

Franco Pizzetti

Audizione 1 Commissione Senato

Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane

1. Nel ringraziare nuovamente la Commissione del Senato dell'onore fattomi con l'invitami alla audizione sul disegno di legge citato in premessa, ritengo doveroso integrare la mia relazione orale con queste riflessioni scritte che possono aiutare a comprendere meglio quanto già detto a voce.

2. Merita osservare che il disegno di legge in esame intende ripristinare un sistema di elezione diretta degli organi delle città metropolitane e delle province, innovando così la testo attualmente vigente, che prevede invece organi di governo dei due enti formati da eletti in secondo grado da parte dei consiglieri dei comuni ricompresi nel territorio delle province o delle città metropolitane di volta in volta interessate.

Va detto però che mentre il testo normativo attualmente vigente, contenuto nelle l.n.56 del 2014, è espressione di una visione chiara e ben definita, secondo la quale province e città metropolitane non sono visti soltanto enti di secondo livello ma anche come una forma di associazionismo obbligatorio dei comuni ricompresi nel loro territorio, il che giustifica l'elezione di secondo grado dei loro organi, assai meno chiaro e percepibile è quale sia il disegno di fondo che caratterizza il ripristino dell'elezione diretta degli organi di questi due tipi di enti o, più precisamente, del loro organo assembleare e del loro presidente. Colpisce infatti che per entrambi i due tipi di enti si preveda la decadenza del Presidente e lo scioglimento del Consiglio (provinciale o metropolitano) a seguito della sfiducia votata dal Consiglio nei confronti del Sindaco o del Presidente. E' vero che una normativa analoga vale per i Comuni i cui sindaci sono anch'essi eletti direttamente dai cittadini ma è vero anche che per i Comuni gli organi assembleari così come possono sfiduciare possono anche eleggere un nuovo sindaco, evitando in tal modo lo scioglimento degli organi dell'ente. In sostanza per i Comuni è chiaro che l'elezione diretta del sindaco non toglie che il punto di bilanciamento tra i diversi organi resti chiaro e sia a favore dell'organo assembleare; nel caso del disegno di legge in questione invece la previsione della sfiducia consiliare come causa di scioglimento degli organi determina la mancanza di qualsiasi punto di equilibrio che non sia il puro ritorno alle elezioni: il che può avere anche una sua ragione d'essere proprio rispetto all'obiettivo di rafforzare il ruolo e il peso del voto dei cittadini ma certo comporta una potenziale instabilità degli enti interessati che non appare immediatamente giustificabile con le funzioni assegnate ai diversi organi in questione e innanzitutto col ruolo proprio, nel testo ancora ampiamente indefinito, degli enti stessi. Sempre con riferimento a una non chiara impostazione del disegno di legge nel suo complesso va sottolineato che da un lato la normativa appare ispirata a lasciare da parte una chiara (e necessaria) distinzione fra città metropolitana e provincia che possa essere a fondamento di un sistema di enti di secondo livello distinto in due tipologie diverse di enti, come la nostra Costituzione vuole. Da un altro lato questa normativa non è poi ispirata a dar luogo a forme di differenziazione di apprezzabile livello, come dimostra il fatto che il

disegno di legge contiene uno specifico articolo, l'art.4, relativo alle funzioni fondamentali delle province mentre nulla si dice circa le funzioni fondamentali delle città metropolitane. In sostanza ne deriva un sistema normativo relativo a due categorie di enti, entrambi di secondo livello ed entrambi previsti dalla Costituzione, rispetto alle quali di una categoria si definiscono le funzioni fondamentali e dell'altra nulla si dice. Né è sufficiente a superare questo aspetto il fatto che l'art.12 contenga una delega al Governo che dovrà, fra l'altro, definire anche le funzioni fondamentali sia delle città metropolitane che delle province. L'art.12, infatti, pone esplicitamente il vincolo al legislatore delegato di tener ferme le funzioni fondamentali delle province e cioè proprio quanto indicato all'art.4. Anzi il dettato dell'art. 1, proprio in virtù di questo vincolo, accentua ulteriormente la distinzione del testo tra province e città metropolitane senza peraltro che tale distinzione sia definita esplicitamente quanto a finalità e funzioni dei due tipi di enti.

