Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3316

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DEL PENNINO, POSSA e VALDITARA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 2012

Istituzione della città metropolitana di Milano e delega al Governo per la relativa disciplina di funzionamento

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Il problema di definire specifiche forme di governo per le aree metropolitane è da tempo al centro del dibattito politico ed istituzionale nel nostro paese.

L'esigenza di gestire alcuni servizi, che superano le attuali dimensioni comunali, attraverso l'istituzione, in luogo dei poteri locali esistenti, di un nuovo soggetto in cui si concentrino le attribuzioni suddivise tra diversi enti ed organi, e quella di consentire una pianificazione complessiva di un territorio che rappresenta un *continuum* che supera i tradizionali confini comunali hanno evidenziato sempre più l'opportunità di creare, nelle aree metropolitane, una grande unità primaria in grado di svolgere funzioni programmatorie e compiti di gestione, sull'esempio di quanto è avvenuto in altri paesi industrializzati.

Il legislatore cercò di dare una risposta a questa esigenza già con la legge 8 giugno 1990, n. 142, che esplicitamente prevedeva una specifica forma di governo per le aree metropolitane, affidando alle regioni il compito di definire la delimitazione territoriale della città metropolitana e il riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni in essa ricompresi, entro due anni e mezzo dalla data di entrata in vigore della legge.

Di fronte all'inadempienza delle regioni, e in conseguenza della vischiosità determinata dal tradizionale attaccamento all'autonomia storica da parte dei comuni, non venne avviato in nessuna parte d'Italia il processo per dar vita alle città metropolitane, e con la legge 2 novembre 1993, n. 436, furono prorogati i termini, ma fu resa facoltativa da parte delle regioni la creazione di un governo metropolitano, di fatto annullando la scelta del legislatore del 1990.

La successiva legge 3 agosto 1999, n. 265 (le cui norme sono state recepite nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) non ha sostanzialmente modificato la situazione, subordinando la delimitazione dell'area metropolitana da parte della regione a una conforme proposta degli enti locali interessati e affidando a una complessa procedura la possibilità di costituire «città metropolitane ad ordinamento differenziato».

Né la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha mutato il quadro normativo.

Ma proprio la riforma del titolo V della II parte della Costituzione adottata con la citata legge costituzionale del 2001 pone con più urgenza il problema di una definizione delle città metropolitane.

Infatti il nuovo articolo 114 della Costituzione prevede esplicitamente la città metropolitana come uno dei soggetti costituenti la Repubblica; gli articoli 118 e 119, poi, considerano la città metropolitana come soggetto titolare sia di funzioni amministrative proprie, sia di quelle conferitele con legge, nonché di autonomia finanziaria di entrata e di spesa e di risorse autonome, al pari dei comuni, delle province e delle regioni.

Si sono quindi modificate, con l'articolo 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le procedure per l'istituzione della città metropolitana, prevedendo che l'iniziativa appartenga al comune capoluogo congiuntamente alla provincia, al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione, e

alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

Al comma 1 di detto articolo viene stabilito inoltre che la disciplina riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane dovrà essere prevista da apposita legge.

Per realizzare questa previsione, con riferimento alla città di Milano, che è quella in cui più forte è l'esigenza di un governo unitario e dove il sindaco e il presidente della provincia hanno avviato il processo per l'istituzione della città metropolitana, si propone il presente disegno di legge che dà attuazione al suddetto articolo 23, integrandone la disciplina con riguardo alla definizione territoriale della città metropolitana.

