



ANALISI E VALUTAZIONE DELL'ATTO CAMERA 5210

"Modalità di elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia"

Firenze, 7 novembre 2012

Indice

I.	INTRODUZIONE - OBIETTIVI DEL RAPPORTO E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	3
II.	L’A.C. 5210, RIEPILOGO DELLE DISPOSIZIONI	6
III.	ANALISI DELLE CRITICITA’ E PROPOSTE PER UNA LORO SOLUZIONE.....	8
1.	Criticità di ordine generale, relative all’A.C. 5210 e la normativa vigente o in via di approvazione	8
2.	Elezione in secondo grado degli organi e forma di governo.....	9
3.	Composizione del Consiglio provinciale	12
4.	Giorno delle elezioni in secondo grado.....	13
5.	Firme allegate alla presentazione delle liste.....	13
6.	Il sistema di elezione del Consiglio provinciale	16
7.	La doppia preferenza condizionata, nel caso delle elezioni in secondo grado	22
8.	Compatibilità delle cariche.....	22
IV.	LA PROPOSTA SUL SISTEMA ELETTORALE DELLE PROVINCE	24

I. INTRODUZIONE - OBIETTIVI DEL RAPPORTO E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il presente rapporto ha l'obiettivo di analizzare, ponendone in evidenza le criticità, il disegno di legge governativo corrispondente all'A.C. 5210, contenente la disciplina della "Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, a norma dell'art. 23, commi 16 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazione, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214", alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.

Tale disegno di legge costituisce una delle molteplici leggi di attuazione previste dal cosiddetto decreto "Salva Italia" (n. 201/2011), approvato dal Governo Monti ai primi del dicembre scorso, appena pochi giorni dopo il suo insediamento, ed orientato, come noto, ad operare una serie di misure economiche urgenti volte a rasserenare i mercati, ed a scongiurare che la pressione speculativa allora in atto portasse i tassi di interesse sui titoli del debito pubblico italiano a livelli incompatibili con la tenuta finanziaria del paese. Fra le altre disposizioni di natura economica, quelle inserite nel Capo III riguardano le riduzioni delle spese correnti per i costi degli apparati pubblici, ed in particolare, l'art. 23, ai commi 14-21, si occupa della riduzione delle spese previste per le Province.

In un clima di forte avversione nei confronti dei cosiddetti "costi della politica", tale ente, certamente quello dotato del numero minore di funzioni fra quelli territoriali previsti dal nostro ordinamento, era stato sottoposto nei mesi precedenti ad una vera e propria ondata di sdegno popolare, alimentato dai media e da alcuni soggetti politici, che lo dipingevano come l'incarnazione istituzionale dello spreco di denaro pubblico e del foraggiamento ingiustificato della classe politico-partitica. Fino al dicembre scorso, tale clima si era concretizzato in una serie di tentativi, paventati ma mai concretizzatisi, di vera e propria abolizione. L'entrata in carica di un governo tecnico ed il clima economicamente emergenziale hanno aperto la strada ad un nuovo intervento di riforma, che pur non abolendo le Province (cosa del resto fattibile solo per legge costituzionale), mirava a ridurne in modo molto marcato il peso politico (ed economico) nell'ambito delle istituzioni democratiche italiane. Nel Salva Italia, in soli otto commi, il Governo abbozzava, delegandone la disciplina a successivi interventi legislativi, una riforma organica e complessiva delle Province italiane, ipotizzando per loro sia un nuovo (e meno economicamente oneroso) aspetto istituzionale sia delle nuove (e più ridotte) competenze funzionali.

In particolare, il decreto Salva Italia: a) stabiliva che i nuovi organi della Provincia fossero solo un ristrettissimo Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia; b) disponeva che l'ente provinciale divenisse un ente rappresentativo di secondo grado, ovvero eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni che ricadono nel territorio provinciale, e non direttamente dal corpo elettorale; c) delegava alla legge statale la determinazione delle modalità di elezione degli organi provinciali (si tratta per l'appunto dell' A.C. 5210); d)

disponeva che alle Province restassero solo funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni; e) delegava alla legge statale e regionale, nelle rispettive competenze, sia l'attribuzione di tali funzioni, sia il trasferimento delle altre funzioni attualmente esercitate dall'ente provinciale (e delle correlative risorse umane e materiali) ai Comuni o, per assicurarne l'esercizio unitario, alle Regioni; f) determinava che tale processo di riforma, che non coinvolgeva le Province di Trento e di Bolzano, dovesse concludersi entro il 31/12/2012, e che le Province che dovessero rinnovarsi entro tale data venissero commissariate sino al 31/3/2013, per potersi congiungere, nella primavera 2013, alle prime Province rinnovate con le nuove disposizioni.

Sin da subito si manifestarono come evidenti alcuni problemi, sia di natura politica che di natura giuridica (come mostrano i vari ricorsi in Corte costituzionale da parte di alcune Regioni). In particolare: 1) dubbi sulla costituzionalità dell'intero processo riformatore; 2) problemi di compatibilità delle nuove leggi con la normativa previgente (il Testo Unico Enti Locali, l.267/2000, d'ora in avanti TUEL); e 3) problemi di compatibilità delle leggi attuative regionali con quelle statali, cui prevedibilmente seguiranno dubbi interpretativi che si protrarranno per anni, il tutto in una situazione complessivamente indefinita, con funzioni di incerta attribuzione, enti che vengono commissariati, e apparati di personale amministrativo incerti sul proprio futuro. Tali difficoltà sarebbero state notevolmente attenuate se il Governo avesse proceduto proponendo una riforma costituzionale, e non meramente legislativa: questo avrebbe reso il percorso più legittimo, oltre che più certo nei tempi e nei modi. Tale tipo di percorso era però del tutto incoerente con la prima intenzione del governo: fare presto. Tuttavia, a giudicare da come poi sono andate le cose, pare che nemmeno tale obiettivo sia stato centrato.

L'A.C. 5210, riguardante il sistema di elezione degli organi provinciali, è stato il primo disegno di legge governativo mirato a dare attuazione alle disposizioni del decreto Salva Italia in merito alla riforma delle Province: nonostante sia stato presentato il 16 maggio 2012, su di esso non è ancora iniziato il dibattito in Commissione parlamentare. Il motivo di questa attesa è dovuto proprio ai problemi giuridici e alle reazioni politiche che, sul tema della Province, il Salva Italia ha prodotto. In particolare, la questione più problematica era quella delle funzioni amministrative dell'ente provinciale. Su questo punto, infatti, si evidenziava una situazione altamente contraddittoria, poiché da anni era (ed è tuttora) in gestazione in Commissione Affari Costituzionali al Senato la cosiddetta Carta delle Autonomie (A.S. 2259), ovvero il disegno di legge di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali minori (Comuni, Province, Città Metropolitane), in attuazione dell'art 118 e 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, così come modificati dalla Riforma del Titolo V. Tale disegno di legge attribuisce all'ente provinciale funzioni molto più simili a quelle che già gli attribuiva il TUEL, dunque funzioni coerenti con la Provincia così come immaginata dal Titolo V, e non con la Provincia così come immaginata dal decreto Salva Italia. Lo stesso vale per quanto riguarda la legge delega sul federalismo fiscale, e la connessa progenie di decreti delegati: tutte norme, anch'esse, che presumevano una Provincia come quella tratteggiata dal Titolo V, ovvero non un ente di indirizzo e coordinamento delle funzioni altrui, ma al contrario titolare di funzioni proprie.

Tali contraddittorietà, troppo evidenti per non essere affrontate, hanno spinto il Governo a cambiare profondamente orientamento. Se l'idea iniziale, quella del dicembre 2011, era di "riformare le Province", ovvero di trasformarle in enti sostanzialmente del tutto privi di rilevanza politica e amministrativa, l'orientamento attuale muove dalla presa d'atto che l'ente provinciale è parte ineliminabile di un sistema di governo locale (quello ideato dal nuovo Titolo V) che, piaccia o meno, è in piena fase attuativa da dieci anni a questa parte: non è dunque possibile eliminare le funzioni che tale sistema assegna alle Province, senza dover rivedere anche tutto il resto. Per concretizzare il suo obiettivo di contenimento dei costi, dunque, il Governo Monti è dovuto tornare alla prospettiva riformatrice sulla quale si erano arenati i precedenti governi politici: non sottrarre le funzioni alle Province, ma, a funzioni invariate, ridurre il loro numero. A concretizzare questa rinnovata ottica riformatrice è il decreto legge 95/2012, del luglio 2012.

