

**SUPPORTO TECNICO-SCIENTIFICO
ALL'ATTUAZIONE
DELLA LEGGE DELRIO (LEGGE 56/2014)
(EX SUPPORTO TECNICO-SCIENTIFICO SUI TEMI ELETTORALI
E SVILUPPO DELL'OSSERVATORIO ELETTORALE)**

FEBBRAIO 2015

La ricerca IST14005 “Supporto tecnico-scientifico all’attuazione della Legge Delrio (L. 56/2014)” è stata affidata ad Éupolis Lombardia da Regione Lombardia, Presidenza, UO Riforme istituzionali e riordino degli enti territoriali.

Dirigente responsabile: Alessandro Colombo, Éupolis Lombardia
Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia

Responsabile regionale: Luca Dainotti

Gruppo di lavoro tecnico: Alberto Bernini, Enrico Dall’Oglio, Monica Mussetti, Presidenza, Struttura Semplificazione, Digitalizzazione e riorganizzazione dei processi amministrativi nelle Autonomie Locali.

Gruppo di ricerca: Alberto Ceriani, Sabrina Bandera, Manuela Cocci, Anna Maria Tanda - Éupolis Lombardia.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: Alberto Ceriani project leader Éupolis Lombardia

Indice	
Premessa	5
La legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio) e le riforme costituzionali	7
Le Province e le nuove elezioni provinciali: il quadro tempistico	7
Il percorso di riallocazione delle funzioni amministrative provinciali	8
La prima fase della ricognizione delle funzioni amministrative ex provinciali delegate dalle Regioni	9
L'attività di supporto Éupolis Lombardia alla ricognizione delle funzioni amministrative ex provinciali delegate dalle Regioni	10
L'accordo Stato- Regioni dell'11 settembre 2014	11
L'attività di supporto Éupolis Lombardia nella verifica dell'intesa raggiunta	13
Approvazione del progetto di legge di riordino istituzionale	13
L'istituzionalizzazione della città metropolitana	14
La città metropolitana e le nuove elezioni: il quadro tempistico	15
Il ruolo regionale nel processo di istituzionalizzazione della città metropolitana	16
Analisi problematiche inerenti lo Statuto della città metropolitana di Milano (Report ragionato di analisi Éupolis Lombardia 15 gennaio 2015)	21
La perimetrazione della città metropolitana di Milano: il caso di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate	26
Ulteriori adesioni alla città metropolitana: il tema dei criteri metodologici. Il documento Éupolis Lombardia febbraio 2015	27
Allegati su CR-Rom	29

Premessa

Con l'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (cosiddetta Legge Delrio) si è consolidato il primo atto verso il percorso di riorganizzazione territoriale che ha riguardato sia le Province che le Città metropolitane. In realtà, già in passato, si erano poste le basi progettuali per una riforma necessaria del sistema delle autonomie locali. Si ricordano in particolare:

- l'art. 23 del decreto-legge 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214;
- gli artt. 17 e 18 del decreto-legge 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

Con riferimento alle Province l'art. 23 del decreto-legge n. 201 aveva proceduto ad un primo tentativo di riduzione funzionale del loro ruolo, mantenendo in capo alle stesse le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma 14). Parallelamente si era ipotizzato uno smantellamento della struttura politica della Provincia, attraverso la trasformazione della stessa in ente di secondo livello, riducendo i suoi unici due organi Consiglio provinciale e Presidente della Provincia a mera proiezione in area vasta di organi comunali.

Va evidenziato che la principale ragione che anima i processi di riforma in discussione è la riduzione della complessiva spesa pubblica che rende necessaria, in primis, un significativo abbattimento dei costi della politica.

Questo modello, aspramente criticato, fu subito oggetto di una pioggia di ricorsi da parte delle Regioni (Lombardia, Campania, Piemonte, Lazio, Veneto).

Ciò ha indotto il Governo a fare una parziale revisione del progetto almeno sotto il profilo funzionale. In coerenza con questa logica l'art. 17 del decreto-legge n. 95 ha ampliato il novero delle funzioni fondamentali amministrative mantenute in capo alle Province. Secondo l'art. 17 le funzioni fondamentali delle Province, oltre a quella di indirizzo e coordinamento già riconosciuta, erano le seguenti:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
 - b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, incoerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.
- b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Il decreto, mantenendo ferma la proposta di trasformare la Provincia in ente di secondo livello, avviava altresì un'ipotesi di riorganizzazione territoriale dei confini provinciali che tuttavia si è arrestato con la mancata conversione del decreto legge n. 188 del 2012, in seguito alla caduta del Governo Monti.

Parallelamente le Regioni che avevano proposto ricorso avverso l'art. 23 procedevano ad estendere l'impugnativa anche contro l'art. 17, la cui nuova formulazione veniva

considerata comunque inidonea a superare i profili di illegittimità costituzionale sollevati contro il decreto – legge n. 201.

Per quanto riguarda le Città metropolitane l'art. 18 del decreto-legge n. 95 procedeva, a oltre vent'anni dal loro primo riferimento normativo (legge 192 del 1990) con l'individuazione delle tappe per la loro istituzionalizzazione.

Nel luglio del 2013 finalmente si pronuncerà la Corte costituzionale con la sentenza n. 220 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione **dell'art. 77 Cost.**, in relazione agli artt. 117, 2° comma lett. p) e 133, 1° comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio:

- dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- degli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Con la pronuncia della Corte, viene meno l'intero impianto del cosiddetto riordino delle Province voluto dal Governo Monti.

I dubbi lasciati dalla sentenza in ordine al proseguo del processo di riforma delle Province e dell'istituzionalizzazione delle Città metropolitane vengono colmati dall'intervento del Governo Letta nell'agosto del 2013 attraverso il quale si è proceduto a presentare in Parlamento il disegno di legge di riforma del sistema delle autonomie locali, sostanzialmente riprendendo e consolidando tutti i processi che erano stati già abbozzati dai precedenti decreti.

La legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio) e le riforme costituzionali.

Con l'approvazione di un unico articolo nell'aprile del 2014 l'8 il Governo Renzi cristallizza le basi del processo di riforma del livello di governo di area vasta. La legge in particolare si pone in esplicita relazione con la parallela riforma costituzionale il cui disegno di legge - *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione* - è stato approvato in Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014 ed è oggi in discussione alla Camera. Infatti il comma 51 dell'art.1 della medesima legge prevede: *“in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”*. La legge Delrio prevede sostanzialmente un processo transitorio di progressiva trasformazione delle province in enti di area vasta con alcune funzioni fondamentali e senza diretta rappresentanza politica del territorio. Ciò in vista della definitiva eliminazione dell'ente a livello costituzionale, prevista chiaramente nel disegno di legge di revisione costituzionale che è attualmente in discussione alla Camera.

Le Province e le nuove elezioni provinciali: quadro tempistico.

Di seguito si riporta sinteticamente il quadro del sistema elettivo delle Province dal quale è deducibile il nuovo sistema di governo (rappresentanza di secondo livello) delineato dalla Legge Delrio e i tempi di rinnovo degli organi.