* * *

Passando all'illustrazione dell'articolato, l'articolo 1 stabilisce che, in attuazione dell'articolo 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la presente legge per l'istituzione della Città Metropolitana di Milano, definisca funzioni, organi e sistema elettorale della nuova amministrazione e determini le procedure di adesione per i comuni non già appartenenti alla provincia. I comuni interessati appartenenti alle province di Monza, Brianza e Lodi, possono deliberare, a maggioranza assoluta, il distacco dalla preesistente provincia e l'adesione alla città metropolitana. L'articolo 3 elenca le funzioni specifiche della città metropolitana e opera il riparto di competenza tra i due livelli di amministrazione in cui essa si articola: la città metropolitana e i comuni che ne compongono il territorio, assegnando alla prima le competenze proprie della provincia e quelle normalmente affidate ai comuni, quando hanno carattere sovracomunale o per ragioni di economicità ed efficienza, in ossequio al principio di sussidiarietà, in una serie di materie che ricalcano, in gran parte, quelle previste dalla citata legge n. 142 del 1990. Ulteriori competenze possono essere attribuite alla città metropolitana attraverso leggi statali o regionali, ovvero possono esserle delegate dai comuni ad essa appartenenti, che mantengono tuttavia le loro competenze e funzioni costituzionalmente garantite. L'articolo 4 definisce gli organi della città metropolitana, composta da un consiglio metropolitano di quaranta membri, di cui trentaquattro eletti sulla base di collegi uninominali e i restanti sei eletti attraverso una lista bloccata presentata contestualmente al candidato sindaco risultante eletto, e dalla giunta metropolitana, nominata e presieduta dal sindaco e composta da non più di otto membri. Di supporto al consiglio metropolitano è istituita l'assemblea dei sindaci, che esprime parere obbligatorio non vincolante su statuto, piano territoriale, opere pubbliche e gestione dei pubblici servizi di livello metropolitano. All'articolo 5 si prevede che entro sei mesi dalla delimitazione della città metropolitana di Milano, il consiglio provvisorio proponga alla regione Lombardia di operare un riordino territoriale dei comuni e delle circoscrizioni compresi nell'area metropolitana attraverso legge regionale. Con questa legge verranno istituiti nuovi comuni risultanti dallo scorporo del comune capoluogo, tenendo conto dei quartieri tradizionali e dell'omogeneità territoriale, i cui organi verranno eletti contestualmente alla prima elezione degli organi della città metropolitana. In caso di inerzia della regione il comune capoluogo è soppresso e le corrispondenti circoscrizioni di decentramento preesistenti sono trasformate in comuni. Risorse, personale, beni e servizi necessari per il funzionamento dei nuovi comuni sono ad essi assegnati in proporzione agli abitanti ed al territorio. L'articolo 6 delega al Governo l'adozione di tutti i provvedimenti relativi all'istituzione della città metropolitana entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Consiglio metropolitano di

Milano adotta, entro un anno dal suo insediamento, lo statuto che disciplina le funzioni amministrative e l'organizzazione della città metropolitana (articolo 7). La provincia di Milano e i suoi organi sono soppressi a decorrere dalla prima istituzione della città metropolitana di Milano (articolo 8), mentre non sono previsti nuovi o maggiori oneri dall'entrata in vigore della presente legge (articolo 9).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 23, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42:

a) definisce le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale della città metropolitana di Milano;

b) disciplina l'istituzione della città metropolitana di Milano;

c) determina le procedure per i comuni non ricadenti nell'ambito della provincia, che intendono aderire alla città metropolitana di Milano.

Art. 2.

1. La proposta di istituzione della città metropolitana di Milano è attuata secondo quanto previsto dall'articolo 23, commi 2, 3, 4 e 5, della citata legge 5 maggio 2009, n. 42.

2. Con delibera dei consigli comunali interessati assunta con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti, i comuni delle province di Monza e della Brianza e quelli della provincia di Lodi possono deliberare il distacco dalla preesistente provincia e l'adesione alla città metropolitana di Milano.

3. Le rispettive delibere sono sottoposte a *referendum* e si intendono approvate qualora raccolgano la maggioranza dei voti validi espressi e un *quorum* di validità del 30 per cento degli iscritti alle liste elettorali del comune.

Art. 3.

1. Nella città metropolitana di Milano l'amministrazione si articola in due livelli:

a) città metropolitana;

b) comuni.

2. Alla città metropolitana sono attribuiti i compiti e le funzioni delle province come integrati dalla presente legge.

3. I comuni compresi nella città metropolitana di Milano mantengono le competenze e svolgono le funzioni amministrative proprie dei comuni salvo quanto previsto dalla presente legge.

