



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

**23/21/CR5a/C1**

**DOCUMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME IN  
ORDINE AI DISEGNI DI LEGGE AS 57, 203, 367, 417 RELATIVI AI SISTEMI  
DI ELEZIONE DIRETTA DELLE PROVINCE E DELLE CITTA'  
METROPOLITANE E DEL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI**

La Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, tra dicembre 2022 e gennaio 2023 ha avviato l'esame di quattro disegni di legge, di iniziativa parlamentare, volti a ripristinare l'elezione diretta degli organi provinciali e l'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e del consiglio metropolitano (A.S. 57, A.S. 203, A.S. 367, A.S. 417).

Nelle sedute del 20 dicembre 2022, 10, 17 e 18 gennaio 2023, la Commissione ha deciso di eseguire un ciclo di audizioni informali sui medesimi disegni di legge.

**Premesse**

In premessa, occorre richiamare la decisione di valutare i 4 distinti disegni di legge, di iniziativa parlamentare e incardinati in Senato, destinati a ripristinare l'elezione diretta degli organi provinciali e l'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano, salvo uno (il ddl AS n. 417) che prevede anche - per mezzo di una legge delega al Governo - il riordino delle funzioni fondamentali delle Province (articolo 6).

I disegni di legge AS n. 367 e AS n. 417 contengono, inoltre, modifiche al TUEL in materia di elezioni dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti, prevedendo un meccanismo per consentire di ridurre i casi di ballottaggio, in presenza di candidati a sindaco che, al primo turno, abbiano già ottenuto una percentuale di voti elevata.

L'avvio del percorso parlamentare e dell'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato ripropone, al di là di una sostanziale condivisione sull'obiettivo politico di ripristinare l'elezione diretta degli organi provinciali, il tema, più volte posto dalle Regioni, di un approccio unitario al tema della *governance* territoriale e improntato alla forte condivisione con le Regioni e di una sede a ciò espressamente dedicata.

Aspetto, questo, sottolineato già nel documento della Conferenza del 17 novembre 2021 e riprese, da ultimo, nel Documento del 24 ottobre 2022 di proposte della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. all'Esecutivo appena insediatosi, le cui proposte sono quelle da cui in larga misura si dovrebbe ripartire anche in questa Legislatura.

Appare altresì opportuno, in un'ottica che veda ciascun Ente o Istituzione recuperare pienamente autorevolezza e funzionalità, aggiornare o modificare previsioni normative al fine di conferire una migliore operatività anche agli organi delle Regioni. A tal fine, occorre consentire che gli organi esecutivi delle Regioni possano adeguare il numero dei propri componenti.

Parimenti, occorre estendere il limite di mandato per gli organi di vertice degli enti territoriali a 3 legislature.

In tal senso, si ricorda che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha già presentato in sede di parere sul disegno di legge di Bilancio lo scorso 14 dicembre apposite proposte emendative (in allegato).

La riforma delle Province è tema che, negli ultimi anni (in particolare all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 che, come noto, le avrebbe espunte dal novero degli enti necessari) è tornato più e più volte nell'agenda politica dei governi succedutisi alla guida del Paese senza apportare significative innovazioni all'impianto di fondo previsto nel 2014 dalla legge Delrio.

Come noto, anche durante l'ultimo scorcio di Legislatura, tra il 2021 e il 2022, il Governo Draghi ha lavorato ad un disegno di legge che – con un'impostazione più organica – perseguiva l'obiettivo di riforma del TUEL e della stessa legge 56, ma anche in quella occasione non sono mancate osservazioni critiche da parte della Commissione I che ha ribadito la necessità di una condivisione con tutto il Sistema delle regioni e degli enti locali sin dall'avvio del percorso di riforma del governo territoriale.

Tale esigenza non assume rilevanza solo formale, ma attiene a profili sostanziali e concreti.

Come aveva dimostrato la fase di riordino successiva all'attuazione della Legge Delrio, la legislazione regionale, benché all'interno di una cornice generale fissata dallo Stato per i profili ordinamentali relativi ai governi locali, assume un ruolo specifica nella disciplina e allocazione delle funzioni, specialmente nell'ottica di superare la loro frammentazione organizzativa e gestionale.

L'auspicio delle Regioni era quindi che la nuova proposta tenesse insieme gli interventi destinati ad incidere sugli organi di governo degli enti e quelli relativi al loro assetto funzionale, profili non del tutto apprezzabili nella bozza che circolava in quelle settimane e su cui stava lavorando il precedente Governo.

Auspicio che le Regioni ribadiscono anche in questo nuovo passaggio politico.

## **1. Principali contenuti delle proposte**

### **1.1. Elezione a suffragio universale e diretto degli organi provinciali e metropolitani**

I disegni di legge in esame hanno come obiettivo comune il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali, nonché l'introduzione dell'elezione con le medesime modalità del Sindaco metropolitano e del relativo Consiglio superando l'attuale disciplina introdotta con la legge 56 del 2014 che prevede per tali organi un'elezione di secondo grado.

