

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 1/NAZ/A

presentata dai Consiglieri regionali
DERIU - AGUS - CIUSA - CHESSA - COCCO - COCCIU - MULA - ORRÙ - PIZZUTO - PORCU -
TICCA - TRUZZU

il 26 giugno 2024

Introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La presente proposta di legge nazionale ha il fine di modificare la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni", disponendo l'elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale.

RELAZIONE DELLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE AUTONOMIA, ORDINAMENTO REGIONALE, RAPPORTI CON LO STATO, RIFORMA DELLO STATO, ENTI LOCALI, ORGANIZZAZIONE REGIONALE DEGLI ENTI E DEL PERSONALE, POLIZIA LOCALE E RURALE, PARTECIPAZIONE POPOLARE

composta dai Consiglieri

CORRIAS, Presidente - FASOLINO, Vice Presidente - COCCO, Segretario - CASULA - CHESSA - COCCIU - DERIU - LOI - MATTA - SCHIRRU - TUNIS - USAI

Relatore per l'Aula

On. Deriu

(pervenuta l'11 aprile 2025)

La presente proposta di legge, volta a modificare la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale, si colloca nel solco di un rinnovato impegno istituzionale mirato a rafforzare la democrazia rappresentativa e a garantire una più ampia legittimazione popolare degli enti locali. Tale iniziativa legislativa, che trae origine da un'istanza profondamente radicata nei territori della regione, si propone di rispondere alle esigenze di una forma di governo più trasparente, responsabile e vicina ai cittadini, nel rispetto dei principi di autonomia e sussidiarietà che animano il nostro ordinamento costituzionale.

La Sardegna ha da tempo evidenziato infatti la necessità di un maggiore coinvolgimento delle comunità locali nelle scelte che riguardano il governo del territorio: questo procedimento propositivo si configura, pertanto, come una risposta concreta e lungimirante a tale istanza, promuovendo un modello di rappresentanza che rafforzi il legame tra istituzioni e cittadini e conferisca maggiore autorevolezza e legittimità alle decisioni assunte a livello locale. È dalla Sardegna, dunque, che muove un impulso innovativo destinato a rilanciare il ruolo delle province quali enti di coordinamento e di sviluppo territoriale.

La proposta è stata assegnata il 27 giugno 2024 alla Prima Commissione permanente ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento interno.

La Commissione ha quindi iniziato il suo esame nella seduta dell'11 dicembre 2024, durante la quale, sentita l'illustrazione del primo firmatario, ha deliberato di richiedere alla Giunta regionale la relazione tecnico finanziaria. Di seguito, la proposta è stata inserita all'ordine del giorno delle sedute del 16 gennaio 2025, del 4 e del 5 febbraio 2025, ma la trattazione è stata rinviata in attesa di ricevere da parte della Giunta regionale una esaustiva indicazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, secondo quanto previsto dall'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Nella seduta del 13 febbraio 2025, esaminata la relazione tecnico-finanziaria, la Commissione ha completato l'esame degli articoli, sospendendo la votazione finale in attesa del parere della Commissione finanze e del parere delle Consiglio delle autonomie locali (quest'ultimo non pervenuto).

Il Consiglio regionale della Sardegna aggiunge la sua proposta al percorso di riforma che il Parlamento sta già affrontando, come dimostra l'avvio dell'esame di alcuni disegni di legge in tema di province (Atto Senato. Nuovo Testo alla congiunzione num. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490 e 556) che prevedono, tra l'altro, il ripristino dell'elezione a suffragio universale e diretto per gli organi provinciali, oltre che del disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia (Atto Camera n. 976 - Atto Senato n. 1279), già approvato in prima deliberazione, che reintroduce nello statuto regionale friulano la previsione degli enti di area vasta e stabilisce nello statuto stesso l'elezione diretta degli organi di area vasta.

La proposta, il cui testo consta di due articoli, è stata infine licenziata all'unanimità nella seduta dell'11 marzo 2025.

L'articolo 1, che non ha subito modifiche rispetto al testo del proponente, modifica alcune disposizioni dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014 in tema di elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale e, precisamente, i commi 51 e 54. Il comma 51 attualmente dispone che "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge": nella proposta viene eliminato il riferimento alla riforma costituzionale, mai avvenuta, ed è prevista l'applicazione alle province della disciplina di cui al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Il comma 54 citato dispone che "Sono organi delle province di cui ai commi da 51 a 53 esclusivamente: a) il presidente della provincia; b) il consiglio provinciale; c) l'assemblea dei sindaci". La proposta ridefinisce gli organi, reintroducendo la governance ed il sistema di elezione di primo livello secondo la disciplina contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e, conseguentemente, prevede l'abrogazione delle disposizioni con essa incompatibili.

