

# "Governo metropolitano, infrastrutture e competitività del territorio: le proposte e le aspettative delle imprese"

Franco Sacchi | Direttore Centro Studi PIM

Assolombarda | 27/02/2013

Centro Civico Vecchia Filanda  
Via Pietro da Cernusco 2, Cernusco sul Naviglio



## ***Indice***

- 1. La Legge 135/2012: Città metropolitana e riordino delle Province**
- 2. Le nuove funzioni della Città metropolitana**
- 3. Lavori in corso**
- 4. Alcuni elementi di discussione**

# 1 **La Legge 135/2012: Città metropolitana e riordino delle Province**

## **Disposizioni legislative**

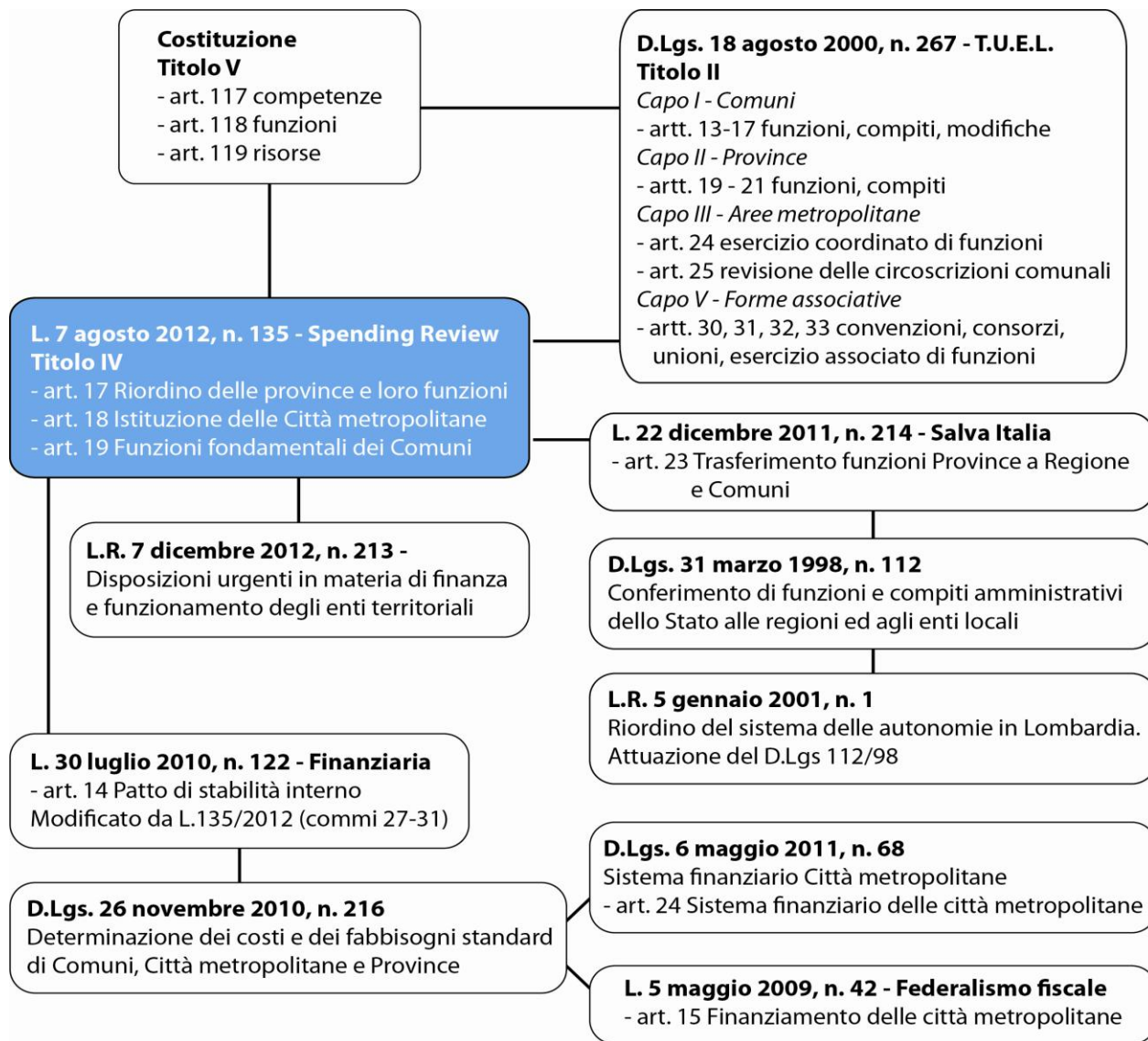
In data 7 agosto 2012 è stata approvata la **Legge 135/2012**, riguardante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi” (cd. *Spending review*).

