



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 12/46/CU1/C1

PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE MODALITÀ DI ELEZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE E DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, A NORMA DELL'ARTICOLO 23, COMMI 16 E 17, DEL DECRETO-LEGGE 6 DICEMBRE 2011, N. 201, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 22 DICEMBRE 2011, N. 214

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

Considerazioni generali sulla Riforma delle Province

Semplificare l'amministrazione, renderla più efficiente, rispondere ai bisogni delle comunità locali: questi obiettivi possono essere realizzati solo con una forte collaborazione tra Stato e Regioni. Solo facendo leva su questa collaborazione istituzionale si possono sciogliere i nodi che sembrano oggi più aggrovigliati.

La riforma delle Province è uno di questi nodi, certamente quello più importante e aperto a sviluppi di estrema rilevanza per il futuro dell'amministrazione locale. Non a caso, sia tra le Regioni (otto delle quali hanno promosso ricorso alla Corte Costituzionale sull'articolo 23 del dl 201/2011) sia in Parlamento sia nell'opinione pubblica si manifestano orientamenti diversificati. Il rischio è che la complessità delle questioni determini una ulteriore complessa stratificazione di norme, che si succedono nel tempo senza raggiungere mai gli obiettivi condivisi e impegnando le istituzioni in conflitti quasi irrisolvibili.

Successivamente all'approvazione, si è, difatti, **sviluppato in Parlamento un dibattito su una eventuale modifica della norma rispetto alla definizione delle funzioni del nuovo ente Provincia, sul quale il Governo, sinora, non ha preso una posizione ufficiale e sul quale continua a mancare il coinvolgimento delle Regioni.** Da quel che si apprende, stanno maturando, al di fuori dei canali istituzionali, ipotesi tese a modificare la Riforma riattribuendo alle Province alcune funzioni fondamentali nel Codice delle Autonomie (A.S. 2259).

Questa modalità di intervento che già si inserisce in un quadro normativo denso di contraddizioni e sovrapposizioni non può far altro che partorire un modello ben lontano da quell'ordinato riassetto che il Paese richiede. Si pensi, ad esempio, al sistema delle risorse idriche e a quello del trasporto pubblico locale che alcune regioni hanno già organizzato o stanno riorganizzando in ambiti e bacini ottimali che superano l'ambito provinciale, rischiando in questo modo di vanificare il riassetto di questi settori già avviato a compimento; al sistema di protezione civile, che in qualche regione è organizzato con agenzie di livello regionale oppure alla tematica ambientale.

Il nodo può essere sciolto positivamente ed efficacemente solo in una prospettiva di riforma costituzionale, nella quale sia affidata alle Regioni la disciplina e l'organizzazione delle

istituzioni responsabili delle politiche pubbliche di ambito sovracomunale o di area vasta, come le Province, le Città metropolitane, gli enti associativi di Comuni, per tutto ciò che le Regioni stesse e i Comuni possono svolgere più efficacemente e con ottimale utilizzo di risorse a questo livello.

Semplicità, efficienza, capacità di intervento sui bisogni delle comunità locali richiedono infatti risposte diverse a seconda delle diverse realtà regionali, seppure dentro una visione unitaria di principi e regole fondamentali stabiliti e condivisi a livello nazionale. Il passo da fare non è molto grande, poiché già oggi alle Regioni spetta di decidere sulle circoscrizioni comunali (fusioni, incorporazioni, ecc.) e di dettare regole per l'esercizio associato di funzioni dei comuni; ma è un passo grande dal punto di vista sostanziale. Può aprire una stagione intensa e produttiva di risultati importanti per migliorare la qualità della spesa pubblica, per garantire livelli elevati di prestazioni ai cittadini, per rafforzare le politiche pubbliche per lo sviluppo.

In questo contesto, le soluzioni che si stanno predisponendo sulla riforma delle Province devono essere viste come soluzioni transitorie, volte a favorire e ad accelerare un processo di riordino che non può che avere come sbocco quello, più generale, che si è richiamato.

