

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 430

presentata dal Consigliere regionale
DEDONI

il 22 ottobre 2012

Norme sul riordino delle province

RELAZIONE DEL PROPONENTE

Premessa

Il 6 maggio 2012 si sono svolti in Sardegna cinque referendum (uno consultivo, quattro abrogativi), che hanno sancito la volontà del corpo elettorale di abolire tutte le province della Sardegna: le quattro cosiddette "storiche" (Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano), e le quattro aggiunte con la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9. È stata poi approvata la legge regionale n. 11 del 2012 che rinviava ad una successiva legge il compito di procedere al riordino generale delle autonomie locali e disponeva il transitorio affidamento delle funzioni amministrative provinciali agli organi in carica, in vista della soppressione di tutte le province.

La presente proposta mira a tradurre in legge la volontà espressa dagli elettori attraverso i referendum, individuando una soluzione che coniughi detta volontà col complessivo contesto ordinamentale entro il quale il Consiglio regionale è chiamato a legiferare.

1. Alla base della spinta verso l'abolizione delle province c'è una serie di elementi che vale la pena in questa sede richiamare brevemente. Le polemiche sulla persistenza della utilità di questa istituzione si sono ciclicamente riproposte con alterno vigore sin dalla redazione della Costituzione repubblicana, passando, nei primi anni '70 del secolo scorso, attraverso l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e la revisione del titolo V della Costituzione (all'inizio di questo secolo).

Il legislatore statale, e ancor più quello regionale, non hanno mai trovato la forza di giungere alla sua soppressione. Quando hanno potuto ne hanno anzi incrementato il numero e allo scopo di giustificare l'esistenza, hanno introdotto nel corso degli anni un numero sempre maggiore di competenze; il nuovo titolo V ha dato alle province un nuovo smalto costituzionale.

Nondimeno, al di là dell'atteggiamento conservatore del mondo politico istituzionale, il dibattito si è tutt'altro che sopito, per esplodere in concomitanza dell'aumento della sensibilità dei cittadini verso il tema dei "costi della politica". Le province oggi ne sono percepite, unitamente alla questione

del numero dei parlamentari e dei consiglieri regionali e delle ingenti spese connesse alla vita delle rappresentanze parlamentari (emolumenti, vitalizi, spese dei gruppi), come uno dei capitoli più significativi.

Si riportano di seguito alcuni dati, forniti dalle stesse province, che rivestono un certo interesse. Essi si riferiscono al triennio 2009-2011, e sono relativi ai costi degli organi dei diversi enti, e al rapporto tra trasferimenti regionali e statali.

PROVINCE DELLA SARDEGNA - ANNI 2009 - 2010 - 2011			
PROVINCE	COSTI POLITICA		
	2009	2010	2011
CAGLIARI	1.164.052,15	884.903,96	1.039.118,09
CARBONIA IGLESIAS	345.260,02	372.565,90	355.268,98
MEDIO CAMPIDANO	807.536,52	699.358,82	761.949,97
OGLIASTRA	861.818,31	656.572,35	719.579,77
ORISTANO	1.205.957,11	994.302,97	1.048.935,93
NUORO	611.514,13	534.142,41	525.166,14
OLBIA TEMPIO	1.001.602,09	816.679,70	857.781,38
SASSARI	1.402.693,03	1.063.619,83	1.143.020,62
TOTALI	7.400.433,36	6.022.145,94	6.450.820,88

PROVINCE DELLA SARDEGNA - ANNI 2009 - 2010 - 2011						
PROVINCE	FONDO UNICO RAS			SPETTANZE STATALI		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
CA	17.487.099,99	18.072.896,19	17.515.321,38	7.311.526,11	6.775.439,73	5.933.500,30
CI	6.770.507,96	6.975.208,03	6.740.420,65	1.916.048,32	1.907.665,77	1.430.126,06
MC	6.082.051,74	6.263.352,09	6.051.782,63	1.380.354,17	1.217.289,29	1.053.647,52
OGL	7.544.531,62	7.773.774,16	7.511.453,18	2.719.424,89	2.576.809,67	1.955.619,64
OR	4.941.730,20	5.101.968,22	4.935.493,38	9.845.080,75	9.836.926,72	7.661.292,56
NU	7.284.967,05	7.589.573,20	7.388.949,18	6.814.596,06	6.451.505,55	5.054.603,38
OT	7.701.631,21	7.925.038,70	7.653.786,87	3.444.235,68	3.594.855,87	2.751.124,82
SS	11.887.480,23	12.298.189,41	11.902.792,73	5.955.127,19	5.862.112,19	4.880.009,91
TOT	69.700.000,00	72.000.000,00	69.700.000,00	39.386.393,17	38.222.604,79	30.719.924,19

2. Ben più significativi di quelli immediatamente connessi alla rappresentanza istituzionale sono tuttavia i costi strutturali (che purtroppo non sono disponibili in forma aggregata) e quelli in generale derivanti alla comunità dalla presenza di un livello istituzionale della cui scarsa utilità ormai sono in pochi a dubitare.

