

DOCUMENTO DI ANALISI E SINTESI: INDAGINE SULLO SVILUPPO E L'ORGANIZZAZIONE DELLE ZONE OMOGENEE NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO E NELLE CITTÀ METROPOLITANE ITALIANE

Milano, Settembre 2020

Indagine promossa dalla Direzione di Progetto Sviluppo Zone Omogenee

Redazione a cura di Daniele Zucchelli e Davide Passoni

Con il supporto di Luca Maggiolini, Micol Oggioni e Irene Calbi.

Si ringraziano della disponibilità tutte le persone coinvolte e intervistate durante le diverse fasi di ricerca e analisi.

Sommario

Premessa	2
Obiettivo e metodologia della ricerca	3
Sintesi e analisi dei risultati	4
1. Confronto preliminare tra le PO di Città metropolitana di Milano	4
2. Questionario rivolto alle Posizioni Organizzative di Città Metropolitana di Milano	5
3. Questionario rivolto ai Sindaci dei Comuni di Città metropolitana di Milano	6
4. Questionario sottoposto alle Città metropolitane	8
5. Questionario rivolto a professionisti, tecnici, giuristi e docenti universitari	11
Conclusioni	13

Premessa

La Legge 56/2014 (cosiddetta “*Riforma Delrio*”), dà attuazione alle città metropolitane, previste nel nostro ordinamento fin dalla L. n.142 del 1990 e costituzionalizzate dalla riforma del Titolo V. La riforma ridefinisce totalmente il ruolo delle province, individuandole come enti di area vasta con limitate funzioni fondamentali proprie e legate a funzioni di programmazione e pianificazione in materia di ambiente, trasporto, rete scolastica, elaborazione dati e assistenza tecnico amministrativa per gli enti locali¹. In particolare, le finalità istituzionali generali che quest’ultime perseguono sono:

- La cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- La promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione;
- La cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello.

Funzioni tutte strettamente collegate alle esigenze proprie delle aree vaste o ad attività di supporto per i Comuni. Le Città metropolitane sono dunque enti con un ruolo sostanzialmente servente verso le comunità locali e i loro cittadini, da un lato, verso i Comuni e gli altri enti locali, dall’altro.

L’esigenza sempre più sentita di creare un distinto modello di governo per le grandi aree urbane, tra cui le Città metropolitane, dove siano presenti relazioni economiche, sociali e culturali integrate e interessi complessi che consentano di superare i singoli confini comunali, rappresenta per la metropoli milanese una sfida ancora da superare.

Da questa esigenza di *governance* e di fruizione comune di servizi generali ed essenziali per la vita sociale, nasce in seno agli organi di Città metropolitana di Milano una rinnovata attenzione al tema delle Zone Omogenee, adottandola quale suddivisione territoriale prevalente. Questa attenzione è finalizzata a individuare dei coordinatori locali per singola zona omogenea, creando una struttura interna ed esterna capace di supportare le attività metropolitane e comunali.

Si è ritenuto dunque opportuno attivare un percorso di ricerca e analisi al fine di indagare la costituzione, l’organizzazione e lo sviluppo delle Zone Omogenee nelle Città Metropolitane italiane per orientare futuri interventi organizzativi e regolamentativi a riguardo.

¹ Pizzetti F., 2014.

Obiettivo e metodologia della ricerca

L'obiettivo della ricerca è evidenziare aspettative attese e disattese dalla L. 56/2014 ad oggi, raccogliere buone pratiche e principali problemi riscontrati nell'organizzazione e nella gestione delle Città metropolitane, e infine analizzare migliorie e opportunità per una maggiore efficienza di questa nuova forma di supporto al governo locale.

L'indagine è stata svolta attraverso interviste strutturate e semi-strutturate rivolte sia a dipendenti pubblici di enti locali milanesi e di altre Città Metropolitane, sia a soggetti attivi, testimoni e osservatori privilegiati che hanno contribuito a diverso titolo alla nascita, alla costituzione e allo sviluppo delle Zone Omogenee.

Le prime fasi dell'indagine hanno visto anzitutto un confronto diretto con i quadri dell'ente coinvolti nella direzione di progetto sulle Zone Omogenee (ZO), integrato da un questionario esteso a tutti i quadri dell'ente. Successivamente sono stati coinvolti nell'analisi i Sindaci dei Comuni di Città metropolitana di Milano ai quali è stato sottoposto un questionario online.

