

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 314/A

presentata dai Consiglieri regionali
DERIU - PINNA

il 25 febbraio 2022

Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Al di là delle considerazioni di principio relative all'elettorato passivo che si rimettono alla valutazione del Parlamento (P.L. AC 1356, 2071, 2240), e valutate le proposte dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI), ripetutamente espresse dalla medesima organizzazione ad ogni livello, nell'attuale contingenza vista l'emergenza pandemica si riscontra la necessità di consentire all'elettorato di poter confermare alla guida dei rispettivi comuni figure esperte che possano garantire la continuità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento ai procedimenti e alle azioni relative alla realizzazione del PNRR, nonché i procedimenti di protezione civile, di mitigazione e ricostruzione derivanti dalle emergenze nazionali e regionali verificatesi nel territorio della Sardegna, e poter altresì consentire stabilità di indirizzo alle unioni dei comuni, a loro volta impegnate nell'utilizzo di notevoli risorse derivanti dalla programmazione europea, nazionale e regionale.

RELAZIONE DELLA PRIMA COMMISSIONE 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

, Presidente - LOI, Vice Presidente - TUNIS, Segretario - CORRIAS, Segretario - COCCIU - DERIU, relatore di minoranza - MARRAS - OPPI - SAIU - SATTA Giovanni - PIGA, Osservatore - SOLINAS Alessandro, Osservatore

Relazione di maggioranza

On.le PIRAS

pervenuta il 23 marzo 2022

La proposta di legge n. 314 recante "Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna", presentato dai Consiglieri Roberto Deriu e Rossella Pinna il 25 febbraio 2022, è stata iscritta all'ordine del giorno della Prima Commissione nella seduta del 16 marzo 2022. Nello stesso giorno, a seguito dell'illustrazione del testo da parte del primo firmatario la Commissione ha esaminato la proposta e l'ha approvata con alcune modifiche. In particolare, ha stabilito di introdurre la disciplina sull'estensione del numero dei mandati nella legge regionale n. 4 del 2012 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie) attraverso l'introduzione dell'articolo abrogando, conseguentemente, il comma 17 dell'articolo della legge regionale n. 3 del 2009 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

La Commissione ha previsto, altresì, la possibilità di ricoprire fino a tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti estendendo, così, l'aumento del numero dei mandati consecutivi per i comuni con soglie di popolazione più ampie rispetto a quelle originariamente previste dal proponente. Concluso l'esame degli articoli e degli emendamenti, la Commissione ha sospeso il voto finale e ha trasmesso la proposta di legge al Consiglio delle autonomie locali per l'espressione del parere di competenza ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2005. L'organo, nella seduta del 21 marzo 2022, ha espresso parere negativo.

La prima Commissione, ha licenziato il testo per l'Aula, all'unanimità dei presenti, nella seduta del 22 marzo 2022.

Con la presente proposta la prima Commissione, nell'estendere il numero dei mandati consecutivi dei sindaci, esercita la propria potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", sancita dall'articolo 3, comma 1, lettera b), dello Statuto speciale per la Sardegna. Nel solco dell'articolo 51 della Costituzione, nell'interpretazione data da giurisprudenza costituzionale costante, in base alla quale l'eleggibilità rappresenta la regola, l'ineleggibilità l'eccezione, con l'intervento normativo in discussione si intende garantire un diritto politico fondamentale.

Nel contempo la disciplina proposta è finalizzata a realizzare un bilanciamento tra i principi di imparzialità, buon andamento e par condicio nell'accesso alle cariche elettive da un lato, e il diritto di elettorato passivo dall'altro. Una disciplina diversa da quella prevista a livello nazionale, infatti, può trovare giustificazione in considerazione delle peculiari condizioni dei Comuni dell'Isola. Lo spopolamento, la densità demografica tra le più basse d'Italia, il livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani e rispetto all'accesso ai servizi, rendono particolarmente gravoso il compito dei Sindaci il cui impegno richiede capacità e responsabilità che spesso vanno oltre il ruolo che istituzionalmente sono chiamati a ricoprire. Ne rappresentano la riprova, i numerosi commissariamenti regi-

strati nell'Isola negli ultimi anni anche per la difficoltà a reperire candidati alla carica di Sindaco, soprattutto nei comuni con le caratteristiche sopracitate.

In base alle considerazioni svolte, si confida nell'approvazione della proposta da parte dell'Aula.

Relazione di minoranza

On.le DERIU

pervenuta il 28 marzo 2022

La proposta ha ottenuto l'approvazione unanime della Prima Commissione.

Già questo fatto è sufficiente, per prassi ininterrotta del Consiglio regionale della Sardegna, per scoraggiare gli onorevoli relatori dall'aggravare i lavori con lunghe dissertazioni che sollecitino l'approvazione - parimenti unanime - del testo in discorso.