Tabella n.1 Tempistiche di rinnovo degli organi

Atto	Dettagli	Tempistiche
elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale	<p>Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. Sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni</p> <p>Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti.</p> <p>Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia. Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica.</p>	<p>a) entro il 12 ottobre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014;</p> <p>b) successivamente a quanto previsto alla lettera a), entro trenta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali.</p>

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

In Lombardia si è votato nel 2014 per le provinciali a Brescia, Como, Cremona, Lecco, Monza-Brianza e Varese.

Il percorso di riallocazione delle funzioni amministrative provinciali

Per quanto riguarda il profilo delle funzioni la legge Delrio ha previsto un quadro complesso costituito in primo luogo dall'attribuzione alle Province, quali enti di area vasta, delle seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
 - b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
 - c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
 - d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
 - e) gestione dell'edilizia scolastica;
 - f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.
- Per quanto riguarda le Province montane (come Sondrio) la Delrio prevede una competenza rafforzata attribuendo a questi enti le seguenti due funzioni:
- cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
 - cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto riguarda le restanti funzioni amministrative lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle elencate.

La legge individua le finalità che devono essere perseguite nella riallocazione delle funzioni da parte di Stato e Regioni:

- individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni;
- valorizzazione delle forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Le legge prevedeva delle tempistiche specifiche per la fase di riallocazione delle funzioni amministrative ex provinciali. In particolare *“entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze”*. La data per il raggiungimento dell'intesa era fissata dunque per l'8 luglio 2014.

Entro lo stesso termine si era previsto che venissero stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite.

La prima fase della ricognizione delle funzioni amministrative ex provinciali delegate dalle Regioni.

Sono stati attivati dei TAVOLI DEL COORDINAMENTO TECNICO COMMISSIONI AFFARI ISTITUZIONALI E FINANZIARI DELLA CONFERENZA PRESIDENTI con l'obiettivo di condividere per materia una posizione comune da tenere con Governo ai fini dell'intesa che doveva essere raggiunta entro l'8 luglio 2014. In vista della stessa intesa e della conseguente partecipazione al Tavolo di coordinamento del Governo la struttura regionale Riforma istituzionali e riordino degli enti territoriali della Direzione Generale Presidenza ha organizzato un gruppo di lavoro, costituito dalle Direzioni Generali interessate per materia (Allegato 1). Come da documento ufficiale che si allega la Direzione ritiene di dover procedere alla ricognizione delle funzioni conferite alle Province coinvolgendo Eupolis Lombardia. Il calendario degli incontri è stato il seguente:

<i>Data</i>	<i>Ora</i>	<i>Materia</i>	<i>RL</i>
20 maggio	17	Agricoltura	De Costanzo
23 maggio	9	Territorio	Baccolo
23 maggio	12	Infrastrutture	Tavano
27 maggio	14:30	Sicurezza	Marforio
27 maggio	16	Ambiente	Nova
			Benezzoli
27 maggio	17:30	IFL	Bocchieri
			Matone
29 maggio	14:30	Agricoltura	Cova

Durante gli incontri sono state condivisi con ciascuna Direzione Generale gli orientamenti in ordine alle possibili destinazioni delle funzioni ex – provinciali.

L'attività di supporto Éupolis Lombardia alla ricognizione delle funzioni amministrative ex provinciali delegate dalle Regioni.

La fase di assistenza tecnica di Éupolis Lombardia si è svolta in primo luogo attraverso la partecipazione alle riunioni delle Direzioni Generali fornendo i materiali di discussione e producendo dei report (Allegato 2) per riunione sul modello di quelli di cui all'allegato al presente rapporto.

Inoltre il ruolo di Éupolis Lombardia si è realizzato attraverso due attività:

- assistenza all'analisi di tutta la legislazione regionale che ha delegato le funzioni amministrative ex provinciali, classificate per materia (vedi allegato 3);
- analisi interpretativa delle materie ai fini della corretta classificazione delle funzioni amministrative (allegato 4).

Con riferimento alla prima attività sono state riprese le analisi già avviate in precedenza da Éupolis Lombardia sulla legislazione regionale con l'obiettivo di perfezionare la selezione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di una delega/trasferimento/conferimento da parte della Regione Lombardia. Parallelamente si è proceduto ad aggiornare – attraverso la seconda attività – la classificazione per materia.

I cluster che sono stati sul finale individuati, attraverso la collaborazione trasversale di Eupolis Lombardia e le Direzioni Generali, coordinati e supportati dalla Direzione Presidenza, sono stati i seguenti:

- viabilità;
- edilizia scolastica e patrimonio;
- ambiente ed energia;
- difesa del suolo;
- tutela ambientale;
- parchi e riserve naturali;
- energia ed inquinamento elettromagnetico;
- inquinamento atmosferico;
- rifiuti;
- protezione civile;
- autorizzazione paesaggistica;
- VIA e VAS;
- bonifica siti inquinati;
- risorse idriche;
- funzioni ex geni civili;
- acque minerali e termali;
- miniere e cave;
- forestazione;
- sismica;
- inquinamento acustico;
- caccia e pesca;
- polizia provinciale;
- agricoltura;
- attività produttive;
- turismo;
- servizi per il lavoro;
- formazione e istruzione;
- politiche sociali e sanità;

- pianificazione territoriale;
- trasporti;
- cultura e sport;
- informatica;
- commercio.

Si forniscono in allegato alcuni esempi di prodotto che è stato reso da Éupolis Lombardia.

Éupolis Lombardia ha inoltre prodotto altre due attività entrambe funzionali all'intesa Stato – Regioni:

- ricognizione del personale di cui all'allegato 5;
- ricognizione del personale per macrofunzioni di cui all'allegato 6;
- ricognizione delle società partecipate di cui all'allegato 7.

L'accordo Stato - Regioni dell'11 settembre 2014

L'intesa prevista per l'8 luglio 2014 è stata raggiunta l'11 settembre 2014. Nell'intesa Stato e Regioni individuano alcuni criteri di riorganizzazione del sistema delle funzioni amministrative ex provinciali e in particolare:

- le funzioni amministrative devono essere assegnate ai comuni e alle loro forme associative, anche definendo ambiti territoriali e soglie demografiche entro i quali devono essere esercitate;
- devono essere valorizzati le autonomie funzionali e il principio di sussidiarietà;
- in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute le sole funzioni proprie di questo tipo di ente.

In coerenza con tali principi le Regioni – ciascuna con riferimento al proprio territorio - provvedono alla riallocazione delle funzioni amministrative secondo le rispettive competenze. Lo Stato riconosce come proprie (e pertanto da riallocare) le funzioni riguardanti la materia della tutela delle minoranze.