La Commissione, tenendo conto della relazione tecnico-finanziaria e del parere reso dalla Commissione Bilancio ha, inoltre, aggiunto l'articolo 2 che prevede la norma finanziaria. Gli oneri finanziari sono stati determinati in base ad una stima che prende come riferimento il parametro del costo medio per cittadino sostenuto nelle ultime elezioni regionali sarde, proiettato sull'intero territorio nazionale, che dà luogo ad una stima complessiva di euro 246.364.823. Si evidenzia che la cifra stimata non si discosta molto dalla quantificazione indicata nell'articolo 15 del citato testo alla congiunzione in Senato, pari ad euro 225.000.000. La disposizione prevede la copertura finanziaria, per l'anno 2025, nel "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La presente proposta di legge ha finora raccolto un ampio e trasversale consenso.

Un sostegno bipartisan che non costituisce soltanto un momento di unità politica, ma assume il carattere di una precisa responsabilità: garantire che il percorso prosegua con la stessa coesione e determinazione dimostrata finora, nel pieno rispetto delle attese e delle legittime aspirazioni della comunità sarda. *Concordia parvae res crescunt, discordia maximae dilabuntur.*

In conclusione, questa proposta di legge dalla Sardegna si propone di raggiungere il resto del Paese e di offrire un modello replicabile, nel rispetto dei principi di autonomia e sussidiarietà che sono alla base del nostro ordinamento costituzionale. La responsabilità di fronte al popolo sardo, che ha atteso a lungo questo cambiamento, impone di non tradire questa fiducia e di portare a compimento un percorso che rappresenta un'opportunità storica per il rinnovamento delle istituzioni locali.

Parere della Terza Commissione

La Terza Commissione, nella seduta del 20 febbraio 2025, ha espresso all'unanimità il parere favorevole con osservazioni sugli aspetti finanziari del provvedimento in oggetto e ha nominato relatore in Consiglio, ai sensi dell'articolo 45, comma 2, del Regolamento interno, il Presidente.

La proposta di legge nazionale in oggetto, nel testo trasmesso alla Terza Commissione per l'espressione del parere finanziario ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del Regolamento interno, si compone di due articoli:

- l'articolo 1, modificando l'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), è diretto a introdurre l'elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale;
- l'articolo 2 contiene la norma finanziaria.

Il provvedimento è corredato della relazione tecnica-finanziaria, predisposta, su richiesta della Commissione di merito, dalla Presidenza della Regione, che quantifica gli oneri complessivi discendenti dal provvedimento in euro 246.364.823 per l'anno 2025 e individua la relativa copertura finanziaria nel "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025 (protocolli CRS n. 10287 del 24 dicembre 2024, n. 1251 del 5 febbraio 2025 e n. 1330 del 6 febbraio 2025).

Con riferimento alla metodologia utilizzata per la stima, si rappresenta che, non avendo ricevuto riscontro alla richiesta inoltrata al Ministero dell'interno di acquisizione dei dati inerenti ai costi di dettaglio e complessivi delle ultime elezioni espletate dalle regioni a statuto ordinario, la quantificazione in esame è stata elaborata prendendo a riferimento i costi sostenuti dalla Regione nelle ultime elezioni regionali, posto che le elezioni si svolgono su tutto il territorio regionale come una futura tornata elettorale delle province con sistema di elezione diretta. Precisamente, il costo delle elezioni regionali sarde è stato stimato, richiamando i principi contenuti nell'articolo 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136 (Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale), in complessivi euro 6.964.364,99, di cui euro 964.364,99 a carico della Regione (con specificazione delle singole voci di costo, presumibilmente rispondenti ai dati delle ultime elezioni regionali), ed euro 6.000.000 onnicomprensivi a carico delle province (importo da rimborsare ai comuni per organizzazione elezione comprendente i seguenti costi: componenti dei seggi, lavoro straordinario, assunzione personale a tempo determinato per elezioni, spese propaganda elettorale, allestimento seggi elettorali). Il parametro del costo medio per cittadino delle elezioni regionali sarde è stato; quindi, proiettato sull'intero territorio nazionale dando luogo a una stima complessiva di euro 246.364.823.

