



Provincia  
di Milano

**Relazione del Presidente della Provincia di Milano on. Guido Podestà sul  
disegno di legge AC 1542 “Città metropolitane, province, unioni e fusioni  
di comuni” nell’audizione in Commissione Affari costituzionali della  
Camera il 23 ottobre 2013**



Provincia  
di Milano

Il disegno di legge del Governo AC 1542 **“Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni”** è finalizzato a istituire le città metropolitane nel 2014 (con una procedura differenziata per la città metropolitana di Roma Capitale) e a introdurre una nuova disciplina delle Province, a seguito del venir meno delle norme previgenti dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 220/2013) e fino alla loro abolizione prevista dal disegno di legge costituzionale, anch'esso di iniziativa governativa, A.C. 1543 presentato contestualmente al provvedimento in commento.

La Corte costituzionale, in particolare, ha dichiarato l'illegittimità delle norme contenute nel decreto-legge n. 201/2011 e del decreto-legge n. 95/2012, riferite a province e città metropolitane.

Come già nei Decreti **“Salva Italia”** e **“Spending review”**, anche questa volta la riforma non produrrà alcun risparmio, anzi determinerà maggiori costi, come confermato dal suo stesso promotore, il Ministro agli Affari regionali, Graziano Delrio, in occasione della Conferenza Unificata del 26 settembre u.s. Una circostanza, questa, già debitamente chiarita, nei tentativi di riordino del recente passato, da una ricerca curata dall'Università Bocconi ed evidenziata dagli studi dei servizi parlamentari. A tale proposito, mi chiedo il motivo per cui il Governo intende adesso accelerare sul provvedimento. Il brevissimo tempo a disposizione prima della presentazione del ddl in Aula non permetterà, infatti, un confronto serio, un dibattito maturo sull'opportunità di dare seguito a una riforma complessiva dell'intero sistema istituzionale del Paese, che riguardi gli Enti intermedi ma anche le articolazioni dello Stato – Ministeri e uffici periferici – e le Regioni, con la miriade di consorzi, agenzie e società varie costituite nel tempo. Senza il tema dei costi e della riforma di tutti i livelli di governo, si getta fumo negli occhi dei cittadini.

Giova ricordare in proposito l'appello **“Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”** che 44 costituzionalisti di chiara fama hanno rivolto l'11 ottobre alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Secondo i costituzionalisti, **“il sovrapporsi disordinato di provvedimenti di riforma” del sistema delle autonomie locali (sul destino delle Province, sull'istituzione delle Città metropolitane, sulla riduzione della frammentazione territoriale dei Comuni) lascia disorientati, sia quanto al merito delle politiche di riorganizzazione tentate, sia quanto alla loro legittimità costituzionale.** Siamo consapevoli che una radicata campagna di opinione vede con sospetto ogni ipotesi che venga rappresentata come di **“conservazione”** dell'esistente. Ma non possiamo sottrarci al dovere, scientifico prima che morale, di richiamare tutte le forze politiche e la società civile, le imprese, le forze intellettuali del nostro Paese ad una riflessione attenta e condivisa.



Provincia  
di Milano

Quanto al **destino delle Province** – oltre a ricordare che la Corte costituzionale ha dichiarato la incostituzionalità (con la sentenza n. 220/13) dei confusi e contraddittori provvedimenti degli ultimi governi, perché approvati con atti di urgenza (decreti-legge) – **riteniamo che non si possa comunque con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni, né trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi, né rivedere con una legge generale gli ambiti territoriali di tutte le Province.**

Sul versante delle **Città metropolitane** i provvedimenti adottati sono, se possibile, ancora più incerti e contraddittori, perché, da un lato, evitano di affrontare in modo adeguato sia il nodo essenziale (e preliminare) della determinazione degli ambiti territoriali metropolitani, sia la questione del riparto delle funzioni locali all'interno del sistema metropolitano; dall'altro, prefigurano forme di governo metropolitano assai deboli, con incarichi a titolo gratuito e peso determinante dei Comuni capoluogo, in contrasto con la **necessità di dar vita ad un modello di governo differenziato, con un riequilibrio nei rapporti tra capoluogo e comuni contigui**, in queste aree strategiche di forte conurbazione in cui risiede la maggioranza della popolazione italiana.”

