



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

QUINDICESIMA LEGISLATURA

DOC. N. 13/XV/A

**Richiesta di parere sulla proposta di legge costituzionale
n. 3212 recante "Modifiche alla legge costituzionale 26
febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)"**

Approvato dalla Prima Commissione nella seduta del 10 novembre 2015

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

AGUS, Presidente e relatore - TUNIS, Vice presidente - MELONI, Segretario - BUSIA - CHERCHI Oscar - COSSA - DEMONTIS - DERIU - FLORIS

pervenuta il 17 novembre 2015

Col presente documento il Consiglio regionale è chiamato ad esprimere un parere su una proposta di modifica dello Statuto speciale di iniziativa parlamentare; l'articolo 54 dello Statuto prevede infatti che ogni progetto di modifica di iniziativa parlamentare o governativa sia trasmesso al Consiglio che può esprimere un parere entro due mesi.

Il documento n. 13 riguarda la proposta di legge costituzionale A.C. n. 3212, presentata alla Camera dei deputati su iniziativa del Deputato Francesco Sanna e altri (Modifiche alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 - Statuto speciale per la Sardegna), pervenuta al Consiglio il 26 ottobre 2015.

La Commissione ha iniziato l'esame nella seduta del 4 novembre 2015. Nella successiva seduta del 10 novembre 2015 ha stabilito di proporre all'Aula le considerazioni che seguono e ha nominato relatore il Presidente.

La proposta di legge costituzionale prevede la modifica degli articoli 27, 28, 43, 44 e 45 dello Statuto speciale (non relativi soltanto agli enti locali) e riguarda differenti aspetti dell'ordinamento regionale.

Secondo la Commissione la proposta contiene temi che potrebbero essere più opportunamente disciplinati con legge statutaria e temi che, invece, troverebbero una più adatta collocazione in legge regionale ordinaria nell'ambito degli indirizzi di politica regionale sugli enti locali. Altri temi ancora, dovrebbero essere coordinati in un più ampio disegno di revisione dello Statuto, senza il quale appaiono poco efficaci o non pienamente condivisibili.

A tal proposito si fa presente che nel mese di giugno 2014 la Commissione, all'unanimità, ha approvato una risoluzione (n. 3 "Sul percorso delle riforme"), successivamente presentata e approvata in Aula (il 23 luglio 2014), con la quale si è stabilito di avviare un organico percorso di riforme che prevede, tra gli altri aspetti, anche un confronto e un coordinamento tra Consiglio, Giunta e parlamentari sardi o eletti in Sardegna, ai fini della revisione dello Statuto speciale.

Sulla base di tali premesse la Commissione, ribadendo quanto espresso nella risoluzione n. 3, ritiene che i contenuti della proposta A.C. n. 3212 debbano essere discussi in un più ampio e organico percorso di riforma dello Statuto speciale che coinvolga in modo più adeguato le forze politiche presenti in Consiglio, gli organi di governo regionali e i rappresentanti in Parlamento.

La Commissione ricorda ancora che la proposta A.C. n. 3212 è attualmente abbinata alla proposta di iniziativa del Consiglio regionale della Sardegna, adottata nel corso della XIV legislatura regionale e trasmessa alla Camera dei deputati il 2 ottobre 2013 (dove è classificata A.C. n. 1651 Cost.). Ritiene che tale ultima proposta meglio risponda alle esigenze attuali della Regione e che il testo da essa previsto debba essere preferito a quello su cui è ora richiesto il parere.

In proposito fa presente che il testo della proposta n. 1651 (di iniziativa regionale), per la parte relativa alla modifica dell'articolo 43 dello Statuto, eliminando gli espliciti riferimenti alle province che attualmente vincolano la legislazione regionale, consente di esercitare con maggiore autonomia la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ed è dunque attuale ed urgente. Per la parte relativa alla modifica dell'articolo 18 dello Statuto, con cui si prevede l'eventuale ampliamento fino a sei mesi della durata della legislatura regionale, è invece da ritenere non più attuale.