Tramite ulteriori interviste si è raccolto il punto di vista anche di altre Città metropolitane (Torino e Bologna), infine sono stati intervistati osservatori ritenuti "privilegiati", in particolare professionisti, tecnici, giuristi e docenti universitari che hanno contribuito, a diverso titolo, allo studio e allo sviluppo delle Zone Omogenee nelle Città metropolitane.

Sintesi e analisi dei risultati

1. Incontro preliminare tra le Posizioni Organizzative di Città metropolitana di Milano coinvolte nella Direzione di Progetto Sviluppo Zone Omogenee

A seguito della riorganizzazione interna dell'Ente, è stata creata la Direzione di Progetto Sviluppo Zone omogenee con funzioni di supporto alle Direzioni in tema di sviluppo dei servizi di assistenza tecnico amministrativa ai Comuni e di raccordo tra le Zone Omogenee e le Direzioni dell'ente per la partecipazione alla formazione delle politiche metropolitane e per la loro attuazione.

Il 10 giugno 2020 si è svolto un primo incontro di coordinamento per il supporto e l'analisi degli organismi di governo delle Zone Omogenee e dei servizi dedicati ai Comuni.

Durante l'incontro è stata sottolineata l'importanza del progetto sulle Zone Omogenee che va inteso come un'opportunità per migliorare e semplificare la *governance* del territorio metropolitano. Il progetto di aggregazione e consolidamento delle Zone Omogenee è visto con interesse sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

Il passaggio da Provincia a Città Metropolitana deve essere ancora metabolizzato e purtroppo il quadro di incertezza sulle funzioni e la mancanza di risorse non contribuiscono al miglioramento della situazione. Città metropolitana di Milano ha comunque un ruolo importante e deve offrire alle Zone Omogenee alcuni servizi tra cui:

- diventare un punto di riferimento per i Sindaci in tema di progettazione comunitaria e per le altre materie attribuite alla Direzione di Progetto;
- riformare il Regolamento delle Zone Omogenee;
- fornire un supporto segretariale, propedeutico agli incontri e per le fasi di ascolto e verbalizzazione;
- costruire una struttura interna per l'assistenza tecnico-amministrativa;
- costruire intese quadro a valle del Piano Strategico rispetto agli obiettivi del piano.

Uno dei temi di fondo per le Zone Omogenee è l'intercomunalità, ovvero la creazione di una progettualità straordinaria tra i Comuni in grado di sviluppare risorse aggiuntive. Sono stati inoltre esposti in sintesi i sentimenti contrastanti emersi durante gli incontri avvenuti tra gennaio e marzo 2019 con i Sindaci metropolitani in vista dell'aggiornamento del Piano Strategico:

«Alcuni Comuni rivendicano un forte tasso di autonomia; altri soffrono di un certo isolamento: si tratta di Comuni frammentati e dispersi nella campagna; altri ancora invece si prestano a candidarsi come pionieri di progetti innovativi. Il Comune di Milano rilancia un'apertura verso la Città Metropolitana attraverso prassi collaborative, che risultano purtroppo ancora insufficienti e disorganiche per stabilizzare un rapporto di cooperazione duraturo».

Viene suggerita inoltre la necessità di sperimentare intese con un approccio incrementale siglando protocolli di accordo tra i territori attraverso uno sviluppo e un coinvolgimento graduale dei Comuni e la promozione di *best practices*.

A conclusione dell'incontro viene ravvisata la necessità di un ripensamento delle attività rivolte ai Comuni del territorio metropolitano e della governance delle Zone Omogenee. A tal fine viene proposta la formulazione di un questionario e l'estensione dell'Indagine sulle Zone Omogenee a tutte le Posizioni organizzative.

2. Questionario rivolto alle Posizioni Organizzative di Città Metropolitana di Milano

Il questionario è stato proposto a tutte le Posizioni Organizzative dell'Ente attraverso un modulo online che ha permesso di raccogliere ed elaborare le risposte. Sono pervenute 69 risposte su 134 colleghi interpellati (51,5%).

Nei primi quesiti è stato chiesto in che misura l'attività di propria competenza è volta a fornire servizi di supporto ai Comuni. Circa la metà degli intervistati ha risposto positivamente. Di questi, il 31% ha dichiarato di fornire tutti i servizi a livello di Zona Omogenea; il 25% solo una parte dei servizi; e il 44% di non fornire nessun servizio a livello di Zona Omogenea. Per quanto riguarda il monitoraggio di questi servizi, nella maggior parte dei casi è prevista la stesura di un report periodico. Solo il 7% dichiara che non è previsto alcun sistema di monitoraggio. Inoltre, sono previsti nella maggioranza dei casi degli incontri coi Comuni. In questi incontri la maggior parte degli intervistati si rapporta o coi Sindaci, o con un Assessore, o con un funzionario/dirigente di struttura.