Inoltre a garanzia dell'uniformità degli orientamenti, pur nel rispetto dell'autonomia regionale, e del coinvolgimento di comuni, enti di area vasta e città metropolitane viene istituito:

- un Osservatorio nazionale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presieduto dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e composto dal Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro dell'Economia e finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'ANCI e dell'UPI, o loro delegati. L'Osservatorio ha funzioni di impulso e raccordo per l'attuazione della legge n.56, di monitoraggio delle attività attuative, di presidio delle amministrazioni statali e regionali rispetto all'attuazione dell'Accordo e di informazione;
- un Osservatorio regionale, presso ciascuna Regione, composti secondo modalità definite a livello regionale e, in ogni caso, in modo che sia garantita la rappresentanza ANCI e UPI, nonché del sindaco della Città metropolitana se presente. L'Osservatorio regionale ha funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative non fondamentali oggetto di

riordino, nonché per la formulazione di proposte di riallocazione a livello di governo più adeguato.

Nella medesima data Stato e Regioni hanno raggiunto un'intesa riguardante i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che rappresentano l'oggetto del DPCM adottato il 26 settembre 2014, pubblicato il 12 novembre 2014.

Il decreto:

- stabilisce i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite;
- tiene conto delle risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali;
- dispone, altresì, in ordine alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale;
- stabilisce, fermo il rispetto di quanto previsto all'art. 1, comma 96, della legge, modalità e termini procedurali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di riordino.

In estrema sintesi sono individuati i seguenti elementi che devono essere valutati dalle amministrazioni per l'individuazione delle risorse finanziarie:

- dei dati desumibili dai rendiconti di bilancio provinciali dell'ultimo triennio;
- dei dati forniti dalle province relativamente alla quantificazione della spesa provinciale ascrivibile a ciascuna funzione o a gruppi omogenei di funzioni;
- della necessità che siano attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione, compatibilmente con il quadro finanziario di riferimento.
- Per quanto riguarda i criteri generali per l'individuazione delle risorse umane le amministrazioni devono considerare:
- rispetto dei limiti finanziari e numerici previsti dall'accordo avente ad oggetto il trasferimento dei beni e delle risorse, ivi comprese le risorse assegnate dallo Stato in conto capitale o interessi;
- garanzia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nonché di quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista;
- svolgimento in via prevalente, alla data di entrata in vigore della legge, ferme restando le cessazioni eventualmente intervenute, di compiti correlati alle funzioni
- oggetto di trasferimento;
- subentro anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso, e, con riferimento ai posti di organico correlati alle funzioni oggetto di trasferimento, le procedure concorsuali e le graduatorie vigenti.

L'attività di supporto Éupolis Lombardia nella verifica dell'intesa raggiunta

In questa fase è stato chiesto a Éupolis Lombardia di effettuare un confronto sulle eventuali convergenze tra le materie che lo Stato ha riconosciuto di propria competenza (essenzialmente tutela delle minoranze) e la legislazione regionale eventualmente prodotta sul tema (vedi Allegato 8)

Approvazione del progetto di legge di riordino istituzionale

Il 30 dicembre 2014 è stato approvato dalla Giunta regionale proposta di progetto di legge recante “Riforma del sistema delle autonomie della Regione in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)”.

Il progetto, che è attualmente in discussione al Consiglio regionale, è l'esito di tutta l'attività e il lavoro di analisi, realizzato nei mesi precedenti, in attuazione della legge n. 56.

In particolare la Regione era chiamata a procedere, per gli ambiti di competenza, all'individuazione delle funzioni provinciali, diverse dalle fondamentali, da riallocare presso il livello istituzionale più adeguato, in coerenza con le indicazioni che erano state definite nell'Accordo tra Governo e Regioni, sancito nella Conferenza unificata l'11 settembre 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 56/2014, concernente l'individuazione delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino ai sensi del comma 89 dello stesso articolo e con quelle del D.P.C.M. 26 settembre 2014 recante “Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali”.

Regione Lombardia in attuazione del citato accordo con DGR del 19 settembre 2014, n. X/2386, costituiva l'Osservatorio regionale quale sede di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte di riallocazione. In tale sede venivano costituiti gruppi di lavoro tematici per valutare l'ambito delle funzioni fondamentali attribuite alle province e sono state svolte riflessioni sull'adeguatezza dell'attuale allocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, anche tenuto conto dell'iter parlamentare di esame e approvazione della legge di stabilità 2015.

Parallelamente si proseguiva ad implementare la relazione con la città metropolitana di Milano e ad analizzare anche la specifica condizione della Provincia di Sondrio, cui la legge Delrio riconosceva uno status funzionale speciale.

In considerazione di questa attività il progetto di legge regionale reca queste previsioni:

- con riferimento alle funzioni amministrative non fondamentali si prevede che le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca che vengono riallocate a livello regionale;
- con riferimento specifico alla città metropolitana di Milano è previsto che la Regione si impegni a conferire alla stessa ulteriori funzioni amministrative, con lo specifico obiettivo di valorizzare il suo ruolo istituzionale. E' previsto altresì

un regime transitorio, in attesa del futuro conferimento, che lascia in capo alla città metropolitana tutte le funzioni amministrative non fondamentali già conferite alla ex Provincia di Milano;

- con riferimento specifico alla Provincia di Sondrio la Regione “riconosce la specialità della Provincia di Sondrio in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con Paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche e idrografiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali”, nonché “forme particolari di autonomia nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ai sensi dell’articolo 1, comma 52, secondo periodo, della legge 56/2014”. Inoltre il progetto di legge conferisce alla provincia il compito di approvare il piano provinciale di gestione dei rifiuti, , previa verifica, da parte della Giunta regionale, di congruità con il programma regionale di gestione dei rifiuti e il piano provinciale delle cave. E’ previsto altresì un regime transitorio, in attesa del futuro conferimento, che lascia in capo alla Provincia tutte le funzioni amministrative non fondamentali già conferite;

Il progetto di legge contiene poi alcune importanti disposizioni organizzative e finanziarie e precisamente:

- la previsione dell’avvalimento del personale delle province, per lo svolgimento delle funzioni che vengono nuovamente riallocate a livello regionale che, alla data di entrata in vigore della legge 56/2014, svolgeva le medesime funzioni;
- la cessazione dei trasferimenti alla Province con riferimento alle funzioni che vengono riallocate a livello regionale;

Rispetto al progetto di legge descritto venerdì 23 gennaio 2015 si è svolto, un momento di approfondimento, cui ha partecipato anche Éupolis Lombardia. Durante questo momento sono emerse alcune principali questioni connesse all’approvazione del progetto di legge e da approfondire. In particolare le seguenti:

- tema delle risorse delle funzioni provinciali: definizione delle risorse necessarie a finanziare le funzioni che resteranno alle Province e per le quali RL trasferiva annualmente risorse attraverso la fiscalizzazione;
- tema delle risorse e dell’organizzazione regionale per l’esercizio delle funzioni riallocate a livello regionale (agricoltura, foreste, caccia e pesca);
- tema della Provincia di Sondrio: definizione delle ulteriori norme attuative per definire e rendere attuabile la specificità della Provincia montana di Sondrio;
- tema dell’individuazione dei riferimenti specifici per l’iter consiliare del PDL, per garantire unitarietà nella interlocuzione con le commissioni.