Relativamente alla riorganizzazione degli Enti locali, sono tre gli articoli fondamentali:

- art. 17 - riordino delle **Province**
- art. 18 - istituzione delle **Città metropolitane**
- art. 19 - definizione delle modalità di esercizio associato di **funzioni e servizi comunali**

La nuova normativa si inserisce in un quadro legislativo particolarmente complesso.

## La Legge 135/2012: Città metropolitana e riordino delle Province



## **La Città metropolitana**

L'art. 18, definisce gli elementi fondamentali per all'istituzione della **Città metropolitana**:

- l'istituzione è fissata al **1° gennaio 2014**
- il **territorio** della Città metropolitana coincide con quello della **provincia di Milano**. Singoli Comuni, non facenti parte del territorio della Provincia di Milano, possono aderire alla Città metropolitana
- gli organi della Città metropolitana sono il **Sindaco metropolitano** e il **Consiglio metropolitano**, mentre non sono previsti organi con poteri esecutivi e gestionali (Giunta)
- lo Statuto della Città metropolitana può stabilire che il **Sindaco metropolitano** :
  - sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo
  - sia eletto dal Consiglio metropolitano tra i suoi componenti (modalità di secondo livello)
  - sia eletto a suffragio universale e diretto in caso di riarticolazione del Comune di Milano in più Comuni (modalità di primo livello)
- lo Statuto può inoltre stabilire che i componenti del **Consiglio metropolitano** siano eletti:
  - tra i Sindaci e i Consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nel territorio della Città metropolitana, da un collegio formato dai medesimi (modalità di secondo livello)
  - a suffragio universale e diretto in caso di riarticolazione del Comune di Milano in più Comuni (modalità di primo livello)

La legge prevede che, in assenza di approvazione dello Statuto provvisorio, il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo.

### **Un processo incompiuto**

La Legge 135/2012, prevede, ai fini del processo di costruzione della Città metropolitana:

- l'istituzione della **Conferenza metropolitana**, composta dai Sindaci dei Comuni della Provincia e dal Presidente della Provincia
- l'elaborazione dello **Statuto provvisorio** della Città metropolitana a cura della Conferenza metropolitana

Lo **Statuto provvisorio**, tra le altre cose, disciplinerà i **rapporti fra i Comuni** facenti parte della Città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane.

Il **D.L. 188** del novembre 2012 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane) si incaricava di dare attuazione alle disposizioni della L. 135/2012.

La **mancata conversione** del D.L. 188/2012 e la manovra “rimediale” effettuata attraverso la Legge di Stabilità 2013 (L. 228/2012, art. 1, comma 115) hanno però determinato un **“congelamento” del processo di riforma**, prevedendo la sospensione dell’applicazione dei dispositivi in materia fino al 31 dicembre 2013.

Se sarà confermato questo quadro, all’atto di istituzione, il nuovo Ente rischia di essere privo di Statuto provvisorio. Lo **Statuto definitivo** dovrà essere approvato dal Consiglio metropolitano entro 6 mesi dalla sua prima convocazione.

E’ dunque atteso da parte del nuovo Governo e del nuovo Parlamento un **atto integrativo** in grado di dare attuazione e precisare la disciplina introdotta con la L. 135/2012.

