

## VERSO QUALE RIFORMA DELLE PROVINCE?

di Fabio, Martino Battista, Segretario Generale di Provincia

di Pasquale Eramo, dottore in Giurisprudenza

*La volontà politica di abolire le province nasce con un iter errato, quello della decretazione d'urgenza, stoppato dalla Corte Costituzionale prima e dalla sovranità popolare poi, all'indomani di una riforma incompiuta, e sulla base degli interventi giurisprudenziali, si profilano diversi disegni di legge aventi l'intento di ripristinare la situazione ex ante la riforma Delrio. Cauti appare l'operato del legislatore, appurato che il vero dibattito è incentrato alla reintroduzione dell'elezione diretta degli organi di governo e non anche alla riattribuzione di funzioni.*

The political will to abolish the Provinces was born with an erroneous process, that of the emergency decree, stopped first by the Constitutional Court and then by popular sovereignty. In the aftermath of an unfinished reform, and on the basis of jurisprudential interventions, several bills are emerging with the intention of restoring the situation ex ante to the Delrio reform. The work of the legislator appears cautious, having ascertained that the real debate is centered on the reintroduction of the direct election of government bodies and not also on the reassignment of functions.

Sommario: 1. Sviluppi normativi in tema di elezione degli organi politici provinciali ante riforma Delrio; 2. La riforma Delrio e il regime transitorio; 3. Assetto funzionale e strutturale; 4. I disegni di legge;

### **1. Sviluppi normativi in tema di elezione degli organi politici provinciali ante riforma Delrio.**

L'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale, antecedente l'intervento riformatore del 2014, era normata dal D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che in gran parte ricalcava quanto contenuto nella legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale". Nell'XI legislatura, l'elezione diretta del presidente, come per il sindaco, era particolarmente avvertita da molti fronti di partiti a causa della forte instabilità in cui versavano le amministrazioni locali. Labile era il senso di responsabilità di coloro che alla ricerca di "potere" cercavano, anche mediante accordi con altri partiti, l'assessorato. Gli eletti alla carica di consigliere erano alla continua ricerca di un accordo in grado di assicurare loro un posto in giunta anche a scapito degli equilibri politici e del rapporto che

lega gli eletti al partito a cui gli elettori avevano accordato fiducia. Ricostituire la capacità operativa dell'ente era l'obiettivo del dibattito parlamentare<sup>1</sup> che con l'approvazione della legge del 1993 sacrificò la rappresentatività a favore di una migliore governabilità dell'ente. La stabilità venne raggiunta mediante la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario con l'elezione diretta del presidente e del sindaco. Sottrarre l'elezione diretta di questi ai relativi consigli, con contestuale attribuzione di tale potere all'elettore, faceva sì che in caso di sfiducia o impedimento del rappresentante dell'ente sarebbe venuto meno anche il consiglio. In tal modo, veniva recuperato quel senso di responsabilità tra i consiglieri che, impossibilitati alla ricerca di una nuova maggioranza, sarebbero stati sottoposti al giudizio del cittadino. L'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del presidente, contestuale a

<sup>1</sup> Cfr. Scheda lavori preparatori A.C. 72, XI Legislatura, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it).

quella del consiglio, introdotta dall'art. 8 della L. 81/1993 confluì negli articoli 74 e 75 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>2</sup>. Per l'investitura al primo turno era necessaria la maggioranza assoluta dei voti validi, in difetto, si sarebbe proceduto ad un secondo turno elettorale tra i candidati alla carica che avevano ottenuto il maggior numero di voti e tra questi sarebbe stato eletto colui che avrebbe ottenuto la maggioranza dei voti<sup>3</sup>. Sebbene la ripartizione dei seggi avveniva sulla base del sistema proporzionale, metodo D'Hondt, al gruppo o ai gruppi collegati al presidente eletto era attribuito un premio di maggioranza fino al conseguimento del 60% dei seggi. Ai gruppi collegati al candidato presidente non eletto erano attribuiti i restanti seggi, fermo restando una clausola di sbarramento per coloro che non avessero raggiunto il 3% dei voti validi.

## 2. La riforma Delrio e il regime transitorio

La legge 7 aprile 2014, 56, meglio nota come riforma Delrio, ha apportato rilevanti modifiche all'assetto istituzionale sopra delineato. Invero, l'intervento riformatore trovava causa nel D.L. n. 138 del 2011, non approvato in sede di conversione, e nei D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e D.L. 6 luglio 2012, n. 95. Con l'articolo 23 del D.L. 201/2011 furono previste limitazioni alle funzioni delle province<sup>4</sup>, eliminazione della giunta provinciale, limitazioni al numero dei componenti del consiglio e trasferimento delle funzioni delegate alla provincia e ai comuni sulla base di leggi statali e regionali per le rispettive competenze.