Merita aggiungere che questa voluta indeterminatezza del ruolo e delle finalità complessive che i due tipi di enti devono perseguire si traduce anche in una disfunzione rilevante del ruolo dei comuni, giacché, proprio per il carattere di secondo livello dei due tipi di enti regolati dal disegno di legge, è chiaro che tutti i comuni, e cioè tutti gli enti territoriali di primo livello, si trovano ricompresi o nel territorio di una provincia o in quello di una città metropolitana.

Dunque l'effetto del testo in esame è quello di un potenziale (e forse inevitabile) squilibrio di tutto il sistema degli enti territoriali sub regionali senza che l'interprete possa trovare nelle norme in questione elementi sicuri di orientamento al fine di una applicazione coerente ed armoniosa del testo.

Va aggiunto che l'evidente scollamento che si registra tra province e città metropolitane in ordine alle funzioni fondamentali è accentuato dal fatto che non vi sono nel testo in esame indicazioni chiare in ordine alle modalità in base alle quali si potrà e dovrà procedere alla individuazione degli ambiti territoriali sia delle città metropolitane che delle province, non essendo neppure chiaro se questo significa che il testo in esame muove dalla premessa che le future città metropolitane e le future province non saranno altro che quelle attualmente esistenti, solo a normativa elettorale e unionale innovata e modificata.

A me pare che sia giusto richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori su questi spetti, in modo che le eventuali scelte da fare siano di origine parlamentare, come la Corte costituzionale ha costantemente richiesto specialmente quando è stata chiamata a valutare la normativa vigente in materia di città metropolitane e province.

3. La non immediatamente percepibile "filosofia di fondo" che sottostà alla nuova disciplina elettorale e regolatoria di città metropolitane e province rende comprensibile, ma non per questo più accettabile, la evidente e pressoché assoluta identità di disciplina relativa alla formazione degli organi di governo dei due tipi di enti.

Si tratta di una disciplina che si ripete in modo puntuale e quasi letterale sia con riguardo all'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia che riguardo all'elezione dell'organo assembleare e alla formazione della Giunta.

Si tratta di una identità regolatoria così precisa che anche gli interrogativi che le norme sollevano si ripetono identici con riguardo alle province e alle città metropolitane.

Tra questi interrogativi uno in particolare sembra importante da segnalare ed è quello relativo al significato del fatto che tanto l'art.6 comma 2 lettera a) quanto l'art.8 comma 2, lettera a) prevedono che sia il candidato Presidente della Provincia che il candidato Sindaco metropolitano debbano dichiarare all'atto della candidatura che non hanno accettato la candidatura a Presidente della provincia o a Sindaco metropolitano in alcun altro ente locale eventualmente coinvolto nello stesso turno elettorale.

L'interrogativo che la norma pone è se si voglia impedire la partecipazione al turno elettorale di un candidato sulla base di candidature plurime a Presidente di Provincia e/o a Sindaco metropolitano o si voglia invece intendere che il Presidente della Provincia e il Sindaco metropolitano non possono comunque esercitare contemporaneamente anche il mandato di Sindaco e/o di Presidente di Provincia in altro ente. A questo si aggiunga che sarebbe bene chiarire se l'incompatibilità è solo con la carica (rectius candidatura) a Sindaco metropolitano o anche a Sindaco in qualunque comune del territorio nazionale.

4. Stante poi l'attenzione posta ad escludere che il Consigliere nominato Assessore possa continuare a far parte come Consigliere del Consiglio provinciale o metropolitano sarebbe bene chiarire se chi è nominato Assessore può o meno partecipare comunque al Consiglio e con quali poteri.

Anche in questo caso la incertezza complessiva del disegno di fondo non aiuta a risolvere in via interpretativa gli eventuali dubbi così come non aiuta a definire a chi eventualmente dovrebbe spettare regolare la fattispecie.