Il nostro Paese e la nostra Regione si dibattono da sempre sulla questione della razionalizzazione e semplificazione del sistema istituzionale e dello snellimento della burocrazia. Fa parte dell'esperienza comune la constatazione di quanto pesantemente questa incida nella vita dei cittadini-contribuenti; visti, pareri e documenti richiesti da parte delle amministrazioni pubbliche per l'emanazione

zione di provvedimenti amministrativi anche di infima importanza comportano un dispendio inaccettabile di risorse e un costo sociale non più sostenibile.

La presenza del livello provinciale contribuisce in misura significativa a complicare il sistema, cagionando intralci e aggravi procedurali non essenziali al suo funzionamento.

Si tratta in genere di passaggi di cui non sempre si capisce la necessità, ma che producono come unico risultato una perdita di tempo e di danaro per le amministrazioni comunali e per i privati interessati.

Ma anche dove la provincia esercita competenze proprie il quadro è desolante. Vi sono numerosi casi di competenze male o scarsamente esercitate: valga per tutti l'esempio dei modesti risultati prodotti nell'eliminazione e smaltimento dell'amianto, attività affidate in gran parte alle province e caratterizzate da tanti e tali passaggi, vincoli e autorizzazioni da aver scoraggiato per molti anni i privati a valersene, pregiudicandone gli effetti. Come spesso capita, una parte rilevante di risorse viene assorbita dai passaggi burocratici e dalle consulenze specialistiche, per una funzione che per lo più potrebbe essere egregiamente svolta, sulla base degli indirizzi della Regione, dalle aziende sanitarie o dai comuni.

3. Il tema della razionalizzazione e modernizzazione dell'apparato pubblico assume oggi una valenza cruciale per la sussistenza stessa del sistema democratico. Decenni di vessazione burocratica, a cui ha fatto da pendant un incremento della pressione tributaria, giunta oramai ai limiti della tollerabilità, hanno prostrato i cittadini i quali, vedendo nella politica l'elemento maggiormente colpevole dell'aumento esponenziale dei costi della pubblica amministrazione esprimono il loro malessere con l'arma dell'astensionismo e con una sempre più diffusa e forte ostilità nei confronti delle istituzioni.

Che la politica abbia le sue responsabilità è fuor di dubbio. Essa ha favorito e alimentato il proprio sottobosco, moltiplicando posti di potere e, corrispondentemente, centri di costo. Alle petizioni di principio hanno costantemente fatto seguito scelte non congruenti. Con una mano si adottano provvedimenti drastici di contenimento della spesa pubblica (con un prezzo assai oneroso a carico di cittadini e comuni), mentre con l'altra si procede alla creazione di nuovi soggetti istituzionali che portano con sé nuovi costi, stipendi elevati e benefit a favore di particolari categorie (si pensi agli alti gradi della burocrazia e ai manager pubblici); oppure si ampliano artatamente i margini per il conferimento di incarichi e consulenze; o si fa largo uso della discrezionalità amministrativa per un uso non imparziale della funzione pubblica.

Tutto questo all'insegna di un'ampia esclusione di responsabilità e di un atteggiamento ostile nei confronti del cittadino. Nell'ambito di quella stessa amministrazione che è così puntuale nel pretendere che il privato adempia ai suoi obblighi, raramente si registra altrettanta solerzia nei confronti del cittadino-contribuente. L'atteggiamento è anzi in genere di tipo persecutorio, laddove dovrebbero prevalere gli aspetti di collaborazione e "pedagogici", soprattutto quando il privato si trova di fronte adempimenti che risultano di difficile comprensione anche per soggetti di medio livello culturale.

Insomma, si è contribuito in misura rilevante a trasmettere un'immagine della pubblica amministrazione quale fonte di clientele e di assistenzialismo, quando non di malaffare. Da quell'apparato, che si regge sul gettito fiscale, dal quale il cittadino si aspetterebbe legittimamente di trovare sostegno e aiuto a risolvere i problemi, viene spesso una risposta di malanimo e di non collaborazione.

4. In questo contesto, non ha più senso rivendicare a sostegno del mantenimento delle province valori come quello dell'autonomia locale o della rappresentanza dei territori. Si rischia anzi di ottenere l'effetto contrario, giacché si finisce per fornire argomenti proprio a coloro che quei valori vorrebbero cancellare.

Accomunare un livello istituzionale superato come le province alla posizione di soggetti "originari", addirittura preesistenti allo Stato come i comuni, o a quella delle regioni, e in particolare all'autonomia speciale della Sardegna, che garantiscono quella pluralità istituzionale che rappresenta il più efficace argine contro progetti autoritari equivale a indebolire enormemente le ragioni della salvaguardia del sistema costituzionale. Fare una battaglia di conservazione o di autoconservazione in disprezzo della volontà popolare, esibire un sistema istituzionale tetragono ad ogni evoluzione e cambiamento significa oggi, stante il clima di esasperazione esistente tra i cittadini, assestare un colpo durissimo alla tenuta del sistema democratico, spianando la strada a soluzioni istituzionali a più basso grado di democrazia e di partecipazione, ma finalmente in grado di prendere decisioni, e perciò più gradite all'opinione pubblica.