In Italia l'elezione a suffragio universale e diretto dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali risale alla legge 81 del 1993. Le modalità di elezione di tali Enti locali è stata poi trasfusa nel Testo Unico Enti Locali Dl.gs. n. 267/2000 agli articoli 74 e 75.

Con la legge n. 56 del 2014 (“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”) si è modificato in maniera significativa le modalità elettive e le funzioni di tali enti territoriali.

In sintesi, i punti nodali di tale riforma risultano essere:

- introduzione e disciplina delle Città metropolitane le quali, introdotte in Costituzione con la riforma del Titolo V del 2001, sono andate a sostituire le Province nelle aree urbane di loro competenza;

- introduzione di modalità di elezione di secondo grado per le Province e le Città metropolitane;
- ridefinizione delle competenze delle Province.

Le proposte di riforma andrebbero a mantenere l'attuale configurazione con la reintroduzione della Giunta provinciale per le Province e la previsione di una Giunta anche per le Città metropolitane, assente nell'attuale assetto. Nel silenzio dei disegni di legge è da valutare il mantenimento, rispettivamente, dell'assemblea dei sindaci e della conferenza metropolitana che non sembrerebbero più coerenti con il sistema di elezione diretta già previsto dagli articoli. 74 e 75 del TUEL per l'elezione delle Province e dei Consigli.

I vari disegni di legge si differenziano sotto i seguenti profili:

- modifica dell'articolo 72 del TUEL in materia di elezione del Sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti con l'obiettivo di prevedere che l'elezione al primo turno sia consentita al candidato che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi. L'attuale disciplina prevede che tale evento si realizzi con il raggiungimento del 50% dei voti validi (DDL AS 367 e DDL AS 417);
- revisione complessiva delle materie di competenza delle Province, delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche per la loro costituzione (DDL AS 417);
- interventi volti a garantire l'autonomia finanziaria delle Province. (DDL AS 417);
- revisione delle competenze delle Prefetture (DDL AS 417).

Si rilevano, pertanto, due differenti approcci alla riforma: uno minimale, volto a ripristinare l'elezione a suffragio universale diretto delle Province e delle Città metropolitane e uno più ampio volto a ridisegnare l'architettura complessiva di tali Enti. Tali proposte scaturiscono dalla necessità di dare attuazione all'articolo 1 della Costituzione, laddove prevede che la sovranità appartiene al popolo e che il popolo esercita tale sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione stessa, resa più urgente, infine, dall'esito referendario del 2016.

In coerenza con tali sviluppi si ritiene, oggi, prioritario ripristinare l'elezione diretta dei Presidenti e dei consigli di Province e Città metropolitane, con l'obiettivo di valorizzare il principio della responsabilità, che dovrebbe guidare ogni azione politica, nonchè per dare coerenza al sistema delle Province (artt. 5, 114, 118, 119 della Cost.), al fine di superare la prospettiva di precarietà dell'assetto del governo provinciale, rispondendo alla richiesta che le Province tornino ad essere centrali nell'architettura costituzionale.

## **1.2. Il tema del riordino delle funzioni fondamentali delle Province**

Come anticipato in apertura, uno solo dei disegni di legge in esame (AS n. 417) affianca (art. 6) alle previsioni in materia di elezione degli organi una delega al Governo per il riordino delle funzioni fondamentali delle Province.

Questa proposta apre in maniera più netta il tema – anch'esso esaminato in Commissione I – della connessione tra ripristino dell'elezione diretta delle Province e l'estensione delle funzioni provinciali da ridefinire rispetto alla legge n. 56 del 2014.

Il tema del riassetto funzionale delle Province, nella cornice di quanto verrà stabilito anche dalla legge statale, chiama direttamente in causa le Regioni nella misura in cui ad

una nuova fase di riordino dovrà essere accompagnata da una rigorosa valutazione di impatto delle funzioni riallocabili sulle province e sul resto del sistema territoriale, con soluzioni anche differenziabili a seconda dei modelli di governance definiti da Regioni e enti locali nel corso degli anni e soprattutto dopo la legge 56. Del resto, l'obiettivo primario delle innovazioni sul governo territoriale di cui si discute è prioritariamente l'efficacia dei modelli tanto più necessaria in questa fase di realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Del resto, come la Commissione I ha ribadito in più occasioni (v. anche quanto emerso nella seduta 29 marzo 2017), non è plausibile riaprire un processo di riordino delle funzioni amministrative senza considerare l'assetto che è derivato dall'attuazione sul territorio regionale della legge Delrio ad opera della successiva legislazione regionale. Parallelamente, nell'ottica di recuperare il ruolo di ente di area vasta che spetta a tali livelli territoriali, si ritiene essenziale la costituzione di un Tavolo di lavoro a composizione mista (Stato, Regioni, autonomie locali) che proponga una revisione organica e condivisa delle rispettive funzioni, come, peraltro, già evidenziato nella nota della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 18 novembre 2021, relativa alla bozza informale del ddl di revisione del TUEL, proprio per evitare di ripetere gli errori già compiuti con la riforma della l. 56/2014.

