

tavoli territoriali

Prime indicazioni dai Comuni

luglio 2015



Città
metropolitana
di Milano

CENTRO STUDI
PMI

Il presente documento è stato elaborato dal Centro Studi PIM nell'ambito dell'attività istituzionale per l'anno 2015 svolta a favore della Città metropolitana di Milano (IST_04_15).

Il Gruppo di lavoro che ha elaborato il documento è composto da: Matteo Bolocan Goldstein (Presidente), Franco Sacchi (Direttore e Capo progetto), Angelo Armentano, Francesca Boeri, Dario Corvi, Piero Nobile, Maria Evelina Saracchi (staff PIM) e Chiara Grandino (stagista).

Vice Sindaco metropolitano e Consigliere con delega al Piano strategico: Eugenio Comincini.

Responsabile del Piano strategico: Simonetta Fedeli, Segretario e Direttore Generale della Città metropolitana di Milano.

Si ringraziano i Sindaci e gli amministratori dei Comuni della Città metropolitana di Milano per la partecipazione e il contributo d'idee.

Introduzione

Nel corso dei mesi di maggio, giugno e luglio 2015, la Città metropolitana di Milano, con il supporto del Centro Studi PIM, ha dato vita a un percorso di ascolto finalizzato alla costruzione del processo di pianificazione strategica.

Questa prima fase ha visto il coinvolgimento dei Comuni attraverso tavoli dedicati, tenutisi nei territori. In parallelo, si è svolta una corposa attività di “monitoraggio del campo” che, attraverso il Tavolo metropolitano e interviste dedicate, ha interessato le principali rappresentanze socio-economiche, oltre a diversi attori rilevanti dell’area metropolitana.

Il calendario ha previsto sette incontri con i Comuni aggregati per ambiti territoriali omogenei che, secondo lo schema presentato in sede di avvio del confronto, potrebbero andare a comporre le future Zone omogenee.

ALTO MILANESE, 25 maggio a Legnano

ADDA MARTESANA, 4 giugno a Cernusco sul Naviglio

SUD OVEST, 15 giugno a Opera

NORD OVEST, 22 giugno a Rho

SUD EST, 25 giugno a San Donato Milanese

NORD MILANO, 2 luglio a Cusano Milanino

MAGENTINO E ABBIATENSE, 13 luglio a Magenta

Questi primi momenti di dialogo hanno fatto emergere molti temi e questioni, sia di ordine generale sia riferiti alle specificità dei contesti locali.

I preziosi spunti emersi saranno fondamentali per la costruzione del processo di pianificazione strategica e, più in generale, per l’azione della Città metropolitana. Molte delle questioni affrontate troveranno un primo momento di sistematizzazione in un “documento di posizionamento”, che prova a individuare alcuni orientamenti strategici utili a guidare l’azione della Città metropolitana e, al contempo, costruire un quadro di riferimento per l’azione di una pluralità di attori, a partire dai Comuni.

Al fine di restituire ai protagonisti quanto emerso dagli incontri, si è scelto di realizzare la presente “sintesi ragionata”, organizzata in due sezioni.

- Città metropolitana e Piano strategico: ruolo, elementi di contesto e impostazione.
- Una prima agenda dai territori: temi, politiche e progetti.

Si è invece scelto di non riportare “questioni d’area” puntuali, di cui si è tenuta però nota, ma che saranno oggetto della seconda fase di lavoro, a partire dai contributi che perverranno attraverso lo specifico questionario inviato a tutti Sindaci¹.

¹“Mappatura delle forme di cooperazione e progettualità di rilevanza sovracomunale” (luglio, 2015).

Città metropolitana e Piano strategico

Concretezza immediata, visione condivisa di futuro. Si può riassumere così il messaggio che emerge dagli incontri con i Comuni in merito alle prospettive e aspettative di azione della Città metropolitana, con particolare riferimento al Piano strategico.

