

Assemblea Nazionale dei Segretari Generali

Sala Di Liegro – Palazzo Valentini

Roma, 12 luglio 2016

Scadenze elettorali ed eventuali emendamenti al DL enti locali

Stefano Bellotta
(Segretario Generale della Provincia di Isernia)

**Ad Andrea Ciccone,
nostro amico e collega**

Scadenze elettorali ed eventuali emendamenti al DL enti locali
Roma, 12 luglio 2016

1. Premessa

Settanta Province-Enti di Area Vasta (EAV) sono prossime al rinnovo del mandato dei rispettivi organi di governo.

Da attento osservatorio delle articolate realtà amministrative provinciali, l'UPI, già con nota del 5 maggio scorso, ha così ben sintetizzato le diverse situazioni con cui nei prossimi mesi tali enti si appresteranno alle prossime consultazioni elettorali:

- a. **7 Province**, la cui scadenza degli organi è avvenuta a fine maggio, voteranno per la prima volta ex legge 56/14 per l'elezione di secondo livello del Presidente e del Consiglio provinciale (Vercelli, Mantova, Pavia, Treviso, Ravenna, Macerata, Campobasso);
- b. **64 Province** voteranno per l'elezione dei Consigli provinciali, scaduti dopo i 2 anni di consiliatura previsti al comma 68 della legge 56/14;

Come è noto, la legge di riforma di tali enti (*legge 7 aprile 2014 n. 56 - Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) prevede per il mandato presidenziale, una durata di quattro anni e per quello consiliare di due soli anni. Tale assetto costituisce motivo di ulteriore disarticolazione del sistema elettorale delle nuove province.

Quest'anno, difatti, scadono i mandati dei primi consigli provinciali eletti a seguito della riforma nel 2014 ed a ciò si aggiungono altre situazioni amministrative determinate dal nuovo assetto ordinamentale introdotto dalla precitata legge Delrio: enti che votano per la prima volta ex legge 56/2014, enti che per vicissitudini amministrative diverse dei propri organi (decadenza, dimissioni, scioglimento, etc.) devono tornare al voto per la loro ricostituzione.

Per quanto precede, risulta evidente ed è noto come la tornata elettorale 2016 si presenta particolarmente articolata e complessa per gli enti di area vasta; caratterizzata, cioè, da carenze ed incertezze legislative tali da richiedere da parte delle amministrazioni provinciali - se non interverranno in tempo utile integrazioni legislative risolutive - l'assunzione di decisioni prive di una chiara ed univoca copertura normativa in materia.

In mancanza dell'intervento del legislatore, che rimane auspicabile, occorre comunque da parte dell'operatore, pur nel silenzio della legge, provare ad individuare una principio regolatore sostenibile sotto il profilo tecnico-normativo, su cui fondare i provvedimenti che le amministrazioni provinciali sono chiamate ad assumere in merito.

E ciò, ad evitare di assistere, in mancanza di una specifica regolazione legislativa, ad un variopinto scenario, come già si intravede, di consultazioni elettorali indette e tenute da parte delle diverse realtà provinciali, secondo criteri e termini più disparati.

2. Attuale scenario delle consultazioni elettorali nelle diverse realtà provinciali.

Un rapido sguardo alle diverse realtà amministrative provinciali interessate dalla tornata elettorale del 2016, ha fatto registrare – come era peraltro prevedibile in assenza di una chiara ed espressa normativa – una variegata e disomogenea risposta da parte degli enti di area vasta.

Qualche provincia, infatti, ha previsto direttamente nello Statuto che le nuove elezioni per la nomina del Presidente avvengono alla prima data utile per l'elezione del Consiglio provinciale o del Presidente (?). Con una formulazione che sposta in avanti la scadenza per l'elezione del presidente fino alla data di rinnovo del consiglio, che come è noto avviene ogni due anni, e, conseguentemente, dispone un regime di proroga dei poteri a favore del vicepresidente per un lasso di tempo che potrebbe rivelarsi piuttosto lungo.

Altre province hanno, invece, così operato, pur senza espressa previsione statutaria.

Tutto ciò – va rimarcato - è avvenuto assumendo da parte di questi enti una competenza normativa non riconosciuta da alcuna disposizione di legge.