L’istituzionalizzazione della città metropolitana

Parallelamente ha preso avvio il processo di definitiva istituzionalizzazione della città metropolitana. Il legislatore considera le città metropolitane quali enti territoriali di area vasta con le seguenti funzioni:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un 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;

- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) 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 di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Inoltre viene ipotizzato nella legge nazionale un arricchimento delle competenze della città metropolitana che può essere determinato attraverso:

- le ulteriori attribuzioni di competenze derivanti da Stato e Regioni, ciascuno per le proprie competenze, che possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione;
- le competenze delegate dai comuni del territorio di riferimento.

La normativa si completa con la disciplina degli organi politici e con la perimetrazione della città metropolitana.

La città metropolitana e le nuove elezioni: il quadro tempistico.

Di seguito si riporta sinteticamente il quadro del sistema elettivo delle Città metropolitane dal quale è deducibile il nuovo sistema di governo (rappresentanza di secondo livello) delineato dalla Legge Delrio e i tempi di rinnovo degli organi politici.

Tabella n.2 - Tempistiche di rinnovo degli organi

Atto	Dettagli	Tempistiche
elezioni del consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo, e si insediano il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.	Il sindaco metropolitano e' di diritto il sindaco del comune capoluogo. Il consiglio metropolitano e' composto dal sindaco metropolitano e da: a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.	entro il 12 ottobre 2014
la conferenza metropolitana approva lo statuto.	<i>In caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015 si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.</i>	entro il 31 dicembre 2014
le città metropolitane subentrano alle province omonime		dal 1 gennaio 2015

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Rispetto al sistema elettivo la Delrio prevede la possibile alternativa dell'elezione diretta, individuando alcune soluzioni specifiche: *“lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. E' inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico”*.

L'elezione del Consiglio metropolitano di Milano si è svolta domenica 28 settembre 2014.

Il ruolo regionale nel processo di istituzionalizzazione della città metropolitana

Va evidenziato che la legge non prevede in modo esplicito un coinvolgimento della Regione del procedimento di approvazione dello Statuto della città metropolitana. Ciò nonostante Regione, in considerazione dell'indubbia inerenza di alcune funzioni fondamentali attribuite dalla legge nazionale Delrio agli ambiti di legislazione regionale, ha ritenuto opportuno istituire un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle Direzioni Centrali e Generali, degli enti del sistema regionale, incaricati di individuare i temi di intervento regionali.

Il Decreto n. 6675 del 1 luglio 2014 ha convocato la prima riunione del gruppo di lavoro per il 18 luglio 2014 per avviare i lavori di presidio del procedimento di approvazione dello Statuto della città metropolitana.

Éupolis Lombardia fa parte del gruppo di lavoro che segue o presenziando o dando lettura dei lavori.

Tra le decisioni assunte – nella terza riunione – Regione Lombardia, Comune di Milano e Provincia di Milano (i cui organi Presidente e Giunta sussistono prorogati sino al 31 dicembre 2014), *“concordano di alimentare un tavolo politico e gruppi di lavoro tecnici per la più funzionale determinazione dei contenuti effettivi delle funzioni fondamentali - proprie ed ereditate dalla Provincia - della Città Metropolitana per agevolare la stesura dello statuto della C.M. e la revisione della normativa regionale e degli atti di programmazione settoriale, ciò al fine di evitare sovrapposizioni ed eventuali conflitti interpretativi e/o di competenza che rallentino il processo di assunzione in carico delle funzioni della C.M.”*. I gruppi di lavoro previsti sono i seguenti:

- Governo del territorio e Urbanistica
- Trasporto pubblico locale e viabilità
- Reti e servizi (ATO per il servizio idrico, ATEM per la distribuzione del gas naturale, rifiuti)
- Sviluppo economico e Sociale

Nella tabella n. 3 che segue, a conclusione dei primi documenti pervenuti a Éupolis Lombardia si è proceduto ad una sintesi degli esiti deducibili dai report inviati dai singoli gruppi di lavoro (Allegato 9).

Tabella n. 3 - Sintesi esiti lavoro gruppi regionali			
AMBITI	PRESENTI REGIONE	ALTRI PRESENTI	Esiti
Governo del territorio e Urbanistica	Dadone (coordinatore) DG Territorio; Di Mauro DG Ambiente (aree protette); Biancardi DG Territorio, Urbanistica e Difesa del suolo Morana DG CASA (per ERP) Marforio (sicurezza e protezione civile), DG Sicurezza, Protezione Civile e Immigrazione Bleynat UO Coordinamento STER	ALBERTO FOSSATI	<p>Necessità di garantire la continuità delle funzioni amministrative:</p> <ul style="list-style-type: none"> - efficacia del PTCP, espressione del parere della CM sui PGT: la l. 56/2014 sembra assicurare la continuità amministrativa, prevedendo il subentro della CM alle funzioni della Provincia; - validità dei Documenti di Piano dei PGT: da verificare la norma al riguardo nel PdL Consumo di suolo; - funzionamento del Parco Agricolo Sud Milano: a seguito dell'abolizione della Provincia alcuni organi di governance del Parco non sono più previsti dalle norme. <p>Individuazione delle funzioni di interesse metropolitano e definizione della natura e del modello del Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana (nel seguito per brevità PTM)</p> <p>Coerenza della governance complessiva del sistema della pianificazione: rapporto tra PTM e PTR, PTR, PTR, PTR, PTR dei parchi, PGT, PTCP delle altre province, piani di settore; in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definizione dei rapporti del PTM con il vigente PTR: conferma dell'espressione di parere regionale, cogente rispetto agli obiettivi prioritari di interesse regionale o sovraregionale, ai sensi art. 20 comma 4 l.r. 12/05 - funzione del PTM (in quanto piano "generale") di coordinamento/assorbimento dei piani di settore - complesso rapporto con la pianificazione delle aree protette.
Trasporto pubblico locale e viabilità	Aldo Colombo, Roberto Laffi, Irene Galimberti, Alessandra Cingoli, Paola Campolieti (D.G. Infrastrutture e Mobilità); Fabrizio Cristalli (D.G. Sicurezza, Protezione civile e Immigrazione); Silvana Elena Mantegazza (Presidenza – Coordinamento Ster);	Provincia di Milano: Emilio De Vita; Marco Dalero; Mario Belloni. Comune di Milano: Alessia Pagano Anci: Jonathan	<p>AGENZIE TPL: Sono state analizzate le funzioni di cui agli artt. 4 e 6 della l.r. n. 6/2012 conferite dalla Regione a Province e Comuni in materia di trasporto pubblico locale. In generale è stata evidenziata la difficoltà di ricondurre alle funzioni della città metropolitana e delle province - di cui agli artt. 44 e 85 della L. n. 56/2014 - alcune funzioni più complesse della l.r. n. 6/12. Sono emerse criticità anche rispetto al rapporto tra le nuove funzioni della Città metropolitana e la competenza dei comuni all'approvazione dei PUM e PUT. Non è chiaro difatti se la Città metropolitana svolgerà un ruolo di coordinamento o approverà essa stessa un piano sovracomunale per tutta l'area interessata.</p> <p>VIABILITÀ: E' necessario approfondire quali siano i temi interessati dall'attuazione</p>

