



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”**.