



Éupolislombardia

LE ZONE OMOGENEE NEL SISTEMA ISTITUZIONALE MULTILIVELLO

ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE SULL'ALTO MILANESE

DICEMBRE 2016

Le attività sono state realizzate nell'ambito del progetto "Supporto tecnico-scientifico ai processi di riordino istituzionale e territoriale" (Codice IST16005) realizzato da Éupolis Lombardia su incarico della Regione Lombardia – Direzione Centrale Presidenza, UO Riforme istituzionali e riordino degli enti territoriali.

Gruppo di lavoro interistituzionale

Regione Lombardia: Luca Dainotti, Giampaolo Ioriatti, Marco Cerini, Monica Ciardiello, Luciano Defente, Cristina Dimasi, Silvia Lippi, Ferruccio Maruca

Éupolis Lombardia: Filippo Bongiovanni, Alberto Ceriani, Federica Signoretti

Città Metropolitana di Milano - Sede di Legnano: Maria Chiara Viscusi

Gruppo di ricerca

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani, Federica Signoretti

Politecnico di Milano - Dipartimento di Ingegneria Gestionale: Giuliano Noci, Michele Benedetti, Giulia Marchio, Claudio Russo, Luca Tangi

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

Prefazioni

Milano Città Metropolitana è una grande occasione non solo per Milano ma per la Lombardia: per questo, nonostante le difficoltà di un percorso ancor oggi contraddittorio e incerto, Regione Lombardia ha deciso di investire su questo nuovo livello istituzionale, approvando una specifica legge regionale, la l.r. 32/2015, ed impegnandosi attivamente per la sua attuazione.

Un aspetto qualificante della nuova realtà istituzionale è la sua articolazione in Zone Omogenee, nei termini previsti dalla l. 56/14 e confermati dall'art. 4 della precitata legge regionale che prevede - per la loro istituzione - la necessaria Intesa tra Regione Lombardia e la stessa Città Metropolitana.

Ebbene, con uno sforzo costruttivo e convergente, superando una iniziale fase interlocutoria, Regione e Città Metropolitana hanno recentemente perfezionato tale Intesa che consente ora di disporre di una delimitazione territoriale condivisa delle sette Zone Omogenee e di passare alla, non meno impegnativa, fase costitutiva ed attuativa.

Raggiungere l'intesa con Città Metropolitana non era un percorso scontato, ma abbiamo accettato la sfida, che abbiamo vinto, e abbiamo scommesso sull'evoluzione di Città Metropolitana, per ripensare l'organizzazione di questa importantissima parte del territorio lombardo.

Ed è in questa fase nuova che si apre che potrà essere particolarmente utile il lavoro di studio e ricerca che qui presentiamo.

Questo studio raccoglie il percorso sperimentale sviluppato nel corso del 2016 da Regione Lombardia con Éupolis Lombardia (e il Politecnico di Milano), in accordo con Città Metropolitana, su una Zona Omogenea - l'Alto Milanese - che presenta già una struttura embrionale idonea ad essere analizzata, sperimentata e magari sviluppata.

L'obiettivo è stato quello di indagare una realtà comunque significativa, sulla quale si sono sviluppati, negli anni, processi ed iniziative di raccordo ed integrazione territoriale, anche con lo scopo di individuare una matrice eventualmente replicabile nelle altre Zone Omogenee metropolitane.

In parallelo all'analisi della realtà esistente nell'area dell'Alto Milanese sono state coinvolte alcune Direzioni Generali di Regione Lombardia per attivare dei filoni operativi che coinvolgano tutti i Comuni della Zona, in aree di particolare interesse per le caratteristiche proprie di quel territorio.

Attraverso questionari, interviste e studio dei documenti economici programmatori istituzionali si è tentato di capire lo stato attuale delle relazioni tra le diverse

Amministrazioni Comunali e tra esse e gli altri livelli di governo, e successivamente di comprendere aspettative e cogliere indicazioni rispetto alle prospettive future.

Regione Lombardia si è impegnata in prima linea in questo studio perché ritiene di fondamentale importanza che le istituzioni che gravitano sullo stesso territorio trovino una vision condivisa della nuova Città Metropolitana, disegnando una organizzazione efficiente ed efficace che può supportare lo sviluppo sociale e territoriale.

Per questo sono lieta di offrire questo importante contributo tecnico-scientifico alla discussione che si apre ora in ambito metropolitano, ma che in realtà può trovare ricadute significative anche nel più ampio contesto regionale e nel confronto nazionale.

Viviana Beccalossi
Assessore Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana
Regione Lombardia

A partire dal Piano strategico, Città Metropolitana si propone di esercitare un ruolo innovativo in qualità di soggetto aggregatore, facilitatore e talvolta regista di processi complessi, caratterizzati dall'interazione tra una pluralità di attori e di risorse variamente posizionate. Si tratta di quei processi che fino ad oggi non hanno trovato idonei modelli di governance e adeguati processi decisionali.

Nella geografia degli attori che interessano Città Metropolitana i Comuni, organizzati attraverso le Zone Omogenee, costituiranno la rete dei soggetti protagonisti delle politiche di sviluppo metropolitano, con i quali saranno sviluppate - in una logica di partenariato - politiche e azioni secondo gli indirizzi del Piano strategico metropolitano e in raccordo con la programmazione regionale.

Nel complesso quadro dell'attuazione delle riforme istituzionali e nel tentativo di far nascere una nuova riconfigurazione territoriale, la Città Metropolitana di Milano si è impegnata a sviluppare un dibattito consapevole e informato con le comunità locali coinvolte. In questo senso il Piano strategico metropolitano ha individuato le vocazioni per ciascuna Zona Omogenea attraverso un approccio dal basso (nei cd. Tavoli territoriali) ed una progettualità condivisa dai territori.

Vogliamo credere che le Zone Omogenee potranno essere un importante nuovo aggregatore di forze comunali ed anche per questo è stata delineata nel Piano strategico metropolitano un'agenda di indirizzi generali per l'azione dei Comuni e delle Zone Omogenee.

Nelle più recenti esperienze la Città Metropolitana si è impegnata attivamente al partenariato ed ha iniziato ad investire sulle possibili sinergie con i Comuni. Ne è l'esempio "in corso" il bando periferie che ha visto il nostro Ente fra i candidati beneficiari dei finanziamenti statali grazie al lavoro di gruppo. Il progetto di candidatura ha voluto, infatti, dare risposte a diverse condizioni di fragilità sociale in una dimensione territoriale "ampia" integrando differenti linee d'azione ed articolandosi nella logica di *reti cooperative condivise* dalle rispettive aggregazioni territoriali, le Zone Omogenee.

La parola chiave è *collaborazione*, una modalità che i Comuni devono sperimentare sul campo, non come imposizione legislativa calata dall'alto, bensì come propria scelta verso un nuovo modello organizzativo che sia in grado di ottimizzare le risorse a disposizione.

Arianna Censi
Vice Sindaca
Città Metropolitana di Milano

Indice

INTRODUZIONE	9
CAPITOLO 1. OBIETTIVI E METODOLOGIA DEL PROGETTO	11
1.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	11
1.2. GLI OBIETTIVI PROGETTUALI	11
1.3. LA STRUTTURA DEL RAPPORTO.....	12
CAPITOLO 2. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE	15
2.1. I TREND INTERNAZIONALI E NAZIONALI	15
2.2. IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE	16
2.3. LA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020	17
CAPITOLO 3. LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO NELL'ASSETTO ISTITUZIONALE MULTILIVELLO	19
3.1. IL PERCORSO NORMATIVO VERSO LA LEGGE DELRIO	19
3.2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELRIO NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO.....	21
3.3. LA CONFIGURAZIONE ISTITUZIONALE MULTILIVELLO	22
CAPITOLO 4. LO SCENARIO ATTUATIVO NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO	25
4.1. IL CONTESTO METROPOLITANO E LE ZONE OMOGENEE	25
4.2. IL MODELLO DI GOVERNANCE.....	26
CAPITOLO 5. LE CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO DELL'ALTO MILANESE	31
5.1. L'ANALISI DEL CONTESTO DELL'ALTO MILANESE	31
5.2. L'ANALISI FINANZIARIA: AUTONOMIA FINANZIARIA, IMPOSITIVA E SALDO DI BILANCIO.....	50
5.3. L'ANALISI ECONOMICA: INTERNALIZZAZIONE ED ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI	54
CAPITOLO 6. LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE NELL'ALTO MILANESE	61
6.1. LA TENDENZA COMUNALE ALLE FORME DI ASSOCIAZIONISMO	61
6.2. IL MODELLO DI RACCORDO DEL PATTO PER L'ALTO MILANESE	66
CAPITOLO 7. IL FRAMEWORK DI ANALISI	71
7.1. L'APPROCCIO SISTEMICO.....	71
7.2. FASE A: SETTING.....	72
7.3. FASE B: DELIVERY	73
CAPITOLO 8. L'APPLICAZIONE DEL FRAMEWORK DI ANALISI AL TERRITORIO DELL'ALTO MILANESE	77
8.1. L'ONTOLOGIA DELLA ZONA OMOGENEA ALTO MILANESE.....	77
8.2. LA GESTIONE DEI SERVIZI DELLA ZONA OMOGENEA ALTO MILANESE.....	80
8.3. INDICAZIONI DI POLICY PER LO SVILUPPO DELLA ZONA OMOGENEA ALTO MILANESE	85

CAPITOLO 9. LA SPERIMENTAZIONE NELL'ALTO MILANESE DI POLITICHE RAPPRESENTATIVE...	89
9.1. LE CARATTERISTICHE DELLA SPERIMENTAZIONE.....	89
9.2. RIGENERAZIONE URBANA CON IL PROGETTO SUOLI.....	90
9.3. FORMAZIONE SPECIALISTICA DI PERSONALE DELLE POLIZIE LOCALI	91
9.4. MAPPATURA DEI SISTEMI INFORMATIVI E ANALISI DEI SUAP	92
CAPITOLO 10. INDICAZIONI DI POLICY PER LO SVILUPPO DELLE ZONE OMOGENEE NEL SISTEMA ISTITUZIONALE MULTILIVELLO.....	95
10.1. DERIVAZIONE DI ELEMENTI DI SISTEMA	95
10.2. INDICAZIONI DI POLICY A SUPPORTO DEI COMUNI	97
10.3. INDICAZIONI DI POLICY A SUPPORTO DELLE ZONE OMOGENEE	98
10.4. INDICAZIONI DI POLICY A SUPPORTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA	99
10.5. INDICAZIONI DI POLICY A SUPPORTO DI REGIONE LOMBARDIA	101
CAPITOLO 11. CONCLUSIONI E SVILUPPI FUTURI	103
APPENDICE METODOLOGICA.....	107
1. INTERVISTE REALIZZATE.....	107
2. DATI TERRITORIALI DELL'ALTO MILANESE	108
3. COLLABORAZIONI	118
4. ANALISI DEI DUP: METODOLOGIA E RISULTATI	121
BIBLIOGRAFIA	135
SITOGRAFIA	136

Introduzione

Il nostro Paese si trova oggi in un momento storico di transizione e messa in discussione della struttura amministrativa delle istituzioni. Dobbiamo interpretare questa situazione di contesto come un'opportunità per inaugurare una stagione di ridisegno degli assetti volto alla semplificazione della governance multilivello e a un necessario rafforzamento della capacità amministrativa, condizione essenziale per l'implementazione di politiche pubbliche moderne. Per cogliere a pieno questa opportunità è necessario affrontare la sfida di riprogettare le funzioni amministrative degli enti, individuando anche modelli amministrativi interconnessi e flessibili in funzione di singoli servizi.

Il presente progetto ha affrontato questa ambiziosa sfida agendo con un approccio rigoroso, coniugando approcci qualitativi e quantitativi.

In particolare il tema del ridisegno dell'assetto della governance e dell'organizzazione della Città Metropolitana di Milano, uno dei primari contesti urbani, nonché economici, italiani ed europei, è stato affrontato attraverso una sperimentazione nel territorio dell'Alto Milanese, oggi Zona Omogenea istituzionalizzata della Città Metropolitana di Milano.

Attraverso un'analisi verticale del complesso modello istituzionale, dove è stato ritagliato un ruolo da protagoniste alle Zone Omogenee, è stato possibile costruire un modello di analisi per rispondere alle esigenze di governance sovra-locale e inter-comunale.

L'applicazione del modello di analisi al contesto dell'Alto Milanese, ha consentito di fare emergere la presenza di peculiarità territoriali e relazioni funzionali tra Comuni e altri stakeholder, che rappresentano un patrimonio territoriale, il cui governo con processi appropriati, formalizzando una specifica Agenda di Zona Omogenea, contribuisce al raggiungimento di una governance multilivello più efficace.

Il progetto evidenzia che per affrontare la sfida di riprogettare le funzioni amministrative degli Enti locali, è necessario assumere i fattori di scala come guida per la riallocazione delle strutture di responsabilità e la revisione delle procedure di erogazione dei servizi pubblici di prossimità, profilando scenari, con spazi effettivi di sperimentazione, di gestione dei servizi a livello intercomunale - attraverso una gestione associata di servizi tra Comuni, con garanzia di sostenibilità e omogeneità - e a livello sovra-comunale, dove la Zona Omogenea può rappresentare il luogo più opportuno per azioni di confronto tra Comuni, definizione di obiettivi condivisi, ricerca di risorse e forme di confronto maggiormente strutturato con i livelli istituzionali superiori.

Il progetto contribuisce alla discussione in essere fornendo elementi oggettivi che possono rappresentare una strumentazione utile a supporto dei decisori politici nel percorso in atto di riassetto istituzionale di gestione ed erogazione dei servizi pubblici, individuando responsabilità e modelli di gestione operativi.

Il progetto lascia in eredità anche un approccio metodologico robusto che può essere esteso a ulteriori ambiti e meriterebbe un rilancio su scala nazionale, anche attraverso

confronti con altri contesti metropolitani, così da valorizzare gli sforzi profusi e promuovere una maggiore standardizzazione dei servizi pubblici.

Filippo Bongiovanni
Direttore Generale Éupolis Lombardia

Giuliano Noci
Prorettore Politecnico di Milano

Capitolo 1. Obiettivi e metodologia del progetto

1.1. Il contesto di riferimento

Le aree urbane concentrano quote significative della popolazione e del sistema produttivo: in Italia sono oggi oltre 42 milioni le persone che vivono in aree urbane, 22 milioni nelle 14 Città Metropolitane. La centralità di queste realtà all'interno del sistema istituzionale multilivello è confermata anche dal lungo percorso normativo che ha portato all'adozione della Legge Delrio (l. 56/2014, "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"), punto di snodo per la legittimazione e l'attuazione di questo nuovo ente.

La Legge Delrio tuttavia non rappresenta l'arrivo, ma il punto di partenza di un importante processo di riorganizzazione delle competenze istituzionali, dove risulta cruciale identificare e definire il ruolo dei differenti livelli istituzionali all'interno del complesso sistema di governance multilivello.

In particolare, la Legge Delrio introduce la possibilità di articolare il territorio metropolitano in Zone Omogenee, scenario recepito dalla Città Metropolitana di Milano che le individua come elemento di snodo.

1.2. Gli obiettivi progettuali

All'interno di tale contesto, il progetto di ricerca, realizzato da Éupolis Lombardia, in partnership con il Politecnico di Milano, su incarico di Regione Lombardia ha avuto l'obiettivo di studiare il ruolo istituzionale e operativo che possono esercitare le Zone Omogenee all'interno di un contesto di multilevel governance, analizzando in particolare:

- quale **modello di cooperazione** meglio si presta per rispondere alle esigenze dei differenti attori in questa logica multilivello;
- quali **politiche/funzioni** potrebbero essere oggetto di trasferimento alla Zona Omogenea da parte di Comuni, Città Metropolitana e Regione,

al fine di disegnare un possibile percorso di attuazione delle Zone Omogenee che sia in grado di massimizzare gli impatti positivi per tutti i portatori di interesse.

Da un punto di vista metodologico, il progetto ha previsto l'applicazione del modello di analisi all'area dell'Alto Milanese, caratterizzata da un percorso di collaborazione tra i Comuni del territorio che ha portato nel 2008 alla costituzione di una Conferenza dei sindaci nell'ambito del "Patto per l'Alto Milanese". Data l'esperienza positiva di collaborazione tra enti, l'Alto Milanese può quindi rappresentare un contesto fertile per la sperimentazione di un modello di cooperazione interistituzionale.

Lo studio di caso di modelli di governo di Zona Omogenea all'interno di una logica multilivello consente, infatti, di derivare considerazioni significative che possono essere messe a sistema su scala regionale per l'implementazione di ambiti ottimali di gestione dei servizi pubblici, evidenziando il contributo che i differenti stakeholder potranno apportare in questo percorso.

Il progetto di ricerca si inserisce in un momento storico di forte dinamismo e di incertezza; nel corso delle attività di analisi si è assistito a differenti mutamenti del contesto, dal cambio dell'Amministrazione nella Città Metropolitana di Milano, a un percorso in divenire rispetto all'intesa tra Regione e Città Metropolitana sul perimetro delle Zone Omogenee. Da un lato, questo ha comportato delle difficoltà nell'identificare puntualmente gli attori di rilievo e nell'individuare una strategia di medio periodo definita e condivisa dalle parti; dall'altro lato, ha rappresentato per il progetto l'opportunità di contribuire al processo di riorganizzazione della governance multilivello, alimentando la discussione in essere attraverso l'individuazione di strumenti metodologici e di indicazioni di policy che potranno rappresentare i primi passi di un lungo percorso.

1.3. La struttura del Rapporto

Il Rapporto di ricerca si articola nei seguenti capitoli:

- il Capitolo 2, che illustra lo scenario di riferimento del progetto;
- il Capitolo 3, che illustra il percorso di progettazione dell'architettura istituzionale multilivello e le modalità di adozione e declinazione nel contesto della Città Metropolitana di Milano;
- il Capitolo 4, che illustra la declinazione attuativa nella Città Metropolitana di Milano dello scenario istituzionale descritto nel Capitolo 3 (configurazione della Città Metropolitana e delle relative Zone Omogenee e le modalità di funzionamento di queste ultime);
- il Capitolo 5, che intende fornire un quadro dell'Alto Milanese quale contesto sperimentale individuato per l'analisi sulle Zone Omogenee della Città Metropolitana di Milano. Il Capitolo illustra la configurazione territoriale dell'Alto Milanese, per poi effettuare un'analisi economica degli enti che lo compongono;
- il Capitolo 6, che approfondisce la propensione alla collaborazione interistituzionale e ne descrive lo stato dell'arte, con particolare riferimento all'esperienza del Patto per l'Alto Milanese;
- il Capitolo 7, che descrive l'approccio metodologico di analisi utilizzato per studiare il ruolo istituzionale e operativo delle Zone Omogenee all'interno del contesto di governance multilivello descritto nei Capitoli precedenti, illustrando

le fasi progettuali previste, le attività, gli obiettivi e le metodologie di analisi applicate;

- il Capitolo 8, che descrive le evidenze emerse dall'applicazione del framework d'analisi illustrato nel Capitolo 7 nel territorio dell'Alto Milanese, individuando il modello di raccordo del territorio e di supporto della gestione operativa di funzioni e dell'erogazione di servizi al territorio;
- il Capitolo 9, che descrive i primi risultati di tre progetti pilota di sperimentazione di politiche rappresentative avviati da Regione Lombardia nel territorio dell'Alto Milanese;
- il Capitolo 10, che illustra gli elementi di sistema emersi dalla generalizzazione delle evidenze della sperimentazione nel territorio dell'Alto Milanese utili ai differenti attori coinvolti nel percorso di attuazione delle Zone Omogenee;
- infine il Capitolo 11 presenta una sintesi dei principali risultati del progetto, evidenziandone le potenziali prospettive di sviluppo.

Capitolo 2. Lo scenario di riferimento delle Città Metropolitane

2.1. I trend internazionali e nazionali

Negli ultimi anni si è registrata una crescente concentrazione nelle aree urbane di quote significative della popolazione e del sistema produttivo, con una tendenza sempre in crescita: oggi più della metà dei sette miliardi della popolazione mondiale vive in aree urbane e le Nazioni Unite stimano che questo valore raggiungerà il 66% nel 2050.

In Italia sono oggi oltre 42 milioni le persone che vivono in aree urbane, delle quali circa 22 milioni si concentrano nelle 14 Città Metropolitane: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo e Cagliari.

L'espansione delle città e delle aree urbane genera da un lato una grande opportunità (si moltiplicano gli attrattori culturali, i centri scientifici e produttivi, gli spazi di aggregazione sociale, etc.), ma comporta anche la creazione di situazioni di povertà materiale (ad esempio nei quartieri periferici monofunzionali e nelle aree interstiziali etc.) e situazioni di precarietà sociale, con fenomeni di marginalità estrema, segregazione spaziale e culturale delle minoranze sociali.

In questo scenario risulta cruciale avviare iniziative volte ad aumentare sostenibilità, vivibilità, attrattività e dinamismo economico, inclusione sociale, resilienza. Per questo nell'ambito della Strategia Europa 2020 della Commissione europea le politiche urbane rivestono un ruolo cruciale, attraverso ambiziosi compiti: definire politiche che si propongono di contrastare le ricadute sociali della crisi economica, esplorare con maggiore efficacia il tema del cambiamento climatico, accompagnare i processi di riforma e riorganizzazione istituzionale che si stanno compiendo negli Stati membri.

In Italia il fenomeno metropolitano è presente in tutto il Paese, in un territorio marcatamente policentrico che vede in alcuni grandi Comuni i suoi centri nevralgici. Rispetto a tale architettura territoriale, assume grande rilevanza il processo di ridisegno istituzionale avviato con la legge 56/2014 (cd. Legge Delrio), che attraverso la creazione effettiva delle Città Metropolitane rilancia la dimensione metropolitana come scala per la pianificazione e la gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale.

2.2. Il rafforzamento della capacità amministrativa e la cooperazione interistituzionale

In questo contesto di riorganizzazione delle competenze istituzionali, risulta cruciale identificare e definire il ruolo dei differenti livelli istituzionali all'interno del complesso sistema di governance multilivello.

L'implementazione della riforma amministrativa e della modernizzazione dell'apparato pubblico prende le mosse dalla necessità di rafforzare la capacità amministrativa, intervenendo sulla qualità delle risorse umane e dell'organizzazione, e sulla digitalizzazione.

La scarsità di risorse e la sempre minore capacità di investimento cui devono far fronte gli Enti locali, comporta però grandi difficoltà per le Città Metropolitane nell'avviare processi di innovazione, organizzativa e tecnologica, e di rafforzamento della capacità amministrativa.

Per far fronte a queste sfide di cambiamento gli Enti locali si orientano sempre più spesso verso forme di collaborazione interistituzionale, oggi viste dalle Amministrazioni comunali, soprattutto da quelle di più piccole dimensioni, come condizione imprescindibile e che consente di accedere a competenze non presenti o maggiormente specializzate, nonché beneficiare di economie di scala, riducendo gli oneri a carico dei Comuni.

Le forme di associazionismo tra enti sono però ancora un fenomeno marginale nel panorama italiano, ad eccezione di qualche territorio che, anche sotto la spinta di importanti forme di incentivazione, vanta oggi differenti esperienze di collaborazione interistituzionale di successo.

I principali fattori che frenano l'attivazione delle forme di collaborazione interistituzionali sono legati: (i) a differenze intrinseche tra le Amministrazioni (dimensioni, vocazione territoriale, colore politico); (ii) alla percezione che la collaborazione non riesca a comportare effettivamente dei benefici e una riduzione dei costi legata e fenomeni di scala si contrapponga un allungamento dei tempi e una perdita di flessibilità nelle attività ordinarie; (iii) a fattori culturali di resistenza al cambiamento per il timore di perdita di presidio e potere d'azione sul territorio.

A partire dalla Legge Delrio, alcune Città Metropolitane hanno previsto la possibilità di identificare le Zone Omogenee come ambiti territoriali di articolazione delle attività della Città Metropolitana sul territorio, nonché ambiti per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali (Tabella 2.1).

Tabella 2.1. La previsione delle Zone Omogenee negli Statuti delle Città Metropolitane

Città Metropolitana	Previsione statutaria
Torino	art. 27
Milano	art. 29
Venezia	art. 2
Genova	art. 3
Bologna	-
Firenze	-
Roma Capitale	art. 28
Napoli	artt. 4-5
Bari	art. 7
Reggio Calabria	-
Cagliari	-
Palermo	-
Catania	-
Messina	-

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati Osservatorio Città Metropolitane Urban@IT (2014-2016)

2.3. La programmazione comunitaria 2014-2020

Per l’attuazione della Strategia Europa 2020, nell’ambito dell’Accordo di Partenariato 2014-2020, sono diversi i Programmi Operativi Nazionali e Regionali (PON e POR) dedicati allo sviluppo urbano che agiscono in maniera integrata fra loro.

In particolare, l’Accordo di Partenariato identifica uno specifico Programma Operativo Nazionale dedicato al rafforzamento della capacità istituzionale: il PON Governance e capacità istituzionale (in seguito PON Governance). Si tratta di uno strumento che, con una dotazione finanziaria di oltre 827 milioni di euro, intende contribuire agli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e di miglioramento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico.

Per contribuire efficacemente al rafforzamento della Pubblica Amministrazione il PON Governance intende agire su due degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione comunitaria 2014-2020:

- rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente (OT 11);

- miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (OT 2).

Traendo spunto dal processo in atto di riorganizzazione dei livelli istituzionali, l'Accordo di Partenariato identifica inoltre uno specifico Programma Operativo Nazionale dedicato allo sviluppo urbano, addizionale rispetto alle altre filiere di programmazione settoriali e regionali: il PON Città Metropolitane (in seguito anche PON Metro).

Il PON Metro interviene, attraverso una dotazione finanziaria di 892,9 milioni di euro, per sostenere, con modelli di intervento comuni, specifiche e determinate azioni prioritarie che compongono una strategia unificante di livello nazionale per le Città Metropolitane, affrontando congiuntamente e in modo coordinato alcune delle sfide che interessano tali contesti territoriali. Per ciascuna Città Metropolitana il PON Metro sostiene una strategia integrata che prevede una significativa concentrazione degli interventi nel territorio del Comune capoluogo.

Capitolo 3. La Città Metropolitana di Milano nell'assetto istituzionale multilivello

3.1. Il percorso normativo verso la Legge Delrio

Il lungo percorso di riforma dell'assetto istituzionale degli enti pubblici che ha portato all'emanazione della Legge 56/2014 e all'attuale configurazione istituzionale multilivello, inizia con la Legge 142 "Ordinamento delle autonomie locali", approvata l'8 giugno 1990. Attraverso questa Legge viene per la prima volta introdotto nell'ordinamento il concetto di "Area Metropolitana"; anche se non viene utilizzato ancora il termine "Città Metropolitana", la Legge 142 identifica la quasi totalità delle realtà geografiche considerate Città Metropolitane nella legislazione attuale come Aree Metropolitane e prevede una sorta di transizione dagli enti provinciali a questo nuovo Ente attraverso l'attribuzione di tutte le funzioni di competenza provinciale, oltre che di altre funzioni in precedenza in capo ai Comuni. La Legge 142/1990 prevedeva una messa in esercizio di questi nuovi enti metropolitani entro due anni, tuttavia il percorso di attuazione è stato molto più lungo e complesso.

Nei successivi vent'anni si sono susseguiti differenti interventi normativi che non sono però riusciti a trarre in salvo l'istituzione delle Città Metropolitane. In Figura 3.1 sono riportati i principali passi normativi, di seguito brevemente descritti. Nel corso degli anni novanta, prima la Legge 59/1997 (cd. Riforma Bassanini) introduce una profonda riprogrammazione di tutto il sistema amministrativo italiano, poi la Legge 265/1999 completa il quadro normativo inerente a tutti gli ambiti degli enti e delle autonomie locali, ivi inclusa la disciplina delle Città e delle Aree Metropolitane compiendo un completo riassetto organizzativo, andando a derogare tutti gli articoli dal 17 al 20 della precedente Legge 142/1990. Il momento conclusivo di questo processo decennale fu il varo del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) con Decreto Legislativo 267 del 18 agosto 2000. Destinazione di questo percorso è stata, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale del 18 Ottobre 2001, n.3, "Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione") con la quale la Città Metropolitana acquista dignità costituzionale con la modifica dell'art.114:

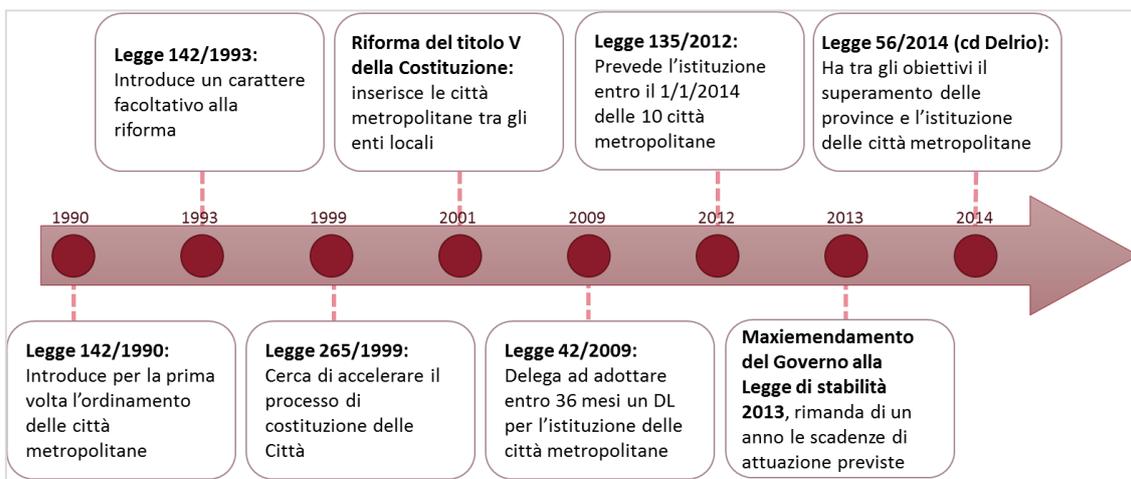
“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

L'impatto di questa riforma fu notevole poiché compie un'importante innovazione nella struttura organizzativa della Repubblica, con una ripartizione del potere, attraverso

sussidiarietà verticale, che coinvolge Comuni, Province e Regioni fino ad arrivare allo Stato. In tutto ciò il ruolo delle Città Metropolitane si inserisce con incertezza, vista sia la mancanza di esperienze concrete di attuazione della stessa sia la peculiarità dell'Ente: se l'intero territorio nazionale si divide in Comuni, Province e Regioni, le Città Metropolitane rompono questo equilibrio. Si ripropose quindi il problema di definire se la Provincia e la Città Metropolitana dovessero essere considerate complementari o esclusive l'una rispetto all'altra, problema che in seguito venne molto dibattuto e per molti anni non sciolto.

La prima Legge a intervenire per risolvere l'incertezza relativa alle Città Metropolitane fu la Legge 131/2003, contenente importanti legittimazioni alla Città Metropolitana a cui tuttavia corrisposero comunque scarse sperimentazioni e soprattutto molti rinvii. Il processo di riforma del sistema delle autonomie locali ripartì solo con la Legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con Legge 214/2011(cd. Decreto Salva Italia), che propose soprattutto importanti interventi di riordino delle Province, con conseguenti effetti anche per le Città Metropolitane. Dopo pochi mesi, viene approvata la Legge 135/2012 (cd. Spending Review) nella quale si stabilisce, all'art.18, l'istituzione delle Città Metropolitane entro il 1° gennaio 2014. L'attuazione dalla Legge 135/2012 incontra ancora una volta degli ostacoli: in primo luogo un maxi-emendamento alla Legge di stabilità del 2013 prevede lo slittamento di un anno delle scadenze, in seguito la Corte Costituzionale, con la sentenza 220 del 3 luglio 2013, dichiara incostituzionali alcuni articoli delle Leggi 214/11 e 135/12 che reggono l'impianto regolamentare di riordino delle Province. Per intervenire sul problema serve, dunque, una Legge ed è così che prende vita il 26 luglio 2013 il Disegno di Legge "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e sulle fusioni di Comuni" che, dopo vari emendamenti, viene pubblicato come Legge 56 sulla Gazzetta Ufficiale il 7 aprile 2014.

Figura 3.1. Il percorso verso la Legge Delrio



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La Legge Delrio prevede l'istituzione di dieci Città Metropolitana: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale, oltre alle Città identificate dalle Regioni a Statuto speciale. La Regione siciliana ha istituito le Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina, quella sarda la Città Metropolitana di Cagliari. Le Città Metropolitane subentrano alle omonime Province, amministrandone lo stesso perimetro territoriale, il 1° gennaio 2015.

3.2. L'attuazione della Legge Delrio nella Città Metropolitana di Milano

Nel recepire il quadro nazionale definito dalla legge Delrio, gli attori coinvolti ai differenti livelli istituzionali si sono espressi attraverso Leggi, regolamenti e documenti di indirizzo sul nuovo disegno istituzionale multilivello, avviando un processo di riorganizzazione delle competenze tra gli attori coinvolti.

Nello scenario lombardo, l'attuazione della legge Delrio ha previsto l'identificazione della Città Metropolitana di Milano, subentrante all'omonima Provincia. La Figura 3.2 mostra i principali passaggi di attuazione del disegno della Legge Delrio.

Il 22 dicembre 2014, vista l'imminente istituzione della Città Metropolitana viene formalmente approvato lo statuto. Il documento viene diviso in due parti: nella prima viene descritto l'assetto amministrativo e territoriale, con la definizione degli organi della Città Metropolitana e la formalizzazione delle Zone Omogenee; nella seconda parte, invece, vengono definite le funzioni a carico della Città stessa. Regione Lombardia, contestualmente, si muove per recepire le indicazioni nazionali derivanti dalla Legge Delrio e per il riconoscimento della Città Metropolitana e del suo ruolo sul territorio.

In particolare con le leggi regionali 19/2015 (varata a luglio 2015) e 32/2015 (varata a ottobre 2015) vengono:

- istituita la Conferenza Permanente Regione-Città Metropolitana quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse;
- redatte le disposizioni relative all'elenco di funzioni che dovrà svolgere la Città Metropolitana e quelle che, invece, in seguito all'abolizione delle provincie vengono trasferite in capo alla Regione;
- definiti i principi per l'individuazione e la variazione delle Zone Omogenee, garantendo una discussione tra Regione e Città Metropolitana all'interno della Conferenza Permanente.