Altre province, alla prima votazione con il nuovo sistema, hanno annunciato dai rispettivi siti web che gli organi di governo in carica proseguono fino all'estate e che scaduto il mandato, il Consiglio Provinciale cessa la sua attività mentre presidente e giunta provinciale rimarranno in carica, senza indennità, per altri tre mesi (quindi fine agosto) in base al decreto “Milleproroghe” 2016 ed a fine agosto, poi il presidente dovrà indire le nuove elezioni di secondo livello che si dovranno tenere entro 40 giorni.

In questo caso, la scadenza elettorale viene indicata oltre il termine di 90 giorni, laddove, invece, per espressa previsione legislativa, le consultazioni elettorali devono non solo essere indette ma tenersi pure entro tale termine. Quindi si tratta di una decisione presa in difformità dal dettato legislativo.

La ristrettezza di tempi, purtroppo, non ha consentito di avere un quadro esaustivo di tutte le situazioni rinvenibili nelle province.

Pur tuttavia, già da queste poche indicazioni è possibile ricavare, sulle questioni qui trattate, l'idea di uno scenario assolutamente disomogeneo e disarticolato, il più delle volte incolpevolmente privo di riferimenti normativi, certi ed uniformi.

3. Il quadro normativo di riferimento

Tale complessità e disarticolazione, è, tuttavia, figlia di un quadro normativo che presenta non poche lacune.

Si ricorda che la legge di riforma (L.n.56/2014), a tale specifico riguardo, si limita a prevedere all'art.1, comma 79, che:

“ **In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale ai sensi dei commi da 58 a 78 è indetta e si svolge :**

a) entro il 12 ottobre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014;

b) successivamente a quanto previsto alla lettera a), entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali.”.

Si tratta di una disposizione che, per il chiaro tenore letterale, detta una disciplina valevole solo in sede di prima applicazione, non estensibile anche a regime.

Il legislatore, evidentemente, con tale norma ha ritenuto opportuno prevedere, solo ed esclusivamente per gli enti che sono per la prima volta al voto ex legge 56/2014, una sorta di proroga della durata del mandato degli organi in carica.

Lettura, questa, ampiamente confermata dalla contestuale previsione introdotta dall'ultimo decreto milleproroghe (art. 1, comma 9-ter, lettera b), del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla Legge 25 febbraio 2016, n. 21), ove, integrando il comma 82 dell'art. 1 della legge n.56/2014, dispone:

“Nel caso di cui al comma 79, lettere a) e b), in deroga alle disposizioni di cui all' articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 , il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero, in tutti i casi, qualora la provincia sia commissariata, il commissario a partire dal 1° luglio 2014, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonché la giunta provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione, e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78.”

Tale disposizione, ha previsto sì una prorogatio dei poteri degli organi provinciali, ma sempre ai fini ed in sede di prima applicazione, riferita esclusivamente alla situazione degli enti che votano per la prima volta con il nuovo sistema.

Nulla invece dice per quanto concerne eventuali proroghe di mandato in caso di rinnovo degli organi con riferimento alle tornate elettorali successive alla prima applicazione.

Con la conseguenza che il silenzio serbato dal legislatore al riguardo non consente di estendere la disciplina della proroga espressamente prevista al comma 82 solo in sede di prima applicazione, anche alle consultazioni successive.

Ciò posto, in mancanza di una espressa puntuale previsione normativa, si avverte la necessità da parte degli operatori di una lettura sistematica di tali disposizioni, che basandosi su un iter argomentativo che utilizzi precetti e principi generali già presenti nell'ordinamento, sia in grado di fissare un valido principio regolatore, fornendo conseguentemente risposte amministrative sostenibili sul piano operativo.

4. Una possibile interpretazione sistematica

Non vi è dubbio che la durata degli organi elettivi anche dei nuovi EAV è stabilita con legge della Repubblica.

Si è già ricordato che la legge n.56/2014, distingue la durata del mandato del presidente da quella dell'organo consiliare: quattro anni il primo, due anni il secondo.

Nessuna proroga a tale durata è possibile, stante al riguardo l'inconfutabile esclusiva competenza legislativa statale, se non con espressa previsione contenuta in una fonte di pari rango, quindi con legge dello Stato.

