



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Sardegna	Legge n° 18 del 23/10/2019	BUR n°46 del 24/10/2019
ID:13461	Esito: Rinuncia impugnativa	(Scadenza 23/12/2019)

Disposizioni in materia di enti locali.

Con la legge in esame, la Regione Sardegna, intende dettare disposizioni in materia di enti locali. La legge tuttavia contiene una previsione (articolo 1) che eccede dalle competenze legislative attribuite alla Regione dall'articolo 3, primo comma, lettera b) dello statuto speciale per la Sardegna (l.cost. n.3/1948), che attribuisce competenza esclusiva alla Regione in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, e presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'articolo 1 (Nomina e disciplina degli organi delle province) prevede che:

"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."

In sostanza la legge in parola dispone, nelle more di una riforma del sistema delle autonomie locali della Sardegna, che i nuovi amministratori delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, nominati dalla giunta regionale con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, restino in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggersi entro il 1° luglio 2020.

In tale modo, la Regione ha ulteriormente differito l'operatività delle disposizioni della Legge regionale n. 2 del 2016 che prevedeva la disciplina degli "organi delle province e la loro composizione quali organi elettivi di secondo grado".

Con deliberazione n. 36/59 del 12 settembre 2019 si evince che la giunta regionale, in base all'ordine del giorno con il quale il Consiglio Regionale ha impegnato il Presidente della Regione a procedere al rinvio della data delle elezioni dei Presidenti dei Consigli Provinciali fissata per il 5 ottobre 2019, ha rinviato la data per l'elezione dei presidenti e dei consigli provinciali al 2020.

Preliminarmente, si evidenzia che dopo i referendum svoltisi nella Regione il 6 maggio 2012, con i quali sono state abrogate le leggi istitutive delle province cosiddette «regionali», leggi regionali a più riprese hanno rinviato le elezioni degli organi provinciali ed al contempo disposto la nomina di amministratori straordinari prevedendone il loro commissariamento. In particolare:

a) la legge regionale n. 15 del 2013 che ha previsto la nomina dei commissari straordinari per le province c.d. "regionali" e prorogato gli organi provinciali in carica per le quattro province c.d. "storiche", prevedendo la nomina di un commissario straordinario;

b) la legge regionale n. 7 del 2015 che ha previsto la nomina, per ciascuna provincia, di un amministratore straordinario fino al 31 dicembre 2015, qualora in una data compresa tra il 16 marzo 2015 e il 15 giugno 2015 si fosse verificata la scadenza naturale del mandato o altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali, la cui elezione è stata successivamente rinviata con legge regionale 23 dicembre 2015, n. 35;

c) la legge regionale n. 2 del 2016 che nel dettare, tra l'altro, disposizioni in tema di riordino delle circoscrizioni provinciali, del Presidente e del Consiglio provinciale (artt. 24 - 27) ha previsto la permanenza in carica degli amministratori straordinari fino al 31 dicembre 2017 (comma 7, art. 24 come modificato dalla legge regionale n. 29/2016 e poi sostituito dalla legge regionale n. 5/2017);

d) la legge regionale n. 5 del 2018 che ha rinviato le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali disponendo al contempo che gli amministratori straordinari permanessero in carica fino all'insediamento dei nuovi organi;

e) la legge regionale n. 39 del 2018 che ha prorogato nuovamente il termine per le elezioni degli organi provinciali al 31 dicembre 2018.

Il continuo rinvio delle elezioni provinciali e le conseguenti proroghe dei commissariamenti delle province, violano in primis i principi di democraticità di cui all'articolo 1, comma primo della Costituzione, in quanto, in ogni sistema democratico, i referendum e le elezioni rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (Corte Cost. sent. n. 1 del 2014) e risulta altresì in contrasto con gli articoli 5 e 114 Cost. in quanto la previsione di un commissariamento di lungo periodo, di fatto sine die, colpisce gli enti provinciali svuotandone l'autonomia e la rappresentatività.