Il successivo D.L. 95/2012 ridefinì le funzioni delle province trasferendo le competenze ai

<sup>2</sup> In fase di riordino della disciplina venne meno il divieto di candidatura alla carica di presidente in più di una Provincia.

<sup>3</sup> Nella remota ipotesi di parità di voti era proclamato eletto il candidato collegato con il gruppo o i gruppi di candidati per il consiglio che avessero conseguito il maggior numero di voti, e in caso di ulteriori parità il più anziano, art. 74, co. 11 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>4</sup> Funzioni limitate ad attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati dalla legge.

comuni nell'ottica di dare piena funzionalità alle città metropolitane che avrebbero determinato la soppressione delle province nel relativo territorio. Trasferimento poi sospeso fino al 31 dicembre 2013 con l'art. 1, co. 115 della legge 228/2012. Nelle more della sospensione, l'intervento della Corte Costituzionale, con sentenza n. 220 del 2013<sup>5</sup>, determinò la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei decreti legge summenzionati argomentando in merito alla violazione dell'art. 77 Cost. e dell'art. 117, co. 2, lettera p) Cost. Rispettivamente per l'impossibilità di far ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza in assenza dei necessari presupposti e per la presenza di una riserva di legge statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Infine, la Consulta ravvisò un'incompatibilità logica e giuridica tra i presupposti per l'utilizzo del decreto-legge e la necessaria iniziativa dei comuni di cui all'art. 133 Cost. richiesta per la modifica delle circoscrizioni provinciali.

All'indomani della pronuncia, la riforma delle autonomie locali approntata con la legge Delrio recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusione di comuni" determinò l'attuale assetto istituzionale e funzionale. Tanto la provincia quanto le città metropolitane furono qualificati come enti territoriali di area vasta con subingresso delle seconde, ove costituite, nei rispettivi territori della prima.

Il nuovo assetto istituzionale delle province contempera quali organi di governo: il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci. Elettivi di secondo grado i primi due, organo non elettivo quello dell'assemblea in cui siedono di diritto i sindaci dei comuni appartenenti alla provincia.

Sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci il cui mandato non scade prima di 18 mesi<sup>6</sup>, secondo il modello *first-past-the-post* con sistema di ponderazione identico a quello dei consiglieri, restano in carica per quattro anni, salvo la decadenza dalla carica comunale. Viene eletto il candidato con il maggior

<sup>5</sup> In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>6</sup> Requisito derogato per il biennio 2021 e 2022 con decreto legge n. 162/2019.

numero di voti ponderati, in caso di parità prevale il candidato più giovane. Riguardo il consiglio, si ha coincidenza tra elettorato attivo e passivo, e l'elezione avviene con modalità equivalenti a quelle previste per il consiglio metropolitano. Il peso del voto degli elettori varia a seconda della fascia demografica del comune rappresentato<sup>7</sup> e l'assegnazione dei seggi avviene secondo il metodo D'Hondt<sup>8</sup>. Tale riforma è stata accompagnata da un taglio di spesa che ha compromesso l'esercizio delle funzioni fondamentali.<sup>9</sup> La ridefinizione dell'ordinamento provinciale e la contestuale istituzione delle città metropolitane doveva essere accompagnata da un progetto di riforma costituzionale dal quale sarebbe conseguita la soppressione dell'ente provincia. Riforma abortita a seguito del referendum del 4 dicembre 2016 dal quale è scaturito un quadro sostanzialmente incompiuto. In questo regime transitorio, nelle regioni a statuto ordinario sono state istituite dieci città metropolitane (diventate poi 14 con Sassari in via di istituzione<sup>10</sup>) le quali hanno sostituito le province nei rispettivi territori, per le restanti province, il quadro risulta disomogeneo quanto ad attribuzione di funzioni. Già in fase di stesura del D.D.L. che avrebbe dato origine alla riforma Delrio la Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie aveva rappresentato perplessità quanto al risparmio finanziario raggiungibile.<sup>11</sup> Per via di voci di spesa insopprimibili, e per lo spostamento di queste verso altri organi, la riduzione di spesa nel complesso appariva di modesta entità.<sup>12</sup> In

<sup>7</sup> Cfr. art. 1, co. 33 del D.lgs. 56/2014.

