



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SARDEGNA

Legge n° 4 del 06/02/2026

BUR n°9 del 09/02/2026

(Scadenza
10/04/2026)

Disposizioni per la gestione e la valorizzazione delle
ferrovie turistiche della Sardegna e disciplina degli organi
della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna

La legge regionale, che reca norme per la gestione e la valorizzazione delle ferrovie turistiche della Sardegna e la disciplina degli organi della Fondazione Trenino verde storico della Sardegna, è censurabile relativamente alle disposizioni contenute nel capo III, articoli 5, 6, 7 e 8, che, per le motivazioni sotto riportate, eccedono dalle competenze riconosciute alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale di autonomia, l.cost. n. 3 del 1948.

Le norme regionali, infatti, prevedono una disciplina individuale e concreta con cui vengono dettagliati i singoli organi di governance della Fondazione denominata trenino verde storico della Sardegna, istituita dall'articolo 138 della legge regionale n. 9 del 2023, attribuendo a ciascuno di essi specifiche funzioni, incidendo significativamente e in via unilaterale sulla morfologia dell'ente privato stesso, del quale vengono conseguentemente comprese l'autonomia e le prerogative.

Le disposizioni regionali menzionate, che non trovano un corrispettivo nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale, rientrano nella materia dell'ordinamento civile, attribuita in via esclusiva alla competenza

legislativa dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

1. Si premette che la Fondazione denominata "Fondazione trenino verde storico della Sardegna" è stata costituita a seguito dell'introduzione dell'articolo 138 della legge della regione Sardegna n. 9 del 2023, con il quale si è provveduto ad autorizzazione l'Azienda regionale sarda trasporti (in seguito anche ARST Spa) alla costituzione della Fondazione de qua, ente no profit con l'obiettivo di tutelare, recuperare, valorizzare, riutilizzare e promuovere, a scopo turistico, culturale e di promozione delle zone interne, la rete infrastrutturale ferroviaria di cui alla legge 9 agosto 2017, n. 128 (Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico).

Il comma 5 del citato articolo 138 ha individuato gli organi di governance dell'ente indicando il Presidente; la Giunta esecutiva; l'Assemblea di partecipazione; il Revisore dei conti.

Il comma successivo ha demandato a deliberazione di Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore regionale dei trasporti, il compito di definire le linee guida dello statuto, il patrimonio della Fondazione e la sua destinazione in caso di scioglimento e le sue modalità operative.

In attuazione di tale ultima disposizione, la Giunta regionale ha provveduto, fra l'altro, ad adottare:

- La deliberazione n. 38/50 del 17 novembre 2023 con cui venivano approvate le linee guida dello Statuto, disciplinando, tra le altre cose, gli organi di governance. Sulla base di tali linee guida è stato poi prodotto e adottato lo Statuto della Fondazione;
- La deliberazione n. 41/44 del 1° dicembre 2023 con cui si designava il Presidente e successivamente, in data 5 dicembre 2023, veniva formalizzata l'adesione di 47 Comuni.

Con la legge regionale in esame la Regione Sardegna ha introdotto, nel Capo III -rubricato "Disciplina degli organi della Fondazione" e composto dagli articoli 5, 6, 7 e 8 - una disciplina dal carattere individuale e concreto (e non generale ed astratto), con cui vengono specificamente delineate le funzioni, l'operatività e la composizione

(in taluni casi cambiandone unilateralmente la struttura) degli organi di governance. In particolare:

l'articolo 5 reca la disciplina del Presidente, indicando prerogative, modalità di nomina e durata della carica e rieleggibilità.

l'articolo 6 si occupa dell'organo direttivo denominato "Giunta esecutiva della Fondazione", indicandone una composizione dello stesso differente rispetto a quanto previsto dalle citate linee guida e dallo Statuto dell'ente medesimo, risultando così costituita da: a) presidente della Fondazione; b) un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di trasporti; c) un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di turismo; d) un componente delegato dall'Assessore regionale competente in materia di enti locali; e) un componente nominato dall'ARST Spa; f) quattro sindaci o loro delegati scelti dall'assemblea di partecipazione tra otto sindaci rappresentanti delle tratte ferroviarie individuati dai comuni territorialmente competenti, attribuendo il ruolo di supplenti ai quattro rimanenti che possono partecipare alla giunta senza diritto di voto.

Lo stesso articolo 6 procede poi con una puntuale e dettagliata declinazione delle funzioni dell'organo esecutivo, prevedendo, fra l'altro, la predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, le deliberazioni di eventuali modifiche dello statuto, lo scioglimento della Fondazione e la devoluzione del patrimonio. Infine, si occupa di declinare durata in carica, rieleggibilità e modalità deliberative.

