

# Verso le città metropolitane: il percorso nel 2014 stabilito dalla legge 7 aprile 2014, n.56.

Pietro Barrera, 11 giugno 2014

**Indice:** 1. Le tappe. 2. Le elezioni. 3. Il funzionamento degli organi collegiali. 4. Il perimetro della città metropolitana. 5. Lo statuto metropolitano. 6. La successione a titolo universale.

## Prima parte – le tappe

**8 aprile 2014:** le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli, e di Roma Capitale (*cf.* commi 12, 5 e 101) sono già istituite *ope legis* dalla data di entrata in vigore della legge n.56/2014. Tempi diversi sono previsti per la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria (*cf.* commi 12 e 18) e per le città nelle regioni ad autonomia speciale (*cf.* comma 5).

**La “conferenza statutaria”:** la legge (comma 13) prevedeva che il sindaco del comune capoluogo dovesse indire le elezioni di una “conferenza statutaria”, come primo passo del percorso metropolitano; la conferenza statutaria avrebbe dovuto concludere i propri lavori, con una proposta di statuto metropolitano, entro il 30 settembre 2014; tuttavia, nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, è stato approvato un emendamento all’art.19 che cancella quella disposizione; al momento in cui scriviamo queste note, l’iter legislativo non si è ancora concluso (ddl AC2433), ma è ragionevole prevedere che, almeno su questo punto, non ci saranno ulteriori novità; si può dunque ritenere superato questo primo complesso passaggio<sup>1</sup>.

**Entro il 30 settembre 2014:** il sindaco del comune capoluogo indice le elezioni del consiglio metropolitano; più precisamente: si insediano sia il consiglio metropolitano che la conferenza metropolitana, costituita da tutti i sindaci del territorio; per rispettare il termine, le elezioni dovrebbero svolgersi almeno entro il 25 settembre 2015 (*cf.* comma 15).

**Entro il 31 dicembre 2014:** il consiglio metropolitano (più precisamente, la conferenza metropolitana su proposta del consiglio metropolitano) approva lo statuto della città metropolitana (*cf.* commi 15 e 9). In caso di mancata approvazione, la città metropolitana comincerà ad operare utilizzando lo statuto della provincia (*cf.* comma 16); se gli organi della città metropolitana non approveranno lo statuto entro il 30 giugno 2015, il governo eserciterà il potere sostitutivo (*cf.* comma 17).

**Il 1° gennaio 2015:** la città metropolitana subentra alla provincia, e le succede in tutti i rapporti attivi e passivi; la città metropolitana esercita le funzioni della provincia e le nuove “funzioni metropolitane” (*cf.* commi 16, 44 e 85).

**NB: fino al 31 dicembre 2014** la provincia è amministrata, per l’ordinaria amministrazione, da presidente (che assume anche le funzioni del consiglio provinciale) e dalla giunta; per le province commissariate, il commissariamento è prorogato fino al 31.12.2014 (*cf.* comma 14).

---

<sup>1</sup> la legge non stabiliva un termine per l’elezione della conferenza statutaria, ma considerando il termine previsto per la conclusione dei suoi lavori ( entro il 30 settembre 2014) era ragionevole ipotizzare che le elezioni si sarebbero dovute svolgere nel più breve tempo possibile dopo il turno elettorale amministrativo dell’8 giugno; il procedimento elettorale e la composizione della conferenza statutaria avrebbero “anticipato” ,nelle regole e nei numeri, quanto previsto per la elezione del consiglio metropolitano.

## Seconda parte – le elezioni

**Le elezioni del consiglio metropolitano** sono indette dal sindaco del comune capoluogo (*cf.* commi 13 e 15). L'organizzazione e la gestione del procedimento elettorale sono affidate all'amministrazione provinciale (*cf.* commi 13, 30 e 29).

**L'elettorato attivo e passivo** è riconosciuto a tutti i sindaci e tutti i consiglieri comunali in carica nel territorio provinciale (*cf.* commi 25 e 39).

**I componenti** del consiglio metropolitano sono 24, 18 o 14, in relazione alla popolazione residente (*cf.* comma 20).

**Le liste** devono essere composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere (es. a Roma, Milano e Napoli, almeno 12), sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto (*cf.* comma 26). Le norme sulle pari opportunità non si applicano nel 2014 (*cf.* commi 28 e 27). Le liste debbono essere presentate tra il 21° e il 20° giorno antecedente le elezioni del consiglio metropolitano (*cf.* comma 29).