5. Un altro punto che dovrebbe essere chiarito riguarda l'eventuale secondo turno per la elezione dei Sindaci metropolitani e dei Presidenti delle Province. Tanto l'art. 6, 4 comma per i Sindaci metropolitani, quanto l'art.6 comma 6 per i Presidenti delle Province contengono una soglia di sbarramento, prevedendo che si debbano prendere in considerazione solo i candidati che abbiano superato il 40% dei voti validi e che sia dichiarato vincitore chi ottiene il maggior numero di voti. Entrambi gli articoli prevedono poi che in caso di parità o di non superamento del 40% dei voti si debba far luogo a un secondo turno al quale partecipano i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. I due candidati ammessi al secondo turno mantengono i collegamenti coi candidati consiglieri già dichiarati al primo turno ma possono anche collegarsi con altri raggruppamenti, ferma restando la condivisione del programma elettorale e la contestuale dichiarazione conforme dei nuovi gruppi di candidati di accettare il programma e il collegamento

Qui la logica della norma sembra chiara ma va sottolineato che è dubbio se sia il candidato Presidente che deve accettare i programmi presentati dai nuovi candidati consiglieri già presentati al primo turno o, al contrario, sono questi ultimi che devono accettare il programma già presentato dal candidato Presidente o Sindaco al primo turno, rinnegando quello da loro precedentemente accettato e presentato sul quale hanno ricevuto il voto degli elettori al primo turno.

E' evidente che, forse inavvertitamente, queste norme creano un vero e proprio corto circuito fra impostazioni e logiche divergenti e contrastanti che sarebbe bene il Parlamento risolvesse modificando i testi secondo una logica unitaria che solo il Parlamento può legittimamente precisare.

6. Infine meritano attenta riflessione le numerose norme che contengono deleghe al Governo, a cominciare dall'art.10 che delega al Governo di definire gli ambiti territoriali e i collegi plurinominali per la elezione dei consiglieri provinciali, dei sindaci metropolitani e dei consigli metropolitani per arrivare all'art. 12 relativo alla delega per le funzioni e i metodi di finanziamento delle province e delle città metropolitane.

Entrambe le norme contengono deleghe molto portanti e ampie, il cui valore aumenta proprio per la indeterminatezza del disegno complessivo del testo in esame mentre, per le stesse ragioni, aumenta il grado di indeterminatezza dei criteri previsti.

E' opportuno sottolineare innanzitutto che per entrambe le deleghe contenute nei due articoli non è prevista alcuna forma di consultazione degli enti locali interessati, siano essi i comuni o le regioni.

E' questo un aspetto negativo importante che caratterizza tutto il testo legislativo e che è particolarmente difficile da comprendere in un quadro come quello attuale che vede lo stesso Parlamento impegnato anche nell'esame di un importante testo relativo al regionalismo differenziato, tutto improntato a valorizzare le differenze territoriali e culturali delle diverse regioni.

La mancanza di ogni forma di consultazione degli enti territoriali, sia nella forma di consultazione dei Consigli delle Autonomie che dei sistemi delle Conferenze lascia ogni spazio, peso e responsabilità sul Governo e su specifici Ministri, da un lato, e sul Parlamento dall'altro.

A giudizio di chi scrive si tratta di una carenza molto rilevante che potrebbe forse anche tradursi in un vizio di costituzionalità, tanto più se si tiene conto che stiamo parlando di un livello di enti territoriali composto di enti diversi e specificamente previsti in Costituzione. L'art. 10 segnala una comprensibile attenzione per la dimensione demografica dei collegi che il legislatore delegato è chiamato a definire ma è facile osservare che la previsione dell'art.10, comma 1 lettera b) che consente lo scostamento fino al 20 % in più o in meno della popolazione di ciascun collegio rispetto alla media della popolazione degli altri collegi appare difficilmente accettabile in un quadro normativo che vuole reintrodurre l'elezione diretta e quindi muove da un obiettivo chiaramente inteso ad esaltare la partecipazione democratica degli elettori alla elezione dei Consiglieri.

