



# Le funzioni della Città metropolitana di Milano

**Centro Studi PIM**

Palazzo Reale, Sala delle Conferenze  
Piazza Duomo 14, Milano

9 settembre 2014

# 1

## *Le funzioni della Città metropolitana di Milano*

Franco Sacchi | Centro Studi PIM

Obiettivo del lavoro è quello di supportare il processo costitutivo della Città metropolitana, provando a declinare le questioni che si porranno in merito al conferimento e alla gestione delle nuove funzioni, attraverso la preparazione di **dossier tematico/territoriali**, che sono stati così organizzati:

00	[QR]	Quadro di riferimento
01	[ES]	Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale
02	[PT]	Pianificazione territoriale
03	[SP]	Sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici
04	[TP]	Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi trasporto pubblico
05	[RV]	Programmazione delle reti di viabilità
06	[TA]	Tutela e valorizzazione ambientale

Ciascun dossier si compone di **tre sezioni** fondamentali che provano a individuare:

- il quadro delle attuali competenze
- una possibile agenda per l'esercizio delle funzioni da parte della Città metropolitana di Milano
- il quadro di potenziale redistribuzione delle funzioni tra i differenti livelli di governo



In questa presentazione, le funzioni sono state raggruppate in quattro macro tematismi:

- 1. Pianificazione territoriale e ambientale**
- 2. Servizi pubblici**
- 3. Mobilità**
- 4. Sviluppo economico e sociale**

Ciascun tematismo verrà affrontato secondo uno schema così organizzato:

- **Le funzioni della Città metropolitana previste dalla L. 56/2014**
- **Una proposta di lavoro per la Città metropolitana di Milano**
- **Punti di attenzione**



# 2

## *Pianificazione territoriale e ambientale*

Pierluigi Nobile | Centro Studi PIM

Le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla L. 56/2014 in tema di pianificazione territoriale e di tutela e valorizzazione ambientale riguardano:

1. **la pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, nonché **la tutela e valorizzazione ambientale**
2. **la pianificazione territoriale di coordinamento**



### **1. Governo delle grandi funzioni di rango metropolitano**

- definizione, entro un progetto territoriale condiviso, degli **orientamenti per le scelte localizzative e il rilascio delle autorizzazioni** relativamente alle grandi funzioni urbane di interesse pubblico, alle grandi strutture commerciali e terziarie, alle grandi aree produttive e logistiche di interesse metropolitano
- definizione di **criteri e regole per gestire processi perequativi, compensativi e di incentivazione** di scala sovracomunale
- possibilità di utilizzare strumenti di **fiscalità intercomunali**

### **2. Infrastrutture, Territorio e Governance**

- **definizione**, attraverso previsioni dotate di efficacia prevalente, **dell'assetto infrastrutturale** della mobilità metropolitana in relazione alle previsioni urbanistiche, con una forte capacità di interlocuzione con Enti/Agenzie d'intervento e con le comunità locali
- valutazione di **coerenza/compatibilità degli sviluppi insediativi** previsti dai PGT, in relazione alle strategie e agli indirizzi del PTM, con particolare attenzione all'accessibilità al trasporto pubblico



### 3. Rigenerazione urbana, consumo di suolo, agricoltura

- definizione di strumenti in grado di rendere più convenienti le **trasformazioni del tessuto già edificato** al fine di ridurre il consumo di suolo
- considerazione dell'agricoltura quale componente strutturale del territorio e **definizione degli ambiti agricoli strategici**

### 4. Paesaggio e Ambiente

- previsioni prevalenti in tema di tutela dei **beni paesaggistici e culturali**, nonché in **materia ambientale**, di **difesa del suolo** e di **pianificazione delle attività estrattive**
- **progettazione attiva del paesaggio**
- definizione e consolidamento della **rete ecologica integrata** a scala territoriale
- esercizio di competenze in tema di **governo di aree protette e parchi** (PLIS, PASM, ecc.)





