

D.g.r. 26 febbraio 2015 - n. X/3162
Linee-guida relative alle richieste di adesione alla città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali

LA GIUNTA REGIONALE

Vista la legge 7 aprile 2014, n. 56 «Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni» e in particolare il comma 6 dell'articolo 1, che tra l'altro dispone:

- il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città Metropolitana;

Richiamati:

- l'art. 133, primo comma, della Costituzione;
- gli artt. 19, 20, 21, 22 e 23 della legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 «Testo Unico delle Leggi regionali in materia circoscrizioni comunali e provinciali», che disciplinano il procedimento relativo alle revisioni delle circoscrizioni provinciali;
- l'art. 21 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali» che, al comma 3, dispone tra l'altro che per la revisione delle circoscrizioni provinciali i Comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:
 - ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;
 - ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;
 - di norma, la popolazione delle Province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;

Considerato che, ai sensi del comma 1 dell'art. 20 della l.r. 29/2006, le deliberazioni comunali con le quali i Comuni intendono passare ad altra circoscrizione provinciale sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale, che deve verificare la loro rispondenza alle prescrizioni di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 267/2000;

Considerato che, ai sensi della precitata Legge 7 aprile 2014 n. 56, sono stati eletti e costituiti gli organi della Città Metropolitana di Milano, che il Consiglio metropolitano ha approvato lo Statuto della Città Metropolitana di Milano e che essa è entrata nel pieno delle sue funzioni dal 1° gennaio 2015;

Richiamata la d.g.r. n. 3031 del 23 gennaio 2015 con la quale si richiede, al fine di poter dare corso all'iter di cui all'art. 133, primo comma, della Costituzione e all'art. 20 della Legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29, ai Comuni di Saronno, Caronno Pertusella e Limbiate di rinnovare le richieste alla Regione Lombardia di mutamento delle circoscrizioni provinciali di appartenenza e di adesione alla Città Metropolitana di Milano, con nuove deliberazioni dei rispettivi Consigli comunali, alla luce del mutato quadro normativo di riferimento;

Considerato il rilievo che ha per la Regione il processo costitutivo della Città Metropolitana di Milano ed il dispiegamento delle sue potenzialità istituzionali e pertanto anche la determinazione dei suoi confini amministrativi nel contesto dell'articolazione territoriale regionale;

Richiamata la proposta di legge, approvata con Dgr n. 2992 del 30 dicembre 2014, con la quale si prevede che la Regione conferisca alla Città Metropolitana di Milano ulteriori funzioni rispetto a quelle fondamentali di cui all'art. 1, comma 44 della Legge 56/2014, oltre a quelle già conferite alla Provincia di Milano, valorizzando quindi il ruolo di tale livello istituzionale;

Rilevato che, nel contempo, altri Comuni si sono espressi per l'adesione alla Città Metropolitana e che Regione Lombardia è pertanto tenuta ad esprimere i pareri di competenza di cui alla normativa sopracitata;

Ritenuto di definire pertanto Linee-guida che orientino l'iniziativa dei Comuni che intendano aderire alla Città Metropolitana di Milano, al fine di attestare il rispetto dei criteri ed indirizzi di cui all'art. 21 del d.lgs. 267/2000 ed anche per consentire una compiuta e completa istruttoria e una lettura sistematica dei processi di adesione comunale, in considerazione dell'impatto socio-economico-culturale che tale procedimento produce nel territorio;

All'unanimità dei voti espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

1. di approvare le «Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città Metropolitana di Milano da parte dei Comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali» di cui all'allegato A, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di pubblicare la presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Il segretario: Fabrizio De Vecchi

ALLEGATO A

**LINEE-GUIDA RELATIVE ALLE RICHIESTE DI ADESIONE ALLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO
 DA PARTE DEI COMUNI APPARTENENTI AD ALTRE CIRCOSCRIZIONI PROVINCIALI**

PREMESSA:

Con l'avvio della Città Metropolitana di Milano e l'attuale riforma delle Province e conseguente riordino delle funzioni provinciali si apre una fase complessa ed articolata di riassetto degli Enti presenti sul territorio lombardo e della disciplina che regola i meccanismi di questo processo. Vi sono dunque diversi elementi di scenario istituzionale e legislativo che devono essere tenuti in considerazione.

Con riferimento alla Città Metropolitana di Milano, occorre inoltre precisare che quella milanese è la più grande e complessa Area metropolitana italiana: soluzioni e processi che la caratterizzano costituiranno elementi di confronto per la definizione della questione metropolitana in Italia.

