



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sul 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".
Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
Repertorio atti n. 44 / C U del 4 aprile 2012

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 4 aprile 2012:

VISTO l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale ha disposto che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre a questa Conferenza, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane;

VISTO l'articolo 23, commi 16 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", il quale prevede che, con legge dello Stato, entro il 31 dicembre 2012, vengano stabilite le nuove modalità di elezione "indiretta" (esclusivamente da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali) del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali;

VISTO il 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", trasmesso dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota n. 1976/DAGL/051818/10.3.1 del 1° marzo 2012, e diramato alle Regioni ed agli Enti locali, con nota prot. n. 1143 del 2 marzo 2012, ai fini dell'acquisizione del parere di questa Conferenza;

VISTA la nota n. 1182 del 7 marzo 2012 con la quale è stata convocata una riunione, a livello tecnico, per l'esame del provvedimento;

CONSIDERATO che, a seguito della richiesta formulata dall'ANCI e dall'UPI, motivata dalla necessità di approfondimenti istruttori sul provvedimento medesimo, detta riunione non ha avuto luogo;

CONSIDERATO che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno della seduta del 15 marzo 2012 di questa Conferenza, è stato rinviato per consentirne l'esame in sede di Commissione speciale paritetica mista Governo, Regioni, Enti locali per il rinnovamento delle Istituzioni della Repubblica e per il sostegno allo sviluppo ed alla crescita economica che, quindi, è stata convocata per il giorno 22 marzo 2012;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, nel corso della riunione della Commissione speciale paritetica mista, i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali hanno illustrato alcune criticità derivanti dall'impianto del provvedimento, riservandosi di trasmettere puntuali proposte emendative che il Governo si è impegnato a valutare;

CONSIDERATO che, in quella sede, i rappresentanti delle Regioni hanno presentato un documento, approvato il 29 febbraio 2012 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, concernente, in particolare, il testo del Codice delle Autonomie all'esame del Senato (A.S. 2259);

CONSIDERATO che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno consegnato un documento (allegato A) contenente considerazioni generali sulla riforma delle Province e osservazioni in merito al provvedimento in esame, anche in relazione ai contenuti del Codice delle Autonomie all'esame del Senato;
- l'ANCI ha espresso parere favorevole con le osservazioni contenute in un documento (allegato B), chiedendo che siano prese in considerazione dal Governo;
- l'UPI, nell'evidenziare che non si è in presenza di un provvedimento mosso da una riduzione di costi o da una maggiore efficienza del sistema pubblico, ha espresso parere negativo con le osservazioni contenute in un documento (allegato C); inoltre, ha evidenziato talune criticità che l'impianto del provvedimento potrebbe provocare quali l'appesantimento del ruolo dei partiti, il difetto di rappresentanza e la possibile instabilità degli organi provinciali, nonché la mancanza di una posizione di terzietà necessaria per potere risolvere i conflitti nei territori di area vasta;

CONSIDERATO che il Governo ha preso atto delle proposte formulate dalle Regioni e dagli Enti locali, riservandosi di valutarle;

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti A, B e C che costituiscono parte integrante del presente atto, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul 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", trasmesso, con nota n. 1976/DAGL/051818/10.3.1 del 1° marzo 2012, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
Dott. Piero Gnudi

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL4. APR. 2012.....



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, oltretutto 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





CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 4 APR. 2012



**CONFERENZA UNIFICATA
4 aprile 2012**

Punto 1) all'ordine del giorno

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE: "MODALITA' 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"

OSSERVAZIONI DI CUI SI CHIEDE DI TENER CONTO NELLA PREDISPOSIZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE AI FINI DELLA PROSSIMA APPROVAZIONE IN VIA DEFINITIVA DA PARTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

1. REQUISITO ELETTORATO PASSIVO

Il testo prevede l'accesso all'elettorato passivo per sindaci e consiglieri comunali. La richiesta dell'ANCI è di circoscrivere **ai soli sindaci**.

2. GARANTIRE PERMANENZA REQUISITO PASSIVO PER GLI ELETTI

Il testo prevede che il requisito deve sussistere solo al momento dell'elezione e che l'eletto rimane in carico anche se perde il requisito. Sarebbe opportuno, proprio per le caratteristiche peculiari del sistema elettorale di secondo grado, prevedere la decadenza all'atto della perdita del requisito passivo con il subentrare del primo dei non eletti. Si può stabilire tale regola con esclusione per il solo presidente della provincia, al fine di garantire la continuità del mandato dell'ente.