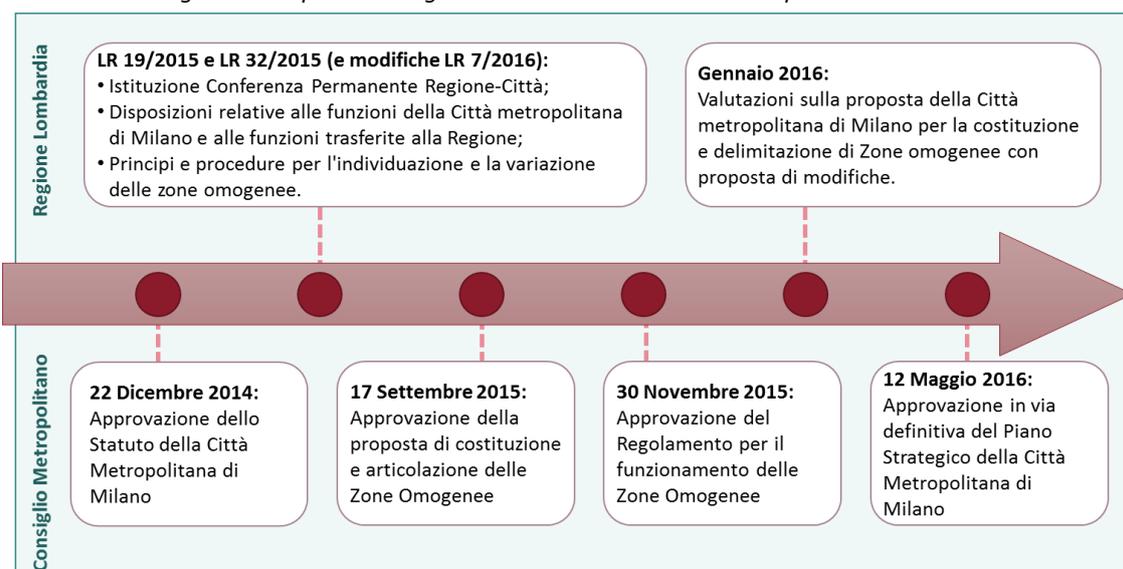
La Città Metropolitana di Milano avvia un importante percorso di costruzione del Piano Strategico Metropolitano, attraverso un confronto partecipato con tutto il territorio, che si conclude il 12 maggio 2016 con l'approvazione in via definitiva del Piano Strategico della Città Metropolitana di Milano.

Tra settembre e novembre 2015, la Città Metropolitana lavora per una definizione dettagliata delle Zone Omogenee identificando una prima proposta di costituzione e articolazione e, in un secondo momento, il Regolamento per il loro funzionamento.

Sul tema si apre, in seguito, un confronto nell'ambito della Conferenza permanente Regione – Città Metropolitana, per raggiungere un'intesa con Regione Lombardia che a gennaio 2016 propone delle modifiche di variazione alla delimitazione delle Zone Omogenee. Il percorso di intesa tra Città Metropolitana di Milano e Regione Lombardia subisce dei rallentamenti, dovuti al cambio dell'Amministrazione metropolitana: le elezioni per il rinnovo del Consiglio metropolitano si sono tenute il 9 ottobre 2016, e solo successivamente si riapre il confronto con la Regione.

L'intesa sulla delimitazione delle Zone Omogenee viene definitivamente raggiunta a dicembre 2016.

Figura 3.2. Il percorso regolamentatorio della Città Metropolitana di Milano



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

3.3. La configurazione istituzionale multilivello

Il percorso normativo ha portato alla configurazione di un'architettura istituzionale multilivello, che si declina nel contesto metropolitano di Milano in una suddivisione del territorio, oggi composto da 134 Comuni, in sette Zone Omogenee delimitati secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali e costruite intorno al Comune di Milano (Figura 3.3).

La suddivisione del territorio in Zone Omogenee abilita un efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni metropolitane. Le Zone

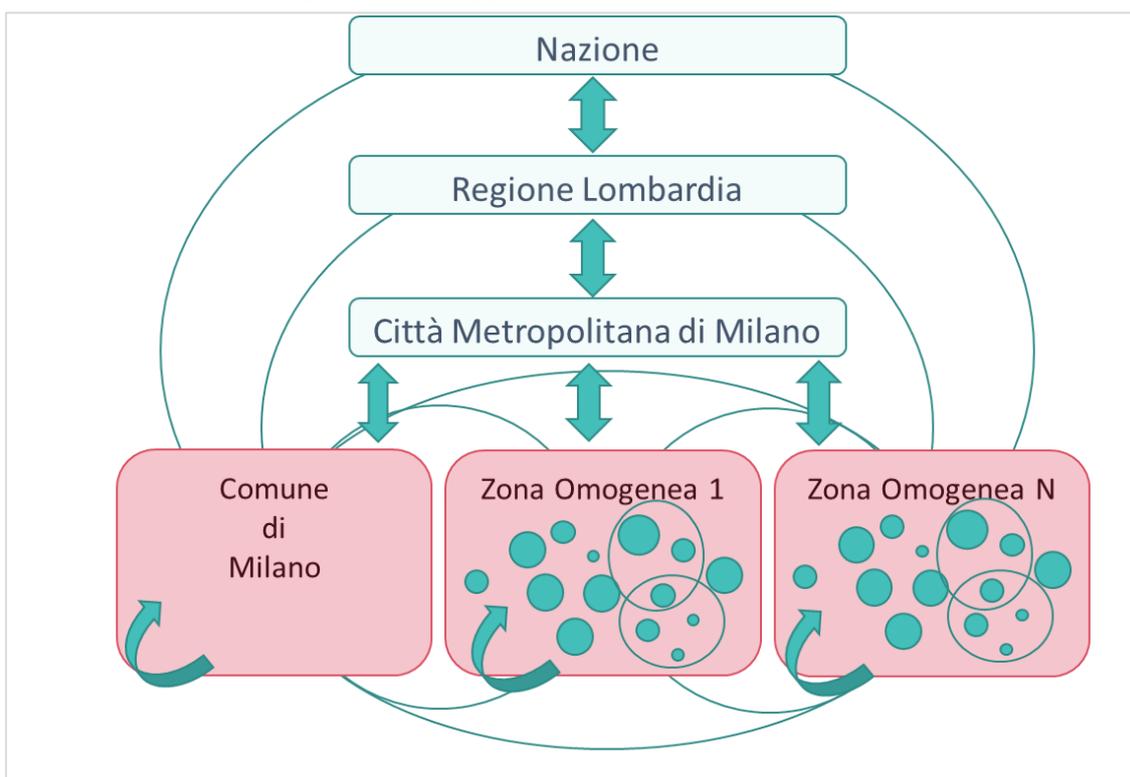
Omogenee, al loro interno, sono composte da Comuni organizzati attraverso forme di collaborazione più o meno articolate a seconda del territorio.

Il Comune di Milano, all'interno della configurazione sopra descritta, è al medesimo livello istituzionale delle Zone Omogenee.

Contestualmente, e in modo complementare alla nascita delle Zone Omogenee, il Comune di Milano ha modificato il proprio Statuto trasformando le Zone di decentramento in Municipi. Questi ultimi, a differenza del vecchio assetto istituzionale, esercitano un'azione amministrativa propria a livello locale e esercitano funzioni a loro attribuite dallo Stato.

In questo scenario di riorganizzazione delle competenze istituzionali, risulta cruciale identificare e definire il ruolo dei differenti livelli istituzionali, nonché individuare precisi meccanismi di raccordo orizzontale e verticale in grado di garantire un coordinamento continuo e sinergico tra tutti i portatori di interesse.

Figura 3.3. La configurazione istituzionale multilivello



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Capitolo 4. Lo scenario attuativo nella Città Metropolitana di Milano

4.1. Il contesto metropolitano e le Zone Omogenee

La Città Metropolitana di Milano è composta da 134 Comuni che si sviluppano su una superficie di 1.575 kmq.

La proposta di configurazione delle Zone Omogenee definita dalla Città Metropolitana di Milano prevede l'identificazione di sette Zone. Dopo un percorso di confronto tra Città Metropolitana di Milano e Regione Lombardia, viene raggiunta l'intesa tra le parti riguardo la delimitazione delle Zone.

L'istituzione di Zone Omogenee è prevista dall'art. 11 comma c) della Legge Delrio:

«[Lo Statuto della città Metropolitana] può prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di Zone Omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città Metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti».

L'art.4 della l.r. 32/2015 identifica le Zone Omogenee come livello istituzionale volto ad assicurare omogeneità, integrazione, adeguatezza, stabilità e continuità amministrativa dell'esercizio in forma associata di una pluralità di funzioni conferite dalla Città Metropolitana, dai Comuni che le compongono e di ulteriori funzioni attribuite dalla Regione, nonché per articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali.

Nella proposta di riordino istituzionale Regione Lombardia ritiene che le Zone Omogenee non debbano configurarsi come un ulteriore livello di governo o nuovo ente, ma come un'articolazione organizzativa tra Comuni, caratterizzata da un'omogeneità storica, culturale e territoriale, a cui affidare sia la valorizzazione delle diverse vocazioni territoriali e di sviluppo del territorio, sia la gestione e l'erogazione di alcuni servizi sovra-comunali.

L'art.29 dello Statuto della Città Metropolitana definisce l'articolazione del territorio in Zone Omogenee al fine di promuovere l'efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni metropolitane.

Le Zone Omogenee sono delimitate 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.

Le Zone Omogenee costituiscono articolazione sul territorio delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili della Città Metropolitana, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli o associati.

Secondo il Regolamento definito dalla Città Metropolitana di Milano, le Zone Omogenee costituiscono articolazione per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana, mediante l'organizzazione presso le Zone Omogenee di uffici comuni con le amministrazioni comunali e le Unioni di Comuni. Nelle Zone Omogenee possono essere istituiti uffici decentrati polifunzionali per facilitare l'accesso all'insieme dei servizi della Città Metropolitana da parte di cittadini, imprese, Enti locali e altre formazioni sociali. Il regolamento definisce inoltre gli organi di governo e le modalità di funzionamento.

Il Piano Strategico Metropolitano identifica le Zone Omogenee come laboratori di pratiche di intercomunalità, con la finalità di sostenere lo sviluppo economico, tutelare e valorizzare il territorio, migliorare i servizi di mobilità, erogare servizi sempre più efficienti a cittadini e imprese.

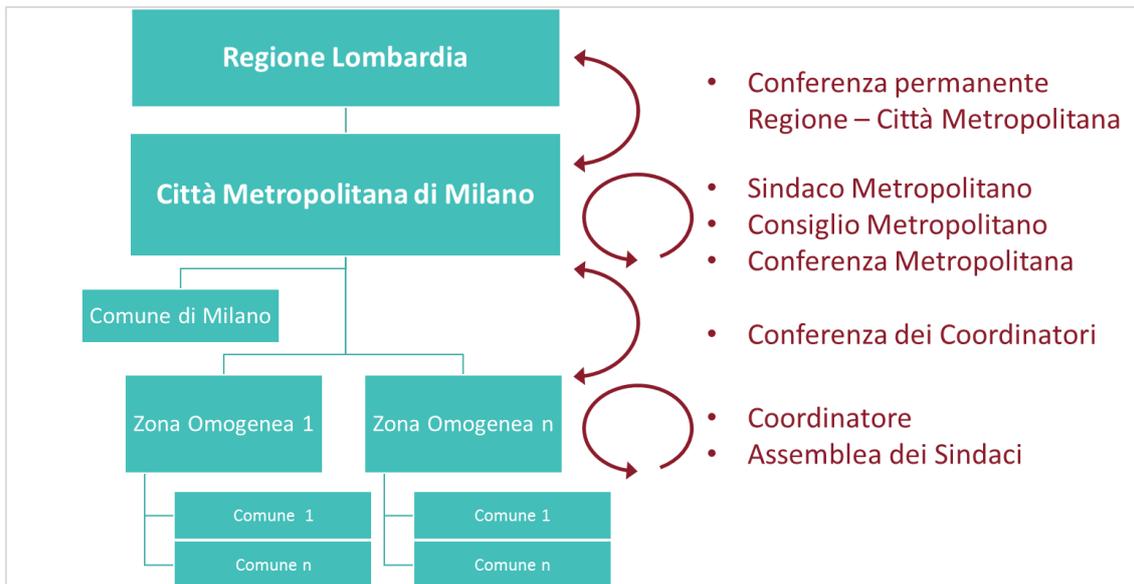
4.2. Il modello di governance

L'attuazione e la gestione sostenibile nel tempo dell'articolato scenario istituzionale prevede necessariamente la definizione di un modello di governance degli attori in grado di garantire attraverso opportuni organi di raccordo orizzontale e verticale il coordinamento tra tutti i portatori di interesse.

Nel percorso di attuazione di questo scenario, gli attori ai differenti livelli si sono espressi definendo un modello di governo, rappresentato in Figura 4.1.

Regione Lombardia, come descritto nel capitolo precedente, con la l.r. 32/2015 ha istituito la **Conferenza permanente Regione-Città Metropolitana** con l'obiettivo di avere un luogo in cui definire un'Intesa quadro che stabilisce le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione e il Piano Strategico della Città Metropolitana.

Figura 4.1. Le modalità di raccordo



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La Città Metropolitana di Milano ha definito da statuto i propri organi istituzionali, costituiti da:

- **Sindaco Metropolitan:** capo dell'amministrazione nonché legale rappresentante dell'ente, assicura l'attuazione degli indirizzi formulati dal Consiglio metropolitan, nonché delle funzioni di sua competenza;
- **Consiglio Metropolitan:** organo di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo, esprime l'indirizzo politico-amministrativo dell'ente mediante delibere nonché mozioni e ordini del giorno diretti al Sindaco metropolitan. È dotato di autonomia funzionale e organizzativa;
- **Conferenza Metropolitan:** dotata di poteri propositivi e consultivi, partecipa ai processi decisionali mediante la formulazione di proposte e l'espressione di pareri.

Come strumento di raccordo tra Città Metropolitana e Zone Omogenee è stata invece istituita la **Conferenza dei coordinatori di Zona Omogenea**. Quest'organo ha il compito di esaminare le questioni di interesse generale riguardanti le ricadute sulle Zone derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza della Città Metropolitana, nonché le problematiche legate all'esercizio delle funzioni e dei servizi attribuiti o delegati alle Zone medesime.

Ad ogni Zona Omogenea è richiesto inoltre di:

- individuare un **Coordinatore di Zona Omogenea**. Il Coordinatore rappresenta la Zona nei rapporti con gli altri enti pubblici e con i privati e promuove la

partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale;

- formare l'**Assemblea dei Sindaci**, organo che svolge funzioni di indirizzo, consultive, propositive e di coordinamento in ordine a questioni di interesse generale attinenti alla programmazione, allo sviluppo, al controllo e all'organizzazione della gestione dei servizi e delle funzioni attribuite, nonché all'individuazione di percorsi di gestione associata di funzioni proprie dei Comuni.

La Tabella 4.1 riassume i principali strumenti di governance del territorio sopra descritti, individuando per ognuno i riferimenti normativi, la composizione e le modalità elettive.

Tabella 4.1. Quadro sinottico delle componenti del modello di raccordo

	Riferimenti normativi	Composizione e modalità elettive
Conferenza permanente Regione-Città Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge regionale 32/2015. ▪ Schema di protocollo di intesa approvato dalla Giunta Regionale 8/02/2016. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definito nel protocollo di intesa.
Sindaco Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge 56/2014. ▪ Statuto Città Metropolitana di Milano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eletto a suffragio universale (L'elezione a suffragio universale del Sindaco prevista dallo Statuto non è ancora applicabile).
Consiglio Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge 56/2014. ▪ Statuto Città Metropolitana di Milano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da 24 Consiglieri. ▪ Eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano. (L'elezione a suffragio universale del Consiglio Metropolitano prevista dallo Statuto non è ancora applicabile).
Conferenza Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge 56/2014. ▪ Statuto Città Metropolitana di Milano. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Composta dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni compresi nella Città Metropolitana. ▪ Partecipano inoltre, in qualità di osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto, i Presidenti dei Municipi del Comune capoluogo.
Conferenza dei coordinatori di Zona Omogenea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Conferenza è composta dai Coordinatori delle Zone Omogenee e dal Sindaco metropolitano che la convoca almeno due volte all'anno.

	Riferimenti normativi	Composizione e modalità elettive
Coordinatore di Zona Omogenea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il Coordinatore e il Vice Coordinatore sono eletti dall'Assemblea tra i propri componenti con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Zona Omogenea e la maggioranza del voto ponderato tra estensione del territorio e popolazione.
Assemblea dei Sindaci	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Composta dai Sindaci dei Comuni il cui territorio sia compreso nella Zona Omogenea di riferimento. ▪ Ai lavori dell'Assemblea può partecipare il Sindaco metropolitano o un suo delegato.

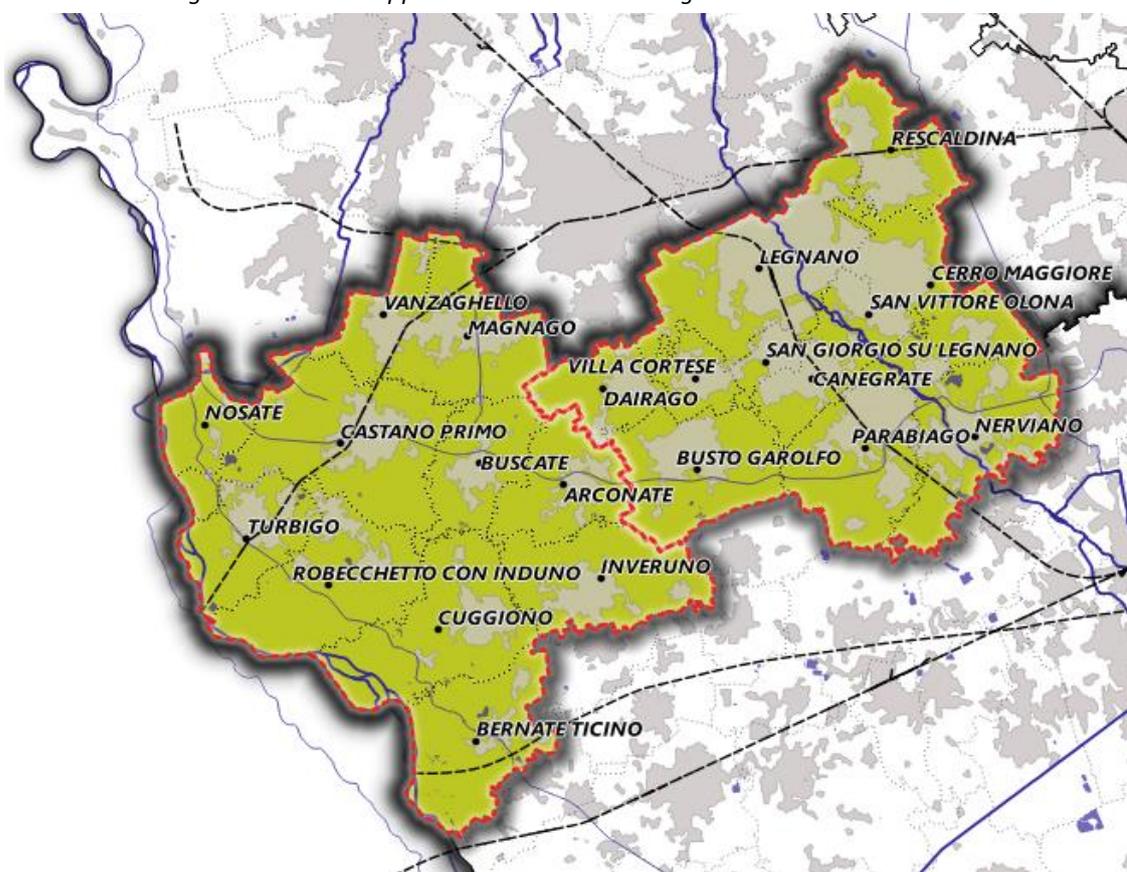
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Capitolo 5. Le caratteristiche del territorio dell'Alto Milanese

5.1. L'analisi del contesto dell'Alto Milanese

L'Alto Milanese è costituito da 22 Comuni che corrispondono al territorio dei Piani di zona¹ del Legnanese e del Castanese (Figura 5.1).

Figura 5.1. Comuni appartenenti alla Zona Omogenea Alto Milanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

L'assetto attuale dei 22 Comuni è esito di precedenti e complessi processi di riordino. Cinque Comuni hanno i confini attuali a seguito di processi di fusione avvenuti tra il 1860 e il 2000. Nessun processo di fusione ha interessato di recente il territorio dell'Alto Milanese, non sono inoltre attive Unioni di Comuni (Tabella 5.1).

¹ Piano di zona, strumento previsto dalla Legge quadro 328/2000 funzionale a governare il sistema locale dei servizi e degli interventi sociali.

Tabella 5.1. Alto Milanese. Processi associativi

	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
Comuni esito di fusioni storiche	2	3	5	42
Comuni esito di fusioni recenti	-	-	-	-
Unioni di Comuni	-	-	-	3
Zone Omogenee storiche	Zona Omogenea dell'Alto Milanese			

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Il presente capitolo analizza il contesto dell'Alto Milanese indagando in ordine a:

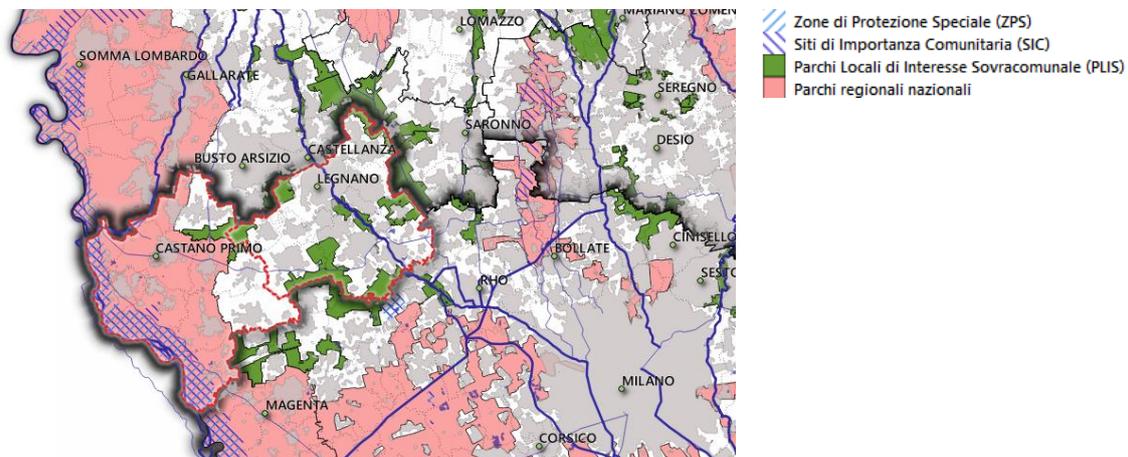
- i caratteri e le peculiarità ambientali e infrastrutturali;
- le caratteristiche demografiche;
- il contesto industriale e economico.

I **caratteri ambientali** sono espressi nei confini contrassegnati da corpi idrici: dal Ticino, a ovest, dal torrente Arno a nord e dall'Olona a est. Sono inoltre da rilevare gli elementi naturali ripresi dalle politiche di tutela.

Nel Legnanese sono operativi i Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (PLIS) Alto Milanese, Bosco del Rugareto, Parco dei Mulini, Parco dei Mughetti, Parco del Roccolo. Nel Castanese oltre al PLIS Parco delle Rogge, è presente una maggiore dotazione di risorse ambientali e paesistiche che hanno rilievo come proposte di valorizzazione della rete verde a fini turistico-ricreativi ed educativi. L'intero territorio è infatti parte del Parco lombardo della Valle del Ticino, al cui interno, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" sono presenti aree della Rete Natura 2000². Ne ricordiamo la Zona di Protezione Speciale (ZPS) Boschi del Ticino e il Sito di Interesse Comunitario (SIC) denominato Turbigaccio, i Boschi di Castelletto e la Lanca di Bernate (Figura 5.2).

² Rete Natura 2000, principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità.

Figura 5.2. Alto Milanese. Inquadramento territoriale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Geoportale Regione Lombardia

Le differenze ambientali hanno relazione con la diversa prossimità di parte dei Comuni dell'Alto Milanese alla conurbazione a tratti densi e continui che da Milano ha dato origine alle radiali verso Saronno e verso il Sempione. Così tra Legnanese e Castanese cambiano i valori di **densità** abitativa e le dimensioni medie dei centri. L'Alto Milanese confina con territori che negli ultimi anni sono stati interessati da molteplici forme di sviluppo e con essi ne ha condiviso le **trasformazioni** economiche e sociali. Il riferimento al fiume Olona e al suo complesso status ambientale rileva quanto si tratti di un territorio, in particolare il Legnanese, ambito di insediamenti produttivi che ancora oggi costituiscono l'elemento di **riconoscibilità** di tutto il contesto.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) assume e descrive le differenze insite nell'Alto Milanese. Il Castanese è descritto come un territorio in cui è ancora reperibile un **mix di zone agricole e ambiti insediati a bassa densità urbana**. Collocato in una posizione secondaria rispetto alle grandi infrastrutture, questo territorio appare sospeso tra una domanda locale di crescita contenuta e potenzialità legate ad un ulteriore rafforzamento del presidio dell'aeroporto di Malpensa. Il Legnanese, viceversa, si presenta come una **conurbazione 'densa e matura'**. Un territorio capace di offrire ai propri cittadini e alle imprese servizi rilevanti di qualità, tanto da comportarsi come un 'sistema autonomo rispetto a Milano', fortemente antropizzato e con un ampio patrimonio di archeologia industriale.

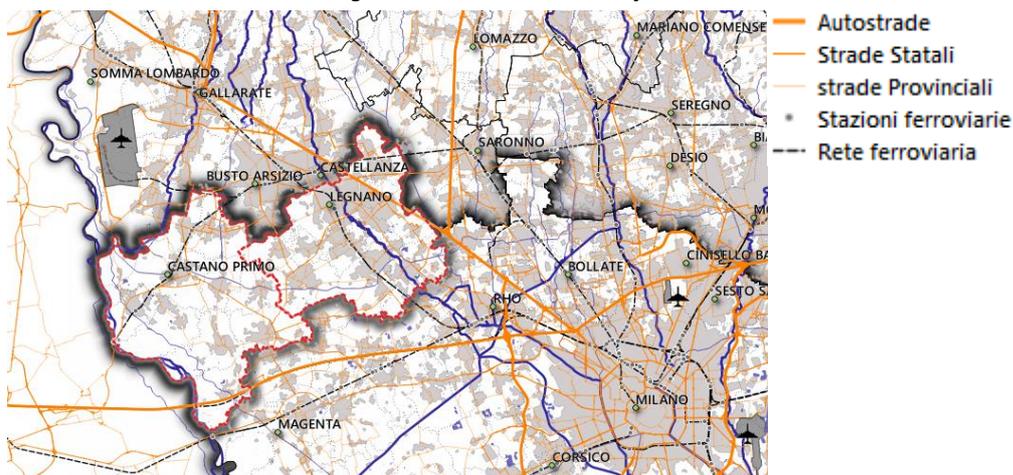
Il Rapporto "Milano Produttiva 2000", promosso dalla Camera di Commercio, descrive il territorio dell'Alto Milanese attorno a due figure: la conurbazione dell'asse del Sempione e il Sistema 'leggero' del Castanese³. Il Legnanese si trova a ridosso del polo fieristico di Rho-Pero, pertanto potenzialmente coinvolto dalle politiche che riguardano

³ Tale definizione è riportata dal Centro Documentazione Ricerche per la Lombardia all'interno dell'"Analisi dei fattori strategici delle politiche di sviluppo locale dell'Alto Milanese".

tale ambito. È significativo, a questo proposito, che durante **EXPO 2015** l'Alto Milanese si sia attivato per garantire a livello di Zona Omogenea un **sistema di accoglienza** più conveniente oltre che integrativo dell'offerta strettamente urbano-milanese. Il Castanese, invece, data la prossimità all'aeroporto di Malpensa, è stato interessato dal **Piano Territoriale Regionale d'Area** che ha visto coinvolti i Comuni di Nosate, Turbigo, Robecchetto con Induno e Castano Primo.

Quanto a letture riguardanti la **mobilità** (Figura 5.3), l'assetto del Legnanese si sviluppa attorno all'autostrada A8 dei Laghi, alla Strada Statale storica SS33 e alla linea ferroviaria Milano-Rho-Gallarate. Si identifica un sistema che costituisce la direttrice denominata asse del Sempione e mette in comunicazione questa area con Milano e con i poli di Busto Arsizio, Gallarate, Malpensa. L'**assetto infrastrutturale** dell'ambito del Castanese è contraddistinto da una struttura delle reti di mobilità che attraversa il territorio lungo le direttrici di collegamento con l'aeroporto di Malpensa e di relazione con il novarese ed il Piemonte in generale. Si tratta di specializzazione e insieme di integrazione degli assi di connessione sia stradali che ferroviari.

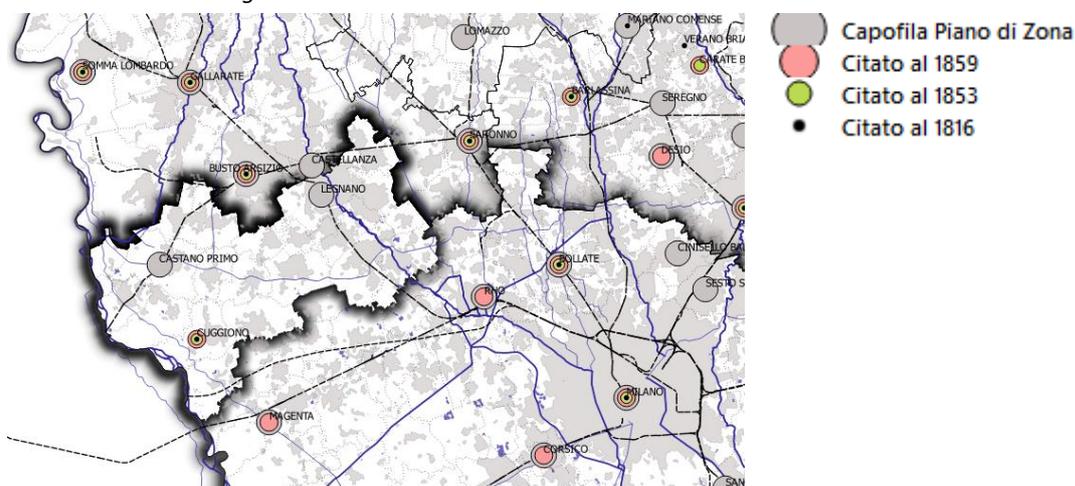
Figura 5.3. Alto Milanese. Infrastrutturazione



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Geoportale Regione Lombardia

Una puntualizzazione in merito all'organizzazione storica del territorio consente di cogliere la continuità dei ruoli amministrativi esercitati dagli attuali Comuni dell'Alto Milanese. A seguito di verifica negli archivi storici sono stati individuati i centri urbani coinvolti con ruolo di capo-ambito nei processi di riordino del 1816, 1853 e 1859 (Figura 5.4). All'interno della Zona Omogenea solo **Cuggiono** può vantare una **rilevanza funzionale storica**. Con l'avvio dello Stato italiano non sono emerse classificazioni diverse da quelle che hanno portato Castano Primo e Legnano a svolgere un ruolo di capofila per ambiti amministrativi relativi alla gestione dei Piani di zona.

Figura 5.4. Alto Milanese. Centri con ruolo amministrativo storico



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Un' ultima classificazione da riprendere è quella prodotta dal Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica nella “Strategia nazionale Aree Interne” (Tabella 5.3 e Figura 5.5). È funzionale a sintetizzare il posizionamento territoriale rispetto a variabili riguardanti l’accessibilità ferroviaria e la dotazione di servizi scolastici e sanitari. I Comuni citati in Tabella 5.2, in particolare, rientrano tra le aree di cintura, sono dotati di buona densità e capillarità dei servizi. Legnano è invece classificato “Comune Polo” per ampiezza demografica e dotazione/accessibilità ai servizi maggiore.

Tabella 5.2. Alto Milanese. Scala dimensionale dei Comuni (2016) e classificazione secondo la Strategia Nazionale “Aree Interne”

Posizione in Città Metropolitana	Comuni	Numero abitanti	Classificazione Strategia Nazionale Aree Interne
1	MILANO (capoluogo)	1.345.851	A-Polo
4	Legnano	60.262	A-Polo
17	Parabiago	27.692	C-Cintura
38	Nerviano	17.343	C-Cintura
42	Cerro Maggiore	15.257	C-Cintura
46	Rescaldina	14.144	C-Cintura
47	Busto Garolfo	13.838	C-Cintura
50	Canegrate	12.511	C-Cintura
57	Castano Primo	11.305	C-Cintura
Totale		172.352 (66% della Zona Omogenea Alto Milanese)	

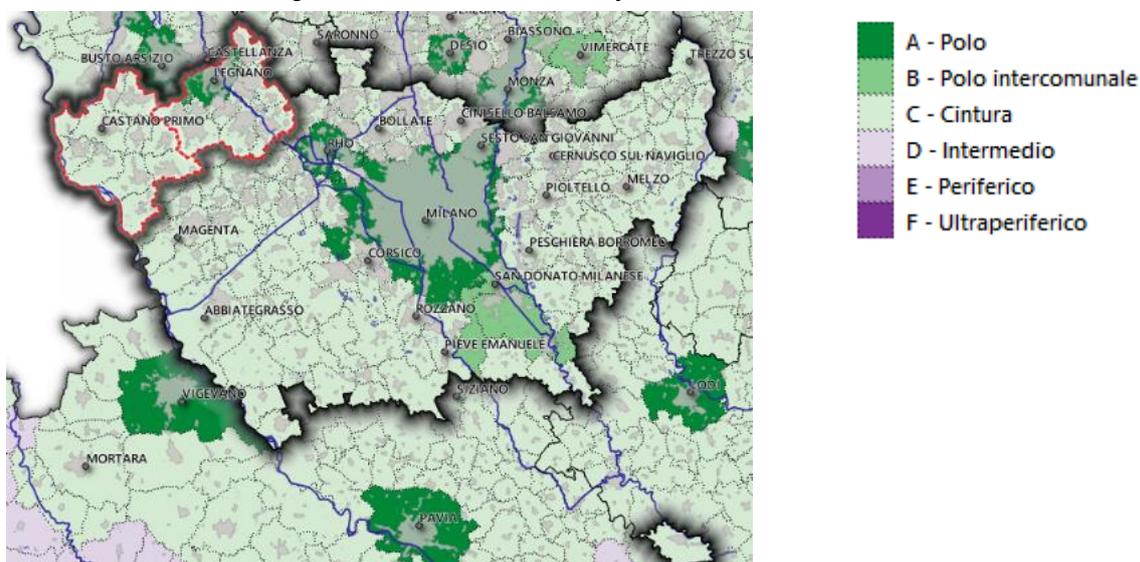
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT e Strategia Nazionale Aree Interne

Tabella 5.3. Alto Milanese. Classificazione secondo la Strategia Nazionale “Aree Interne”. Confronti con Città Metropolitana

Strategia nazionale Aree Interne: classi di svantaggio	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
A - Polo	1	-	1	4
B - Polo intercomunale	-	-	-	5
C - Cintura	10	11	21	125
D - Intermedio	-	-	-	-
E - Periferico	-	-	-	-

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Strategia Nazionale Aree Interne

Figura 5.5. Alto Milanese. Classificazione “Aree Interne”

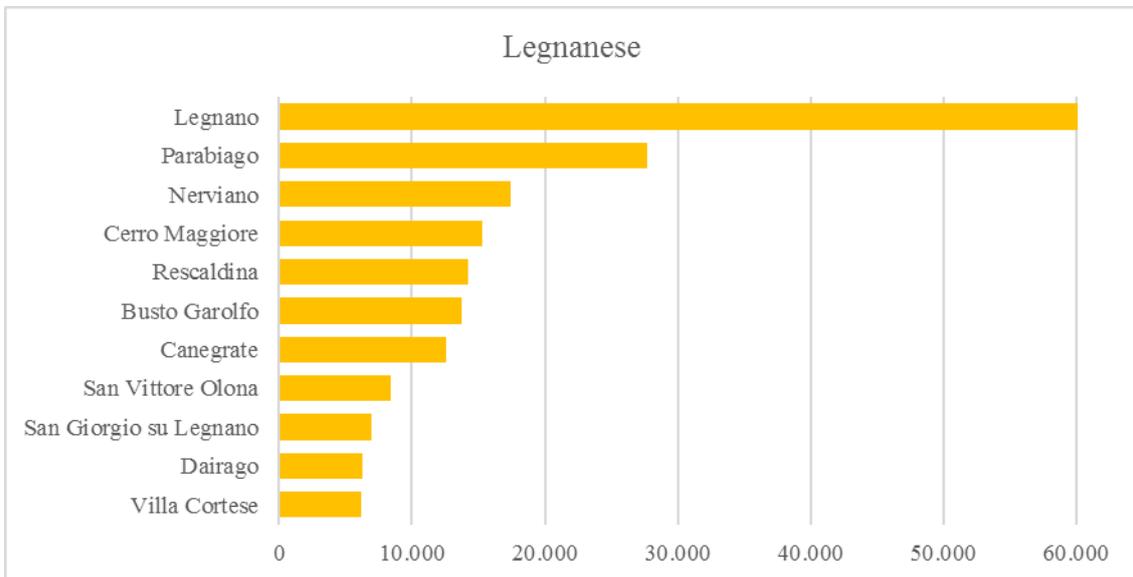


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Strategia Nazionale Aree Interne

Il secondo aspetto preso in considerazione per un’analisi complessiva del contesto di riferimento è relativo alle **caratteristiche demografiche** del territorio e alla loro evoluzione negli anni.