Per quanto riguarda gli ostacoli alla gestione dei servizi a livello di Zona Omogenea, gli intervistati ravvisano tre ordini di problemi:

1. l'assetto interno della Città Metropolitana;
2. problemi di natura normativa;
3. ritardi nell'attuazione delle Zone Omogenee.

Gli intervistati individuano poi una serie di azioni positive da intraprendere per favorire una gestione dei servizi a livello di Zone Omogenee: campagne di promozione delle Zone Omogenee sia all'interno di Città Metropolitana sia nei Comuni; completamento dell'iter legislativo che regola le Zone Omogenee; pianificazione territoriale a livello di Zone Omogenee; azioni/servizi di reale interesse da proporre ai Comuni.

Per quanto riguarda le funzioni di competenza di Città Metropolitana, secondo gli intervistati ci sono una serie di attività che sarebbero gestite meglio a livello di Zone Omogenee. Queste attività sono molteplici: alcune legate al tema ambientale (gestione rifiuti, sostenibilità ambientale, rigenerazione territoriale); altre attinenti alla scuola (programmazione e gestione degli spazi in orari extra-scolastici); altre ancora riguardano l'omogeneità delle procedure (autorizzazioni, gare/concorsi ecc.); infine, le attività connesse a trasporti e mobilità (gestione delle strade, sicurezza, progettazione stradale).

Per quanto riguarda le azioni positive da intraprendere al fine di aumentare l'adesione dei Comuni ai servizi erogati in forma associata, gli intervistati ritengono che sia necessario favorire: l'erogazione di contributi finanziari ai Comuni, la creazione di tavoli di lavoro, l'attivazione di politiche di coordinamento inter-comunali; pubblicità e visibilità dei servizi offerti e una maggiore divulgazione dei casi positivi di gestione a livello sovracomunale.

Infine, gli ostacoli ad una piena attuazione delle Zone Omogenee sono, per gli intervistati, principalmente due: la paura dei Comuni di perdere in controllo dei processi e il non riconoscimento da parte loro delle Zone Omogenee.

In 6 hanno dichiarato che non ravvisano alcun ostacolo. In generale, le Posizioni Organizzative dell'ente ritengono che le Zone Omogenee non vengano ancora percepite dai Comuni come un'opportunità vantaggiosa.

3. Questionario rivolto ai Sindaci dei Comuni di Città metropolitana di Milano

Il questionario è stato sottoposto ai 133 Comuni dell'area metropolitana da cui sono pervenute 68 risposte su 133 (51%). Hanno aderito in maggioranza i Sindaci (59/68) e a seguire vicesindaci e assessori o tecnici.

Scopo dell'indagine era sondare le opinioni di Sindaci e amministratori dei Comuni delle Zone Omogenee di Milano in merito allo stato di attuazione delle stesse e alle aspettative connesse.

La rilevazione è stata condotta con questionario a compilazione digitale, trasmesso agli indirizzi mail degli amministratori.

Rispetto al livello di consapevolezza degli intervistati in merito all'istituzione delle Zone Omogenee, sulla base della Legge regionale 32/2015, l'89% del totale ha dato risposta affermativa. L'80,9% degli amministratori è a conoscenza dell'approvazione da parte del Consiglio Metropolitano del regolamento che disciplina gli organi e il funzionamento delle Zone Omogenee e la maggior parte di loro (79%) considera adeguate le nuove forme di collaborazione e confronto istituzionali previste per il loro funzionamento e la rappresentatività delle stesse (elettività del Coordinatore e istituzione della Conferenza dei Coordinatori).

Non sono però mancate delle riserve sul ruolo del "Coordinatore" che si ritiene non debba avere natura esecutiva ed è emersa l'esigenza di un organismo intermedio che consenta alle amministrazioni comunali di comunicare ai coordinatori bisogni e questioni in una logica bottom-up con un numero adeguato di occasioni di confronto. A tal proposito è emersa anche la necessità di un maggior numero di incontri tra coordinatori e Sindaco metropolitano.