### **5. Edilizia sociale**

- assunzione di un ruolo attivo nell'analisi e valutazione della **domanda abitativa**
- definizione di politiche per la casa a scala metropolitana con la messa a punto di **strumenti di programmazione e attuativi a sostegno dell'azione locale**

### **6. Sistemi informativi territoriali**

- attivazione e sostegno dei processi di integrazione delle **banche dati territoriali**
- razionalizzazione e potenziamento delle **agenzie pubbliche** dedicate



Tali funzioni potrebbero essere esercitate attraverso due principali strumenti

### **Piano Territoriale Metropolitano**

- rispetto al PTCP avrà **efficacia prevalente** nei confronti della pianificazione comunale, per pochi e selezionati temi/ambiti di rilevanza metropolitana, cercando opportune forme di condivisione delle scelte con le realtà locali
- offrirà la **visione strategica** e di indirizzo dello sviluppo metropolitano
- **coordinamento** dello sviluppo territoriale, attraverso la messa a coerenza delle previsioni prodotte da piani, progetti, politiche, ecc.

### **Progetti speciali**

Strumenti **dotati di efficacia prevalente** da attivarsi in presenza di progetti di rilevanza territoriale, con forme di **co-pianificazione con gli Enti locali interessati**

Piano Territoriale Metropolitano e Progetti speciali trovano compendio nella **pianificazione attuativa**, oltre che attraverso **politiche e progetti**

I **PGT**, opportunamente rinnovati , continueranno a esercitare le **funzioni regolative di scala locale**



1. **Adeguare la normativa regionale** (LR 12/2005), al fine di prevedere specifiche disposizioni per la Città metropolitana, con particolare riferimento a:
  - la definizione del campo d'azione degli strumenti per l'esercizio della “**pianificazione territoriale generale**”, dotati di efficacia prevalente, in aggiunta a quella strategica e di coordinamento sperimentata nell'ambito del PTCP
  - la previsione dello strumento “Progetti speciali”, anche in questo caso dotato efficacia prevalente, capace di **integrare progetto e territorio**, attivando idonei **processi partecipativi**
  - l'individuazione di modalità di attuazione degli istituti relativi a **perequazione, compensazione e incentivazione intercomunale**, in grado di garantire equità fiscale e territoriale tra i Comuni

**I Comuni**, insieme alla Città metropolitana, **dovranno essere protagonisti** nell'interlocuzione con la Regione per stimolare il processo di riforma della LR 12/2005



2. Ridefinire le **relazioni tra la pianificazione generale e quella di settore**, nell'ottica di un maggiore coordinamento/razionalizzazione e di una complessiva semplificazione
3. Assumere i **provvedimenti integrativi** necessari affinché la Città Metropolitana possa esercitare le seguenti funzioni:
  - ente gestore del Parco Agricolo Sud Milano
  - riconoscimento dell'interesse sovracomunale dei PLIS , identificando gli ambiti che garantiscono continuità e completamento della rete verde
  - contributo alla gestione del sistema delle aree protette e parchi, anche urbani, di rilevanza territoriale



# 3

## *Servizi pubblici*

Dario Corvi | Centro Studi PIM

Le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla L. 56/2014 in tema di servizi pubblici riguardano:

1. **la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**, finalizzata alla predisposizione di strumenti in grado di agevolare la gestione da parte dei Comuni e loro Unioni, in particolare attraverso convenzioni
2. **la organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano**, con la possibilità di gestione diretta dei servizi da parte della Città metropolitana

A queste sfere di funzioni sono riconducibili due campi prevalenti di servizi pubblici:

1. **i servizi alla persona e alla comunità**, privi di rilevanza economica
2. **i servizi pubblici locali a rete**, di rilevanza economica



### **Servizi alla persona e alla comunità**

In questa categoria rientrano i servizi direttamente rivolti ai cittadini e alla comunità in senso più ampio: istruzione, servizi sociali, servizi sanitari, polizia locale, sicurezza e protezione civile, ecc.