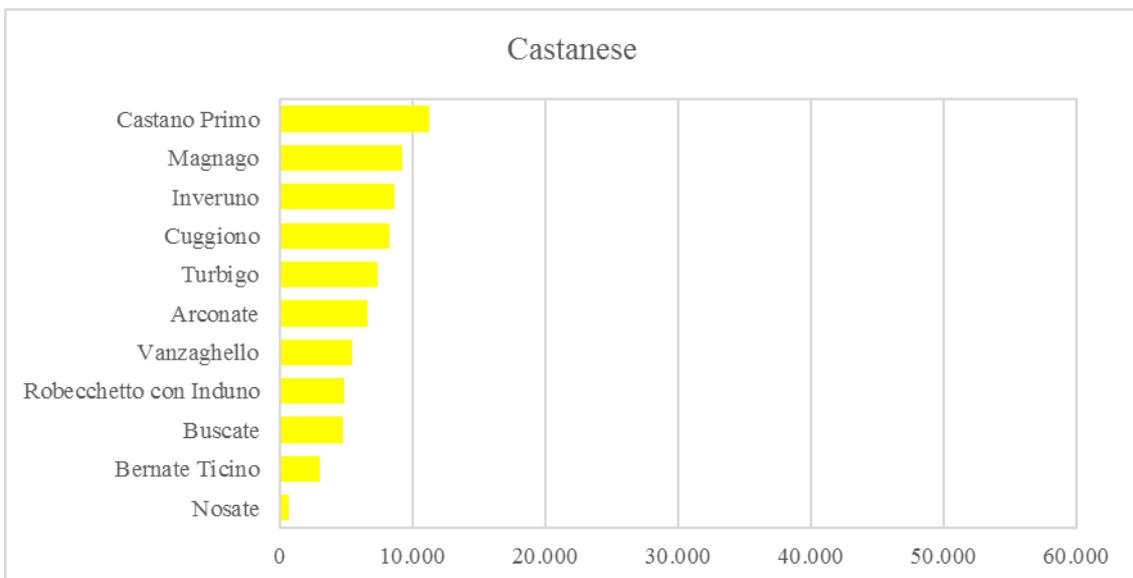
La Figura 5.6 e la Figura 5.7 mostrano i dati relativi alla popolazione residente rispettivamente per i Comuni del Legnanese e per quelli del Castanese.

Figura 5.6. Alto Milanese. Scala dimensionale dei Comuni del Legnanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Figura 5.7. Alto Milanese. Scala dimensionale dei Comuni del Castanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

La tabella 5.4 mostra i dati suddivisi per classe di ampiezza e la Tabella 5.5 considera popolazione, densità e dimensione media dei Comuni dei due Piani di zona.

Tabella 5.4. Alto Milanese. Comuni per classi dimensionali (2016)

Classi di ampiezza	Legnanese	Castanese	Alto Milanese
Fino a 999	-	1	1
1.000-4.999	-	3	3
5.000-19.999	9	7	16
20.000-49.999	1	-	1
50.000-99.999	1	-	1
Oltre 100.000	-	-	-

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Tabella 5.5. Asset demografico

Asset demografico	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
Numero Comuni	11	11	22	134
Superficie (kmq)	96	119	215	1.576
Superficie media dei Comuni	88	108	98	118
Popolazione al 2016	188.837	70.239	259.076	3.208.509
Dimensione media dei Comuni	17.167	6.385	11.776	23.944
Densità al 2016 (ab/kmq)	1.967	590	1.205	2.035
Variazione popolazione 1971/2001	20%	16%	18%	77%
Variazione popolazione 2001/2016	12%	11%	11%	17%
Variazione popolazione 2016/2025 (previsione)	-3%	-3%	-3%	-2%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT, ASR, SISEL

Alcune evidenze che emergono dalla lettura dei dati: entrambi gli ambiti sono costituiti da 11 Comuni, **il Legnanese raggiunge un'ampiezza demografica che rappresenta il 73% dell'intera Zona Omogenea**; la dimensione media dei Comuni è doppia nel Legnanese rispetto al Castanese ed entrambi sono inferiori al dato medio provinciale. Identica constatazione per i valori della densità, individuata come rapporto tra abitanti e superficie espressa in kmq. Il Legnanese esprime una densità di 1.967 ab/km molto vicina al dato medio provinciale, mentre il Castanese con un valore di 590 ab/km è più allineato al valore medio regionale (419 ab/kmq).

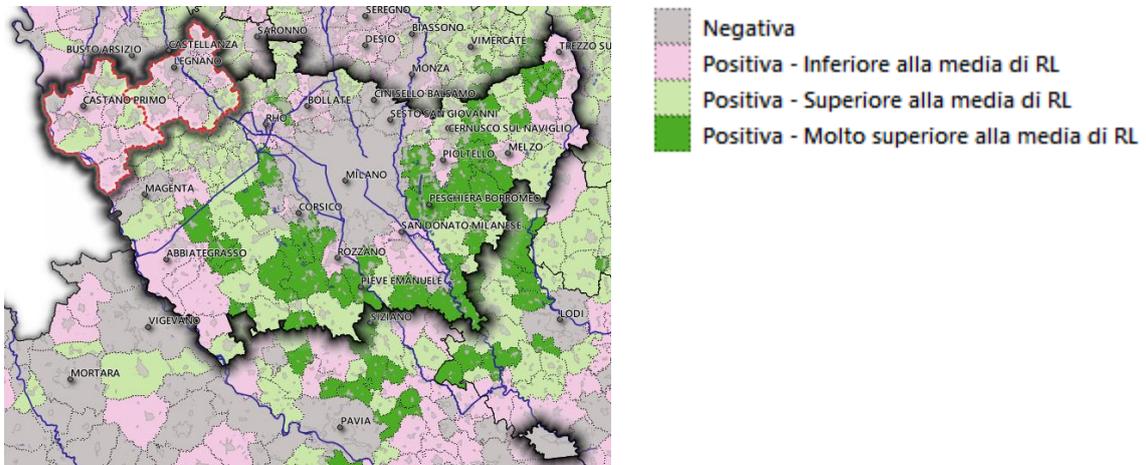
Tra gli otto centri della Zona Omogenea che superano i 10.000 abitanti vi è un solo Comune del Castanese, Castano Primo, mentre gli altri sette appartengono all'area del Legnanese. Legnano è il Comune della Zona che concentra più popolazione e che nell'intera graduatoria metropolitana si posiziona al quarto posto.

La variazione della popolazione nel medio periodo, dal 1971 al 2001, è percepibile ma di grado contenuto rispetto alla media di Città Metropolitana (+18% dell'Alto Milanese rispetto a +77%). Differenze da segnalare anche per la variazione verificatasi tra 2001 e 2016. A fronte di un aumento del 17% di Città Metropolitana, l'Alto Milanese ha fatto registrare un aumento dell'11%, peraltro omogeneo tra Legnanese e Castanese. In linea con la media di Città Metropolitana la previsione di popolazione nei prossimi dieci anni: la tendenza è verso una lieve riduzione di popolazione, attorno al 2-3% rispetto alla popolazione attuale.

A confronto con i dati regionali, tra il 1971 e il 2001 (Figura 5.8), la Lombardia è cresciuta del 21%, valore di poco superiore alla percentuale dell'Alto Milanese ma molto inferiore alla crescita che ha vissuto Città Metropolitana nel suo complesso. Identici alla media regionale i dati di variazione recente dell'Alto Milanese, tra 2001 e 2016 (Figura 5.9) e la previsione per il prossimo decennio (Figura 5.10).

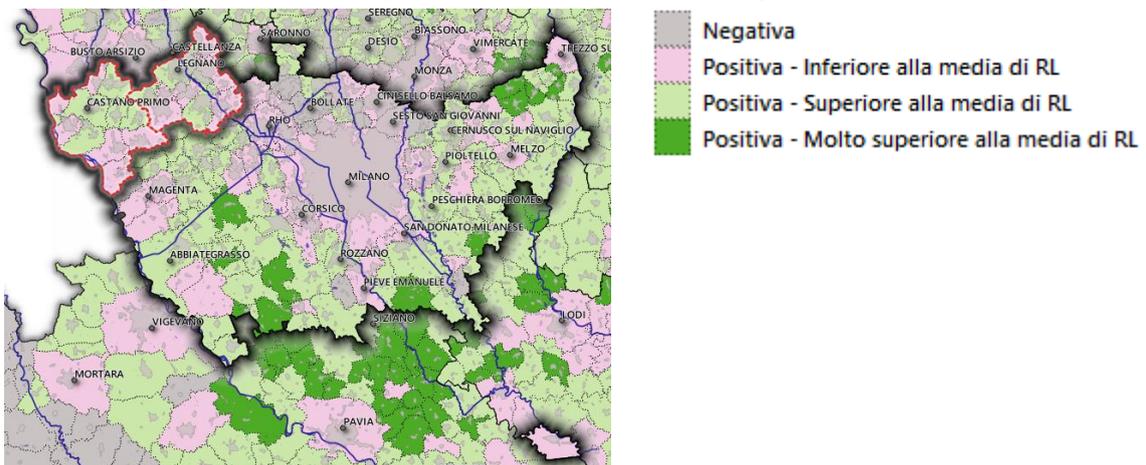
Grazie a questi confronti si può, in sintesi, cogliere per l'Alto Milanese un **dinamismo demografico che persiste dal 1971**, simile alle medie regionali ma **contenuto rispetto alle medie provinciali e ora metropolitane**.

Figura 5.8. Variazione popolazione 1971/2001 (media Regione Lombardia: 21%)



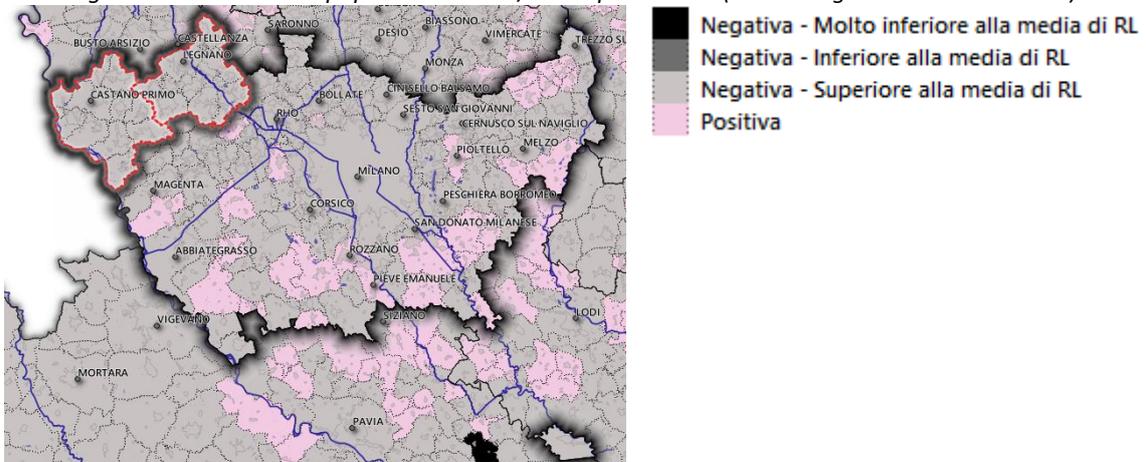
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT, ASR, SISEL

Figura 5.9. Variazione popolazione 2001/2016 (media Regione Lombardia: 11%)



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT, ASR, SISEL

Figura 5.10. Variazione popolazione 2016/2025 -previsione- (media Regione Lombardia: -3%)



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT, ASR, SISEL

È possibile infine caratterizzare il territorio dell'Alto Milanese sulla base della presenza di elementi di criticità correlati al comportamento demografico e all'assetto finanziario. Sono stati privilegiati: la variazione (%) di popolazione dal 1961 al 2011, la percentuale di popolazione con meno di 6 anni, la percentuale di anziani sopra i 75 anni, l'indice sintetico di vulnerabilità⁴, l'indice sintetico di virtuosità⁵. Dalla presenza di **indicatori di criticità cumulati** (peggioramento da uno a cinque) si possono cogliere eventuali profili di staticità demografica o di vulnerabilità sociale e finanziaria.

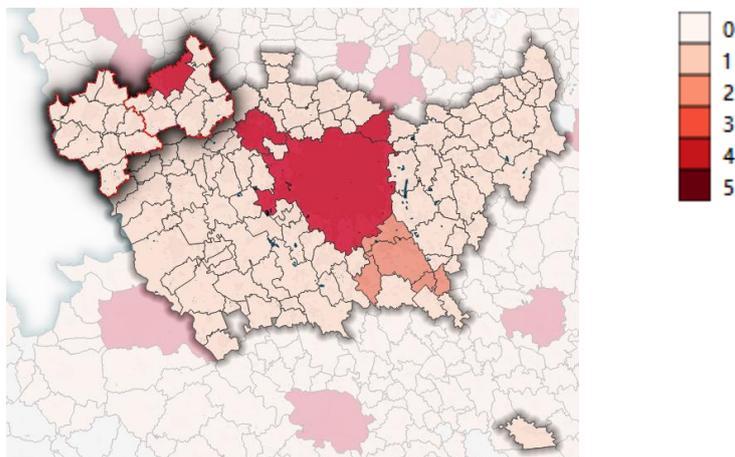
Dalle verifiche non si riscontrano particolari evidenze critiche nel Legnanese e solo limitati segnali nel Castanese. È confermato per l'Alto Milanese lo status della maggior parte della Città Metropolitana, che al 71% non presenta elementi di criticità (Tabella 5.6 e Figura 5.11).

Tabella 5.6. Indice sintetico di criticità: classi di svantaggio (0 = nessuna criticità)

Indice sintetico di criticità: classi di svantaggio	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
0 (nessuna criticità)	11	5	16	95
1	-	5	5	34
2	-	1	1	3
3	-	-	-	2
4	-	-	-	-
5	-	-	-	-

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT e Éupolis Lombardia

Figura 5.11. Alto Milanese. Indice sintetico di criticità



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT e Éupolis Lombardia

⁴ Indicatore elaborato da Istat e utile per individuare i Comuni più critici a causa di una condizione di vulnerabilità sociale e materiale connessa ad una serie di aspetti tra cui livello di istruzione, strutture familiari, condizioni abitative, partecipazione al mercato del lavoro e condizioni economiche dei residenti.

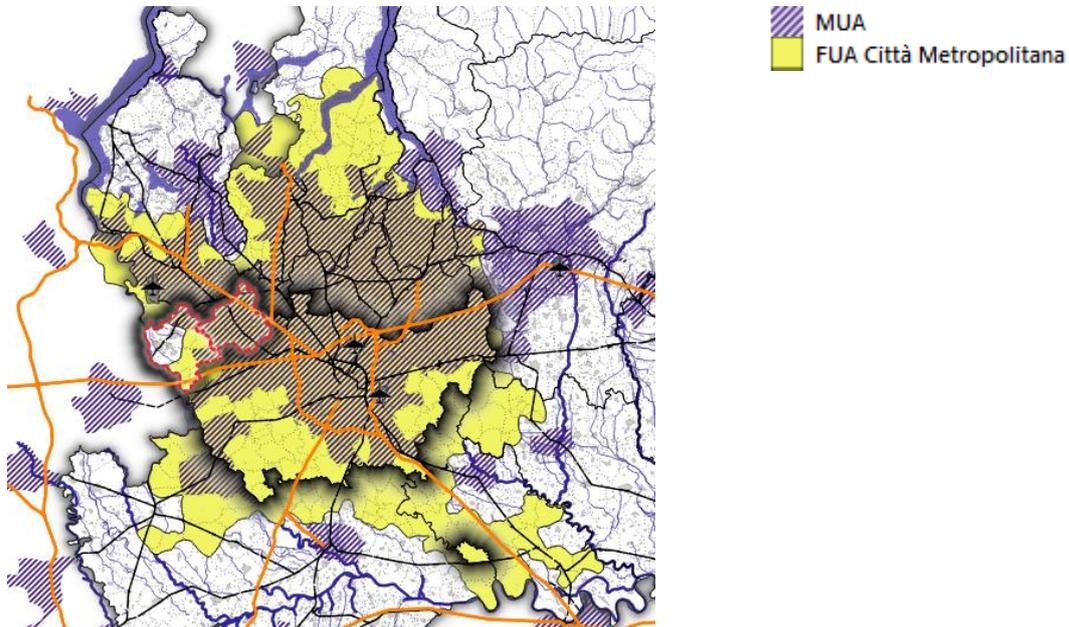
⁵ Indicatore elaborato da Regione Lombardia e utile a riconoscere i Comuni risultati meno virtuosi a livello di flessibilità di bilancio, debito e sviluppo, capacità programmatica, autonomia finanziaria.

L'ultimo aspetto indagato per analizzare le caratteristiche del territorio è quello relativo al **contesto industriale ed economico**.

I valori di Castanese e Legnanese sono specifici quanto a profilo insediativo, pur con la difficoltà di individuare confini precisi e interruzioni di continuità tra le aree edificate. Lungo l'**asse del Sempione** (che interessa in particolare i Comuni di Legnano e San Giorgio su Legnano, San Vittore Olona, Canegrate, Parabiago e Nerviano) si sono dislocati nel tempo insediamenti residenziali e produttivi, artefici di un robusto sviluppo del settore industriale e manifatturiero. Implicazione di forte impatto di tale caratterizzazione è stata la sequenza di ristrutturazioni settoriali e delocalizzazioni degli anni '90 contrassegnate da dismissioni e da un tasso di decremento occupazionale superiore alla media italiana, in conseguenza del quale le cittadine dell'asse del Sempione sono state fatte rientrare nelle zone Obiettivo 2 ed hanno potuto usufruire dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

La stretta connessione tra produzione, infrastrutturazione e urbanizzazione del territorio sono chiaramente leggibili percorrendo oggi le strade dell'Alto Milanese e scorgendo ciò che resta delle grandi industrie del passato. Tale fenomeno è letto con interesse non solo a scala regionale, ma anche a livello sovra-nazionale. L'Alto Milanese, e in particolare il Legnanese, sono ricompresi all'interno della Morphological Urban Area (**MUA**) della Città Metropolitana di Milano individuata dal programma dell'Unione Europea ESPON (European Spatial Planning Observation Network) quali aree caratterizzate da un'elevata densità e/o una estensione continua dell'urbanizzato. Le MUA diventano le core areas per la delimitazione delle Functional Urban Areas (**FUA**), basate sulle matrici di pendolarismo e dei flussi che attraversano i territori. Anche sotto questo profilo (come si evince dalla Figura 5.12), emerge la differente propensione dei due sub-ambiti a interagire con l'area di 'respiro metropolitano'. Strutturalmente, solo i Comuni di Vanzaghello, Magnago e Inveruno sono infatti compresi entro l'area morfologicamente correlata con la Città Metropolitana. Più ampio, anche se non coinvolge l'intero ambito del Castanese, il perimetro delle FUA che esclude tuttavia i Comuni di Castano Primo, Nosate, Turbigo e Robecchetto con Induno.

Figura 5.12. Alto Milanese rispetto alle aree morfologiche e funzionali dell'Area Metropolitana



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati OECD ed ESPON

Le Tabelle 5.7 e 5.8 presentano le informazioni relative al numero di Unità Locali e addetti nel 2011 e 2013.

La **perdita di addetti è di circa l'1,5%**, concentrata in modo particolare nel settore estrattivo e delle costruzioni. Crescono invece nel settore dei servizi Unità Locali e addetti ai **trasporti (+22,4%)** e al **turismo (+17,3%)**. All'interno della macro-categoria dei servizi, solo la sezione legata all'editoria subisce un calo, ma tale dinamica è registrata anche a Milano e nel resto di Città Metropolitana.

Tabella 5.7. Alto Milanese. Unità Locali delle imprese attive (Comparazione dati ASIA 2011 e 2013)

Unità Locali							
Alto Milanese	2011	2013	Variaz. Assoluta 11-13	Variaz. % 11-13	Comp. % 2011	Comp % 2013	Media Regione 2013
Tot. Unità Locali	19.607	19.335	-272	-1,3%	100	100	100
Di cui:							
Estrazioni	6	5	-1	-16,6%	0,03%	0,02%	0,1
Manifattura	2.780	2.710	-70	-2,5%	14,1%	14,0%	13,4
Public utilities	49	71	22	44,8%	0,2%	0,3%	0,7
Costruzioni	2.780	2.578	-202	-7,2%	14,1%	13,3%	15,7
Commercio ingrosso e dettaglio	4.465	4.411	-54	-1,2%	22,7%	22,8%	13,2
Trasporti	500	472	-28	-5,6%	2,5%	2,4%	3,9
Turismo	863	930	67	7,7%	4,4%	4,8%	7,5
Editoria, comunicazione	541	506	-35	-6,4%	2,7%	2,6%	3,2
Business services	2.604	2.598	-6	-0,2%	13,2%	13,4%	15,9
Istruzione, salute, servizi alla persona	1.436	1.489	53	3,6%	7,3%	7,7%	1,7

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ASIA

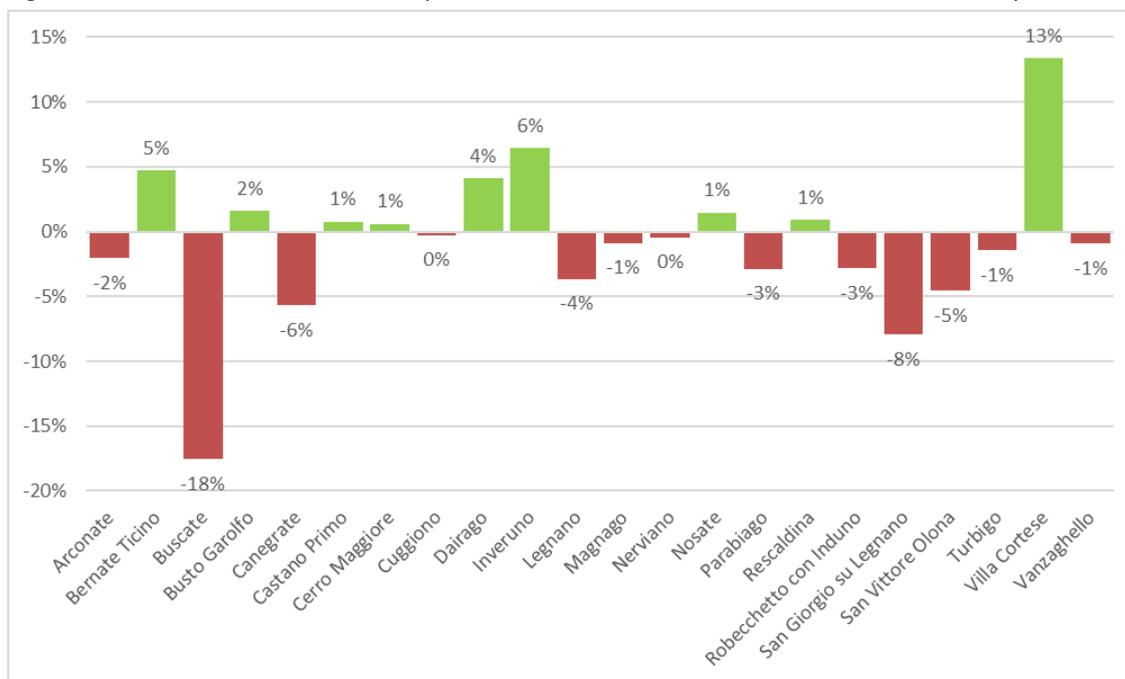
Tabella 5.8. Alto Milanese. Addetti delle imprese attive (Comparazione dati ASIA 2011 e 2013)

Addetti							
Alto Milanese	2011	2013	Variaz. Assoluta 11-13	Variaz. % 11-13	Comp. % 2011	Comp % 2013	Media Regione 2013
Tot. Addetti	71.156	70.080	-1.076	-1,5%	100	100	100
Di cui:							
Estrazioni	45	39	-6	-13,3%	0,06%	0,05%	0,2
Manifattura	27.852	26.603	-1.249	-4,4%	39,1%	37,9%	27,3
Public utilities	774	808	34	4,3%	1,0%	1,1%	1,4
Costruzioni	6.643	5.941	-702	-10,5%	9,3%	8,4%	8,9
Commercio ingrosso e dettaglio	13.537	13.098	-439	-3,2%	19,0%	18,6%	9,0
Trasporti	2.102	2.574	472	22,4%	2,9%	3,6%	6,4
Turismo	2.879	3.378	499	17,3%	4,0%	4,8%	6,8
Editoria, comunicazione	1.371	1.349	-22	-1,6%	1,9%	1,9%	1,4
Business services	6.651	6.745	94	1,4%	9,3%	9,6%	18,1
Istruzione, salute, servizi alla persona	2.978	3.205	227	7,6%	4,1%	4,5%	8,2

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ASIA

La Figura 5.13 rappresenta le dinamiche recenti degli addetti nei 22 Comuni. Positive le variazioni di Villa Cortese, Inveruno e Bernate Ticino, mentre negative risultano in particolare quelle dei Comuni di Buscate, San Giorgio su Legnano e Canegrate.

Figura 5.13. Alto Milanese. Variazione percentuale del numero di addetti tra il 2011 e il 2013 per Comune



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ASIA

Per fare sintesi di queste informazioni, nella Figura 5.14 si propone una rappresentazione in grado di cogliere le trasformazioni e la forza dei processi di sviluppo dagli anni '70 ad oggi. È costruita attraverso il confronto tra la dinamica demografica ed economica considerate agli intervalli censuari. L'asse delle ascisse considera l'andamento della popolazione, l'asse delle ordinate la dinamica degli addetti. Entrambi i valori sono confrontati con quelli del 1971, posto uguale ad 1, ed ogni punto rappresenta una soglia censuaria decennale. In rosso, il comportamento della Zona Omogenea, in giallo i Comuni maggiori (Legnano e Castano), in tonalità di grigio la media dei Comuni dei due Piani di zona.

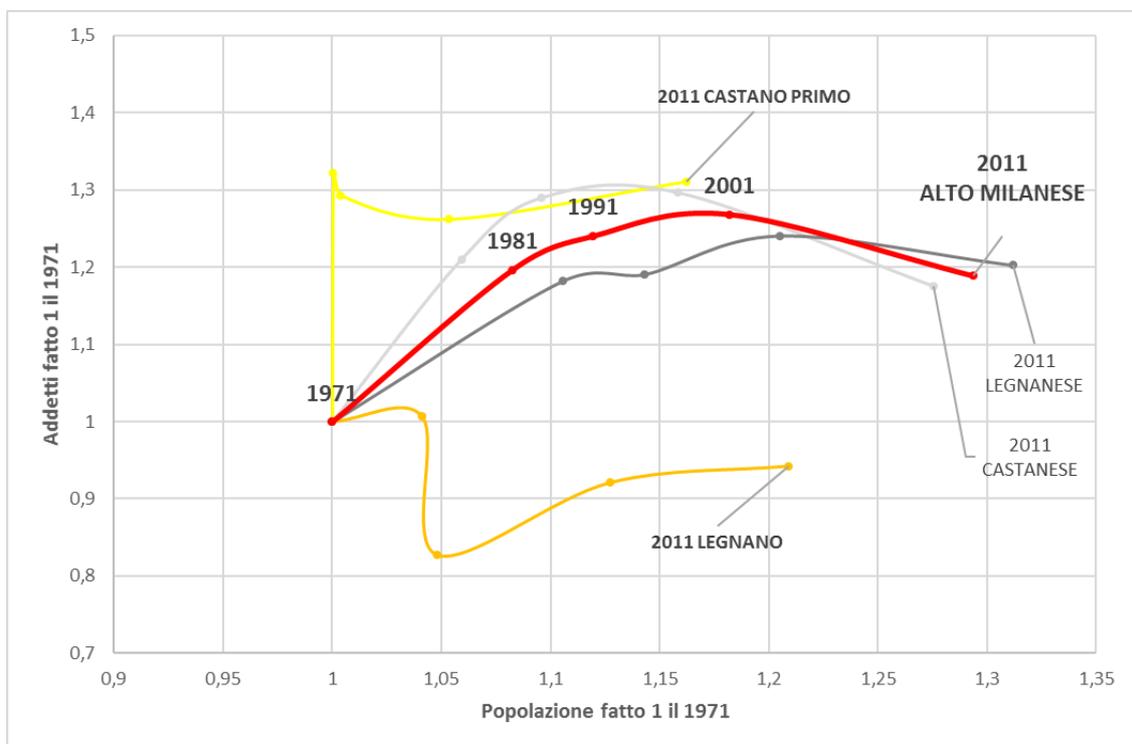
Si colgono in particolare i **comportamenti mediani regolari dell'Alto Milanese, del Legnanese e Castanese ed i percorsi complessi di Legnano e di Castano Primo.**

Considerata come aggregato unitario, la Zona Omogenea Alto Milanese ha registrato una crescita costante di popolazione e addetti fino al 2001. Dal 2001 la crescita della popolazione è diventata asimmetrica rispetto al numero degli addetti che si è invece contratto ritornando a valori inferiori a quelli del 1981. Il **disallineamento** può essere attribuito agli **effetti della recente crisi economica** che tuttavia non ha modificato la funzione residenziale e attrattiva dell'Alto Milanese.

Tra i due Piani di zona è stato il Castanese a mostrare maggiore tenuta e sviluppo economico fino al 2001. Il Legnanese invece ha dovuto affrontare la crisi degli anni ottanta. A fine 2011 i valori tra i due gruppi di Comuni sono più allineati.

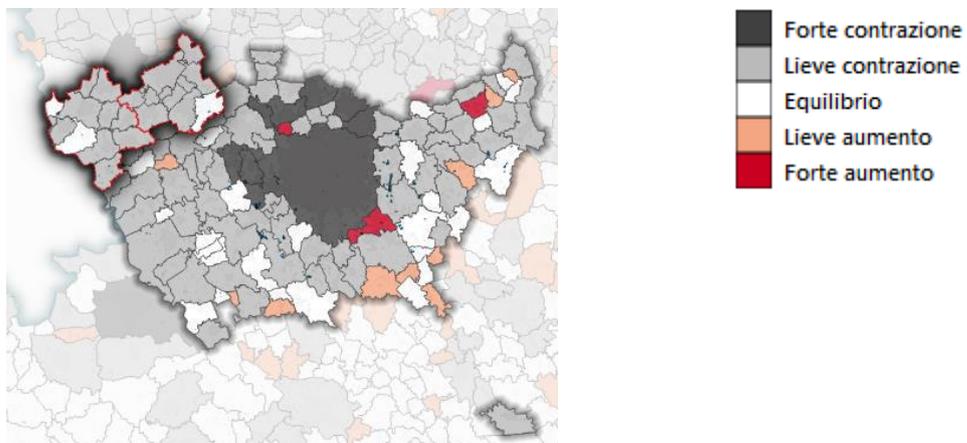
Analogo parallelo può essere fatto tra i due Comuni maggiori. Legnano ha subito perdite di addetti significative tra ottanta e novanta che ne hanno compromesso anche la forza demografica. Da allora ha intrapreso un percorso di sviluppo contenuto ma stabile. Castano Primo ha rafforzato il sistema delle imprese nel decennio settanta/ottanta e si è poi caratterizzato come attrattore di popolazione, più che di addetti.

Figura 5.14. Traiettorie di sviluppo locale: l'andamento della popolazione in relazione al numero di addetti (1971-2011)

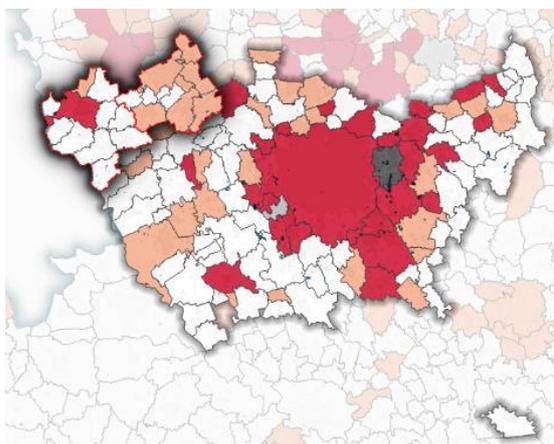


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

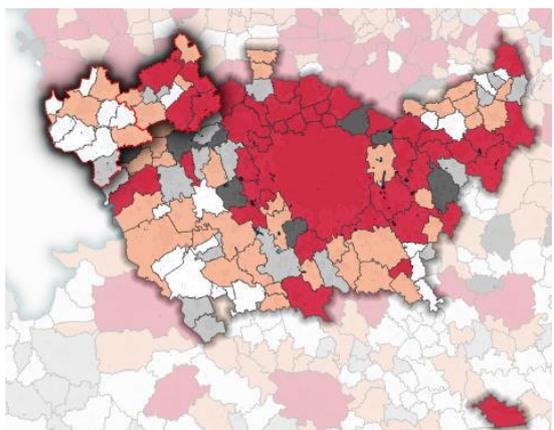
Figura 5.15. Addetti alle UL 2011. Residui rispetto al 2001



Settore industriale



Settore commerciale



Settore terziario

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

La tendenza descritta riceve specificazione dei fattori di crescita dalle cartografie sui **residui degli addetti del settore industriale, commerciale e terziario** rilevati per l'intera Città Metropolitana dal censimento 2011 rispetto a quelli misurati al 2001 (Figura 5.15). Il settore industriale è entrato in sofferenza in tutta la Città Metropolitana. In particolare hanno subito le maggiori perdite la città di Milano e parte dei Comuni di prima cintura a nord e a ovest. Mentre il settore industriale diminuiva, il settore commerciale cresceva e ancor più si caratterizzavano le attività del terziario. Sono dinamiche che coinvolgono in particolare Milano ed i centri ad esso più prossimi. Si ritrovano anche nell'Alto Milanese come elementi di precisazione delle forze economiche che guidano i processi di sviluppo. Sembra plausibile cogliere una **tripolarità**: industriale e manifatturiero, presente anche se ridotto rispetto alle fasi dello sviluppo storico; commerciale, di rilievo ma meno accentuato rispetto alla città centrale; terziario con indici di sviluppo più evidenti in particolare nel Legnanese in quanto prossimo alle dinamiche milanesi. La risultante per l'Alto Milanese è la parziale sostituzione di industriale e manifatturiero con commerciale e terziario. Pur con un complessivo contrarsi della struttura occupazionale complessiva.