Molti però sono gli elementi di contesto e di impostazione del processo che hanno caratterizzato i dibattiti, facendo emergere un forte interesse nei confronti del nuovo ente e della sua capacità operativa.

Provando a fare sintesi, possiamo individuare alcune questioni principali, che definiscono il quadro di riferimento.

❖ Chiarezza di ruolo e funzioni della Città metropolitana

L'istanza preliminare riguarda la necessità di "avere maggiore chiarezza rispetto al nuovo ruolo della Città metropolitana", in differenza rispetto all'operato della Provincia.

In primo luogo, c'è un tema di percezione e **riconoscibilità del nuovo ente**, con particolare riferimento alle funzioni concretamente esercitate a conclusione del processo di riforma. Il punto è molto sentito, in quanto c'è l'aspettativa che di riflesso cambieranno anche le prerogative dei Comuni stessi, che vogliono "avere chiarezza su ciò che è destinato a mutare".

Il ragionamento ha però un profilo più ampio. Interessa infatti anche il ruolo dei diversi soggetti nel complesso quadro istituzionale, in particolare rispetto ai **rapporti con la Regione**. I Comuni esprimono infatti la necessità di "avere maggiore voce rispetto alle scelte prese ad altri livelli". Identificano perciò nella Città metropolitana un robusto referente politico-amministrativo, in grado di avere maggiore capacità di esprimere le istanze locali, in particolare nelle relazioni verticali.

Questi aspetti richiamano, più in generale, la necessità di "maggiore **comunicazione**" tra Città metropolitana e Comuni, oltretutto con i cittadini, che non conoscono ancora sufficientemente "cosa sia e cosa faccia la Città metropolitana".

❖ Aspettative nei confronti del Piano strategico

Le aspettative nei confronti del Piano strategico sono molto variabili. In parte, derivano dalla difficoltà di percezione reale della sua natura e della sua funzione. In parte, sono figlie della più generale situazione di incertezza in ordine sia alle funzioni sia, soprattutto, alle risorse.

Provando però ad inquadrare le aspettative dei Comuni, la richiesta costante è quella di concretezza e operatività, coniugata però ad uno "sguardo lungo".

L'aspettativa prevalente è dunque quella di avere uno strumento in grado di offrire una **visione condivisa di sviluppo del territorio di medio-lungo periodo** (almeno 10 anni), che sappia andare al di là della stretta contingenza attuale. Visione da coniugare però con un elevato grado di **operatività nel breve periodo** (programmazione triennale), attraverso azioni che possono essere messe in atto fin da subito, attivando politiche che siano in grado di fare leva sull'azione di altri soggetti, sia pubblici sia privati.

L'attesa è quindi verso uno strumento agile, dinamico e capace di cogliere la velocità dei processi ("oggi le istituzioni e le loro politiche sono molto più lente dei cambiamenti in atto"), che va però coniugato con "un adeguato livello di ascolto e coinvolgimento di Comuni e cittadini".

❖ **Zone omogenee e ruolo dei Comuni: il nodo della *governance***

Altro aspetto su cui si è incentrato il dibattito attiene ai temi della *governance*. In particolare, l'elemento che desta maggiore interesse è quello delle future Zone omogenee.

Anzitutto si chiede di chiarirne **il ruolo e le funzioni**. In realtà, da parte dei Comuni emerge una doppia propensione. Da un lato, si individuano le Zone omogenee come un "luogo di rappresentanza, punto di equilibrio", in grado di mettere in relazione Città metropolitana e Comuni in una dimensione "praticabile", più agile e diretta rispetto alla Conferenza metropolitana. Dall'altra, si leggono le Zone omogenee come "opportunità per riorganizzare e razionalizzare le forme di cooperazione intercomunale esistenti e i numerosi tavoli attivi" e come livello ottimale entro il quale "gestire in forma associata diversi servizi" (rifiuti, alcuni servizi sociali e più in generale alla persona, polizia locale, alcuni tipi di uffici, ecc.).