		Monti.	della l. n. 56/2014, con particolare riferimento alla pianificazione; ai rapporti con la Provincia di Monza e della Brianza. In generale l'orientamento di Regione è volto al mantenimento dell'attuale assetto gestionale delle strade provinciali. E' stato prodotto un prospetto ricognitivo delle funzioni.
Reti e servizi	Di Mauro (coordinatore), DG Ambiente; ARPA; Bleynat UO Coordinamento STER	PAOLO SABBIONI	<p>Necessità di garantire la continuità delle funzioni amministrative svolte dalla provincia, individuando i servizi essenziali che devono essere garantiti a cittadini e imprese e al fine di tutelare la qualità ambientale.</p> <p>Forti criticità nella situazione contingente della provincia di Milano, sia a livello generale sia nella condizione ordinaria delle attività a fronte del mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato dedicati allo svolgimento delle funzioni in materia di ambiente (50% del personale a tempo determinato). E' necessario nel percorso di costituzione della CM, gestire il transitorio e individuare le risorse umane necessarie. La legge di Stabilità impone forti limitazioni alle Province, nell'assunzione di personale e nell'affidamento di incarichi; tali limiti imposti alla Provincia potrebbero essere in parte ovviati dalle possibilità operative ammesse invece per i comuni.</p> <p>Elementi da inserire nella legge regionale di riordino di fine anno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - competenze autorizzatorie e relative alle valutazioni ambientale, che appare opportuno conservare allo medesimo livello, vengono trattate in analogia alle scelte di riordino delle funzioni provinciali, rilevando l'esigenza di un presidio territoriale; - attività di controllo e sanzionatorie da valutare la possibilità di razionalizzazione; - pianificazione rifiuti a livello provinciale appare svuotata di contenuti peculiari e può in tal senso essere utilmente sostituita da una relazione annuale di aggiornamento relativamente al territorio di riferimento; - si evidenzia l'opportunità di semplificare gli adempimenti in tema di bonifiche (ad es: certificazione di avvenuta bonifica) - viene previsto l'ATO Città Metropolitana, valutando un adeguato transitorio
Sviluppo economico e Sociale	Montaletti ARIFL (mercato del lavoro); DG Commercio (promozione turistica, GSV, ludopatie) DG Territorio (ludopatie) Cipollini DG Istruzione		<p>DG Commercio segnala il lavoro di aggiornamento della legge 15/2007, in cui si prevede mantenimento delle funzioni delle province sul turismo; è poi prevista una riforma della materia che incide significativamente sugli attuali assetti di competenza, così come anticipato dalle proposte di riallocazione presentate.</p> <p>DG Famiglia evidenzia il rilievo della competenza sulle funzioni connesse ai disabili sensoriali e trasporto disabili. Ritiene utile il coinvolgimento in uno specifico tavolo.</p>

	<p>Daverio DG Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato (organizzazione del mercato del lavoro e servizi per il lavoro, come quello relativo alla Riforma del Sistema Sanitario e Sociale)</p> <p>DG attività produttive, ricerca e innovazione</p> <p>Bleynat, UO Coordinamento STER</p>	<p>DG IFL riporta il lavoro già svolto sulle proposte di riallocazione in materia di lavoro (riallocazione in Regione), istruzione e offerta formativa (conferma alle Province); la stessa posizione sarà confermata anche per la CM. Il Direttore Dainotti chiede di avere ulteriori elementi sulla formazione professionale, su cui si segnala l'intenzione di mantenere la funzione in capo a province.</p> <p>DG APRI segnala che la funzione sull'albo delle cooperative sociali è già stata riallocata su CCIAA: al riguardo il Direttore Dainotti evidenzia come una norma transitoria avrebbe evitato conflitti di competenze e sia pertanto sempre necessario prevedere anche negli altri settori opportune norme transitorie. Sulle restanti funzioni l'assessore ha in corso un confronto con il SSR Nava, al cui esito saranno resi aggiornamenti. Punti di contatto con le competenze della CM possono riguardare gli accordi di competitività e saranno approfonditi.</p>
--	---	---

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

**Analisi problematiche inerenti lo Statuto della
città metropolitana di Milano
Report ragionato di analisi Éupolis Lombardia
15 gennaio 2015**

1. Inquadramento istituzionale e relazioni legislative

Lo Statuto della città metropolitana di Milano è stato approvato definitivamente il 22 dicembre 2014, e pubblicato nel BURL il 7 gennaio 2014. Parallelamente la Giunta Regionale ha approvato una proposta di pdl per il riordino istituzionale che, tra l'altro, prevede il mantenimento in capo alle Province di tutte le funzioni già delegate salvo che per le materie dell'agricoltura, foreste, caccia e pesca che vengono riallocate in capo alla Regione Lombardia. Queste stesse materie rimangono tuttavia in capo alla città metropolitana di Milano e alla provincia di Sondrio.

La città metropolitana ha già rivendicato un proprio ruolo nella partita, chiedendo di partecipare ai lavori dell'Osservatorio regionale in materia di attuazione della legge n. 56 del 2014 (cd. Delrio).

La tipologia di processo che riguarda la città metropolitana si caratterizza rispetto a quelli istituzionali ordinari perché si sviluppa nelle esperienze concrete attraverso un riconoscimento delle relazioni urbane insistenti in un dato territorio. Questo dimostra che non è sufficiente un approccio normativo per supportare il percorso evolutivo della città metropolitana. Occorre un'idea attiva di governo metropolitano. E' necessario quindi affiancare alle previsioni di legge un'idea attiva di governo, che valorizzi gli strumenti di partecipazione a supporto della costruzione della città metropolitana, valorizzando le diverse identità e le diverse progettualità che compongono l'area metropolitana.

Dal punto di vista metodologico devono essere individuate alcune regole di processo:

- progressività del percorso istitutivo;
- cooperazione e coordinamento;
- monitoraggio degli esiti parziali ed adattamento evolutivo.

Punti di attenzione

a. Sviluppi normativi e progressivo dettaglio della normativa

L'insieme delle funzioni attribuite alla città metropolitana risulta "mobile". La L. 56/2014 ha avviato un processo di riforma che è destinato a svilupparsi e ad essere corretto, attraverso una serie di provvedimenti assunti a diversi livelli e con varie fonti (Costituzionale, statale ordinaria, regionale). Per questo motivo risulta essenziale una riflessione sulle specifiche relazioni esistenti tra lo Statuto e le fonti legislative chiamate a disciplinare i necessari interventi di adeguamento delle norme esistenti rispetto alla presenza di un nuovo soggetto istituzionale. In questo senso appare indispensabile un lavoro di specificazione, a partire dalla predisposizione dello Statuto, che richiede un'attività tecnica e una concertazione politico-amministrativa. Nel dettaglio il lavoro di analisi deve ricomprendere:

- una analisi del rapporto tra la legge Delrio, l'attuale pdl regionale attuativo (che come tale ha ancora margini di modifica);

- la definizione delle linee generali della relazione istituzionale tra Regione Lombardia e la Città metropolitana: in particolare è necessario verificare a livello tecnico (oltre che politico) la percorribilità, e il relativo impatto (ad esempio in termini di politica regionale complessiva in materia di trasporti) di una opzione regolativa che accentua il ruolo della Città metropolitana attraverso il riconoscimento di deleghe specifiche e della alternativa interpretazione restrittiva e di adesione pedissequa alle norme nazionali.
- b. Tema delle risorse finanziarie e organizzative.