In termini di addetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, (Tabella 5.9 e Tabella 5.10) la Zona Omogenea ha una dotazione di poco più di **8.000 unità che operano in 234 Unità Locali**. Ne riceve prestazioni riguardanti l'istruzione (49% degli addetti), la sanità (33% degli addetti), i servizi e le funzioni comunali (17% degli addetti). Trattandosi di dati di fonte censuaria (2011) risulta attivo anche il presidio della ex Provincia con 31 addetti, ora invece fortemente ridimensionato.

Tabella 5.9. Alto Milanese. Unità Locali della Pubblica Amministrazione (2011)

Zona Omogenea Alto Milanese		Amministrazione	Istruzione	Sanità	% di CM	Tot. Città Metropolitana
Stato	115	4	111	-	9%	1.295
Regione	1	1	-	-	20%	5
Provincia	24	0	-	24	10%	234
Comune	70	43	2	6	7%	963
SSN	24	-	-	24	10%	234
Università	-	-	-	-	-	71

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Tabella 5.10. Alto Milanese. Addetti della Pubblica Amministrazione (2011)

Zona Omogenea Alto Milanese		Amministrazione	Istruzione	Sanità	% di CM	Tot. Città Metropolitana
Stato	3.937	120	3.817	-	7%	55.938
Regione	8	8	-	-	-	3.011
Provincia	35	31	-	-	2%	1.721
Comune	1.418	1	12	32	5%	26.815
SSN	2.644	-	-	2.644	10%	27.374
Università	-	-	-	-	-	12.591

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Un profilo di dettaglio può essere precisato per gli addetti ai Comuni (Tabella 5.11). Il 10% del personale in servizio ha più di 30 anni di servizio e l'anzianità media di servizio è intorno ai 17 anni.

Tabella 5.11. Alto Milanese. Anzianità media del personale in servizio negli Enti locali (2011)

Classi di Anzianità	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
Con più di 30 anni di servizio	10%	10%	10%	9%
Anzianità media di servizio (anni)	17	18	17	16

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT e SISEL

Elementi di riflessione sono forniti dal confronto del valore di reddito medio riferito al 2014 e 2013 (Tabella 5.12), più alto nel Legnanese ma complessivamente **più limitati rispetto alla media della Città Metropolitana**. Da approfondire il valore dell'imponibile IMU al 2014 per il Castanese superiore a quello medio metropolitano.

Tabella 5.12. Alto Milanese. Contribuenti e reddito medio

Asset economico	Legnanese	Castanese	Alto Milanese	Città Metropolitana
Numero contribuenti al 2014	135.132	50.225	185.357	2.299.423
Reddito medio da pensione al 2014	18.228	17.230	17.729	18.882
Reddito imponibile medio per contribuente al 2014 (Dichiarazione 2015)	22.660	21.130	22.245	25.956
Reddito imponibile medio per contribuente al 2013 (Dichiarazione 2014)	22.444	20.930	22.035	25.704
Valore medio imponibile IMU al 2014	55.195	64.224	59.709	62.080

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati MEF

5.2. L'analisi finanziaria: autonomia finanziaria, impositiva e saldo di bilancio

La analisi finanziaria⁶ dei Comuni appartenenti alla Zona Omogenea Alto Milanese è volta in prima istanza a coglierne lo stato di salute finanziario. Sul lato delle entrate, infatti, l'analisi si concentra sui principali indicatori finanziari riferibili al livello comunale. Per far emergere eventuali specificità territoriali, i 22 Comuni che costituiscono l'Alto Milanese sono stati analizzati rispetto ai due Piani di zona a cui appartengono: il Legnanese e il Castanese.

L'autonomia finanziaria si distingue dall'autonomia impositiva per il tipo/categoria di entrata considerata. Con l'autonomia finanziaria si includono sia le entrate tributarie, che le entrate di natura extra-tributaria, ossia le entrate proprie dell'ente, che comprendono le entrate legate alla tassazione generale e le entrate legate all'offerta di servizi pubblici (tariffe e proventi come le sanzioni del codice della strada). Con l'autonomia impositiva, invece, si considerano solamente le entrate legate alla tassazione generale.

Tanto più questi due indicatori sono elevati, tanto più è elevato il livello di tassazione locale. Tuttavia, la separazione dei due indicatori consente di valutare l'orientamento fiscale dell'ente. Tanto più l'autonomia impositiva si avvicina all'autonomia finanziaria, tanto più l'ente privilegia entrate legate alla tassazione generale (Imu, Tasi, Tari, Addizionale Comunale all'Irpef, etc.), viceversa, tanto più l'autonomia impositiva si allontana dall'autonomia finanziaria, tanto più l'ente privilegia il prelievo extra-tributario, ossia quello legato all'offerta dei servizi pubblici locali (tariffe).

A questi due indicatori abbiamo aggiunto anche il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessione di crediti), calcolato in termini di competenza mista assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti. Tale saldo è paragonabile all'indebitamento netto ed è la proxy più immediata per valutare lo stato di salute finanziario di un ente. Un saldo finanziario negativo è sintomo di uno stato di salute finanziario non buono, ossia le spese sono superiori delle entrate. Per contro, un saldo finanziario positivo è indice di una buona gestione finanziaria dell'ente. Tuttavia, saldi finanziari positivi molto elevati possono anche nascondere peculiarità tipiche dell'anno. Se, ad esempio, in un determinato anno, un Comune cedesse tutte le proprie

⁶ La performance finanziaria di un Comune viene valutata sia in relazione al grado di autonomia finanziaria, sia al grado di autonomia impositiva. Il grado di autonomia finanziaria è dato dal rapporto tra le entrate di natura tributaria (Imu, Tasi, Tari, Addizionale Comunale all'Irpef, etc.) ed extra-tributaria e il totale delle entrate correnti (entrate tributarie, extra-tributarie e trasferimenti correnti) e misura il grado di prelievo locale, sotto forma di entrate tributarie proprie. Il grado di autonomia impositiva, invece, esprime la capacità dell'ente di prelevare risorse coattivamente, esercitando la propria potestà impositiva, ed è dato dal rapporto tra le entrate di natura tributaria e il totale delle entrate correnti.

partecipazioni esso registrerebbe, a parità di spesa, un saldo molto positivo, ma tale saldo non sarebbe indice di un avanzo strutturale, ma derivante da operazioni una tantum e quindi straordinarie.

La Tabella 5.13 mostra il grado di autonomia finanziaria, il grado di autonomia impositiva e il saldo di competenza mista calcolati sui dati di rendiconto al bilancio dei Comuni, relativi **all'esercizio 2014**. In particolare, si riscontra che sia i Comuni appartenenti al Legnanese (valore medio 96%), sia quelli appartenenti al Castanese (valore medio 96%) hanno, in media, un grado di autonomia finanziaria superiore sia rispetto a quello registrato nel 2014 dal totale dei Comuni lombardi (90%), sia a quello registrato in media dai Comuni della Città Metropolitana di Milano (95%).

La stessa dinamica emerge se consideriamo il grado di autonomia impositiva, che equivale, in media, al 75% sia per i Comuni del Legnanese, sia per quelli dell'Alto Milanese, mentre a livello regionale il grado di autonomia impositiva si ferma al 61% e per i Comuni della Città Metropolitana di Milano al 71%.

L'analisi sui due indicatori di autonomia indica che questi enti si finanziano prevalentemente con entrate proprie (tributarie ed extra-tributarie) e dipendono poco dai trasferimenti erogati dai livelli superiori di governo. Il dato suggerisce anche che la pressione fiscale locale di questi Comuni è **più elevata** rispetto a quella registrata mediamente in Lombardia.

La situazione muta se consideriamo il saldo finanziario di questi Comuni. Sia il saldo finanziario dei Comuni del Legnanese, sia quello dei Comuni del Castanese sono positivi (l'unico ente che registra un saldo negativo è il Comune di Busto Garolfo), pari, rispettivamente, a 20 e 60 euro pro-capite. L'entità di tali saldi è più contenuta se confrontata con quella degli altri Comuni lombardi (61 euro pro-capite) e dei Comuni appartenenti alla Città Metropolitana di Milano (69 euro pro-capite).

Alla luce di queste analisi emerge che i Comuni considerati hanno un grado di tassazione locale più elevato rispetto a quello registrato dai Comuni lombardi. Inoltre, questi Comuni sembrano orientati più verso un tipo di tassazione generale rispetto a quella sui servizi pubblici. Infatti, l'indice di autonomia impositiva è pari al 75%, ciò implica che la maggior parte del prelievo è raccolto sotto forma di tassazione generale. Tale andamento è in contrasto con quello registrato dagli altri Comuni lombardi, in cui l'indice di autonomia impositiva scende al 61, segno che nel resto della Lombardia la tassazione è un mix tra entrate proprie ed entrate extra-tributarie, ossia più diversificata rispetto la Zona Omogenea. Infine, il saldo finanziario degli enti del Castanese è in linea con quello degli altri Comuni lombardi, mentre quello registrato dai Comuni della Zona del Legnanese è inferiore, a causa probabilmente di una maggior spesa.

Tabella 5.13. Autonomia finanziaria, impositiva e saldo di competenza mista. Anno 2014. Valori correnti

Comuni	Autonomia finanziaria %	Autonomia impositiva %	Saldo finale competenza mista	Saldo finale competenza mista pro-capite
Busto Garolfo	96	71	-878.584	-64
Canegrate	96	74	493.490	40
Cerro Maggiore	94	74	491.447	32
Dairago	96	83	194.639	32
Legnano	95	76	267.503	4
Nerviano	93	78	333.372	19
Parabiago	96	64	1.569.190	53
Rescaldina	98	83	705.157	49
San Giorgio su Legnano	97	74	68.210	10
San Vittore Olona	96	82	349.154	42
Villa Cortese	95	71	230.455	37
<i>Legnanese</i>	96	75	3.824.033	20
Arconate	98	78	291.468	44
Bernate Ticino	96	62	213.024	70
Buscate	98	81	187.321	39
Castano Primo	93	75	509.993	46
Cuggiono	98	72	847.394	103
Inveruno	100	75	511.854	59
Magnago	97	73	485.710	53
Nosate	91	80	84.774	121
Robecchetto con Induno	96	67	85.244	20
Turbigo	98	76	547.374	73
Vanzaghello	96	84	431.971	81
<i>Castanese</i>	96	75	4.196.127	60
Media Città Metropolitana Milano	95	71	220.763.664	69
LOMBARDIA	90	61	607.522.121	61

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

È utile concludere questa sezione classificando i Comuni a seconda della leva fiscale che utilizzano (Figura 5.16). Ricorriamo, per questo, al valore medio⁷ del grado di autonomia impositiva e finanziaria con divisione dei Comuni in 4 classi. Nella prima classe troviamo quelli con un alto grado di autonomia finanziaria e impositiva (quadrante in alto a destra), ossia i Comuni che utilizzano, indistintamente, sia la leva fiscale

⁷ Il valore medio è ottenuto come media semplice del complesso dei Comuni appartenenti sia alla Zona del Legnanese, sia alla Zona dell'Alto Milanese.

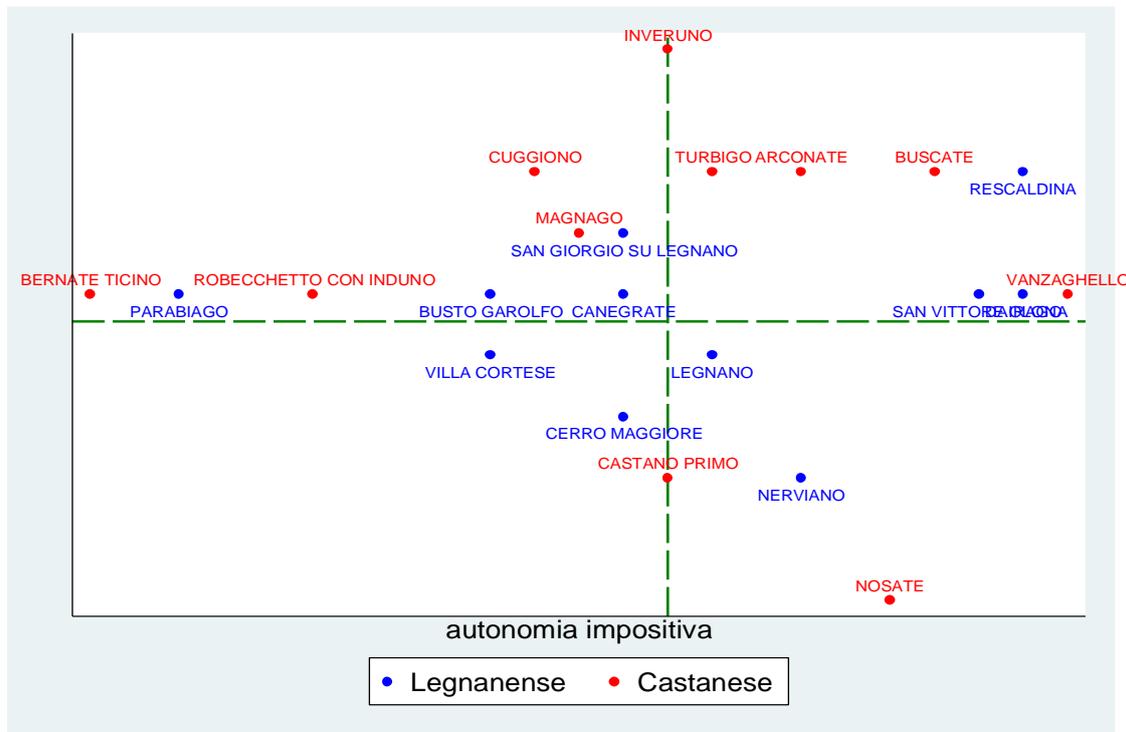
derivante dalle entrate tributarie, sia quella derivante dalle entrate extra-tributarie. Nella seconda classe troviamo i Comuni con un alto grado di autonomia impositiva e un basso grado di autonomia finanziaria (quadrante in basso a destra). Sono i Comuni che utilizzano maggiormente la leva fiscale propria (imposte proprie) e non quella extra-tributaria. Si tratta in particolare di Legnano, Nosate e Nerviano. Nella terza classe troviamo i Comuni con un basso grado di autonomia impositiva e un alto grado di autonomia finanziaria (quadrante in alto a sinistra), ossia quei centri che ricorrono maggiormente al prelievo extra-tributario piuttosto che ricorrere all'utilizzo della leva fiscale propria. Infine, nel quarto e ultimo quadrante troviamo i Comuni (Villa Cortese, Cero Maggiore e Castano Primo) con un basso grado di autonomia finanziaria e impositiva (quadrante in basso a sinistra).

In sintesi:

1. i Comuni che si posizionano nel quadrante in alto a destra - con un grado di autonomia finanziaria e impositiva superiore alla media - sono quelli che dipendono in minima parte dai trasferimenti degli enti superiori di governo. Si tratta di Comuni che, indipendentemente dalla leva fiscale utilizzata, esercitano una forte pressione fiscale sul territorio, o perlomeno superiore alla media;
2. i Comuni che si trovano nel quadrante in basso a destra sono quelli che prediligono la tassazione generale rispetto a quella dei servizi pubblici;
3. i Comuni che si trovano nel quadrante in basso a sinistra - con un grado di autonomia finanziaria e impositiva inferiore alla media - sono quelli che, indipendentemente dalla leva fiscale utilizzata, esercitano una minore pressione fiscale sul territorio, o perlomeno inferiore alla media;
4. i Comuni che si trovano nel quadrante in alto a sinistra sono quelli che prediligono la tassazione relativa ai servizi pubblici rispetto alla tassazione generale.

Dalla Figura 5.16 emerge che la grande maggioranza dei Comuni della Zona Omogenea dell'Alto Milanese si posiziona nel quadrante in alto a sinistra, adotta quindi scelte che preferiscono una tassazione generale rispetto alla tassazione orientata ai servizi pubblici. Tutto ciò fa da premessa alle verifiche successive che considerano invece le scelte di spesa interne o esterne.

Figura 5.16. Classificazione dei Comuni in base al grado di autonomia finanziaria e di autonomia impositiva



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Il livello di tassazione locale registrato dai Comuni appartenenti alla Zona Omogenea sembra essere superiore a quello registrato negli altri Comuni lombardi. Inoltre, i Comuni si differenziano dagli altri Comuni lombardi perché molto più orientati verso la tassazione di tipo generale (Imu, Tasi, Tari, Addizionale Comunale all'Irpef, etc.), rispetto alla tassazione sui servizi pubblici locali (proventi relativi ai servizi pubblici, multe, etc.). Nel resto della Lombardia la tassazione locale sembra essere più un mix di tassazione generale e tassazione legata ai servizi pubblici. All'interno della Zona Omogenea, non è assente una tendenza verso la tassazione ai servizi tuttavia i valori sono ancora lontani rispetto a quelli degli altri Comuni lombardi. È da approfondire con gli amministratori se questo profilo strutturale ha implicazioni sulla modalità di offerta ed esercizio dei servizi comunali e, almeno indirettamente, se arriva ad influire sulla propensione a far da sé o a trovare soluzioni cooperative con altri Comuni dell'Alto Milanese.

5.3. L'analisi economica: internalizzazione ed esternalizzazione dei servizi

L'analisi economica dei Comuni appartenenti alla Zona Omogenea Alto Milanese dal punto di vista della spesa approfondisce la propensione dei Comuni ad esternalizzare o internalizzare alcune componenti della spesa corrente. Questo specifico elemento è

assunto come indicatore delle scelte di servizio adottate dai Comuni nel rapporto con l'esterno. Per far emergere eventuali specificità territoriali, i 22 Comuni sono stati referenziati rispetto ai due ambiti dei Piani di Zona che costituiscono l'Alto Milanese: il Legnanese ed il Castanese.

L'analisi riguardante la composizione della spesa intende fornire una prima approssimazione del grado di coinvolgimento di fornitori esterni, di mercato, per l'esercizio di funzioni e servizi comunali (Tabella 5.14). L'intuizione alla base di questi indicatori è semplice: tanto più la quota di spesa relativa alla prestazione di servizi (personale) è alta (bassa), tanto maggiore è la propensione del Comune ad esternalizzare e quindi rivolgersi all'esterno. Certamente, ci possono essere diversi motivi alla base della scelta di esternalizzare la spesa, tuttavia l'indicatore che proponiamo intende indicare un mero posizionamento dei Comuni e non una valutazione delle scelte effettuate dal Comune, né tantomeno dell'efficacia di tali scelte.

Tabella 5.14. Percentuale di spesa per il personale e per prestazioni di servizi sul totale della spesa per le funzioni di Amministrazione, Polizia Locale e Settore Sociale. Anno 2014

Comuni	Amministrazione		Polizia Locale		Settore Sociale	
	Personale	Prestazioni di servizi	Personale	Prestazioni di servizi	Personale	Prestazioni di servizi
Busto Garolfo	50	33	64	26	10	22
Canegrate	59	28	80	10	11	77
Cerro Maggiore	54	33	83	6	10	59
Dairago	48	37	82	4	5	86
Legnano	56	32	79	9	22	54
Nerviano	51	36	74	13	11	75
Parabiago	60	27	68	20	11	82
Rescaldina	48	41	83	8	3	62
San Giorgio su Legnano	56	34	80	8	9	74
San Vittore Olona	57	34	78	13	19	50
Villa Cortese	52	29	85	3	7	30
<i>Legnanese</i>	<i>54</i>	<i>33</i>	<i>78</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>61</i>
Arconate	41	36	85	5	0	7
Bernate Ticino	53	34	84	8	10	67
Buscate	36	31	75	11	15	52
Castano Primo	45	38	82	7	19	17
Cuggiono	46	35	81	10	22	27
Inveruno	45	45	85	6	8	27
Magnago	47	36	75	12	7	68
Nosate	39	18	78	16	0	13
Robecchetto con Induno	48	35	85	4	0	27
Turbigo	46	45	66	20	9	86
Vanzaghello	40	34	77	9	8	15
<i>Castanese</i>	<i>44</i>	<i>35</i>	<i>79</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>37</i>
Comuni Città Metropolitana Milano	48	34	72	12	15	57
Lombardia	48	32	72	15	19	56

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

In particolare, nella funzione di **Amministrazione**, la quota di spesa relativa al **personale** nella Zona del Legnanese (54%) è più elevata sia rispetto a quella del Castanese (44%), che a quella registrata dai Comuni lombardi (48%) e dai Comuni della Città Metropolitana di Milano (48%).

La quota di spesa per **prestazioni di servizi** è invece inferiore a quella relativa al personale. Tuttavia, i Comuni della Zona del Castanese sembrano maggiormente propensi

all'esternalizzazione, infatti la quota di spesa destinata alla prestazione di servizi (35%) è, di poco, superiore al dato lombardo (32%), a quello della Zona del Legnanese (33%) e a quello dei Comuni della Città Metropolitana di Milano (34%).

Per la funzione di Polizia Locale, la scelta prevalente sembra essere quella di non esternalizzare: la quota di spesa per il personale, infatti, è superiore a quella relativa alla prestazione di servizi sia nella Zona del Legnanese, che in quella del Castanese. Tali rapporti sono superiori al dato regionale e a quello della Città Metropolitana. In questo tipo di attività influiscono i vincoli operativi e di titolarità della funzione che richiedono un esercizio diretto da parte dei Comuni, senza possibilità di esternalizzazione.

Per il **settore sociale**, si assiste al fenomeno opposto, ossia vi è una maggiore tendenza all'esternalizzazione, che risulta più marcata nella Zona del Legnanese (61%), sia rispetto al Castanese (37%) che al complesso dei Comuni lombardi (56%) e dei Comuni della Città Metropolitana di Milano (57%).

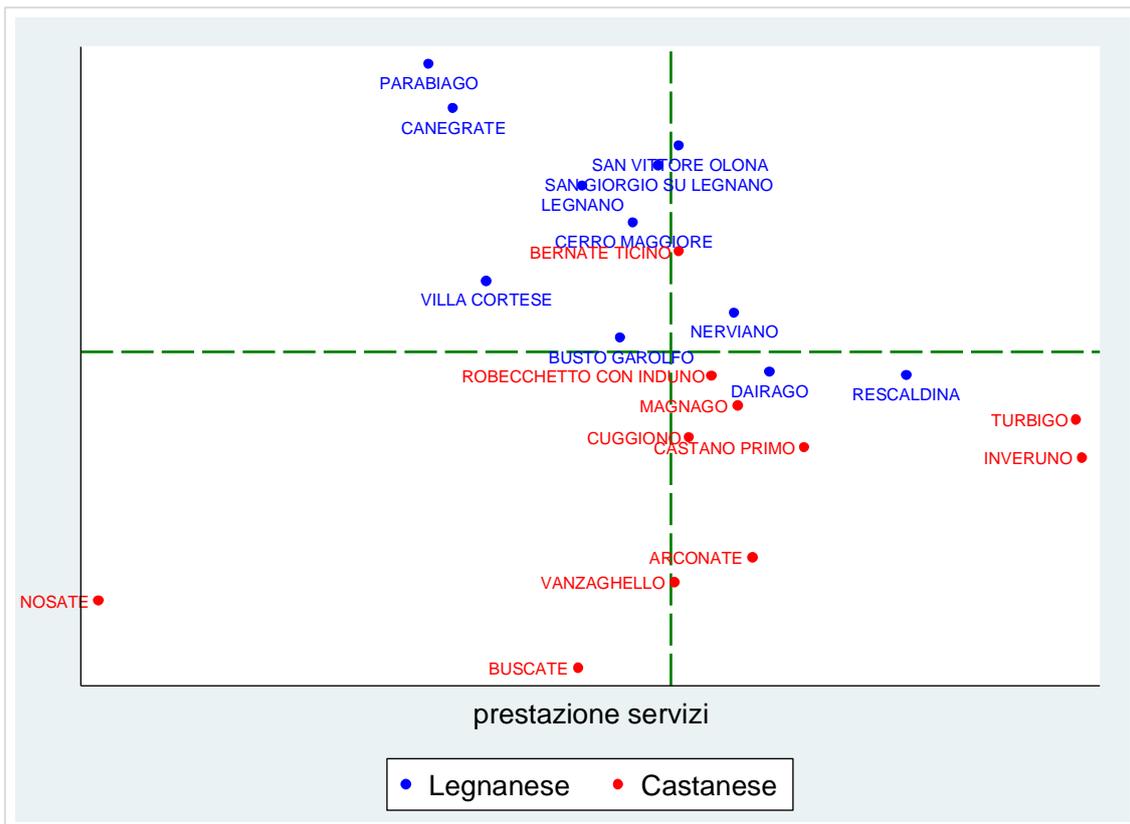
Per definire i Comuni con alto/basso grado di esternalizzazione abbiamo utilizzato il valore medio⁸ della quota di spesa relativa al personale e della quota relativa alla prestazione di servizi per una data funzione di spesa. Abbiamo quindi suddivisi i Comuni in 4 classi: nella prima classe troviamo quelli con una quota superiore alla media sia di spesa per il personale, che alla media della spesa per prestazione di servizi (quadrante in alto a destra); nella seconda classe troviamo i Comuni con una quota di spesa per servizi superiore al valore medio, ma con una percentuale di spesa per personale inferiore al valore medio (quadrante in basso a destra); nella terza classe troviamo i Comuni con una quota di spesa per servizi inferiore al valore medio, ma con una percentuale di spesa per personale superiore al valore medio (quadrante in alto a sinistra); infine, nel quarto e ultimo quadrante troviamo i Comuni con percentuali di spesa per servizi e personale inferiori a valore medio (quadrante in basso a sinistra). Seguono tre posizionamenti, spese generali, spesa per polizia locale e per i servizi locali.

Per quanto riguarda la spesa relativa all'Amministrazione (Figura 5.17) è possibile distinguere nettamente le scelte adottate dai Comuni del Legnanese rispetto al Castanese. I primi, sembrano essere meno orientati all'esternalizzazione. Quasi tutti i Comuni hanno una percentuale di spesa per il personale superiore alla media e una percentuale di spesa per prestazioni di servizi inferiore alla media. I Comuni del Castanese sembrano invece essere più orientati all'esternalizzazione: tutti i Comuni (ad eccezione di Bernate Ticino) hanno una quota di spesa per il personale inferiore al dato medio e una quota di spesa per prestazioni di servizi superiore al dato medio.

⁸ Il valore medio è ottenuto come media semplice del complesso dei comuni appartenenti sia alla Zona del Legnanese, sia alla Zona del Castanese.

Insieme alla diversa appartenenza territoriale, che determina comportamenti simili favoriti dalla vicinanza, è probabile che svolga un ruolo anche il diverso assetto organizzativo e la dimensione demografica dell'ente. Nel primo gruppo di Comuni sono infatti presenti enti più grandi e più strutturati. L'indice di correlazione per dimensione segnala che al crescere della dimensione dell'ente cresce la percentuale di spesa per il personale.

Figura 5.17. Spesa per personale vs spesa per servizi – funzione di Amministrazione



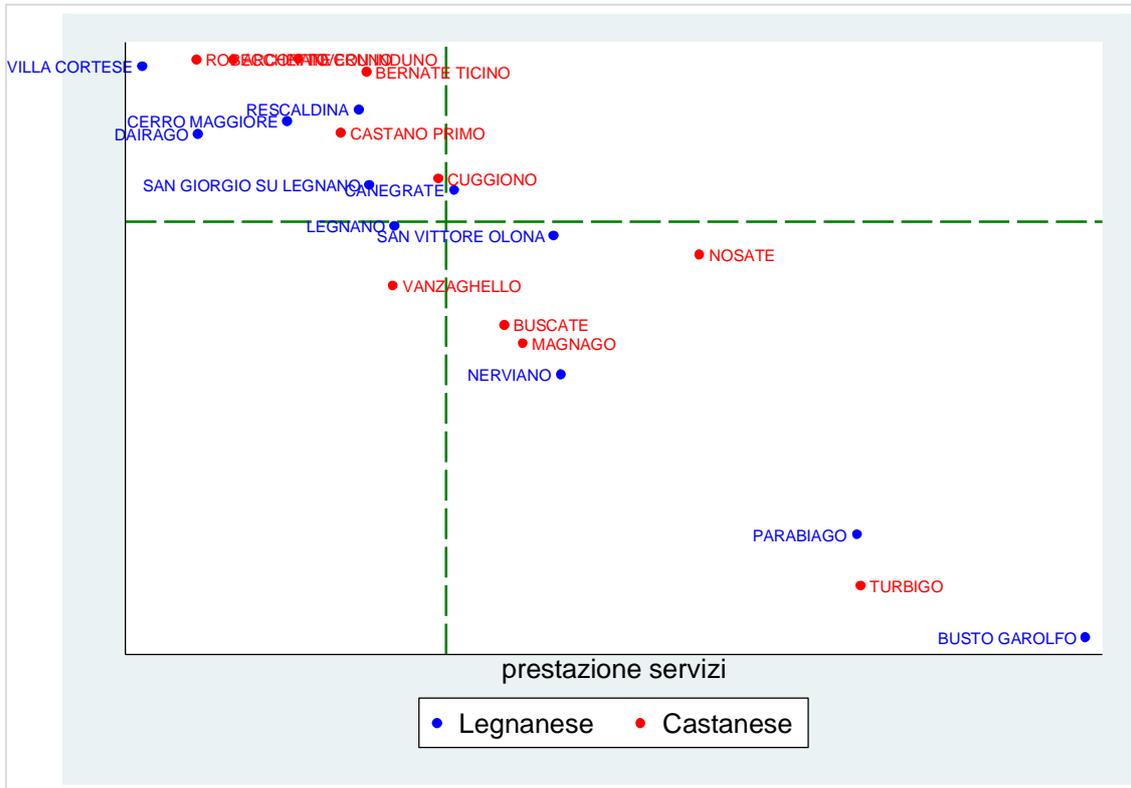
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Nella spesa per Polizia Locale il campione di Comuni si posiziona in due soli quadranti (Figura 5.18). Da un lato, si trovano i Comuni con una percentuale di spesa per prestazioni di servizi inferiore alla media, ma con una percentuale di spesa per il personale superiore alla media (quadrante in alto a sinistra), dall'altro i Comuni per cui vale l'opposto, ossia la quota di spesa per prestazioni di servizi è superiore alla media, mentre la quota di spesa per personale è inferiore alla media (quadrante in basso a destra). Tuttavia, non c'è una distinzione nitida per zone territoriali: appartengono al quadrante in basso a destra sia i Comuni del Legnanese che quelli del Castanese, così come fanno parte del quadrante in alto a sinistra sia i Comuni del Legnanese, che quelli del Castanese.

Anche in questo caso le differenze sono influenzate dalla dimensione organizzativa dell'ente. Infatti, all'aumentare della dimensione del Comune diminuisce la percentuale

di spesa per il personale e, al contrario, aumenta la percentuale di spesa relativa all'acquisto di servizi.

Figura 5.18. Spesa per personale vs spesa per servizi – funzione di Polizia Locale



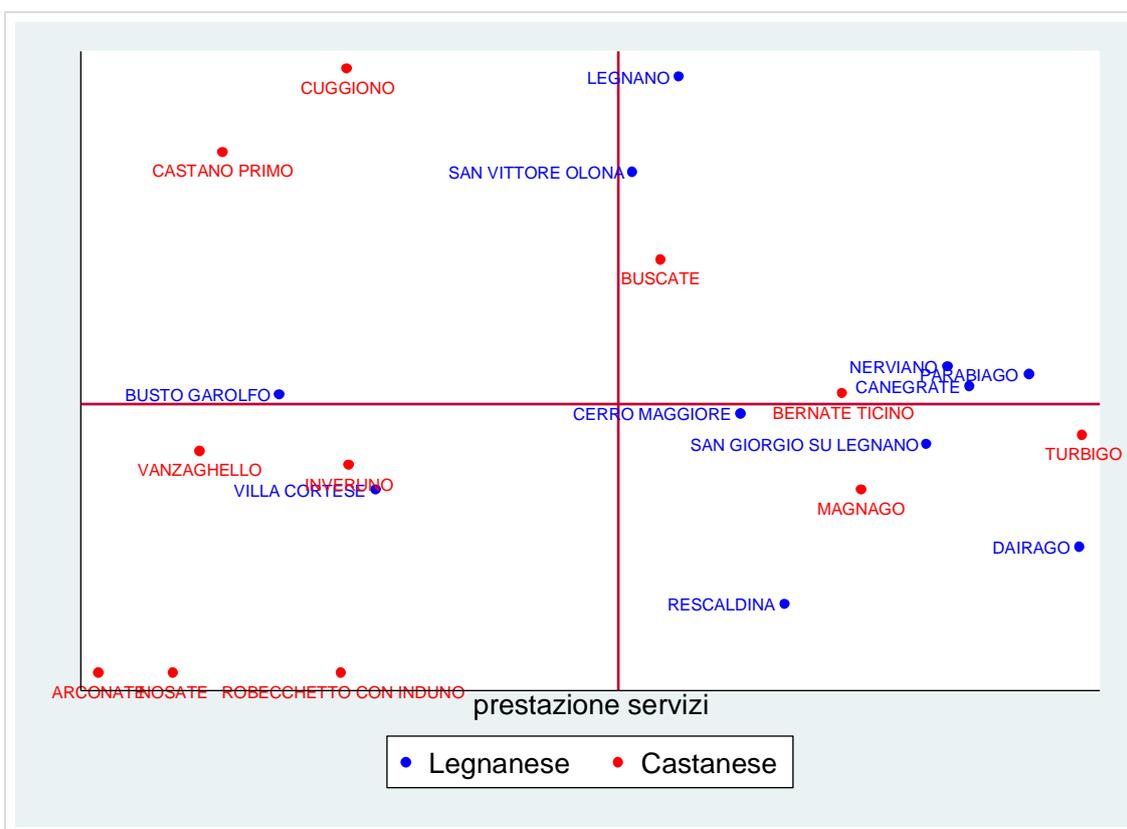
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Infine, per quanto riguarda la spesa per il sociale (Figura 5.19) si nota che la maggior parte dei Comuni ha una quota di spesa per servizi superiore al valore medio e parte consistente di questi si posiziona nel quadrante in basso a destra, in corrispondenza del quale la quota di spesa per personale è inferiore al valore medio. Tale posizionamento indica una tendenza all'esternalizzazione.

Svolgono in questo caso un ruolo importante le società speciali partecipate dai Comuni che di fatto sono il soggetto operativo a cui viene delegata l'attuazione dei servizi e della funzione.

L'analisi sul grado di esternalizzazione dei servizi comunali mostra differenze tra i Comuni del Legnanese e quelli di Castanese. Per la funzione di amministrazione, i primi sembrano più propensi all'internalizzazione (rapporto elevato tra spesa per il personale e totale della spesa per la funzione di amministrazione, superiore alla media della Zona Omogenea), mentre i secondi sembrano più inclini all'esternalizzazione (rapporto basso tra spesa per il personale e totale della spesa per la funzione di amministrazione, inferiore alla media della Zona Omogenea).