Ciò premesso, la Terza Commissione, chiamata in questa sede a valutare l'effettività, la congruità nonché adeguatezza della quantificazione degli oneri e della relativa previsione di copertura finanziaria, osserva quanto segue.

Con riguardo ai profili di quantificazione si osserva come la richiamata stima, sebbene presenti un innegabile grado di approssimazione, non si discosti molto dalla quantificazione degli oneri indicata nel testo unificato (Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizione relative agli Enti Locali) adottato nel giugno 2023 dalla Prima Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione, editoria, digitalizzazione) sui disegni di legge nn. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490 e 556 all'esito dei lavori del Comitato ristretto all'uopo costituito. Invero il testo unificato, all'articolo 15 (Disposizioni transitorie e finali; copertura finanziaria), comma 11, valuta gli oneri derivanti dagli articoli 6 (Elezione del presidente della provincia), 7 (Elezione del consiglio provinciale), 8 (Elezione del sindaco metropolitano) e 9 (Elezione del consiglio metropolitano), in euro 225.000.000.

In merito alla previsione di copertura finanziaria indicata, si rileva che nel "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum" iscritto nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027 risulta uno stanziamento di euro 300.000.000 per ciascuno degli anni 2025-2027 il quale, pertanto, reca sufficiente capienza per fronteggiare gli oneri discendenti dall'attuazione della presente proposta.

Tanto premesso, la Terza Commissione, con esclusivo riferimento ai profili finanziari del provvedimento, esprime parere favorevole con la raccomandazione alla Commissione di merito di verificare, una volta acquisiti i dati richiesti al Ministero dell'interno, l'adeguatezza della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria provvedendo, nell'ipotesi di rilevata incoerenza e incongruità, all'aggiornamento della norma finanziaria.

Relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari

Con la presente proposta di legge nazionale si intendono apportare delle modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), disponendo l'elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale.

Si premette che la norma in esame fa riferimento all'intero territorio nazionale e, pertanto, la quantificazione andrebbe calibrata in tali termini. Peraltro il relativo costo per le parti estranee alla Sardegna può essere effettuato concretamente solo dai ministeri competenti ai quali, pertanto, è rimessa tale quantificazione. La quantificazione che segue è pertanto proporzionata ai soli costi per la finanza pubblica che si verificheranno sul territorio sardo.

Ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dalla gestione del procedimento elettorale relativo all'elezione diretta del Presidente della provincia e del Consiglio provinciale, si è fatto riferimento ad un prospetto che ricostruisce le spese che vengono sostenute per la gestione del procedimento elettorale relativo alle elezioni regionali nella Regione autonoma della Sardegna. Si tratta dell'unico parametro plausibile in considerazione del fatto che le elezioni provinciali dirette si svolgeranno su tutto il territorio regionale.

I principi sulla base dei quali si fonda la predetta quantificazione sono contenuti nell'articolo 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136 (Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale), per cui le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni dei consigli provinciali sono a carico degli enti ai quali i consigli appartengono, con alcune eccezioni per cui sono comunque a carico della Regione le spese per il funzionamento dei propri uffici interessati alle elezioni, per la spedizione dei certificati elettorali agli elettori residenti fuori del comune e delle cartoline avviso agli elettori residenti all'estero, per la fornitura delle schede per la votazione, dei manifesti recanti i nomi dei candidati e degli eletti, degli stampati e delle buste occorrenti per le operazioni degli uffici elettorali di sezione nonché le spese per la spedizione dei plichi dei predetti uffici, comprese quelle per l'apertura degli uffici postali fuori del normale orario di lavoro.

Pertanto, la quantificazione degli oneri è stata effettuata sulla base della tabella che si riporta di seguito.

Spese a carico della Regione

Manifesti candidati	34.449,14	
Tabelle scrutinio	29.853,40	
Manifesti e pubblicazioni	15.852,19	
Verbali e modulistica	11.895,00	
Urne e buste	85.400,00	
Trasporto modulistica	102.409,52	
Schede	353.504,59	
Trasporto schede	31.001,15	
Spedizione cartoline avviso Aire	200.000,00	
Intesa Regione - prefetture	100.000,00	
Stima spese Regione	964.364,99	

Spese a carico delle province

Stima spese province	6.000.000,00	Importo da rimborsare ai comuni per organizzazione elezione comprendente i seguenti costi: componenti dei seggi, lavoro straordinario, assunzione personale a tempo determinato per elezioni, spese propaganda elettorale, allestimento seggi elettorali.
Totale spese per la finanza pubblica	6.964.364,99	

Integrazioni alla relazione tecnico-finanziaria di cui all'articolo 33, comma 3 bis, della legge regionale n. 11 del 2006

Con riferimento alla nota prot. n. 1197 del 4 febbraio 2025 della Prima Commissione permanente del Consiglio regionale della Sardegna, facendo seguito alla nota della scrivente Direzione generale prot. n. 1985 del 4 febbraio 2025, in riscontro alla richiesta di integrazioni della Prima Commissione permanente del Consiglio regionale della Sardegna, si rappresenta quanto segue.