La città metropolitana di Milano eredita le risorse della Provincia di Milano. L'attuale Sindaco della città metropolitana ha denunciato in una recente intervista sul Corriere della Sera (La Grande Milano nasce sui debiti Così è una Ferrari senza benzina, 19 dicembre 2014) che *“La città metropolitana dovrebbe ereditare le competenze e i beni della Provincia avendo però un progetto ben più ampio di sviluppo economico e sociale. (...)”*, e che inoltre eredita *“25,2 milioni di debito di cassa e un saldo finanziario complessivo negativo di quasi cento milioni, il non rispetto del patto di stabilità con una penalizzazione senza precedenti”*. Dal punto di vista del personale precario uno dei nodi drammaticamente più contingenti è quello dei contratti in scadenza al 31 dicembre 2014, attualmente e temporaneamente prorogati dall'ex Presidente della Provincia e riguarda l'assorbimento degli stessi da parte del nuovo soggetto istituzionale.

La complessità della situazione di risorse materiali e personali necessita di un'analisi tecnica e un supporto al piano organizzativo del nuovo soggetto istituzionale. Sul punto incide profondamente la attuale normativa statale, principalmente contenuta nella Legge di stabilità 2015 (vedi Tabella n. 1).

In data 22 dicembre 2014 la Conferenza metropolitana milanese ha adottato una mozione nella quale esprime la propria preoccupazione circa gli effetti della Stabilità 2015 sullo sviluppo del processo istituzionale. In particolare evidenziando i principali problemi che la riguardano: (i) futuro occupazionale personale della ex Provincia di Milano; (ii) rinnovo dei contratti dei precari; (iii) deroga rispetto al Patto di stabilità al fine di evitare sanzioni da mancato rispetto.

Sul personale il Presidente dell'Upi, l'Unione delle Province italiane, Alessandro Pastacci, aveva spedito una lettera al ministro Madia, per chiedere un intervento immediato in merito alla ricollocazione del personale delle Province e della Città metropolitane dichiarato in soprannumero. In particolare Pastacci evidenziava: *“Siamo tutti impegnati in una intensa attività di collaborazione per consentire alle pubbliche amministrazioni di assorbire i circa 20.000 dipendenti delle Province che, secondo quanto stabilito dalla legge di Stabilità, dovranno essere dichiarati in soprannumero nei nostri enti. È un obiettivo impegnativo, che, perché sia pienamente raggiunto, ha bisogno di indicazioni certe da parte del Governo a tutte le amministrazioni statali e territoriali, altrimenti non sarà possibile garantire il futuro lavorativo e professionale di persone che sono e devono essere considerate una risorsa preziosa per il Paese”*. Il 22 gennaio 2015 con un tweet il Ministro Madia scrive: *Mobilità sbloccata: 1.071 dipendenti pubblici verso gli uffici giudiziari, dove c'era carenza di personale. Priorità a quelli delle Province.*

Tabella n. 4 - Sintesi delle norme rilevanti della Stabilità 2015

Legge di stabilità e città metropolitane: norme rilevanti
<p>Comma 418: Viene individuato il contributo triennale posto in capo a Province e Città metropolitane al risanamento della finanza pubblica. Il decreto di riparto deve essere emanato entro il 15.2.2015.</p> <p><i>“Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017”.</i></p> <p>Comma 421: si prevede che, con decorrenza 1^a gennaio, gli enti dovranno ridefinire la dotazione organica degli enti in riduzione del 50% della spesa relativa al personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge Delrio nel caso di Province, e del 30% nel caso delle Città metropolitane o delle province montane (Sondrio).</p> <p>Entro fine gennaio 2015 l'ente può deliberare una riduzione superiore. Secondo come indicato nella circolare 4/2014 del ministro per la semplificazione, il personale soprannumerario non ha individuazione nominativa.</p> <p>Comma 422: entro il 30 marzo 2015 deve poi essere individuato, a seguito delle procedure indicate dagli osservatori di cui all'art. 1, comma 91 della legge 56/14, il personale che resta assegnato agli enti e quello invece da destinare alla mobilità. La mobilità decorre dunque dal 1^a aprile 2015.</p> <p>Comma 423: si prevede che società in house statali lavorino su piani di riassetto complessivo di Province e Città Metropolitane, e a tal fine vengono stanziati 2 milioni di euro per il 2015 e 3 milioni per il 2016; si prevede l'utilizzo di strumenti informatici per accelerare la ricollocazione del personale, con priorità verso le Regioni e gli enti locali, e poi in via subordinata verso le amministrazioni statali.</p> <p>Comma 424/425: si prevede che le regioni e gli enti locali destinino prioritariamente al personale delle Province e Città metropolitane soprannumerario in mobilità gli spazi assunzionali previsti, fatti salvi i vincitori di concorso in graduatoria vigente. Il comma 425 prevede altresì l'avvio di un processo di ricognizione dei posti liberi nelle amministrazioni statali da poter destinare alla ricollocazione del personale soprannumerario in mobilità delle Province e Città Metropolitane.</p> <p>Il criterio è sempre quello relativo agli spazi assunzionali consentiti per gli anni 2014 e 2015, e sempre fatte salve le assunzioni per i vincitori di concorso. Viene data priorità alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari.</p> <p>Comma 426: è prorogata al 31.12.2018 la disciplina volta al superamento del precariato di cui al dl 101/2013, rispetto alla quale le PA possono bandire concorsi per assunzioni a tempo indeterminato per i titolari dei contratti a tempo determinato con caratteristiche di continuità.</p> <p>Comma 427: si specifica che fino a conclusione del processo di mobilità, il personale interessato resta in servizio presso le Province e le Città metropolitane, con possibilità per le regioni e gli enti locali di avvalersene mediante apposita convenzione con onere a carico dell'ente utilizzatore.</p> <p>Comma 467: sono previsti 50 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016, da escludere dal patto per Province e Città metropolitane per interventi di edilizia scolastica.</p> <p>Comma 479: Possibile regionalizzazione del patto di stabilità secondo le modalità indicate nei commi da 480 a 482</p> <p><i>“Le regioni di cui al comma 478 possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i loro saldi obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della regione ovvero dell'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali in termini di cassa della regione stessa”</i></p>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia

- Relazioni istituzionali

La *governance* territoriale della nuova istituzione non può non tenere conto della necessità di affiancare all'esercizio dei poteri amministrativi direttamente attribuiti forme e modalità attraverso cui realizzare “governo per accordi” tra una molteplicità di attori

posizionati alle diverse scale, avente per oggetto un'ampia varietà di temi e progetti (es. TPL, grandi infrastrutture, servizi socio-sanitari, inquinamento, acque, ecc.).