Ad ogni modo, emerge con forza il richiamo alla necessità di **operare sempre più in forma cooperativa**, al fine di essere più efficaci ed efficienti nell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese, anche se non mancano "resistenze" da parte di alcuni amministratori locali, derivanti dalla volontà di conservare l'attuale livello di autonomia nell'esercizio di determinate funzioni.

Tra gli elementi che si chiede di tenere in considerazione e di approfondire vi sono le relazioni con le Unioni dei Comuni, che devono trovare un giusto equilibrio nel sistema, ponendo particolare attenzione alle differenze tra grandi e piccoli Comuni, anche dal punto di vista dei vincoli normativi per la gestione dei servizi.

Vi è poi il tema dei **rapporti con il Comune di Milano**. Si mette in luce un'insufficiente collaborazione con il capoluogo nella predisposizione e gestione delle politiche e, in particolare, si evidenziano diversi settori entro i quali è necessario "rompere il muro", integrando i servizi alla scala metropolitana (acqua e TPL su tutti).

Infine, si chiede di porre particolare attenzione alle "relazioni esterne", in particolare con i territori delle altre Province, con i quali bisogna trovare efficaci forme di coordinamento, e con gli altri attori, anche non istituzionali, che praticano politiche di rilevanza territoriale.

❖ **Gestione associata dei servizi**

Ultimo tema di ordine generale riguarda la gestione associata dei servizi. I Comuni leggono il Piano strategico - e più in generale la Città metropolitana - come un *frame* entro il quale individuare nuovi strumenti idonei alla gestione associata i servizi.

In diversi ambiti territoriali si è registrata una già consolidata attitudine alla cooperazione intercomunale, che però ha caratteri e profili variabili.

Il primo tema, che si riconnette alle Zone omogenee, è quello della definizione dei criteri per l'individuazione degli **ambiti territoriali ottimali** per la programmazione e gestione dei servizi. Se appare relativamente chiara la via per i grandi servizi a rete (acqua, energia, rifiuti, TPL), più complesso risulta portare a soluzione la questione dei servizi di prossimità (servizi socio-sanitari e, più in generale, servizi alla persona, polizia locale, ecc.).

Un suggerimento avanzato è stato quello di prendere a riferimento i modelli di eccellenza esistenti nella gestione intercomunale dei servizi e di valutare la possibilità e le eventuali modalità per una estensione/replica/apprendimento in altre Zone omogenee (in particolare per gestione dei rifiuti, sistema bibliotecario e Piani di Zona). Il messaggio è quello di collaborare al fine di "mettere i servizi a valore comune", implementandone efficienza e qualità.

Altro ambito d'azione attiene al **ruolo di service di Città metropolitana**. In questo senso, compito del nuovo ente potrebbe essere quello di individuare strumenti idonei che possano agevolare le forme di cooperazione intercomunale, anche attraverso il ruolo di indirizzo da esercitarsi nei confronti dei Comuni per mezzo del Piano strategico. La promozione delle gestioni associate potrebbe anche avvenire sia attraverso la messa a punto di “format” di strumenti di varia natura (convenzioni, protocolli, ecc.), sia attraverso forme di assistenza e di facilitazione agli accordi, sia attraverso condivisione delle risorse (di varia natura), limitando i passaggi e la dispersione delle stesse.

Alcune voci non mancano di mettere l'accento sui rischi, connessi a cattive pratiche, che potrebbero far lievitare i costi, riducendo l'efficienza dei servizi.

Associato a tale quadro, viene infine avanzato il tema della riorganizzazione in chiave metropolitana delle società partecipate e municipalizzate.

Una prima Agenda dai territori

La lettura trasversale degli incontri fa emergere in forma ricorrente alcuni temi e questioni che possono andare ad alimentare una prima Agenda proveniente dai territori.