Il ruolo della Città metropolitana sarà prevalentemente di **coordinamento**, in particolare attraverso:

1. l'individuazione di **zone omogenee** per la gestione associata dei servizi da parte dei Comuni
2. la definizione di strumenti di coordinamento finalizzati a favorire la **gestione associata** dei servizi da parte dei Comuni e delle loro Unioni



## Servizi pubblici locali a rete

### 1. Servizio Idrico Integrato

- definizione di un unico **ATO Città metropolitana** e individuazione del gestore unico
- attivazione del percorso verso l'omogeneizzazione tariffaria per zone omogenee

### 2. Gestione integrata dei rifiuti urbani

- **definizione degli ATO** (per zone omogenee) e individuazione della Città metropolitana come Ente d'Ambito
- individuazione del/i **gestore/i unico/i** secondo gli ATO, con concreto avvio della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani
- efficientamento e governo dei flussi, attraverso un percorso di **razionalizzazione e riorganizzazione dei soggetti operanti**

### 3. Energia

- Città metropolitana come **Stazione Appaltante unica per gli ATEM**, ambiti territoriali per la distribuzione del gas naturale





### Servizi alla persona e alla comunità

L'attività della Città metropolitana dovrà essere orientata a valorizzare la capacità associativa dei Comuni e delle loro Unioni. I **criteri** con cui operare dovranno tenere conto e valutare:

- efficacia ed efficienza dei servizi
- ottimizzazione delle risorse
- rilevanza territoriale dei servizi
- valorizzazione dei modelli di *governance* intercomunale sperimentati
- modelli gestionali

In particolare, relativamente alle specifiche funzioni, saranno centrali:

- le risorse disponibili e la loro autonomia gestionale per i **servizi sociali e socio-sanitari**, nonché il tema degli accreditamenti
- l'opportunità di gestione associata da parte dei Comuni di **Polizia locale e Protezione civile**
- la programmazione della **rete scolastica**, anche in un'ottica di razionalizzazione e riorganizzazione territoriale dell'offerta



## Servizi pubblici locali a rete

### 1. Servizio Idrico Integrato

- l'integrazione del "governo delle acque", dovrà prevedere un processo incrementale, con almeno tre fasi, a complessità crescente:
  - individuazione dell'**ATO Città metropolitana** (modifica LR 26/2003)
  - integrazione della **pianificazione** (Piano d'Ambito)
  - individuazione e creazione del **gestore unico** (come previsto per legge) che interesserebbe i due gruppi oggi operanti: CAP Holding e MM
- la prospettiva di **omogeneizzazione tariffaria** appare un obiettivo da traguardare nel medio periodo



## Servizi pubblici locali a rete

### 2. Gestione integrata dei rifiuti urbani

- come per il servizio idrico, anche per la gestione dei rifiuti, l'integrazione del servizio comporterebbe tre passaggi:
  - la **definizione degli ATO**, attraverso la modifica del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, che ha recentemente confermato il modello a gestione comunale
  - definizione di un modello integrato di **pianificazione**
  - individuazione e istituzione di un **gestore unico per ogni ATO**

L'individuazione del **gestore unico** (o dei gestori in caso di definizione di più ATO), rispetto alle acque, sarebbe ancora più complessa, vista l'attuale elevata frammentazione. Ciò implicherebbe l'avvio di un processo di razionalizzazione delle imprese operanti nel settore, con l'individuazione di nuovi modelli gestionali, procedure, modalità e tempi da valutare.