Figura 5.19. Spesa per personale vs spesa per servizi – funzione Sociale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

La dimensione della popolazione amministrata e, quindi, dell'apparato organizzativo comunale, giocano un ruolo importante nell'influire su tali scelte: al crescere della dimensione dell'ente cresce infatti la percentuale di spesa per il personale. Sulla spesa per la polizia locale, invece, i Comuni si posizionano su due profili indipendenti dall'appartenenza al Legnanese o Castanese. Così, da un lato, si trovano i Comuni con una percentuale di spesa per prestazioni di servizi inferiore alla media, ma con una percentuale di spesa per il personale superiore alla media; dall'altro, i Comuni per cui vale l'opposto, ossia la quota di spesa per prestazioni di servizi è superiore alla media, mentre la quota di spesa per personale è inferiore alla media. Sulla spesa relativa alla polizia locale, vale il rapporto diretto tra la dimensione del Comune e l'aumento della percentuale di spesa relativa all'acquisto di servizi. Per quanto riguarda la spesa relativa al settore sociale, emerge una generale tendenza all'esternalizzazione del servizio. Molte le implicazioni sui processi associativi: i fattori imitativi generati dalla vicinanza territoriale, la dimensione degli apparati comunali che costringono gli enti a trovare in via primaria soluzioni interne autoconsistenti e con limitate possibilità di concepire assetti cooperativi, l'ancoraggio a scelte di esternalizzazione, la presenza di società partecipate per i servizi sociali.

Capitolo 6. La cooperazione interistituzionale nell'Alto Milanese

6.1. La tendenza comunale alle forme di associazionismo

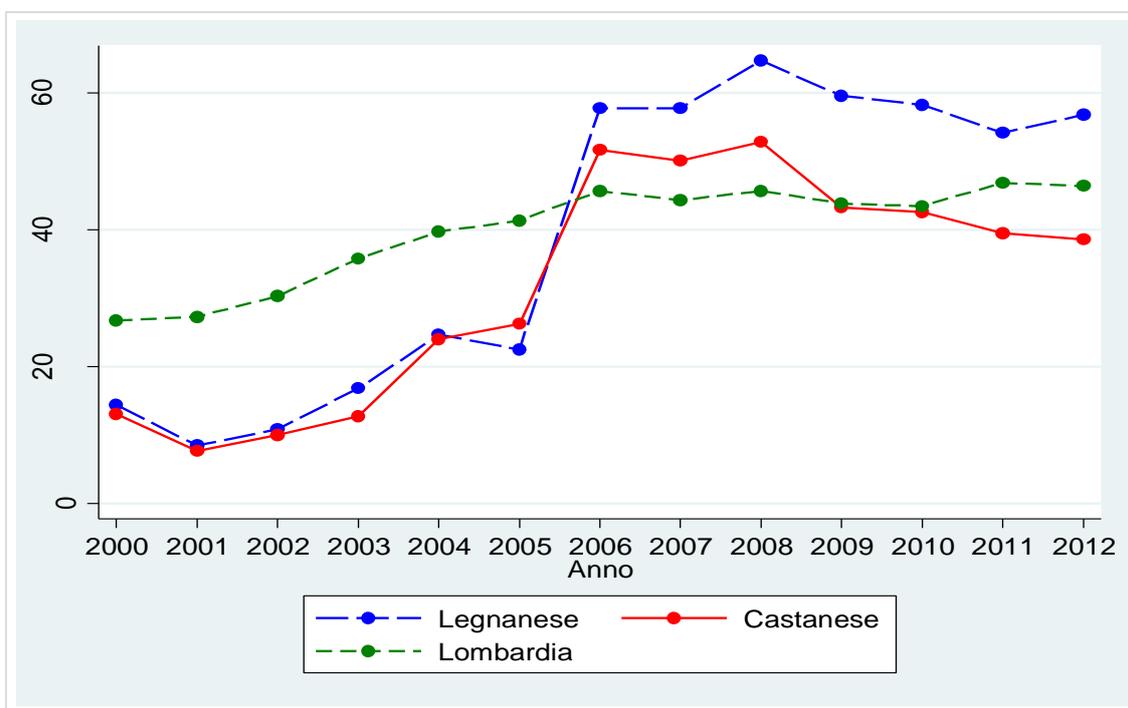
Nel territorio dell'Alto Milanese è presente un'ampia ed eterogenea rete di collaborazioni tra gli enti, caratterizzata da una geografia variabile, sia internamente alla Zona Omogenea, sia in forme di relazione con enti appartenenti ad altre Zone Omogenee.

Per la gestione delle funzioni fondamentali in modalità associata tra Comuni, le formule utilizzate sono tipicamente convenzioni o accordi di programma, mentre nel caso di esternalizzazione dei servizi, questi vengono tipicamente gestiti attraverso Società partecipate ed enti di diritto privato controllati dalle amministrazioni pubbliche stesse.

Attraverso un'analisi economica dei bilanci dei Comuni dell'Alto Milanese è stata indagata la tendenza comunale all'associazionismo, attraverso la costruzione di un Indice di associazionismo comunale che mira a catturare quanta parte del bilancio è oggetto di trasferimento dai singoli Comuni a forme di cooperazione comunale. In particolare, tale indicatore è dato dal rapporto tra la spesa per trasferimenti destinata a Comuni ed Unioni di Comuni sul totale della spesa per trasferimenti. Per far emergere eventuali specificità territoriali, come per le analisi illustrate in precedenza, i 22 Comuni sono stati analizzati rispetto all'appartenenza ai due Piani di zona: il Legnanese e il Castanese.

L'evoluzione dell'indicatore di associazionismo evidenzia due aspetti. In primo luogo il Legnanese risulta essere una Zona attiva, non solo perché l'indicatore assume il valore più elevato sia rispetto ai Comuni lombardi, sia rispetto ai Comuni del Castanese, ma anche perché il trend è crescente. In secondo luogo, anche i Comuni del Castanese hanno mostrato, nel corso degli anni, una certa tendenza all'associazionismo che tuttavia si è interrotta nel 2008, anno dopo il quale il trend risulta decrescente (Figura 6.1).

Figura 6.1. Indice di associazionismo comunale

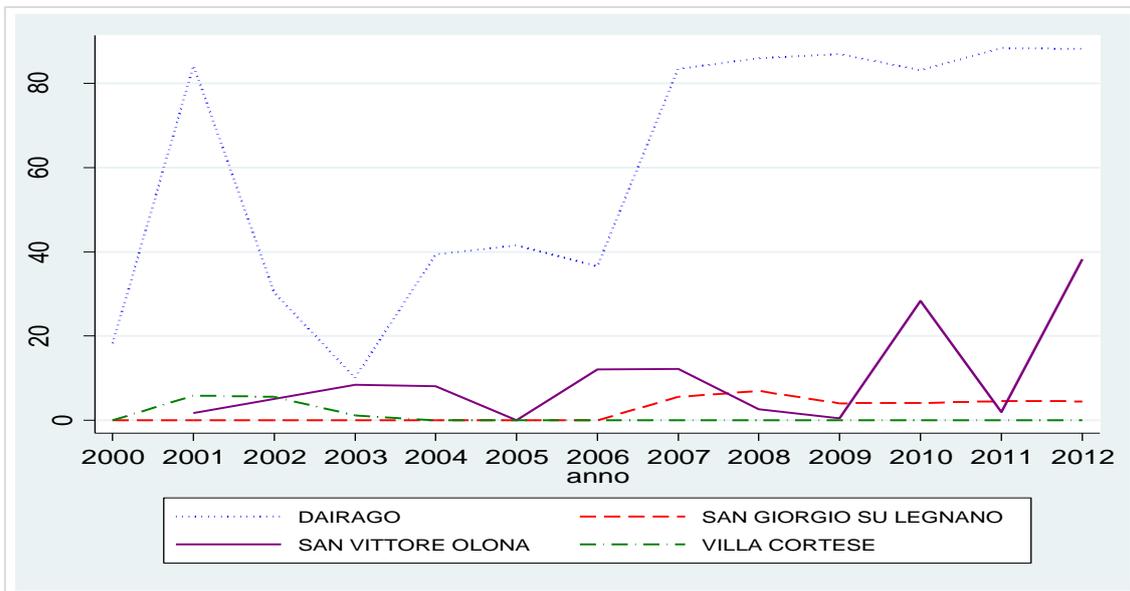


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Nelle figure che seguono si osserva il rapporto tra la spesa per trasferimenti destinata a Comuni e Unioni di Comuni sul totale della spesa per trasferimenti dei Comuni del Legnanese, suddivisi per classi demografiche. In particolare, nella prima fascia (Figura 6.2), che comprende i Comuni con una popolazione inferiore a 9.000 abitanti, il Comune di Dairago, quello di San Vittore Olona e quello di San Giorgio su Legnano presentano un trend crescente, indicativo della propensione verso forme di associazionismo.

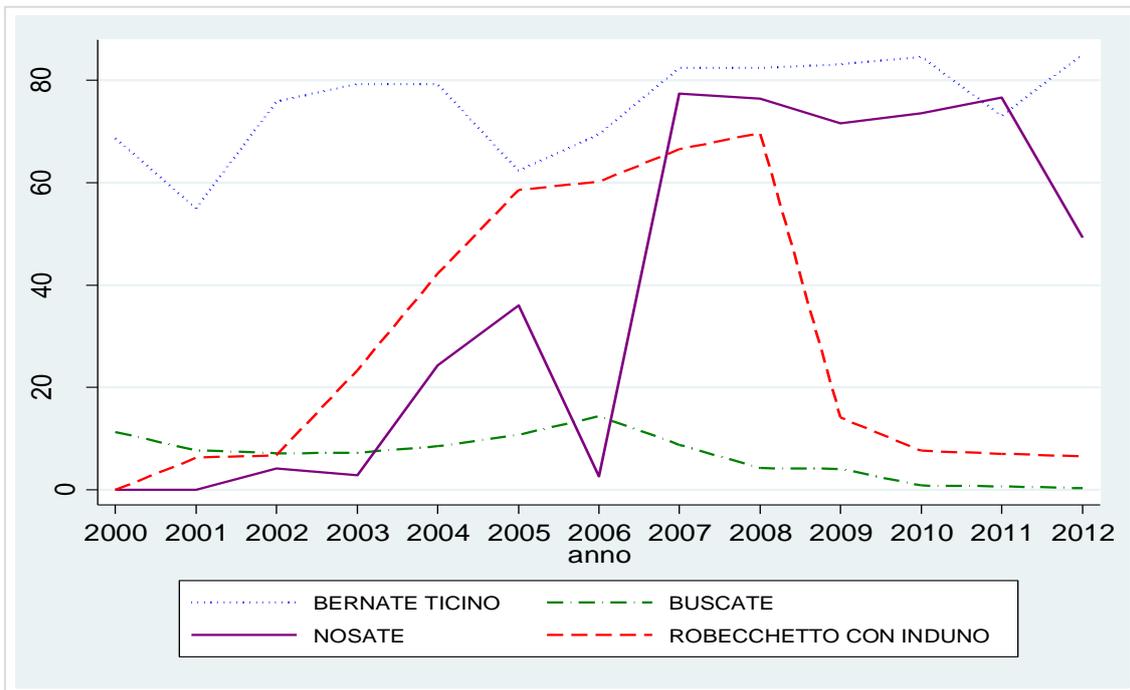
L'analisi è stata ripetuta per la Zona del Castanese. In particolare, nella prima fascia (Figura 6.3), che comprende i Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nessun Comune presenta delle tendenze recenti verso l'associazionismo. Per tutti i Comuni, infatti, il trend è decrescente.

Figura 6.2. Indice di associazionismo comunale per i Comuni piccoli (0-9.000 abitanti) del Legnanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Figura 6.3. Indice di associazionismo comunale per i Comuni piccoli (0-5.000 abitanti) del Castanese

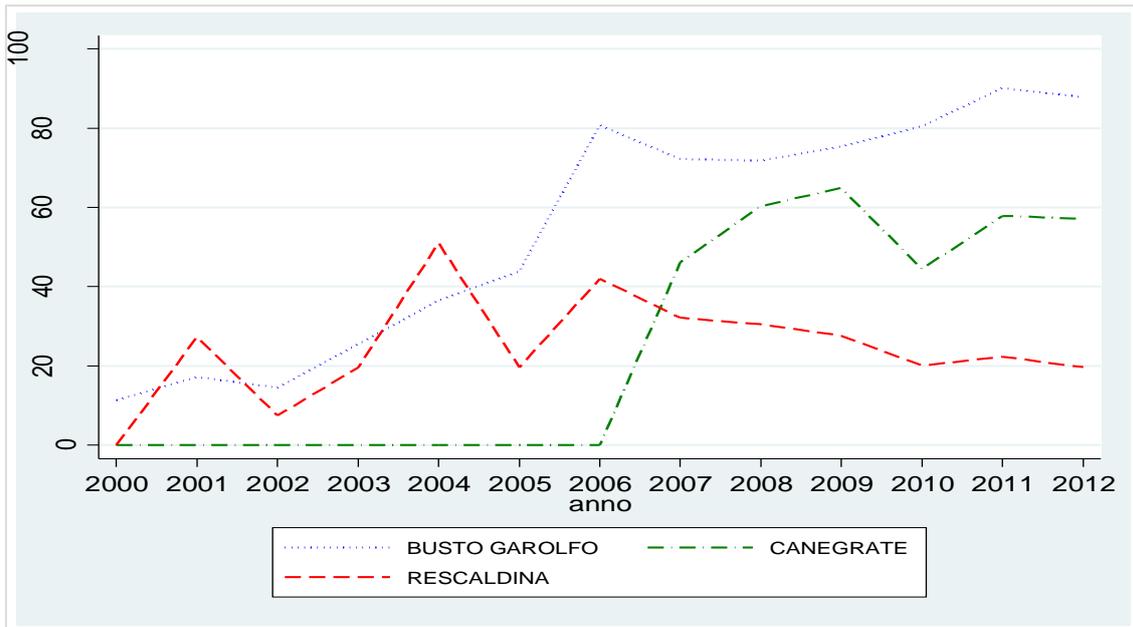


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Nella seconda fascia (Figura 6.4) sono compresi i Comuni di medie dimensioni (9.000 – 15.000 abitanti) della Zona del Legnanese. Si nota che la tendenza a forme di associazionismo comunale è marcata sia per il Comune di Busto Garolfo, che per il Comune di Canegrate (a partire dal 2006), mentre per il Comune di Rescaldina si osserva

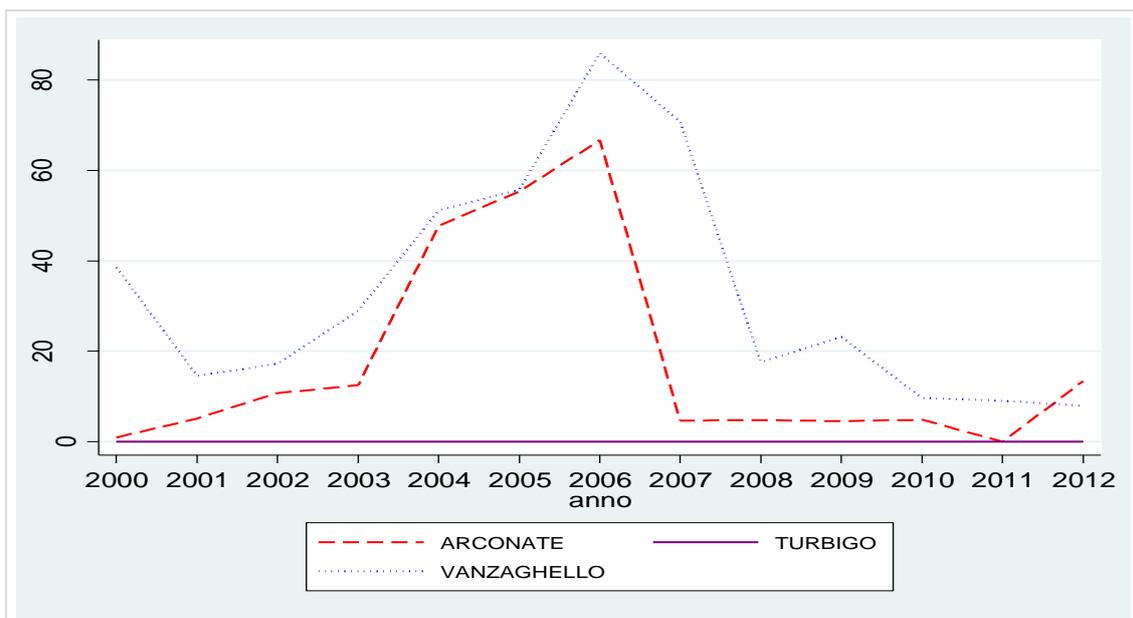
il trend inverso. Nella seconda fascia (Figura 6.5) sono compresi i Comuni di medie dimensioni (5.000 – 8.000 abitanti) della Zona del Castanese. Anche in questo caso si nota che la tendenza a forme di associazionismo comunale è molto contenuta o, come nel Comune di Turbigo, addirittura assente.

Figura 6.4. Indice di associazionismo comunale per i Comuni di medie dimensioni (9.000-15.000 abitanti) del Legnanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

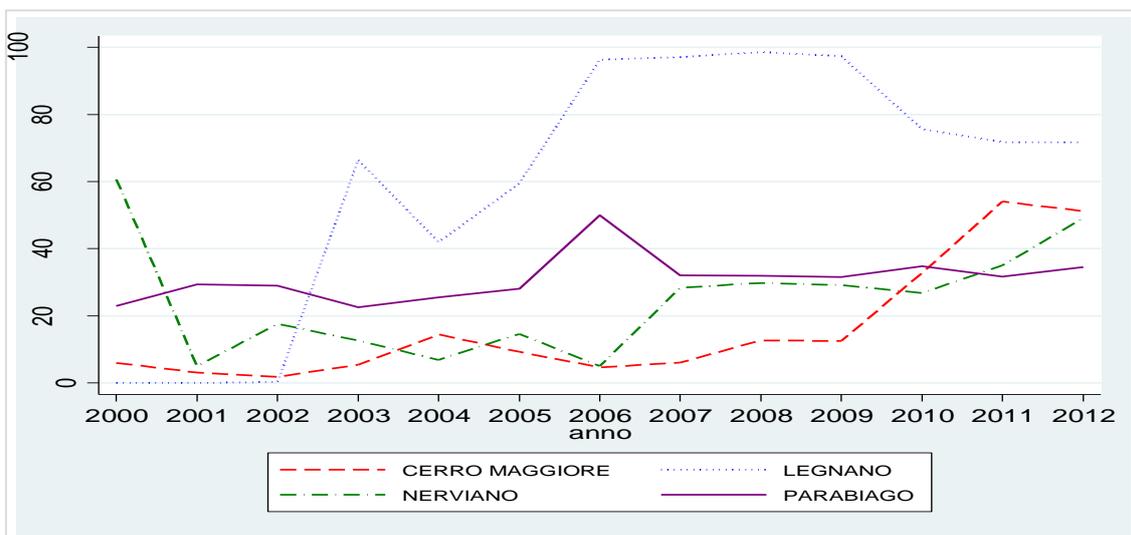
Figura 6.5. Indice di associazionismo comunale per i Comuni di medie dimensioni (5.000-8.000 abitanti) del Castanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

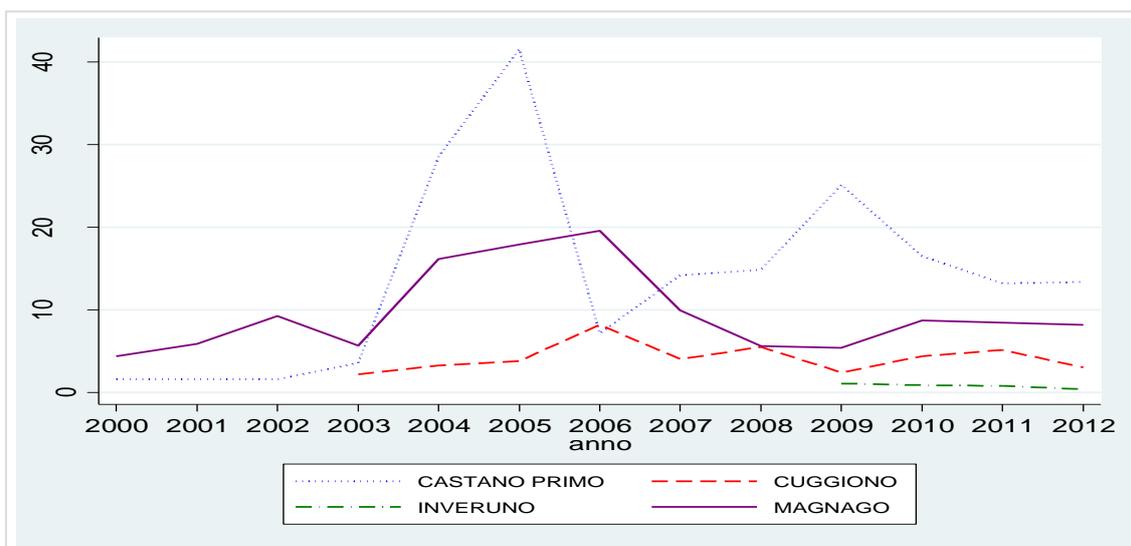
Infine, tra i Comuni di grandi dimensioni (Figura 6.6) del Legnanese, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, si riscontra una tendenza all'associazionismo solamente per i Comuni di Cerro Maggiore (dal 2006) e Nerviano (dal 2006), mentre Legnano (dal 2009) e Parabiago (dal 2007) sembrano meno propensi a scelte di spesa molto orientate all'associazionismo. Tra i Comuni di grandi dimensioni (Figura 6.7) del Castanese, con popolazione superiore a 8.000 abitanti, si riscontra una lieve tendenza all'associazionismo solamente per il Comune di Castano Primo, mentre negli altri Comuni la propensione alle forme di associazionismo è molto ridotta.

Figura 6.6. Indice di associazionismo comunale per i Comuni di medie dimensioni (più di 15.000 abitanti) del Legnanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Figura 6.7. Indice di associazionismo comunale per i Comuni di medie dimensioni (più di 8.000 abitanti) del Castanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

In sintesi, l'indicatore che dà conto delle tendenze associazionistiche dei Comuni, calcolato come il rapporto tra la spesa per trasferimenti destinata ai Comuni sul totale della spesa per trasferimenti, indica due tendenze diverse all'interno della Zona Omogenea. Da un lato, i Comuni del Legnanese – soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni (10.000 abitanti) – risultano essere non solo i più attivi all'interno della Zona Omogenea, ma registrano valori dell'indicatore più elevati rispetto a quelli registrati da Comuni lombardi. Dall'altro lato, i Comuni del Castanese – indipendentemente dalla dimensione demografica – sembrano essere ancora poco propensi all'associazionismo, registrando valori dell'indicatore bassi e in alcuni casi anche nulli.

In sintesi scelgono di fare più da sé che ricorrendo a soluzioni associative intercomunali. Da approfondire se l'indicatore arriva a confermare quanto già rilevato con l'analisi dell'esternalizzazione delle spese e se l'orientamento di procedere in autonomia o verso il mercato ha caratteri strutturali rigidi o può aprirsi a sperimentazioni volontarie.

6.2. Il modello di raccordo del Patto per l'Alto Milanese

Il percorso di collaborazione tra i Comuni dell'Alto Milanese si concretizza nel 2008 all'interno del **Patto per l'Alto Milanese** volto a rafforzare la cooperazione tra gli enti e a coordinare le politiche locali e meglio integrarle con le politiche della Provincia di Milano - oggi Città Metropolitana di Milano - al fine di garantire e rafforzare lo sviluppo del territorio. In un periodo di congiuntura economica sfavorevole, il territorio, da sempre caratterizzato da un'importante e vivace tessuto imprenditoriale locale, cerca nuovo slancio nella collaborazione intercomunale.

Con l'adesione al Patto i Comuni si sono impegnati a sperimentare una nuova forma di confronto, consultazione e partecipazione su politiche di pianificazione e progettazione di azioni e attività condivise, per rilanciare in modo sinergico lo sviluppo territoriale.

La collaborazione sovra-comunale nell'ambito del Patto per l'Alto Milanese ha rappresentato per gli enti del territorio un luogo sperimentale volto a concorrere al governo metropolitano, attraverso un confronto costruito dal basso, in forma volontaria e concertata tra le Amministrazioni locali e le forze sociali presenti sul territorio.

Nel tempo quindi, il lavoro del Patto ha favorito il consolidarsi della consuetudine di affrontare insieme le problematiche territoriali in ottica sovra-comunale per rispondere ai bisogni della comunità con maggiore efficacia, riuscendo anche a poter sfruttare economie di scala.

Di particolare rilievo nel consolidarsi del Patto è stato il ruolo dell'allora Provincia di Milano, che oltre a partecipare attivamente alla definizione dei progetti e delle politiche

da condividere, ha contribuito sostenendo le attività e affiancando il territorio nella loro realizzazione.

Grazie al sostegno economico e operativo della Provincia il Patto per l'Alto Milanese si è potuto avvalere di una Segreteria per l'adempimento delle funzioni organizzative e di verbalizzazione dei lavori del Patto, nonché ha potuto utilizzare le infrastrutture della Provincia per le proprie attività.

Le attività del Patto per l'Alto Milanese sono volte all'implementazione di azioni di cooperazione nel territorio, intorno ad alcuni assi strategici, identificati come cruciali per lo sviluppo del territorio e per la crescita della competitività e abitabilità, quali:

- la promozione dell'identità d'area e la costruzione di un nuovo ruolo dell'Alto Milanese;
- la promozione della cooperazione istituzionale per rafforzare l'efficacia dei processi di sviluppo dell'Alto Milanese;
- la ripresa di un confronto organizzato con le realtà economiche, sociali e del terzo settore per sviluppare insieme azioni e progetti;
- la promozione di politiche a sostegno dello sviluppo economico produttivo centrate sull'innovazione tecnologica, sulla formazione professionale e sul sostegno e servizi alle imprese ridefinendo anche strumenti e soggetti oggi esistenti;
- lo sviluppo di un sistema integrato di infrastrutture al servizio della mobilità sostenibile, ma anche di una rete ambientale che orienti verso la sostenibilità lo sviluppo economico e territoriale;
- il rafforzamento dell'offerta formativa e culturale per valorizzare il capitale umano e per favorire l'inclusione sociale e le pari opportunità;
- il sostegno ai processi di innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione;
- l'incentivazione di servizi, tecnologie e processi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e all'impiego di energie alternative.

La Tabella 6.1. riporta un confronto tra quanto previsto dalla Conferenza dei Sindaci e il Regolamento delle Zone Omogenee definito dalla Città Metropolitana di Milano.

Tabella 6.1. Confronto tra Patto per l'Alto Milanese e Regolamento delle Zone Omogenee

Patto per l'Alto Milanese	Regolamento Zone Omogenee
Assemblea dei Sindaci	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Composta dai Sindaci dei Comuni aderenti al Patto. ▪ Ciascun Sindaco può delegare, permanentemente o per ogni singola convocazione, un suo rappresentante. ▪ Ciascun Comune aderente al Patto ha diritto ad un voto, senza distinzione o ponderazione di popolazione o territorio. ▪ Ai lavori della Conferenza possono partecipare, senza diritto di voto ma con diritto di parola, i Consiglieri con delega alla Città Metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Composta dai Sindaci dei Comuni il cui territorio sia compreso nella Zona Omogenea di riferimento. ▪ Ai lavori dell'Assemblea può partecipare il Sindaco metropolitano o un suo delegato. ▪ Svolge funzioni di indirizzo, consultive, propositive e di coordinamento in ordine a questioni di interesse generale attinenti alla programmazione, allo sviluppo, al controllo e all'organizzazione della gestione dei servizi e delle funzioni attribuite, nonché all'individuazione di percorsi di gestione associata di funzioni proprie dei Comuni. ▪ Esercita funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi della Città Metropolitana nell'esercizio delle funzioni che interessano le Zone Omogenee.
Presidente/Coordinatore	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il Presidente della Conferenza viene eletto dall'Assemblea fra i Sindaci dei Comuni aderenti al Patto o fra i loro rappresentanti con delega permanente. ▪ Il Presidente rimane in carica per tre anni, rinnovabili, e decade con la perdita dello status di Sindaco. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il Coordinatore e il Vice Coordinatore sono eletti dall'Assemblea tra i propri componenti con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei comuni compresi nella Zona Omogenea e la maggioranza del voto ponderato tra estensione del territorio e popolazione. ▪ Il Coordinatore rappresenta la Zona nei rapporti con gli altri enti pubblici e con i privati e promuove la partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale. ▪ Il coordinatore partecipa alla Conferenza dei coordinatori di Zona Omogenea, composta dai Coordinatori e dal Sindaco metropolitano che la convoca almeno due volte all'anno.

Patto per l'Alto Milanese	Regolamento Zone Omogenee
<i>Altri elementi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevede la presenza di un Ufficio di Presidenza, che ha il compito di agevolare i lavori della Conferenza, composto da: Presidente della Conferenza; Due Sindaci o loro rappresentanti con delega permanente in rappresentanza dei Comuni del legnanese; Due Sindaci o loro rappresentanti con delega permanente in rappresentanza dei Comuni del castanese. ▪ Fanno inoltre parte di diritto dell'Ufficio di Presidenza i componenti del Consiglio della Città Metropolitana appartenenti a Comuni aderenti al Patto. ▪ L'elezione dei componenti dell'Ufficio di Presidenza viene effettuata con le stesse procedure utilizzate per la nomina del Presidente e rimane in carica sino al termine del triennio di mandato del Presidente. ▪ L'Ufficio di Presidenza elegge al proprio interno un Vice Presidente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevede un raccordo tra Zone Omogenee e con la Città Metropolitana, attraverso la Conferenza dei coordinatori. ▪ La Città Metropolitana, attraverso le Zone Omogenee, favorisce, sostiene e promuove, anche attraverso risorse proprie, la progressiva aggregazione e semplificazione a livello di Zone Omogenee delle diverse forme associative tra i Comuni, anche attraverso convenzioni tra Zone Omogenee attigue.

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia

Capitolo 7. Il framework di analisi

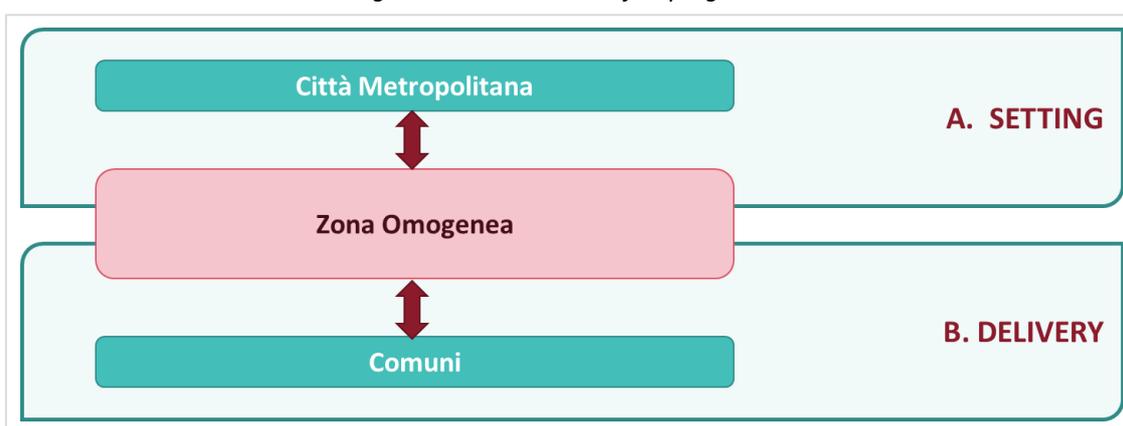
7.1. L'approccio sistemico

Attraverso una prima fase conoscitiva e di studio del tema è stato possibile costruire l'approccio metodologico di analisi delle Zone Omogenee, che prevede necessariamente la riflessione sotto due prospettive differenti: dall'alto del livello istituzionale della Città Metropolitana e dal basso dei Comuni del territorio che una Zona Omogenea incorpora.

La Zona Omogenea infatti è un'articolazione territoriale della Città Metropolitana; da questa prospettiva quindi è necessario identificare un modello di concertazione dei Comuni in grado di dare voce alle esigenze di tutti i portatori di interesse del territorio, contribuendo al governo metropolitano. La Zona Omogenea tuttavia rappresenta dalla prospettiva dei Comuni un luogo di cooperazione interistituzionale, che potrebbe configurarsi come una soluzione efficiente e sostenibile per migliorare la capacità amministrativa degli Enti locali (Figura 7.1).

La progettazione del ruolo istituzionale delle Zone Omogenee dovrebbe quindi prevedere da un lato il disegno di un modello di raccordo del territorio (Fase Setting), dall'altro lato la definizione di un modello a supporto della gestione operativa di funzioni e dell'erogazione di servizi al territorio (Fase Delivery); la prospettiva è che a tendere i due modelli potrebbero coincidere.

Figura 7.1. Schema delle fasi progettuali



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

L'approccio metodologico di analisi utilizzato per studiare il ruolo istituzionale e operativo delle Zone Omogenee all'interno del contesto di governance multilivello, prevede quindi lo studio di:

- quale modello di cooperazione meglio si presta per rispondere alle esigenze dei differenti attori in questa logica multilivello;

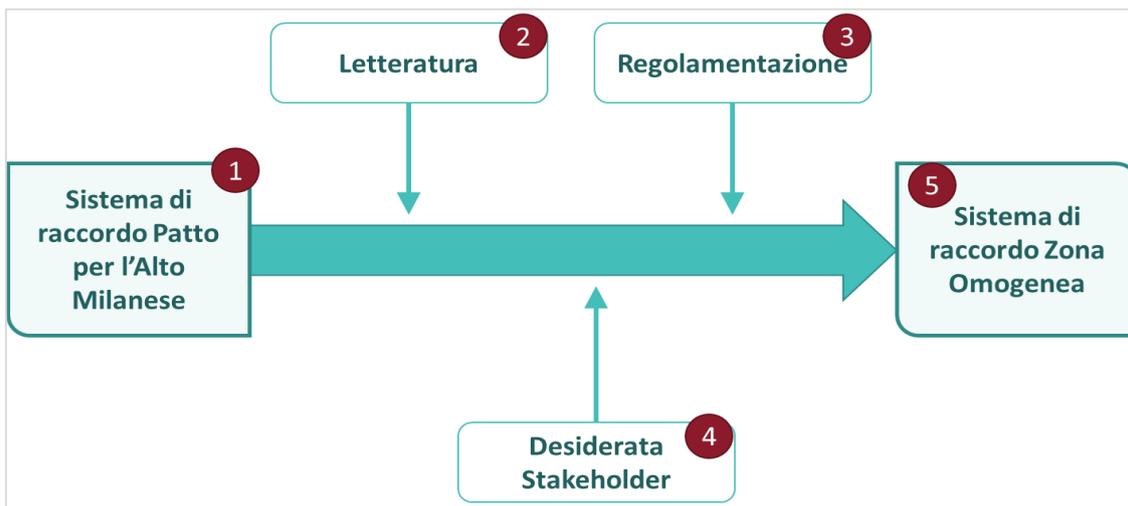
- quali politiche/funzioni potrebbero essere oggetto di trasferimento alla Zona Omogenea da parte di Comuni, Città Metropolitana e Regione.

Le evidenze sono poi ulteriormente elaborate e condivise con esperti, con l'obiettivo di identificare degli elementi di sistema, definiti e condivisi, che abilitino l'implementazione delle Zone Omogenee.