La previsione di una proroga della durata del mandato degli organi provinciali (contenuta nei precitati commi 79 e 82), infatti, comunque limitata in sede di prima applicazione, ha richiesto una specifica previsione legislativa.

Ne consegue che in assenza di espressa previsione legislativa, non è possibile da altra fonte normativa che non assuma il rango di legge dello Stato, prevedere e/o disporre alcuna proroga della durata del mandato degli organi di governo dell'EAV, in deroga al limite della durata stessa, fissata con legge dello Stato.

Diversamente, si incorrerebbe in una palese violazione di legge.

In altri termini, solo in sede di prima applicazione, per effetto e nei limiti previsti nella espressa disposizione legislativa di cui ai commi 79 e 82 della legge n.56/2014, è possibile spostare l'indizione e lo svolgimento delle elezioni oltre la scadenza del mandato degli organi in carica.

In tutti gli altri casi, in assenza di specifica previsione normativa di rango primario, le consultazioni elettorali dovrebbero tenersi – il condizionale è d'obbligo – entro la data di scadenza del mandato stesso.

Diversamente, si aprirebbero gli scenari più disparati e non sempre rispettosi delle vigenti disposizioni legislative in materia.

In particolare, non è difficile prevedere come lasciando all'autonomia provinciale tali aspetti, si assisterebbe ad una frammentazione della disciplina del sistema elettorale e della proroga della durata del mandato, diversa da provincia a provincia, senza uniformità di principi.

Una interpretazione sistematica delle citate norme contenute nella legge di riforma delle province-EAV, conduce, invece, a ritenere in relazione alla disciplina della durata del mandato degli organi di governo di tali enti, che l'eventuale relativa proroga dopo la loro scadenza (decadenza, scioglimento o dimissioni) e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia esclusivamente di competenza legislativa statale, come parte della disciplina della forma di governo provinciale.

Non può condividersi, pertanto, la tesi secondo cui limitandosi la legge statale a prevedere una proroga della durata del mandato degli organi in scadenza, o comunque cessati per altre cause, solo in sede di prima applicazione, la competenza a dettare successivamente, quindi in linea generale ed a regime, la disciplina relativa a tali aspetti sarebbe, invece, attribuita alla fonte statutaria, spettante alla "sovranità" di ciascuna provincia.

Non si ritiene, cioè, conforme all'ordinamento, che resti nella disponibilità di ciascun Ente di area vasta disporre la durata e la proroga dei poteri dei propri organi di governo, in quanto la competenza in materia appartiene allo Stato.

In altri termini, non si ritiene che la fonte statutaria provinciale possa, in deroga alle su richiamate disposizioni legislative in materia, contenere previsioni di proroga della durata del mandato degli

organi di governo delle province-EAV e disporre che le consultazioni per il rinnovo degli stessi vengano indette e si tengano oltre il termine di scadenza fissato per legge.

Conferma ne è la circostanza per cui le date per le consultazioni per i rinnovi dei consigli comunali oltre la scadenza di mandato sono fissate con legge dello Stato (Art. 7 Decreto Legge - 06/07/2011, n.98 (Election day)).

Non a caso, il legislatore, con riferimento alle nuove province, ha previsto solo in sede di prima applicazione una proroga della durata del mandato (comma 82), ed al solo fine di consentire in fase di prima attuazione della riforma, l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto.

Se ne ricava, a contrario, che in mancanza di analoga espressa previsione legislativa per le scadenze elettorali successive alla prima applicazione della riforma, nessuna proroga della durata del mandato potrebbe essere consentita, potendo l'ente indire e svolgere le consultazioni per il rinnovo degli organi prima della scadenza del mandato stesso.

Fermo restando, ovviamente, che in caso di cessazione anticipata del mandato (dimissioni, decadenza, scioglimento, etc), non avendo potuto l'ente programmare preventivamente l'iter elettorale, sarebbe comunque opportuna la previsione di una disciplina legislativa a regime che stabilisca un periodo di proroga dei poteri, a favore del vicepresidente, per il tempo strettamente necessario ad organizzare e svolgere le consultazioni.