<sup>8</sup> In caso di parità prevale il sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista e in caso di ulteriore parità prevale il candidato anagraficamente più giovane.

<sup>9</sup> Le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 119 Cost. devono essere finanziate dallo Stato.

<sup>10</sup> L.R. 12 aprile 2021, n. 7, in BURAS n. 24/2021.

<sup>11</sup> Audizione della Corte dei Conti – Sez. Autonomie Locali presso la Commissione Affari Costituzioni in riferimento ad A.C. 1542, 6 novembre 2013, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>12</sup> In sede di verifica sullo stato di attuazione della legge Delrio la Corte dei Conti, Sez. Autonomie Locali, ha avuto modo di appurare come la riforma avesse mostrato tutte le criticità vagliate in sede di approvazione: In ambito finanziario le province siccome sprovviste di entrate, continuando a farsi carico di oneri che dovevano essere trasferiti, facevano ricorso a finanziamenti per sostenere la spesa corrente, Corte dei Conti, sez.

quella stessa sede, la Corte ebbe modo di rilevare la necessità di un rapido superamento del regime transitorio mediante la riallocazione delle funzioni in modo conforme ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Nell'intento riformatore vi era la volontà di ridisegnare il sistema delle autonomie mediante la soppressione di queste e l'allocazione di funzioni su due livelli di governo: regioni e comuni. Le province e le città metropolitane sarebbero diventati enti di area vasta.

All'indomani del referendum costituzionale del 2016 e del protrarsi del regime di transitorietà, la Corte ebbe nuovamente modo di indirizzare al legislatore l'idea di riconsiderare il ruolo delle province attraverso il superamento del quadro di riforma costituzionale.<sup>13</sup>

### 3. Assetto funzionale e strutturale

L'assetto strutturale delle province, quali enti di area vasta o quale vero e proprio livello di autonomia locale fa da *pendant* alle funzioni a questa assegnate. Sono due i modelli possibili, non necessariamente escludenti l'uno o l'altro:

- soggetti convogliatori e coordinatori di funzioni comunali che sarebbero meglio gestite se svolte in forma unitaria e comunque ad un livello sovraordinato ai comuni;
- soggetti titolari di funzioni proprie ed eventuali funzioni delegate da Stato e regioni.

Il primo modello è quello specifico degli enti di area vasta e quindi, delle città metropolitane. Enti convogliatori di funzioni tipiche dei comuni che sono meglio rese al cittadino se esercitate in forma aggregata. Ad essi si attribuisce il potere decisionale e strategico di sviluppo del territorio. Orbene, le città metropolitane non a caso coincidono con i territori maggiormente popolati e che generano una percentuale elevata di valore economico.

Il secondo modello, caratterizzato da elementi

Autonomie Locali, Contributo su D.D.L. 57 e connessi, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>13</sup> Corte dei Conti, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, 23 marzo 2017, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

tipici di ogni livello di autonomia locale, presuppone la necessaria individuazione delle funzioni tipiche e quelle, statali e regionali, da riallocare secondo i principi costituzionali di cui all'art. 118 Cost.

Tale differenziazione rende necessario rimuovere l'equiparazione che la Riforma Delrio ha fatto delle province alle città metropolitane. Equiparazione che non può sostenersi secondo i dettami costituzionali contenuti nel Titolo V, dove i due soggetti sono costantemente richiamati in via distinta e tale da giustificare la presenza di entrambi. Neanche il decaduto progetto di riforma costituzionale avrebbe intaccato il ruolo della legge statale e di quella regionale nel potere proprio del titolare delle funzioni di trasferire queste a città metropolitane o province.<sup>14</sup> Anche la Corte Costituzionale<sup>15</sup> ha avuto modo di specificare come l'art. 117, co. 2, lett. p) della carta costituzionale nel riservare allo Stato la legislazione esclusiva sulle "funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane" debba interpretarsi nel senso di potere allocativo di funzioni delineanti l'archetipo dell'ente locale destinata a perdurare nel lungo tempo. Nello specifico il contenuto può essere meglio plasmato dal legislatore, anche, regionale in attuazione dell'art. 118 Cost.

