima Regione, infatti, secondo l'art. 15, terzo comma, del suo statuto, è titolare della potestà legislativa esclusiva "in materia di circoscrizione, ordinamento [e controllo] degli enti locali" e in tale potestà è pacificamente compresa quella di istituire, con proprie leggi (v. art. 6 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e art. 1 della legge regionale 12 agosto 1989, n. 17), i "liberi consorzi comunali" che, nella Regione siciliana, sotto la denominazione di "province regionali" (art. 3 della medesima legge regionale n. 9 del 1986), hanno preso il posto delle province (art. 15, primo e secondo comma, dello statuto siciliano).

Dall'identità di formulazioni normative e dall'intento di omologazione che esplicitamente ha mosso il legislatore costituzionale, deriva la conseguenza che l'ampiezza della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale diverse dalla Sicilia in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" debba essere ricostruita in conformità a quella che caratterizza la potestà legislativa di quest'ultima regione, scontando la diversa configurazione che l'"ente intermedio" tra comuni e regione (provincia o libero consorzio

comunale) riceve nelle diverse situazioni.

Quanto specificamente alla Regione Sardegna, inoltre, l'art. 43 dello statuto, fin dalla sua originaria formulazione, prevedeva la competenza legislativa della regione circa la modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle province allora esistenti (Cagliari, Nuoro e Sassari), onde un'interpretazione restrittiva dell'innovazione apportata dalla legge costituzionale n. 2 del 1993 all'art. 3, lettera b), dello statuto, quale sostenuta dal ricorrente, finirebbe per privare in gran parte di significato, per la Regione Sardegna, la riforma statutaria in tal modo operata.

3.2. - È da considerare che, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, in ambedue le regioni ad autonomia differenziata in cui concretamente era prospettabile un problema di rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali - vale a dire il Friuli-Venezia Giulia e, per l'appunto, la Sardegna (escluse restando, per diverse ed evidenti ragioni, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige) - è stata affrontata la questione sul piano normativo, dando per scontata la portata più pregnante dell'innovazione statutaria derivante dalla previsione della legge costituzionale.

Il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, contenente "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", all'art. 8, comma 1, stabilisce che "nella materia di cui all'art. 4, numero 1-bis dello statuto speciale [cioè, per l'appunto, in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"] è ricompresa [...] l'istituzione di nuove province [...], su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate".

A sua volta, la Regione Sardegna, con la legge regionale n. 4 del 1997, ha dettato una disciplina volta a ridefinire l'ordinamento provinciale nel suo territorio, in attuazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto, nella formulazione risultante dalla legge costituzionale n. 2 del 1993. Questa legge della regione, all'art. 1, comma 2, prevede che "l'istituzione di nuove province e la modifica delle circoscrizioni provinciali sono stabilite con legge regionale, su iniziativa dei comuni", secondo vari procedimenti, aperti alla necessaria partecipazione delle comunità locali interessate, previsti dagli articoli successivi della legge.

Gli sviluppi normativi anzidetti, non contraddetti fino al presente giudizio di legittimità costituzionale da atti di segno contrario, risultano così coerenti con l'interpretazione più ampia che all'innovazione contenuta nella legge costituzionale n. 2 del 1993 e all'art. 3, lettera b), dello statuto della Regione Sardegna deve essere data, cioè col riconoscimento che la competenza a essa attribuita in materia di ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni comprende anche l'istituzione di nuove province: istituzione che - contrariamente a quanto adombrato col secondo motivo del ricorso - non comporta alcuna conseguenza sull'organizzazione amministrativa dello Stato.

Nella legislazione concernente le province (oltre che i comuni) quali circoscrizioni di decentramento statale, alla stregua dell'art. 129, primo comma, della Costituzione, non è infatti stabilito alcun nesso necessario tra l'istituzione di una provincia e la creazione di uffici statali decentrati su scala corrispondente. Rientra pur sempre nella discrezionalità del legislatore statale la determinazione dell'ambito territoriale di competenza dei propriuffici decentrati, tanto più in quanto la provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione. Della discrezionalità delle scelte organizzative statali che da tale non necessaria coincidenza deriva è manifestazione - oltre che l'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale, riorganizzando le prefetture attraverso la loro trasformazione in uffici territoriali del governo, non fa riferimento alcuno alla loro dimensione provinciale - l'art. 16, comma 2, lettera f), della legge n. 142 del 1990, norma ora trasfusa

nell'art. 21, comma 3, lettera f), del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo n. 267 del 2000, che - con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria - prevede che l'iniziativa dei comuni per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province tenga conto del fatto che "l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici". Analogamente, in riferimento alla regione Friuli-Venezia Giulia, il citato decreto legislativo n. 9 del 1997 fa salva"la facoltà dello Stato di non istituire propri uffici decentrati nelle nuove province".

E, sulla stessa premessa dell'inesistenza di una corrispondenza necessaria tra provincia-ente autonomo e provincia-circoscrizione di decentramento statale, l'art. 12, comma 2, della citata legge regionale sarda n. 4 del 1997 stabilisce che "la Regione provvede […] a promuovere tutte le opportune iniziative nei confronti dello Stato, affinché il decentramento statale tenda a corrispondere agli ambiti territoriali provinciali nel territorio della Regione".

4. - Le ragioni esposte - col riconoscimento all'art. 3, lettera b), dello statuto sardo, quale risulta dalla modifica apportata con l'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 1993, della capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione - portano a ritenere quindi che rientra nelle competenze della Regione Sardegna l'istituzione di nuove province nel suo territorio, nei limiti indicati nell'incipit dell'art. 3 dello statuto stesso e, segnatamente, nei limiti derivanti dall'armonia con le norme della Costituzione, anche estranee al titolo V della sua seconda parte, e con i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Sardegna del 14 aprile 2000, riapprovata il 6 giugno 2000 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio), sollevata, in riferimento all'art. 3, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del*

*Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*