La sensazione è infatti che si sia arrivati a un punto di rottura, e che non vi sia più la possibilità di procrastinare questa situazione senza mettere a repentaglio la sussistenza stessa delle istituzioni. La forte risposta ai referendum del 6 maggio, che sarebbe stata numericamente ancora più significativa se non fosse stato per la dilagante sfiducia nelle istituzioni stesse, che ha finito per investire anche gli istituti di democrazia diretta, le cui indicazioni sono state sovente vanificate dall'ignavia o dalla protervia della politica.

Di qui l'urgenza di adottare provvedimenti chiari e comprensibili, non viziati da ambiguità. Anche per superare rapidamente la legge n. 11 del 2012 che, affidando la gestione della fase transitoria ai medesimi organi delle province, i quali, sia detto per inciso, hanno interpretato la legge come proroga del mandato, continuando a comportarsi come se i referendum non ci fossero stati, spingendosi financo a bandire concorsi e a ipotizzare modifiche di piante organiche, ha veicolato l'idea che il Consiglio regionale abbia voluto calpestare la volontà popolare.

5. Nel perseguire l'obiettivo di dare attuazione alla volontà espressa dagli elettori di sopprimere l'istituzione "provincia" in Sardegna, non si può ovviamente prescindere dal quadro giuridico-costituzionale nel quale anche la Sardegna è inserita e che fissa alcuni limiti.

Lo Statuto prevede in capo alla Regione una potestà legislativa piena, o primaria, in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (articolo 3, comma 1, lettera b)).

Agli enti locali è dedicato specificamente il titolo V dello Statuto; in particolare, l'articolo 43 dispone che "1. Le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali. 2. Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum".

Tre province sono indicate direttamente ed espressamente dalla norma statutaria. Questo significa che tali enti vanno considerati alla stregua di figure di rilevanza statutaria, e quindi di rilevanza costituzionale. È questa la ragione per la quale il quesito referendario ad esse relativo aveva carattere consultivo, non essendo ipotizzabile nella specie un referendum abrogativo.

Alle tre province a pieno titolo storiche, perché anche la formulazione della norma statutaria rimanda ad un processo di riconoscimento di entità preesistenti all'ordinamento statutario, si sono poi aggiunte:

- la Provincia di Oristano, a seguito della legge 16 luglio 1974, n. 306, evidentemente basata sul primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, a norma del quale "il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito di una regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa Regione";
- le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, istituite con legge regionale 12 luglio 2001, n. 9, attraverso un procedimento che ha comportato, inevitabilmente, la ridefinizione e la modifica delle circoscrizioni delle province già funzionanti, in conformità al secondo comma dell'articolo 43 dello Statuto.

Com'è noto, l'istituzione di queste nuove 4 province ad opera del legislatore regionale finì davanti alla Corte costituzionale, su ricorso diretto del Governo. Nel ricorso si lamentava la violazione dell'articolo 3, primo comma, lettera b), dello Statuto regionale, il quale, anche nella formulazione conseguente alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 1993 (che parla di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"), non comprenderebbe l'istituzione di nuove province, ma semplicemente "la mera organizzazione degli enti territoriali".

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 230/2001, respinse la questione di legittimità costituzionale.

Centrale, nel ragionamento della Corte, il richiamo all'articolo 116 della Costituzione che riconosce (anche) alla Sardegna "forme e condizioni particolari di autonomia" secondo lo statuto speciale adottato con legge costituzionale, statuto al quale il giudice delle leggi annette "forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel titolo V della parte II della Costituzione"; e, soprattutto, il fatto che la competenza ridefinita dalla legge costituzionale n. 2 del 1993 fosse visibilmente più ampia di quella contenuta nella versione originaria dello Statuto: appunto, "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", al posto di "circoscrizioni comunali".

Lo scopo, del resto, della legge costituzionale del 1993, era stato proprio quello di equiparare l'autonomia delle altre 4 regioni "speciali" a quella siciliana in tema di enti locali; senza contare che, nel caso della Sardegna, una interpretazione restrittiva dell'articolo 3, primo comma, lettera b), avrebbe finito per depotenziare irragionevolmente la facoltà già riconosciuta alle leggi regionali dall'articolo 43 dello Statuto, in materia di modifica delle circoscrizioni provinciali.

In definitiva, per la Corte, "la competenza ... in materia di ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni comprende anche l'istituzione di nuove province: istituzione che - contrariamente a quanto adombrato con secondo motivo di ricorso - non comporta alcuna conseguenza sull'organizzazione amministrativa dello Stato", in considerazione del fatto che "non è infatti stabilito alcun nesso necessario tra l'istituzione di una provincia e la creazione di uffici statali decentrati su scala corrispondente (...) 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".

È dunque evidente la differente collocazione normativa delle province storiche e di quelle istituite successivamente.

Solo le prime hanno un rango direttamente costituzionale, e l'unica attività disponibile per il legislatore regionale (o statale), è quella di modificare le circoscrizioni, di istituire nuove province, di integrare il "panel" statutario, aggiungendo appunto nuovi enti provinciali. Viceversa, l'eventuale soppressione delle tre province di Cagliari, Nuoro e Sassari richiede un procedimento di modifica dello Statuto, che non appartiene alla competenza del solo legislatore regionale, né può essere definito dal legislatore statale al di fuori delle procedure "rinforzate" di cui all'articolo 138 della Costituzione.