7.2. Fase A: Setting

La prima fase progettuale, denominata Setting, ha l'obiettivo di individuare gli elementi che potranno andare a comporre il sistema di raccordo del territorio nella prospettiva di attuazione della Zona Omogenea. La fase si compone di cinque attività, il cui legame logico è illustrato in Figura 7.2.

Figura 7.2. Schema delle attività Fase Setting



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

I passi progettuali previsti nella fase Setting sono:

1. **Sistema di raccordo Patto per l'Alto Milanese:** l'analisi della forma di collaborazione Conferenza dei Sindaci, attualmente adottata per il coordinamento all'interno del Patto per l'Alto Milanese, con l'obiettivo di evidenziarne gli elementi distintivi, i punti di forza e gli ambiti di potenziamento.
2. **Letteratura:** l'analisi della principale letteratura in materia di cooperazione intercomunale.
3. **Regolamentazione:** approfondita analisi della normativa e della regolamentazione per identificare i vincoli e le opportunità pre-esistenti, definendo puntualmente il perimetro di riferimento dell'azione della sperimentazione.
4. **Desiderata stakeholder:** identificazione dei desiderata di tutti i portatori di interesse del territorio dell'Alto Milanese (Comuni, Società Partecipate, Città

Metropolitana, Regione, ANCI) rispetto alle prospettive di sviluppo della forma di raccordo in ottica di Zona Omogenea.

5. **Sistema di raccordo Zona Omogenea:** le attività precedentemente descritte concorreranno alla progettazione del sistema di raccordo della Zona Omogenea, identificando le strategie di potenziamento della forma di raccordo nel territorio dell'Alto Milanese.

Le attività descritte sono realizzate attraverso analisi desk di documentazione, disponibile su fonti secondarie o fornita dagli attori coinvolti nella sperimentazione, e attraverso interviste approfondite con i principali portatori di interesse del territorio, identificati garantendo la completezza e la rappresentatività di tutti i punti di vista. In Tabella 7.1 sono riportate le metodologie utilizzate per ciascuna attività sopra descritta.

Tabella 7.1. Metodologie di analisi utilizzate per la fase Setting

#	Attività	Metodologia
1	Sistema di raccordo Patto per l'Alto Milanese	Desk; Interviste
2	Letteratura	Desk
3	Regolamentazione	Desk; Interviste
4	Desiderata Stakeholder	Desk; Interviste/confronto con esperti
5	Sistema di raccordo Zona Omogenea	Desk; Interviste/confronto con esperti

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

7.3. Fase B: Delivery

La seconda fase progettuale, denominata Delivery, ha l'obiettivo di individuare gli ambiti prioritari, in termini di funzioni e servizi, che potranno essere oggetto di trasferimento alla Zona Omogenea. La fase si compone di sette attività, il cui legame logico è illustrato in Figura 7.3.

Figura 7.3. Schema delle attività Fase Delivery



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

I passi progettuali previsti nella Fase Delivery sono:

6. **Rete delle Cooperazioni Alto Milanese:** la mappatura dell'attuale configurazione dell'articolata rete di collaborazioni tra enti attive sul territorio dell'Alto Milanese.
7. **Regolamentazione e contesto:** approfondita analisi della normativa, della regolamentazione e di altre determinanti esogene, per identificare i vincoli e le opportunità pre-esistenti, definendo puntualmente il perimetro di riferimento dell'azione della sperimentazione.
8. **Opportunità di potenziamento:** l'attività, attraverso un approccio di capacity building ha l'obiettivo di verificare gli impatti ricercati nella gestione di funzioni/servizi a livello di 22 Comuni, in termini di aumento della capacità amministrativa del sistema.
9. **Criticità nella gestione:** evidenziare la presenza di fattori di criticità per i Comuni dell'Alto Milanese nelle attuali modalità di gestione di alcuni funzioni/servizi, ed eventualmente verificare le differenze di spesa tra una gestione singola e una gestione attraverso una forma di cooperazione interistituzionale.
10. **Strategie del territorio:** l'attività, attraverso un'approfondita analisi dei Documenti Unici di Programmazione dei Comuni del territorio dell'Alto Milanese, ha l'obiettivo di individuare gli indirizzi programmatici dei differenti enti per verificare la presenza di punti di convergenza e di strategie condivise rispetto a determinati ambiti tematici.
11. **Rete delle Cooperazioni Zona Omogenea:** le attività precedentemente descritte consentono di fare emergere gli ambiti di azione prioritari per la collaborazione interistituzionale nel territorio dell'Alto Milanese, abilitando l'identificazione degli scenari di sviluppo della rete di collaborazioni del territorio, in termini di funzioni/servizi e di grado di strutturazione della forma di collaborazione.
12. **Benchmarking:** le evidenze emerse dalle analisi sono successivamente validate, grazie a un confronto con altri contesti, assimilabili a quello dell'Alto Milanese, che hanno già intrapreso un percorso di collaborazione interistituzionale sugli ambiti identificati come prioritari.

Le attività descritte sono realizzate attraverso analisi desk di documentazione, disponibile su fonti secondarie o fornita dagli attori coinvolti nella sperimentazione, e attraverso interviste approfondite con i principali portatori di interesse del territorio, identificati garantendo la completezza e la rappresentatività di tutti i punti di vista. In tabella sono riportate le metodologie utilizzate per ciascuna attività sopra descritta.

Tabella 7.2. Metodologie di analisi utilizzate per la fase Delivery

#	Attività	Metodologia
6	Rete delle Cooperazioni Alto Milanese	Desk
7	Regolamentazione e contesto	Desk; Interviste
8	Opportunità di potenziamento	Desk; Interviste/confronto con esperti
9	Criticità nella gestione	Desk; Interviste
10	Strategie del territorio	Desk
11	Rete delle Cooperazioni Zona Omogenea	Desk; Confronto con esperti
12	Benchmarking	Desk

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Capitolo 8. L'applicazione del framework di analisi al territorio dell'Alto Milanese

8.1. L'ontologia della Zona Omogenea Alto Milanese

La collaborazione interistituzionale come soluzione efficiente e sostenibile per accrescere l'efficacia, la qualità e la completezza dei servizi pubblici e l'amministrazione degli enti è un elemento riconosciuto sia dalla letteratura scientifica in materia sia dagli attori protagonisti. Tuttavia gli sforzi necessari per trarre questi risultati sono spesso vissuti come un eccessivo onere per le Amministrazioni che si trovano spesso a non riuscire a dedicare alla collaborazione tempo e risorse. La collaborazione interistituzionale rappresenta un percorso che può portare a benefici solo attraverso impegno e investimenti – non solo economici, ma anche e soprattutto di tempo – di medio e lungo periodo.

Per garantire il successo delle Zone Omogenee risulta quindi fondamentale disegnare e condividere il percorso di consolidamento delle forme di cooperazione interistituzionale che si sta intraprendendo (Figura 8.1).

La fase di avvio della collaborazione è spesso caratterizzata da differenti criticità: la complessità del raccordo tra Amministratori di posizioni differenti, il differente orizzonte temporale dell'azione governativa, il campanilismo degli attori, la resistenza al cambiamento, i numerosi fattori contingenti che impegnano le poche risorse disponibili.

Per minimizzare i rischi di insuccesso della collaborazione si dovrebbero considerare questi elementi:

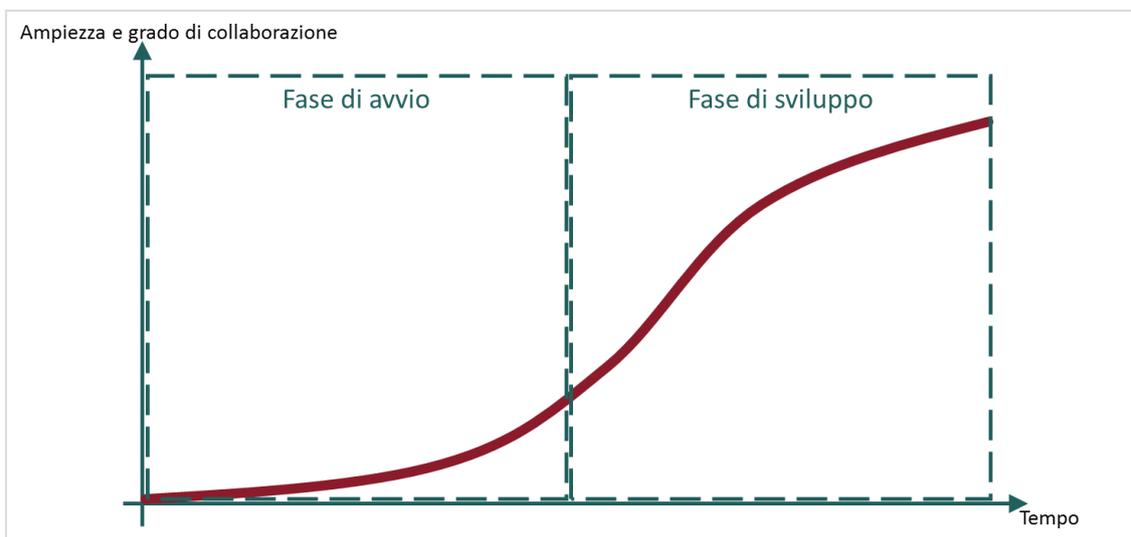
- avviare la collaborazione su attività non ordinarie, o non strettamente core per le amministrazioni, per le quali si riesce a identificare obiettivi condivisi;
- avviare azioni di change management, volte a minimizzare il generarsi fenomeni di resistenze al cambiamento da parte del personale;
- sfruttare occasioni che generano senso di urgenza (legate ad esempio a finanziamenti o ad adempimenti normativi), per minimizzare il rischio di ritardi nell'avvio delle attività;
- formalizzare la collaborazione attraverso strumenti “soft”, e quindi facilmente reversibili in caso di insuccesso.

In questo modo il territorio avvia una sperimentazione della collaborazione interistituzionale in grado di posare le basi necessarie all'evoluzione e alla strutturazione della Zona Omogenea.

Solo successivamente la collaborazione potrà evolvere ed entrare nella fase di sviluppo, dove l'ampiezza, in termini di funzioni, servizi e attività e il grado (in termini di livello di coinvolgimento) della collaborazione potranno crescere, abilitando il raggiungimento completo di benefici di efficienza ed efficacia.

Come evidenziato nei Capitoli precedenti quello dell'Alto Milanese risulta un territorio particolarmente fertile per l'implementazione di una collaborazione strutturata all'interno della Zona Omogenea, poiché può vantare di un'esperienza virtuosa di cooperazione tra gli enti. Il passaggio alla Zona Omogenea rappresenta quindi una preziosa occasione per valorizzare il percorso fatto negli anni e mettere a sistema i benefici generabili dalla fase di sviluppo, prevedendo quindi un aumento dell'ampiezza delle attività e del grado di strutturazione della collaborazione interistituzionale.

Figura 8.1. Il dinamismo delle collaborazioni interistituzionali



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La collaborazione all'interno della Zona Omogenea Alto Milanese, che si dovrà consolidare attraverso questo percorso incrementale, è descrivibile attraverso cinque dimensioni:

- vision e programmazione;
- governance;
- reversibilità;
- organizzazione;
- sostenibilità.

In primo luogo la collaborazione, per poter raggiungere i benefici auspicati, deve basarsi su una **vision** e una **programmazione** definite e condivise tra le parti, costruite anche attraverso processi di coinvolgimento e partecipazione dei portatori di interesse presenti sul territorio.

In questo senso risulta determinante la definizione, l'attuazione e l'aggiornamento continuo di un processo di programmazione strategica e operativa che potrà concretizzarsi, ad esempio, in un Piano Strategico o in un Documento Unico di Programmazione di Zona Omogenea. Questa attività prende le mosse dall'identificazione puntuale del perimetro delle tematiche e delle attività di competenza della Zona Omogenea, che dovrà progressivamente allargarsi, protendendo verso il paradigma della gestione in modalità associata delle funzioni comunali.

Il processo di programmazione deve essere affiancato da attività di monitoraggio dell'azione volta a identificare eventuali scostamenti e quindi a implementare tempestivamente azioni correttive. Questa azione deve concretizzarsi anche in una restituzione periodica dei risultati ai Comuni e più in generale al territorio, attività che consente di sensibilizzare le parti generando consenso, legittimità e commitment alle attività della Zona Omogenea.

Il secondo tema è quello della **governance** che prevede la definizione puntuale dell'insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione e il governo, in grado di garantire al contempo la rappresentatività di tutti i soggetti coinvolti e il corretto funzionamento della Zona Omogenea. I sistemi di raccordo della Zona devono essere sia verticali verso il basso, e quindi rappresentativi del territorio, sia verticali verso l'alto, e quindi in grado di garantire un confronto e contributo della Zona rispetto attività di governo metropolitano e regionale, sia orizzontali, quindi di confronto continuo con gli altri territori dell'area metropolitana milanese e non (Zone Omogenee, Comune Capoluogo, altri territori confinanti).

La definizione di un modello di Zona Omogenea richiede una riflessione sulla dimensione della **reversibilità**, intesa come il livello di coinvolgimento nel lungo periodo degli enti all'interno della collaborazione. Se tra le principali difficoltà nel costruire collaborazioni di lungo termine vi è l'incertezza sulla continuità politica nei territori, l'attivazione di meccanismi di coinvolgimento che prevedano un impegno vincolante nel medio-lungo periodo delle parti, anche prevedendo regole definite per l'ingresso e l'uscita degli Enti, e per la partecipazione alle attività.

Rispetto all'**organizzazione** la Zona Omogenea dovrebbe poter usufruire di una sede e di un supporto funzionale per assicurare l'operatività delle attività. Come illustrato in precedenza, in fase di sviluppo la Zona Omogenea dovrebbe allargare il perimetro della collaborazione gestendo funzioni e servizi in modalità associata. In questo senso risulterà necessario definire l'assetto organizzativo in grado di garantire l'operatività della Zona Omogenea.

In primo luogo, dato che il territorio dell'Alto Milanese è caratterizzato da una rete articolata di collaborazioni, alcune delle quali incorporano un cospicuo numero di Enti, sarebbe opportuno portare queste esperienze di successo a livello di Zona Omogenea per

valorizzare gli investimenti sostenuti e mettere a sistema i benefici generati. L'operatività della Zona Omogenea potrà, inoltre, essere garantita attraverso risorse e competenze provenienti dai Comuni, che quindi dovrebbero identificare gli enti che, per dimensione o per specializzazione, potrebbero svolgere il ruolo di capofila nella fase di avvio della collaborazione.

Infine vi è il tema dell'identificazione del modello di **sostenibilità** in grado di garantire nel breve, medio e lungo periodo le attività della Zona Omogenea. Alla base di qualsiasi forma di collaborazione c'è sempre il principio del dare-avere; le parti devono quindi essere disposte a contribuire per ottenere dei ritorni. La ricerca di efficienza ed efficacia rappresenta spesso una preziosa spinta alla collaborazione e il suo successo è strettamente legato alla consapevolezza che ne conseguiranno benefici tangibili. Questo genera commitment che abilita lo start-up e fornisce solide basi allo sviluppo della collaborazione. Nella strutturazione della Zona Omogenea dell'Alto Milanese risulta quindi ancora una volta centrale valorizzare le esperienze di successo, per garantire ritorni positivi nel breve periodo che contribuiscono alla creazione di una collaborazione robusta e duratura.

8.2. La gestione dei servizi della Zona Omogenea Alto Milanese

Disegnato il modello di raccordo della Zona Omogenea, risulta necessario identificare quale potrebbe essere il perimetro e il grado della collaborazione tra enti all'interno della Zona, individuando funzioni e servizi che potrebbero essere oggetto di trasferimento.

Attraverso l'applicazione empirica della fase Delivery al territorio dell'Alto Milanese è stato possibile identificare le priorità di attivazione di funzioni e servizi a livello di Zona Omogenea.

La configurazione della Zona Omogenea Alto Milanese dovrebbe prevedere:

- il consolidamento delle forme di collaborazione già in essere con consorzi e società partecipate, per la gestione dei servizi, previa valutazione dell'effettiva convenienza per gli enti rispetto ad altre configurazioni;
- l'attivazione a livello di Zona Omogenea di servizi la cui gestione oggi risulta critica.

In particolare, gli ambiti prioritari identificati sono:

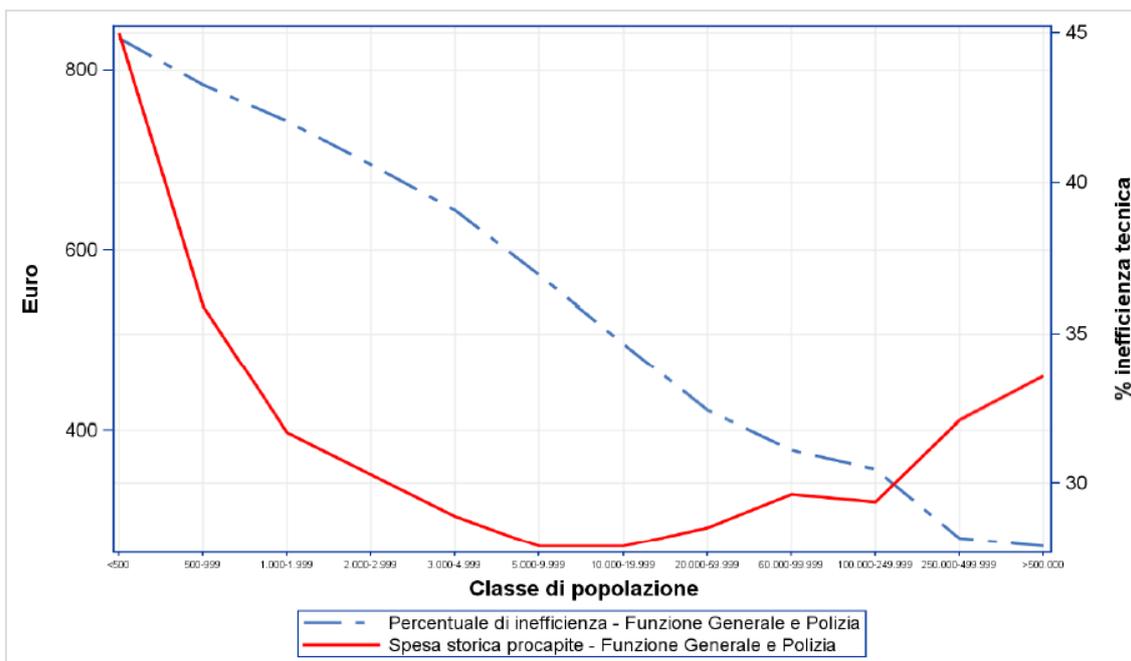
1. Funzioni di Polizia Locale;
2. Sportello Unico delle Attività Produttive;
3. Centrale Unica di Committenza;
4. ICT;
5. Servizi di supporto riconducibili alle Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo.

Le evidenze emerse dalle analisi sono state ulteriormente approfondite attraverso un'analisi economica volta a verificare l'effettiva presenza di margini di efficientamento legate alla gestione in modalità associata dei servizi individuati come prioritari.

Le analisi a seguire sono state effettuate sui dati disponibili nei bilanci consuntivi degli enti; per questo motivo è stata possibile una applicazione alle sole Funzioni di Polizia Locale e Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo.

L'analisi prende le mosse da uno studio realizzato dal SOSE⁹, che confronta l'andamento delle spese pro capite¹⁰ e la percentuale di inefficienza tecnica¹¹, al variare della popolazione amministrata da un Comune (Figura 8.2).

Figura 8.2. Spesa storica pro capite e percentuale di inefficienza tecnica Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo e di Polizia Locale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati SOSE

L'efficienza tecnica è intesa come relazione fra output ottenuto e il massimo teoricamente producibile dato un certo livello di input quindi, pur dipendendo da decisioni organizzative interne dei singoli Comuni, può rappresentare una proxy della capacità di gestione delle risorse. La Figura 8.2 mostra come i valori inferiori di spesa pro

⁹ SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa è una Società per Azioni costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia

¹⁰ Spesa corrente di competenza finanziaria, ovvero gli impegni di spesa dell'anno di riferimento, al netto degli "Interessi passivi e oneri finanziari diversi", degli "Oneri straordinari della gestione corrente" e degli "Ammortamenti di esercizio"

¹¹ La percentuale di inefficienza tecnica è stata calcolata applicando, tra i modelli di stima della frontiera produttiva, l'approccio parametrico della Stochastic Frontier Analysis (SFA).

capite (linea rossa) siano conseguiti dai Comuni nella fascia tra i 5.000 e i 20.000 abitanti; tuttavia, nonostante un aumento complessivo della spesa all'aumentare della dimensione del Comune, è possibile evidenziare una diminuzione della percentuale di inefficienza tecnica (linea blu tratteggiata). Lo studio dimostra, quindi, come un aumento della popolazione servita rispetto ai due servizi analizzati possa portare dei benefici, riconducibili non tanto a risparmi economici diretti, comunque raggiungibili dai Comuni di dimensioni inferiori, quanto a un complessivo aumento dell'efficienza nella gestione delle risorse.

Sulla base di queste evidenze, è stata effettuata un'analisi di benchmarking tra il territorio dell'Alto Milanese e alcune Unioni di Comuni significative. Il benchmarking rappresenta un processo di confronto sistematico di possibili scenari alternativi in cui un'Istituzione si può trovare a operare.

Le Unioni di Comuni con cui effettuare il confronto sono state selezionate in funzione del numero di abitanti amministrati, del numero di Comuni coinvolti e delle funzioni e dei servizi oggetto di gestione associata, al fine di identificare un campione significativo per il benchmarking con il territorio dell'Alto Milanese. In Tabella 8.1 sono riportate le Unioni comparate.

Tabella 8.1. Unioni di Comuni analizzate nell'analisi di benchmarking

Nome Unione	Regione	Provincia	Numero di abitanti	Numero di Comuni
Valdera	Toscana	Pisa	120.063	13
Terre d'argine	Emilia-Romagna	Modena	105.252	4
Bassa Romagna	Emilia-Romagna	Ravenna	102.663	9
Federazione dei Comuni del Camposampierese	Veneto	Padova	100.667	11

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati Ancitel 2016

L'analisi delle variazioni di spesa rispetto alla Funzione di Polizia Locale, ha previsto un confronto tra la spesa media pro capite del territorio dell'Alto Milanese¹² e la spesa media pro capite delle Unioni benchmark¹³.

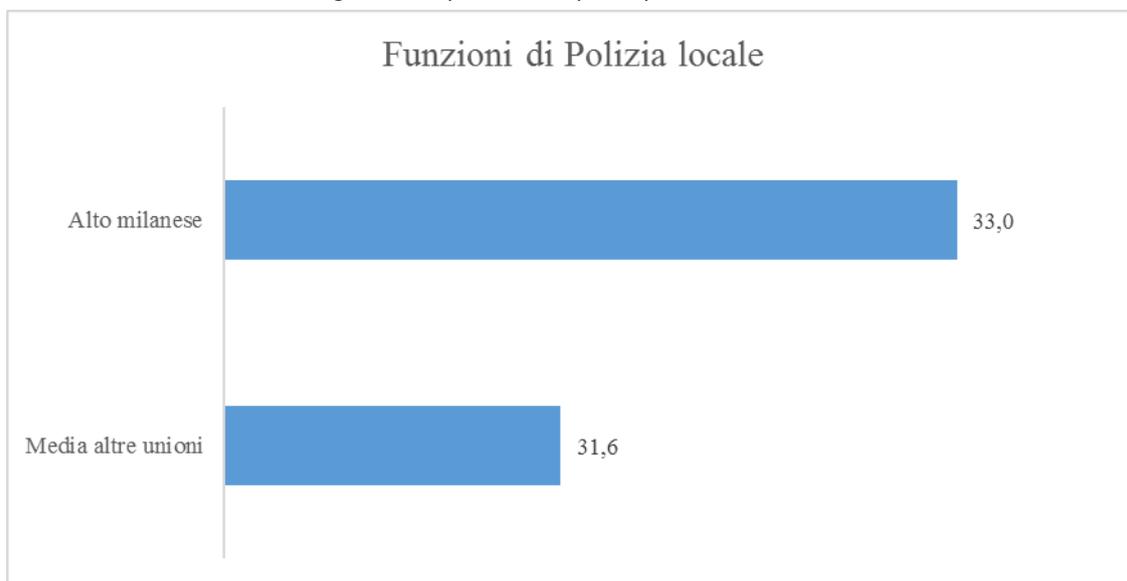
La Figura 8.3 mostra i risultati dell'analisi con riferimento alla Funzione di Polizia Locale: l'analisi mostra come mediamente la spesa delle Unioni di Comuni comparate

¹² La spesa media pro capite dei Comuni è stata calcolata come il totale delle spese sostenute dai Comuni, rispetto al totale della popolazione amministrata dai Comuni. È stata calcolata la spesa media pro capite relativa all'anno 2013 e 2014 ed è stata fatta la media dei due anni, al fine di mitigare eventuali spese straordinarie.

¹³ La spesa media pro capite dell'Unione è stata calcolata come il totale delle spese sostenute dall'Unione, rispetto al totale della popolazione amministrata dall'Unione. È stata calcolata la spesa media pro capite relativa all'anno 2013 e 2014 ed è stata fatta la media dei due anni, al fine di mitigare eventuali spese straordinarie.

risultati inferiore a quella attualmente sostenuta dai Comuni dell'Alto Milanese, a testimonianza di possibili, seppur contenuti, benefici in termini di risparmi economici conseguibili da una gestione in modalità associata di questa funzione.

Figura 8.3. Spese medie pro capite Polizia Locale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati Ministero degli Interni

L'analisi delle variazioni di spesa rispetto alla Funzione Generale di Amministrazione, Gestione e Controllo, ha previsto un confronto tra la spesa media pro capite del territorio dell'Alto Milanese¹⁴ e la spesa media pro capite dei Comuni aderenti alle Unioni benchmark¹⁵. Questa distinzione metodologica rispetto all'analisi svolta sulla Funzione di Polizia Locale è legata al fatto che all'interno la voce di bilancio "Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo" si riferisce a un insieme di servizi svolti dagli enti, ivi inclusi gli organi istituzionali che non beneficiano di vantaggi di scala derivanti da una gestione associata in Unione, poiché l'istituzione di un'Unione di Comuni comporta la creazione di un nuovo Ente, con i relativi oneri di gestione degli organi istituzionali.

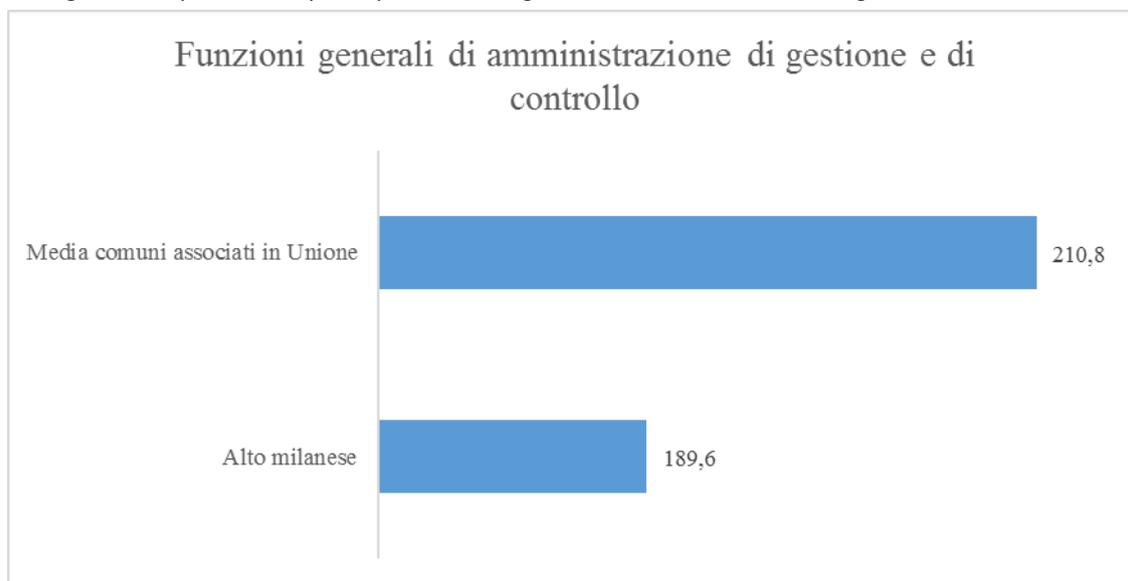
I risultati (Figura 8.4) tuttavia mostrano che un potenziale risparmio economico dovuto alla gestione associata di alcuni servizi delle Funzioni Generali di Amministrazione,

¹⁴ La spesa media pro capite dei Comuni è stata calcolata come il totale delle spese sostenute dai Comuni, rispetto al totale della popolazione amministrata dai Comuni. È stata calcolata la spesa media pro capite relativa all'anno 2013 e 2014 ed è stata fatta la media dei due anni, al fine di mitigare eventuali spese straordinarie.

¹⁵ La spesa media pro capite dei Comuni dell'Unione è stata calcolata come il totale delle spese sostenute dai Comuni dell'Unione, rispetto al totale della popolazione amministrata dall'Unione. È stata calcolata la spesa media pro capite relativa all'anno 2013 e 2014 ed è stata fatta la media dei due anni, al fine di mitigare eventuali spese straordinarie.

Gestione e Controllo, è contrapposto alla presenza di una nuova struttura amministrativa, quella dell'Unione, e quindi l'attuale spesa media pro capite dei Comuni dell'Alto Milanese risulta inferiore a quella delle Unioni di Comuni comparate.

Figura 8.4. Spese medie pro capite Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo¹⁶



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati Ministero degli Interni

Per meglio comprendere il significato dell'analisi di benchmarking con le Unioni di Comuni, è stato analizzato l'andamento della mediana¹⁶ della spesa pro capite dei Comuni italiani, al variare della dimensione dell'Ente (Figura 8.5).

L'andamento nazionale della mediana delle spese pro capite mostra due risultati distinti per le due Funzioni oggetto dell'analisi.

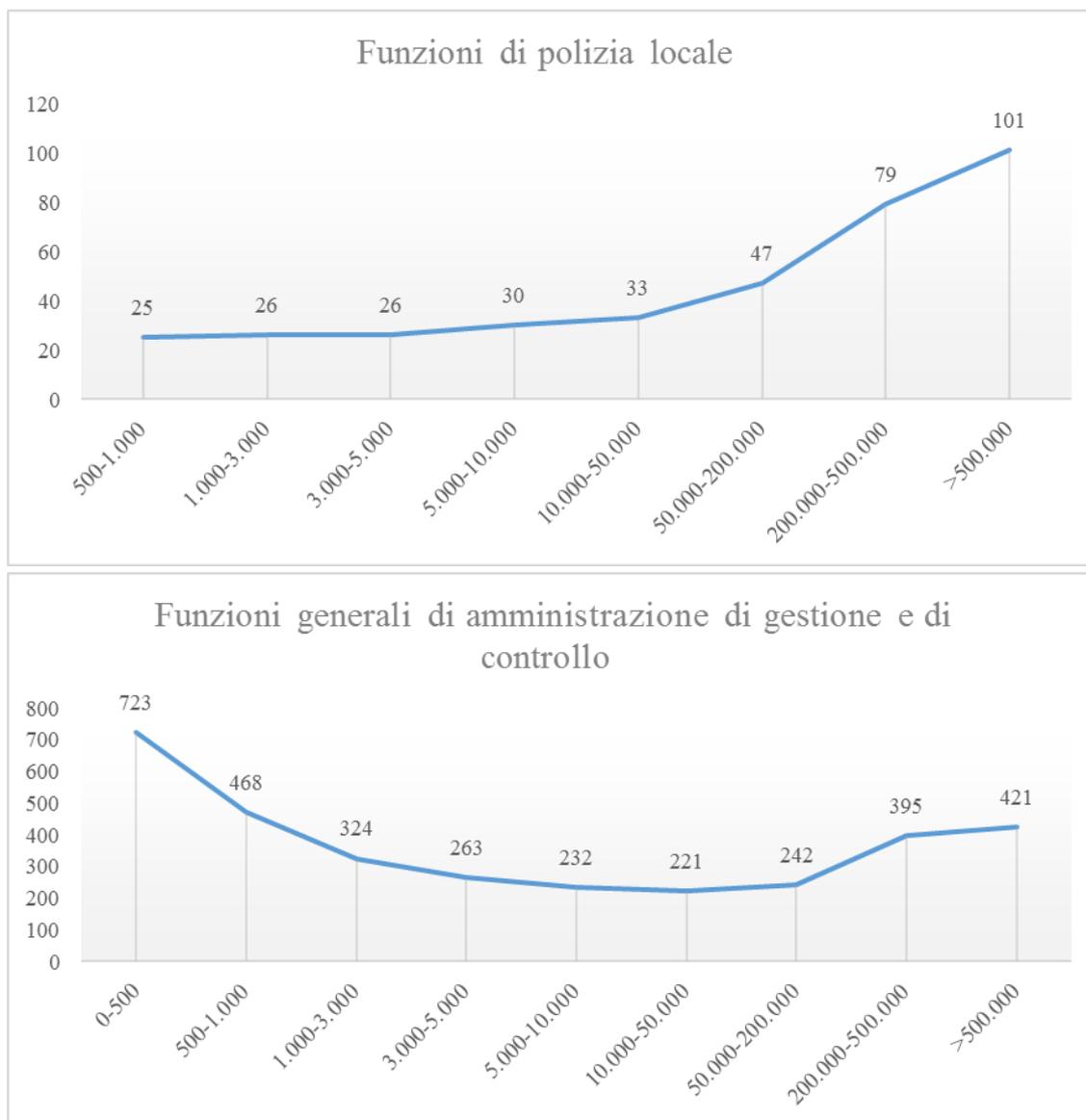
Per quanto riguarda, la Funzione di Polizia locale, le spese pro capite risultano aumentare al crescere della dimensione dell'ente. Questa analisi porta quindi a non identificare il risparmio economico come principale driver di beneficio della gestione associata. L'aumento delle spese pro capite potrebbe, infatti, essere dovuto a una maggiore qualità nell'erogazione del servizio attraverso, per esempio, un presidio maggiore del territorio con un aumento dei turni di vigilanza.

Osservando la variazione delle spese pro capite relative alle Funzioni generali di Amministrazione, Gestione e Controllo, è possibile osservare una forte inefficienza dei Comuni di piccole dimensioni che li porta a sostenere delle spese pro capite molto elevate. Anche in questo caso, tuttavia, l'aumento delle spese per i Comuni di grandi dimensioni, può essere spiegato con un aumento della qualità del servizio offerto al cittadino

¹⁶ In statistica, la mediana di una successione finita di valori è rappresentata dal valore intermedio fra gli estremi di tale successione.

attraverso, per esempio, la strutturazione di un ufficio tecnico in grado di rispondere alle diverse esigenze del territorio.

Figura 8.5. Mediana nazionale delle spese pro capite in Funzioni di Polizia Locale e Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano su dati OpenBilanci

8.3. Indicazioni di policy per lo sviluppo della Zona Omogenea Alto Milanese

Il territorio dell'Alto Milanese si trova di fronte a una preziosa occasione per valorizzare il percorso fatto negli anni, istituendo la Zona Omogenea come luogo di raccordo del territorio e di gestione dei servizi.

L'Alto Milanese risulta un territorio sufficientemente maturo per l'implementazione di una collaborazione strutturata all'interno della Zona Omogenea, passaggio che dovrebbe prevedere un aumento dell'ampiezza delle attività e del grado di strutturazione della collaborazione interistituzionale.