Tale decreto abbandona l'ottica della "riforma" in favore di quella del "riordino delle Province": la Provincia dunque, nella sua qualità politico amministrativa rimane quella di prima; ciò che cambia è che vengono fissati dei criteri minimi di ampiezza geografica e demografica cui tutte le Province devono adeguarsi. Esso in particolare: a) stabilisce tempi certi, poiché afferma che il processo di riordino delle Province debba terminare con un atto di iniziativa legislativa governativa, entro il 24/10/2012; tale atto recepisce (se sono state prodotte) le proposte provenienti dalle Regioni e dai Consigli delle autonomie locali; b) tali proposte devono comunque rispettare i criteri minimi di ampiezza geografica e demografica fissati dal governo: i criteri, fissati con una deliberazione del 20 luglio 2012 dal Governo, sono 2.500 km² e 350.000 abitanti; c) le uniche deroghe a tali vincoli sono stabilite per le Province il cui capoluogo è capoluogo di Regione, per le Province confinanti solo con altre Regioni e con città metropolitane (unico caso è quello di La Spezia), e per le Province autonome di Trento e di Bolzano; alle Regioni a Statuto speciale sono poi concessi tempi più lunghi (sei mesi) per adeguarsi alla nuova normativa; d) le funzioni attribuite alle Province non sono più esclusivamente di indirizzo e coordinamento (come previsto dal decreto Salva Italia), ma sono funzioni proprie: quelle fondamentali sono la pianificazione territoriale, la tutela dell'ambiente, le strade e i trasporti, la programmazione delle reti e la gestione dell'edilizia scolastiche; a queste si aggiungono poi le funzioni attribuite alle Province dalle Regioni, mentre le funzioni attribuite alle Province da leggi statali vigenti vengono trasferite ai Comuni; e) viene confermata la disposizione del decreto Salva Italia che limita a Presidente e Consiglio i soli organi delle Province; f) in luogo delle Province di Roma, Milano, Torino, Napoli, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Reggio Calabria, vengono istituite le relative Città metropolitane, simili alle Province per quanto riguarda gli organi e il sistema di elezione, ma dotate di una serie di funzioni aggiuntive.

Il nuovo orientamento del Governo quindi, pur innovando completamente l'assetto del Salva Italia sotto il profilo delle funzioni attribuite alle Province, non lo intacca minimamente sotto il profilo dell'assetto istituzionale. Da una parte, si ribadisce che gli organi delle Province rimangono il Presidente e il Consiglio (viene confermata l'abolizione della Giunta), dall'altra non viene abrogata la disposizione della elezione in secondo grado di tali organi, ed anzi, essa viene espressamente estesa anche alle neoistituite Città metropolitane. Appare dunque

verosimile che il Governo, quando a fine ottobre presenterà l'atto di iniziativa legislativa di riordino dei confini provinciali, proponga al dibattito parlamentare anche l'A.C. 5210, che resta dunque sul tavolo.

II. L'A.C. 5210, RIEPILOGO DELLE DISPOSIZIONI

In primo luogo, descriviamo brevemente le disposizioni contenute nell'A.C. 5210, che si occupa di dare attuazione ai commi 16 (elezione del Consiglio) e 17 (elezione del Presidente) dell'art.23 del decreto Salva Italia, oltreché, per le Città metropolitane, ai commi 4 e 6 dall'art. 18 del decreto legge 95/2012¹. Nel fare questo, il disegno di legge in esame innova in due casi le poche disposizioni del Salva Italia: in primo luogo sul numero dei consiglieri (che non sono più al massimo 10, ma divengono al massimo 16), ed in secondo luogo sulle modalità di elezione del Presidente (che non è più eletto dal Consiglio provinciale fra i suoi membri, ma al contrario, esattamente come il Consiglio, e contestualmente ad esso, dagli amministratori comunali).

Entrambi gli organi provinciali divengono organi rappresentativi di secondo grado: sono eletti, cioè, da un corpo elettorale ristretto, composto da altri eletti, ovvero dall'insieme dei consiglieri comunali e dei Sindaci dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale. Anche l'elettorato passivo è limitato a questi soggetti. In questo modo, l'intero ente provinciale diviene un ente di secondo grado, ovvero un organo rappresentativo dei Comuni, e non dei cittadini.

Il Consiglio provinciale è un organo collegiale composto da un numero variabile di consiglieri: essi saranno 10 per le Province con meno di 300.000 abitanti (ma, dato il nuovo criterio di formazione delle province, che non dovranno avere meno di 350.000 abitanti, non si daranno consigli provinciali con 10 componenti; sul punto si veda anche oltre); 12 per le Province da 300.000 a 700.000 abitanti; 16 per le Province con più di 700.000 abitanti. In questo, come detto, c'è una innovazione rispetto al Salva Italia, che prevedeva 10 consiglieri per tutte le Province. Per le Città metropolitane, i consiglieri sono sedici per quelle con oltre 3.000.000 di abitanti; sono 12 per quelle con popolazione compresa fra 800.000 e 3.000.000 di abitanti, e sono 10 per quelle con meno di 800.000 abitanti.

¹ Lo Statuto della Città metropolitana può decidere di optare per l'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano, ma solo a patto di aver proceduto allo smembramento in più comuni del capoluogo metropolitano. In caso contrario, l'elezione degli organi avviene con le stesse modalità previste per le Province.

Il Presidente è eletto da e tra il medesimo corpo elettorale, e non come diceva il Salva Italia dal Consiglio provinciale appena eletto. Le due elezioni si svolgono contestualmente ed i nomi dei candidati Presidente saranno collocati sulla scheda accanto ai simboli delle liste dei candidati consiglieri. Si tratta dunque di una vera e propria elezione presidenziale diretta, anche se di secondo grado.

L'elezione di entrambi gli organi avviene in un giorno diverso da quello nel quale sono previste le elezioni comunali, per evitare che, limitatamente agli amministratori dei Comuni che si rinnovano quell'anno, sorga confusione circa la titolarità dei diritti di elettorato attivo e passivo.

Alle elezioni si presentano liste concorrenti di candidati consiglieri. Tali liste devono essere presentate assieme ad un numero variabile di firme: dalle 5 alle 10 per le Province con un elettorato inferiore a 300 membri; dalle 10 alle 20 per le Province con una popolazione inferiore a 700.000 abitanti (salve quelle che rientrano nel primo gruppo); dalla 20 alle 30 per le Province con una popolazione superiore a 700.000 abitanti. Tali firme devono essere di amministratori comunali non presenti in nessuna delle liste concorrenti. Ciascuna lista deve essere collegata ad un candidato Presidente, e non sono possibili apparentamenti fra liste, a sostegno del medesimo candidato. Ciascuna lista deve contenere un numero di candidati che va da un minimo equivalente al numero di seggi da eleggere (ora, dunque, 12 o 16) ad un massimo di tale numero aumentato di cinque (dunque 17 o 21). In ciascuna lista, almeno uno e non più di un terzo dei candidati deve essere consigliere comunale o Sindaco del Comune capoluogo di Provincia (tali quote sono aumentate ad almeno uno per ogni capoluogo e non più della metà dei candidati presenti in lista, nel caso di Province con più di un capoluogo). In ciascuna lista devono essere rappresentati entrambi i generi (salvo quando venga certificato che questo non sia possibile).

Ciascun elettore ha a disposizione un solo voto, e lo esprime a favore di un candidato Presidente, collegato ad un simbolo e ad una lista di candidati consiglieri. Può inoltre esprimere due voti di preferenza, ma, pena la nullità della seconda, una delle due deve essere o espressa a favore di un amministratore del Comune capoluogo, o a favore di un candidato di genere diverso da quello dell'altro candidato votato.

Viene eletto Presidente il candidato che ha ottenuto più voti: il ballottaggio è previsto solo in caso di parità assoluta di voti fra i primi due candidati votati. I seggi consiliari vengono ripartiti fra le liste con una distribuzione proporzionale D'Hondt, cui partecipano tutte le liste. Non esistono né soglie di sbarramento, né premio di maggioranza. Se fra gli eletti non vi è alcun rappresentante del Comune capoluogo, viene automaticamente eletto quello che, fra essi, ha ottenuto il maggior numero di preferenze, e il suo seggio viene sottratto all'ultimo degli eletti della sua lista di appartenenza.

Una volta eletti Presidente o consigliere provinciale, è possibile mantenere la carica di Sindaco o di consigliere comunale (in tal caso, con divieto di cumulo degli emolumenti), ma anche rinunciarvi. Il Presidente della Provincia o il consigliere provinciale permangono in carica anche nel caso in cui perdano la loro carica di Sindaco o consigliere comunale.

III. ANALISI DELLE CRITICITA' E PROPOSTE PER UNA LORO SOLUZIONE

1. Criticità di ordine generale, relative all'A.C. 5210 e la normativa vigente o in via di approvazione

La prima criticità dell'A.C. 5210 è la sua **incoerenza con le disposizioni del decreto legge 95/2012**, ed in particolare con quelle che sanciscono il mantenimento da parte delle **Province (e delle Città metropolitane) di funzioni di amministrazione attiva**. Se sotto il profilo amministrativo e finanziario, la Provincia rimarrà sostanzialmente quella prevista dal Titolo V e dal TUEL, ossia un ente locale dotato di autonomia politica ed economica, è incoerente che i suoi organi vengano eletti in secondo grado: e questo a prescindere dalla quantità e dalla rilevanza delle funzioni attribuite. Un ente con autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, e dotato di funzioni di amministrazione attiva, a prescindere da quanti e quali servizi eroghi, deve essere direttamente responsabile di fronte ai cittadini che pagano per usufruire di quei servizi. Ovviamente, se si fosse rimasti all'originario intendimento governativo, quello espresso dal decreto Salva Italia, le cose sarebbero state diverse: appariva infatti coerente che un ente di mero indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa dei Comuni fosse eletto in secondo grado dai rappresentanti di questi ultimi. Ma l'orientamento governativo, come si è visto, è cambiato con il decreto legge 95/2012 che, pur riassegnando alle Province funzioni di amministrazione attiva, non torna affatto indietro sulla proposta della elezione in secondo grado degli organi.