**Le elezioni** si svolgono in un unico giorno, con un unico ufficio elettorale costituito presso l'amministrazione provinciale (*cf.* commi 30 e 29). Presso la medesima amministrazione, è probabilmente possibile allestire più seggi, per mere ragioni di speditezza organizzativa.

**Il voto** è espresso per una lista (*cf.* comma 30), con la possibilità di esprimere una preferenza (*cf.* comma 35). Le schede consegnate agli elettori sono diversificate (per colore) in relazione alle fasce demografiche dei comuni di appartenenza (*cf.* comma 31).

**L'attribuzione dei seggi** avviene con il "metodo D'Hondt" (per quozienti), con voto ponderato in relazione alla fascia demografica del comune di appartenenza (*cf.* commi 32, 33, 34 e 36 e l'allegato A). In caso di parità tra due candidati, prevale il candidato del sesso meno rappresentato, e se rimane la parità prevale il più giovane (*cf.* comma 38).

**La proclamazione** degli eletti è affidata allo stesso ufficio elettorale (*cf.* comma 37).

## Terza parte – il funzionamento degli organi collegiali

La legge dispone che la presidenza del **consiglio metropolitano**, sia affidata al sindaco del comune capoluogo e che il consiglio medesimo debba esercitare una pluralità di funzioni, cui si aggiungono "*le altre funzioni stabilite dallo statuto*" (*cf.* comma 8). Nel corso del 2014, la sua funzione sarà sostanzialmente limitata all'approvazione dello statuto (*cf.* comma 15) o, più precisamente, all'approvazione di una proposta di statuto da sottoporre alla conferenza metropolitana (*cf.* comma 9). E' dunque necessario che il consiglio abbia un proprio regolamento interno, probabilmente provvisorio (da verificare ed eventualmente correggere dopo l'entrata in vigore dello statuto metropolitano).

Quanto alla **conferenza metropolitana**, la legge, confermando anche per questo organo la presidenza affidata al sindaco del capoluogo, rinvia allo statuto metropolitano la definizione dei poteri "propositivi e consultivi" (*cf.* comma 8), ma chiarisce intanto che l'approvazione dello statuto metropolitano sia rimessa ad una maggioranza di voti che rappresenti almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione residente nella città (*cf.* comma 9). Il regolamento interno provvisorio, comunque necessario, dovrà tener conto di questi elementi.

## Quarta parte – il perimetro della città metropolitana

**Il territorio della città metropolitana** coincide con quello della provincia (*cf.* comma 6).

**Altri comuni** confinanti possono chiedere di aderire alla città metropolitana (compresi i comuni capoluogo di province), nel rispetto dell'133 Cost., con un procedimento che prevede l'iniziativa dei comuni; entro 30gg. il parere della regione; in caso di parere contrario, entro 90 gg. l'iniziativa del governo per cercare una intesa; in caso di mancata intesa, la decisione del consiglio dei ministri; infine il disegno di legge sottoposto all'approvazione del parlamento (*cf.* comma 6).

**Se ne deduce** che anche i comuni della città metropolitana confinanti con altre province possono attivare lo stesso procedimento per staccarsi dalla città e aderire ad altra provincia. E che il perimetro della città metropolitana potrà mutare nel tempo (come quello delle province), senza perciò condizionare il percorso stabilito per il 2014.

**Lo statuto metropolitano**, inoltre, *“regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana”* (*cf.* comma 11, lettera d).

## Quinta parte – lo statuto metropolitano

**Superata (con la conversione in legge del decreto legge n.66/2014) la previsione del “lavoro istruttorio” curato dalla conferenza statutaria, la legge affida al consiglio metropolitano il compito di elaborare la proposta di statuto** e trasmetterla alla conferenza metropolitana perché l'approvi entro il 31 dicembre 2014 (*cf.* commi 15 e 9). In caso di mancata approvazione, la città metropolitana comincerà ad operare utilizzando lo statuto della provincia (*cf.* comma 16); se gli organi della città metropolitana non approveranno lo statuto entro il 30 giugno 2015, il governo eserciterà il potere sostitutivo (*cf.* comma 17).

**Il comma 10** riassume i contenuti essenziali dello statuto metropolitano: *“lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze”*.