In coerenza con questa impostazione, si propone che:

- a) ogni eventuale modifica dell'articolo 23 del decreto-legge 201/2011, che vada nel senso di individuare funzioni operative delle province, sia concepita come soluzione-ponte;**
- b) la cd. Carta delle autonomie non intervenga sulle funzioni fondamentali (di settore) delle province,** poiché questa individuazione porta ad un irrigidimento del sistema e lo rende difficilmente permeabile al riordino; è sufficiente, invece, che la legge richiami il fatto che le province esercitano le funzioni loro conferite dallo Stato e dalle Regioni (e quelle connesse esercitate di propria iniziativa ai sensi del TUEL); le regole del federalismo fiscale previste per le province siano rese flessibili in funzione del riordino;
- c) si stabilisca, con norma generale, che le Regioni possono intervenire per una diversa allocazione delle funzioni,** esercitate dalle province anche ai sensi della legislazione statale, previa intesa Governo-Regione interessata;
- d) si stabiliscano norme che rendano neutrale, ai fini del patto di stabilità e della spesa del personale, l'esercizio di funzioni da parte del soggetto subentrante;**
- e) sia la Regione a poter disporre, con la legislazione di riordino, oltre che sul subentro nelle funzioni delle province, anche sulla successione dei rapporti, dei beni mobili e immobili, stabilendone l'assegnazione anche per la parte relativa al personale all'ente che subentrerà nelle funzioni già esercitate dalle Province.** Con riguardo al personale sarà necessario ed opportuno concordare con lo Stato le specifiche norme per la garanzia dei livelli occupazionali e del trattamento economico in essere.

In questo modo la riforma delle Province sarebbe messa sulla giusta strada, più conforme a Costituzione, e potrebbe operare immediatamente. Non c'è bisogno di alcun termine di legge per obbligare le Regioni al riordino. Un termine (congruo) invece potrebbe essere stabilito perché le Regioni possano utilizzare le norme della legge che facilitano il riordino.

Una norma di rango costituzionale potrebbe infine sancire in via definitiva il riordino istituzionale, conferendo alle Regioni ogni ulteriore potestà normativa, nell'ambito dei

principi stabiliti dalla norma stessa, per il riassetto conclusivo dell'amministrazione locale, compresa la facoltà di istituire le città metropolitane.

Osservazioni sullo schema di ddl elettorale

Le osservazioni di seguito riportate sono state elaborate tenendo conto delle attuali disposizioni in tema di riordino delle Province ed in particolare dell'art. 23 del D.L. 201 del 2011, fermi restando gli effetti dei ricorsi alla Corte Costituzionale proposti da otto Regioni.

Come già richiamato nella premessa, è necessario, ai fini del parere da rendere, conoscere con esattezza quali saranno le nuove funzioni che Governo e Parlamento intendono assegnare alle nuove Province. In pratica, se queste rimarranno quelle dell'articolo 23 del DL 201, limitate al solo coordinamento del territorio, o se invece, come si sta dibattendo in sede di Comitato ristretto della Commissione Affari costituzionali del Senato sull'AS 2259 (Carta delle Autonomie), saranno più ampie e quasi in linea con quelle attualmente previste dall'articolo 21 della Legge 42 del 2009. **E' evidente, infatti, che le scelte sul sistema elettorale e sulla forma di governo della nuova Provincia dovranno andare di pari passo con le funzioni che al nuovo ente saranno assegnate.**

L'intervento legislativo in esame, **volto ad introdurre un modello elettorale di secondo grado basato su di un sistema proporzionale fra liste concorrenti senza soglie di sbarramento e premi di maggioranza**, nell'attuare le precitate disposizioni normative, apporta all' articolo 23 le seguenti modifiche:

- rispetto alla precedente previsione di un numero massimo di dieci componenti il Consiglio provinciale, si prevede l'aumento del numero dei consiglieri proporzionalmente al numero degli abitanti della province, distinte in tre categorie;
- si precisa, con riferimento all'elettorato passivo, che possono candidarsi alle consultazioni provinciali esclusivamente i sindaci e i consiglieri comunali della rispettiva provincia; tale requisito deve sussistere al momento delle consultazioni e fino alla proclamazione ufficiale degli eletti;
- rispetto alla precedente previsione di elezione del Presidente della Provincia in seno al Consiglio, si prevede che lo stesso, al pari dei consiglieri, sia eletto contestualmente dallo "speciale" corpo elettorale, costituito dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni di ciascuna Provincia.

In via preliminare, rispetto all'impianto normativo complessivo, **si evidenzia che un intervento di riforma del sistema elettorale avrebbe dovuto più opportunamente essere preceduto dalla definizione di un quadro certo e compiuto delle generalizzate "funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni"** imputate dal succitato articolo 23, comma 14 all'ente Provincia ed essere inserito in un disegno più ampio ed organico di revisione degli assetti istituzionali e di disciplina dei nuovi organi provinciali, in considerazione della trasformazione della Provincia da ente con *governance* di area vasta ad elezione diretta, ad ente intermedio, emanazione dei Comuni e privo di competenze gestionali.