In assenza, tuttavia, deve ritenersi che competa all'organo supplente di procedere immediatamente e senza indugio ad indire le elezioni, ovviamente nel rispetto del cronoprogramma degli adempimenti elettorali previsti. Questo comporta che dal momento della cessazione anticipata del mandato il vicepresidente deve indire subito le elezioni e fissare la data delle consultazioni, non potendosi giustificare ulteriori dilatazioni nei termini.

Sulla scorta di quanto fin qui ritenuto, se ne può dedurre che laddove la provincia non dovesse indire e svolgere le consultazioni elettorali nel rispetto delle scadenze previste per legge, nei termini precisati, è possibile ipotizzare l'intervento sostitutivo da parte del Prefetto al fine di provvedere mediante commissariamento alla provvisoria amministrazione della Provincia, finalizzato in particolare all'indizione e allo svolgimento senza ulteriore indugio delle elezioni.

Proprio ad evitare che l'incertezza normativa che regna sulle questioni oggetto delle presenti note, fin qui rimarcata, possa degenerare dando luogo a tali estreme e gravi conseguenze sul piano istituzionale, - per non parlare delle possibili implicazioni che sotto il profilo delle responsabilità personali a diverso titolo ne potrebbero scaturire - è opportuno sollecitare con forza, nelle sedi deputate, la definizione di un quadro normativo che possa garantire un'applicazione certa ed uniforme da parte dei nuovi enti di area vasta.

5. La disciplina applicabile secondo la presente linea interpretativa

Nelle more di tale intervento da parte del legislatore ed alla luce del quadro normativo vigente, si è dell'avviso che è opportuno, sul piano operativo, assumere nell'adozione dei provvedimenti

concernenti le scadenze elettorali per il rinnovo degli organi di governo e la proroga dei poteri, un profilo prudente e rigoroso.

In particolare, al riguardo, seguendo l'iter interpretativo fin qui tracciato, in riferimento alla casistica puntualmente richiamata al capo 1, può delinearsi quanto segue:

- a) le 7 province che votano per la prima volta ex legge 56/2014, per l'elezione di secondo livello del presidente e del consiglio, indicano e svolgono le elezioni entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali (art. 1, comma 79, lett.b) della L. n. 56/2014, così come successivamente modificato dall'articolo 1, comma 9-ter, lettera a), del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla Legge 25 febbraio 2016, n. 21); in questi casi la disciplina sulla prorogatio dei poteri è espressamente prevista dal successivo comma 82 della medesima legge. E' evidente che allo stato non vi è spazio per una ulteriore dilatazione dei tempi di scadenza. Eppure qualche provincia si sta orientando ad avviare il procedimento elettorale solo dopo che sono decorsi i 90 giorni. La norma in questione dispone chiaramente che in tali casi le consultazioni devono già tenersi entro i 90 giorni. Non si può, tuttavia, disconoscere che ciò comporta per la tornata elettorale 2016 che le province per la prima volta al voto secondo la legge Delrio dovranno rinnovare gli organi, chi più chi meno, entro fine agosto. Per arrivare a rispettare tale scadenza, tali enti dovrebbero già in questi giorni indire le elezioni per poter completare l'iter nei suddetti termini. Non è dato sapere quante province si stanno preparando in tal senso.
Per questo, data l'incertezza che regna al riguardo è auspicabile, ad evitare di esporre le province che versano in tale situazione a responsabilità per omissione dovuta alla mancata ricostituzione degli organi di governo nei termini previsti dalla legge ed al rischio di commissariamento, proporre apposito emendamento al decreto enti locali in esame al parlamento. Per questo si rinvia al paragrafo di chiusura di questo lavoro.
- b) le province, il cui sindaco-presidente è al secondo mandato in Comune e che pertanto dovranno rieleggere presidente e consiglio, indicano e svolgono contestualmente le elezioni di entrambi gli organi entro la data di scadenza del mandato consiliare; in questo caso ragioni di opportunità operativa consigliano di allineare le scadenze di entrambi gli organi per evitare di tenere due distinte consultazioni nel giro di un breve lasso di tempo (poco più di un mese) [prima, per il presidente, già al momento della decadenza conseguente alla mancata rielezione a sindaco (entro fine agosto), successivamente per il consiglio allo scadere del biennio (scadenza che varierà in un arco temporale che va dai primi di settembre alla metà di ottobre)]; in questi casi i poteri del presidente decaduto sono assunti dal vicepresidente fino ad elezione del nuovo presidente (art. 53 Tuel);
- c) stessa disciplina di cui al punto b) vale anche per la situazione in cui versano le province il cui sindaco-presidente, al primo mandato in Comune, non sia ricandidato o rieletto e le altre 4 province nelle quali il sindaco-presidente si è dimesso prima della scadenza;
- d) le 49 province tenute a rinnovare il mandato dei consigli eletti per la prima volta nel 2014, in scadenza dopo i due anni di consiliatura previsti al comma 68 della legge n. 56/2014, indicano