Nel contesto del ridimensionamento di ruolo e funzioni provinciali, alcuni Comuni stanno già da tempo manifestando il proprio orientamento ad aderire, nelle forme previste dalla legge, alla Città Metropolitana, anche per le aspettative di miglioramento delle infrastrutture viarie e ferroviarie, degli spazi urbani - nella prospettiva delle ricadute derivanti da Expo2015 -, nonché per auspicate occasioni d'investimento, in particolare per il mercato immobiliare.

Non vi sono tuttavia evidenze che, per i Comuni che non siano fortemente legati al territorio metropolitano di Milano per ragioni storiche ed economiche molteplici e complesse, l'eventuale distacco dalle Province di appartenenza possa apportare effetti positivi per il tessuto sociale e produttivo, né, tantomeno, per le Province stesse, che - in alcuni casi - potrebbero vedersi sottratti, in una fase delicata per il proprio equilibrio territoriale complessivo, centri-sistema rilevanti per trasporti, spostamenti quotidiani di pendolari, spesso anche per la gestione di servizi pubblici di interesse per l'intera Comunità provinciale.

La legge n. 56/2014 attribuisce particolari funzioni alla Città Metropolitana, assegnando a questa un ruolo rilevante nell'architettura statale, nonché fondamentale e strategico nello sviluppo economico e sociale. Alla Regione, dunque, spetta il compito di garantire che l'adesione di Comuni consolidi e rafforzi questo ruolo e non rappresenti, invece, un freno o un indebolimento.

Occorre dunque che Regione Lombardia alla luce dei criteri ed indirizzi definiti dall'art. 21 del d.lgs. 267/2000 possa ricavare chiara

Serie Ordinaria n. 10 - Martedì 03 marzo 2015

evidenza, dalle richieste di modifica delle circoscrizioni provinciali presentate dai Comuni che vi abbiano interesse, della fattibilità del distacco, non soltanto con riferimento a elementi attrattivi già in essere, ma anche in rapporto alla limitatezza degli effetti di questo distacco sulle Province di origine. L'incorporazione entro i confini della Città Metropolitana non deve infatti essere percepita come una separazione dalla Provincia di appartenenza, ma come l'esito graduale di un processo già in atto da tempo, per preesistenti relazioni sociali, storiche, economiche, infrastrutturali o per progettualità comune.

Vi è infine un vulnus nella procedura di revisione delle circoscrizioni provinciali disposta dalla norma statale: non è infatti stato previsto un preliminare processo di "ascolto" del territorio nelle sue articolazioni produttive, sociali, funzionali ed istituzionali (ivi compresa la Provincia di appartenenza e la Città Metropolitana), ma viene affidata al decisore politico piena autonomia nell'intero percorso di distacco e aggregazione.

La normativa regionale prevede, nella legge n. 29/2006, art. 23, la possibilità che il Consiglio Regionale disponga l'effettuazione di un referendum consultivo presso le popolazioni interessate. Tuttavia, in questo processo che, in un'ottica di sussidiarietà, deve partire dal territorio, la Giunta Regionale della Lombardia ritiene altresì opportuno che venga avviato un confronto preliminare, da parte delle Amministrazioni comunali interessate al distacco, di tutti gli attori del territorio, cominciando dai cittadini ed, in particolare, da quelle Autonomie funzionali e sociali che lo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia (artt. 3 e 5) pone a fondamento dell'azione di governo regionale.

RIFERIMENTI NORMATIVI:

- Articolo 133, comma 1, Costituzione: il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.
Occorre osservare, nel merito, che l'articolo 1, comma 6 della Legge 7 aprile 2014 n. 56, citato più diffusamente nel seguito, nel disporre che il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della Provincia omonima, stabilisce altresì che la procedura di modifica della circoscrizione provinciale di appartenenza di un Comune e la sua adesione alla Città Metropolitana avvenga secondo le procedure previste ai sensi dell'art. 133, comma 1, della Costituzione.
- Legge Regionale 15 dicembre 2006, n. 29 "Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali" ed in particolare:
 - Articolo 19: 1. L'iniziativa diretta al mutamento delle circoscrizioni provinciali ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, spetta al Comune il cui territorio sia ubicato sul confine interprovinciale, ovvero sia limitrofo ad esso; 2. L'iniziativa si esercita mediante deliberazione del Consiglio comunale interessato, da adottarsi con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;
 - Articolo 20: 1. Le deliberazioni con le quali i Comuni intendono passare ad altra circoscrizione provinciale, a norma dell'articolo 19, sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale, che, verificata la loro rispondenza alle prescrizioni di cui all'articolo 21 del d.lgs. 267/2000, le trasmette al Consiglio regionale nel termine perentorio dei successivi trenta giorni;
 - Articolo 21: 1. Il Consiglio regionale esprime, con deliberazione, il parere di cui al primo comma dell'articolo 133 della Costituzione; 2. La deliberazione del Consiglio regionale, corredata delle deliberazioni dei Comuni, viene trasmessa ai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
 - Articolo 22: 1. L'iniziativa per la costituzione di una nuova Provincia non è ammessa allorché la popolazione della medesima sia inferiore al limite minimo di duecentomila abitanti. 2. È altresì preclusa l'iniziativa finalizzata al mutamento delle circoscrizioni provinciali, nei casi in cui il passaggio di un Comune ad altra circoscrizione provinciale determini la diminuzione della popolazione della provincia preesistente al di sotto della soglia minima di duecentomila abitanti. 3. I limiti di cui ai commi 1 e 2 possono essere derogati qualora ricorrano obiettive ragioni giustificative, da indicarsi specificatamente nelle deliberazioni comunali con le quali viene assunta l'iniziativa, nonché nel parere reso dalla Regione;
 - Articolo 23: Il Consiglio regionale, in attuazione dell'articolo 65 dello Statuto, può, se ne ravvisa la necessità, indire referendum consultivo fra le popolazioni interessate.
- Articolo 21, c. 3, Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali":
 - a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;
 - b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;OMISSIS
 - e) di norma, la popolazione delle Province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti.OMISSIS
- Articolo 1, comma 6 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni": Il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città Metropolitana. Qualora la Regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai Comuni, il Governo promuove un'intesa tra la Regione e i Comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei Ministri, sentita la relazione del Ministro per gli Affari regionali e del Ministro dell'Interno, udito il parere del Presidente della Regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di Province e di Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.