Pertanto raccomanda all'Aula di fare proprie le valutazioni prospettate: esprimendo parere contrario sulla proposta A.C. n. 3212; indicando nel testo della proposta A.C. n. 1651 il testo da approvare con le modifiche indicate. Contestualmente, ribadisce la necessità che il percorso delle riforme si svolga mediante un confronto ampio e approfondito tra tutte le forze politiche presenti in Consiglio; che le singole iniziative si muovano all'interno di una cornice unitaria anche attraverso il coordinamento delle attività del Consiglio e della Giunta e in sinergia con i parlamentari sardi o eletti in Sardegna per i temi di loro competenza.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3212

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FRANCESCO SANNA, MARCO MELONI, CANI, MARROCU, MURA,
PES, GIOVANNA SANNA, SCANU**

Modifiche alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3
(Statuto speciale per la Sardegna)

Presentata il 7 luglio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale ha ad oggetto diverse modifiche dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

La prima innovazione consiste nel trasferimento dell'esercizio del potere regolamentare dal consiglio regionale alla giunta, attraverso una modifica sostanziale all'articolo 27 dello Statuto.

La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha profondamente modificato la forma di governo regionale prevedendo l'elezione diretta del presidente della regione, determinando così un evidente rafforzamento, rispetto al passato, dell'esecutivo regionale. La stessa legge costituzionale non ha invece introdotto alcuna modifica allo Statuto nella parte in cui esso stabilisce la

competenza all'esercizio del potere regolamentare.

Rimane pertanto invariata ed in vigore l'originaria formulazione dell'articolo 27 dello Statuto, ove si prevede che « Il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla Regione ».

La Sardegna rimane così, insieme alla Valle d'Aosta, l'unica regione in cui in capo al consiglio sono accentrate sia la funzione legislativa sia quella regolamentare e nel cui ordinamento la giunta risulta sprovvista della titolarità di qualsiasi potere normativo secondario. Gli statuti delle altre regioni speciali, infatti, prevedono l'attribuzione all'esecutivo regionale di un potere regolamentare a seguito della riforma dell'articolo 121 della

Costituzione (operata con la legge costituzionale n. 1 del 1999). Per le regioni ordinarie è stabilito nella Costituzione che i consigli esercitino la sola funzione legislativa: dall'articolo 121 della Costituzione sono, infatti, state soppresse le parole « e regolamentari » e nel quarto comma è previsto che « Il Presidente della Giunta (...) promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali » mentre in precedenza questi erano promulgati al pari delle leggi.

La titolarità del potere regolamentare in capo all'organo consiliare rappresenta un'evidente anomalia poiché contrasta con le recenti linee evolutive del regionalismo italiano. Il passaggio da una forma di governo assembleare, ove il consiglio eleggeva al suo interno il presidente della giunta e gli stessi assessori, a una forma di governo con forti connotazioni presidenziali, ove il corpo elettorale elegge direttamente il presidente della regione il quale ha il potere di nominare e di revocare gli assessori, rende necessario il trasferimento dell'esercizio del potere regolamentare in capo alla giunta regionale.

Lasciare l'organo esecutivo privo di qualsiasi potere regolamentare rispetto al rafforzato ruolo assegnatogli dalle riforme costituzionali (e ormai alla terza legislatura regionale dopo il mutamento della forma di governo) non appare solo irragionevole e contraddittorio, ma reca anche gravi inconvenienti pratici. Difatti, da una parte il consiglio regionale ha utilizzato rarissimamente il potere regolamentare, verificandosi un uso ipertrofico dello strumento legislativo, caratterizzato dall'emanazione di leggi regionali dai contenuti assai dettagliati e, da un altro lato, si è assistito all'utilizzazione da parte della giunta regionale di atti dai vari *nomina juris*, caratterizzati dall'adozione collegiale e dai contenuti tipici del provvedimento attuativo regolamentare. L'attività amministrativa fondata su tali atti è sempre esposta a incertezza circa il rispetto del principio di legalità (spesso non esplicitando la legge regionale i criteri di un'anomala « delega amministrativa ») e circa la concorrenza della fonte regolamentare,

prevista dallo Statuto in capo a un altro organo.

L'attribuzione della potestà regolamentare alla giunta regionale consente, invece, di dotare l'ordinamento regionale di strumenti normativi agili e adeguati che consentano di dare pronta attuazione alla legislazione regionale e quest'ultima ne trarrebbe grande vantaggio potendosi esplicitare mediante disposizioni più snelle.

La presente proposta di legge costituzionale interviene poi sull'articolo 28 dello Statuto, attribuendo anche al consiglio delle autonomie locali il potere di iniziativa legislativa.

Di tale consesso si precisano le funzioni generali con il secondo comma del novellato articolo 44 dello Statuto, che recita: « Il Consiglio delle autonomie locali è l'organo di rappresentanza istituzionale dei comuni con funzioni consultive e di proposta ».