La constatazione della Corte secondo la quale non esiste "alcun nesso necessario tra l'istituzione di una provincia e la creazione di uffici statali decentrati su scala corrispondente" dovrebbe servire a tacitare coloro i quali hanno prospettato conseguenze dirette su questo versante a seguito dell'abolizione.

Questa premessa appare utile per inquadrare le problematiche giuridico-costituzionali sottese al problema della soppressione, e in particolare per capire fino a che punto una riforma regionale delle autonomie locali potrebbe spingersi nell'operare una sistemazione innovativa del segmento delle province.

L'analisi non può che partire dalla vicenda referendaria, e dai suoi rapporti con l'assetto statutario prima ricordato.

Nessun dubbio si pone per la piena legittimità, efficacia e forza vincolante per il legislatore regionale del referendum abrogativo sulle province "nuove", previste dalla legge regionale n. 9 del 2001. L'oggetto del referendum era rappresentato da una legge regionale, la cui abrogazione non ha alcun riflesso, se non quello di richiedere una ridefinizione delle circoscrizioni provinciali ai sensi dell'articolo 43, secondo comma dello Statuto sul sistema statutario degli enti locali; non oltrepassa, dunque, lo spazio di manovra del decisore politico regionale, giacché anche la legge di modifica delle circoscrizioni provinciali appartiene interamente alla competenza locale.

Più complessa è indubbiamente la valutazione sul referendum consultivo sulle cosiddette province storiche.

La legge regionale n. 48 del 1986 ha integrato le ipotesi di referendum previste dalla precedente normativa del 1957, aggiungendo (per quello che interessa in questa sede) un referendum consultivo, "per esprimere il parere, prima della loro approvazione, su progetti di legge o atti o provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta regionale", e un referendum (sempre consultivo) "per esprimere il parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale". In questa fattispecie rientra il quesito in questione.

Quale valore attribuire dunque ad esso?

Fermo restando che, in quanto consultivo, il referendum non produce alcun effetto giuridico vincolante sulle scelte del legislatore regionale, è indubbio che si è creato un condizionamento di tipo politico-sociale. Tuttavia, per abrogare le province storiche e dare piena attuazione alla volontà incontrovertibilmente espressa dal corpo elettorale, occorrerà attendere la revisione dello Statuto, giacché solo il legislatore costituzionale può eliminare del tutto l'ente provinciale dall'ordinamento giuridico della Sardegna. Una norma statutaria speciale, che è norma costituzionale, incontrerebbe il solo limite dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, e non è certo sostenibile che l'esistenza delle province appartenga a questo nucleo duro e immodificabile dell'assetto costituzionale, anche se occorrerebbe espungere l'ente intermedio anche dal titolo V della Costituzione.

Per quanto invece attiene al profilo della organizzazione istituzionale e delle funzioni delle province, su di esso pendono in questo momento normative statali che incidono fortemente sull'assetto di questi enti (i recenti decreti legge varati dal Governo Monti); anche in questo caso, sono in corso giudizi di costituzionalità, che hanno ad oggetto la legittimità della scelta statale di ridimensionare fortemente il ruolo operativo delle province, e di trasformare il carattere rappresentativo degli organi di vertice.

Sul punto, tuttavia, la normativa statale non rappresenta un vincolo stretto e insuperabile dalla competenza primaria della Regione.

Contenuto della proposta

La proposta, dati i vincoli costituzionali sopra richiamati, disciplina un nuovo assetto complessivo delle province, con la previsione delle sole quattro province storiche, le cui funzioni vengono sensibilmente ridimensionate, così da giungere ad un risultato il più vicino possibile all'esito referendario.

Assetto territoriale

Il nuovo assetto si basa sulle delimitazioni delle circoscrizioni territoriali precedenti alla istituzione delle province "regionali" del 2001, ma può approdare ad un esito differente. Su questo punto è prevista la possibilità del pronunciamento entro centoventi giorni dall'approvazione della legge, dei

comuni o di gruppi di comuni, che attraverso il Consiglio delle autonomie locali (CAL) possono formulare (entro i successivi trenta giorni) al Consiglio regionale proposte di un differente assetto territoriale, mantenendosi entro determinati limiti minimi di territorio e abitanti, e ferma restando la continuità del territorio; il Consiglio regionale provvede poi in via definitiva sull'assetto territoriale.

In caso di inerzia del CAL provvede senz'altro il Consiglio regionale entro ulteriori trenta giorni.

Viene introdotta una procedura semplificata basata sul "silenzio assenso" dei comuni, i quali si pronunceranno con una deliberazione del consiglio comunale solo se ritengono necessario confermare la loro appartenenza ad una determinata provincia o chiedere di far parte di una diversa. Oltre alla deliberazione del consiglio comunale in essi si potrà anche fare ricorso al referendum, secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e purché entro il termine di centoventi giorni di cui sopra. La scelta di andare a far parte di una diversa provincia potrà essere effettuata dai comuni anche in un momento successivo.