Fatta questa doverosa premessa, occorre dire con fermezza che sono assolutamente favorevole all'istituzione della Città metropolitana, che deve essere la risposta adeguata e innovativa al governo di un'area vasta particolarmente complessa come l'area milanese.

Peraltro, la soluzione scelta dal citato disegno di legge non può in alcun modo costituire una risposta idonea ai problemi di questa area, per vari motivi.

Innanzitutto, gli organi preposti alla sua gestione devono essere autorevoli e l'autorevolezza non può che derivare dell'elezione diretta da parte dei cittadini, che garantisce un ruolo *super partes* e rende liberi e indipendenti dai vari localismi.

Inoltre, ciò che è più grave, non solo l'ipotesi dell'elezione diretta è ridotta ad un'eventualità da prevedere nello Statuto e per di più unicamente a partire dal 2017, ma per la prima fase, la legge impone che il Sindaco metropolitano sia di diritto, per un'investitura calata dall'alto, il Sindaco del Comune capoluogo.

Ciò costituisce un *vulnus* alla democrazia – perché di fatto impone ad una comunità una guida scelta solo da una parte di essa, ovvero quella residente nel Capoluogo – ma sarà soprattutto un impedimento alla piena realizzazione della Città metropolitana, poiché indurrà una gran parte dei Comuni a uscire da essa, non riconoscendosi nella sua governance imposta dal Governo.



Provincia  
di Milano

Senza dimenticare che tale operazione rafforzerà sempre più le grandi realtà urbane a discapito dei Comuni contermini, che invece sono la vera ricchezza del tessuto metropolitano.

La nostra proposta, per consentire l'indispensabile allineamento delle scadenze elettorali dei Comuni capoluogo e delle Province destinate a trasformarsi in Città metropolitane, è la proroga degli attuali organi provinciali per il periodo necessario ad uniformarne la durata dei mandati.

— In alternativa, occorre consentire da subito il diritto di voto ai cittadini, per eleggere il Sindaco e il Consiglio metropolitano.

Altra incongruenza della disciplina proposta dal Governo è la coesistenza, per almeno 6 mesi, di Provincia e Città metropolitana, ciascuna con propri e diversi organi di governo. Senza dimenticare che, anche dopo il 30 giugno 2014, è possibile che i Comuni usciti dalla Città metropolitana diano vita a nuove Province, con il rischio che dalle attuali 107 si passi a 117 enti intermedi.

La costituzione della Città metropolitana, così come prevista dal testo del Governo, è infatti un lungo e tortuoso processo composto, come esplicitato dalla illustrazione dei relatori al disegno di legge, da ben 5 fasi, che vede coinvolti soggetti diversi in ciascuna di esse, che è tutto il contrario di una semplificazione istituzionale.

Nella prima fase (costituzione degli organi e approvazione dello Statuto), dal 1° gennaio 2014 al 30 giugno 2014, il consiglio metropolitano provvisorio sarebbe formato da:

- Sindaco metropolitano;
- Sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
- Presidenti delle unioni di comuni della città metropolitana con popolazione complessivamente pari o superiore a 10.000 abitanti;
- Presidenti di unioni di comuni di cui all'articolo 1, comma 4, secondo periodo (si tratta delle unioni obbligatorie per l'esercizio associato di funzioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o 3.000 se appartenenti a comunità montane). La partecipazione di tali soggetti è limitata ai primi tre anni (fino al 1° gennaio 2017);
- Presidente della provincia omonima (fino al 1° luglio 2014 ovvero fino alla data di approvazione dello statuto, se successiva);



Provincia  
di Milano

- Presidente della Regione, ovvero un suo delegato (senza diritto di voto); in questo caso non viene specificato fino a quando il presidente della regione partecipa ai lavori del consiglio, presumibilmente fino all'adozione dello statuto, in quanto la sua presenza non è contemplata nella composizione a regime del consiglio.