Altra incoerenza latente è quella con il TUEL: l'art. 7 dell'A.C. 5210 si premura di abrogare esplicitamente solo gli art. 37, comma 2, 74 e 75, ovvero le disposizioni che fissano il numero dei componenti del Consiglio provinciale e quelle che disciplinano le modalità di elezione del Consiglio e del Presidente. Per il resto si prevede, genericamente, che vengano abrogate "tutte le disposizioni di legge nelle quali si fa riferimento al sistema di elezione diretta dei consiglieri provinciali e del Presidente della provincia". Particolarmente grave appare il fatto che non si preveda l'abrogazione di altre disposizioni del TUEL, palesemente in contrasto con il disegno di legge in esame, come ad esempio tutte quelle che riguardano la Giunta provinciale, oppure il tema delle incompatibilità (artt. 60 e seguenti).

Insomma, sia per quanto riguarda le funzioni svolte, sia per quanto riguarda l'aspetto economico, sia per quanto riguarda la forma di governo la Provincia rimarrà, nella sostanza, quella di oggi: un ente forse con poche competenze, ma assolutamente equiparato per quanto riguarda il suo grado di autonomia ai Comuni. Ciò che cambierà, nel nuovo assetto provinciale, oltre al numero delle Province, saranno solo le norme introdotte dal disegno di legge in esame, ossia solo ed esclusivamente l'abolizione di un rapporto diretto fra la Provincia e l'elettorato

complessivo. In sostanza si provvede **alla cancellazione di un livello territoriale di rappresentanza, senza che però a questa corrisponda la cancellazione del medesimo livello territoriale di governo**. Questo produce un vero e proprio **vuoto di democrazia**: ai cittadini verrà tolta una possibilità di controllo effettivo su come vengono spesi i loro soldi, ed è pretestuoso affermare che questo non è un problema perché le funzioni delle Province sono poche o di scarsa importanza: sono sempre funzioni di amministrazione attiva. Se, in un contesto in cui già si ottengono significative economie riducendo il numero delle Province, si vuole risparmiare ulteriormente, possono esservi soluzioni alternative.

2. Elezione in secondo grado degli organi e forma di governo

Organi e forma di governo. Per quanto riguarda gli organi provinciali, il decreto Salva Italia sanciva l'abolizione della **Giunta**, affermando che "sono organi della Provincia il Consiglio e il Presidente". **Questa previsione**, che appariva assolutamente coerente con la nuova Provincia come originariamente concepita dal Governo, **appare oggi abbastanza incongrua**. Se la provincia mantiene le funzioni amministrative che le sono proprie, ed i relativi uffici, sembra inopportuno privare tali funzioni e tali uffici di un soggetto politicamente responsabile. Accentrare tutto sotto la responsabilità politica del Presidente sembra un po' eccessivo. Certo, data la scarsità delle funzioni amministrative affidate alle Province, è possibile ed anzi sensato imporre che gli assessori siano pochi (anche solo 4). Se poi l'obiettivo è risparmiare sulle loro retribuzioni economiche, è possibile imporre che essi coincidano con dei Sindaci del territorio, o con dei Consiglieri provinciali, e impedire il cumulo dei relativi emolumenti.

Per quanto riguarda la forma di governo, il decreto 95/2012 preserva la politicità dell'ente provinciale. Se la Provincia rimarrà un organo che prende decisioni politiche, **appare preferibile che la forma di governo rimanga quella vigente**: il parlamentarismo, rafforzato dalla clausola della sfiducia distruttiva (*aut simul stabunt aut simul cadent*). Tale forma di governo è stata in vigore negli ultimi vent'anni ed ha sensibilmente aumentato il grado di stabilità degli esecutivi, contenendo le spinte centrifughe tipiche provenienti dal Consiglio. Se il parlamentarismo classico privo di correttivi poteva sembrare coerente con una Provincia come quella tratteggiata dall'originario Salva Italia (ente di coordinamento, e dunque di mediazione territoriale, non di decisione politica), dopo il decreto legge 95/2012 la situazione è cambiata. Su questo punto però il Governo aveva mostrato una certa sensibilità: già nell'A.C. 5210 si era tornati ad una elezione diretta (anche se in secondo grado) del Presidente, contestuale al Consiglio, e non ad una sua nomina postelettorale da parte di quest'ultimo. Il parlamentarismo a sfiducia distruttiva previsto dal TUEL, del resto, non è mai stato messo in discussione dal Governo (nemmeno nella fase iniziale, ed allora, lo vedremo fra poco, con una qualche incoerenza).

Elezione in secondo grado di Presidente e Consiglio. Il Governo, sia nel decreto Salva Italia che nel disegno di legge in esame, conferma la propria intenzione di trasformare la Provincia in un ente rappresentativo di secondo grado. Eletto, cioè, da e tra un corpo elettorale ristretto, coincidente con i rappresentanti eletti a livello comunale, e dunque composto dai consiglieri comunali e dai Sindaci. Questo intendimento non viene contraddetto dal decreto legge 95/2012, che anzi estende la previsione anche alle neoistituite Città metropolitane. Questo mancato ripensamento, come si è appena detto, produce una incoerenza di fondo complessiva. Ipotizziamo comunque che questo sia il quadro normativo di riferimento, ed analizziamone gli effetti.

Mentre l'UPI contesta l'elezione in secondo grado da una prospettiva generale e di principio, l'ANCI propone di limitare l'elettorato passivo ai soli Sindaci. Nell'affrontare questo tema è bene tenere presente che le Province italiane sono fra loro diversissime dal punto di vista dei Comuni che contengono: si va dai 315 Comuni della Provincia di Torino ai 6 della Provincia di Trieste. Se l'elettorato sarà composto da Sindaci e consiglieri comunali, esso oscillerà dunque fra un massimo di circa 3.000 unità, ad un minimo di circa un centinaio². Se invece fosse composto dai soli Sindaci, sarebbero, nella maggior parte dei casi, poche decine di persone a doversi recare alle urne e a poter essere votati: persone appartenenti nella maggior parte dei casi ai soli partiti maggiori e, spesso, con una grande sproporzione a favore della forza politica o dello schieramento dominante nella Provincia in questione (come noto sono molte le aree geografiche italiane nelle quali esistono rapporti di forza elettorali molto sbilanciati a favore delle une o delle altre forze). Si rischierebbe cioè di produrre esiti penalizzanti sotto il profilo della rappresentanza politica: in alcuni casi ci si troverebbe davanti ad assemblee sostanzialmente monopartitiche. Questi effetti patologici risultano invece notevolmente attenuati se a votare e ad essere votati sono anche i componenti dei Consigli comunali, ovvero di assemblee per definizione popolate da più forze politiche. In questo caso anche le maggiori fra le forze d'opposizione potrebbero trovare rappresentanza in sede provinciale. L'importanza di tutelare la rappresentanza politica diviene ancora maggiore se, come sancito dal decreto legge 95/2012, la Provincia rimarrà un ente di amministrazione attiva. In questo caso infatti, le decisioni che prenderà saranno squisitamente politiche, e non di mera mediazione fra territori (come sarebbe stato nel caso in cui avesse assunto funzioni di indirizzo e coordinamento). Appare dunque molto importante che in Consiglio provinciale possano trovare una dignitosa rappresentanza le forze di opposizione. **La restrizione dell'elettorato attivo e/o passivo ai soli Sindaci presenta dunque rilevanti controindicazioni.**

² Questi numeri sono calcolati ipotizzando come vigenti per tutti i Comuni le disposizioni attualmente in vigore in merito all'ampiezza dei Consigli comunali. Tale normativa è più volte cambiata negli ultimi tempi: in particolare con la legge finanziaria per l'anno 2010 (legge 191/2009) e con la manovra aggiuntiva dell'estate 2011 (legge 148/2011). Tali norme entreranno materialmente in vigore per tutti i Comuni solo nel corso dei prossimi anni, ovvero quando in tutti si sarà tornati a votare. Questa fase di transizione dovrebbe protrarsi pertanto sino al 2016 (salvo che la normativa non cambi di nuovo).