- Confronto con altre realtà metropolitane europee

L'analisi comparata con le altre realtà metropolitane europee mostra la rilevanza demografica della regione urbana milanese. I dati comparati:

Milano regione urbana: 8 milioni di abitanti

Le Gran Paris: 12 milioni di abitanti

Madrid: 5,5 milioni di abitanti

Roma: 3,9 milioni di abitanti

Livello di intervento: legislativo/politico/tecnico.

Opportuno un confronto con realtà metropolitane europee, dove convivono sia il livello regionale che al CM

2. Organi e funzionamento della città metropolitana

Per quanto riguarda gli organi di governo nello Statuto sono previsti: il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il Sindaco è attualmente coincidente con il Sindaco del comune di Milano.

Non c'è un esecutivo formalmente costituito nella forma della Giunta. Tuttavia è prevista la figura dei consiglieri delegati cui il Sindaco può conferire responsabilità per settori organici.

Punti di attenzione: Rilevanza delle responsabilità amministrative e dei referenti.

Livello di intervento: amministrativo/politico.

3. Elezione diretta e zone omogenee

Lo Statuto ha scelto come opzione quella della elezione diretta con la conseguenza di prevedere l'articolazione dell'area metropolitana in **zone omogenee**. E' previsto **una intesa con la Regione**, precedente alla delibera, assunta a maggioranza, del Consiglio metropolitano.

Punti di attenzione: Coerenza delle aree nelle quali si articolano le politiche metropolitane, relazione con presenza di forme collaborative più o meno intense (vedi GAO), definizione ruolo regionale. Vista approfondita dell'attuale funzionamento della CM (profilo economico, di assetto delle infrastrutture, ecc.) e confronto con i possibili assetti istituzionali.

Livello di intervento: tecnico/politico.

4. Relazione con altri soggetti istituzionali

Su questo tema possono essere individuate alcune problematiche. Lo Statuto prevede la possibilità di accordi tra la città metropolitana e le forme collaborative presenti nel relativo territorio. E' prevista altresì la possibilità di accordi con comuni fuori dal confine metropolitano e con la Regione.

Punti di attenzione: gestione e ottimizzazione delle attuali forme collaborative e, in particolare, dei processi GAO, continuità delle relazioni politico/amministrative con la Regione.

Livello di intervento: tecnico/politico.

5. Adesioni di altri comuni

In prima istituzionalizzazione la perimetrazione della città metropolitana di Milano coincide con quella della Provincia. Rimangono possibili adesioni e recessi che non comportano modifica dello Statuto.

Punti di attenzione: esistono già processi di adesione avviati e che riguardano comuni interessati a unirsi al progetto metropolitano. Esigenze politiche di riproposizione del procedimento di adesione. Approfondimento sugli assetti territoriali, economici, infrastrutturali della CM attuale e relazioni ottimali con comuni ai margini.

Livello di intervento: politico/tecnico.

6. Pianificazione territoriale

In attuazione della normativa nazionale è previsto, oltre al livello della pianificazione strategica, la pianificazione territoriale. Il piano territoriale di coordinamento è adottato in coerenza con la pianificazione strategica e la legislazione sul governo del territorio.

Punti di attenzione: contenuti del piano strategico. Interesse reciproco a definire forma, obiettivi, risorse afferenti al piano strategico e relazione con strumenti regionali sovraordinati (PRS, altro?). Confronto tra piano strategico e attuale piano territoriale di coordinamento (PTCP), coerenza ed eventuale adeguamento della legislazione regionale sul governo del territorio.

Livello di intervento: legislativo/tecnico.

7. Funzioni della città metropolitana: in generale

Sono previste in capo alla città metropolitana funzioni fondamentali, delegate da Stato o Regione e delegate dai comuni.

Punti di attenzione: chiarire la natura della delega comunale (tipo GAO o Comunità montana?) in coerenza con la riserva di legge.

Livello di intervento: legislativo.

8. Funzioni della città metropolitana: governo del territorio e ambiente

Lo Statuto prevede che città metropolitana svolga funzioni in materia di territorio e beni paesaggistici, già di spettanza provinciale ed esercita la funzione di ente gestore del Parco Agricolo Sud Milano.

Punti di attenzione: verificare l'effettiva ampiezza della competenza in materia in relazione alla ripartizione di competenze legislative e amministrative e in particolare la natura del ruolo di ente gestore del Parco. In materia di ambiente esiste un parallelismo con la funzione già attribuita alle Province. Con riferimento alla competenza in materia di rifiuti andrà verificata l'effettiva responsabilità di città metropolitana e comuni.

Livello di intervento: legislativo/politico.

9. Funzioni della città metropolitana: mobilità

La città metropolitana svolge funzioni in materia di pianificazione della rete viaria ed esercita compiti di programmazione, manutenzione, controllo, comprensiva della classificazione delle strade.

Punti di attenzione: verificare l'effettiva ampiezza della competenza in materia in relazione alla ripartizione di competenze legislative e amministrative (la classificazione non è competenza della città metropolitana).

Livello di intervento: legislativo/politico.

10. Funzioni della città metropolitana: trasporto

La città metropolitana svolge funzioni in materia di pianificazione della rete e dei servizi del tpl, anche mediante deleghe che gli sono conferite dai comuni. Opera attraverso un'apposita agenzia per il tpl, competente ai sensi della normativa nazionale e regionale.

Punti di attenzione: verificare l'effettiva ampiezza della competenza in materia in relazione alla ripartizione di competenze legislative e amministrative, anche in relazione alle deleghe comunali, verificare necessità di adeguamento della normativa regionale in materia con la disciplina specifica delle agenzie per il tpl metropolitana e della provincia di Sondrio.

Livello di intervento: legislativo/politico.

11. Funzioni della città metropolitana: promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale

La città metropolitana promuove lo sviluppo economico e sociale attraverso una serie di compiti che lo Statuto gli riconosce.

Punti di attenzione: verificare l'effettiva ampiezza della competenza in materia in relazione alla ripartizione di competenze legislative e amministrative. Interesse reciproco a definire forma, obiettivi, risorse afferenti al piano strategico e relazione con strumenti regionali sovraordinati (PRS, altro?).

Livello di intervento: legislativo/politico.

12. Funzioni della città metropolitana: servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano

Lo Statuto prevede che sono servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano i servizi a rilevanza economica compresi i rifiuti.

Punti di attenzione: verificare l'effettiva ampiezza della competenza in materia in relazione alla ripartizione di competenze legislative e amministrative e in particolare la riconducibilità della gestione di servizi di spettanza comunale.

Livello di intervento: legislativo/politico.

13. Temi tecnici generali

Data room sulla CM. Chi vi contribuisce (necessario coinvolgimento PIM, Comune di Milano, Università, Assolombarda, altri). Ripresa dei documenti più significativi già disponibili. Rappresentazione evidenze politiche e tecniche che correlano politiche regionali con istituzionalizzazione e funzionamento della CM.