La legge 56/2014, considerata come legge transitoria, com'è noto, ha mostrato a distanza di tempo tutta la sua fragilità e ha provocato degli effetti non neutri sia sulle Regioni che sulle Province e sul resto degli enti territoriali, con oneri difficilmente sopportabili.

Al riguardo, va evidenziata, anche in questa occasione, la necessità di un intervento che sistematizzi il quadro delle funzioni proprie di ciascun livello territoriale, lasciando alle Regioni il ruolo di programmazione e pianificazione e, parallelamente, recuperando il ruolo amministrativo dell'ente provinciale, in linea con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione stabiliti dall'articolo 118 della Costituzione.

Prima di avviare percorsi di riforme, va, quindi, sottolineata l'imprescindibile necessità di valutare adeguatamente gli assetti territoriali scaturiti dall'attuazione regionale della riforma Delrio, riflettendo sulla ottimale allocazione delle funzioni, al fine di addivenire ad una soluzione condivisa tra Governo, Regioni e Autonomie locali, finalizzata anche alla gestione e realizzazione dei progetti PNRR.

Le Regioni, pertanto, ritengono necessario che sia dato pieno riconoscimento al loro ruolo di governo del sistema degli enti locali, entro il quadro di principi delineati dalla legislazione statale, per concorrere a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali e assicurare al meglio alle comunità locali l'adeguatezza dei servizi.

Preliminarmente a qualunque intervento di riforma, è utile ricordare il nodo delle risorse finanziarie a garanzia dello svolgimento delle funzioni amministrative, che attualmente sono in carico delle Province, al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 137/2018, garantendo un gettito stabile per tali enti, affinché possano svolgere in modo adeguato le funzioni conferite e le funzioni fondamentali.

Merita, infine, evidenziare come l'assetto funzionale e ordinamentale dell'ente di governo provinciale non possa prescindere da una revisione complessiva del sistema delle autonomie che è necessario coordinare con l'altra grande riforma di attuazione della Costituzione, relativa all'autonomia differenziata delle Regioni, di cui all'articolo 116, comma terzo della Carta fondamentale.

Si ritiene, pertanto, che la migliore allocazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali non sia estranea alla definizione di un sistema organico delle funzioni stesse, tanto più che potranno profilarsi esigenze di ulteriori revisioni in esito all'eventuale attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

## **2. Prime conclusioni**

L'elezione diretta, con la contestuale revisione dell'assetto funzionale, rappresenta un punto di svolta necessario per l'efficacia del modello di governance territoriale che sta mostrando rilevanti criticità.

Nelle more dell'approvazione del disegno di legge unificato e dell'avvio delle procedure per l'elezione a suffragio universale e diretto di Province e Città metropolitane, si ritiene essenziale procedere ad una revisione organica e condivisa delle rispettive funzioni, attraverso la costituzione di un Tavolo di lavoro a composizione mista (Stato, Regioni, autonomie locali).

Tra le iniziative parlamentari in esame, la sola proposta AS n. 417, sia pure attraverso una delega, contiene norme sul riassetto delle funzioni fondamentali delle Province. per quanto apprezzabile il tentativo di affiancare le modifiche sull'elezione degli organi a quelle che interessano il necessario riordino delle funzioni provinciali, non si può non ribadire la necessità di svolgere una rigorosa analisi dell'impatto sul governo territoriale, già stressato da molteplici fattori negativi, organizzati-vi, gestionali oltre che finanziari, la cui cura è una condizione imprescindibile anche per affrontare gli obiettivi del PNRR. Al contrario, non si possono prendere in considerazione iniziative che non vedano la paritaria condivisione, su un piano di leale collaborazione tra Stato e Regioni, cui spetta in definitiva il compito e la responsabilità di organizzare il sistema di governo locale nelle sue molteplici e a volte contrapposte esigenze.

Il percorso parlamentare che si apre con queste iniziative non deve porsi in antinomia con altri importanti obiettivi del nuovo Esecutivo sull'assetto istituzionale e sulle riforme, obiettivi sui quali lo stesso Governo nazionale deve porsi in termini di collaborazione effettiva con le regioni. Questa richiesta riguarda anche e soprattutto eventuali iniziative di riforma del TUEL nel suo complesso, come anche il tema, altrettanto significativo per le Regioni, dell'autonomia differenziata ex articolo 116, comma terzo, Cost.

Roma, 2 marzo 2023