Approvazione unanime, che comunque, e non solo per clausola di stile, anche qui si raccomanda.

Nel merito tecnico e contenutistico, gli argomenti a favore sono riportati con elegante e perfetta sintesi dall'on. relatore di maggioranza, e per un approfondimento sulle finalità della proposta è facile rinviare alla relazione della e degli onorevoli presentatori.

Isolata risuona una nota stonata: il parere che il Consiglio delle autonomie locali (di seguito CAL) ha provveduto ad esprimere, a maggioranza, di orientamento contrario. Contrario, par di capire; poiché la dicitura "negativo", posta alla conclusione dell'atto del CAL, è espressione curiosamente atecnica, e perciò fatalmente esposta all'equivoco. Il modesto e sottoscritto relatore ritiene di potersi soffermare sul tema in grazia della propria esperienza di componente di quella nobile istituzione, seppur per un breve periodo (appena nove anni).

Il CAL infatti propone un parere che in motivazione riassume la necessità di un intervento nella materia e nel senso della proposta in esame, addirittura allargando il contesto e la portata del provvedimento che dovrebbe veicolarlo, per poi in conclusione viceversa e inaspettatamente negare l'urgenza e persino l'opportunità di tale misura.

Tralasciamo dalla nostra breve disamina la doglianza del CAL rispetto alla "mancato" preventivo coinvolgimento dell'Organo dalla redazione della proposta, poiché sarebbe pedante riassumere qui la disciplina ordinamentale che informa l'attività dello stesso CAL, l'intervento del quale nel procedimento legislativo è statuito come successivo all'istruttoria che è riservata alle proposte di legge.

Riteniamo invece più interessante occuparci della valutazione sull'opportunità politica e pratica che il CAL ha voluto trattare all'interno delle considerazioni che propone nel proprio parere.

Tali considerazioni, che appaiono ultronee ed esorbitanti rispetto ai compiti d'istituto, sono probabilmente quelle che hanno indotto il Consiglio a dividersi all'atto della decisione, che infatti risulta non unanime, come invece è consuetudine in un consesso che il suo primo Presidente volle privo di gruppi politici formalmente costituiti.

Il CAL compie dunque una valutazione di opportunità rispetto al tempo nel quale la decisione debba essere assunta, che poi coincide proprio con la ragione che ha spinto la Prima Commissione (esaurita ogni debita procedura) a provvedere.

Una valutazione, quella dell'opportunità temporale, che costituisce l'essenziale modalità di una scelta, appunto, politica; si tratta nientemeno della classica valutazione su "an" e "quando": "se" assumere una decisione, e "quando".

Tali valutazioni politiche sono proprie magari delle associazioni sindacali degli enti locali, quale è, ma solo ad esempio, l'ANCI (che ripetutamente e senza incertezze ha invece espresso consenso alle soluzioni proposte nel testo in esame, sollecitando il Consiglio regionale ad occuparsene).

Potrebbero essere anche espresse con appropriatezza dal CAL, qualora esso sperimenti una funzione esterna al procedimento che la legge regionale ha stabilito e che, secondo diritto, una legge successiva potrebbe anche ignorare), magari con la proposizione di un proprio atto, appunto, politico; ma non certo all'interno della valutazione dell'impatto di una proposta di legge sull'ordinamento degli enti locali, ricognizione e valutazione che vanno invece compiute secondo un'ottica puramente e lealmente tecnica.

Per i motivi ora esposti, il Consiglio regionale può in piena coscienza procedere all'approvazione della proposta, assumendo la responsabilità che deriva dalla non delegabile rappresentanza del popolo sardo e la cura dell'interesse generale, che ad esso il suffragio universale ha affidato.

Parere del Consiglio delle autonomie locali

pervenuto il 22 marzo 2022

La proposta di legge proposta all'attenzione del Consiglio delle autonomie locali, in ragione della contingenza pandemica e dell'esigenza di consentire una continuità amministrativa che verrebbe assicurata dai sindaci che hanno acquisito una consolidata esperienza, si pone l'obiettivo di consentire un quarto mandato consecutivo per i sindaci dei comuni sino a 3.000 abitanti ed un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni sino a 15.000 abitanti.

Il principio del limite del mandato per titolari di cariche di vertice politico è stato introdotto nel nostro ordinamento contestualmente alla previsione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia dalla legge 25 marzo 1993, n. 81.

Ad oggi la norma nazionale di riferimento è il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), articolo 51, comma 2. Detta norma prevede un numero massimo di due mandati consecutivi. A detta previsione si è aggiunta quella dell'articolo 1, comma 136, della legge 7 aprile 2014, n. 56, che consente ai comuni sino a 3.000 abitanti un numero massimo di tre mandati consecutivi.