4. Il territorio della città metropolitana di Milano si identifica con quello dei comuni che la compongono.

5. La città metropolitana di Milano svolge, oltre alle funzioni di competenza della provincia, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale, o devono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte a livello metropolitano, nell'ambito delle seguenti materie:

a) pianificazione territoriale dell'intero territorio metropolitano, nonché verifica di conformità degli strumenti urbanistici generali dei comuni al piano territoriale metropolitano;

b) mobilità e viabilità metropolitane;

c) realizzazione e gestione delle grandi infrastrutture che interessano l'intera città metropolitana o riguardanti un territorio che superi l'ambito dei singoli comuni;

d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;

e) raccolta e distribuzione delle acque;

f) sviluppo e gestione dell'energia;

g) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;

h) servizi per lo sviluppo economico, pianificazione commerciale della grande di-

stribuzione e delle grandi strutture di vendita e rilascio delle relative autorizzazioni;

i) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale.

6. Alla città metropolitana di Milano possono essere attribuite altre funzioni con legge statale o regionale ovvero possono esserle delegate dai comuni compresi nel suo territorio.

7. La città metropolitana di Milano promuove, su iniziativa del sindaco metropolitano, la conclusione di accordi di programma e di conferenze di servizi aventi ad oggetto interventi da realizzare nel territorio della città con i poteri di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. La città metropolitana di Milano è interlocutore della regione Lombardia e dello Stato per accordi di programma che prevedano interventi ad un livello superiore a quello del territorio metropolitano. La città metropolitana di Milano può essere delegata dalla regione Lombardia o dallo Stato per l'applicazione e l'esecuzione, in tutto o in parte, di accordi di programma che la vedono partecipe.

8. Alla città metropolitana di Milano competono i tributi ad essa assegnati dalla legge, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al suo territorio, nonché per intero le tariffe ed i contributi sui servizi di sua competenza. Competono altresì alla città metropolitana di Milano risorse aggiuntive destinate dallo Stato all'ammodernamento telematico e alla modernizzazione delle strutture e delle procedure relative alle prestazioni, al fine di garantire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

9. I comuni della città metropolitana di Milano dispongono dei tributi ad essi attribuiti, nonché delle tariffe e dei contributi sui servizi di loro competenza.

Art. 4.

1. Sono organi della città metropolitana di Milano:

a) il consiglio metropolitano;

b) il sindaco metropolitano;

c) la giunta metropolitana.

2. Il consiglio metropolitano è composto da quaranta consiglieri, eletti a turno unico, in base alle seguenti modalità:

a) trentaquattro sono eletti con sistema proporzionale sulla base di collegi uninominali. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'articolo 14 della legge 8 marzo 1951, n. 122, e successive modificazioni. Ogni gruppo di candidati deve essere collegato a un candidato sindaco. Più gruppi di candidati possono presentare lo stesso candidato sindaco;

b) sei sono eletti nell'ambito di una lista presentata contestualmente al candidato sindaco che risulta eletto, secondo l'ordine di presentazione della medesima lista.

3. Il consiglio metropolitano elegge al suo interno un presidente e approva il regolamento per il suo funzionamento.

4. Il sindaco metropolitano è eletto a maggioranza semplice da tutti i cittadini dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana di Milano, unitamente ai membri di cui al comma 2, lettera *b)*.

5. La giunta metropolitana, nominata e presieduta dal sindaco metropolitano, è composta da un numero di assessori stabilito dallo statuto e comunque non superiore a otto.

6. Accanto al consiglio metropolitano è istituita l'assemblea dei sindaci o loro delegati. L'assemblea esprime parere obbligatorio non vincolante sullo statuto, sul piano territoriale, sul programma delle opere pubbliche e sulle forme di gestione dei pubblici servizi di livello metropolitano.

7. Le norme relative alla durata del mandato e alla limitazione dei mandati del sindaco e dei consigli si applicano al sindaco metropolitano e al consiglio della città metropolitana.

8. Fino alla data di insediamento degli organi della città metropolitana di Milano di cui al comma 1, è istituita un'assemblea rappresentativa denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana di Milano», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia.

Art. 5.

1. Se la proposta di istituzione, di cui all'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, è approvata a seguito del *referendum* di cui al comma 4 del predetto articolo 23, entro sei mesi dalla data di svolgimento del *referendum,* il consiglio provvisorio della città metropolitana di Milano propone alla regione Lombardia il riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana.