Definito il modello di ente, e soltanto in riferimento ad esso, può giustamente incentrarsi il dibattito sull'assetto politico da conferire a questo. Quindi, la forma di governo e il sistema di elezione delle cariche non possono prescindere dai modelli summenzionati che di converso delineano quel concetto di "territorio – democrazia" o di "territorio – efficienza".<sup>16</sup> La legittimazione politica degli organi di governo costituisce obbligo per gli enti titolari di funzioni proprie o delegate di cui sono direttamente responsabili dell'attuazione, di converso se svolgono funzioni aggregate, in origine di stretta competenza comunale, potrebbe giustificarsi l'elezione indiretta. No-

nostante tutto, nel secondo caso, costituisce monito al legislatore la pronuncia della Corte Costituzionale<sup>17</sup> che ha ravvisato, anche, nelle elezioni di secondo grado delle città metropolitane delle criticità poiché quest'ultime sono titolari di funzioni di amministrazione attiva aventi dirette ripercussioni sul territorio, quindi sui cittadini.

#### 4. I disegni di legge.

Al momento in cui si scrive sono otto i disegni di legge al vaglio della 1° Commissione permanente Affari Costituzionali: D.D.L. n. 57, 203, 367, 417, 443, 459, 490 e 556<sup>18</sup>.

Il D.D.L. 57 con l'art. 1 reintroduce l'elezione a suffragio universale diretto per i presidenti di provincia e i consiglieri provinciali, abrogando i commi da 58 a 78 della L. 7 aprile 2014, n. 56. Lo stesso sistema elettorale è previsto per il sindaco metropolitano e il consiglio metropolitano, abrogando i commi 19 e 22 e i commi da 25 a 39 della legge summenzionata. Infine, disciplina le indennità del presidente della provincia, dei consiglieri provinciali e metropolitani.

Nelle stesse modalità interviene il D.D.L. 203 fermo il carattere di novità costituito dalla reintroduzione della giunta provinciale e metropolitana in luogo della precedente possibilità del presidente e del sindaco metropolitano di conferire deleghe ai consiglieri.

Oltre l'elezione diretta del presidente e dei consiglieri metropolitani nelle modalità di cui al Testo unico degli Enti Locali il D.D.L. 367, come il D.D.L. 417, contiene una modifica dell'art. 72 T.U.E.L. La ristesa del co. 4 dell'art. 72 è tale da consentire l'elezione al primo turno del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti fermo restando che abbia conseguito almeno il 40%

<sup>14</sup> A. Sterpa, *Le città (metropolitane) invisibili: perché non coesistere due modelli diversi di area vasta?*, federalismi.it, 2021, p. 2.

<sup>15</sup> Corte Cost., sent. 22/2014, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>16</sup> Daniele Donati, *Audizione su D.D.L. 57 /2023 e connessi*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), p.7.

<sup>17</sup> Corte Cost., sent. 240/2021, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>18</sup> Visionabili in [www.senato.it](http://www.senato.it), sebbene molti di questi disegni di legge intervengano anche su materie collegate all'elezione, quali, ad esempio, il tema delle indennità collegate alla carica, essi non saranno oggetto di trattazione nella presente ricerca e agli stessi si rinvia integralmente.

dei voti validi<sup>19</sup>.

Il D.D.L. 517 non novativo per il sistema elettorale provinciale, estende il medesimo al sindaco metropolitano, rendendo tale carica eletta di secondo grado. Infine, introduce la giunta provinciale e la giunta metropolitana.

Il D.D.L. 443 si limita a legiferare in materia di città metropolitane e nel dettaglio statuisce sull'elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano, della composizione di quest'ultimo e dei relativi mandati.

In tema di sistema elettorale, non presenta caratteri di novità il D.D.L. 459 limitandosi a introdurre la figura degli assessori metropolitani e provinciali, disciplinandone le relative indennità.

Infine, il D.D.L. 490 interviene sulla durata del mandato del presidente della provincia e del consiglio provinciale, per ognuno dei quali sancisce una durata di cinque anni.

È strettamente connesso al sistema elettorale, come sopra evidenziato,<sup>20</sup> il tema delle funzioni. In merito, solo i D.D.L. 417 e 556 carpiscono la necessità di dover ristabilire una riallocazione delle funzioni onde evitare di avere sul territorio nazionale diversi modelli di province condizionati dal sistema delle deleghe intersoggettive.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Come per la Regione Sicilia, si vuole evitare il ricorso al ballottaggio in presenza di candidati alla carica di sindaco che abbiano già al primo turno ottenuto una percentuale elevata di voti.

<sup>20</sup> Cfr. § 3.

<sup>21</sup> Cfr. D.D.L. 417, art. 4 e D.D.L. 556 art. 1, co. 1. lett. i).



---

«.....GA.....»