

# CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

---

## DISEGNO DI LEGGE

N. 51/A

presentato dalla Giunta regionale,  
su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica

il 18 settembre 2019

Disposizioni in materia di enti locali

\*\*\*\*\*

## RELAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

La riforma degli enti locali, effettuata con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ha ridefinito le funzioni e le modalità di elezione degli organi provinciali ed ha istituito le città metropolitane, il cui sindaco è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi - il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado.

L'assemblea dei sindaci, per le province e la conferenza metropolitana e per le città metropolitane, sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente. La riforma ha inciso notevolmente anche sul personale delle province, interessato da alcune disposizioni di riordino.

Il Consiglio regionale della Sardegna, anche in riferimento alla normativa nazionale, ha approvato la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna).

Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che hanno ridimensionato le risorse del Fondo nazionale di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute, stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, diverse misure di sostegno finanziario, anche e soprattutto regionali volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente.

In virtù dell'esito del referendum anche il Governo, con il decreto legge "proroga termini", decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) (articolo 1, comma 2 ter) ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione orga-

nica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, anche in riferimento al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Alla luce di quanto sopra, anche e soprattutto in ragione della competenze della Regione in materia di ordinamento degli enti locali, si ritiene opportuno il disegno di legge in argomento.

Negli ultimi anni, si è, infatti, assistito a un susseguirsi di interventi legislativi i quali hanno investito la normativa statale in materia di enti locali, stimolati, oltre che da una forte spinta alla riduzione della spesa pubblica, in nome dell'esigenza di rispettare vincoli di bilancio di matrice interna ed euro-unitaria e di mantenere sufficientemente elevato il livello di credibilità dell'Italia sui mercati finanziari, alla crescente tendenza a stigmatizzare i cosiddetti "costi della politica", tra i quali si è arrivati spesso a ricomprendere, tout court, il funzionamento degli enti locali e, in particolare, di quelli intermedi.

L'azione innovatrice del legislatore statale, caratterizzata da un tasso particolarmente elevato di "approssimazione istituzionale" è contraddistinta da una coerenza, a dir poco, problematica con l'impianto costituzionale vigente, si è articolata in una serie variegata di provvedimenti, adottati per lo più mediante decreto-legge, preminentemente motivati dall'obiettivo della riduzione della spesa pubblica.

Proprio in virtù dell'esito del referendum costituzionale citato e delle competenze della Regione in materia di ordinamento degli enti locali, la Giunta regionale ritiene fondamentale avviare un processo di riforma che porti ad un testo unico degli enti locali della Sardegna di cui il presente disegno di legge rappresenta un primo passo.

Nel corpo del disegno di legge si prevede pertanto la nuova nomina degli amministratori straordinari che resteranno in carica secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 1, lettera s), della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione Sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali), periodo entro il quale si intende presentare il testo di riforma.

RELAZIONE DELLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE AUTONOMIA, ORDINAMENTO REGIONALE, RAPPORTI CON LO STATO, RIFORMA DELLO STATO, ENTI LOCALI, ORGANIZZAZIONE REGIONALE DEGLI ENTI E DEL PERSONALE, POLIZIA LOCALE E RURALE, PARTECIPAZIONE POPOLARE

composta dai Consiglieri

SAIU, Presidente e relatore di maggioranza - LOI, Vice presidente - TUNIS, Segretario - SOLINAS Alessandro, Segretario - COCCIU - CORRIAS - MANCA Ignazio - OPPI - SATTA Giovanni - ZEDDA Massimo

*Relazione di maggioranza*

*On.le SAIU*

*pervenuta il 9 ottobre 2019*

\*\*\*\*\*

L'esame del disegno di legge n. 51, trasmesso dalla Giunta regionale il 18 settembre e inserito all'ordine del giorno della prima Commissione il 23 dello stesso mese, è iniziato nella seduta immediatamente successiva del 26 a seguito dell'illustrazione del provvedimento da parte dell'Assessore competente in materia di enti locali convocato in audizione.

I gruppi di maggioranza condividono le ragioni alla base del provvedimento oggi in discussione in Assemblea. Esse sono essenzialmente fondate sulla natura fiduciaria del rapporto tra gli amministratori straordinari e l'organo politico competente oltre che sulla esigenza di proseguire un regime transitorio nelle more della definizione di una legge di riforma del sistema degli enti locali della Sardegna, riforma la cui necessità è avvertita in maniera stringente da tutta la Commissione.