L'articolo 5 della proposta di legge costituzionale, sostituendo l'articolo 45 dello Statuto, ridefinisce il modo di intervento della legge regionale nella fusione dei comuni e nella creazione di nuovi, e istituzionalizza il parere del Consiglio delle autonomie locali, facendone uno degli elementi del procedimento legislativo rinforzato.

L'articolo 3 della proposta di legge costituzionale sostituisce la rubrica del titolo V dello Statuto, rinominandola « Rapporti tra la Regione e le autonomie locali » e l'articolo 4 elimina dall'articolo 43 dello Statuto l'esplicito riferimento alle tre province storiche della Sardegna (Cagliari, Nuoro e Sassari), sopprimendo così il vincolo che secondo alcuni interpreti renderebbe necessaria in quanto costituzionalizzata la presenza delle province nell'ordinamento degli enti locali dell'Isola.

La vicenda delle province sarde, come è noto, rispetto al quadro della tripartizione provinciale che caratterizzava il tempo in cui fu scritto lo Statuto ha subito fondamentalmente tre fasi evolutive.

La prima fu l'istituzione, con la legge 16 luglio 1974, n. 306, della provincia di Oristano.

La seconda fu l'istituzione e la determinazione dei confini con diversa legge e differenti provvedimenti regionali, delle province di Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, i cui organi politici furono eletti per la prima volta nel 2005.

La terza, il 6 maggio 2012, fu la celebrazione di un *referendum* abrogativo delle nuove province regionali, con esito positivo, e di un *referendum* consultivo circa l'opportunità di abolire anche le province storiche, anche esso conclusosi con la vittoria dei « sì » al quesito dei proponenti.

La legislazione regionale successiva ai *referendum* è stata nel segno dell'intervento minimo, consistente nel commissariamento degli organi democraticamente eletti sia nelle nuove province regionali, sia nelle quattro province storiche e di istituzione nazionale.

L'occasione di un riordino complessivo dell'ordinamento degli enti locali della Sardegna, verificandosi in parallelo la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, che elimina le province dall'elenco degli enti che compongono la Repubblica, è dunque paradossalmente bloccato o fortemente limitato — dalla presenza della disposizione contenuta nell'articolo 43 dello Statuto, che pare « cristallizzare » forme di organizzazione degli enti locali sardi superate dall'evoluzione del sistema delle autonomie, e dal risultato del *referendum* popolare del 2012. La scelta è — sul punto — quella di ampliare la potestà legislativa della regione, chiarendo che esercitandola in materia di ordinamento degli enti locali essa può prescindere dall'organizzazione e dai confini della provincia.

Traduzione di tali principi è la revisione dell'articolo 44 dello Statuto, recata dall'articolo 5 della proposta di legge costituzionale. In esso si ritrovano:

a) la chiara indicazione che l'ordinamento delle autonomie locali nella regione Sardegna è basato sui comuni, enti necessari, politicamente e statutariamente autonomi e dotati di poteri e funzioni stabiliti dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge statale e regionale;

b) l'assunto per il quale nell'ordinamento delle autonomie locali si inserisce la città metropolitana, quale forma tipica di aggregazione di comuni;

c) il riconoscimento statutario del consiglio delle autonomie locali, quale organo di rappresentanza istituzionale dei comuni sardi con funzioni consultive e di proposta. Riservando alla legge regionale la disciplina dei poteri e della composizione del consiglio delle autonomie locali, la disposizione introduce nello Statuto la facoltà, per quest'organo, di proporre alla giunta di promuovere giudizio dinanzi alla Corte costituzionale su atti dello Stato ritenuti lesivi dell'autonomia dei comuni della Sardegna.

Rispetto all'essenziale previsione statutaria dell'articolo 45 (« La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con legge istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. ») si interviene valorizzando l'iniziativa degli organi politici comunali, il ruolo del *referendum* popolare e fissando dei limiti al potere di nuova istituzione.

L'articolo 6 della proposta di legge costituzionale prevede che sia la fusione di comuni, sia la creazione di un nuovo comune avvenga per legge regionale rinforzata, richiedendo per la sua approvazione la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale. Esso prescrive, inoltre, che l'istituzione di un nuovo comune avvenga solo in caso di popolazione almeno pari a 10.000 abitanti. La scissione di un'entità comunale non potrà dunque avvenire se il risultato di essa dia origine anche a una sola comunità di consistenza demografica inferiore a 10.000 abitanti.