Ciò premesso, in merito alle singole disposizioni legislative di disciplina del nuovo procedimento elettorale, la cui formulazione suscita sotto il profilo della tecnica redazionale qualche dubbio interpretativo, si rileva quanto segue:

Art. 2 comma 4: nelle ipotesi del venir meno delle condizioni di eleggibilità dei consiglieri provinciali andrebbe opportunamente previsto il ricorso all'istituto della *surroga*, con il subentro del primo candidato non eletto della medesima lista;

Art. 2 comma 5: non risulta chiara la formulazione dell'articolo anche messa in relazione con l'art. 37 del TUEL. Tale disposizione, infatti, prevede che, nella determinazione del numero dei componenti del consiglio provinciale, sia preso, quale parametro di riferimento, la popolazione residente. Il testo in discussione invece, nel prevedere l'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista e il numero delle firme necessarie, fa dapprima riferimento al numero degli elettori (lettera a) e successivamente alla popolazione residente nel territorio (lettere b e c);

Art. 2 comma 6: il provvedimento disciplina, nella formulazione proposta, l'elezione diretta del Consiglio e del Presidente della Provincia. Tale previsione risulta non in linea con quanto statuito dall'art. 23 comma 17 d.l. 201/2011 il quale prevede che il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio Provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità di elezione stabilite con legge dello Stato entro il 31.12.2012. La norma infatti oggi chiaramente prevede che ogni lista ha il suo candidato presidente (art. 4 comma 2 primo periodo).

E' chiaro che il provvedimento in esame disegna un meccanismo di elezioni di secondo grado in forza del quale possono essere eletti solo coloro che ricoprono già la carica di Sindaco e di Consigliere Comunale. Sembra esservi un conflitto fra le norme. In particolare fra l'art. 68 del TUEL e l'art. 6 comma 2. In primis risulterebbero sistematicamente violate le disposizioni contenute all'art. 68 TUEL (Perdita delle condizioni di eleggibilità e incompatibilità – *co. 1 La perdita delle condizioni di eleggibilità previste dal presente capo importa la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale.*). Senza considerare i risvolti, anche pratici, della decadenza del Presidente che comporterebbe comunque lo scioglimento del anticipato del Consiglio. D'altra parte l'art. 7 del DDL in esame non include fra le norme abrogate l'art. 68 TUEL il quale è da considerarsi vigente ed in contrasto con la previsione dell'art. 6 comma 2 a norma del quale il Presidente e i Consiglieri Provinciali restano in carica anche in caso di perdita della carica di Sindaco o Consigliere Comunale.

Va sottolineato però che appare del tutto incoerente con questa scelta prevedere, come stabilisce invece l'art. 6 comma 2, che il Presidente ed i consiglieri provinciali rimangono in carica anche in caso di perdita della carica di sindaco o di consigliere comunale. Appare evidente in tal caso che, almeno per il Presidente, occorre preservare un meccanismo di "corrispondenza tra le cariche" in base al quale la perdita delle condizioni di eleggibilità a presidente della Provincia determini la decadenza dalla carica. Nel caso, invece, dei consiglieri provinciali, si potrebbe prevedere, come già anticipato, che in caso di perdita delle condizioni di eleggibilità si proceda, ove possibile, alla surroga. Ancora, appare opportuno prevedere espressamente la figura del vice Presidente per tutte le ipotesi di impedimento temporaneo del Presidente, oltrechè per il caso di cessazione dalla carica per la gestione transitoria in attesa della nuova nomina.

Art. 4 comma 2: sarebbe opportuno chiarire il contenuto del disposto dell'art. 2 comma 4. Risulta di difficile comprensione il senso logico della congiunzione "ovvero" nell'ultimo periodo; ma anche

a voler attribuire alla disposizione in cui è inserita, il significato di prevedere l'annullamento della seconda preferenza qualora questa non sia a favore di un candidato del Comune capoluogo e non sia una donna, la stessa risulta poco incisiva e di scarsa effettività nel garantire il rispetto delle c.d. quote rosa. Nella sostanza, viene previsto a favore della rappresentanza femminile l'annullamento della seconda preferenza soltanto qualora la stessa non sia espressa a favore di un rappresentante del comune capoluogo.

Roma, 4 aprile 2012