Adottare un criterio che consente una sfasatura così ampia di popolazione fra i diversi collegi relativi allo stesso ente può essere facilmente criticata sotto il profilo degli squilibri che ne possono derivare rispetto al peso dei singoli elettori e alle modalità della loro rappresentanza da parte degli eletti. Sarebbe certamente opportuna una attenta riflessione su questo punto.

I criteri contenuti nella lettera c) del comma 9 dell'articolo citato, che fanno tutti riferimento alla necessità di tener conto anche delle unità amministrative che caratterizzano i diversi collegi e della loro omogeneità nonché della eventuale differenza linguistica tra le popolazioni comprese nei diversi collegi sottolinea peraltro il peso che si vuol dare alla capacità rappresentativa degli eletti rispetto agli elettori e dunque rafforza i dubbi circa il criterio troppo elastico adottato per la composizione numerica della popolazione dei singoli collegi.

Commentato [D1]:

7. Infine merita sottolineare che tutto il testo riguarda l'elezione e la composizione di organi collegiali dei quali non è indicato il numero né direttamente né indirettamente attraverso un rapporto con la popolazione dell'ente o dei singoli collegi.

Nel quadro di un testo normativo che ha alla base la volontà di ripristinare l'elezione diretta dei componenti degli organi per consolidare la democraticità e rappresentatività degli enti e dei loro organi si tratta di una lacuna particolarmente rilevante. Né si può pensare che a ciò possa o debba provvedere il governo attraverso la delega dell'art.10, tanto più che in tale articolo si fa sempre riferimento solo a collegi, e per di più a collegi che devono essere plurinominali. Il che implica che non vi sia coincidenza tra numero di collegi e numero dei componenti dell'organo collegiale da eleggere.

Di particolare complessità, sia per i criteri indicati che per gli oggetti individuati, è poi la delega di cui all'art.12 relativa alle funzioni e al sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane.

Senza volersi addentare in una analisi troppo approfondita, basti osservare che anche questa norma contiene una delega che riguarda contemporaneamente province e città metropolitane prevedendo criteri che valgono indistintamente per i due tipi di enti e per il finanziamento delle loro funzioni.

Questo aspetto è coerente col quadro complessivo del dettato normativo che appunto non individua criteri chiari di differenziazione dei due tipi di enti, ma certo rispetto agli aspetti finanziari aggrava ulteriormente la indeterminatezza delle scelte legislative.

Indeterminatezza che in questo ambito si traduce in una delega al Governo il cui oggetto è definito in modo forse eccessivamente elastico. Si pensi ad esempio a quanto previsto dall'art.12 comma 2 lettera b) che consente al Governo di individuare nuove funzioni fondamentali da attribuire alle province (e da finanziare ai sensi del medesimo articolo) tenendo conto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in settori già previsti dagli art. 19 e 20 del TUEL; o si pensi a quanto previsto dalla lettera c) del medesimo articolo e comma che delega il Governo a individuare nuove funzioni da attribuire alle città metropolitane tenendo conto delle esigenze di interconnessione e sviluppo omogeneo delle diverse aree del territorio metropolitano anche per assicurare "alle medesime aree condizioni uniformi di fruibilità dei servizi". Dovrebbe essere chiaro a tutti che queste formulazioni, soprattutto in assenza di ogni obbligo di consultazione degli enti territoriali interessati, assegnano al Governo un potere delegato quasi senza vincoli e soprattutto privano il Parlamento di un potere di scelta e controllo adeguato alla posta in gioco.

Posta che non è solo quella relativa al sistema elettorale ma anche, e inevitabilmente, quella relativa al sistema complessivo del governo locale in Italia. Cosa quest'ultima tanto più evidente se si tiene conto che stiamo esaminando un disegno di legge che interviene necessariamente su un livello assolutamente strategico della rete complessiva del governo locale e regionale italiano.

10. Tenendo conto di queste considerazioni, e dichiarandosi finora disponibile ad ulteriori precisazioni e approfondimenti, chi scrive auspica dunque che il Senato voglia tornare ad esaminare queste norme nel loro complesso e tenendo conto del loro effetto complessivo, anche al di là di singoli specifici emendamenti di natura prevalentemente tecnica e limitata ad aspetti specifici.