Di particolare importanza saranno le norme in materia di **“attribuzioni degli organi”** e **“articolazione delle loro competenze”**, perché lo statuto metropolitano ha una “capacità innovativa” (e di differenziazione) maggiore degli statuti comunali e provinciali; già la legge rinvia esplicitamente allo statuto il compito di definire:

- a) le funzioni del sindaco metropolitano, del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana, fermo quanto già stabilito dalla legge (*cf.* comma 8)
- b) le modalità e i limiti con cui il sindaco metropolitano può assegnare deleghe ai consiglieri (*cf.* comma 41)
- c) le maggioranze per le deliberazioni della conferenza metropolitana, fermo quanto stabilito per l'approvazione dello statuto (*cf.* comma 43).

In questo senso anche il rinvio alle “disposizioni in materia di comuni i cui al testo unico” (*cf.* comma) lascia comunque all'autonomia statutaria il compito di regolare molte questioni, ad esempio per il migliore riparto, tra sindaco e consiglio metropolitano, delle funzioni che il testo unico affida alla giunta comunale o provinciale.

**Il comma 11** indica un secondo fondamentale “fronte di impegno” dello statuto metropolitano, sul tema cruciale del rapporto tra città metropolitana e comuni; lo statuto:

a) *regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;*

**NB:** può essere il modo, ad esempio, per chiarire la valenza di “atto indirizzo per l'ente e per le funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni” attribuita dalla legge al piano strategico metropolitano (cfr. comma 44 lettera a), per esplicitare la nozione di “strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici” (cfr. comma 44 lettera c) o ancora per precisare – nel rispetto della legislazione regionale – la natura dei “vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni” che derivano dalla funzione metropolitana di pianificazione territoriale generale (cfr. comma 44 lettera b)

b) *disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*

**NB1:** sono questi gli strumenti attraverso cui si può costruire una “geometria variabile” dell'assetto funzionale metropolitano, che ottimizzi le sinergie tra comuni, unioni e amministrazione metropolitana, ma tenga conto delle differenze territoriali e delle specifiche esigenze di ciascuna realtà locale

**NB2:** di particolare importanza è il richiamo al comma 44, lettera c, secondo cui “*d'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*”.

c) *può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti.*

**Lo stesso comma 11** indica in fine (lettera d) un ulteriore contenuto, riferito, come già detto, alle “*modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana*”. Lo statuto potrebbe inoltre fare esplicito riferimento alle ipotesi di modifica del “perimetro” (cfr. il precedente paragrafo), sia per il procedimento (integrando quanto già stabilito dalla legge dello Stato e dalla legge regionale), che per le conseguenze sull'assetto degli organi collegiali della città.

**Il comma 22** affida allo statuto la decisione più delicata e “dirompente”, che incide sulla forma di governo metropolitano, sul rapporto tra gli enti e addirittura sulla continuità (o comunque sulla profonda trasformazione) del comune capoluogo. La legge consente infatti allo statuto di rivoluzionare l'assetto istituzionale della città metropolitana – fin qui, ente di secondo grado, con un consiglio legittimato dal voto degli amministratori comunali e un sindaco “di diritto”, coincidente con il sindaco del capoluogo - potendo “*prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale*”.

**La scelta**, dunque, è rimessa allo statuto, ma non potrà “concretizzarsi” prima che una nuova legge dello Stato abbia disciplinato il sistema elettorale. E’ inoltre condizione indispensabile che, prima dell’indizione delle elezioni a suffragio universale, il comune capoluogo si sia “dissolto”, articolandosi in più comuni, con un procedimento complesso, rispettoso dell’art.113 Cost., che si concluderà con una legge regionale:

*“è inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall’articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all’istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell’articolo 133 della Costituzione”*

**Nelle tre maggiori città metropolitane** – Roma, Milano e Napoli – è possibile percorrere una strada alternativa alla dissoluzione del capoluogo, con il rispetto di due condizioni:

*“che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee” (cfr. comma 11, lettera c)*

*“che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana”.*

**E’ evidente**, dunque, che l’elezione diretta degli organi metropolitani non sarà comunque immediata (anche se potrà essere prevista subito dallo statuto), sia perché si dovrà attendere una nuova legge dello Stato per il sistema elettorale, sia perché nella maggioranza delle realtà metropolitane si dovrà attendere il completamento (con legge regionale) del processo di disarticolazione del capoluogo, mentre a Roma, Milano e Napoli si dovrà (almeno) prevedere la costituzione delle “zone omogenee” (con il coinvolgimento della regione, cfr. comma 11, lettera c) e la valorizzazione, nell’ambito del capoluogo, di “zone dotate di autonomia amministrativa”. Dal punto di vista interpretativo, la maggiore difficoltà riguarda proprio quest’ultima nozione, in relazione agli attuali assetti di decentramento infracomunale dei tre comuni.