### ***Prescrizioni di legge e gradi di libertà nell'azione***

Le funzioni della Città metropolitana, previste dalla L. 135/12, sono:

- **Funzioni in capo alle Province:**

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, nonché costruzione/gestione delle strade provinciali
- programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie

- **Nuove funzioni (aggiuntive a quelle provinciali):**

- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano
- mobilità e viabilità
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale

### ***Prescrizioni di legge e gradi di libertà nell'azione***

Sarà inoltre possibile prevedere ulteriori **meccanismi di redistribuzione delle funzioni** tra i diversi livelli istituzionali:

- dalla Città metropolitana verso i Comuni o le loro forme associative
- dai Comuni verso la Città metropolitana

Elemento di ulteriore interesse è la possibilità di **conferire tali funzioni anche in forma territorialmente differenziata**. In questo senso, non saranno indifferenti le forme attraverso cui verrà “agito” l’art. 19 della Legge 135/2012, che definisce le funzioni fondamentali dei Comuni e regola le modalità di **esercizio associato di funzioni e servizi comunali**.



### ***Riorganizzazione delle funzioni ed efficienza del contesto territoriale***

Provando a declinare le funzioni previste in termini generali dalla normativa, possiamo provare ad individuare, in prima istanza, alcuni dei **temi in agenda**, che potranno essere trattati a livello metropolitano.

#### **Pianificazione territoriale**

- programmazione strategica e strutturale di livello metropolitano
- rafforzamento delle attività economiche su base territoriale
- programmazione di nuove centralità funzionali in relazione alle diverse vocazioni d'area
- localizzazione di servizi di rango superiore
- politiche per il contenimento del consumo di suolo
- ...

#### **Infrastrutture e mobilità**

- gestione e programmazione delle grandi infrastrutture viarie insieme alla cura della rete capillare della mobilità
- programmazione delle linee metropolitane e delle ferrovie suburbane
- integrazione tariffaria del trasporto pubblico
- sistemi di interscambio e di attestamento per l'accesso in città
- reti tecnologiche
- ...

***Riorganizzazione delle funzioni ed efficienza del contesto territoriale*****Paesaggio e ambiente**

- progettazione dei parchi urbani di cintura
- coordinamento delle politiche per il contenimento dell'inquinamento
- gestione dei rifiuti
- gestione della rete idrica
- rilancio dell'agricoltura
- ...

**Economia e società**

- promozione e coordinamento di politiche di sviluppo economico
- mercato del lavoro
- formazione
- sportelli unici per le attività produttive
- ....

***Il progetto “Milano Città Metropolitana”***

Il Comune di Milano ha avviato il progetto “Milano Città Metropolitana”, con il quale vuole promuovere, **in collaborazione con le altre Istituzioni e con le forze economiche e sociali del territorio**, una profonda trasformazione degli assetti istituzionali di governo dell’area milanese, dando vita alla costituzione della Città Metropolitana di Milano.

A questo progetto collaborano attivamente diversi soggetti, ciascuno con un ruolo specifico:

- il **Centro Studi PIM** si propone di fornire elementi utili all’elaborazione dello Statuto, attraverso la realizzazione di dossier tematico/territoriali, finalizzati a fuoco e declinare le questioni che si porranno in merito al conferimento e alla gestione delle nuove funzioni che saranno attribuite alla Città metropolitana di Milano
- al **Politecnico di Milano** - Dipartimento di Architettura e Pianificazione è stato affidato il compito di supportare l’attività di ridisegno dei confini delle attuali zone di decentramento di Milano, oltre all’esplorazione e al confronto di esperienze internazionali, per l’individuazione di possibili modalità di attuazione della Città metropolitana

-Le **Università degli Studi di Milano e Milano Bicocca, l’Università Cattolica del Sacro Cuore, l’Università Bocconi** svolgeranno un’attività di supporto all’elaborazione e stesura dello Statuto della Città metropolitana, lavorando in particolare sulla componente giuridica e amministrativa

***Il progetto “Milano Città Metropolitana”***

Anche la **Provincia di Milano** ha avviato, avvalendosi della collaborazione di **Milano Metropoli spa**, un'attività propedeutica alla costruzione della Città metropolitana, particolarmente dedicata alle questioni concernenti la promozione dello sviluppo economico locale e le forme e le modalità di gestione servizi pubblici.

Ovviamente, oltre alle attività di supporto promosse dal Comune capoluogo e dalla Provincia, sarà fondamentale l'apporto che forniranno gli **altri Comuni**.

La **Conferenza metropolitana** sarà il luogo naturalmente deputato a dare spazio a questa attività e a confrontare le diverse istanze. In questo senso, la produttività del lavoro dipenderà strettamente dalle modalità operative che deciderà di darsi la Conferenza, a partire dal Regolamento di cui intenderà dotarsi.