La perimetrazione della città metropolitana di Milano: il caso di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate.

In fase di avvio dei processi di istituzionalizzazione della città metropolitana è prevista la coincidenza territoriale tra città metropolitana e provincia che va a sostituire (*“l'territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima”*). Tale soluzione uniformante è evidentemente ispirata ad una volontà di accelerare i processi, impedendo che questi trovino degli ulteriori ostacoli nella fase di eventuale contrattazione intercomunale sulla perimetrazione territoriale. La legge peraltro apre a variazioni di iniziativa comunale : *“ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma,*

della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione”.

Nel caso milanese si è registrata la richiesta di adesione di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate, che rappresenta l'occasione per valutare un possibile adeguamento della perimetrazione territoriale della città metropolitana di Milano. Éupolis Lombardia è stata chiamata a valutare la fattibilità in termini scientifici dell'adesione dei tre comuni al territorio della città di Milano, con verifica in particolare degli impatti della variazione sia su quest'ultimo che sulle province di origine ed ancora sulle politiche di *governance* regionale (Allegato 10).

Ulteriori adesioni alla città metropolitana: il tema dei criteri metodologici. Il documento Éupolis Lombardia 5 febbraio 2015

Successivamente alle richieste di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate, in relazione alle quali Éupolis Lombardia ha fornito un supporto di tipo istruttorio volto a verificare la fattibilità della adesione alla Città metropolitana, sono pervenute nuove richieste valutative ed in particolare l'Istituto ha avviato l'analisi della situazione di Vigevano, che è una di queste realtà comunali che ha tale manifestato l'interesse.

E' proprio a partire dal confronto tra le peculiarità della richiesta di Vigevano rispetto a quella di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate che si è reso necessario un momento di riflessione specifico sullo studio e analisi di una possibile griglia di criteri metodologici finalizzati alla valutazione delle richieste di adesione dei comuni lombardi alla città metropolitana di Milano.

Il documento (Allegato 11) “Proposta di criteri/metodologia per l'impostazione dell'istruttoria tecnica delle richieste di adesione alla Città metropolitana” contiene una proposta metodologica per l'istruttoria tecnica delle richieste di adesione alla Città metropolitana e fa il punto sulle tematiche di merito ad essa correlate. In particolare evidenzia il tipo di istanze finora espresse, le metodologie disponibili e le implicazioni per Regione Lombardia. Tale documento è stato oggetto di uno specifico incontro/confronto con il Sottosegretario Giulio Gallera in data 5 febbraio 2015.

In particolare Éupolis Lombardia, nel corso dell'incontro, ha evidenziato alcuni fondamentali elementi da valutare ai fini di una corretta metodologia di analisi delle istanze comunali di adesione alla città metropolitana:

- **questione della peculiarità della città metropolitana di Milano:** non si può non evidenziare che l'opzione normativa della legge Delrio, che prevede coincidenza tra il perimetro territoriale provinciale e quello della città metropolitana è eccessivamente rigida rispetto alla realtà milanese per la quale si può parlare – differentemente che

negli altri casi italiani – di regione urbana, con conseguente necessità di valutare con favore un allargamento dell'area metropolitana;

- **questione procedurale:** ai fini della valutazione dell'adesione si segue un procedimento - art. 133 variazione dei confini provinciali – che fa riferimento a una realtà diversa da quella della città metropolitana. In tal senso si può evidenziare la differenza tra una semplice variazione del confine territoriale, quale poteva riconoscersi nell'adesione di un comune a una provincia e l'adesione a un progetto di politiche integrale, quale è la città metropolitana;
- **questione della diversa natura delle istanze di adesione:** alla luce delle istanze pervenute Éupolis Lombardia ha classificato due tipologie di istanze: (i) riconoscimento istituzionale di un contesto territoriale “de facto” (es.: Saronno) e (ii) istanza di carattere progettuale pur sostenuta da evidenze territoriali (es.: Vigevano). Questa duplice classificazione consentirebbe di valutare anche argomenti che sostengono l'istanza di adesione che non sono riconducibili solo a evidenze esistenti, ma a oggettive possibilità di reciproco sviluppo dal buon esito del processo adesivo.

Ciò considerato Éupolis Lombardia ha rappresentato la metodologia nella definizione dei criteri di valutazione delle istanze pervenute, definita attraverso una puntuale analisi delle esperienze casistiche maturate in altre realtà metropolitane dalle quali poteva dedursi un quadro degli argomenti a supporto del processo adesivo che considera tanto criteri oggettivi e rigidi quanto parametri descrittivi di contesto e elementi progettuali.

Nella tabella che segue si rappresenta sinteticamente una classificazione di entrambi.

Tabella n. 5 - Schema di classificazione criteri metodologici

Evidenze territoriali	
Impatto demografico sulla Provincia di appartenenza	Dati
Continuità infrastrutturale	Comunanza di sistemi di collegamento (es. sistemi aeroportuali, ferroviari) e/o specializzazione infrastrutturale
Adesione al progetto attori del territorio	Coinvolgimento attori sul territorio.
Parametri valutativi	
Continuum territoriale	Contiguità di insediamenti urbani e produttivi tali da definire una circoscrizione omogenea.
Continuità storico-culturale	Preesistenza di relazioni storico/culturali con l'area milanese più forti di quelle esistenti con la Provincia di provenienza
Continuità economico-professionale	I comuni hanno una esigenza di fruizione condivisa di servizi generali essenziali per la vita sociale, in quanto gli interessi di riferimento travalicano i perimetri comunali
Elementi progettuali	
Possibilità di evoluzione del modello di gestione dei territori	contributo effettivo all'implementazione del ruolo delle città nel processo di creazione della ricchezza e nella definizione di nuovi modelli di gestione dei territori.
Argomento sviluppo economico d'area	Contributo effettivo all'espansione dell'area vasta.
Maggiori risorse-capacità attrattiva	Contributo positivo all'attrazione delle risorse d'area

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Allegati **Disponibili su supporto magnetico**

Allegato 1: Documento “Attuazione legge n. 56/14 (Delrio): primi esiti dei tavoli del coordinamento tecnico commissioni affari istituzionali e finanziari della conferenza presidenti”;

Allegato 2: Esempi report Incontri Direzioni Generali;

Allegato 3: Tabelle ricognizione funzioni amministrative conferite;

Allegato 4: Giurisprudenza costituzionale sulle materie di competenza regionale;

Allegato 5: Personale per provincia;

Allegato 6: Personale per Macrofunzione;

Allegato 7: Società partecipate;

Allegato 8: Analisi eventuali sovrapposizioni tra funzioni provinciali delegate in materie di competenza regionale e funzioni provinciali delegate in materie di competenza statale;

Allegato 9: Report Gruppi di Lavoro Città metropolitana

Allegato 10 Relazione Éupolis Lombardia;

Allegato 11: Proposta di criteri/metodologia per l'impostazione dell'istruttoria tecnica delle richieste di adesione alla Città metropolitana. Considerazioni Éupolis Lombardia. 5 Febbraio 2015