Restano per il momento inalterate le circoscrizioni amministrative (per esempio delle ASL o relative a funzioni dello Stato) o elettorali che coincidono con il territorio delle attuali province.

Funzioni

Vengono mantenute in capo alle province le funzioni in materia di:

- a) raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione (articolo 5, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 9 del 2006);
- b) pianificazione territoriale di livello provinciale (articolo 5, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2006).

Le altre funzioni vengono riallocate in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza: vengono trasferite ai comuni tutte le funzioni che essi sono in grado di gestire (come l'edilizia scolastica e le politiche sociali), mentre vengono attribuite alla Regione o ad altri enti quelle che, per loro natura o per la dimensione degli interessi coinvolti, mal si prestano ad essere amministrare in maniera efficace ed efficiente a livello locale (per esempio, viabilità sovracomunale e politiche del lavoro).

Inoltre, poiché le funzioni affidate alle province nel corso dei decenni sono in numero molto elevato, viene affidato alla Giunta regionale il compito di presentare, entro un termine preciso, un disegno di legge con cui si individuano:

- le funzioni (ricadenti nelle materie che lo Statuto o la Costituzione attribuiscono alla competenza regionale), anche attribuite specificamente a singole province, da trasferire ai comuni o alla Regione;
- le risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni da trasferire e a quelle che restano in capo alle province;
- i rapporti pendenti e le modalità di successione in tali rapporti; le modalità di accorpamento, fusione degli organismi strumentali delle attuali province (ad esempio società in house ecc.) che restano in capo alle nuove province, la cessione delle eventuali quote di partecipazione in società, nonché le modalità di "estinzione" degli organismi strumentali relativi allo svolgimento di funzioni che non appartengono più alla provincia.

La proposta di legge, oltre al criterio della dimensione e alla natura della funzione (si pensi, ad esempio, all'individuazione dei siti per lo smaltimento dei rifiuti di amianto di cui all'articolo 4 della legge regionale n. 22 del 2005, oppure della rete stradale di livello provinciale), contiene ulteriori criteri e principi cui il disegno di legge della Giunta deve ispirarsi ai fini del trasferimento delle funzioni provinciali al comune o alla Regione (ad esempio il criterio del trasferimento di tutte le funzioni di or-

ganizzazione, realizzazione, gestione, manutenzione di opere; di tutte le funzioni di autorizzazione, certificazione, individuazione, elencazione).

Il disegno di legge della Giunta regionale, inoltre, individua i casi in cui organi della provincia (generalmente il presidente o un suo delegato) risultano componenti di conferenze, comitati, ecc. (ad esempio, la Conferenza provinciale sanitaria e socio-sanitaria di cui all'articolo 15 della legge regionale n. 10 del 2006; la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria, sociale e socio-sanitaria di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 23 del 2005) al fine di modificare le norme.

Per evidenti ragioni, nulla può disporre la Regione in ordine alle funzioni delle province derivanti da competenze dello Stato.

Organi di governo e sistema di elezione

La proposta prevede che gli organi della provincia siano esclusivamente il consiglio provinciale e il presidente; l'elettorato attivo e passivo compete ai soli sindaci.

I consigli provinciali sono composti da 20 consiglieri nelle province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti; da 15 consiglieri nelle province con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; da 10 consiglieri nelle province fino a 250.000 abitanti.

Per quanto attiene al sistema elettorale, si fa rinvio, *mutatis mutandis*, alla disciplina prevista per l'elezione del Consiglio delle autonomie locali. Il presidente viene eletto dal consiglio provinciale.

Disposizioni finanziarie

Il compito di presentare un disegno di legge di modifica del fondo unico degli enti locali e delle singole leggi che prevedono trasferimenti regionali per l'esercizio delle funzioni amministrative in relazione alle funzioni trasferite dalle province ai comuni e alla Regione è affidato alla Giunta regionale, che deve provvedere entro il 28 febbraio 2013.

Si prevede inoltre la quantificazione della spesa necessaria per far fronte alla riforma nel suo complesso.

Tempi della successione delle nuove province alle precedenti

La fase transitoria si articola come segue:

- a) soppressione degli organi delle attuali province entro il 28 febbraio 2013;
- b) nomina dei commissari straordinari, che dovrebbero insediarsi il 1° marzo 2013;
- c) trasferimento delle funzioni, del personale e dei rapporti giuridici attivi e passivi entro il 28 febbraio 2014;
- d) indizione delle elezioni dei consigli provinciali entro il 30 maggio 2014.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Riduzione del numero delle province e modifica delle circoscrizioni provinciali

1. Al fine di dare seguito all'esito del referendum regionale del 6 maggio 2012, in attuazione dell'articolo 43 dello Statuto speciale, dell'articolo 114 della Costituzione e dei principi di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 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), le province della Regione sono Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari.