In merito alle modalità di elezione del Presidente della Provincia, il Salva Italia, all'art. 23 comma 17, stabiliva che esso dovesse essere eletto dal Consiglio provinciale fra i suoi membri, ma delegava la disciplina specifica di tale elezione ad una successiva legge statale. L'A.C. 5210 interviene su questo tema, snaturando però completamente la delega ricevuta: il Presidente non è eletto dai consiglieri provinciali, ma direttamente dai consiglieri comunali e dai Sindaci, come il Consiglio, e contestualmente ad esso. Così facendo, il Governo mira ad evitare un problema di coerenza con l'istituto della sfiducia distruttiva: problema che si sarebbe certamente posto nel caso di conferma delle indicazioni del Salva Italia, nel senso che sarebbe stato del tutto incoerente che un Presidente nominato dal Consiglio provinciale, dimettendosi, vincolasse quest'ultimo allo scioglimento. Reintroducendo l'elezione diretta del vertice monocratico (anche se sempre in secondo grado), si mantiene dunque una certa coerenza interna con la forma di governo tratteggiata dal TUEL. Si preserva il cosiddetto parlamentarismo a sfiducia distruttiva, anche se lo si applica ad organi entrambi eletti in secondo grado.

L'UPI, nel parere espresso su questo disegno di legge, contesta alla base l'ottica riformatrice, e chiede, almeno per il Presidente, una deroga sia sotto il profilo dell'elettorato attivo, sia sotto il profilo dell'elettorato passivo. Il candidato alla carica monocratica, a parere dell'UPI, dovrebbe essere cioè eletto dall'intero corpo elettorale e non dovrebbe essere né un consigliere comunale né un Sindaco. Questo allo scopo di ottenere due obiettivi: una maggiore legittimazione popolare dell'ente, ed una maggiore forza e terzietà del titolare della carica monocratica rispetto alle identità sub provinciali.

Per quanto riguarda l'elezione del solo Presidente da parte di tutto l'elettorato, riteniamo che si configuri come piuttosto problematico, dal punto di vista della coerenza istituzionale, ipotizzare che il Presidente ed il Consiglio, cioè due organi che restano legati da un rapporto di fiducia, siano eletti da due corpi elettorali così diversi. Si giungerebbe al paradosso che un ente collegiale eletto in secondo grado possa sfiduciare un organo monocratico eletto direttamente dal corpo elettorale. Come già altrove abbiamo detto, il problema della legittimazione popolare, cui fa riferimento l'UPI, si pone in modo evidente ora che, con il decreto legge 95/2012, il Governo ha confermato che la Provincia rimarrà un ente di natura politica, ovvero titolare di funzioni amministrative dirette e di autonomia di entrata e di spesa: ma è l'intero ente, e dunque anche il Consiglio, che dovrebbe restare direttamente rappresentativo.

Quindi, per schematizzare su questo punto veramente cruciale, **dato che la Provincia manterrà funzioni amministrative attive:**

- 1) **riteniamo congruo che rimanga in carica una Giunta di assessori provinciali** a capo dei vari settori amministrativi. Tali assessori dovrebbero essere **pochi** (4-5) e, per risparmiare sui loro emolumenti, potrebbero essere **Sindaci o consiglieri provinciali in carica**, con divieto di cumulo delle retribuzioni

- 2) riteniamo che la **forma di governo debba rimanere quella prevista dal TUEL**, e dunque il parlamentarismo rafforzato dall'elezioni diretta e contestuale dei due organi e dalla sfiducia distruttiva fra essi (*aut simul stabunt aut simul cadent*)
- 3) proponiamo come soluzione altamente preferibile **la permanenza della elezione a suffragio universale e diretto sia del Consiglio sia del Presidente**, con nessun limite né per l'elettorato attivo né per l'elettorato passivo

3. Composizione del Consiglio provinciale

Per quanto riguarda il numero di componenti del Consiglio provinciale, il decreto Salva Italia stabiliva che i consiglieri provinciali dovessero essere 10 per tutte le Province, senza distinzione. L'A.C. 5210 interviene su questo punto, introducendo una distinzione tra le varie Province sulla base della popolazione: si stabilisce che le Province con meno di 300.000 abitanti debbano avere 10 consiglieri, quelle con una popolazione fra 300.000 e 700.000 abitanti 12 consiglieri, e quelle con più di 700.000 abitanti 16 consiglieri. Il decreto 95/2012 impone che alla fine del processo di accorpamento non vi siano Province con meno di 350.000 abitanti: questo esclude già in partenza la più bassa delle tre fasce previste dall'A.C. 5210. Lo stesso decreto prevede che i componenti dei Consigli metropolitani delle nuove Città metropolitane siano composti da 16 componenti per quelle con oltre 3.000.000 di abitanti, da 12 per quelle con popolazione compresa fra 800.000 e 3.000.000 di abitanti, e da 10 per quelle con meno di 800.000 abitanti.

La significativa riduzione del numero delle Province farà calare verticalmente il numero complessivo di consiglieri. Sino alla tornata di elezioni provinciali del 2011 esclusa, l'organico dei Consiglieri provinciali era di **3.228**; da allora ad oggi esso è calato di qualche decina perché le 11 amministrazioni rinnovatesi nel 2011 recepivano già una prima riduzione, e le 7 amministrazioni che avrebbero dovuto rinnovarsi nel 2012 sono state commissariate dal Governo in attesa che si chiarifichi il quadro della riforma. **Ipotizzando come vigenti le disposizioni governative sul tavolo oggi**, sia quelle relative alle Città metropolitane, sia quelle relative alle Province, ed ipotizzando un totale di poco più di 50 Province e di 10 Città metropolitane che dovrebbero risultare dagli accorpamenti in via di definizione, **si passerebbe ad una cifra totale di circa 850 consiglieri complessivi: una riduzione di quasi tre quarti.**

Ora, a maggior ragione se alla riduzione del numero complessivo di amministratori connesso agli accorpamenti in atto si aggiungesse anche il massiccio risparmio ricavabile dal divieto di cumulo degli emolumenti, **si potrebbe proporre al Governo di considerare l'ipotesi di tornare ad incrementare il numero di consiglieri provinciali.** Questo ravvedimento appare particolarmente opportuno ora che, con il decreto legge 95/2012, alle Province è stato riassegnato un ruolo politico e di amministrazione attiva. La rappresentanza espressa nelle Province è una rappresentanza di tipo politico, **e un Consiglio composto da 10 o 12 membri difficilmente può dare voce a forze politiche anche solo di dimensioni medie** (partiti anche

attorno al 10% del consenso potrebbero restarne fuori). Se l'elezione poi rimanesse anche di secondo grado, garantire una rappresentanza a queste forze politiche sarebbe ancora più difficile perché esse sono solo scarsamente rappresentate nell'elettorato ristretto degli amministratori comunali.

In particolare, ed **eliminando le differenze fra Province e Città metropolitane**, si potrebbe proporre una composizione consiliare di questo tipo:

Composizione dei Consigli di Province e Città metropolitane	
Fascia demografica	N Consiglieri Provinciali
più di 1.400.000 di abitanti	22
fra 700.000 e 1.400.000 di abitanti	18
meno di 700.000 abitanti	14

In questo modo, **il numero complessivo di consiglieri non supererebbe la cifra di 1.100**: pertanto, si otterrebbe comunque **una riduzione complessiva** veramente significativa, **di circa due terzi** rispetto al quadro ad oggi esistente.

4. Giorno delle elezioni in secondo grado

Il comma 4 dell'art 1 del disegno di legge in esame si occupa di evitare che le elezioni provinciali si verifichino contemporaneamente al turno ordinario di elezioni comunali previste per quell'anno. Questo al fine di evitare dubbi relativamente alla posizione dei Sindaci e dei consiglieri comunali dei Comuni che si stanno rinnovando, ovvero per evitare che partecipino alle elezioni per l'ente provinciale "grandi elettori" in scadenza di mandato. A dir la verità, però, qualora si optasse per una elezione in secondo grado, **sarebbe preferibile che le elezioni provinciali non si tengano semplicemente "in una data diversa", ma in una data posteriore a quella delle elezioni comunali**, e questo per permettere ad amministratori comunali legittimati, e dunque a quelli appena eletti, di partecipare alla consultazione. Sembra strano che il Governo non abbia provveduto in tal senso nel testo legislativo, anche perché, nella relazione introduttiva, si fa cenno a questa necessità.

5. Firme allegare alla presentazione delle liste

Il disegno di legge in esame dispone che le liste di candidati per la elezione in secondo grado, per potersi presentare alla consultazione, debbano allegare delle dichiarazioni con un numero di firme variabile: da 5 a 10 amministratori comunali per le Province con un numero di

grandi elettori inferiore a 300; da 10 a 20 amministratori comunali per le Province che, escluse le prime, hanno una popolazione inferiore ai 700.000 abitanti; da 20 a 30 amministratori comunali per quelle con una popolazione superiore a 700.000 abitanti.

La Conferenza delle Regioni nota come sia incoerente il fatto che il criterio in base al quale determinare il numero di firme necessario vari in corso d'opera. L'UPI e l'ANCI fanno invece notare come il numero di firme sia troppo basso, e che questo produce un notevole incentivo alla frammentazione.