Detta riforma dovrà tenere conto della necessità di una disciplina organica, capace, cioè, di ricondurre nella stessa sede quelle materie che oggi non sono normate, oppure la cui disciplina appare incompleta o frammentata.

Il testo, licenziato a maggioranza nella seduta del 2 ottobre, è il risultato di un accordo raggiunto in Commissione che ha visto il ritiro di oltre 150 emendamenti presentati dai gruppi di minoranza, alcuni dei quali evidentemente inammissibili, e 2 emendamenti presentati invece da un gruppo di maggioranza. Contiene, poi, alcune modifiche rispetto al testo del proponente con riferimento all'articolo 1. Tali modifiche corrispondono, in larga misura, alle indicazioni contenute nella Relazione di analisi tecnico normativa (ATN) trasmessa alla Prima Commissione il 23 settembre.

In particolare, da un punto di vista formale, sono stati approvati emendamenti finalizzati a migliorare la redazione del testo rendendolo più coerente con il dettato della legge regionale n. 2 del 2016 (riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), attraverso: il riferimento alle "Province" e non alle "circoscrizioni provinciali"; l'esplicitazione dei richiami normativi per evitare inutili duplicazioni di norme; l'eliminazione del rinvio alla disciplina della legge regionale n. 15 del 2013.

Da un punto di vista sostanziale, i gruppi di maggioranza e di minoranza hanno condiviso l'esigenza di inserire un termine finale relativamente alla durata in carica degli amministratori straordinari al fine di rendere la relativa gestione maggiormente rispondente ai principi costituzionali in materia. Anche in questo caso, infatti, la Commissione ha accolto un'indicazione formulata in sede di analisi tecnico normativa e coerente con la giurisprudenza costituzionale in materia.

Apprezzabile appare, inoltre, la scelta della Giunta regionale di inserire le disposizioni di cui sopra in apposito disegno di legge, rinunciando alla tentazione di inserire le stesse norme in provvedimenti di natura diversa, come avvenuto, invece, nella scorsa legislatura con l'articolo 2, comma 13, lettera b), punto 1) della legge regionale n. 5 del 2017.

In quella sede il legislatore regionale sostituì il comma 7 dell'articolo 24 della legge regionale n. 2 del 2016, consentendo agli amministratori straordinari di restare in carica fino al 31 dicembre 2017. Quella disposizione, contenuta nella legge n. 5 del 2017, da un lato appare estranea alla materia disciplinata dalla legge di stabilità; dall'altro riduce enormemente gli spazi di critica politica al testo in esame per quelle forze che, maggioranza nella scorsa legislatura, oggi sono all'opposizione. Spazi di critica politica che possono apparire pretestuosi se consideriamo, infatti, che quelle stesse forze politiche nella precedente legislatura hanno approvato altri due distinti testi normativi (legge regionale n. 5 del 2018 e legge regionale n. 39 del 2018), recanti entrambi "disposizioni urgenti in materia di elezione dei presidenti delle Province e dei Consigli provinciali" dirette a introdurre ulteriori rinvii.

Gli altri articoli approvati dalla Commissione, invece, risultano identici a quelli contenuti nel testo del proponente.

#### *Relazione di minoranza*

*On.le DERIU*

*pervenuta il 3 ottobre 2019*

Il disegno di legge della Giunta regionale in oggetto è stato presentato affermando che "la Giunta regionale ritiene fondamentale avviare un processo di riforma che porti ad un testo unico degli enti locali della Sardegna".

Tale vasto programma trae le sue ragioni dal "susseguirsi di interventi legislativi i quali hanno investito la normativa statale in materia di enti locali, stimolati, oltre che da una forte spinta della riduzione della spesa pubblica, [...] alla crescente tendenza a stigmatizzare i cosiddetti "costi della politica", tra i quali si è arrivati spesso a ricomprendere [...] il funzionamento degli enti locali e, in particolare di quelli intermedi."

Tali considerazioni sono state accompagnate da una dura critica contro quella che è stata considerata un'azione contraddistinta da "un tasso particolarmente elevato di approssimazione istituzionale" da parte del legislatore statale, della quale la Giunta regionale ha rilevato "una coerenza, a dir poco, problematica con l'impianto costituzionale vigente".

Tale magniloquente critica appare evidentemente bastevole a fondare un'energica e fortissima azione riformatrice, tanto precisa e tanto esigente è l'indignazione suscitata nella Giunta regionale dalla "approssimazione istituzionale" e dalla "coerenza, a dir poco, problematica con l'impianto costituzionale vigente".