❖ **Semplificazione burocratica**

Un primo gruppo di questioni riguarda i temi della semplificazione e della riduzione della burocrazia. Si evidenzia la necessità di agire in direzione di una forte semplificazione delle procedure sia nelle relazioni tra Città metropolitana e Comuni sia nei confronti di cittadini e imprese.

In questo quadro, l'auspicio comune è che il cambio di scenario sia funzionale a rinnovare radicalmente **struttura e modello di gestione del nuovo ente**, “non riproponendo le modalità operative della vecchia Provincia”. Si chiede dunque di riorganizzare la struttura interna della Città metropolitana, anche in riferimento ai progetti del Piano strategico, ma soprattutto nella concezione di un ente di servizio in grado di supportare l'attività dei Comuni e delle Zone omogenee. In questo quadro, particolare è l'attenzione dei Comuni sugli effetti della centrale unica di committenza.

Altro tema attiene all'**omogeneizzazione di norme e regole**. I Comuni hanno chiaro come l'attuale disomogeneità crei difficoltà nelle relazioni con utenti, cittadini e imprese. Per questo sono disponibili ad avviare un percorso che porti, anche attraverso le Zone omogenee, ad uniformare i “format procedurali e documentali” e, per quanto possibile, i principali regolamenti, pur mantenendo livelli di autonomia decisionale.

Infine, si chiede la possibilità di offrire da parte di Città metropolitana un sostegno ai Comuni nella progettazione finalizzata ai **bandi europei** e, più in generale, al reperimento di fondi, che richiedono spesso livelli di progettazione complessa e la *partnership* tra più soggetti.

❖ **Mobilità**

Il secondo gruppo di questioni è riferibile alla mobilità e alle infrastrutture.

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL), sia in termini di organizzazione del servizio sia di tariffazione, rappresenta un tema di cruciale importanza.

Dal punto di vista dei servizi, c'è apertura rispetto alla possibilità di riorganizzazione anche in chiave di razionalizzazione. L'elemento cardine su cui agire viene individuato nella necessità di **rafforzare l'integrazione modale**, in particolare ferro-gomma. A partire dalle linee di forza del ferro e da nodi di interscambio efficienti sarebbe infatti possibile riorganizzare lo stesso servizio su gomma.

Si richiede, inoltre, di rivalutare l'organizzazione del TPL anche in funzione della connessione con i grandi servizi, in particolare i poli ospedalieri. Altro tema ricorrente riguarda la necessità di una maggiore integrazione della programmazione con le linee del Comune di Milano, problematica per molti Comuni di prima e seconda cintura, evitando sovrapposizioni e vuoti, lavorando in particolare all'accessibilità ai servizi.

Sul fronte tariffario, la richiesta unanime è quella di arrivare a un titolo di viaggio unico, definendo un modello di **integrazione tariffaria** che superi le distinzioni tra le diverse tipologie di rete e di mezzo, coerentemente con una visione integrata dei servizi di trasporto pubblico e della loro programmazione complessiva.

Il secondo tema riguarda la dotazione e programmazione infrastrutturale. Consapevoli della situazione contingente, il messaggio prevalente è di ripartire da quello che c'è, concentrandosi e lavorando sul potenziamento e sui **completamenti delle infrastrutture esistenti**. Da un lato, come precedentemente anticipato, investendo sull'intermodalità. Dall'altra, in funzione della necessità di rianneggiare il territorio a seguito dei grandi interventi che in molti casi hanno creato barriere fisiche o comunque criticità. Obiettivo deve essere quello di migliorare complessivamente il livello di accessibilità dei territori, che spesso, nonostante la prossimità fisica, si infrange contro barriere infrastrutturali e carenza di connessioni dell'ultimo miglio.

Si rileva poi la necessità di avere una visione maggiormente integrata della **rete ciclabile metropolitana**, attualmente frazionata e discontinua, da potenziare in una logica di integrazione modale.