Sul primo punto siamo d'accordo: sarebbe più coerente individuare un criterio unico. La scelta del Governo pare contraddire il principio della rappresentanza politica generale. Facciamo un esempio: la Provincia di Alessandria, pur avendo una popolazione molto simile a quella di Trapani, avrà un corpo elettorale di amministratori comunali più di quattro volte superiore a quello trapanese, avendo più del quadrupolo dei Comuni. Essendo simile la popolazione, secondo la bozza del Governo, il numero di firme da raccogliere sarà lo stesso per le due Province. Questo contraddice il principio della rappresentanza generale, perché i grandi elettori alessandrini, essendo molti di più ma a parità di popolazione complessiva, rappresenteranno molti meno cittadini di quelli trapanesi. Le firme necessarie a presentare una lista in Provincia di Alessandria rappresenteranno quindi meno cittadini di quelle necessarie a presentarne una in Provincia di Trapani. **In ossequio al principio della rappresentanza generale, sarebbe necessario commisurare il numero di firme necessario alla presentazione delle liste alla rappresentatività dei grandi elettori: ovvero al rapporto fra popolazione e numero di grandi elettori.**

Per quanto riguarda l'entità di tale numero, la cifra richiesta può in effetti, a prima vista, sembrare molto bassa (un minimo di 5, 10 o 20 firme). Tuttavia, non si deve dimenticare che stiamo parlando di liste di candidati che partecipano ad una elezione di secondo grado, e pertanto il corpo elettorale in esame è quello ristretto degli amministratori locali (da un minimo di un centinaio ad un massimo di poco inferiore alle tre migliaia di grandi elettori³): se guardiamo il rapporto fra numero di firme richieste e popolazione nei vari sistemi elettorali italiani, quello previsto in questo caso appare anzi abbastanza alto. A questo si aggiunga che le liste devono essere composte da un numero di candidati minimo equivalente al numero di seggi da eleggere e che coloro che si presentano come candidati non possono firmare la dichiarazione di presentazione della lista. In realtà quindi, a meno che non ricevano l'appoggio di altri, le forze politiche che intendono presentarsi devono disporre di un numero di sostegni ben maggiore di quello minimo previsto, ed in particolare necessiterebbero dell'appoggio di un numero variabile di grandi elettori che va da un minimo di 15 nelle Province più piccole (5 firme più 10 candidati) ad un massimo di 36 nelle Province più grandi (20 firme più 16 candidati). Un sostegno di tale portata possono permetterselo solo formazioni politiche dotate

³ Vedi nota 2.

di un grado abbastanza significativo di radicamento territoriale. Si consideri poi un ulteriore fattore: le alte soglie implicite di accesso alla rappresentanza (nel caso dei Consigli più grandi, quelli a 16 consiglieri, esse si collocheranno attorno al 4-5%, maggiore del 3% previsto per i Consigli provinciali attuali) scoraggeranno la partecipazione di liste espressione di formazioni politiche velleitarie o di liste civiche espressione di territori molto ridotti.

Detto questo, **non tutti i rischi di frammentazione e localismo sono in effetti scongiurati**: in particolare ne segnaliamo due.

Il primo è relativo al fatto che le formazioni politiche minori, capaci di presentare liste ma consapevoli di non poter ambire ad ottenere seggi, minaccino i grandi partiti dei vari schieramenti di presentarle lo stesso, e dunque di defezionare dal sostegno al candidato Presidente se non gli sarà concesso di ottenere rappresentanza. **I partiti maggiori sarebbero dunque costretti ad ammettere candidati dei loro alleati minori in una sorta di lista coalizionale e sarebbero persino indotti a fare in modo che alcuni dei loro grandi elettori votino per tali candidati, come ricompensa per la fedeltà coalizionale dimostrata dai partner minori. In questo caso, l'elezione diretta del Presidente spinge verso un incremento della frammentazione: se alla conquista del primo posto non facesse seguito alcuna conseguenza, i grandi partiti non avrebbero incentivi diretti a far sopravvivere i loro alleati d'area minori.**

Il secondo rischio è connesso all'eventualità che nel processo di formazione delle liste siano gli stessi partiti, ed in particolare quelli dominanti, a spaccarsi, ed in particolare a spaccarsi in ragione delle diverse appartenenze territoriali. Un segmento di un partito dominante (cioè un partito che nel suo complesso è in grado di vincere a mani basse sugli avversari) potrebbe cioè decidere di presentare una lista concorrente a quella ufficiale, nella speranza di ottenere rappresentanza da solo. Si tratta di una eventualità resa possibile dal fatto che è previsto un numero massimo di candidature in lista (il numero di seggi da eleggere aumentato di cinque unità), e che dunque è abbastanza probabile che, all'interno di un partito così grande, che può contare su molti amministratori comunali, alcuni di questi ultimi, che si ritengono espressione di determinati territori, non riescano a trovar posto nella lista ufficiale. Se così fosse, per poter partecipare alla lotta per le preferenze, potrebbero prendere in considerazione l'ipotesi di presentare una propria lista, che consenta loro di ottenere seggi autonomamente. Peraltro, al partito in questione potrebbe persino convenire una prospettiva di questo tipo perché frammentando in più liste territoriali il suo vasto consenso limita l'eventualità di disperdere una parte dei propri voti e così facendo, massimizza i propri seggi complessivi. Il rischio che si corre in questi casi è duplice, ed è costituito **dalla balcanizzazione dei grandi partiti e della esplosione della conflittualità fra territori**. Chiariamo però subito un punto: **tale rischio c'è solo nel caso in cui il partito (o lo schieramento) in questione sia dominante, perché l'incentivo alla frammentazione interna sparisce se c'è il rischio di perdere il primo posto, e dunque l'elezione diretta del Presidente. In questo caso, cioè, l'elezione diretta svolge un ruolo di contenimento della frammentazione.** Tuttavia, è risaputo che non sono poche le Province italiane nelle quali la competizione assume un assetto a partito dominante.

Tali problemi (balcanizzazione dei partiti dominanti; potere di ricatto dei partiti minori) possono essere limitati, ma certamente non completamente risolti, da un innalzamento del

numero di firme necessario a presentare una lista, anche perché, per i motivi detti sopra, **tale innalzamento non potrebbe comunque essere troppo significativo.**

6. Il sistema di elezione del Consiglio provinciale

Il sistema di elezione del consiglio provinciale previsto dal disegno di legge in esame è un semplice proporzionale con formula D'Hondt. Tutti i seggi in palio vengono distribuiti a livello provinciale complessivo, e tutte le liste partecipano a tale ripartizione. Non esistono apparentamenti fra liste, non esiste un premio di maggioranza, non esistono soglie di sbarramento. Viene eletto Presidente il candidato della lista più votata, a prescindere da quanto sia ampio il suo consenso, con ballottaggio fra i primi due in caso di parità assoluta di voti.

Si tratta di un sistema non privo di difetti e sia l'UPI sia l'ANCI hanno lamentato come esso possa produrre problemi di frammentazione ed ingovernabilità. Tale rischio effettivamente si pone in modo massiccio ora che, con il decreto 95/2012, il Governo ha confermato per l'ente provinciale un ruolo politico e di amministrazione attiva. Se cioè nulla è cambiato sotto il profilo delle funzioni e delle competenze, non viene certo meno neanche l'esigenza di evitare il rischio dell'ingovernabilità, e dunque non si capisce perché si dovrebbe smettere oggi di usare la stessa accortezza istituzionale che in tal senso si è usata sino a ieri. **Sono pertanto a nostro avviso auspicabili almeno due correttivi: l'introduzione della possibilità dell'apparentamento fra liste e l'introduzione del premio di maggioranza.** In questo modo: a) si introdurrebbero dei notevoli incentivi alla formazione di coalizioni pre-elettorali, con liste che si alleano a sostegno del medesimo candidato Presidente, b) si renderebbe meno probabile la spiacevole situazione di Presidenti eletti con basse percentuali di voti, e c) si garantirebbe al vertice monocratico eletto la fiducia della maggioranza dell'assemblea.

Per quanto riguarda la frammentazione, se l'elezione in secondo grado e l'ampiezza dei Consigli dovessero rimanere quelli di cui si parla, **non occorre a nostro avviso procedere alla introduzione di soglie di sbarramento:** i seggi da distribuire sono così pochi che solo liste con un significativo grado di consenso potranno ambire ad entrare in Consiglio. Nel caso dei Consigli a 16 membri, le soglie implicite si aggireranno comunque attorno al 5% dei voti validi, e dunque saranno maggiori rispetto a quelle previste per i Consigli provinciali attuali. Nel caso dei Consigli a 12 o a 10 membri, le soglie saranno, ovviamente, ancora più alte. A questo si aggiunga che il corpo elettorale ristretto è composto per la maggior parte da amministratori di Comuni piccoli, cioè comuni nei quali solo le forze maggiori trovano rappresentanza. Già nel corpo elettorale di riferimento, cioè, i piccoli partiti sono sottorappresentati. **Ovviamente, se nel corso dell'iter legislativo si dovesse reintrodurre l'elezione a suffragio universale e diretto**

del Consiglio, oppure si decidesse di incrementare il numero dei componenti il Consiglio provinciale, l'introduzione di soglie di sbarramento legali tornerebbe ad essere consigliabile.