REQUISITI PER L'AVVIO DELL'ISTRUTTORIA REGIONALE

Per le motivazioni sopraesposte, la Giunta Regionale della Lombardia ritiene necessario, con riferimento a quanto stabilito dal citato art. 21 del D.Lgs. 267/2000 alle lettere a), b) ed e), disporre di un'ampia ed articolata relazione progettuale, che ciascun Comune dovrà allegare alla propria deliberazione consiliare di richiesta di avvio del relativo iter.

Gli Uffici regionali competenti in materia di Enti locali provvederanno a richiedere - ai Comuni che abbiano già approvato delibe-

razioni di richiesta di adesione alla Città Metropolitana di Milano alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, a seguito di approvazione della relativa deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia - le integrazioni che si rendano necessarie al completamento dell'iter istruttorio.

Tale relazione dovrà presentare una lettura sistematica delle motivazioni della richiesta di avvio del processo di adesione del Comune alla Città Metropolitana, nei termini esposti nel seguito:

- Per quanto concerne gli aspetti di cui alla lettera a):
 - o Grado di interdipendenza con il Comune capoluogo, con evidenza dell'asset che si propone di portare quale valore aggiunto al territorio della Città Metropolitana (poli fieristici commerciali e industriali, poli universitari, infrastrutture turistiche);
 - o Continuità storico-culturale con il territorio della Città Metropolitana;
 - o Fattori sociali;
 - o Continuità urbanistico-territoriale;
 - o Continuità infrastrutturale (con specifico riferimento alle infrastrutture ferroviarie e viabilistiche);
 - o Movimenti sistematici e occasionali in entrata e uscita dal Comune e relativa provenienza/destinazione;
 - o Ambiti ottimali per la gestione di funzioni o la erogazione di servizi (quali, a titolo di esempio, i Distretti socio-sanitari) regionali o sovraprovinciali.

- Per quanto concerne gli aspetti di cui alla lettera b):
 - o Motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti di maggior favore per il Comune che propone l'istanza;
 - o Dinamiche territoriali e socio-economiche in corso (fattori occupazionali, presenza di distretti produttivi, clusters comuni al territorio metropolitano);
 - o Prospettive economico-sociali;
 - o Orientamenti delle forze produttive e delle rappresentanze socio-economiche
 - o Maggiori risorse previste.

- **Con riferimento alla lettera e), occorrerà dare evidenze sull'impatto demografico dell'eventuale distacco del Comune sulla Provincia di appartenenza.**

REGIONE LOMBARDIA E IL CONFRONTO CON I SOGGETTI ISTITUZIONALI

La Giunta Regionale della Lombardia procederà, successivamente al ricevimento dell'istanza da parte del Comune interessato e sulla base della documentazione prodotta, ad acquisire l'orientamento della Città Metropolitana e della Provincia di appartenenza del Comune.

La deliberazione della Giunta regionale, che verrà trasmessa al Consiglio Regionale entro il termine di cui al citato art. 20, comma 1 della L.R. 29/2006, terrà conto delle evidenze socio-economiche e territoriali contenute nella documentazione prodotta, degli orientamenti delle rappresentanze locali e di quelle istituzionali sopracitate, del ruolo che alla Città Metropolitana assegnano le complessive strategie regionali, nonché delle previsioni regionali in ordine agli assetti territoriali ed istituzionali.