Ai fini della quantificazione degli oneri finanziari relativi alla proposta di legge nazionale n. 1, si ricorda che la scrivente Direzione generale ha ritenuto, con nota prot. n. 23206 del 20 dicembre 2024, che l'unico parametro attendibile e attuale per effettuare tale quantificazione sia quello relativo alle ultime elezioni regionali, in quanto si svolgono su tutto il territorio regionale come una futura tornata elettorale delle province con sistema di elezione diretta.

Anche in questa sede, si ribadisce che l'Amministrazione regionale è in possesso dei soli dati relativi alle spese che vengono sostenute per la gestione del procedimento elettorale relativo alle elezioni regionali nella Regione autonoma della Sardegna, per cui, conseguentemente, manca la base istruttoria necessaria a determinare i relativi oneri per tutto il territorio nazionale.

Al fine, pertanto, di soddisfare la richiesta della Commissione consiliare competente, la scrivente Direzione generale, con nota prot. n. 1559 del 27 gennaio 2025, trasmessa per conoscenza alla Commissione medesima, ha richiesto al Ministero dell'interno la trasmissione dei dati relativi ai costi di dettaglio e complessivi delle ultime elezioni espletate nelle Regioni a statuto ordinario.

Al momento il Ministero non ha ancora dato risposta al predetto quesito.

Stante la rinnovata richiesta da parte della Prima Commissione, con le riserve imposte dalla mancanza dei dati ministeriali di cui sopra cennato, si trasmette quanto richiesto, restando impregiudicata la facoltà da parte dell'Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio in indirizzo, di proporre una nuova configurazione degli oneri in parola, pertanto modificando o integrando, secondo la propria specifica competenza in materia, quanto in appresso esteso.

Tanto premesso, ai fini della quantificazione degli oneri finanziari relativi alla proposta di legge nazionale n. 1, si rappresenta quanto segue in relazione al parametro richiesto e fatto proprio dalla Commissione.

Totale spese per la finanza pubblica (dato indicato nella relazione della scrivente Direzione generale allegata alla nota n. 23206 del 20 dicembre 2024)	€ 6.964.364,99
Elettori Regione Sardegna - dato aggiornato alle elezioni regionali del 2024 (fonte sito Sardegna elezioni https://elezioniregionali2024.regione.sardegna.it/votanti)	diviso 1.447.753
Costo medio per cittadino delle elezioni regionali sarde	€ 4,8104649
Elettori italiani (ITALIA + ESTERO) - dato aggiornato alle elezioni europee del 2024 (fonte sito Eligendo https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=E&dtel=09/06/2024&es0=S&tpa=Y&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A)	moltiplicato per 51.214.348
Totale oneri	€ 246.364.823

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Modifiche all'articolo 1 della legge n.56 del 2014
(Elezione diretta del Presidente della
Provincia e del Consiglio provinciale)

1. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56
(Disposizioni sulle città metropolitane, sulle pro-
vince, sulle unioni e fusioni di comuni) sono ap-
portate le seguenti modifiche:

- a) il comma 51 è sostituito dal seguente:
"51. Le province sono disciplinate dalla pre-
sente legge e dal decreto legislativo 18 ago-
sto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi
sull'ordinamento degli enti locali)";
- b) il comma 54 è sostituito dal seguente:
"54. Sono organi di governo della provincia il
consiglio, la giunta e il presidente disciplinati
e eletti ai sensi del titolo III, capo I, II e III del
decreto legislativo n. 267 del 2000.";
- c) sono abrogati i commi dal 55 all'83.

TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1

Modifiche all'articolo 1 della legge n.56 del 2014
(Elezione diretta del Presidente della
Provincia e del Consiglio provinciale)

(identico)

Art. 1 bis

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 1, pari complessivamente a euro 246.364.823 per l'anno 2025, si provvede mediante utilizzo delle risorse del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025.