**Territorio**

La L. 135/2012 stabilisce che **il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia di Milano**. Diversamente, il D.L. 188/2012 prevedeva l'inclusione nella Città metropolitana di Milano del "territorio già appartenente alla Provincia di Monza e della Brianza".

La mancata conversione del D.L. 188/2012 riporta la situazione allo *status quo ante*.

Resta però ancora in predicato il destino della **Provincia di Monza e Brianza**, legato al parallelo processo di riordino delle Province.

Inoltre, la L. 135/2012 prevede la possibilità di adesione di **Comuni "esterni"** all'attuale Provincia di Milano (Busto Arsizio, Limbiate, Saronno, ecc.).

Si parte dunque dal territorio dell'attuale Provincia di Milano, con la consapevolezza che il processo di territorializzazione della Città metropolitana potrebbe trovare in futuro ulteriori aggiustamenti.

***Nuovi modelli di governance***

Includere entro i confini metropolitani le aree a maggior intensità di relazione aiuta nel costruire processi di governo efficaci, ma non è risolutivo.

In altri termini: la Città Metropolitana di Milano dovrà “fare i conti” con le **fitte e mutevoli relazioni territoriali**, sociali, economiche e funzionali che si articolano tra i differenti territori della regione urbana milanese, valutando interdipendenze e complementarità che non possono essere catturate, una “volta per tutte”, entro rigidi confini definiti per legge.

Sarà allora fondamentale:

- ragionare in una prospettiva appropriata ai casi territoriali specifici, a partire da **un’agenda di temi consoni alla realtà metropolitana milanese** e agli obiettivi che si intendono perseguire
- attivare efficaci processi di governo, attraverso l’affermazione e lo sviluppo di un **“metodo metropolitano”**, capace di attivare forme di azione coordinata e cooperativa tra una pluralità di soggetti alle diverse scale
- operare secondo **modelli di governance differenziati**, per soggetti, temi e ambiti territoriali (es. TPL, grandi infrastrutture, inquinamento, ecc.)

**Funzioni da specificare**

La L. 135/2012 fornisce un quadro di **definizioni aperte**, che richiedono un **lavoro di specificazione** da svolgere su diversi versanti:

- serve un'attività tecnica volta a offrire una base operativa per arrivare alla definizione di un corpo equilibrato e coerente di nuove funzioni da attribuire alla Città metropolitana
- occorre un'attività di concertazione politico-amministrativa tra istituzioni di diversa natura e scala, finalizzata a declinare puntualmente le nuove funzioni da assegnare alla Città metropolitana

Il nuovo modello di governo dovrà quindi essere pensato a partire da:

- la ricerca di **coerenze tra specifiche funzioni** che verranno statutariamente conferite alla Città metropolitana e **modello istituzionale prescelto** (Ente prevalentemente di servizio vs. Ente prevalentemente di rappresentanza)
- **un'agenda di temi consoni alla realtà metropolitana milanese**, provando a comprendere quali sono le questioni strategiche, quali sono i territori ai quali la nuova istituzione si rivolge, quali sono i soggetti e gli attori interessati
- la possibilità di garantire **maggiori livelli di efficienza**, individuando la scala adeguata di trattamento dei temi/problemi in agenda

***Non basta la legge, occorrono strumenti flessibili e processuali complementari***

**Non basta una legge** per fare nascere istituzioni evolute e buone pratiche di governo metropolitano.

E' necessaria invece **un'idea attiva di governo**, avendo attenzione alle coerenze tra modello istituzionale e funzioni affidate, agli equilibri inter-istituzionali, all'efficacia e all'efficienza con la quale possono essere svolti i compiti assegnati ai diversi livelli di governo, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie locali.

Sotto questo profilo, sarà importante cercare di individuare eventuali elementi di criticità emergenti, sia dal quadro della distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo sia tra gli "snodi" dei medesimi, con particolare riferimento al **riassetto delle relazioni tra Regione, Città metropolitana, Province e Comuni**.

Occorrerà valutare le potenziali **incompatibilità con le normative regionali** vigenti ed eventualmente intervenire con correzioni e modifiche.