Complessivamente, il giudizio generale sulle Zone Omogenee è risultato essere positivo, anche se moderato nell'entusiasmo, data la breve vita delle nuove organizzazioni territoriali. L'88,2% degli intervistati ritiene infatti che l'istituzione della zona omogenea rappresenti qualcosa di prevalentemente positivo. Emerge chiaramente quanto il campione risulti compatto nel considerare le Zone Omogenee come un passo avanti verso un obiettivo di uniformità ed efficientamento amministrativo a livello sovracomunale, di sviluppo strategico territoriale e di miglioramento dei servizi alla cittadinanza.

Tra tutti gli aspetti positivi rilevati, meno convincente per gli intervistati risulta quello della "semplificazione al lavoro dei Sindaci".

Solo 8 Comuni su 63 hanno manifestato un parere negativo riguardo l'istituzione delle zone omogenee. Tra gli aspetti negativi indicati, quelli che hanno trovato maggiore riscontro tra gli intervistati sono la difficoltà di attuazione delle intese sovracomunali e una perimetrazione che non rispecchia le realtà territoriali. A questi si aggiungono il timore, seppur contenuto, che il funzionamento delle Zone Omogenee possa limitare ulteriormente il potere decisionale dei Comuni e una bassa fiducia nelle capacità di Città Metropolitana di dare supporto ai Comuni.

Agli intervistati è stato poi chiesto di indicare quali servizi si presterebbero meglio ad essere gestiti in forma associata a livello di Zona Omogenea ed è emersa una certa compattezza nelle risposte che ha visto ai primi tre posti:

1. Trasporti
2. Servizi sociali
3. Polizia Locale

Per quanto riguarda le azioni positive da intraprendere al fine di accelerare il funzionamento delle Zone Omogenee gli amministratori consultati ritengono che sia necessario favorire:

- un confronto continuo e un coordinamento stabile con una regia metropolitana in un luogo definito che garantisca incontri periodici tra i sindaci;
- progetti strategici di zona;
- una dotazione finanziaria autonoma con potere di spesa;
- vantaggi economici finalizzati alla sottoscrizione di convenzioni;
- uno staff di risorse umane dedicate;
- la definizione di una struttura e deleghe definite;
- costituzione di comitati.

4. Questionario rivolto alle Città metropolitane

Le Città metropolitane analizzate sono Città metropolitana di Torino e Città metropolitana di Bologna: l'indagine è stata condotta tramite due interviste alle Posizioni Organizzative di riferimento per le due città. Il questionario richiedeva una riflessione sullo stato attuale di realizzazione e organizzazione delle Città metropolitane e su eventuali aspettative rispetto al modello di *governance* e gestione.

Per quanto riguarda la Città metropolitana di Torino, il tema delle Zone Omogenee risulta essere affidato a cavallo di due direzioni: Pianificazione Territoriale Generale e Pianificazione Strategica (incardinata sotto la Direzione di Sviluppo Economico).

Le zone omogenee, organizzate su base territoriale e con una popolazione di ameno 80.000 abitanti (per un totale di 11 aree, inclusa la città di Torino che ha mantenuto i suoi confini amministrativi), sono state istituite e approvate insieme allo Statuto della Città metropolitana nel 2015, e sono state attivate tramite Regolamento sempre nello stesso anno. Il Regolamento prevede che all'interno delle Zone Omogenee ci sia un'Assemblea dei Sindaci con un portavoce e vice-portavoce per ciascuna zona. Il dialogo con i Sindaci è sempre stato costante.

La struttura organizzativa dell'ente prevede tre quadri dirigenti in tre strutture: Sviluppo economico, Pianificazione territoriale e il Consiglio. La Posizione Organizzativa del Consiglio coordina il lavoro delle altre due aree poiché i lavori servono a coinvolgere prima di tutto la parte politica, ovvero i Sindaci coordinatori. Inoltre il Sindaco metropolitano ha delegato le funzioni a 3 Consiglieri delegati più il Vicesindaco e negli incontri sulle Zone Omogenee è sempre presente il Consigliere delegato per materia accompagnato dai tecnici.

Ai sensi dello Statuto metropolitano di Torino (Art. 27) le Zone Omogenee costituiscono l'articolazione operativa della Conferenza metropolitana: esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano (l'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee esprime un parere obbligatorio su entrambi di piani), secondo modalità stabilite dal regolamento sulle zone omogenee e dal regolamento per la formazione del PTGM (previsto ai sensi della LUR 56/77). Le Zone Omogenee inoltre possono esprimere pareri sulla Relazione annuale del Sindaco e sull'attuazione di accordi, intese e altre forme di collaborazione. Non è stato ancora sviluppato però il tema della delega di funzioni.