2. Salve eventuali modifiche apportate con la procedura di cui gli articoli successivi, le circoscrizioni territoriali delle quattro province corrispondono a quelle antecedenti alla data di entrata in vigore della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio) e dello schema di nuovo assetto provinciale, approvato dal Consiglio regionale con provvedimento regionale 31 marzo 1999 (L.R. 2 gennaio 1997, n. 4 - Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali. Schema di nuovo assetto provinciale approvato dal Consiglio regionale il 31 marzo 1999), pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) n. 11 del 9 aprile 1999.

Art. 2

Schema di assetto alternativo delle circoscrizioni provinciali

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Consiglio delle autonomie locali di cui alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie lo-

cali e della Conferenza permanente Regione - enti locali), propone al Consiglio regionale uno schema di assetto delle quattro circoscrizioni provinciali alternativo rispetto a quello di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Lo schema di cui al comma 1 rispetta i seguenti parametri:

- a) il numero delle province non può essere superiore a quattro;
- b) è rispettata la continuità territoriale delle circoscrizioni provinciali;
- c) la dimensione territoriale delle circoscrizioni provinciali non è inferiore a 2.500 chilometri quadrati;
- d) la popolazione residente non è inferiore a 150.000 abitanti.

3. Lo schema è predisposto attraverso il coordinamento tra il Consiglio delle autonomie locali e i comuni interessati, ed è pubblicato nel BURAS entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3

Inserimento in altra provincia

1. Entro venti giorni dalla prima pubblicazione nel BURAS dello schema di cui all'articolo 2, i soli comuni che, in base allo schema proposto dal Consiglio delle autonomie locali, sono interessati da variazioni di appartenenza alla provincia rispetto all'assetto di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 1° luglio 2002, n. 10 (Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4), come da ultimo modificato dalla legge regionale 13 ottobre 2003, n. 10 (Ridelimitazione delle circoscrizioni provinciali), possono optare, con deliberazioni dei rispettivi consigli comunali, adottate a maggioranza dei due terzi, per l'inserimento in altra provincia, qualora i rispettivi territori siano confinanti con una o più province tra quelle indicate nello schema proposto dal Consiglio delle autonomie locali o tra quelle delimitate ai sensi dell'articolo 1, comma 2.

2. L'inserimento in altra provincia può essere richiesto anche da comuni il cui territorio non si trova al confine tra due province, purché identi-

che deliberazioni siano adottate, entro il medesimo termine di cui al comma 1, da altri comuni la cui adesione all'iniziativa garantisca la continuità territoriale delle province e purché le circoscrizioni provinciali risultanti dalle loro deliberazioni rispondano ai requisiti di cui all'articolo 2.

3. Per le finalità di cui ai commi 1 e 2 il Consiglio delle autonomie locali promuove e coordina gli accordi tra i comuni interessati anche attraverso modifiche dello schema di cui all'articolo 2; in caso di inerzia del Consiglio delle autonomie locali provvede la Giunta regionale in via sostitutiva.

4. Trascorso il termine di cui al comma 1, si intende deliberata l'adesione dei comuni alla provincia indicata nello schema predisposto dal Consiglio delle autonomie locali e pubblicato nel BURAS.

Art. 4

Referendum delle popolazioni interessate

1. Qualora i consigli comunali abbiano deliberato senza le maggioranze indicate all'articolo 3, comma 1, si può procedere a referendum consultivo delle rispettive popolazioni, sulla base della disciplina prevista dai rispettivi statuti comunali.

2. Il quesito da sottoporre a referendum è espresso con la formula: "Volete voi che il comune ... faccia parte della provincia denominata ... comprendente i territori dei comuni di ..., secondo lo schema di cui al n. ... del BURAS del gg/mm/aaaa o della provincia denominata ... comprendente i territori dei comuni di ... ?".

3. Qualora il territorio del comune nel quale si procede a referendum risulti confinante con più di una provincia, le opzioni di cui al comma 2 corrispondono al numero delle province limitrofe.

4. In ogni caso, a pena di inammissibilità, le opzioni del quesito di cui ai commi 2 e 3 devono rispettare i parametri di cui all'articolo 2, comma 2.

5. Per quanto non espressamente previsto nella presente legge o negli statuti comunali si ap-

plicano, in quanto compatibili, gli articoli 4, 5 e 7 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (Referendum popolare in applicazione degli articoli 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna) e successive modifiche ed integrazioni.

Art. 5

Svolgimento dei referendum

1. I referendum sono indetti dai sindaci dei comuni interessati e si svolgono entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 3, comma 1.

2. Ai referendum si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui agli articoli 22, primo comma, 23, secondo, sesto, settimo ed ottavo comma, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38 della legge regionale 30 ottobre 1986, n. 58 (Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni). Ove tali norme prevedano quesiti e voti affermativi e negativi il riferimento deve intendersi alle formule alternative poste in votazione.

Art. 6

Riassetto delle circoscrizioni provinciali

1. Entro dieci giorni dallo svolgimento del referendum il sindaco ne comunica l'esito al Presidente della Regione, il quale proclama il risultato del referendum per ciascun comune e trasmette i risultati alla presidenza del Consiglio delle autonomie locali.

2. Il Consiglio delle autonomie locali, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, individuate le eventuali variazioni, rispetto allo schema pubblicato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, risultanti dalle deliberazioni dei comuni o dall'esito dei referendum, procede alla elaborazione dello schema definitivo e lo trasmette alla Giunta regionale.