Il punto cruciale, però, è quello del legame fra **rappresentanza politica generale e rappresentanza dei territori**. Ogni sistema elettorale è costretto a trovare un compromesso fra questi due tipi di rappresentanza. Ovviamente, per sapere quale delle due debba essere privilegiata è necessario sapere quali sono le funzioni istituzionali che l'ente rappresentativo da eleggere andrà a svolgere. Un ente di mero coordinamento della attività amministrativa dei Comuni mira a rappresentare questi ultimi, dunque deve privilegiare la rappresentanza territoriale rispetto a quella politica. Un ente che al contrario mantiene funzioni di amministrazione attiva è un ente politico, dunque deve mirare a dare rappresentanza ai cittadini nel loro complesso molto più che ai territori in esso contenuti. Questo non vuol dire ovviamente che la subordinata delle due ottiche in gioco debba essere completamente sacrificata: solo che essa debba essere messa in secondo piano.

In coerenza al suo iniziale intendimento di sottrarre le funzioni amministrative alle Province, **l'ottica di fondo che ispirava la proposta del Governo pareva privilegiare la rappresentanza territoriale**, senza eliminare del tutto quella politica. Si pensi alla previsione dell'elezione in secondo grado e alle disposizioni in merito a agli elettorati attivo e passivo. L'elezione in secondo grado è il tipico strumento che si può utilizzare per favorire la rappresentanza territoriale, poiché all'interno di un elettorato ristretto, composto dagli amministratori comunali, i comuni piccoli sono fortemente sovrarappresentati rispetto a quelli grandi. Come mostra la tabella seguente, un Comune di meno di 3.000 abitanti conta solo 7 volte meno di uno con più di 1.000.000 di abitanti: ovvero, 7 comuni piccoli (per un totale anche inferiore ai 21.000 abitanti complessivi) deterrebbero un peso assembleare maggiore di quello detenuto da una metropoli.

Peso elettorale dei Comuni per le elezioni provinciali*	
Fascia demografica del Comune	N Grandi elettori del Comune
Più di 1.000.000 di abitanti	49 (48 consiglieri più il sindaco)
Fra 500.000 e 1.000.000 abitanti	41 (40 consiglieri più il sindaco)
Fra 250.000 e 500.000 abitanti	37 (36 consiglieri più il sindaco)
Fra 100.000 e 250.000 abitanti**	33 (32 consiglieri più il sindaco)
Fra 30.000 e 100.000 abitanti	25 (24 consiglieri più il sindaco)
Fra 10.000 e 30.000 abitanti	17 (16 consiglieri più il sindaco)
Fra 5.000 e 10.000 abitanti	11 (10 consiglieri più il sindaco)
Fra 3.000 e 5.000 abitanti	8 (7 consiglieri più il sindaco)
Meno di 3.000 abitanti	7 (6 consiglieri più il sindaco)

*secondo la normativa attualmente vigente (valida solo per i comuni delle Regioni ordinarie, e applicata, per ora, solo per i Comuni rinnovatisi nel 2012),

**o capoluoghi di provincia con meno di 100.000 abitanti

Tuttavia, è bene far notare che, se fosse stato previsto che a votare e a poter essere eletti fossero solo i Sindaci, ogni Comune avrebbe avuto lo stesso peso, e la logica della rappresentanza politica sarebbe stata annichilita di fronte a quella territoriale (del resto, come altrove si è detto, avremmo potuto avere anche assemblee monopartitiche). Conferendo l'elettorato attivo e passivo anche ai consiglieri comunali il Governo è riuscito a trovare un compromesso fra i due tipi di rappresentanza: salvaguarda quella politica, perché consente a più partiti di ottenere eletti, ma anche quella territoriale, perché continua a garantire ai Comuni piccoli una sovra-rappresentazione notevole rispetto a quelli grandi.

Il punto è che adesso, dopo il decreto 95/2012, l'ottica del Governo è profondamente cambiata: **se la Provincia torna ad essere un ente politico, un sistema che subordina in modo così evidente la rappresentanza politica a quella territoriale non è più accettabile.** Il problema, su questo punto, è però costituito non tanto dal sistema elettorale in sé, ma dall'elezione in secondo grado. La sproporzione non è cioè nelle regole di trasformazione dei voti in seggi, ma nella composizione stessa dell'elettorato, cioè di chi esprime i voti. Spieghiamoci.

Nel sistema proposto i seggi vengono attribuiti in un'unica distribuzione D'Hondt a liste di candidati che sono le medesime per tutto il territorio provinciale. I seggi che ciascuna lista ottiene mediante tale distribuzione sono poi fisicamente occupati dai candidati che in essa hanno ottenuto il maggior numero di preferenze. Ma se nell'elettorato i comuni piccoli sono così sproporzionatamente sovrarappresentati, **i comuni grandi, ed in particolare il capoluogo, rischieranno fortemente di essere emarginati.** È vero che il sistema proposto dal Governo si sforza molto nel tentativo di evitare questo rischio: prevede che tutte le liste contengano candidati provenienti dal capoluogo; prevede che l'eventuale seconda preferenza debba essere espressa a favore di uno di questi candidati (o di un candidato di genere diverso da quello già votato); prevede che almeno uno di tali candidati venga poi alla fine eletto tramite ripescaggio. Ma purtroppo è altrettanto vero che tali correttivi non sembrano assolutamente sufficienti ad evitare l'emarginazione, come dimostra la stessa previsione finale del ripescaggio: essi creano le condizioni giuridiche perché determinati comportamenti elettorali possano avvenire, ma lasciano poi alle forze politiche la loro concreta attuazione. E non ci sono motivi evidenti per cui i rappresentanti di Comuni piccoli dovrebbero votare candidati del capoluogo, sottraendo così seggi ai propri candidati. Si pensi al caso più eclatante, che è ovviamente quello di Torino: solo 41 dei circa 3000 grandi elettori della provincia torinese proverrebbero dal capoluogo⁴. In questo caso sarebbe quasi certo il ricorso alla clausola del ripescaggio di cui all'art.4 comma 8 del disegno di legge in esame: il capoluogo piemontese

⁴ Tale incertezza sul numero dei grandi elettori è figlia della situazione di cui alle note 2 e 3. A meno che non si intervenga di nuovo, l'elettorato complessivo della Provincia di Torino, una volta entrato a regime per tutti i Comuni l'assetto attualmente vigente (e dunque solo dopo le elezioni comunali del 2016), dovrebbe essere composto da 2805 grandi elettori.

potrebbe dunque contare su un solo seggio su 16, in un contesto in cui ospita il 40% della popolazione provinciale. È evidente che, se l'obiettivo è eleggere un ente che rappresenta tutti cittadini e non i Comuni, **una disproporzione del genere è assolutamente inaccettabile.**

Questo problema è difficilmente risolvibile se si persevera nella elezione di secondo grado: come garantire ad un territorio una rappresentanza adeguata alla propria popolazione, se la scelta dell'elezione in secondo grado fa sì che i grandi elettori che lo rappresentano corrispondano ad una quota bassissima dell'elettorato che effettivamente vota? Le possibilità su cui lavorare potrebbero essere due: **o seguire la strada della doppia preferenza indicata dal Governo, ma imponendo che la seconda preferenza sia espressa, e che sia espressa a favore di un candidato del capoluogo, pena la nullità anche della prima preferenza (ma si tratta di una opzione non proprio ortodossa dal punto di vista della legittimità); oppure far contare di più (ma in alcuni casi veramente molto di più) il voto dei candidati provenienti dal capoluogo rispetto a quello degli altri.** I modi per ottenere quest'ultimo risultato possono essere più di uno: il Governo, in questo caso, propone un sistema di ripescaggi (per rimanere all'interno di questo perimetro, si potrebbe prevedere che tale ripescaggio si estenda ad un numero maggiore di eletti, come ad esempio ad uno per ogni lista che ottiene seggi, o ad un numero di eletti proporzionale al rapporto fra popolazione del capoluogo e popolazione complessiva della Provincia). **Esiste poi il problema di tutelare i cittadini degli altri comuni grandi:** quelli che non sono capoluoghi, e che vengono esclusi anche dalle pur insufficienti clausole di salvaguardia previste dal Governo per il capoluogo. Il punto da aver chiaro è che esistono sempre soluzioni tecniche che producono un risultato aritmetico vicino a quello desiderato: da verificare è la loro coerenza giuridica e la loro aderenza ai principi democratici. **Da questo punto di vista, non esiste soluzione migliore di quella cui si giungerebbe tornando all'elezione in primo grado.**