In Tabella 8.2 sono sintetizzate le evidenze emerse rispetto alle dimensioni che caratterizzano il modello di raccordo della Zona Omogenea dell'Alto Milanese

Tabella 8.2. Sintesi delle indicazioni di policy per lo sviluppo della Zona Omogenea Alto Milanese

	Indicazioni di policy per l'Alto Milanese
Vision e programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sviluppare obiettivi strategici di medio-lungo periodo e declinarli in obiettivi operativi, definendo puntualmente il perimetro di competenza ▪ Estendere l'oggetto della collaborazione da attività non-core ad attività core ▪ Rendere ordinaria la gestione di fattori contingenti
Governance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantire la rappresentatività dei Comuni di minore dimensione, senza che rappresenti un freno ai percorsi aggregativi ▪ Attivare meccanismi di raccordo orizzontali e verticali previsti dal Regolamento delle Zone Omogenee
Reversibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innescare un impegno strutturale dei Comuni nella collaborazione
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantire un supporto funzionale alle attività attraverso risorse umane e infrastrutturali ▪ Potenziare le forme di collaborazione esistenti, valutando la possibilità di decentrare le attività ai soggetti che posseggono maggiori competenze ▪ Valorizzare il ruolo dei Comuni di maggiori dimensioni
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innescare meccanismi che garantiscono l'avvio di collaborazione generando senso d'urgenza ▪ Compartecipare alle attività ▪ Promuovere le esperienze di collaborazione già attive sul territorio, valorizzando gli investimenti e gli sforzi sostenuti

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La definizione di un modello di gestione dei servizi per la Zona Omogenea Alto Milanese intende da un lato valorizzare le forme di collaborazioni esistenti e virtuose, dall'altro accrescere la capacità amministrativa degli enti nella gestione di funzioni e servizi.

La configurazione della Zona Omogenea Alto Milanese dovrebbe prevedere da un lato il consolidamento delle forme di collaborazione già in essere con consorzi e società partecipate, per la gestione dei servizi, previa valutazione dell'effettiva convenienza per gli enti rispetto ad altre configurazioni, dall'altro l'attivazione a livello di Zona Omogenea di servizi la cui gestione oggi risulta critica.

Il modello di gestione dei servizi è caratterizzato da una configurazione multilivello a geometria variabile, dove la Zona Omogenea rappresenta il perimetro all'interno del quale viene facilitato l'associazionismo tra enti individuando la scala e la forma delle collaborazioni ottimale per ogni singolo servizio.

Le analisi fanno emergere, infatti, come la gestione di alcuni servizi quali ad esempio quelli relativi alla gestione delle utilities e dei rifiuti potrebbe trovare una configurazione ottimale in una scala che può andare anche oltre a quella della popolazione dell'Alto Milanese, magari attraverso una gestione societaria. Altri servizi, in cui la scala ottimale di popolazione servita copre invece solo una parte del territorio dell'Alto Milanese necessitano di un modello di gestione che coinvolge direttamente gli enti quale ad esempio un'Unione di Comuni. Ci sono infine altri ambiti dove la scala comunale risulta quella più adeguata e la collaborazione a livello di Zona Omogenea dovrebbe concretizzarsi in una forma di raccordo strategico e di sviluppo di indirizzi condivisi: in questo caso, sarebbe proprio la Conferenza dei Sindaci a rappresentare lo strumento più efficace. Non risulta quindi possibile individuare una configurazione univoca del modello di Zone Omogenee, in quanto il modello ottimo per la gestione operativa dei servizi varia in funzione sia dello specifico servizio preso in considerazione, sia della configurazione territoriale in cui si sviluppa.

In questo senso la Zona Omogenea rappresenterà il luogo di raccordo di differenti forme di collaborazione dove la scala e la forma delle collaborazioni stesse risulteranno fluide per permettere all'intero sistema di massimizzare in modo flessibile i benefici conseguibili.

Capitolo 9. La sperimentazione nell'Alto Milanese di politiche rappresentative

9.1. Le caratteristiche della sperimentazione

I filoni sperimentali operativi di seguito dettagliati sono stati individuati sulla base della natura istituzionale della Città Metropolitana, facendo implicito riferimento alle funzioni ad essa attribuite, immaginando un ruolo strategico per le Zone Omogenee normativamente previste dalla l. 56/2014 e dopo aver analizzato nel dettaglio anche le attività contenute nel Piano Strategico Metropolitano per la specifica Zona Omogenea dell'Alto Milanese. Si vuole in definitiva “calare” sperimentalmente delle politiche regionali operative in un contesto nuovo: la Zona Omogenea intesa come macro-aggregazione di Comuni, dando quindi il via ad una sperimentazione anche dei contenuti dell'art. 4 c. 1 della l.r. 32/2015.

Le politiche rappresentative individuate nell'ambito della sperimentazione hanno trovato nelle strutture di Regione Lombardia una sensibilità partecipativa che ha incontrato anche l'interesse sia del territorio sia della Città Metropolitana.

In particolare sono state avviate nel 2016 e troveranno pieno svolgimento nel 2017 e riguardano:

1. **Rigenerazione urbana con il Progetto SUOLI:** selezionati, con il supporto del Patto e di Regione Lombardia, di un massimo di 6 Comuni (per esigenze operative), si andranno a mappare le aree/edifici dismessi con le relative caratteristiche. I dati raccolti saranno inseriti in una piattaforma informatica come base di conoscenza per nuovi insediamenti.
2. **Formazione specialistica di personale di Polizia Locale:** il progetto vedrà costituirsi un polo aggregato per la formazione degli agenti, con un Comune capofila individuato in Legnano, e garantirà uniformità di formazione specialistica su tutto il territorio dell'Alto Milanese aggregando per la prima volta tutte le forze di polizia locale.
3. **Analisi dei SUAP e mappatura dei sistemi informativi:** si propone uno studio dell'esistente con la collaborazione degli uffici comunali e di Lombardia Informatica, che consentirà alle diverse Amministrazioni di individuare la soluzione più vantaggiosa, con l'obiettivo di migliorare e possibilmente standardizzare le piattaforme tecnologiche attualmente in uso.

9.2. Rigenerazione urbana con il Progetto SUOLI

Numerosi i riferimenti normativi regionali in materia di rigenerazione urbana.

La legge regionale 11/2014 “Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività” all’art. 3 stabilisce che:

- la Giunta regionale può avvalersi di ARPA per la valutazione preventiva dei progetti di insediamento, ampliamento, trasformazione urbanistica, riqualificazione di aree degradate, dismesse o sottoutilizzate ai fini dei successivi procedimenti amministrativi previsti dalla normativa vigente,
- la Giunta regionale definisce un sistema conoscitivo in raccordo con il SIT per la diffusione delle proposte localizzative maggiormente attrattive con l’indicazione delle infrastrutture di servizio, delle tipologie di settori che possono beneficiare di condizioni di vantaggio.

La legge regionale 31/2014 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato” stabilisce che i Comuni inseriscano nei PGT uno strato informativo (denominato "Carta del Consumo di Suolo") contenente, tra l’altro:

- le aree dismesse;
- le aree da bonificare;
- le aree degradate, inutilizzate e sottoutilizzate.

La legge regionale 25/2011 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale” all’art. 4 quater “Tutela del suolo agricolo” afferma che la Regione individua una metodologia di misurazione periodica del consumo di suolo agricolo.

In questo scenario, dal 2012 ARPA aggiorna annualmente la mappa del consumo di suolo agricolo mediante il telerilevamento satellitare; inoltre, dall’incrocio con le Aree di Trasformazione dei PGT si ricavano automaticamente le aree disponibili all’edificazione.

Il progetto SUOLI “Superfici Urbanizzate Opportunità di Lavoro per le Imprese” si propone di sviluppare un sistema di conoscenze di supporto ai Comuni e alle imprese nella localizzazione di nuovi insediamenti produttivi su aree già utilizzate, riducendo il consumo di nuovo suolo agricolo.

Gli attori coinvolti nella sperimentazione sono per Regione Lombardia il Servizio SIT della Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo, ARPA, Digicamere, il Centro Studi PIM, il CEFRIEL, Infrastrutture Lombarde SpA, il Servizio SIT del Comune di Milano e FIMAA, la Federazione Italiana Mediatori Agenti d’Affari.

Un’analisi di questo tipo è utile solo se sviluppata su più Comuni che condividono lo stesso tessuto produttivo e dove gli stakeholder possono essere indifferentemente interessati alla valutazione di un area/edificio dismesso. La Zona Omogenea Alto

Milanese per le sue caratteristiche specifiche rappresenta un ottimo ambito di riferimento per implementare uno studio specifico.

9.3. Formazione specialistica di personale delle Polizie Locali

Le attività delle Polizie locali, negli ultimi anni, sono state oggetto di un processo evolutivo che ha determinato un ampliamento dei compiti e delle responsabilità assunte, affiancano alle tradizionali competenze in campo amministrativo importanti interventi di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza. Alla luce di questo la formazione degli operatori deve accompagnare tali trasformazioni, al fine di assicurare l'efficacia dei servizi resi.

Gli attori coinvolti sono: per Regione Lombardia la Direzione Generale Sicurezza, Protezione civile e Immigrazione, tutti i Comuni della Zona Omogenea Alto Milanese, con capofila Legnano, attraverso i Corpi di Polizia con i rispettivi Comandanti, la Polizia locale del Comune di Milano in quanto capofila del progetto di formazione già avviato con Regione Lombardia.

Gli obiettivi che la sperimentazione persegue sono:

- l'accrescimento professionale del personale delle Polizie Locali attraverso la realizzazione di percorsi formativi comuni;
- l'incremento delle relazioni e collaborazioni fra le Polizie Locali delle realtà territoriali interessate, attraverso la creazione di sinergie di seguito meglio specificate;
- la realizzazione di interventi efficaci in tema di sicurezza urbana e prossimità;
- l'accrescimento qualitativo del monitoraggio del territorio e della conoscenza dei fenomeni di criticità a livello di sicurezza urbana.

La sperimentazione risulta particolarmente interessante se attuata sulla Zona Omogenea in quanto questa scala consente di:

- sviluppare azioni sinergiche sui territori interessati atte ad implementare la presenza e l'efficacia dell'azione delle Polizie Locali;
- procedere ad una standardizzazione delle modalità operative, così da addivenire ad una corretta ed uniforme applicazione delle normative;
- ottimizzare l'impiego di risorse strumentali, attraverso lo scambio e l'utilizzo congiunto di mezzi ed attrezzature specificatamente individuate, in dotazione ai singoli Comandi;
- creare un "Polo formativo" unico per il personale delle Polizie Locali, attraverso cui sviluppare percorsi di aggiornamento "specialistici", finalizzati agli aspetti operativi del ruolo;

- realizzare di un polo aggregato in grado di proporsi quale referente unico per recepire le istanze, gli interventi, le iniziative ed i finanziamenti proposti dalla struttura di coordinamento regionale (Direzione Generale Protezione Civile, Prevenzione e Polizia Locale) o dalla Prefettura in ambito sicurezza, attraverso l'elaborazione di progettualità finalizzate a migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'operatività delle Polizie Locali, quali, ad esempio i "progetti sicurezza", operazioni cd. smart etc.;
- predisporre protocolli operativi di collaborazione, in un'ottica di mutua assistenza e di supporto operativo, anche al fine di far fronte ad esigenze di carattere temporaneo, nei quali verranno, altresì, disciplinate le modalità di compensazione, orarie e/o economiche, delle prestazioni.

9.4. Mappatura dei sistemi informativi e analisi dei SUAP

Attualmente i sistemi operativi e le piattaforme informatiche dei Comuni dell'Alto Milanese presentano una eterogeneità sia per hardware sia per software. È richiesto da più parti, anche dal mondo imprenditoriale, uno sforzo di semplificazione e standardizzazione. A tal fine si avvierà la sperimentazione, attraverso una preliminare fase di assessment sulla attuale situazione tecnologica/applicativa degli enti coinvolti, che evidenzia le opportunità/criticità legate all'attivazione/sviluppo di uno sportello telematico sovra-comunale.

A fronte dei risultati della fase di assessment si procederà con un successivo approfondimento a verificare la percorribilità di una migrazione/integrazione del servizio sovra-comunale in uso/sviluppabile presso gli Enti, verso servizi offerti dal mercato.

Gli attori coinvolti sono: Regione Lombardia con la Struttura Semplificazione e Digitalizzazione della Direzione Generale Presidenza, tutti i Comuni dell'Alto Milanese, Lombardia Informatica s.p.a. e ANCI Lombardia.

L'esito atteso della sperimentazione è di supportare l'aggregazione nella eventuale analisi delle piattaforme evolute, già presenti sul mercato, nella progettazione del portale sovra-comunale e nella attività di formazione degli operatori, anche in collaborazione con la Direzione Generale Sviluppo Economico di Regione Lombardia, nell'ambito delle iniziative da questa avviate ai sensi della l.r. 11/2014 "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività".

Gli attori pubblici e privati, e in particolare il mondo delle imprese, hanno più volte manifestato l'esigenza di avere meno frammentazione circa le procedure SUAP (Sportello Unico Attività Produttive): la Zona Omogenea potrebbe essere, anche dall'analisi del Piano Strategico Metropolitano, un ambito adeguato per uniformare i processi dello Sportello Unico. Il tema è di particolare interesse anche per la Città Metropolitana e potrebbe quindi avere uno sviluppo su scala metropolitana.

A questa esigenza, che nasce dagli stakeholder, si unisce l'esigenza delle Amministrazioni comunali che a causa di risorse umane e strumentali in costante calo, vedrebbero con favore un SUAP aggregato su più Comuni o addirittura gestito a livello di Zona Omogenea.

Capitolo 10. Indicazioni di policy per lo sviluppo delle Zone Omogenee nel sistema istituzionale multilivello

10.1. Derivazione di elementi di sistema

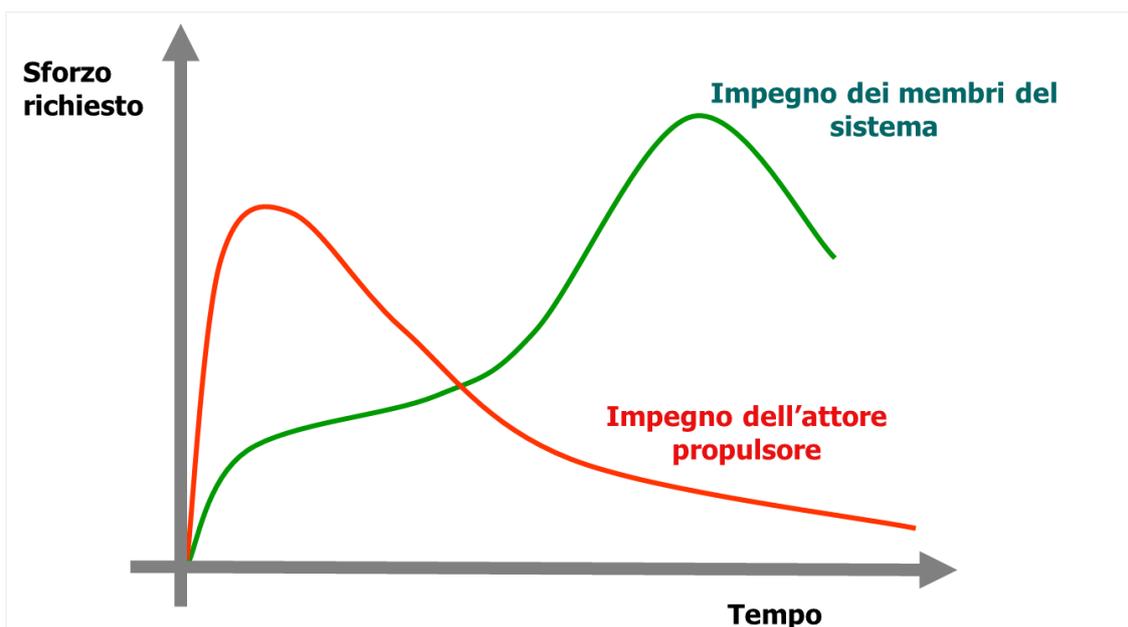
La sperimentazione del framework di analisi nell'Alto Milanese ha consentito di fare emergere importanti evidenze sul ruolo istituzionale e operativo che possono esercitare le Zone Omogenee all'interno di un contesto di multilevel governance.

Il modello di gestione dei servizi che ne deriva è caratterizzato da una configurazione multilivello a geometria variabile, dove la Zona Omogenea rappresenta il perimetro all'interno del quale viene facilitato l'associazionismo tra enti e il luogo di raccordo di differenti modelli di gestione dei servizi.

L'attuazione del percorso di cambiamento dell'assetto istituzionale prevede il coinvolgimento sistemico di tutti gli attori coinvolti ai differenti livelli di governo, con un livello di impegno delle parti variabile in funzione del tempo, come sintetizzato in Figura 10.1.

Nell'attuazione del disegno delle Zone Omogenee gli attori sovra-ordinati - Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano - dovrebbero avere un ruolo di propulsore, favorendo in fase di avvio l'innesco della collaborazione tra i Comuni del territorio, attraverso azioni di sensibilizzazione e accompagnamento. In fase di sviluppo saranno invece i membri del sistema, Comuni e Zone Omogenee, gli attori che, attraverso impegno e risorse, potranno garantire il successo e la sostenibilità nel lungo periodo della collaborazione.

Figura 10.1. Risorse da mobilitare



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Seguendo questa prospettiva, la definizione di elementi di sistema ha preso le mosse dall'individuazione del contributo che i differenti stakeholder – Comuni, Zone Omogenee, Città Metropolitana e Regione Lombardia – potranno apportare nelle differenti fasi (avvio e sviluppo) del percorso di attuazione delle Zone Omogenee, in termini di (i) Vision e programmazione, (ii) Governance, (iii) Reversibilità, (iv) Organizzazione e (v) Sostenibilità.

La Tabella 10.1 illustra l'approccio utilizzato per l'identificazione di indicazioni di policy a supporto dei differenti portatori di interesse nell'attuazione dello scenario istituzionale multilivello, descritto nei paragrafi successivi.

Tabella 10.1. Definizione di azioni a supporto degli attori nell'attuazione dello scenario istituzionale multilivello

	Comuni		Zona Omogenea		Città Metropolitana		Regione Lombardia	
	Avvio	Sviluppo	Avvio	Sviluppo	Avvio	Sviluppo	Avvio	Sviluppo
Vision e Programmazione	Azione 1	Azione 2	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...
Governance	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...
Reversibilità	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...
Organizzazione	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...
Sostenibilità	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione ...	Azione n

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

10.2. Indicazioni di policy a supporto dei Comuni

I Comuni sono i soggetti che assumono il ruolo maggiormente operativo nel percorso di implementazione del disegno delle Zone Omogenee e che possono contribuire alla loro affermazione e successo. Inoltre, come testimoniato dall'esperienza dell'Alto Milanese, sono i soggetti che potrebbero potenzialmente avere i vantaggi maggiori, in termini di recupero dell'efficienza, di aumento della qualità del servizio, di erogazione o sviluppo di servizi e attività in precedenza non effettuate.

Tabella 10.2. Indicazioni di policy a supporto dei Comuni

	Comuni	
	Avvio	Sviluppo
Vision e programmazione	<ul style="list-style-type: none"> Partecipazione attiva alla fase di start-up manifestando i propri interessi. 	<ul style="list-style-type: none"> Partecipazione attiva alle attività della Zona Omogenea. Aumento del grado di delega alla Zona Omogenea, anche con funzioni primarie.
Governance	-	-
Reversibilità	<ul style="list-style-type: none"> Adozione da parte dei Consigli Comunali delle modalità di collaborazione nella Zona Omogenea. 	-
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> Supporto alle analisi delle forme di collaborazione che potrebbero essere potenziate a livello di Zona Omogenea. Scelta dei Comuni che potrebbero svolgere il ruolo di capofila nello start-up dell'iniziativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Equa partecipazione delle parti alle attività.
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> Compartecipazione degli enti con risorse proprie (economiche o umane) alle attività previste. Possibile suddivisione degli impegni non proporzionale nella fase di avvio (ruolo dei Comuni di maggiori dimensioni). 	<ul style="list-style-type: none"> Compartecipazione proporzionale degli enti con risorse proprie (economiche o umane) alle attività previste.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

10.3. Indicazioni di policy a supporto delle Zone Omogenee

Il ruolo della Zona Omogenea è per natura un ruolo chiave all'interno dello scenario multilivello: la Zona rappresenta, infatti, l'attore che ha l'ownership dell'attuazione e della gestione a regime, garantendo l'operatività e il raccordo tra gli attori coinvolti.

Tabella 10.3. Indicazioni di policy a supporto delle Zone Omogenee

	Zona Omogenea	
	Avvio	Sviluppo
Vision e programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Costruzione di una vision condivisa tra i Comuni della Zona Omogenea, attraverso processi di coinvolgimento e partecipazione degli attori chiave del territorio. ▪ Identificazione del perimetro dei temi e delle attività di competenza della Zona Omogenea, prendendo le mosse dalle collaborazioni già attive (e virtuose) tra gli enti del territorio. ▪ Attuazione del processo di programmazione strategica e operativa, e relativo monitoraggio della Zona Omogenea, secondo gli strumenti definiti dalla Città Metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoraggio, aggiornamento ed evoluzione del processo di programmazione strategica e operativa. ▪ Allargamento del perimetro della collaborazione, protendendo verso il paradigma della gestione in modalità associata delle funzioni comunali. ▪ Restituzione periodica dei risultati ai Comuni e sensibilizzazione volta a generare consenso e commitment.
Governance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definizione delle modalità di rappresentatività degli Enti, in modalità ponderata sulla dimensione. 	-
Reversibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definizione di uno "Statuto" di Zona Omogenea. 	-
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi delle collaborazioni esistenti che possono essere portate a livello di Zona Omogenea. ▪ Identificazione delle competenze e buone pratiche sul territorio da mettere a sistema. ▪ Definizione della struttura organizzativa a supporto delle attività della Zona Omogenea. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento del grado di strutturazione dell'organizzazione della Zona Omogenea, per garantire l'esercizio in modalità associata delle funzioni comunali.
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificazione delle potenziali fonti di finanziamento esterne. ▪ Analisi delle collaborazioni esistenti per verificare risparmi generati/generabili e sensibilizzazione del territorio per innescare lo start-up. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilizzazione e generazione del consenso dando evidenza dei risparmi generati al territorio, per incentivare una compartecipazione economica alle attività.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

10.4. Indicazioni di policy a supporto della Città Metropolitana

Il ruolo della Città Metropolitana risulta cruciale da un punto di vista strategico: le Zone Omogenee rappresentano un'articolazione del territorio metropolitano e quindi il ruolo della Città Metropolitana sarà quello di supportare l'attuazione, garantire il raccordo e favorire l'animazione e l'evoluzione delle Zone.

Tabella 10.4. Indicazioni di policy a supporto della Città Metropolitana di Milano

Città Metropolitana di Milano		
	Avvio	Sviluppo
Vision e programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definizione e supporto all'attuazione di un processo di programmazione strategica e operativa, e relativo monitoraggio, per le Zone Omogenee, in continuità con quanto realizzato per la definizione del PSM. ▪ Supporto, coordinamento e monitoraggio nella fase di start-up. ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raccordo multilivello delle strategie, attraverso il confronto sia con i territori per verificare la coerenza tra il PSM e i Piani delle Zone Omogenee sia con la Regione e con altri soggetti sovra-ordinati per individuare ambiti di convergenza. ▪ Supporto, coordinamento e monitoraggio dell'aggiornamento periodico del processo di programmazione per le Zone Omogenee. ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali.
Governance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificazione della delega politica e tecnica ai territori. ▪ Definizione delle procedure per il coordinamento orizzontale e verticale, identificare dei ruoli specializzati che garantiscano il raccordo tra differenti Zona Omogenea e tra Zona Omogenea e Città Metropolitana, e momenti trasversali di confronto tematico. ▪ Definizione puntuale della frequenza di convocazione degli organi di governo. ▪ Affiancamento alle Zone Omogenee nello start-up degli organi di governo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regia del raccordo tra gli attori. ▪ Partecipazione attiva ai momenti decisionali delle Zone Omogenee.

Città Metropolitana di Milano		
	Avvio	Sviluppo
Reversibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificazione di strumenti standard (bozza di statuto di Zona Omogenea). ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali.
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affiancamento nello start-up delle Zone Omogenee attraverso un supporto funzionale. Personale a supporto potrebbe essere condiviso da Zone Omogenee limitrofe. ▪ Supporto metodologico nella progettazione dell'organizzazione della Zona Omogenea. ▪ Supporto e legittimazione al Comune capofila nelle attività di start-up. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delega di funzioni /servizi/attività alla Zona Omogenea o sue espressioni.
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innesco di meccanismi che garantiscono l'avvio di collaborazione generando senso d'urgenza (bandi di finanziamento o dettami normativi). ▪ In fase di start-up, sostenimento dei costi relativi al supporto funzionale. ▪ Sensibilizzazione del territorio sui risparmi generabili. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuale compartecipazione con risorse proprie in presenza di delega di funzioni. ▪ Sensibilizzazione del territorio sui risparmi generati.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

10.5. Indicazioni di policy a supporto di Regione Lombardia

In questo percorso risulta di particolare rilievo anche il ruolo di Regione Lombardia che, in qualità di ente sovra-ordinato, può supportare il percorso di costituzione e di animazione delle Zone Omogenee.

Tabella 10.5. Indicazioni di policy a supporto della Regione Lombardia

	Regione Lombardia	
	Avvio	Sviluppo
Vision e programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supporto al territorio nell'identificazione e sperimentazione di iniziative di collaborazione interistituzionale. ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confronto periodico nell'ambito della Conferenza Regione-Città Metropolitana per identificare ambiti di convergenza sulle priorità strategiche metropolitane e regionali. ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale, anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali.
Governance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificazione della delega politica e tecnica ai territori. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partecipazione attiva ai momenti decisionali delle Zone Omogenee ▪ Raccordo periodico nell'ambito della Conferenza Regione-Città Metropolitana.
Reversibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale, anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attivazione di iniziative volte alla sensibilizzazione del territorio sul tema della collaborazione interistituzionale, anche in raccordo con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali.
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuale raccordo con Città Metropolitana per contribuire al supporto metodologico della Zona Omogenea. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delega di funzioni /servizi/attività alla Zona Omogenea o sue espressioni.
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innesco di meccanismi che garantiscono l'avvio di collaborazione (bandi di finanziamento o dettami normativi). ▪ Sensibilizzazione del territorio sui risparmi generabili. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuale compartecipazione con risorse proprie in presenza di delega di funzioni. ▪ Sensibilizzazione del territorio sui risparmi generati.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Capitolo 11. Conclusioni e sviluppi futuri

In uno scenario caratterizzato da forte dinamismo, il progetto si è proposto di contribuire alla discussione in essere proponendo una revisione della governance multilivello. In questo senso, il primo risultato del progetto è riconducibile all'**approccio metodologico** sviluppato, che rappresenta uno strumento replicabile per supportare l'analisi e la progettazione del modello di gestione e raccordo delle Zone Omogenee.

La progettazione del ruolo istituzionale delle Zone Omogenee, infatti, dovrebbe guardare a questo nuovo livello sia come a un'articolazione territoriale della Città Metropolitana, luogo di concertazione dei Comuni e dei portatori di interesse del territorio, sia come ambito di cooperazione interistituzionale, che potrebbe configurarsi come una soluzione efficiente e sostenibile per migliorare la capacità amministrativa degli Enti locali.

Il framework di analisi sviluppato si articola quindi lungo due dimensioni: la fase Setting, che supporta la progettazione di un **modello di raccordo del territorio**; la fase Delivery, che abilita la definizione di un **modello a supporto della gestione operativa** di funzioni e dell'erogazione di servizi al territorio.

L'applicazione del modello sviluppato sull'Alto Milanese ha permesso di fare emergere quali sono gli elementi guida per l'attuazione delle Zone Omogenee sia nell'ambito metropolitano che al di fuori di questo.

La **cooperazione interistituzionale** è un fenomeno caratterizzato da dinamismo, e per garantire il successo delle Zone Omogenee risulta fondamentale un approccio partecipativo.

La fase di avvio delle collaborazioni è frequentemente caratterizzata da differenti criticità. Per minimizzare i rischi di insuccesso si possono considerare alcune indicazioni di policy:

- avviare la collaborazione su attività non ordinarie, o non strettamente core per le Amministrazioni, per le quali si riesce a identificare obiettivi condivisi;
- avviare azioni di change management, volte a minimizzare il generarsi di fenomeni di resistenze al cambiamento da parte del personale;
- sfruttare le occasioni che generano senso di urgenza, legate ad esempio a finanziamenti o ad adempimenti normativi, per minimizzare il rischio di ritardi nell'avvio delle attività;
- formalizzare la collaborazione attraverso strumenti "soft", facilmente reversibili in caso di insuccesso.

In questo modo, il territorio coinvolto nella collaborazione attraverso una sperimentazione riesce a instaurare una relazione positiva, necessaria all'evoluzione e alla strutturazione della fase di sviluppo, dove l'ampiezza - in termini di funzioni, servizi e attività - e il grado - in termini di livello di coinvolgimento delle parti, della collaborazione - potranno crescere, abilitando il raggiungimento completo di benefici di efficienza ed efficacia.

All'interno di questo sistema di raccordo, il **modello di gestione dei servizi** conseguente è caratterizzato da una **configurazione multilivello a geometria variabile**, dove la Zona Omogenea può rappresentare il soggetto aggregatore di forme di cooperazioni interistituzionali. La Zona Omogenea garantirebbe una maggiore flessibilità nell'individuare una configurazione ottimale, per effetti di scala ed efficienza, per la gestione operativa dei singoli servizi e nel garantire un più snello, in termini di numero di relazioni, raccordo orizzontale, fra forme di cooperazione, e verticale, con enti sovra-ordinati.

Nell'attuazione del disegno delle Zone Omogenee risulta importante un **coinvolgimento sistemico e sinergico di tutti gli attori** presenti nei differenti livelli di governo, con un livello di impegno delle parti variabile in funzione del tempo: se gli attori sovra-ordinati – Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano – giocano un ruolo di propulsore, favorendo in fase di avvio l'innescò della collaborazione tra i Comuni del territorio, attraverso azioni di sensibilizzazione e accompagnamento, in fase di sviluppo saranno invece i membri del sistema – Comuni e Zone Omogenee – gli attori che, attraverso impegno e risorse, potranno garantire il successo e la sostenibilità nel lungo periodo della collaborazione.

Il progetto ha previsto l'applicazione sperimentale del framework sviluppato nel territorio dell'Alto Milanese, che ha consentito di individuare gli indirizzi di sviluppo strategico per questo territorio nella prospettiva di formalizzazione della Zona Omogenea.

L'Alto Milanese risulta un territorio particolarmente fertile per l'implementazione di una collaborazione strutturata, poiché può vantare un'esperienza virtuosa di cooperazione tra gli enti. Seguendo la curva di evoluzione delle collaborazioni, il passaggio alla Zona Omogenea rappresenta per l'Alto Milanese l'occasione per valorizzare il percorso compiuto negli anni e mettere a sistema i benefici generabili dalla fase di sviluppo, prevedendo quindi un aumento dell'ampiezza delle attività e del grado di strutturazione della collaborazione interistituzionale.

Sono stati in particolare identificati cinque **ambiti di collaborazione prioritari**: Polizia Locale, SUAP, CUC (Centrale Unica di Committenza), ICT, Servizi di supporto, da sviluppare in modo congiunto ed è stato verificato che questo apporterebbe dei benefici in termini economici, generando dei risparmi per gli Enti, sia qualitativi, aumentando il

livello di servizio al territorio, sia strategici, attraverso l'opportunità di attivare nuove iniziative e progettualità.

L'impegno profuso dalla Città Metropolitana di Milano, incentivando negli anni le attività del Patto per l'Alto Milanese, e da Regione Lombardia, con l'attivazione di sperimentazioni di politiche rappresentative nel territorio, oltre che con il presente progetto, dimostrano come la collaborazione interistituzionale richieda necessariamente un "innesco" da parte delle istituzioni sovra-ordinate.

Le attività realizzate hanno infatti contribuito all'animazione territoriale nell'Alto Milanese e a una sensibilizzazione dei Comuni rispetto ai processi aggregativi e di associazionismo, ponendo le basi per alimentare l'impegno degli Enti locali dell'Alto Milanese nello sviluppo di una collaborazione interistituzionale strutturata all'interno della Zona Omogenea.

Il naturale sviluppo del progetto potrebbe prevedere una progettazione esecutiva della Zona Omogenea Alto Milanese identificando le modalità di implementazione del modello di gestione dei servizi affiancando gli attori coinvolti nella fase di start-up per garantire l'efficace attuazione della Zona Omogenea.

Allargando la prospettiva verso lo scenario metropolitano milanese, il framework di analisi progettato e sperimentato nel contesto dell'Alto Milanese si presta a una applicazione a livello di sistema nelle altre Zone Omogenee della Città Metropolitana di Milano, al fine di identificare il modello di gestione dei servizi che meglio si presta a rispondere alle esigenze specifiche di ciascun territorio sotto la regia della Città Metropolitana.

La generalizzazione del modello di analisi consente inoltre di identificare un importante strumento per la Regione Lombardia, che si presta a una applicazione anche in altri contesti omogenei esterni alla Città Metropolitana di Milano.

Infine, l'esperienza sviluppata nel contesto metropolitano di Milano rappresenta una buona pratica che potrebbe essere valorizzata anche grazie al trasferimento e all'applicazione nelle altre Città Metropolitane italiane.