L'articolo 7 reca la disciplina dell'"Assemblea di partecipazione" con cui si stabilisce, in primo luogo, che alla stessa competono funzioni prevalentemente consultive, disciplinandone la composizione e le funzioni, stabilendo, in particolare, alla lettera d) del comma 6, che l'organo "esprime un parere in ordine al bilancio di previsione e al conto consuntivo predisposti dalla giunta esecutiva e alle modifiche dello statuto, allo scioglimento della Fondazione e alla devoluzione del patrimonio".

Infine, l'articolo 8 si occupa del "Revisore dei conti" stabilendo che questi sia "nominato dalla giunta esecutiva su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di trasporti ed è scelto tra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali".

2. L'intervento normativo regionale, attuato con le descritte disposizioni regionali, che incide dal punto di vista sostanziale sulla disciplina degli organi di una Fondazione si espone a un evidente vizio di illegittimità costituzionale per violazione del riparto di competenze legislative stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva in via esclusiva allo Stato la materia dell'ordinamento civile.

La disciplina di Fondazioni, Associazioni e in generale gli enti di diritto privato, è infatti integralmente riconducibile all'ambito dell'ordinamento civile, essendo regolata, in primis, dalle disposizioni del codice civile che ne disciplinano natura, struttura, funzionamento e assetto organizzativo e, in secundis, dalle discipline settoriali specifiche come il decreto legislativo n. 117 del 2017 recante il Codice del Terzo settore (successivamente solo il Codice del Terzo settore) o il decreto legislativo n. 153 del 1999 in tema di Fondazioni bancarie. Pertanto, il nostro ordinamento Costituzionale affida allo Stato il potere-dovere di definire norme aventi contenuto generale e astratto (quindi non individuale e concreto) che disciplinano gli aspetti costitutivi, organizzativi, strutturali e finalistici di tali Enti.

Mentre nel caso di specie, la Regione ha inteso fornire una disciplina individuale e concreta con cui (oltre a spogliare di contenuto le prerogative degli organi di governance della Fondazione regionale in questione definite dallo Statuto, aspetto questo di cui si parlerà più diffusamente in seguito) ha declinato in via legislativa aspetti sostanziali afferenti all'organizzazione e al funzionamento di tale ente privatistico che non trovano una corrispondenza nel panorama legislativo statale.

La Corte costituzionale si è espressa sul tema della competenza esclusiva statale in ambito di ordinamento civile plurime volte nel senso delineato (si vedano, fra l'altro, le sentenze: 152 del 2024, 300 del 2003 e 438 del 2007).

Più nello specifico si ricorda che, con sentenza n. 152 del 2024, la Corte dichiarava incostituzionali talune norme, che non trovano corrispondenza nel panorama legislativo statale, della regione Emilia-Romagna che assoggettavano a specifici controlli Regionali le partecipazioni agrarie. Con tale pronuncia si afferma che "l'esame della questione posta con riguardo alla competenza legislativa statale nella materia ordinamento civile si articola in tre passaggi argomentativi":

- la natura giuridica privatistica dei soggetti che vengono in considerazione;

- la competenza legislativa statale nel disciplinare norme sostanziali (in quel caso il tema riguardava la tipologia dei controlli sugli enti in questione) che disciplinano enti di diritto privato;
- la sussistenza di una invasione della regione in tale competenza.

Inoltre, con altra pronuncia, intervenendo sulla disciplina degli enti del Terzo settore, la Corte ha precisato che "ricade tipicamente nella competenza statale relativa alla materia "ordinamento civile" non solo la conformazione specifica e l'organizzazione di tali enti, ma anche la definizione delle "regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche" (sentenza n. 131 del 2020 e, negli stessi termini, sentenza n. 185 del 2018).

La stessa Consulta ha, poi, evidenziato che l'ordinamento civile "comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007)" (ancora, sentenza n. 185 del 2018).

In termini analoghi, anche in precedenza, a fronte di altri enti (nello specifico le fondazioni bancarie) che avevano acquisito una natura privatistica, la Corte ha incisivamente affermato che "ciò che conta ..., ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private.

Quanto alla natura giuridica dell'ente in questione, si tratta di una Fondazione di partecipazione (come anche specificato dal comma 2 del già citato articolo 138 della legge della regione Sardegna n. 9 del 2023).

Trattasi di figura privatistica diffusasi nella prassi applicativa e divenuta nel tempo uno degli strumenti con cui si regolamentano forme di partenariato pubblico - privato, che non trova puntuale disciplina nel Codice civile ma che fonde tratti tipici della fondazione con le caratteristiche sintomatiche dell'associazione, alla cui base vi è un negozio giuridico a forma aperta con cui i fondatori si spogliano di una porzione di patrimonio e imprimono allo stesso uno scopo tipicamente di utilità sociale o, comunque, non lucrativo.