Un altro difetto del sistema elettorale proposto dal Governo è quello cui si faceva riferimento nel parlare del **rischio della frammentazione territoriale all'interno dei grandi partiti:** un sistema proporzionale con voto di preferenza, nel quale i candidati dello stesso partito si presentano tutti nella medesima piccola lista, rischia di esplodere se il partito in esame può contare su una quota di voti in grado di farlo arrivare primo con molto distacco (si pensi al PD nelle Province della Zona Rossa, o al PDL nelle Province siciliane, o alla Lega Nord in alcune Province venete). In tal caso molti segmenti di quel partito riferibili a territori sub-provinciali specifici rischierebbero di rimanere esclusi dalla lista ufficiale, e dunque si aprirebbe per loro la possibilità di concorrere in una lista parallela, che gli consenta di massimizzare i propri voti. Questo tipo di strategia, **a patto che non gli faccia perdere il primo posto e dunque l'elezione del Presidente,** conviene anche al partito nel suo complesso perché così facendo permette ad un numero maggiore di propri esponenti di partecipare alla consultazione, il che produce a sua volta un duplice vantaggio: **limita i conflitti interni al partito in sede di predisposizione delle liste; evita che l'insoddisfazione di alcune proprie declinazioni territoriali per l'assenza dei propri esponenti in lista si traduca in astensione o defezione nel momento del voto.** È vero che, stante l'assenza di una possibilità di apparentamento fra liste, ciascuna delle liste del medesimo partito dovrebbe presentare un candidato Presidente diverso. Ma si tratta di un formalismo assolutamente trascurabile:

ricordiamoci che stiamo parlando di grandi elettori, esponenti di partito organizzati, e che dunque non esiste alcun problema di rapporto con l'opinione pubblica.

Come si è già detto, tale strategia produce tutta una serie di conseguenze deprecabili a livello sistemico: **in primo luogo esalta la frammentazione in generale, ed in particolare quella all'interno dei grandi partiti, mettendone a repentaglio la stabilità; in secondo luogo rischia di incentivare la conflittualità fra territori interni alle Province.**

Per riassumere su questo punto, nella proposta del Governo, **il sistema elettorale appare incoerente con una Provincia come quella delineata dal decreto legge 95/2012:**

- 1) si tratta di un sistema elettorale concepito per rappresentare i Comuni e non i cittadini, e **che contiene pertanto degli squilibri inaccettabili per quanto riguarda la garanzia di quella rappresentanza politica** che si staglia come necessaria in un ente cui rimangono funzioni di amministrazione attiva.
- 2) non garantisce nemmeno che si innestino delle dinamiche virtuose dal punto di vista della rappresentanza territoriale. La mediazione fra territori è infatti lasciata interamente alla discrezionalità delle forze politiche, cui però sono forniti incentivi contraddittori rispetto a questo obiettivo: da una parte essi **invitano i comuni piccoli a coalizzarsi per emarginare quelli grandi e il capoluogo**; dall'altra, essi **espongono i partiti dominanti al rischio della frammentazione territoriale interna.**

Se rimanesse l'elezione in secondo grado, un modo per provare a risolvere contemporaneamente queste due problematiche potrebbe a nostro avviso essere la identificazione di **un sistema elettorale che preveda che la distribuzione proporzionale dei seggi rispetti la consistenza demografica dei vari territori.** Il territorio provinciale sarebbe cioè diviso in diverse circoscrizioni cui spetterebbe un numero di seggi da eleggere definito sulla base della popolazione residente, e non del numero dei grandi elettori. Tali circoscrizioni dovranno essere necessariamente molto diverse fra loro: **da una parte sarebbero probabilmente molto diverse dal punto di vista del numero di residenti** perché, con un elettorato di amministratori comunali, sarebbe impossibile procedere ad una ripartizione che suddivida il territorio anche all'interno del singolo Comune (e quindi un comune grande non potrebbe essere ripartito fra diverse circoscrizioni); **dall'altra sarebbero certamente molto diverse dal punto di vista della numerosità dei grandi elettori**, perché quelle corrispondenti ai comuni maggiori ospiteranno pochi amministratori comunali con diritto di voto mentre quelle corrispondenti ai comuni minori ne ospiteranno molti. **Tali circoscrizioni quindi, dovrebbero essere ritagliate in modo tale da evitare che i comuni molto popolosi (fra cui ovviamente il capoluogo) vengano sommersi dalle schiere di grandi elettori provenienti dai comuni poco popolosi.** La distribuzione dei seggi, pur avvenendo sulla base dei voti ottenuti a livello provinciale complessivo, avverrebbe in modo tale da rispettare il numero di seggi spettanti alle singole circoscrizioni.

In merito al primo problema cui si faceva cenno, si potrebbe ottenere in questo modo un compromesso più virtuoso fra rappresentanza generale e rappresentanza territoriale.

Infatti, pur in una elezione di secondo grado, che tenderebbe a penalizzare in modo molto evidente i comuni popolosi, essi avrebbero la certezza di eleggere un numero di consiglieri proporzionale alla propria popolazione residente. **La particolarità che un tale sistema denoterebbe è relativa alle notevoli differenze nella numerosità degli elettorati delle singole circoscrizioni.** Essendo **la popolazione residente il criterio in base al quale assegnare alle circoscrizioni il numero di seggi spettante** si giungerebbe ad una situazione nella quale: da una parte i comuni piccoli, rappresentati da una numerosissima schiera di amministratori comunali, finirebbero con il raggrupparsi tutti in poche circoscrizioni, ed eleggerebbero dunque pochi consiglieri; dall'altra, nel capoluogo o negli altri comuni popolosi troveremmo pochissimi elettori che eleggono un numero consistente di consiglieri provinciali da eleggere. A Torino, per esempio, 41 grandi elettori costituirebbero probabilmente una singola circoscrizione, ed eleggerebbero 7-8 di consiglieri provinciali. **Questa situazione, indubbiamente insolita, si configurerebbe a nostro avviso come tutto sommato accettabile:** si tratterebbe di un accorgimento tecnico capace di tutelare la rappresentanza generale, pur in un contesto di elezione in secondo grado.

In merito al secondo problema cui si faceva cenno, si riuscirebbe probabilmente a produrre una mediazione migliore fra i territori e fra le declinazioni territoriali dei partiti. Per quanto riguarda la **mediazione fra territori, l'elasticità** di cui le Province potrebbero avvalersi nella formazione della circoscrizioni **potrebbe permettere di creare circoscrizioni che tendano,** per quanto possibile, **a salvaguardare i comuni grandi dalla eventualità di essere emarginati** dalle numerose schiere di elettori che provengono da quelli piccoli. A tal fine, le Province sarebbero probabilmente costrette a disegnare circoscrizioni abbastanza dissimili dal punto di vista della loro popolosità, ma questo non sarebbe un problema in un sistema che comunque garantisce ad esse un numero di seggi predeterminato e proporzionale alla popolazione. Per quanto riguarda **il rischio della balcanizzazione,** se i partiti fossero costretti a distribuire i candidati in tutte le circoscrizioni, sparirebbero gli incentivi, per i segmenti locali del partito, a scindersi dal centro. In primo luogo, perché se una sezione territoriale del partito ha ragione nel ritenersi in grado di monopolizzare il voto dei propri elettori di quella determinata zona, non si vede perché il partito centrale dovrebbe contenderle la presentazione dei candidati nella circoscrizione corrispondente a tale zona. In secondo luogo perché, esistendo tante circoscrizioni, e non più solo una, sarebbe a quel punto possibile imporre tecnicamente che le liste collegate allo stesso simbolo siano presenti in un certo numero minimo di circoscrizioni (se non persino in tutte), e questo renderebbe la balcanizzazione addirittura impossibile dal punto di vista tecnico. **La conflittualità** per i pochi posti disponibili ovviamente non sparirebbe, ma **si sposterebbe all'interno delle circoscrizioni,** e cioè ad un livello territorialmente più piccolo, **dove è più facile che trovi una soluzione pacifica.**

7. La doppia preferenza condizionata, nel caso delle elezioni in secondo grado

Il disegno di legge in esame, all'art. 4 comma 2, stabilisce che l'elettore ha a disposizione due voti di preferenza ma che il secondo di essi, pena la sua nullità, debba essere espresso a favore di un candidato proveniente dal capoluogo (se già non lo è il primo voto), oppure a favore di un candidato di genere diverso da quello dell'altro candidato votato.