### 3. Energia

- da valutare le **tempistiche** di attivazione degli ATEM in relazione a quelli di entrata in esercizio della Città metropolitana



# 4

## *Mobilità*

Maria Evelina Saracchi | Centro Studi PIM

Le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla L. 56/2014 in tema di **trasporto pubblico** (reti e servizi) e di **viabilità** (reti e circolazione) riguardano:

1. **la mobilità e la viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano
2. **la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato** (in coerenza con la programmazione regionale), **la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente**



### Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi di trasporto pubblico (1/2)

#### 1. Modello gestionale e di *governance*

- definizione delle **relazioni “interne”** tra Città metropolitana, Comuni e società che gestiscono il TPL
- definizione dei **rapporti con l'Agenzia TPL** di riferimento e con le altre Agenzie TPL extra territoriali, oltre che con la **Regione**, ai fini dell'integrazione dei servizi (es. SFR)

#### 2. Programmazione integrata del Trasporto Pubblico Locale

- **integrazione** tra pianificazione territoriale e di settore (**Piano Territoriale Metropolitano e Programma di Bacino del TPL**)
- **programmazione unitaria** dei servizi di trasporto pubblico (e delle relative risorse finanziarie), superando la distinzione di gestione per tipologia di rete e di mezzo
- **affidamento dei servizi** di trasporto pubblico, con espletamento delle gare, stipula dei contratti e controllo del servizio in relazione agli standard definiti



### Programmazione delle reti infrastrutturali e servizi di trasporto pubblico (2/2)

#### 3. Integrazione modale

- tra le **infrastrutture di trasporto pubblico** e la **rete viaria**, con una programmazione integrata e unitaria delle politiche di mobilità
- tra i **servizi di trasporto pubblico** e la rete di **mobilità dolce**, attivando politiche integrate per la **mobilità sostenibile**

#### 4. Sistema tariffario

- determinazione **sistema tariffario di bacino** (con le relative agevolazioni), **integrato** su tutta la rete, superando la distinzione di gestione per tipologia di rete e di mezzo



## Programmazione delle reti di viabilità (1/2)

### 1. Definizione della rete viaria di livello metropolitano

- **riclassificazione** della rete esistente, finalizzata alla ricomposizione di un **sistema continuo ed efficiente**
- definizione del “**demanio metropolitano**”, con **trasferimento** da Regione/ANAS/Concessionari e Comuni delle competenze sui tratti stradali di rilevanza metropolitana e delle relative risorse gestionali

### 2. Pianificazione dello sviluppo della rete viaria

- **Piano Territoriale Metropolitano**, entro il quale definire lo scenario infrastrutturale strategico di lungo periodo per la viabilità di rilevanza metropolitana, attribuendo **efficacia prevalente** alle relative previsioni infrastrutturali rispetto alla pianificazione comunale e di settore
- **Piano della Mobilità/Piano del Traffico** (finalizzati alla programmazione, adeguamento e sviluppo della rete viaria di livello metropolitano), secondo una visione **integrata**, interpretando la mobilità e le relative infrastrutture quali componenti essenziale della pianificazione territoriale





### Programmazione delle reti di viabilità (2/2)

#### 3. Programmazione e gestione della rete viaria

- **gestione** del “demanio metropolitano” **esistente**, anche attraverso la progettazione ed esecuzione di interventi **manutenzione**
- progettazione e realizzazione dei **nuovi interventi programmati** sulla rete viaria di livello metropolitano (con ruolo di Amministrazione procedente nelle Conferenze dei Servizi)
- istituzione dell’**Osservatorio Metropolitano sulla Sicurezza Stradale**, per monitorare e promuovere attività connesse alla sicurezza stradale

#### 4. Servizi per la mobilità

- rilascio di **licenze, concessioni e autorizzazioni** lungo le strade di competenza
- gestione delle **politiche di mobilità sostenibile**, ad esempio con l’istituzione del **Mobility Manager d’Area** per il territorio metropolitano



I modelli gestionali e di *governance* devono essere appropriati alle specificità del contesto metropolitano. A questo fine, occorre **ridisegnare il rapporto tra la Città metropolitana e l'Agenzia del TPL**, attraverso:

1. **adeguamento della LR 6/2012**, che assuma le nuove e rafforzate funzioni attribuite dalla L 56/2014 alla Città metropolitana in tema di trasporto pubblico
2. **ridefinizione del bacino del TPL** dell'area metropolitana, in funzione della maglia di riferimento dei servizi, prestando maggiore attenzione all'omogeneità di territorio, tipologia di servizio e utenza (territori della Città metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza)
3. **stesura dello statuto dell'Agenzia TPL** di riferimento, al fine di definire forme di ***governance*** che consentano alla Città metropolitana di svolgere adeguatamente il proprio ruolo programmatico, di coordinamento, regolamentativo, autorizzativo e contrattuale