In sostanza, nella prassi si è avvertita l'esigenza di superare alcuni tratti di rigidità tipici della fondazione tradizionale, connotata da distacco netto fra fondatore ed ente, da una dotazione patrimoniale iniziale intangibile e autosufficiente al perseguimento degli scopi del medesimo, nonché della posizione meramente servente della struttura organizzativa, attingendo e facendo propri, per converso, alcuni tratti organizzativi propri delle associazioni, per molti versi più flessibili.

Se parte della dottrina ha individuato il fondamento normativo della Fondazione di partecipazione nell'articolo 1 del D.P.R. 361/2000, che consente il riconoscimento della personalità giuridica non solo a fondazioni e associazioni, ma anche ad "altre istituzioni di carattere privato", con una interpretazione che apre alla creazione di enti atipici accanto ai modelli tradizionali, si è anche sostenuto che l'autonomia privata non possa dar vita a nuove categorie di enti dotati di rilievo reale, oltre quelle previste dalla legge. Di conseguenza, la Fondazione di partecipazione non costituirebbe una figura atipica, ma dovrebbe essere ricondotta ai modelli già esistenti della fondazione o dell'associazione riconosciuta, a seconda dei tratti di prevalenza dell'una o dell'altra.

In ogni caso rimane indubbio che si sta discutendo di un ente avente carattere privatistico e vale la pena precisare che la natura di un soggetto giuridico non muta per il solo fatto che enti pubblici ne detengano partecipazioni.

Sul tema è intervenuta più volte anche la giurisprudenza di legittimità (ex multis Cassazione n. 21658 del 2021) con cui viene ribadito il principio secondo cui la persona giuridica privata conserva la propria autonomia, non rilevando che la stessa sia partecipata in tutto o in parte da un soggetto pubblico e quest'ultimo non può incidere unilateralmente sull'Ente mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali.

In definitiva, la Regione Sardegna, avendo ritenuto di introdurre una disciplina individuale e concreta che delinea la morfologia, l'organizzazione e il funzionamento di tale Ente privatistico con norme che non trovano corrispondenza in norme dettate dallo Stato ha di fatto disciplinato in tema di ordinamento civile e, dunque, violato l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

3. L'illegittimità costituzionale della legge regionale in esame si rinviene, altresì, nell'introduzione di una disciplina che non trova alcun

puntuale riscontro nell'ordinamento giuridico statale e che, anzi, si pone in diretto contrasto con le norme interposte rappresentate dalla disciplina in materia di enti privati.

Infatti, la legge regionale in questione non si limita a muoversi entro i margini eventualmente consentiti dall'ordinamento, ma introduce regole innovative e derogatorie che si discostano significativamente dal modello legale delineato dall'ordinamento civile.

In particolare, rilevano le seguenti sovrapposizioni:

3.1 la definizione - successiva rispetto alla costituzione dell'Ente, nonché unilaterale e puntuale - degli aspetti organizzativi e funzionali degli organi fissata negli articoli da 5 a 8 si pone in contrasto con l'articolo 16 del Codice civile che disciplina il contenuto obbligatorio dell'atto costitutivo e dello statuto per gli enti (associazioni e fondazioni), rappresentandone questi ultimi la fonte primaria di regolazione, in cui si definiscono le prerogative degli organi. L'intervento regionale, modificando o comprimendo tali prerogative, determina un depauperamento delle funzioni attribuite agli organi statutari, incidendo illegittimamente su un assetto che deve rimanere sottratto a interferenze pubbliche (e comunque sicuramente sottratto alla potestà legislativa regionale). Inoltre, l'intervento produce, altresì, l'ulteriore effetto di sottrarre tutti gli aspetti modificativi della compagine di governance alle potenziali impugnative sociali che l'ordinamento ammette.

3.2 l'articolo 5 (Presidente), comma 1, lettere a) e d) della legge regionale in esame contrasta con l'articolo 26, commi 6 e 7 del Codice del terzo settore e con l'articolo 2371, comma 1 del Codice civile. In questo caso si manifesta un contrasto con le regole di funzionamento dell'organo assembleare, in virtù delle quali il presidente designato dalla Giunta a capo dell'organo gestorio non deve ricoprire al contempo la funzione di presidente dell'organo assembleare. Come disciplinato dall'articolo 2371 c.c., l'assemblea è, infatti, presieduta dalla persona indicata nello statuto o, in mancanza, da quella eletta dal medesimo organo "con il voto della maggioranza dei presenti"; la regolazione dei suoi lavori, quindi, non può essere affidata ad altro organo che svolge funzioni distinte e, in qualche modo, contrapposte.