Per quanto riguarda l'attuazione delle Zone Omogenee non esistono specifici obiettivi nei documenti di programmazione (DUP e PEG), ma la redazione del Piano Strategico costituisce un importante tassello per il consolidamento delle Zone Omogenee, in quanto rappresentano gli ambiti di confronto per la pianificazione strategica. Inoltre l'ente vorrebbe rendere il Piano Strategico più territoriale, con ruolo e responsabilità maggiori per le zone omogenee.

La Città metropolitana di Torino conta ben 315 Comuni di cui è auspicabile una futura fusione. La struttura organizzativa e di governance è considerata efficiente, anche se il sistema partecipativo che vi è alla base prevede forse troppi momenti di coinvolgimento dei Comuni. Le Zone Omogenee vengono coinvolte dalle singole aree di linea della Città metropolitana e spesso sono anche le zone pilota di workshop di partecipazione a progetti.

I numerosi incontri, seppur necessari, stanno diventando onerosi anche per i Comuni, quindi stanno lavorando per creare giornate di sintesi, di accorpamento di incontri consecutivi o ove

possibile un solo incontro per soddisfare più finalità, nelle quali coinvolgere i Sindaci ed eventualmente i loro tecnici, riducendo così la frammentazione delle riunioni.

Per quanto riguarda la gestione delle relazioni all'interno della Città metropolitana è l'ente a convocare gli incontri quando è necessario. Ma se le Zone Omogenee o i Comuni lo vogliono possono riunirsi autonomamente, senza la supervisione dell'ente, che non ha e non deve avere un ruolo di segreteria organizzativa, non vi sono tavoli di lavoro periodici o prestabiliti.

Per il futuro prevedono di organizzare delle piattaforme informatizzate per condividere incontri pluritematici con possibilità di inviare e ricevere contributi dai vari attori. Probabilmente anche questo, oltre ad una riduzione degli incontri, aiuterà ad incrementare la partecipazione.

La dicotomia tra la Città metropolitana e il resto del territorio e la schizofrenia data dall'unione in un'unica figura del Sindaco del Capoluogo e del Sindaco metropolitano, rendono ogni relazione più complessa, certamente con la redazione del nuovo Piano Strategico Metropolitano (2020-2021) cercheranno di rafforzare il ruolo delle Zone Omogenee nelle scelte e nell'attuazione dello sviluppo del territorio.

Per la Città metropolitana di Bologna è stata intervistata la Posizione Organizzativa del Servizio innovazione amministrativa e istituzionale.

Città metropolitana di Bologna non ha attivato sul proprio territorio delle Zone Omogenee, ma ha istituito degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Gli ATO sono simili alle Zone Omogenee, ma sono istituiti dalla Regione in accordo coi Comuni e con finalità socio-economiche: quasi tutti i Comuni ne fanno parte, ad esclusione di Bologna. La zonizzazione degli ATO corrisponde ai perimetri dei distretti socio-sanitari in tutti i casi tranne uno, in cui il distretto è più ampio.

Le ATO nascono in realtà nel 1994 e il passaggio da Provincia a Città metropolitana ha causato momenti di criticità anche in un modello consolidato come quello bolognese. Tra il 2017 e il 2018 ci sono stati forti segnali di disgregazioni, con alcuni Comuni che hanno deciso di uscire dagli ATO. Inoltre, vi era una forte dispersione rispetto al coordinamento centrale delle politiche con Città metropolitana. Il vero fattore disgregante è stata la mancanza di una visione strategica interna a ciascun ATO.

La Conferenza metropolitana ha poi approvato un documento che prevede la formazione degli amministratori, spiegando loro cos'è la Città metropolitana e quali sono i vantaggi degli ATO. Inoltre l'ente si sta attivando affinché l'Ufficio di Presidenza si riunisca più spesso e tratti un maggior numero di tematiche. Questo perché si sono resi conto che questo tipo di coordinamento tra Sindaci funziona.

Le relazioni istituzionali hanno un ruolo fondamentale e si giocano tutte all'interno della Conferenza metropolitana e nell'Ufficio di Presidenza. Le figure coinvolte sono i Presidenti delle ATO e il Sindaco metropolitano. Inoltre, è presente un consigliere con delega esclusiva all'innovazione istituzionale che si avvale del servizio innovazione amministrativa e istituzionale presente all'interno della Città metropolitana. Vi sono quindi due output: uno interno di supporto e uno esterno focalizzato sullo sviluppo delle relazioni istituzionali.