### Programmazione delle reti di viabilità

1. **Interlocuzioni/negoziazioni**, finalizzate al conseguimento di accordi con gli attuali Enti gestori per il trasferimento di proprietà o di gestione delle tratte stradali che costituiranno la rete viaria metropolitana
2. **Processi di *governance*** che coinvolgano altri Enti (es. Provincia di Monza e Brianza, Comune di Milano, ecc.), per una gestione/manutenzione della rete quanto più unitaria e coordinata
3. **Individuazione di fonti di finanziamento aggiuntive** per la gestione, manutenzione e sviluppo delle strade che diverranno di competenza della Città metropolitana e per l'esercizio dei suoi poteri "rafforzati" di coordinamento e di pianificazione delle infrastrutture



# 5

## *Sviluppo economico e sociale*

Franco Sacchi | Centro Studi PIM

Le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla L. 56/2014 in tema di sviluppo economico e sociale riguardano:

- 1. promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale** “anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio”

Fondamentale il nesso con il **piano strategico triennale del territorio metropolitano**, “che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”.



### **1. Sviluppo delle attività economiche**

- sostegno della competitività delle imprese esistenti
- razionalizzazione degli insediamenti
- rafforzamento della dotazione di infrastrutture e servizi

### **2. Imprenditorialità e innovazione**

- promozione imprenditoriale
- sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica
- formazione manageriale

### **3. Mercato del lavoro**

- gestione di domanda e offerta di formazione professionale
- programmazione, organizzazione, monitoraggio, valutazione, controllo delle politiche del lavoro



### **4. Politiche pubbliche di sviluppo economico-territoriale**

- gestione di strumenti per lo sviluppo economico locale (politiche per i distretti, ecc.)
- sviluppo e gestione di strumenti di programmazione negoziata (AQST, PISL, AdP, ecc.)

### **5. Semplificazione amministrativa**

- promozione della semplificazione amministrativa
- promozione e coordinamento di Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP) a livello sovracomunale
- predisposizione di linee di indirizzo e fornitura di servizi ai SUAP comunali



Favorire e accompagnare i processi di cambiamento economico-sociale metropolitano, con l'obiettivo di includere risorse fisiche e umane oggi in larga misura sottoutilizzate, richiede:

1. la riorganizzazione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali, con **spostamento “verso il basso” (alla scala metropolitana) delle funzioni** che, per impatto spaziale, relazionale e dimensionale, richiedono vicinanza al territorio per poter essere gestite con efficienza ed efficacia. Il punto più critico è rappresentato dal mercato del lavoro: la riorganizzazione degli AFOL dovrà confrontarsi con un quadro in evoluzione (il *Jobs act* prevede la creazione di un'agenzia nazionale compartecipata da Stato e Regioni).
2. una rinnovata cultura dell'**intervento pubblico a scala locale** (non siamo di fronte a meccanismi che entrano in funzione in modo spontaneo e non paiono più efficaci forme concertative tradizionali)





3. strutture pubbliche con **competenze diverse rispetto al passato** (meno saperi connessi alla gestione burocratico-amministrativa e più conoscenze e “sensibilità” economico, sociali e territoriali)
4. la **revisione della strumentazione** (la programmazione socio-economica, oggi formalmente svolta attraverso il PTCP, è stata del tutto inefficace, mentre le forme d’intervento regionali, prevalentemente legate a misure dirette di sostegno/finanziamento, stanno mostrando evidenti limiti)





I dossier tematico/territoriali e le relative sintesi sono disponibili e scaricabili dai siti web:

**[www.pim.mi.it](http://www.pim.mi.it)**

**[www.milanocittametropolitana.org](http://www.milanocittametropolitana.org)**