3. PREMIO DI MAGGIORANZA

Il sistema proposto presenta rischi di ingovernabilità. A tal fine, ANCI propone il premio di maggioranza.

4. EVITARE PROLIFERAZIONE LISTE

ANCI chiede di innalzare il numero di firme prescritto per la presentazione delle liste, per evitare eccessiva frammentazione, anche considerato numero ristretto di componenti da eleggere, e fenomeno liste civiche assai presente nei territori provinciali con molti comuni.

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL4 APR. 2012.....



Unione Province d'Italia



UPI

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”

***Conferenza unificata
Roma, 4 aprile 2012***

Premessa

Lo schema di disegno di legge in oggetto attua le disposizioni dei commi 16 e 17 dell'art. 23 del decreto legge 201/11 come convertito dalla legge 214/11, in materia di sistema elettorale e organi di governo delle Province.

Il sistema elettorale rappresenta il cuore del legame tra le istituzioni territoriali e le loro comunità. Nel nostro sistema costituzionale le leggi elettorali sono rimesse alla legislazione ordinaria ai fine di consentire la possibilità di adeguamenti nel tempo che tengano conto dell'evoluzione democratica del Paese. Ma è un dato certo che la democrazia locale è l'espressione, la più alta, dell'autonomia dell'ente che è stata riconosciuta a più riprese dalla Costituzione e dalla Carta europea delle autonomie locali.

Il principio autonomista implica il principio democratico e ciò richiede che il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; in secondo luogo, la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

La scelta di eleggere i consigli provinciali attraverso un'elezione di secondo grado, come organi di espressione degli amministratori comunali, priva i cittadini del territorio provinciale del diritto di eleggere e controllare direttamente un ente peraltro previsto dalla Costituzione come elemento costitutivo della Repubblica.

Per questi motivi, l'UPI ribadisce la necessità di prevedere comunque una elezione diretta degli organi di governo della Provincia, che hanno la funzione di rappresentare comunità provinciale nel Paese.

Fermo restando che l'UPI ha presentato lo scorso 8 febbraio una proposta organica di riforma delle istituzioni di area vasta, attraverso una "*Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali*", è evidente a tutti l'urgenza di un intervento normativo che al più presto superi le incongruenze e i limiti dei commi 14-21 dell'art. 23 del decreto legge 201/11 e dia certezze ai cittadini e ai territori sul destino delle Province, sia dal punto di vista degli organi e del sistema elettorale, sia dal punto di vista delle funzioni.

Osservazioni di merito

Lo 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*" opera la scelta di un sistema di elezione di secondo grado affidato ad un collegio provinciale composto da tutti gli amministratori (sindaci e consiglieri) che compongono i consigli comunali del territorio.

Si è scelta la strada di un sistema di legittimazione articolato che prevede comunque una elezione strutturata attraverso la convocazione di un comizio elettorale rivolto agli amministratori eletti nei Comuni.



La soluzione adottata nel ddl, tuttavia, non riesce a dare una risposta equilibrata alle esigenze di rappresentanza di tutto il territorio provinciale che oggi hanno un punto di riferimento nel sistema elettorale provinciale basato su collegi territoriali, né riesce a tenere conto in modo adeguato della rappresentanza delle diverse forze politiche nei territori e dei necessari equilibri fra maggioranze e minoranze.

Composizione del consiglio (art. 1)

Il ddl individua come organi di governo delle nuove Province un consiglio ristretto a 10-12-16 componenti (rispettivamente nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti, fino a 700.000 abitanti e oltre tale soglia) eletti dai e tra i consiglieri e sindaci dei comuni della provincia.

Questa scelta non è funzionale ad un ottimale configurazione dei consigli provinciali rispetto alle esigenze di una completa ed efficace rappresentanza politica e non comporta risparmi significativi, soprattutto se si opta per una rappresentanza di secondo grado nel consiglio provinciale, composto da amministratori comunali.

Elettorato attivo e passivo e liste di candidati (art. 2)

Relativamente all'elettorato attivo è stata scelta la strada di prevedere come elettori gli amministratori comunali eletti (sindaci e consiglieri) al quarantacinquesimo giorno prima della votazione del consiglio provinciale.

Relativamente all'elettorato passivo possono candidarsi sempre gli amministratori eletti nei consigli comunali del territorio che, però, siano in carica al momento della presentazione delle liste e al momento della proclamazione degli eletti.

Nonostante che si sia scelta la strada di una previsione di liste di candidati più lunghe dei seggi disponibili nel Consiglio provinciale lo status di amministratore comunale è richiesto solo per l'elezione al Consiglio, ma non per la permanenza in Consiglio una volta che è avvenuta l'elezione. Il meccanismo dell'elezione di secondo grado richiederebbe invece la sostituzione dell'amministratore provinciale decaduto dalla sua carica di amministratore comunale con i primi in graduatoria.