Nel Piano Strategico un intero capitolo (il terzo) è dedicato all'innovazione istituzionale, nel DUP e nel PEG vengono declinati successivamente tutti gli obiettivi. I macro-obiettivi previsti sono tre: rafforzamento degli organi di governo, potenziamento delle collaborazioni istituzionali e interventi in tema di riordino territoriale.

L'Ufficio di Presidenza è l'organo che gestisce la pianificazione territoriale metropolitana: i Presidenti degli ATO sono coinvolti in tutti i passaggi di pianificazione, sia strategica che territoriale. Inoltre, è stata sottoscritta tra Città metropolitana e tutti Comuni una convenzione quadro per la collaborazione istituzionale, in cui vengono elencate una serie di materie in cui la Città metropolitana e i Comuni possono collaborare.

Per implementare i progressi, è necessario un Piano Strategico di Unione, un miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa attraverso nuovi strumenti tecnologici, l'individuazione di una forma di controllo valida per tutti gli ATO e un consolidamento delle unioni istituzionali in forma collaborativa. Inoltre, banalmente, servirebbero più risorse.

Nonostante i risultati raggiunti, si potrebbe fare molto di più. Una politica più convinta e più vicina a questo tipo di lavoro avrebbe sicuramente accelerato alcuni risultati. Un coinvolgimento di risorse umane con professionalità specifiche è sicuramente auspicabile.

La prossima sfida per la Città metropolitana di Bologna è fare Piani Strategici di Unione conformi al Piano Strategico Metropolitano. Non è obbligatorio per le ATO, ma permette di ottenere maggiori risorse da Regione a livello di unione. Un numero maggiore di incontri con gli amministratori delle Unioni potrebbe facilitare questo processo.

Infine, dal punto di vista dei Sindaci, è necessaria creazione di un regolamento di *governance* efficace per ciascun ATO, con l'obiettivo di creare una relazione win-win volta a convincere anche gli amministratori più scettici a partecipare a questa innovazione istituzionale.

5. Questionario rivolto a professionisti, tecnici, giuristi e docenti universitari

Durante il mese di luglio 2020 sono state condotte 6 interviste a testimoni e osservatori privilegiati; nello specifico sono stati coinvolti nell'indagine professionisti, tecnici, giuristi e docenti universitari che hanno contribuito a diverso titolo alla nascita, alla costituzione e allo sviluppo delle Zone Omogenee all'interno delle Città metropolitane. Lo scopo dell'intervista è stato quello di analizzare lo stato dell'arte e le aspettative rispetto ai presupposti di legge e raccogliere suggerimenti per orientare futuri interventi organizzativi e regolamentativi delle Zone Omogenee. Le interviste semi-strutturate sono state condotte e registrate attraverso un servizio di web conference.

La Riforma Delrio viene giudicata complessivamente incompiuta e poco chiara per ciò che riguarda le Zone Omogenee. Questa situazione non semplifica il lavoro degli amministratori e degli enti che nel caso della Città metropolitana di Milano si ritrovano a gestire una struttura e un territorio molto complessi e che per questo avranno bisogno di un tempo maggiore per organizzarsi rispetto ad altre città metropolitane.

Tra gli aspetti negativi della Riforma emerge un sostanziale depauperamento di risorse economiche, personale tecnico e delle funzioni fondamentali. In particolare Città metropolitana di Milano risulta come "schiacciata" tra due poteri forti: Regione Lombardia e Comune di Milano. Viene però evidenziata anche una caratteristica positiva della L.56/2014: essa lascia alle Città metropolitane un certo grado di libertà, che consente loro diventare degli interlocutori molto importanti a livello europeo e attirare così molti fondi e finanziamenti, anche tramite privati.

Oltre a una grave mancanza di risorse, viene riscontrato anche un deficit nell'organizzazione dell'ente e del territorio, che non risulta unito e teso alla cooperazione. Da qui viene evidenziato l'importante ruolo che le Città metropolitane devono avere come enti facilitatori delle relazioni tra Comuni e di coordinamento tra le diverse Zone Omogenee e il Comune Capoluogo. Viene data grande importanza anche al tempo dell'azione: non si può aspettare un'ulteriore riforma dell'ente, anche se necessaria, ma bisogna agire con gli strumenti che si hanno o creandone di nuovi.