Infine, si rileva una carenza di infrastrutture per il trasporto pubblico su ferro, con particolare riferimento ai **prolungamenti delle linee metropolitane e delle metrotranvie**.

❖ **Governo del territorio e sostenibilità ambientale**

Terzo gruppo di questioni è legato ai temi di governo del territorio e alle politiche di sostenibilità ambientale.

I Comuni riconoscono le **criticità dell'attuale modello di pianificazione territoriale di area vasta** e, di riflesso, di pianificazione urbanistica comunale. In particolare, c'è consapevolezza rispetto alle problematiche determinatesi in seguito all'insediamento di grandi funzioni. La localizzazione di grandi strutture commerciali e della logistica, in special modo, hanno determinato effetti e problematiche notevoli sui contesti locali.

Si auspica pertanto che Città metropolitana, anche in questo campo, determini una svolta, individuando procedure, strumenti e misure, comprese quelle relative a perequazione e compensazione territoriale e fiscale, che possano contribuire a coniugare le esigenze locali con scelte oculate di programmazione territoriale. In questa chiave, si evidenzia la difficoltà di una gestione a livello comunale di alcune emergenze territoriali, in particolare grandi aree dismesse, che da molti anni non trovano la via del recupero.

Altro tema cardine è quello dei **Parchi metropolitani**. Si evidenzia la necessità di dare maggiore compiutezza all'attuale quadro di governo, oggi frammentato attraverso una varietà di forme di salvaguardia e carente di progetti. In particolare, appare centrale la necessità di valorizzare i PLIS

entro un sistema integrato che combini tutele, progettazione paesistico-ambientale e governo unitario.

Tema che si lega ad un'altra grande questione: il riconoscimento dell'**agricoltura** come elemento di valorizzazione economica e territoriale. In questa prospettiva, si chiede non solo di tutelare i suoli dall'edificazione, ma di intendere l'agricoltura come elemento fondante del territorio. Da valorizzare non solo in chiave produttiva, ma anche turistica e culturale, in particolare negli ambiti ricompresi nel Parco Agricolo Sud Milano.

Infine, da parte dei Comuni appartenenti alle aree a maggior rischio idrogeologico, è giunto un richiamo in ordine ai temi attinenti a **cura e sicurezza del territorio**, con particolare riferimento ad alcuni progetti ritenuti fortemente invasivi.

❖ **Innovazione, sviluppo economico e occupazione**

Quarto gruppo di questioni attiene al tema dell'innovazione e dello sviluppo economico.

La priorità è di sopperire al deficit di **infrastrutture digitali** (banda larga), che limita fortemente il livello di attrattività e competitività dei territori. L'infrastrutturazione digitale viene infatti considerata tra i fattori abilitanti essenziali (insieme alla semplificazione), in particolare per l'attività d'impresa. Questa necessità interessa però direttamente anche l'operatività dei Comuni. In particolare, è fondamentale rispetto alla possibilità di creare reti e strumenti funzionali alla gestione associata dei servizi.

Vi è poi grande attenzione ai temi dell'**innovazione**. Il riferimento è alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie per favorire forme di imprenditorialità diffusa, sviluppando così nuova occupazione qualificata, in particolare per i giovani. Nuove opportunità legate al mondo delle *start-up*, del *co-working*, degli incubatori d'impresa, della manifattura digitale, ecc., che secondo molti amministratori possono estendersi oltre i confini del Comune di Milano.

Infine, la prospettiva largamente condivisa dell'integrazione a livello metropolitano degli AFOL dovrà misurarsi con gli effetti generati dalla nuova agenzia nazionale prevista dal *Jobs act*. Convinzione comune è che la **gestione del mercato del lavoro metropolitano**, per le sue caratteristiche, non possa essere affidata a strutture "ministeriali" centralizzate, ma debba rimanere saldamente ancorata ai contesti territoriali e alle loro specificità.