



Indagine sulla costituzione, l'organizzazione e lo sviluppo delle Zone Omogenee nelle Città Metropolitane italiane.

Si tratta di un'intervista qualitativa semi-strutturata rivolta a testimoni e osservatori privilegiati, in particolare sono stati coinvolti professionisti, tecnici, giuristi e docenti universitari che hanno contribuito a diverso titolo alla nascita, costituzione e sviluppo delle Zone Omogenee.

Lo scopo dell'intervista è 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. L'intervista durerà circa 30 minuti.

Dati dell'intervistato:

Nome e Cognome: Telefono: _____

Email: _____

Professione: _____

Ente/Azienda/Studio professionale: _____

Premessa

La Città metropolitana di Milano intende dare nuovo impulso all'implementazione delle Zone Omogenee (Z.O.) ed alle loro funzioni di governo del territorio. A tal fine ha attivato un 'percorso' di analisi, mediante indagini rivolte ai principali attori interni ed esterni all'amministrazione, delle quali questa serie di interviste rivolte a Giuristi e Docenti universitari rappresenta l'ultimo miglio.

L'obiettivo è giungere ad un quadro che evidenzi 'aspettative attese e disattese' dalla legge istitutiva ad oggi, 'buone pratiche e principali problemi riscontrati' e infine 'migliorie e opportunità da cogliere' per una maggiore efficienza di questa nuova forma di supporto al governo locale.

Le prime tre fasi dell'indagine hanno visto anzitutto un confronto diretto con i quadri dell'ente coinvolti nella direzione di progetto sulle Z.O., integrato da un questionario esteso invece a tutti i quadri dell'ente; poi è stata la volta dei Sindaci di Città metropolitana di Milano ai quali è stato sottoposto un questionario online e, infine, con interviste dirette si è raccolto il contributo di altre Città metropolitane.

Quadro normativo - presupposti istitutivi e aspettative

Il percorso avviato dalla Legge Del Rio con l'istituzione delle Città Metropolitane voleva essere una risposta all'esigenza di creare un distinto livello di governo, diverso dalle Province, per le grandi aree urbane ad alta densità demografica, costituite, di regola, dal Comune capoluogo e da altri Comuni in contiguità territoriale e fortemente integrate. Per rispondere alle complesse problematiche dovute a sostanziali disomogeneità che si possono riscontrare all'interno dell'area metropolitana il legislatore ha perciò concesso di inserire nello statuto del nuovo ente la possibilità di costituire delle «zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana» (articolo 1 comma 11 lettera c della legge 56/2014). Dopo circa 5 anni dall'entrata in vigore della legge solo la Città metropolitana di Torino sta sperimentando l'operatività delle zone omogenee, mentre Bologna ha continuato a lavorare efficacemente con le preesistenti Unioni di Comuni. Il resto delle città metropolitane sul territorio nazionale, laddove hanno provato ad applicarlo, faticano a dare un seguito a questo livello di rappresentanza territoriale che trova tuttavia innegabili punti di forza.

1. Rispetto alle aspettative maturate da chi ha contribuito direttamente al disegno di queste forme di governo, considera l'attuale quadro soddisfacente e coerente con la complessiva evoluzione degli enti locali in Europa?
2. Secondo l'opinione di alcuni esperti, la legislazione istitutiva della città metropolitana è stata fatta frettolosamente e senza conseguenti passaggi sia per quanto riguarda i finanziamenti del nuovo livello di governo, che ha visto oltretutto riduzioni di competenze professionali, sia per mancate deleghe dall'alto (Stato e Regione) e dal basso (Comuni) restituendo alla collettività solo una nuova Provincia sotto altro nome rafforzata nelle funzioni di area vasta, ma indebolita nella sua rappresentatività democratica. Pensa che questi fattori rappresentino un ostacolo ad una piena attuazione operativa delle zone omogenee, o ravvisa in altri elementi lo scarso utilizzo di questa opportunità?
3. Le zone omogenee, secondo il legislatore, dovrebbero essere «... delineate secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali tali da farne l'ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.» Perché Z.O. e non direttamente unione di Comuni?
4. Secondo la sua opinione non bastavano le altre suddivisioni territoriali? Ambiti, distretti, bacini... (tesi a favore: innestandosi su un modello di governance preesistente avrebbe potuto sfruttare un'articolazione territoriale consolidata).
5. A suo parere è assicurata a ciascuna delle diverse zone omogenee in cui è articolato il territorio metropolitano una sufficiente rappresentanza in seno al Consiglio metropolitano? O occorrerebbe potenziarla/rafforzarla?