In Sardegna, facendo uso della competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, il legislatore regionale, prima che provvedesse quello nazionale, aveva approvato la legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (articolo 1, comma 17), che in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), articolo 51, comma 2, ha stabilito che nei comuni sardi aventi popolazione sino a 3.000 abitanti sono consentiti al sindaco tre mandati consecutivi.

Nelle scorse settimane il Consiglio regionale della Sicilia ha approvato la legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5, che innalza da 3.000 a 5.000 il numero di abitanti dei comuni ove ai sindaci è comunque consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi.

A livello nazionale sono state presentate diverse proposte di legge tendenti a modificare la disciplina del numero dei mandati consecutivi, qualcuna prevede il terzo mandato per i sindaci dei comuni sino ai 15.000 abitanti, una tende ad eliminare del tutto il limite al numero dei mandati consecutivi.

Durante i lavori parlamentari sono state respinte:

- 1) la proposta di eliminazione del limite al numero dei mandati;
- 2) la proposta di consentire un quarto mandato consecutivo per i sindaci dei comuni sino a 3.000 abitanti;
- 3) la proposta di consentire un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni sino a 15.000 abitanti.

È stata invece approvata dalla Camera dei deputati il 25 novembre 2021 la proposta di legge n. 1356 che innalza da 3.000 a 5.000 il numero di abitanti dei comuni ove ai sindaci è comunque consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi. Dovrebbe essere confermata a giorni dal Senato per consentire la sua applicazione già dal prossimo turno elettorale.

Il tema dell'estensione del numero dei mandati è un argomento d'interesse attuale e trova una pluralità di posizioni che sono emerse anche nel corso del vivace dibattito della seduta odierna, tuttavia alcune considerazioni hanno trovato ampia evidenza.

In quasi tutti gli ordinamenti ove esiste l'elezione diretta dei vertici politici sono previste limitazioni al numero dei mandati, dagli Stati Uniti, alla Francia, alla Russia. Si tratta di un principio generale introdotto dal legislatore nel nostro ordinamento contestualmente alla previsione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia proprio come misura di riequilibrio del rafforzamento di poteri della carica monocratica rispetto agli altri organi di governo.

Le richiamate proposte dell'Associazione nazionale comuni italiani non si limitano alla previsione dell'estensione del numero dei mandati ma espongono la necessità di rivedere complessivamente la disciplina generale dello status di amministratore al fine di favorire la partecipazione democratica dei cittadini e per riconoscere il fondamentale ruolo svolto dai sindaci nel governo del paese in piena adesione al principio di pari dignità costituzionale degli enti costituenti la Repubblica.

La previsione di una specifica modifica legislativa sui limiti al numero di mandati amministrativi nell'immediatezza di una scadenza elettorale, priva di un qualsiasi interlocuzione preliminare con il sistema delle Autonomie locali, è sconveniente per lo stesso legislatore regionale che, per primo, dovrebbe affrontare complessivamente la materia dell'ordinamento degli enti locali anche al fine di definire il quadro sistemico istituzionale territoriale. Si pensi soltanto al travagliato percorso del Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna.

Per quanto sopra, il Consiglio delle autonomie locali chiede con vigore un rinvio dell'iter di approvazione della presente proposta di legge al fine di aprire una riflessione ed un confronto più ampio e approfondito sullo status degli amministratori locali della Sardegna teso a dare sicurezza e giusta considerazione dell'enorme impegno democratico dimostrato anche nella straordinarietà delle emergenze tutt'oggi presenti.

Per quanto sopra, il Consiglio delle autonomie locali a maggioranza esprime parere negativo sulla proposta di legge n. 314 (Interventi vari in materia di enti locali).

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Modifiche alla legge regionale n. 3 del 2009 in materia di durata del mandato del sindaco

1. Il comma 17 dell'articolo 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è sostituito dal seguente:

"17. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi.

Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi."

Art. 2

Norma finanziaria

1. Dall'applicazione della presente legge non derivano nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Art. 3

Entrata in vigore

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

TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1

Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 in materia di durata del mandato del sindaco

1. Dopo l'articolo 1 della legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4 (Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie), è inserito il seguente:

"Art. 1 bis (Durata del mandato del sindaco. Limitazione dei mandati)

1. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è consentito un numero massimo di quattro mandati consecutivi.

2. Ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi.

3. È altresì consentito un numero massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti."

Art. 1 bis

Modifiche alla legge regionale n. 3 del 2009

1. Il comma 17 dell'articolo 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è abrogato.

Art. 2

Norma finanziaria

(identico)

Art. 3

Entrata in vigore

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