3. La Giunta regionale entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2, in seguito alla verifica della conformità dello schema trasmesso dal Consiglio delle autonomie locali al rispetto dei parametri di cui all'articolo 2, comma

2, delibera l'approvazione dello schema definitivo e lo trasmette al Consiglio regionale.

4. Qualora la Giunta rilevi il mancato rispetto dei parametri di cui all'articolo 2, comma 2, trasmette lo schema al Consiglio delle autonomie locali il quale provvede entro quaranta giorni a concludere la procedura di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6, commi 1 e 2, al fine di modificare lo schema.

5. Conclusa la procedura di cui al comma 4, il Consiglio delle autonomie locali trasmette il nuovo schema alla Giunta regionale la quale procede ai sensi del comma 3.

6. Il Consiglio regionale entro dieci giorni dalla trasmissione della deliberazione di cui al comma 3 o, alternativamente, della deliberazione adottata ai sensi del comma 4, approva una legge che modifica le circoscrizioni delle quattro province secondo le delimitazioni contenute nella delibera medesima.

Art. 7

Organi provinciali

1. Sono organi della provincia il consiglio provinciale e il presidente della provincia.

2. I consigli provinciali sono composti da 20 consiglieri, compreso il presidente, nelle province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti; da 15 consiglieri, compreso il presidente, nelle province con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; da 10 consiglieri, compreso il presidente, nelle province fino a 250.000 abitanti.

3. Il presidente della provincia è eletto dal consiglio provinciale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

4. Al presidente della provincia e ai consiglieri provinciali è corrisposto il solo rimborso delle spese sostenute per l'attività istituzionale.

Art. 8

Elezioni del consiglio provinciale

1. Sono elettori del consiglio provinciale ed eleggibili alla carica di consigliere provinciale i

sindaci dei comuni ricadenti nel territorio delle provincia.

2. Ciascun sindaco può esprimere una sola preferenza.

3. Risultano eletti alla carica di consigliere provinciale, nei limiti dei seggi disponibili, i sindaci che hanno riportato il maggior numero di preferenze.

4. Per quanto non espressamente previsto nella presente legge si applicano, in quanto compatibili, l'articolo 3, commi 2, 3 e 4, e l'articolo 4 della legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali).

Art. 9

Funzioni

1. In seguito al riordino di cui agli articoli 6 e 7, le province esercitano le seguenti funzioni:

- a) raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;
- b) predisposizione ed adozione, ferme restando le competenze dei comuni, degli atti di pianificazione territoriale di livello provinciale ai sensi della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio), e successive modificazioni.

2. Le funzioni di cui all'articolo 65 della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), in materia di rete stradale regionale sono attribuite a una società di capitali, interamente detenuta dalla Regione autonoma della Sardegna. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite le modalità di costituzione e funzionamento della predetta società e quelle inerenti al trasferimento del personale, delle amministrazioni provinciali e della Regione, con le garanzie dell'articolo 2112 del Codice civile e con trattamento economico non inferiore a quello corrisposto dall'ente di provenienza.

3. Le competenze di programmazione delle rete scolastica sono attribuite alla Regione, che le esercita tenuto conto di quanto previsto dal

comma 1, lettera a).

4. I compiti in materia di gestione di edilizia scolastica per le scuole secondarie e di secondo grado sono attribuiti ai comuni in cui hanno sede gli edifici.

5. Tutte le funzioni in materia di lavoro, servizi all'impiego, formazione professionale, sono attribuite alla Regione che le esercita mediante l'Agenzia del lavoro organizzandone i servizi in forma decentrata nel territorio regionale mediante la cooperazione coi comuni o le loro forme associate e utilizzo delle relative strutture; con disegno di legge della Giunta regionale, da presentare entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge si provvede al riordino dell'agenzia e dei servizi ad essa attribuiti.

Art. 10

Riordino delle funzioni attribuite dalla Regione alle province

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, entro trenta giorni dall'approvazione della presente legge la Giunta regionale presenta un disegno di legge per il riordino ed il conferimento dei compiti già attribuiti alle province dalle leggi regionali e dalle stesse svolte, secondo i seguenti criteri:

- a) attribuzione ai comuni di tutti i compiti di gestione di servizi, realizzazione e manutenzione di opere, autorizzazione, certificazione, individuazione, elencazione, salvo che per la dimensione e l'incidenza sull'intera comunità regionale non sia necessario attribuirli alla Regione mediante espressa disposizione di legge;
- b) attribuzione alla Regione di tutti i compiti di programmazione di area vasta ancorché non riguardino l'intero territorio regionale, salvo quelli che è possibile attribuire ai comuni per l'esercizio in forma associata secondo ambiti territoriali adeguati.

2. Si applicano i principi dettati dall'articolo 2 della legge regionale n. 9 del 2006 per il conferimento dei compiti agli enti locali, anche tenendo conto delle funzioni amministrative che lo Stato, nelle materie di propria competenza esclusiva, trasferisce ai comuni in attuazione

dell'articolo 17, commi 6 e 7, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini).

