



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ROMEO, PIROVANO, TOSATO e SPELGATTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 2022

Disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e delle città metropolitane, del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

ONOREVOLI SENATORI. - *L'iter* di riordino delle province nelle regioni a statuto ordinario ha avuto inizio con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (cosiddetto «Salva Italia»), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, (articolo 23, commi da 14 a 21). Il provvedimento, tra le diverse misure volte al contenimento della spesa pubblica, ha disposto una profonda riforma del sistema delle province: ad esse sono state affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Si è disposta inoltre la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione indiretta da parte dei consigli comunali.

La riforma è proseguita con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che, agli articoli 17 e 18, ha previsto il riordino delle province, sulla base di requisiti minimi demo-territoriali, e l'istituzione delle città metropolitane, a cui è seguita la deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, «Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 2012, con cui sono stati determinati i requisiti minimi che le province avrebbero dovuto possedere.

Successivamente, il decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni

urgenti in materia di Province e Città metropolitane, avrebbe dovuto concludere il processo disponendo l'accorpamento delle province sulla base dei criteri dimensionali di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, ridisegnando il nuovo assetto delle province nelle regioni a statuto ordinario anche sulla base delle proposte avanzate dalle stesse regioni. Il procedimento di riordino conteneva l'elenco delle province delle regioni a statuto ordinario quali sarebbero dovute risultare a decorrere dal 1° gennaio 2014, ma a seguito dell'apertura di una crisi di governo e dell'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio dopo la conclusione della sessione di bilancio, in data 10 dicembre 2012 la Commissione Affari costituzionali del Senato decise di interrompere l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188.

Con l'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, (legge di stabilità 2013), l'applicazione delle disposizioni previste dal decreto-legge cosiddetto «Salva Italia», relative alla riforma delle province, fu sospesa fino al 31 dicembre 2013, al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale e di garantire il conseguimento dei risparmi previsti. Il processo di riordino delle province venne pertanto arrestato e per tutto il 2013 si dovette garantire la continuità delle funzioni provinciali.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, ha tentato infine di concludere questo travagliato processo di riforma. La legge in questione (cosiddetta «legge Delrio») ha disciplinato, principalmente, l'istituzione delle

città metropolitane con relativi organi e funzioni, l'elezione di secondo grado del presidente e dei consiglieri provinciali, la città metropolitana di Roma capitale e le unioni di comuni.

Si ricorda qui che l'intervento con legge ordinaria è arrivato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 che aveva travolto le disposizioni relative a province e città metropolitane introdotte dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012. Secondo la Consulta, « il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio ».

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati durante l'esame della legge Delrio, la Corte dei conti ha depositato un documento nel quale ha individuato alcuni punti di criticità sul versante istituzionale, ma soprattutto sul versante finanziario, che offrono ancora importanti spunti di riflessione: nell'inquadrare il contesto di riferimento, la Corte dei conti affermava infatti che « non si può ritenere che il progetto centri l'obiettivo del riordino dell'intervento pubblico sul territorio e della semplificazione dell'intermediazione pubblica in applicazione dei principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza ».

Le perplessità della Corte erano motivate dalla necessità di « ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni del territorio », che avrebbe dovuto tendere, piuttosto, ad « evitare duplicazioni di funzioni », da estendere anche all'attività degli organismi partecipati ai quali sovente è affidata la gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. In particolare, in merito alle città metropolitane, la Corte espresse i propri dubbi in merito alla poca chiarezza delle funzioni e dei compiti loro assegnati e alla

possibile sovrapposizione di ruoli e compiti che la coesistenza di due enti di area vasta avrebbe potuto comportare, con il rischio paradossale di aumento delle spese. Ed ancora, la Corte dei conti evidenziò il pericolo che la provvisorietà degli assetti istituzionali conseguenti alle innovazioni della legge Delrio avrebbe potuto conoscere tempi di trascinarsi non brevi. Ad oggi, è chiaro come i timori della Corte si siano avverati.

In merito alla questione più strettamente connessa alla revisione delle province, la Corte dei conti osservò che: « la finalità di fondo di tale innovazione dovrebbe essere incentrata sulla prevista riduzione di spesa. Al riguardo è da notare che negli ultimi anni la finanza provinciale ha subito un progressivo ridimensionamento in qualche modo legato ad un latente processo di revisione del loro ruolo. In tale contesto le restrizioni finanziarie hanno spinto le Province ad avviare una attenta revisione della spesa ». Dunque al fine di adempiere ad una riforma capace, da un lato, di razionalizzare la spesa pubblica e, dall'altro, di non paralizzare il Paese sarebbe stato necessario, al contrario, attribuire alla responsabilità delle singole regioni il compito di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni di area vasta, tenendo conto dei connotati particolari del proprio territorio.