Si tratta di un sistema abbastanza creativo: da una parte favorisce la rappresentanza di genere (si tenga presente che le quote rosa non possono essere imposte perché non è possibile assicurare che, nell'elettorato ristretto di cui parliamo, ci sia un numero di donne sufficiente a garantirle); dall'altra spinge i candidati del capoluogo a cercare un legame con i grandi elettori dei Comuni minori. Si tratta di una tecnica certamente molto efficace nel creare incentivi, ma assolutamente incapace di garantire certezze: i grandi elettori dei comuni piccoli sapranno che votando candidati del capoluogo concorreranno a togliere seggi ai candidati dei comuni piccoli e dunque potranno evitare di esprimere a loro favore la seconda preferenza. Il fatto che tali legami geografici si creino è dunque una possibilità la cui attuazione viene lasciata interamente alla classe politica. Ci sentiamo anche di segnalare una possibile degenerazione di tali pratiche: in alcune zone, invece che legami virtuosi che tendono alla collaborazione fra capoluogo e altri Comuni, **potrebbero crearsi legami particolaristici di stampo clientelare fra singoli consiglieri comunali del capoluogo e piccoli Comuni periferici** (una sorta di clientelismo istituzionale).

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, infine, certamente hanno ragione le Regioni ad affermare che, in un sistema come questo, la rappresentanza di genere è in qualche senso ulteriormente penalizzata, perché è derogabile nel caso in cui si opti per una seconda preferenza a favore di un candidato proveniente dal capoluogo, ma si tratta di una scelta coerente con l'obiettivo, altrettanto comprensibile e legittimo, di salvaguardare la rappresentanza del capoluogo di Provincia.

Ovviamente, **nel caso di un sistema basato su un reticolo di circoscrizioni**, come quello che proponiamo nel paragrafo precedente, **i problemi e le perplessità relative ad una preferenza come quella disegnata dal Governo si fanno più labili**. Il capoluogo ed i comuni grandi avranno la garanzia di avere una rappresentanza commisurata al proprio peso demografico. **Inoltre, risolto il problema della rappresentanza territoriale, si potrebbero prevedere delle quote rosa ed una seconda preferenza di genere più capaci di dare i risultati sperati.**

8. Compatibilità delle cariche

Un punto molto controverso, su cui sia l'UPI, che l'ANCI, sia la Conferenza delle Regioni pongono l'attenzione, è il tema della **compatibilità fra le cariche provinciali e quelle comunali**.

Il disegno di legge in esame, all'art. 6, stabilisce che esse siano compatibili (con divieto di cumulo degli emolumenti), ma prevede anche che nel caso in cui un amministratore provinciale (Presidente o consigliere) perda nel corso del suo mandato la carica di amministratore comunale (Sindaco o consigliere) esso non sia tenuto a dimettersi anche dalla carica provinciale. Il Governo motiva tale scelta così: se è possibile risparmiare sugli emolumenti, prevedendo che il medesimo amministratore espleti due mandati, bene; se decade da quello comunale, rimpiazzarlo a livello provinciale produce inutile instabilità nella composizione dell'organo collegiale.

UPI, ANCI e Conferenza delle Regioni denunciano l'incoerenza di questa disposizione, ed **in effetti è insensato che un amministratore provinciale eleggibile solo in quanto amministratore comunale in carica, non decada se nel corso del mandato perde tale qualità.** La Conferenza delle Regioni segnala anche il palese conflitto fra norme, ed in particolare fra l'articolo 6 del disegno di legge in esame e l'art. 68 del TUEL, che sancisce la decadenza del Presidente o del consigliere provinciale nel caso vengano meno le condizioni di eleggibilità, facendo notare anche che, vigente la forma di governo attuale, la decadenza del Presidente produce lo scioglimento del Consiglio. Insomma, una incoerenza evidente, nella quale l'UPI trova una conferma alla propria proposta di far eleggere da tutto il corpo elettorale almeno il Presidente, e alla quale l'ANCI risponde proponendo che almeno per il Presidente si potrebbe prevedere una deroga al principio stabilito dall'art.68 del TUEL.

A nostro avviso, **è necessario che il consigliere provinciale rimanga in carica solo sino a quando mantiene la carica di consigliere comunale o di Sindaco:** questo, oltre ad essere istituzionalmente coerente e conforme all'art. 68 del TUEL, permette **anche di rendere certi i risparmi cui si mira** (evita cioè le dimissioni da consigliere comunale del consigliere provinciale appena eletto, e dunque evita il dover ricorrere al ripescaggio di un nuovo consigliere comunale, cui pagare nuovi emolumenti). Sorprende che il Governo non si sia prodigato in tal senso. **Per quanto riguarda, invece, il Presidente della Provincia, facciamo notare che il problema della sua incompatibilità si pone solo nel caso in cui esso sia eletto fra gli amministratori comunali.** Se si prevedesse, come facciamo noi nelle nostre due proposte, una deroga alla limitazione dell'elettorato passivo, e cioè se il Presidente (solo lui, non i Consiglieri) potesse essere eletto fra tutti i cittadini, e non solo fra gli amministratori comunali, il problema non si porrebbe. Se nell'assetto che dovesse giungere ad approvazione il problema dovesse porsi, **riteniamo comunque congrua la Proposta dell'ANCI, che introduce una deroga all'art. 68 del TUEL.**

IV. LA PROPOSTA SUL SISTEMA ELETTORALE DELLE PROVINCE

Il CISE, nel constatare che il decreto legge 95/2012 torna ad attribuire alle Province funzioni di amministrazione attiva, e dunque un ruolo prettamente politico nel contesto istituzionale della Repubblica e nel circuito della rappresentanza, ritiene di individuare una manifesta incoerenza fra queste nuove disposizioni e quelle contenute nel A.C. 5210. In particolare

in merito al **SISTEMA ISTITUZIONALE E ALLA FORMA DI GOVERNO**

- 1) Il CISE ritiene che, al fine di garantire la responsabilità democratica diretta del livello di governo provinciale di fronte al corpo elettorale, il **Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia debbano continuare ad essere eletti a suffragio universale e diretto**, secondo le norme vigenti prima del decreto Salva Italia.
- 2) Il CISE ritiene inoltre che, al fine di assegnare un responsabile politico a ciascuno dei settori amministrativi riferibili alle confermate funzioni provinciali, **debba tornare ad essere prevista una Giunta provinciale, composta da 4 assessori, nominati dal Presidente della Provincia o fra i Consiglieri provinciali appena eletti o fra i Sindaci in carica nei Comuni ricadenti nel territorio provinciale: in entrambi i casi con divieto di cumulo degli emolumenti.**
- 3) Il CISE ritiene infine che, dato il ruolo chiaramente politico che l'ente provinciale ha visto riconfermarsi, la forma di governo debba rimanere quella prevista dal TUEL, vigente sino ad oggi: ovvero che **il Presidente ed il Consiglio debbano continuare ad essere eletti direttamente e contestualmente dal medesimo corpo elettorale, e che debbano continuare ad essere legati dal rapporto di fiducia, con clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*.**

in merito alla **COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE**

- 1) Il CISE ritiene che, visti i forti risparmi già ottenuti mediante la riduzione del numero complessivo di amministratori connessa alla riduzione delle Province e quelli ottenuti mediante la previsione del divieto di cumulo degli emolumenti per gli amministratori provinciali che non rinunciano alla propria carica di amministratore comunale, **sia opportuno provvedere ad un contenuto incremento del numero di membri del Consiglio provinciale, rispetto a quello previsto dai provvedimenti governativi in oggetto, così da favorire la capacità rappresentativa politica e territoriale.**
- 2) In particolare, il CISE individua **l'ampiezza dei Consigli in 22, 18 e 14 membri** rispettivamente per le Province (o Città metropolitane) con una popolazione superiore a 1.400.000 abitanti, compresa fra 700.000 e 1.400.000 abitanti, e inferiore a 700.000 abitanti. Questo numero di consiglieri appare più consono a garantire **una più coerente rappresentanza politica ai cittadini** all'interno di enti che mantengono funzioni di amministrazione attiva, e a permettere una **più consona rappresentanza dei territori sub-provinciali** in enti divenuti significativamente più estesi. Questo, comunque, in un contesto in cui il numero complessivo di amministratori provinciali viene ridotto ad una

cifra inferiore a 1.100: **una riduzione di due terzi rispetto alla situazione ad oggi esistente.**

in merito al **SISTEMA ELETTORALE**

- 1) Il CISE ritiene che, al fine di garantire contemporaneamente stabilità dell'esecutivo e rappresentanza alle opposizioni, **debba rimanere in vigore il sistema elettorale vigente sino ad oggi per l'elezione degli organi provinciali**, ovviamente ridisegnando i collegi in ragione sia delle modifiche territoriali intervenute sia del nuovo numero di consiglieri provinciali da eleggere.
- 2) In particolare, il CISE ritiene che, del sistema elettorale previgente, debbano essere confermate le seguenti caratteristiche principali: **sistema proporzionale di distribuzione dei seggi ma sulla base di collegi uninominali** (distribuzione proporzionale a livello provinciale fra gruppi di candidati e poi individuazione degli eletti sulla base della percentuale di consensi ottenuta dai candidati nel proprio collegio); **possibilità di apparentamento** fra diversi gruppi di candidati a sostegno del medesimo candidato Presidente; **premio di governabilità che garantisca la maggioranza assoluta dei seggi** allo schieramento collegato al candidato Presidente eletto; previsione di **soglie di sbarramento**.