3. Il disegno di legge di cui al comma 1 prevede, secondo i criteri di cui al presente articolo, il completo trasferimento ai comuni di compiti di gestione ed amministrativi ancora esercitati dalla Regione, anche mediante adeguamento della vigente normativa sulle forme associate tra comuni.

4. È abrogato l'articolo 5 della legge regionale n. 9 del 2006.

Art. 11

Risorse e personale

1. Con il disegno di legge di cui all'articolo 10 si disciplina l'assegnazione del personale delle province, secondo i seguenti criteri:

- a) attribuzione alle province del solo personale necessario all'esercizio delle funzioni ad esse attribuite ed il supporto degli organi istituzionali previsti;
- b) assegnazione del restante personale ai comuni rientranti nel territorio della provincia di originaria appartenenza o alla Regione in base alle funzioni a ciascuno attribuite;
- c) facoltà di opzione in base a criteri di anzianità e appartenenza a nucleo familiare;
- d) facoltà di richiedere l'assegnazione ad ente diverso di quello di naturale destinazione in base ai criteri individuati.

2. Col disegno di legge di cui all'articolo 10 sono individuati i criteri di dettaglio, i procedimenti e gli atti amministrativi che la Regione adotta per assicurare l'intesa con gli enti locali interessati e con le organizzazioni sindacali, le modalità per definire le tabelle di equiparazione fra le professionalità previste dai contratti collettivi e dagli ordinamenti dei diversi enti e determinare le singole assegnazioni.

3. Col disegno di legge di cui all'articolo 10 si provvede alla redistribuzione dei vincoli del patto di stabilità territoriale interno con invarianza del contributo complessivo e alla rimodulazione

delle tabelle organiche degli enti interessati dalle assegnazioni, ferma restando la spesa complessiva per il personale.

4. Il disegno di legge di cui all'articolo 10 disciplina l'assegnazione dei beni appartenenti alle province in base ai seguenti criteri:

- a) attribuzione dei beni serventi alla attività degli organi e degli uffici delle province come istituite per effetto della presente legge alle medesime province; attribuzione dei beni destinati all'esercizio di funzioni trasferite, quali edifici scolastici, strade e simili, all'ente cui è attribuita la funzione;
- b) assegnazione di altri beni ai comuni, anche per essere destinati a forme di gestione associata fra enti locali, quando necessari per l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite o su richiesta degli stessi comuni quando ne sia garantita la destinazione continuativa a funzioni o servizi di utilità pubblica e l'effettiva capacità di gestione;
- c) attuazione di un programma gestito dalla Regione per la dismissione e la cessione dei restanti beni a privati, in applicazione dei criteri e delle procedure previste dalla legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali), i cui proventi sono destinati agli enti locali.

5. Con l'istituzione delle province per effetto del riordino previsto dalla presente legge, nel Fondo unico regionale per gli enti locali di cui all'articolo 10, comma 1, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), qualora non sia ancora intervenuta la disciplina regionale di riforma delle entrate degli enti locali, è ridotta dell'80 per cento la quota destinata alle province ed è corrispondentemente incrementata la quota destinata ai comuni; alla distribuzione ditale incremento fra gli stessi si provvede, secondo criteri di differenziazione ed adeguatezza, in modo da assicurare la gestione delle funzioni ad essi attribuite per effetto della presente legge.

Art. 12

Norme transitorie

1. Il 28 febbraio 2013 gli organi di governo delle province sarde in carica alla data di entrata in vigore della presente legge cessano dalle loro funzioni e in loro vece subentra un commissario

nominato ai sensi del comma 4.

2. Entro il 28 febbraio 2013 il Consiglio regionale approva il disegno o i disegni di legge di cui all'articolo 10.

3. Entro il 28 febbraio 2014 sono trasferite le funzioni, il personale e i rapporti giuridici attivi e passivi, secondo quanto disposto dalle leggi di cui al comma 1.

4. Per le finalità di cui al comma 1 il Presidente della Regione nomina un commissario straordinario per ciascuna delle otto province sciolte, con il compito di provvedere all'amministrazione ordinaria dell'ente, anche attraverso l'esercizio delle funzioni non ancora trasferite ai sensi della presente legge, nonché di comunicare all'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica entro sessanta giorni dal suo insediamento:

- a) lo stato di consistenza dei beni mobili ed immobili, la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi;
- b) la situazione di bilancio;
- c) l'elenco dei procedimenti in corso;
- d) le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica.

5. Per quanto non previsto alla nomina del commissario si applica la legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 - Norme per le unioni di comuni e le comunità montane).

6. Entro il 30 maggio 2014 sono indette le elezioni dei quattro consigli provinciali secondo le modalità di elezione stabilite dalla presente legge.

7. Salvo che in caso di diversa disposizione, si continua a far riferimento alle delimitazioni territoriali delle otto province di cui alle leggi regionali 1° luglio 2002, n. 10 (Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4.) e n. 10 del 2003, in materia sanitaria, elettorale e, comunque, in tutti i casi in cui norme regionali fanno ad esse riferimento ai soli fini dell'individuazione degli ambiti territoriali.