Ci si sarebbe pertanto aspettati di seguito, il disvelarsi della complessa trama del profondo disegno istituzionale annunciato dalla Giunta regionale nelle premesse e prefigurato nella critica all'insufficiente e velleitaria opera del legislatore statale. Invece, in un solo capoverso, tanto tuonare non ha prodotto che la sbrigativa ed asciutta comunicazione che recita: "si prevede pertanto la nuova nomina degli amministratori straordinari".

Intendiamo in questa sede stendere un velo pietoso - per carità di Patria! - rispetto all'incerta mano che s'è incaricata di vergare in concreto gli altissimi propositi della Giunta regionale attraverso un articolato, scarno seppur ridondante, che le più ferme mani della I Commissione si sono incaricate di proporre invece a quest'Aula in una forma quantomeno non ripugnante. Resta però a questo relatore

il desolante paesaggio di un provvedimento ormai denudato degli stracci e degli orpelli coi quali aveva fatto il suo ingresso nella Commissione. Scrutando i ristretti orizzonti di esso si stagliano, come in terzine dantesche, le figure fantasmatiche dei tre amministratori straordinari e dei quattro sub commissari che la Giunta regionale, come un nuovo Conte Ugolino, intende divorare attraverso quello che, annunciandosi come codice giustiniano o napoleonico, risulta essere nient'altro che una lista della spesa, comprendente appena un sacchetto di caramelle.

La pochezza, misera e vergognosa, di questa proposta, che la Giunta regionale chiede al Consiglio di trasformare impudentemente in legge, ci impedisce di trattare in modo approfondito e formale dei suoi tanti difetti, che ci limiteremo di seguito ad accennare.

Innanzitutto, il primo comma dell'articolo 1, nel quale si annuncia, in un tripudio di tromboni, una riforma definita "organica" forse solo in ossequio alla materia della quale è metaforicamente composto il metaforico topolino partorito dalla metaforica montagna profetizzata dall'annuncio delle prime righe. Di riforme, in questo testo, non vi sono nemmeno le dantesche ombre sopra ricordate.

Il secondo comma esprimeva, nella prima stesura, un concetto sensato, isolato dal resto del provvedimento soltanto per essere stato estrapolato dalla legge regionale 4 febbraio 2016, n.2 (legge che a differenza della proposta in discorso ebbe perlomeno il pudore di non definirsi mai riforma); la Maggioranza, però, fa immediatamente ripiombare il provvedimento nella bassa classifica degli atti legislativi, attraverso l'inserimento di una probabile causa di impugnazione da parte del Governo, mediante l'ennesimo, antidemocratico, illegittimo, immorale, immotivato, tracotante rinvio della definizione democratica degli organi di un ente territoriale previsto dalla Costituzione, e assolutamente necessario alla vita civile come le province.

Il terzo comma replica il primo.

Non vi è che una possibile conclusione: il provvedimento merita un voto contrario da parte del Consiglio regionale della Sardegna, il quale, in un sussulto di dignità, dovrebbe tentare, del presente testo, perlomeno una correzione in extremis affinché esso diventi strumento per l'avvio della troppo a lungo rinviata ripresa democratica delle province.

## PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

pervenuto il 10 ottobre 2019

Il Consiglio delle autonomie locali, nell'esame del disegno di legge n. 51, che segue la delibera della Giunta regionale del 12 settembre 2019, n. 36/59 di rinvio della data delle elezioni dei presidenti e dei consigli provinciali, da ultimo, fissata per il 5 ottobre, constatata con viva preoccupazione che il combinato disposto dei due provvedimenti allarga e allunga il vulnus democratico di commissariamenti pluriennali e infierisce su un'istituzione esangue ed immolata sull'altare della demagogia.

Occorre ricordare che la Carta costituzionale è rimasta invariata e le province sono, ai sensi dell'articolo 114, enti autonomi costitutivi della Repubblica e mantengono inalterata la dignità istituzionale assegnata dalla riforma del 2001. Occorre altresì ricordare che il quadro della disciplina sugli organi delle province e delle città metropolitane è contenuta nella legge n. 56 del 7 aprile 2014, le cui norme sono state qualificate dalla Corte Costituzionale «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» e, pertanto, prevalenti sul potere legislativo spettante alla Regione Sardegna.

La legge n. 56 del 2014 prevede che ad occupare il vertice politico delle province sia un sindaco.