2. Su proposta del consiglio provvisorio della città metropolitana di Milano la regione Lombardia provvede, entro sei mesi dall'approvazione della proposta a seguito del *referendum,* alla istituzione di nuovi comuni per scorporo del comune capoluogo, nonché alla eventuale revisione dei confini degli altri comuni. I nuovi comuni possono derivare da fusione di comuni contigui in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, o da aggregazione di parte del territorio del comune capoluogo a comuni confinanti, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini, nonché un equilibrato rapporto tra dimensioni territoriali e demografiche.

3. Nella istituzione dei nuovi comuni derivanti dallo scorporo dal comune capoluogo,

la legge regionale deve, pur garantendo un numero minimo di abitanti, tenere conto dei quartieri tradizionali, anche aggregandoli per ambiti omogenei, nonché delle circoscrizioni di decentramento ove corrispondano al suddetto criterio.

4. I nuovi comuni scorporati dal comune capoluogo conservano l'originaria denominazione alla quale aggiungono quella più caratteristica dei quartieri o delle circoscrizioni che li compongono. A tali nuovi comuni sono trasferite, in proporzione agli abitanti e al territorio, le risorse, il personale e i beni strumentali, immobili e mobili, del comune capoluogo e delle sue circoscrizioni, necessari per il loro funzionamento.

5. Nel riordino territoriale, la regione Lombardia disciplina gli adempimenti necessari a consentire il primo insediamento degli organi dei nuovi comuni contestualmente alla prima elezione degli organi della città metropolitana.

6. Qualora la regione Lombardia non provveda agli adempimenti previsti nei tempi indicati al comma 2 del presente articolo, il comune capoluogo è soppresso e in suo luogo sono costituiti in comuni le corrispondenti circoscrizioni di decentramento preesistenti all'interno dello stesso comune capoluogo. Gli ambiti territoriali dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana diversi dal comune capoluogo restano quelle preesistenti. Ai nuovi comuni, corrispondenti alle preesistenti circoscrizioni del comune capoluogo, sono trasferite in proporzione agli abitanti e al territorio le risorse, il personale, e i beni strumentali, immobili e mobili del comune capoluogo e delle sue circoscrizioni, necessari per il loro funzionamento.

Art. 6.

1. Il Governo è delegato ad adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei

Ministri dell'interno e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina per il funzionamento della città metropolitana di Milano, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire l'assetto della finanza della città metropolitana di Milano e dei comuni, in rapporto alla distribuzione effettiva delle funzioni ed in armonia con l'articolo 119 della Costituzione che prevede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per comuni, province e città metropolitane;

b) prevedere l'adozione degli atti necessari a garantire l'effettivo funzionamento della città metropolitana di Milano e dei nuovi comuni dall'insediamento dei loro organi. Tali atti dovranno prevedere il trasferimento integrale dei beni, del personale e delle risorse finanziarie della preesistente provincia alla città metropolitana e l'equilibrata ripartizione delle analoghe disponibilità del disciolto comune capoluogo, tra la città metropolitana e i comuni enucleati dallo scorporo del capoluogo ai sensi del precedente articolo 5, in modo da consentire l'assolvimento ottimale delle diverse funzioni attribuite. Tali atti sono resi operanti, ove necessario, mediante convenzioni e intese tra gli enti locali interessati;

c) introdurre le necessarie disposizioni attuative per lo svolgimento delle elezioni.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma l, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

3. La tabella delle circoscrizioni dei collegi uninominali della città metropolitana di

Milano è stabilita, su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale,* contestualmente ai decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo.

4. La data per lo svolgimento delle prime elezioni del sindaco e del consiglio metropolitani di Milano, nonché dei comuni compresi nel territorio della città, è fissata dal Ministro dell'interno ai sensi della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, entro un mese dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al presente articolo.

5. Il mandato degli organi dei comuni e delle province in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, è prorogato sino allo svolgimento delle elezioni di cui al comma 3 del presente articolo.

Art. 7.

1. Il consiglio metropolitano di Milano adotta, entro un anno dal suo insediamento, lo statuto che disciplina le funzioni amministrative e l'organizzazione della città metropolitana, nel rispetto dei princìpi contenuti nelle leggi statali e regionali.

Art. 8.

1. A decorrere dall'istituzione delle città metropolitana secondo le procedure previste dalla presente legge, la provincia di Milano cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi.

Art. 9.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.