Inoltre, il rinvio delle elezioni provinciali ed il rinnovo degli amministratori straordinari delle province pone la Regione fuori della vigente cornice normativa stabilita dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che ha introdotto l'elezione di secondo grado degli organi provinciali e le cui disposizioni, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, commi 5 e 145) al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale (cfr. Corte Cost. sent. n. 168 del 2018); lo stesso Statuto speciale della Regione Sardegna prevede (art. 3, comma primo, lett.b)) che la potestà legislativa primaria attribuita alla Regione in tema di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni è esercitata con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

La Regione Sardegna, pur provvedendo con la legge regionale n. 2 del 2016 al riordino delle circoscrizioni provinciali (artt. 24-27), non ha dato tuttavia effettiva attuazione alla legge n.56 del 2014 non consentendo l'elezione degli organi provinciali cui spetta in via ordinaria l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla

riforma Delrio (art. 1, comma 85). A tale riguardo, la previsione contenuta nell'articolo 24, comma 7 della legge regionale n. 2/2016 che attribuisce agli amministratori straordinari "i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale", presupponeva un termine di permanenza in carica dei medesimi (31 dicembre 2017) che con successive leggi regionali è stato più volte prorogato, da ultimo, "fino all'insediamento degli organi provinciali che devono essere eletti entro il 1° luglio 2020" dalla legge regionale in oggetto. In tal modo, è venuto meno il carattere eccezionale e temporaneo degli amministratori straordinari ai quali peraltro sono attribuiti poteri - anch'essi prorogati - più ampi rispetto a quelli per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed indifferibili previsti dall'articolo 1, comma 82 della legge n. 56 del 2014.

Occorre infine rammentare con riferimento alla precedente legge regionale n. 39 del 2018 che la Presidenza della Regione Sardegna, formalizzava l'impegno ad indire le elezioni degli organi provinciali per il 6 aprile 2019.

La Regione ha disatteso tale impegno con l'approvazione della legge regionale in oggetto che dispone che gli amministratori straordinari restino in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggere entro il 1° luglio 2020 e che segue le deliberazioni n. 12/3 del 5 aprile 2019 e n. 36/59 del 12.09. 2019 con le quali, rispettivamente è stata posticipata la data per l'elezione dei presidenti e dei consigli provinciali dapprima dal 6 aprile 2019 al 5 ottobre 2019 e successivamente "in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno 2020". Pertanto si configura, altresì, una violazione del principio di leale collaborazione che deve presiedere i rapporti tra lo Stato e le Regioni sia con riguardo all'impegno assunto dalla Regione sia in relazione al rispetto delle norme di grande riforma economico-sociale contenute nella legge n. 56 del 2014, come precisato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 del 2017 e n. 168 del 2018).

Il Giudice delle leggi con la sentenza n. 50 del 2015 ha, altresì, affermato la piena compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado, previsto per le Province, con il principio democratico e con quello autonomistico "escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»".

La legge regionale in oggetto incorrerebbe anche nella violazione degli art. 5 e 114 Cost. in quanto la previsione di un commissariamento di lungo periodo, di fatto sine die, colpirebbe gli enti provinciali svuotandone l'autonomia e la rappresentatività.

Occorre ricordare che lo Statuto speciale della Regione Sardegna

affida alla legge regionale la disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali (artt. 3, comma 1, lettera b e 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

In questo senso, le disposizioni della legge n. 56 del 2014, che ha introdotto l'elezione di secondo grado degli organi provinciali, valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, comma 5 e art. 1, comma 145) e in questa direzione si è espressa anche la Corte costituzionale (sentenza n. 50 del 2015) che ha più volte ribadito come l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo (sentenza n. 168 del 2018, punto 2.1 del Considerato in diritto. Sul tema delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, anche sentenze n. 153 del 1993 e n. 265 del 2013).

Il rinvio delle elezioni provinciali e il rinnovo del commissariamento delle province pone la regione Sardegna fuori della vigente cornice normativa stabilita dalla cd. "legge Delrio", i cui principi fondamentali devono essere rispettati anche dalle Regioni a statuto speciale, come ribadito ancora dalla Corte costituzionale nella recente sentenza (n.168 del 2018) che ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme in materia di elezione diretta dei presidenti e dei consigli provinciali promulgate dalla Regione Sicilia.

Per le ragioni fin qui esposte, si ritiene che l'articolo 1 della legge regionale in esame, ecceda dalle competenze legislative attribuite alla Regione dall'articolo 3, primo comma, lettera b) dello Statuto speciale e violi i principi di democraticità di cui all'art.1, comma 1, della Costituzione, di ragionevolezza, uguaglianza e unità di cui agli articoli 3, 5 della Costituzione e l'articolo 114 Cost., nonché l'articolo 117, comma 2, lettera p) che, per le Regioni a statuto speciale, si pone come limite all'esercizio della propria competenza in materia di ordinamento di enti locali, al fine di stabilire una disciplina uniforme almeno con riferimento agli aspetti essenziali per i suindicati livelli di governo.

Per le considerazioni suesposte, si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale della legge regionale in esame, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