Le Zone Omogenee vengono considerate come la suddivisione migliore per le aree metropolitane, le altre zonizzazioni per ambiti o cosiddette "a geometrie variabili" non sono considerate funzionali per l'organizzazione di un territorio così ampio e eterogeneo. Le Unioni di Comuni vengono considerate degli strumenti molto complessi e difficilmente attuabili in territori storicamente poco inclini a collaborare.

Ad ogni modo, per far funzionare le Zone Omogenee risulta prioritaria e fondamentale l'organizzazione di un sistema di governance di tipo bottom-up: Città metropolitana deve aiutare i Comuni a collaborare tra di loro e ridurre attriti e conflittualità, ciò consentirebbe inoltre di diminuire i costi e aumentare l'efficacia degli interventi. Il singolo Comune, infatti, non ha chance di poter dialogare con i grandi Comuni, ma, attraverso le Zone Omogenee, ha più possibilità di far valere le proprie istanze e di poter trovare una soluzione condivisa. Le Zone Omogenee devono essere portatrici delle istanze dei territori nella loro unità e non di singoli Comuni, in questo sistema i Comuni più grandi possono diventare dei punti di riferimento per tutti gli altri.

Assumono dunque una grande importanza i concetti di identità e rappresentanza per ottenere territori uniti e collaboranti. Le Zone Omogenee devono essere rappresentate nei vari livelli decisori istituzionali, devono avere ruoli ben definiti e prendere parte alla pianificazione strategica del territorio. Il sistema elettorale di secondo grado viene considerato ottimale per l'elezione dei

rappresentati locali, resta il problema dell'elezione del Sindaco metropolitano che non può essere lo stesso del Comune Capoluogo, o perlomeno, non può essere eletto esclusivamente dai residenti del Capoluogo.

Per una migliore organizzazione e gestione del territorio servono da un lato portavoce e coordinatori locali, e dall'altro Account Manager e Project manager individuati all'interno del personale della Città metropolitana: devono essere figure con una valenza sia tecnica che politica. Ciò potrebbe consentire anche un migliore studio delle aree metropolitane attraverso un'attenta raccolta e lettura dei dati del territorio, fondamentali per poter stabilire le politiche e implementare le azioni da intraprendere.

Tra gli esempi a cui ispirarsi emergono sicuramente le Città metropolitane di Torino e Bologna, considerate le più organizzate e all'avanguardia. Sarebbe utile un maggior coordinamento tra le diverse Città metropolitane poiché sono portatrici di istanze particolari e diverse da quelle dei Comuni. Viene complessivamente considerata positiva la collaborazione con reti ed enti istituzionali sovraterritoriali, anche se in alcuni casi sarebbe necessaria una loro riforma in chiave innovativa.

È essenziale dunque che vi sia fluidità e interazione tra i diversi territori, enti e livelli organizzativi. La partecipazione a progetti e bandi locali, nazionali e internazionali viene considerata un importante campo di formazione alla collaborazione: avere obiettivi comuni semplifica i rapporti. Le Città metropolitane devono difendere il loro ruolo e rivendicare maggiori deleghe, ma allo stesso tempo devono organizzarsi per coordinare il territorio e facilitare le relazioni tra i Comuni.

Conclusioni

L'istituzione delle Città metropolitane è considerata da Francesco Pizzetti - Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Torino - «indispensabile per consentire all'Italia di contare su una rete di governo delle aree territoriali a forte concentrazione urbana e a specifica vocazione innovativa, che consenta anche al nostro Paese di mettersi in rete con il network europeo e mondiale delle città metropolitane».

A seguito della riorganizzazione interna dell'Ente, che ha portato alla creazione della Direzione di Progetto Sviluppo Zone Omogenee, e con l'occasione della revisione del loro Regolamento, la Città metropolitana di Milano, nel chiaro intento di ottemperare alla normativa vigente, ha dato avvio a questa nuova fase di studio sul funzionamento delle Zone Omogenee. Un lavoro che si è rivelato utile anche solo per la capacità informativa e formativa offerta ai suoi stessi quadri in materia di Zone Omogenee, ed in particolare per aver restituito un quadro aggiornato sullo stato dell'arte, preziosissimo nel caso di un rilancio del funzionamento delle zone.

Il lavoro ha altresì consentito la condivisione di una visione del potenziale di questa forma di supporto al governo metropolitano.

Il fronte dei Sindaci metropolitani appare diviso tra chi crede nel potenziale delle Zone Omogenee quale struttura cardine dell'espressione del carattere metropolitano milanese, e chi attende di vedere il consolidarsi di una visione amministrativa prima di esprimere un parere positivo. Alcuni primi cittadini vedono le potenzialità delle Zone Omogenee all'interno di progetti innovativi, altri ritengono si debba prima concludere il percorso di riforma di legge per l'istituzione degli enti metropolitani.