**Naturalmente lo statuto** potrà (dovrà) affrontare anche altri temi importanti: dall’organizzazione degli apparati professionali (a cominciare dalla dirigenza di vertice) fino agli istituti di partecipazione popolare. E’ vero che si tratta di argomenti già trattati negli statuti comunali e provinciali, ma il contesto metropolitano – un ente di area vasta, di secondo livello, espressione dei comuni del territorio, con un ruolo evidente, ma non egemone, del capoluogo - pone comunque problemi inediti e sollecita soluzioni originali.

## Sesta parte – la successione a titolo universale

I **commi 47 e 48** (con una disposizione specifica per l'Expo di Milano al comma 49) ricordano che al 1° gennaio 2015 *“spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali”*. Seguono alcune precisazioni importanti sugli oneri fiscali (*cf.* comma 47) e sul trattamento del personale (*cf.* comma 48).

Numerosi sono gli aspetti da considerare con attenzione per **regolare in modo efficace questo “passaggio di testimone”** (anche se la legge non prevede più *“studi preliminari e atti preparatori”*, come recitava il testo approvato alla camera, la loro necessità resta evidente!). Nei limiti di questo “promemoria” è però prioritario ricordare che la successione universale riguarda tutti i rapporti in essere al 31 dicembre 2014, relativi a risorse correlate alle funzioni esercitate dalla provincia a quella data. Insomma, se il 1° gennaio è certo che la città sarà “l’erede universale” della provincia, non è vero (almeno, non è detto) che la provincia del 31 dicembre sia identica a quella attuale. Infatti non c’è più, nella legge, la norma prevista dal decreto legge n.188/2012, mai convertito in legge, secondo cui le province “metropolitane” avrebbero conservato tutte le funzioni e tutte le risorse fino al momento della trasformazione in città metropolitane.

Anche per le realtà metropolitane è dunque importante **il procedimento stabilito dai commi da 85 97** per la definizione del nuovo assetto funzionale e organizzativo delle province. In particolare saranno importanti i seguenti passaggi:

- a) **entro tre mesi (8 luglio 2014)**, l’individuazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino (accordo in conferenza unificata, sentite le oo.ss., *cf.* comma 91)
- b) **entro il medesimo termine**, i criteri generali per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all’esercizio delle funzioni che debbono essere trasferite (dpcm previa intesa in conferenza unificata; sentite le oo.ss. per quanto attiene alle risorse umane, *cf.* comma 92)
- c) **entro sei mesi (8 ottobre 2014)**, il trasferimento delle funzioni nelle materie di potestà legislativa regionale (con legge regionale, *cf.* comma 95); decorso il termine, il governo esercita il potere sostitutivo sulla regione (NB: il trasferimento delle funzioni nelle materie di potestà legislativa statale è affidato al dpcm, con norma non felicissima, perché riferita solo ai casi di mancato accordo, ex comma 91, o di mancata intesa, ex comma 92; *cf.* comma 93)
- d) **entro un anno dall’entrata in vigore del dpcm (?!? possiamo ipotizzare 8 luglio 2015)**, esercizio della delega legislativa *“in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti”* (*cf.* comma 97).

Non è chiarito il termine entro cui dovranno essere conferite le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative all’ente cui le funzioni sono state trasferite (potrà essere precisato nel dpcm di cui al comma 92, e vale comunque il principio secondo cui le funzioni trasferite continuano ad essere esercitate dalle province fino alla data dell’effettivo avvio di esercizio da parte dell’ente subentrante, fissata proprio dal dpcm per le materie di competenza statale e dalla legge regionale per le altre, *cf.* comma 89).

Ad ogni modo, all’esito di questo percorso (delle tappe richiamate alle lettere a, b e c) si potrà conoscere con certezza la consistenza dei “rapporti” oggetto della successione universale.