Suscitano perplessità le scelte operate per la presentazione delle liste: il numero delle firme richieste è molto ristretto e in questo modo si favoriscono la frammentazione e i localismi.

La limitazione dell'elettorato passivo ai soli amministratori comunali non garantisce infine l'autonomia e la terzietà degli organi di governo della Provincia.

Il Presidente della provincia, a nostro avviso, deve essere eletto comunque direttamente dal popolo con voto libero e segreto, senza limitazioni di elettorato passivo.

Anche se si opta per un'elezione di secondo grado del consiglio provinciale (per assicurare un miglior rapporto con i comuni del territorio nell'esercizio delle funzioni di area vasta) occorre comunque prevedere la legittimazione del Presidente di provincia senza limitazione dell'elettorato passivo, in modo da dare autorevolezza a chi rappresenta la Provincia.



Turno elettorale (art. 3)

L'articolo 3 disciplina in modo dettagliato l'organizzazione dell'ufficio elettorale provinciale ponendo a carico della Provincia le spese di elezione, senza dire che esse sono aggiuntive rispetto a quello che oggi succede rispetto all'organizzazione delle elezioni amministrative.

Non viene disciplinata invece in alcun modo la modalità di scelta del turno elettorale per le elezioni degli organi di governo della Provincia che invece è essenziale per fornire un quadro certo di riferimento alle Province.

Sistema di voto ed elezione dei consiglieri (art. 4)

Il ddl opta per un sistema di elezione puramente proporzionale e, vista la composizione dei consigli comunali dei numerosi piccoli comuni, rischia di affidare la gestione delle nuove Province a maggioranze improvvisate, fortemente condizionate da liste civiche, che obbediscono a logiche localistiche e non politiche.

Il ddl prevede che uno dei due voti di preferenza sia dato obbligatoriamente ad un candidato del comune capoluogo ma questa scelta non sembra funzionale, in quanto sarà compito delle diverse liste assicurare la rappresentanza adeguata dei diversi territori.

Il meccanismo di elezione fa saltare completamente il sistema vigente di rappresentanza dei diversi territori della Provincia che garantiva il ruolo di compensazione territoriale che la Provincia ha storicamente svolto tra il Comune capoluogo e le zone rurali.

Le nuove Province, invece, dovrebbero garantire l'autonomia di scelta rispetto alle diverse spinte localistiche, poiché altrimenti i processi decisionali potrebbero essere rallentati o paralizzati.

Quest'obiettivo si può assicurare attraverso un meccanismo elettorale che coniughi le esigenze di rappresentanza dei diversi territori (attraverso l'individuazione di collegi elettorali), le esigenze di rappresentanza delle diverse forze politiche e le esigenze di governabilità che derivino dalla previsione di un premio di maggioranza per la lista o il gruppo di liste che vincono le elezioni, garantendo ad essi il 60% dei seggi.

Elezione del Presidente (art. 5)

La legge prevede solo l'elezione del Presidente contestuale a quella del Consiglio ma non si pone minimamente il problema della funzionalità dei nuovi organi di governo.

Per consentire agli organi di governo della Provincia di esercitare con continuità e in autonomia le funzioni di area vasta assegnate occorre in ogni caso prevedere almeno l'elezione diretta del Presidente di Provincia.

Compatibilità tra cariche e divieto di cumulo di emolumenti (art. 6)

Il ddl prevede la compatibilità di cariche tra amministratore comunale e amministratore provinciale e il divieto di cumulo sugli emolumenti (riproponendo in sostanza il sistema attuale) chiarendo che gli amministratori provinciali rimangono in carica anche se poi perdono la carica di amministratori comunali.



Questa scelta è in parte in contrasto con il meccanismo di elezione di secondo grado, che dovrebbe comportare la previsione di un organo consiliare di secondo livello in cui siano rappresentati gli amministratori dei comuni del territorio, un organo la cui composizione possa cambiare sulla base di quanto avviene nelle elezioni comunali in modo da garantire una governance efficiente nei raccordi tra la Provincia e i Comuni.

La scelta dell'elezione diretta del Presidente consentirebbe di superare i problemi legati alla previsione di un organismo che rischia di riprodurre i difetti di legittimazione e di funzionamento tipici degli enti di secondo grado.

Conclusioni

Alla luce delle osservazioni esposte **l'Unione delle Province d'Italia esprime parere negativo sul “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”.**