Con riferimento alle aspettative verso le Zone Omogenee e al futuro della Città metropolitana, le Posizioni Organizzative interne all'ente auspicano un miglior esercizio delle funzioni pianificatorie e dei servizi rivolti ai Comuni.

I Sindaci desiderano invece un maggior coordinamento di idee, funzioni e progetti, mantenendo l'attuale potere comunale sulle attività in corso. Alcuni vedono nelle zone omogenee l'opportunità di rappresentare istanze sovracomunali mediante il coordinamento di progetti da candidare a bandi locali, nazionali ed europei. Altri pensano possa essere la premessa per attività più importanti quali la definizione di servizi sovracomunali per giungere in futuro alla definizione di standard metropolitani.

La realizzazione dell'area metropolitana milanese viene considerata positiva rispetto alla media nazionale, che su 14 Città metropolitane ne conta solo 7 giunte al primo traguardo di suddivisione del territorio in Zone Omogenee, e solo due, Torino e Bologna, risultano effettivamente "attive".

Il parere degli esperti (professionisti e docenti) ha messo in evidenza come i presupposti di legge, volutamente non troppo definiti, fossero espressione della volontà stimolare una forma di supporto agli enti locali, lasciando alle singole esperienze la strutturazione di una cultura dei processi partecipativi attraverso strutture amministrative e di coordinamento di limitata complessità.

Con riferimento specifico alla Città metropolitana di Milano appare chiaro che, per compiere gli ultimi passaggi formali utili al reale funzionamento delle zone omogenee, sia necessario giungere alla formulazione di una proposta tecnico-organizzativa capace di esprimere chiaramente i costi di questa operazione in termini di risorse umane ed economiche, adeguate allo sviluppo delle funzioni che si ritiene di voler svolgere a livello di zona omogenea.

L'esperienza maturata dalla Città metropolitana di Torino e dalla Città metropolitana di Bologna testimonia l'esigenza di dover lavorare sulla cultura della collaborazione intercomunale, strutturando percorsi formativi permanenti da rivolgere sia a funzionari metropolitani e comunali, sia ad amministratori locali, presidiando ogni cambio di mandato. Tale cultura è la premessa necessaria per giungere nel più breve tempo possibile ad un valore aggiunto tangibile.

Tecnici e professori ribadiscono il ruolo di supporto al governo dei Comuni sul territorio, che le Città metropolitane devono avere. La collaborazione e l'orientamento verso le Unioni di Comuni vanno sviluppati per gradi: è necessario incrementare sviluppi urbani policentrici, consentire la semplificazione delle relazioni tra i livelli istituzionali e fornire soluzioni per processi partecipativi efficaci.

In un periodo storico in cui le risorse sono limitate è bene unire le forze di più amministrazioni: la suddivisione del territorio in Zone Omogenee funzionali e ben organizzate potrebbe davvero rendere efficienti numerosi servizi all'utenza, stimolando un prezioso confronto tra Zone Omogenee. Questo confronto sarà in grado di far emergere e accrescere la consapevolezza delle peculiarità identitarie da tutelare nelle singole zone omogenee, e al tempo stesso valorizzarne le eccellenze evidenziando eventuali limiti nell'erogazione dei servizi al territorio.

Tra i suggerimenti giunti alla Città metropolitana di Milano nell'ambito delle indagini vi è quello di cogliere l'opportunità di questa forma di governo decentrato per strutturare un lavoro più intenso con il Comune capoluogo nelle attività di pianificazione e programmazione dello sviluppo del territorio. Un lavoro che si può consolidare anche attraverso la revisione di regolamenti e attività destinate alle Zone Omogenee.

Da questo studio è anche emerso da più città metropolitane la necessità di attivare un tavolo di lavoro permanente tra città metropolitane, benchmark per attività, funzioni e modelli organizzativi, nonché base per un confronto delle performance sin da queste prime esperienze.

Un lavoro che Città metropolitana di Milano invita ad estendere anche alla rete Metrex con la quale collabora stabilmente e che ha recentemente sottoposto ai propri partner un questionario sulle forme di governo decentrato (a cura del Politecnico di Milano) che verrà restituito nel corso dei prossimi mesi.

Città metropolitana di Milano rinnova i ringraziamenti agli autorevoli partecipanti all'indagine.