e svolgono le elezioni entro la data di scadenza del mandato consiliare, che varierà in un arco temporale che va dai primi di settembre alla metà di ottobre.

6. Linee evolutive e proposte di emendamento. Cenni

In chiusura, si ribadisce la necessità di un immediato ed utile intervento normativo al fine di dettare una disciplina generale ed a regime univoca sulle questioni elettorali fin qui trattate (scadenza delle elezioni, proroga della durata del mandato, prorogatio dei poteri), ad evitare una inevitabile disomogeneità a cui diversamente sarebbe condannato il sistema elettorale delle province-EAV, così come attualmente normato.

E ciò, anche da evitare le conseguenze che sul piano istituzionale e delle responsabilità personali possono derivare da tale assetto normativo, meglio indicate al capo 4 delle presenti note.

A tal fine, si rendono necessari nell'immediato, approfittando dell'iter parlamentare ancora in corso, proporre opportuni emendamenti al decreto enti locali (d.l.24 giugno 2016 n.113).

In particolare, nel corso del presente lavoro sono già state evidenziate le criticità normative che richiedono l'intervento legislativo.

Ma che, tuttavia, per comodità di lettura, si riassumono come segue:

1. per definire una disciplina a regime della materia, è pensabile emendare l'attuale comma 79 della legge n. 56/2014 aggiungendo un periodo con cui stabilire in via generale che l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale ai sensi dei commi da 58 a 78 è indetta e si svolge, successivamente alla prima applicazione, entro la data di scadenza del precedente mandato, ovvero entro 60 giorni dalla cessazione anticipata degli organi provinciali (decadenza, dimissioni, scioglimento, decesso);
2. tale disciplina potrebbe, tuttavia essere temperata, a regime, dall'opportunità operativa di allineare le scadenze di entrambi gli organi per evitare di tenere due distinte consultazioni nel giro di un breve lasso di tempo (vedi quanto evidenziato al punto b) del capo 5), prevedendo, con valenza interpretativa quindi con effetto retroattivo, che laddove l'ente deve procedere a ricostituire entrambi gli organi in un dato lasso di tempo (es. entro sei mesi) si fissi una sola consultazione coincidente con la scadenza del mandato dell'organo da rinnovare successivamente; al riguardo, giova evidenziare come in tal caso, nelle more delle consultazioni, la provvisoria amministrazione dell'ente è prorogata ed affidata al presidente in carica o al vicepresidente in caso di cessazione anticipata dal mandato del primo; tale proposta di emendamento costituisce una possibile risposta e soluzione con particolare riferimento alle criticità di cui alle situazioni amministrative indicate ai punti b), c) ed e) del capo 1 del presente lavoro;
3. quanto poi, al problema generale, rappresentato per la presente tornata elettorale 2016 ma che si potrà reiterare nel tempo, circa lo svolgimento delle consultazioni nel mese di agosto (vedi quanto evidenziato al punto a) del capo 5), si potrebbe proporre, sempre con valenza interpretativa quindi con effetto retroattivo, di introdurre una specifica norma, aggiungendo al medesimo comma 79 – con una formulazione analoga a quella prevista per la decorrenza dei termini processuali giudiziari - la precisazione secondo cui in ogni caso i termini del

procedimento elettorale per il rinnovo degli organi di governo provinciali s'intendono sospesi durante il mese di agosto.

Con le presenti brevi note, ovviamente, ben consapevole che si tratta solo di un punto di partenza, non si pretende di offrire, in questa sede, una risposta risolutiva a questioni così complesse, ma semplicemente limitarsi a fornire qualche spunto di riflessione, in armonia con principi e precetti normativi ricavabili dall'ordinamento e dal sistema vigenti.

Stefano Bellotta