Questa scelta penalizza ingiustamente i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti rispetto ai centri maggiori.

- Nella seconda fase (un finestra temporale dal 1° gennaio al 28 febbraio), i Comuni possono scegliere di non aderire al nuovo ente, l'adesione è automatica per tutti i Comuni, a meno che un terzo dei Comuni, purché tra loro confinanti, per numero o per popolazione, deliberi di non aderire.

Oltre a non affrontare la questione di Comuni optanti che non hanno continuità territoriale, stante il fatto che l'eventuale "scissione" della provincia in due (città metropolitana e provincia residua) costituirebbe una mutazione della circoscrizione provinciale, ancora una volta il dossier della Camera evidenzia che "andrebbe valutata la compatibilità del procedimento semplificato sopra delineato (delibera comunale a maggioranza assoluta) con il disposto dell'art. 133, 1° comma, di cui è prevista l'abrogazione nel disegno di legge di abolizione delle province (A.C. 1543). Inoltre, l'indicazione di una scadenza tassativa per l'attivazione dell'opzione, ossia il 28 febbraio 2014, letta in combinato disposto con l'abrogazione dell'art. 133, 1° comma, Cost., renderebbe di fatto "cristallizzata" la composizione territoriale della città metropolitane, che potrebbe essere modificata solamente con un nuovo intervento legislativo."

La terza fase eventuale è prevista nel caso di scissione della Provincia che, in caso di non adesione di una parte significativa dei Comuni alla Città metropolitana, rimarrebbe in funzione, con tutti i problemi connessi al riparto delle risorse.

La quarta fase dal 1° luglio 2014, che potrebbe porre ancora problemi – in quanto la Provincia cessa di esistere, ma la Città metropolitana non può funzionare a regime nelle more dell'approvazione dello Statuto entro il 31 dicembre 2014 – precede la quinta e ultima fase dell'approvazione dello Statuto, con riflessioni da fare a livello costituzionale sui compiti dell'eventuale Commissario ad acta nominato dal Prefetto in caso di mancata approvazione.



Provincia  
di Milano

In ogni caso, il disegno di legge conferma la tassatività dell'istituzione delle Città metropolitane introdotta dal decreto-legge 95/2012 che per la prima volta supera l'impostazione previgente, recata dal D.Lgs. 267/2000, Testo unico degli enti locali (TUEL), che prevedeva l'istituzione (facoltativa) della Città metropolitana all'esito di un articolato procedimento che coinvolge la popolazione, gli Enti locali, le Regioni e lo Stato, ma anche dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

Le Città metropolitane sono definite quali enti territoriali di secondo livello dall'articolo 1, comma 2, che ne individua le funzioni "istituzionali generali" nella cura dello sviluppo strategico del proprio territorio (prevalentemente attraverso compiti di programmazione e coordinamento) e nella cura dei rapporti con gli altri enti territoriali, italiani e stranieri, ed in particolare con le altre Città metropolitane europee, enunciazione quest'ultima di dubbia efficacia e rilevanza.

L'articolo 2 individua le Città metropolitane, ne definisce gli organi e le modalità di adozione e i contenuti degli statuti.

Ora, chi conosce le realtà di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sa che sono profondamente diverse e che solo Milano e forse Napoli hanno le caratteristiche di Città metropolitane, dove il territorio del Comune capoluogo costituisce un tutt'uno con quello dei Comuni dell'attuale provincia. Dunque la legge confeziona un abito uguale per corpi completamente diversi. Anche questo depone a favore di una norma speciale per Milano, con l'elezione diretta quale punto cardine, non solo perché l'intero territorio lo richiede, ma anche in ragione del fondamentale e ravvicinato appuntamento di Expo 2015.