Rispetto al dettato vigente, il legislatore regionale ha l'obbligo, nell'*iter* della fusione o della creazione dei comuni, di sentire non solo i consigli comunali, ma anche il Consiglio delle autonomie locali.

L'aspetto più innovativo riguarda però due elementi della disciplina. Anzitutto, il potere di iniziativa, prima in capo solo al

consiglio regionale, è esercitabile sia da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, sia da cittadini elettori in numero almeno pari ad un decimo di quelli globalmente residenti nei comuni coinvolti.

In secondo luogo, il principio per il quale occorre « sentire le popolazioni interessate » qui è declinato — oltre nel già

esaminato nuovo potere d'iniziativa — nell'esplicita previsione di un *referendum* consultivo sulla proposta di fusione o nuova istituzione. Il *referendum* deve tenersi prima del voto definitivo del consiglio regionale, ed è valido se vi prende parte, nell'ambito delle popolazioni interessate, la maggioranza (la metà più uno) dei votanti alle ultime elezioni regionali.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

(Esercizio del potere regolamentare).

1. All'articolo 27 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, di seguito denominato « Statuto », sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: « e regolamentari » sono soppresse;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il potere regolamentare è esercitato dalla Giunta regionale ».

ART. 2.

(Attribuzione dell'iniziativa delle leggi al consiglio delle autonomie locali).

1. All'articolo 28 dello Statuto, dopo le parole: « del Consiglio » sono inserite le seguenti « , al Consiglio delle autonomie locali, nei limiti stabiliti dall'articolo 44, ».

ART. 3.

(Modifica della rubrica del titolo V dello Statuto).

1. La rubrica del titolo V dello Statuto è sostituita dalla seguente: « Rapporti tra la Regione e le autonomie locali ».

ART. 4.

(Modifica dell'articolo 43 dello Statuto).

1. L'articolo 43 dello Statuto è sostituito dal seguente:

« ART. 43. — In conformità all'articolo 118 della Costituzione, i compiti e le

funzioni amministrative sono attribuiti ai comuni. Essi sono altresì attribuiti alla regione ove lo richiedano esigenze di programmazione, coordinamento e disciplina unitaria nel territorio regionale o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. I comuni sono inoltre titolari di compiti e di funzioni amministrativi conferiti con legge statale o regionale. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici.

In attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, la legge regionale può prevedere modalità, anche obbligatorie e nella forma di città metropolitana, di esercizio associato delle funzioni comunali. Esse possono assumere anche la forma di enti locali di area vasta sovracomunale, con organi non eletti direttamente dai cittadini.

Lo Stato e la Regione assicurano adeguati finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite ».

ART. 5.

(Modifica dell'articolo 44 dello Statuto speciale).

1. L'articolo 44 dello Statuto è sostituito dal seguente:

«ART. 44. — L'ordinamento delle autonomie locali della Regione si basa sui comuni, anche aggregati nella forma di città metropolitana, quali enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dal presente Statuto nonché la disciplina disposta dalla legge regionale.

Il Consiglio delle autonomie locali è l'organo di rappresentanza istituzionale dei comuni con funzioni consultive e di proposta.

Ha diritto di iniziativa legislativa per le leggi che determinano l'ordinamento e le funzioni delle autonomie locali, gli organi di governo, la legislazione elettorale e le

disposizioni di principio sulle loro forme associative.

Può proporre alla Giunta regionale di promuovere giudizio dinanzi alla Corte costituzionale su atti dello Stato ritenuti lesivi dell'autonomia dei comuni. La legge ne disciplina poteri e composizione ».

ART. 6.

(Modifica dell'articolo 45 dello Statuto).

1. L'articolo 45 dello Statuto è sostituito dal seguente:

« ART. 45. — La Regione, con legge approvata a maggioranza assoluta, sentiti i Consigli comunali interessati e il Consiglio delle autonomie locali, può disporre la fusione di comuni esistenti o la creazione di nuovi comuni con un minimo di 10.000 abitanti.

L'iniziativa legislativa può essere esercitata anche da tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, o da un numero di elettori pari almeno a un decimo delle popolazioni interessate in ogni comune.

La proposta è sottoposta a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate, da tenere prima del voto definitivo del Consiglio regionale, il quale è valido se vi partecipa la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali ».

€ 1,00



17PDL0033420