Funzioni: quali e quante? Bottom-up o top-down?

Come già osservato, di fatto la configurazione delle Città metropolitane resta fortemente ancorata alle deleghe provinciali, sia pur con la differenza di qualche funzione fondamentale in più. Un livello di governo superiore dovrebbe attendere al fondamentale compito di assicurare nell'hinterland composito e complesso, che caratterizza una città metropolitana, standard di servizio, trasporti pubblici, collegamenti telematici, ecc. coordinati, evoluti e sviluppati.

6. Nell'ambito delle funzioni specifiche quali assegnerebbe alle Z.O.?
7. A suo parere, prendendo ad esempio il tema della mobilità e dei trasporti, il Sindaco metropolitano dovrebbe assumere al posto dei Sindaci dei Comuni dell'area metropolitana anche alcune competenze proprie di quest'ultimi in questo ambito e a sua volta delegarle in presenza di zone omogenee operanti?
8. Che tipo di attenzione dovrebbe essere posta nel piano strategico per dare operatività alle Z.O.? (Es. sostenere maggiormente il tema dell'innovazione istituzionale, nei macro obiettivi rafforzare gli organi governance, potenziare le collaborazioni istituzionali ...)

Struttura organizzativa

Nell'attuale configurazione del nostro ente, come ci ha evidenziato l'indagine ai nostri quadri interni, vi sono poco meno della metà delle posizioni organizzative che, tra le mansioni e attività di propria competenza, erogano servizi di supporto ai Comuni. Alla domanda specifica è emerso che, tra i fattori che ostacolano l'organizzazione di questi servizi a livello di zona omogenea, vi sia un inadeguato assetto interno a CMM per la gestione e organizzazione delle attività da delegare.

9. Quali suggerimenti propone alla struttura organizzativa metropolitana per migliorare la gestione e organizzazione delle attività da delegare alle zone omogenee? (Es. prevedere in organigramma una direzione specifica, prevedere un servizio di supporto agli organi per sviluppare le relazioni istituzionali con i Sindaci) e quale l'organizzazione delle Z.O. e della struttura di relazioni?

Risultati raggiunti e prospettive future

Da una nostra prima azione di ascolto emerge che sono ancora pochi i casi di città metropolitane che si siano avvalse di questa opportunità di articolazione del territorio. A parte il caso già accennato di Torino e Bologna con le unioni, abbiamo le città metropolitane di Genova e Venezia, che dopo aver inserito nel piano strategico metropolitano una ipotesi di perimetrazione di zone, questa non è passata all'approvazione degli organi politici. Lo stesso dicasi per Napoli che è attualmente ferma all'approvazione delle "Linee guida per l'identificazione delle Zone Omogenee della Città Metropolitana di Napoli" avvenuta nel febbraio 2019. Solo recentemente Città metropolitana di Genova ha rivisto il proprio statuto nella direzione delle zone omogenee, prevedendo che, qualora si strutturino servizi pubblici locali di interesse generale di ambito metropolitano attraverso

l'individuazione di bacini territoriali sub-metropolitani, essi possano, attraverso "Conferenze di coordinamento di bacino" (costituite dai Sindaci dei Comuni facenti parte della zona omogenea o loro delegati) approvare atti fondamentali di competenza del consiglio metropolitano relativo ai singoli bacini.

10. Nella sua esperienza conosce altri significativi esempi di applicazione delle Z.O.?
11. Individua del potenziale e opportunità imminenti da cogliere? Avete aspettative da questa nuova suddivisione del territorio?
12. Pensando invece al medio periodo, quali interventi ritiene possano essere la chiave di volta di una piena operatività delle Zone Omogenee? Vede più possibile/opportuno un coinvolgimento delle Z.O. limitatamente a contributi ai documenti strategici metropolitani, integrati da pareri vincolanti, incentivando altresì la redazione di documenti strategici per singola Z.O., oppure un più incisivo intervento *bottom-up* di supporto all'unione di servizi di competenza comunale, o ancora una delega di funzioni e risorse metropolitane alle singole Z.O.?
13. Ritiene ci siano a disposizione a livello nazionale o internazionale strumenti/risorse di cui ci si possa avvalere per aiutare l'operatività delle Z.O.? (ANCI, Metropoli strategiche, Metrex, ecc.).