Come indicato nel comma 2 del citato articolo, il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima di cui però non viene esplicitamente prevista la soppressione, come invece prescritto dal decreto-legge 95/2013. Di fatto comunque la provincia sembrerebbe destinata ad essere soppressa, ai sensi del successivo art. 3, comma 1, lett. f) e g), dove se ne prevede il "subentro" da parte della città metropolitana, a meno che essa non continui a sussistere a seguito del rifiuto di più comuni di fare parte della città metropolitana.



Provincia  
di Milano

Infatti, come prevedeva anche il decreto-legge 95/2012, i comuni del territorio metropolitano possono scegliere di non aderire alla città metropolitana, così come i comuni delle province limitrofe possono invece entrare a farne parte, previa attivazione della procedura ex art. 133, 1° comma, Cost. secondo cui il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la creazione di nuove province può essere stabilito "con Legge della repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione".

Su tale aspetto si fonda una delle differenze principali del procedimento di costituzione ordinario rispetto a quello speciale previsto per Roma Capitale, la cui città metropolitana è costruita attraverso l'adesione esplicita dei comuni della provincia.

Ad accrescere la confusione, come si osserva nel Dossier di documentazione della Camera dei Deputati dell'8 ottobre u.s. a cura del Servizio Studi, "il disegno di legge del Governo di abolizione delle province A.C. 1543 (presentato contestualmente, e strettamente collegato, a quello in esame) prevede l'abrogazione del 1° comma dell'art. 133 Cost. Pertanto, si potrebbe supporre che l'opzione di adesione di altri comuni alla città metropolitana possa essere esercitata esclusivamente nelle more della riforma costituzionale. Resterebbe in ogni caso precluso l'eventuale successivo passaggio di nuovi comuni".

Gli organi della città metropolitana sono individuati nel Sindaco, Consiglio metropolitano e Conferenza metropolitana.

Poiché per essere Sindaco metropolitano, in due delle tre diverse ipotesi previste, occorre essere Sindaco del Comune capoluogo, questi potrà essere contemporaneamente anche Sindaco metropolitano, Presidente di un'Unione di Comuni, componente del Consiglio metropolitano e della Conferenza metropolitana. Cinque incarichi concentrati in una sola persona, la quale stenta, in molti casi, ad occuparsi anche solo delle questioni relative al Comune di appartenenza.

Quanto alle funzioni, il disegno di legge rimette allo statuto metropolitano la possibilità di disporre sulla delega di funzioni, sia da parte dei comuni alla città metropolitana, sia da parte della città ai comuni, ma ancora una volta il citato dossier della Camera evidenzia criticità, laddove segnala che "la competenza a disciplinare la titolarità di funzioni - quantomeno non fondamentali - spetta allo Stato o alle Regioni in funzione della relativa competenza legislativa (art. 118: "con legge statale o regionale...."). Pertanto l'attribuzione da parte della legge statale alla Città metropolitana di tale facoltà di delega andrebbe verificata sotto il profilo della compatibilità costituzionale, specie per quanto riguarda funzioni eventualmente attribuite dalla legge regionale".



Provincia  
di Milano

Il disegno di legge prevede che al Sindaco e ai Consiglieri metropolitani (compresi il Sindaco e i Consiglieri provvisori) non venga corrisposto alcun emolumento.

Il dossier della Camera osserva che in questo modo verrebbe a crearsi una disparità di trattamento tra il sindaco e i consiglieri metropolitani che sono anche sindaci del capoluogo e consiglieri dei comuni della città metropolitana (che in quanto tali percepiscono l'indennità relativa) e quelli eletti direttamente (ai quali non spetta alcuna indennità). Altrettanto evidente la disparità tra il sindaco e consigliere metropolitano e gli omologhi di un comune non metropolitano.