Ma soprattutto sarebbe stato opportuno non mettere in atto la riforma dell'assetto territoriale provinciale attraverso la grave violazione delle disposizioni dell'articolo 1 della Costituzione che, in modo chiaro, prevede che la sovranità appartiene al popolo e che il popolo esercita tale sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla stessa Costituzione. Il riconoscimento del diritto di voto e le sue caratteristiche, enunciate nel secondo comma dell'articolo 48 della Costituzione, concorrono pertanto alla definizione dello Stato come Stato democratico. Attraverso di esso si realizza, infatti, il principio di organizzazione che caratterizza ogni de-

mocrazia, in forza del quale ogni decisione deve essere direttamente o indirettamente ricondotta alle scelte compiute dal popolo, detentore della sovranità. Il principio fondamentale della rappresentanza elettorale sancito nella nostra Costituzione è garantito anche dal diritto dell'Unione europea. Il Trattato di Lisbona infatti ha riunito in un apposito titolo II del Trattato sull'Unione europea (TUE) le « disposizioni relative ai principi democratici », ossia le disposizioni tese a conferire maggiore visibilità al principio democratico insito nel funzionamento dell'Unione. Tale principio viene affermato e specificato nelle sue diverse configurazioni: la democrazia come rappresentanza e la democrazia come partecipazione all'attività pubblica.

Ad oggi inoltre queste considerazioni sono suffragate dalla presa di posizione netta espressa dalla stragrande maggioranza dei cittadini il 4 dicembre 2016 quando in modo chiaro, bocciando le riforme costituzionali nel loro complesso, hanno manifestato la loro contrarietà ad una modalità di elezione indiretta o di secondo livello dei propri rappresentati.

Inoltre, è ovvio che a seguito dell'esito del *referendum* costituzionale la legge Delrio, che prevedeva quale giustificazione dell'intervento attraverso legge ordinaria la previsione dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione con la relativa soppressione delle province, presenti un vuoto normativo che se non verrà sanato con un intervento del legislatore sarà oggetto di un giudizio della Corte costituzionale.

Il presente disegno di legge si prefigge quindi lo scopo di ripristinare la legalità costituzionale mediante la reintroduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del presidente e dei consiglieri della provincia e la previsione dell'elezione diretta a suffragio

universale per il sindaco e i consiglieri metropolitani, entrambi con il sistema previsto precedentemente per le elezioni provinciali dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'articolo 4 del presente disegno di legge in oggetto interviene inoltre anche in materia di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con una modifica all'articolo 72 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In tali comuni, al primo turno ad oggi è proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Nel caso in cui nessun candidato abbia conseguito la maggioranza prescritta, si procede ad un turno di ballottaggio tra i due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti.

Obiettivo della modifica proposta all'articolo 4 è consentire che l'elezione al primo turno sia consentita al candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi, purché questi abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi. In tal modo, si evita il ballottaggio in presenza di candidati che, al primo turno, abbiano già ottenuto una percentuale di voti elevata e quindi godano di una legittimazione popolare sufficiente, come avviene in particolare nella regione Sicilia ai sensi della normativa attualmente vigente.

Il ballottaggio, infatti, comporta inevitabili costi per lo Stato e registra una sempre minore partecipazione da parte degli elettori, con la conseguenza che molti sindaci sono eletti al secondo turno con una partecipazione popolare molto ridotta e, quindi, con ripercussioni negative sulla loro legittimazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale)

1. Il presidente della provincia e il consiglio provinciale sono eletti a suffragio universale e diretto con il sistema elettorale previsto dagli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, i commi da 58 a 78 sono abrogati.

Art. 2.

(Elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano)

1. Il sindaco metropolitano e il consiglio metropolitano sono eletti a suffragio universale e diretto con il medesimo sistema elettorale previsto per le province, di cui all'articolo 1 della presente legge.

2. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, i commi 19, 22 e da 25 a 39 sono abrogati.

Art. 3.

(Indennità del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e gettoni di presenza dei consiglieri provinciali e dei consiglieri metropolitani)

1. L'indennità spettante al presidente della provincia e al sindaco metropolitano non può superare quella del sindaco del comune capoluogo della stessa provincia.

2. I consiglieri provinciali e metropolitani percepiscono un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito mensilmente da un consigliere può superare l'importo pari a un sesto dell'indennità massima prevista per il rispettivo presidente della provincia o sindaco metropolitano.

Art. 4.

(Modifica all'articolo 72 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in materia di elezione al primo turno del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 72 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. È proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi, a condizione che abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi. Qualora due candidati abbiano entrambi conseguito un risultato pari o superiore al 40 per cento dei voti validi, è proclamato eletto sindaco il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco il candidato collegato con la lista o con il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano di età ».

Art. 5.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