3.3 L'articolo 6 (Giunta esecutiva), comma 1, prevede criteri di nomina dell'organo gestorio diversi da quelli stabiliti dall'articolo 26, comma 1 del Codice del terzo settore.

3.4 L'articolo 6, comma 3, lettera d) rimette alla Giunta la valutazione sui requisiti per divenire soci della Fondazione, che, invece, l'articolo 21 del Codice del terzo settore prevede vadano inseriti, per esigenze di certezza e trasparenza, nell'atto costitutivo dell'ente.

3.5 L'articolo 6, comma 3, lettera e), prevede che la Giunta esecutiva predisponga e approvi il bilancio e il conto consuntivo, approvi le modifiche statutarie e deliberi lo scioglimento della Fondazione, in contrasto con l'articolo 21 del Codice civile (che fissa i quorum deliberativi) e con l'articolo 25 del Codice del terzo settore; quest'ultimo attribuisce tali prerogative proprio all'organo assembleare seguendo un principio fondamentale di separazione fra funzioni gestorie e funzioni di controllo. In definitiva, tale disposizione produce un'evidente alterazione degli equilibri e dei ruoli che la legge statale attribuisce agli organi di tali enti privati.

3.6 l'articolo 7 (Assemblea) attribuisce all'assemblea funzioni meramente consultive, mentre sia l'articolo 21 del Codice civile che l'articolo 25 del Codice del terzo settore, come sopra specificato, assegnano a detto organo compiti più pregnanti.

3.7 L'articolo 8 (Revisore dei conti) prevede che il revisore sia nominato dalla Giunta esecutiva, in violazione dell'articolo 30 del Codice del terzo settore, ai sensi del quale il revisore dei conti è nominato dall'organo assembleare. La disciplina delineata dalla norma regionale risulta altresì in contrasto con l'articolo 25, comma 1, lettere a) e b), del medesimo Codice, che individua tra le competenze inderogabili dell'assemblea quella di nominare e revocare gli organi sociali e il soggetto incaricato della revisione dei conti. La stessa disposizione, infine, prevedendo genericamente la nomina del revisore dei conti, è suscettibile di porsi in contrasto con l'articolo 30 dello stesso Codice, che stabilisce, al comma 2, i casi in cui la nomina di un revisore è obbligatoria

In conclusione, i profili di illegittimità costituzionale evidenziati trovano ulteriore conferma anche alla luce dei parametri interposti richiamati, rappresentati dalle disposizioni del Codice del terzo

settore. Tuttavia, è opportuno chiarire che il percorso argomentativo non dipende necessariamente dall'inquadramento della Fondazione in esame quale ente del terzo settore.

Il riferimento al Codice del terzo settore assume, infatti, rilievo non solo e non necessariamente in quanto normativa direttamente applicabile al caso concreto, ma quale espressione significativa della potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile. Il legislatore statale laddove ha ritenuto di disciplinare in modo puntuale il funzionamento e l'organizzazione degli enti privati lo ha fatto avvertendone specifiche esigenze legate alla necessità di offrire un quadro normativo unitario e omogeneo in campi peculiari.

Ciò che rileva, pertanto, è che, anche nei casi in cui lo Stato interviene in modo dettagliato su specifiche categorie di enti, tale intervento si colloca sempre all'interno della competenza esclusiva statale e si traduce nell'introduzione di principi e regole che si impongono come riferimento per l'intero ordinamento.

Ne deriva che una legge regionale, oltre a non poter in alcun modo legiferare nella materia dell'ordinamento civile, non può a maggior ragione introdurre discipline che si pongano in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale. Diversamente opinando, ci si troverebbe davanti ad una nuova e tipizzata forma di ente privato, ossia la Fondazione di partecipazione sarda, con delle caratteristiche peculiari stabilite dalla legge regionale e collocata al di fuori dagli schemi giuridici statali.

Considerate tutte le premesse di cui sopra, si deve dunque, ritenere che la normativa regionale oggetto di censura risulta doppiamente illegittima: da un lato, perché invade un ambito materiale riservato in via esclusiva allo Stato; dall'altro, perché si discosta dai principi e dalle coordinate sistematiche tracciate dalla legislazione statale, generando una disciplina disarmonica e incompatibile con l'assetto unitario dell'ordinamento civile.

Per i motivi sopra esposti la legge regionale, limitatamente alle indicate disposizioni costituenti il Capo III della stessa, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