Quanto al sistema elettorale per l'elezione del Consiglio metropolitano, il voto ponderato pone evidenti sperequazioni evidenziati dal più volte citato Dossier, tanto che, nell'area milanese, il Sindaco e l'insieme dei Comuni del Capoluogo dispongono del 40,3 per cento del totale dei voti disponibili, mentre il Comune di Sesto San Giovanni, immediatamente inferiore a Milano per popolazione, dispone del 2,5 del totale complessivo.

Altro problema fondamentale è il nodo risorse.

Si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro degli affari regionali per disciplinare le modalità di ripartizione delle risorse e la deliberazione del Presidente della Provincia di riparto delle risorse (di intesa con il sindaco metropolitano e previo parere dei comuni interessati) entro il 30 aprile 2014 o l'atto di riparto adottato dal Prefetto nei successivi 90 giorni in caso di mancata deliberazione provinciale.

Il potere del prefetto appare meritevole di approfondimento alla luce dell'articolo 120 della Costituzione, che limita i casi di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi degli enti territoriali, richiedendo altresì il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Avverso gli atti di riparto delle risorse può essere presentato ricorso alla sezione regionale competente della Corte dei conti da parte della città metropolitana e della provincia. Il dossier della Camera osserva che, con quest'ultima disposizione, si introduce una funzione del tutto nuova in capo alla Corte dei conti, la cui attività giurisdizionale si esplica essenzialmente nell'ambito dell'accertamento di responsabilità (contabile, amministrativa, da dissesto finanziario) oltre che nei giudizi pensionistici e nello speciale giudizio avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche.



Provincia  
di Milano

Ma il nodo delle risorse è più sostanziale che formale, connesso com'è al nodo funzioni. Poiché non è immaginabile prevedere nuove forme di tassazione, la Città metropolitana dovrebbe stare in piedi con il meccanismo di finanziamento delle Province, che è del tutto insufficiente per svolgere le attuali funzioni, a maggior ragione per altre aggiuntive.

Per evitare che la Città metropolitana parta zoppa, è indispensabile alleggerire di almeno 500 milioni, a beneficio delle future Città metropolitane, i tagli attualmente previsti per il sistema Province e quantificati in 1,2 miliardi di Euro sia per il 2013 che per il 2014

Per quanto riguarda le Province, la confusione è totale. Basti leggere quanto afferma, ancora una volta il Servizio Studi della Camera dei Deputati, nel citato Dossier.

"La disciplina prevista dal Capo III richiede una pluralità di adempimenti, da realizzare sia con fonti normative di diversi livelli - cioè legge dello Stato, legge regionale, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 15, commi 2, 3 e 4) riguardo alle funzioni delle province - sia, sul territorio, con i procedimenti statutari e di costituzione/elezione degli organi. Pertanto, appare opportuno valutare gli effetti dell'introduzione di un assetto del tutto transitorio sia in una prospettiva di economia procedurale - nella quale confrontare i tempi che saranno necessari per l'attuazione effettiva di tale assetto da un lato e quelli di approvazione del disegno di legge costituzionale AC 1543 dall'altro - sia dal punto di vista della certezza e della stabilità dell'ordinamento per le comunità territoriali.

Occorre aggiungere, inoltre, che il contenuto di entrambi i disegni di legge richiede interventi di coordinamento: basti pensare che, nel disegno di legge ordinario, alcuni procedimenti presuppongono l'applicazione dell'art. 133 Cost., primo comma, relativo, alle circoscrizioni provinciali, che invece, il disegno di legge costituzionale sopprime, con l'effetto di cristallizzare fattispecie formate su una base normativa non più esistente."

In ogni caso, valgono le considerazioni già svolte per le Città metropolitane a proposito della necessità dell'elezione diretta.

Occorre ripensare alla dimensione territoriale e alle funzioni delle Province, per far questo la soluzione di affidare la competenza di definire le caratteristiche dell'ente intermedio alle Regioni appare la soluzione più adeguata e funzionale.

Milano, 23 ottobre 2013