La Regione non può usurpare un potere che spetta agli amministratori degli enti locali, specie in una situazione in cui le province sono prive di organi democraticamente eletti proprio a causa delle dolose inadempienze della stessa Regione, tanto più in quanto si mantengono agli amministratori straordinari i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale ovvero, allo stato attuale, sindaci e amministratori, estromessi in nome di una riforma mai giunta a compimento.

Se il disegno di legge deve essere approvato, allora il Consiglio delle autonomie locali invoca un afflato di coerenza normativa ed istituzionale. La designazione degli amministratori sia attribuita ai legittimi titolari secondo il quadro sopra descritto, e dunque al CAL, ente rappresentativo di tutti gli enti territoriali, secondo un percorso democratico già sperimentato.

Si potrebbe percorrere la strada tracciata in una situazione analoga nella XIV Legislatura quando il Consiglio regionale approvò la proposta di legge n. 515 presentata dai consiglieri regionali Pittalis, Diana, Steri e più e divenuta poi legge regionale 17 maggio 2013, n. 11.

Nell'attesa di una legge che riattribuisca dignità all'ente sovracomunale nelle funzioni previste e che contestualmente consenta l'elezione diretta dei propri amministratori (seppur non previsto attualmente dalla legge statale), ci si auspica che nel più breve tempo possibile venga portata all'esame una proposta di legge che inverta la rotta centralista dell'ultimo decennio, equilibri la distribuzione dei territori e valorizzi le specificità locali, non nella sola ottica del risparmio della spesa, ma soprattutto nella necessità di ottimizzare l'efficienza dell'ente intermedio perfino attribuendo e consentendo di esercitare quelle funzioni di programmazione che la Regione ha, sino ad oggi, condiviso a posteriori.

Il parere è contenuto nella sostanza di quanto espresso sopra e condizionato all'approvazione dei provvedimenti auspicati.

Approvato in data 10 ottobre 2019

**TESTO DEL PROPONENTE**

## Art.1

Nomina e disciplina degli organi  
delle circoscrizioni provinciali

1. Nelle more di una coerente riforma del sistema delle autonomie locali della Sardegna, visto l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, gli amministratori straordinari delle circoscrizioni provinciali, in deroga al disposto di cui alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), decadono con la nomina dei nuovi amministratori straordinari, secondo quanto stabilito dal presente articolo.

2. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, nomina gli amministratori straordinari delle circoscrizioni territoriali provinciali di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna.

3. Gli amministratori straordinari esercitano le loro funzioni limitandosi alla gestione ordinaria e redigono la relazione finale contenente la ricognizione degli atti contabili, finanziari patrimoniali e liquidatori di cui alla legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province). Laddove nelle circoscrizioni provinciali territoriali siano previste zone omogenee, su proposta dell'amministratore straordinario, a supporto della sua attività, con decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica possono essere nominati dei sub-commissari. Il numero dei sub-commissari non potrà essere superiore al numero di zone omogenee presenti nella circoscrizione territoriale provinciale.

4. All'amministratore straordinario sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al Presidente della Provincia, alla Giunta ed al Consiglio provinciale.

**TESTO DELLA COMMISSIONE**

## Art.1

## Nomina e disciplina degli organi delle province

1. Nelle more di una riforma organica del sistema delle autonomie locali della Sardegna, gli amministratori straordinari delle province, in deroga al disposto di cui alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), decadono con la nomina dei nuovi amministratori straordinari, secondo quanto stabilito dal presente articolo.

2. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, nomina gli amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e del Sud Sardegna, i quali restano in carica fino all'insediamento degli organi provinciali che devono essere eletti entro il 1° luglio 2020. Agli amministratori straordinari sono attribuiti i poteri previsti dall'ordinamento in capo al Presidente della provincia, alla Giunta e al Consiglio provinciale, ai sensi della legge regionale n. 2 del 2016.

3. Nelle province in cui sono previste zone omogenee ai sensi della legge regionale n. 2 del 2016, su proposta dell'amministratore straordinario, a supporto della sua attività, con decreto dell'Assessore regionale competente in materia di enti locali, finanze e urbanistica, sono nominati i sub-commissari con i poteri di cui all'articolo 24, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016. Il numero dei sub-commissari non può essere superiore al numero di zone omogenee presenti nella provincia, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, della legge regionale n. 2 del 2016.

## Art. 2

## Clausola di non onerosità

1. Dalla presente legge non derivano oneri diretti e indiretti a carico del bilancio regionale.

## Art. 3

## Entrata in vigore

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

## Art. 2

## Clausola di non onerosità

(identico)

## Art. 3

## Entrata in vigore

(identico)