APPENDICE METODOLOGICA

1. Interviste realizzate

Tabella i. Soggetti intervistati

Ente	Ruolo	Data
AnciLab	Direttore	2 novembre 2016
Città Metropolitana di Milano	Referente Sede decentrata di Legnano	13 giugno 2016
Città Metropolitana di Milano	Segretario generale	26 luglio 2016
Comune di Bernate	Sindaco	11 luglio 2016
Comune di Busto Garolfo	Segretario comunale	18 ottobre 2016
Comune di Castano Primo	Sindaco	11 luglio 2016
Comune di Inveruno	Sindaco e Presidente del Patto per l'Alto Milanese	13 giugno 2016 11 luglio 2016 27 settembre 2016 5 ottobre 2016
Comune di Legnano	Dirigente organizzativo	5 ottobre 2016
Comune di Legnano	Sindaco	5 luglio 2016
Comune di San Giorgio su Legnano	Sindaco	5 luglio 2016
Comune di Turbigo	Sindaco	11 luglio 2016
EuroLavoro – AFOL Ovest Milano	Direttore generale	5 ottobre 2016
EuroPA	Presidente e Direttore	5 luglio 2016
Comuni di Bernate, Buscate e Nosate	Segretario comunale	18 ottobre 2016
Comuni di Castano e Vanzaghella	Segretario comunale	14 ottobre 2016
Comuni di Inveruno e Parabiago	Segretario comunale	18 ottobre 2016
Comuni di Legnano e Nerviano	Segretario comunale	14 ottobre 2016

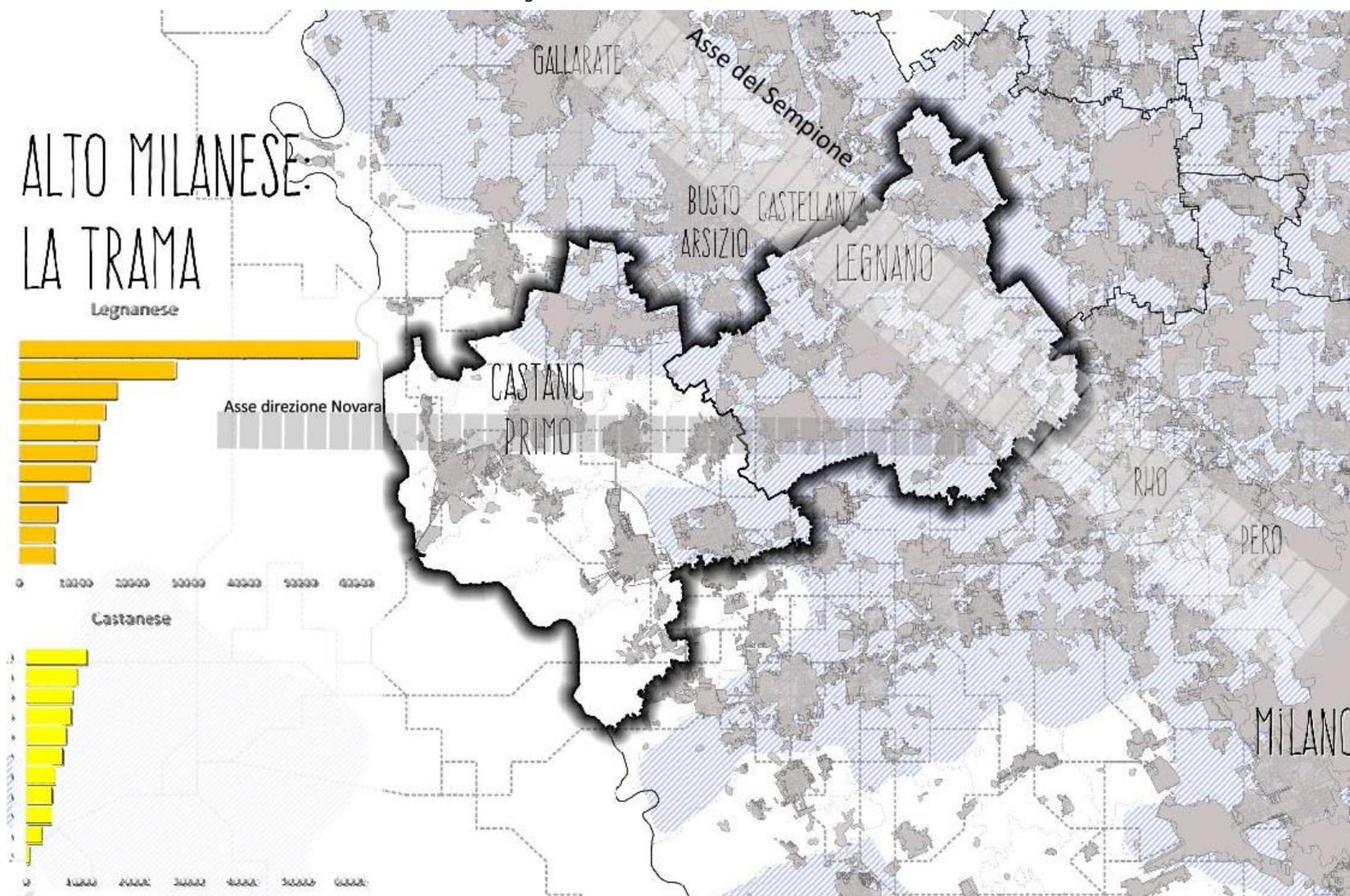
2. Dati territoriali dell'Alto Milanese

Tabella ii. Confronto tra le Zone Omogenee e le Province Lombarde

Zona Omogenea Città Metropolitana	Numero comuni	Superficie	Pop.2016	Densità 2016	Dim. media
Città Metropolitana Milano	134	1576	3208509	2036	23944
Zona Omogenea MILANO	1	182	1345851	7408	-
Provincia Brescia	205	4786	1264105	264	6166
Provincia Bergamo	242	2794	1104380	395	4564
Provincia Varese	139	1198	890090	743	6404
Provincia Monza e Brianza	55	405	866076	2138	15747
Provincia Como	154	1279	599654	469	3894
Provincia Pavia	189	2969	547926	184	2899
Provincia Mantova	69	2341	412868	176	5984
Provincia Cremona	115	1770	360444	204	3134
Zona Omogenea ADDA MARTESANA	28	265	339396	1281	12121
Provincia Lecco	88	815	339254	416	3855
Zona Omogenea NORD OVEST	16	136	317180	2335	19824
Zona Omogenea NORD MILANO	7	58	316557	5469	45222
Zona Omogenea ALTO MILANESE	22	215	259076	1205	11776
Zona Omogenea SUD OVEST	16	180	240353	1336	15022
Provincia Lodi	61	783	229413	293	3761
Zona Omogenea MAGENTINO E ABBIATENSE	29	360	214907	596	7411
Provincia Sondrio	77	3196	181712	57	2330
Zona Omogenea SUD EST	15	180	175189	975	11679

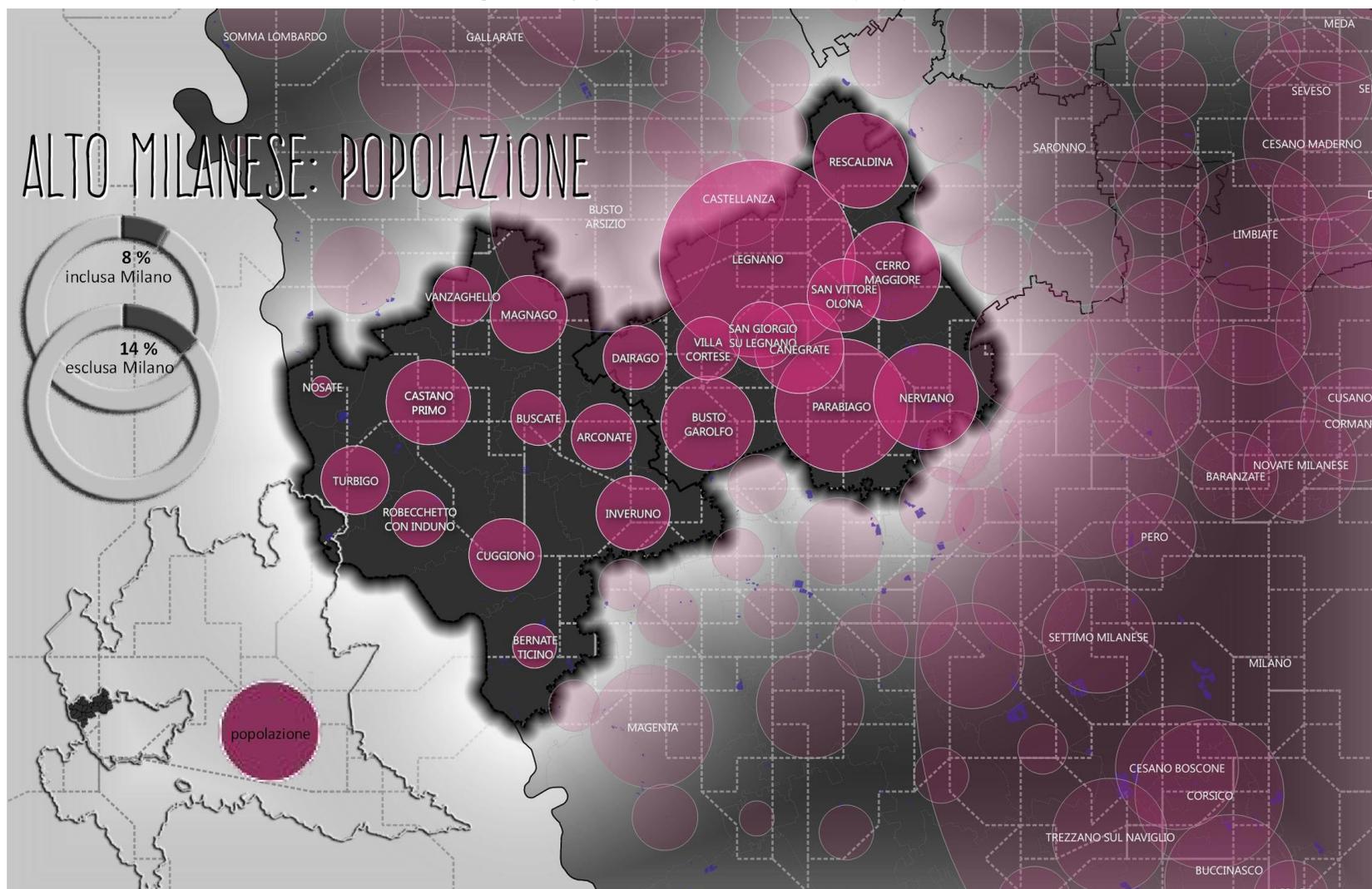
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Figura i. Il territorio dell'Alto Milanese



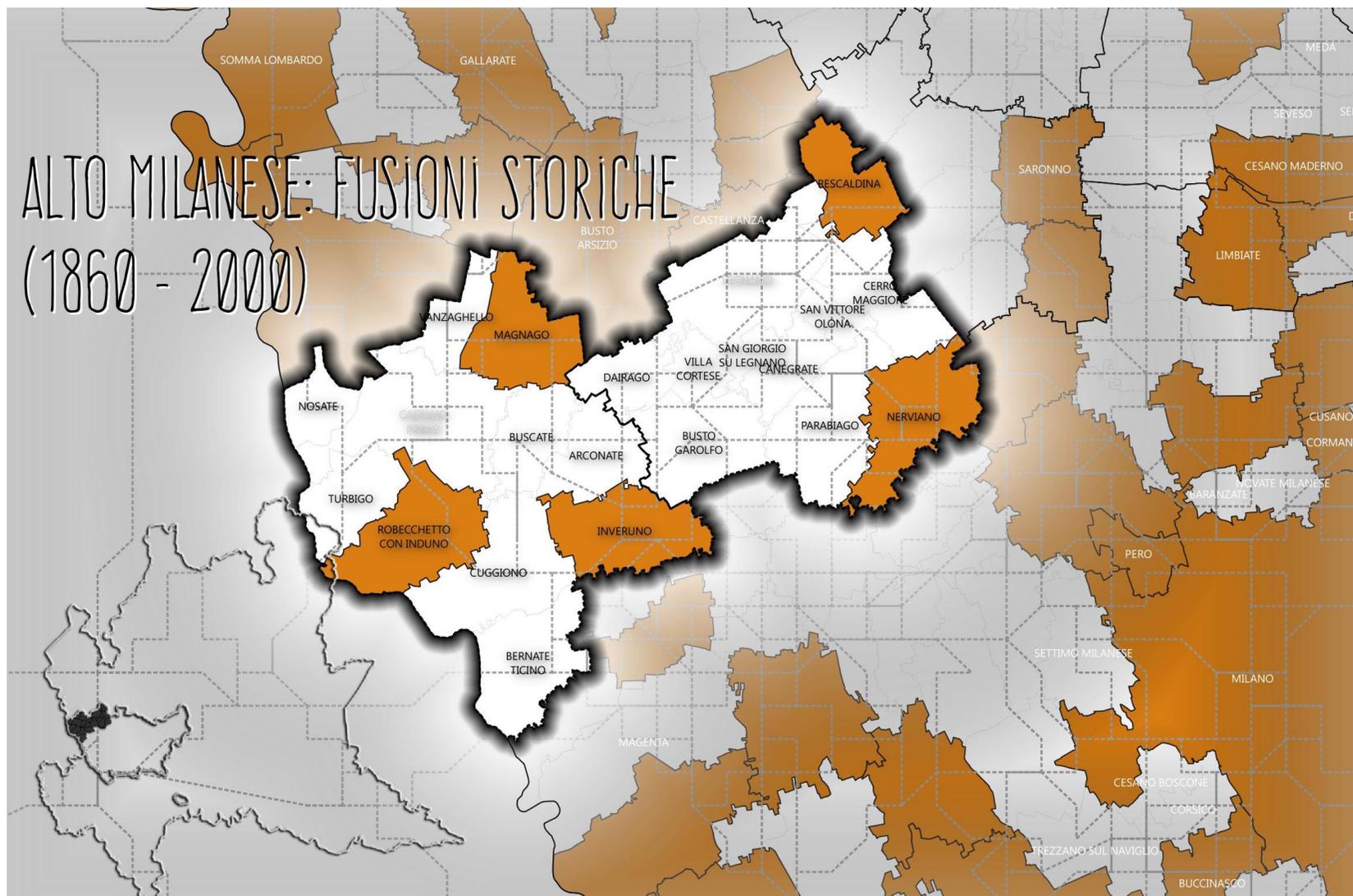
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT e Geoportale Regione Lombardia

Figura ii. La popolazione dell'Alto Milanese (2016)



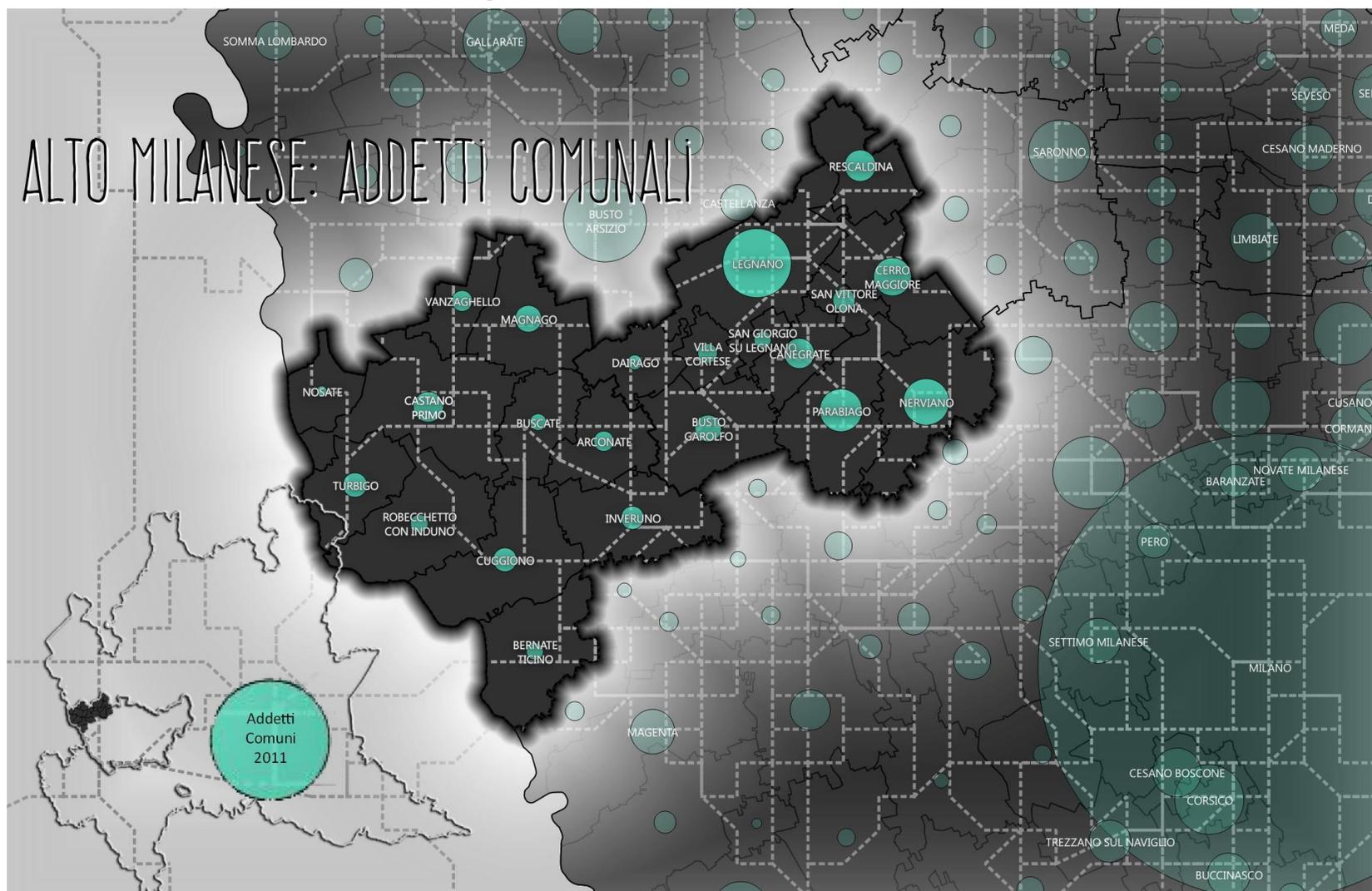
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Figura iii. Le fusioni storiche nell'Alto Milanese



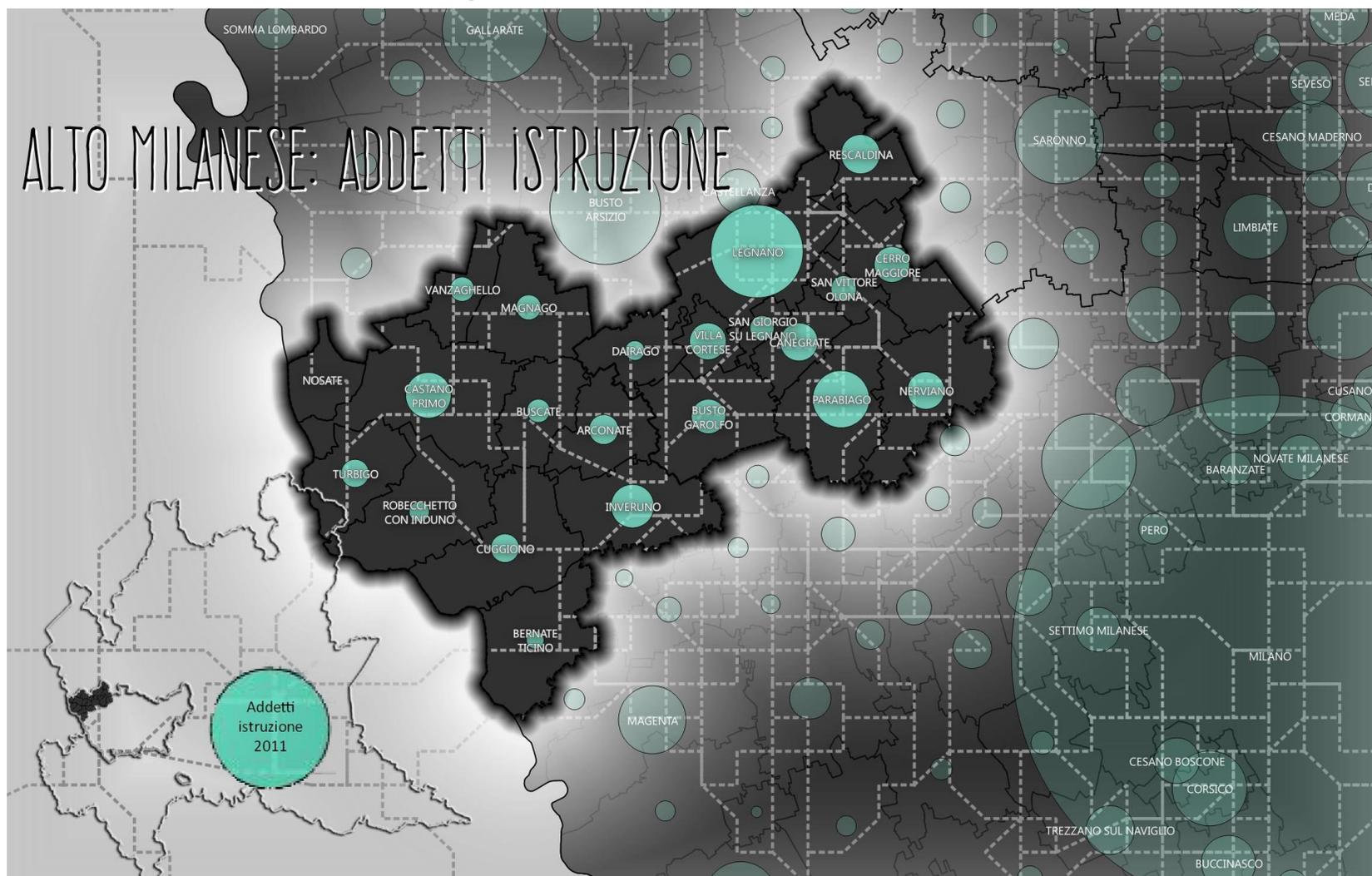
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Figura iv. Gli addetti comunali nell'Alto Milanese



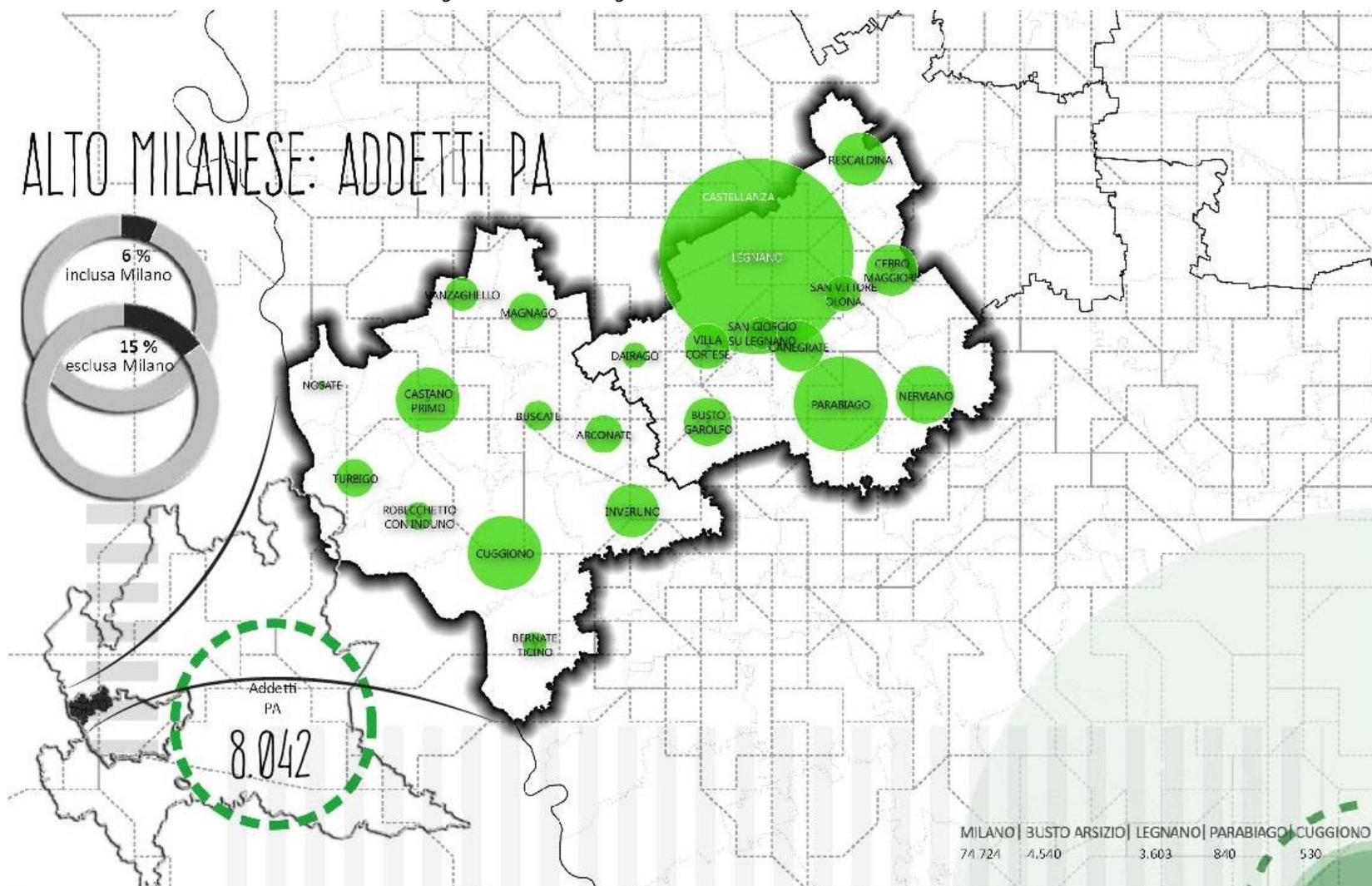
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Figura v. Gli addetti nell'istruzione nell'Alto Milanese



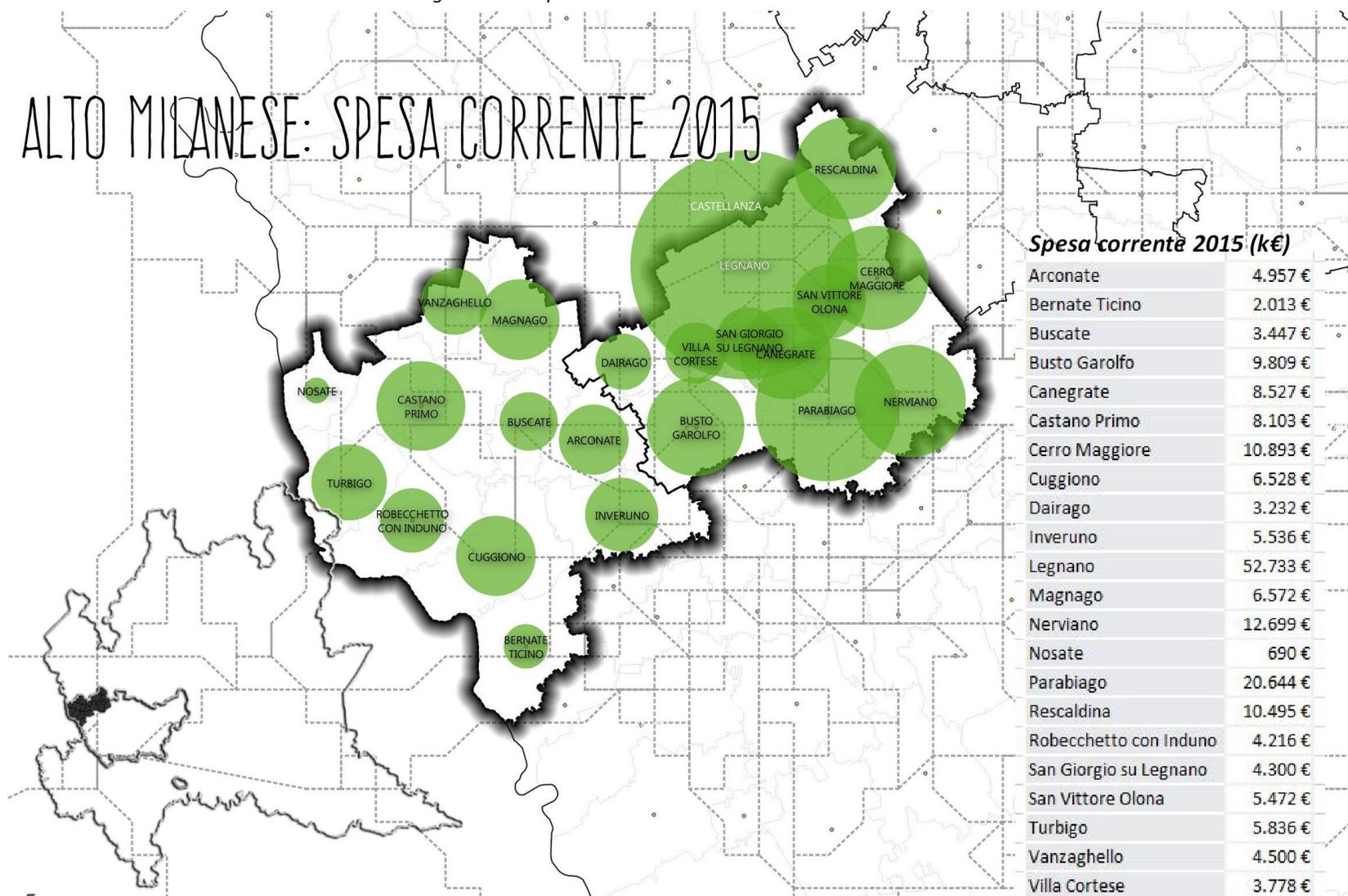
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Figura vii. Il totale degli addetti della PA nell'Alto Milanese



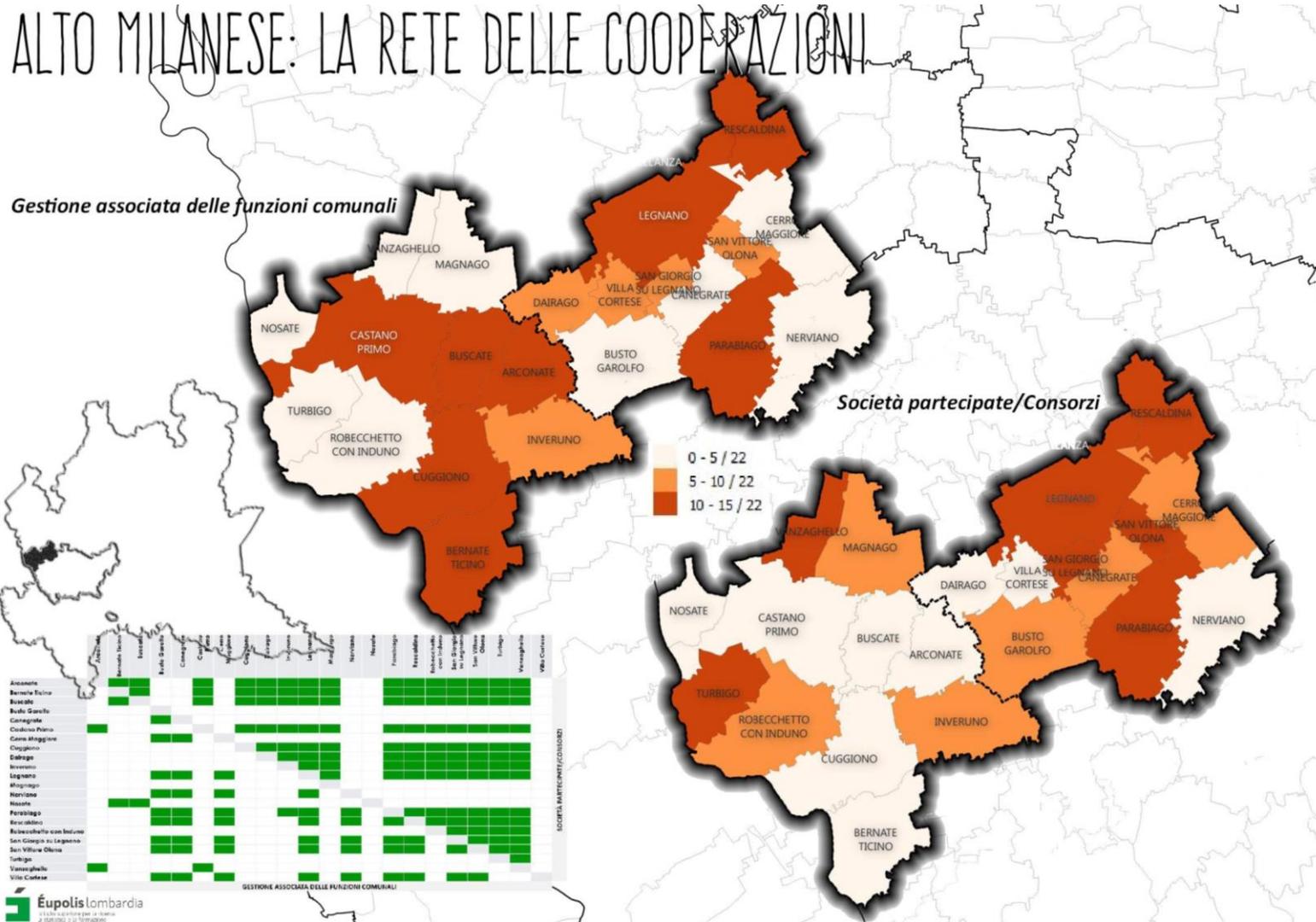
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Figura viii. La spesa corrente dei Comuni dell'Alto Milanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati SIOPE

Figura ix. La rete delle cooperazioni dei Comuni dell'Alto Milanese



Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia – Politecnico di Milano

3. Collaborazioni

Tabella iii. Dettaglio della rete delle collaborazioni tra Comuni nell'Alto Milanese

Nome Collaborazione	Forma di collaborazione	Servizio oggetto della collaborazione	Arconate	Bernate Ticino	Buscate	Busto Garolfo	Canegrate	Castano Primo	Cerro Maggiore	Cuggiono	Dairago	Inveruno	Legnano	Magnago	Nerviano	Nosate	Parabiago	Rescaldina	Robecchetto con I.	San Giorgio su L.	San Vittore Olona	Turbigo	Varzaghello	Villa Cortese	Altri enti fuori Zona Omogenea	
ACCAM (Associazione Consortile Comuni dell'Alto Milanese)	Consorzio	Servizi e strutture per lo smaltimento dei rifiuti			X		X	X					X	X	X		X	X		X	X		X		27 Comuni in totale	
ALD/AMGA	Società Partecipata	Reti del gas											X				X									
AEMME Linea Ambiente	Società Partecipata	Igiene urbana											X				X			X						
AMGA Spa	Società Partecipata	Parcheggi											X													
AMGA Spa	Società Partecipata	Verde											X				X									
AMGA Spa	Società Partecipata	Teleriscaldamento											X				X									
AMGA Spa	Società Partecipata	TIA/TARI e TOSAP											X				X									
AMGA Spa	Società Partecipata	Pubblicità											X				X									
AMGA Sport	Società Partecipata	Servizi sportivi											X				X									
Asse del Sempione	Convenzione	Polizia locale				X	X		X				X		X		X	X		X	X			X		
Azienda consortile So.Le.	Consorzio	Assistenza domiciliare minori				X	X		X		X		X				X	X		X	X			X		
Azienda consortile So.Le.	Consorzio	Servizi domiciliari											X				X									
Azienda consortile So.Le.	Consorzio	Servizio inserimenti lavorativi				X	X		X		X		X				X	X		X	X			X		
CAP HOLDING	Società Partecipata	Servizio idrico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	196 Comuni in totale
Centrale Unica committenza	Convenzione	Approvvigionamenti											X		X											
Consorzio Bibliotecario Nord Ovest	Consorzio	Servizi Bibliotecari				X	X		X				X		X		X	X		X	X			X	33 Comuni in totale	
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Manutenzione patrimonio											X													
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Manutenzione impiantistica patrimonio																				X				

Nome Collaborazione	Forma di collaborazione	Servizio oggetto della collaborazione	Arconate	Bernate Ticino	Buscate	Busto Garolfo	Canegrate	Castano Primo	Cerro Maggiore	Cuggiono	Dairago	Inveruno	Legnano	Magnago	Nerviano	Nosate	Parabiago	Rescaldina	Robecchetto con I.	San Giorgio su L.	San Vittore Olona	Turbigo	Vanzaghello	Villa Cortese	Altri enti fuori Zona Omogenea
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Manutenzione strade											X												
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Manutenzione semaforica											X												
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Segnaletica stradale											X				X								
Euro.Pa service	Società Partecipata	Pulizia e custodia edifici					X	X					X	X			X								
Euro.Pa service	Società Partecipata	Controllo impianti termici											X											X	
Euro.Pa service	Società Partecipata	Supporto per gestione sottosuolo											X												
Euro.Pa service	Società Partecipata	Recupero morosità case comunali											X												
Euro.Pa Service	Società Partecipata	SUAP	X	X	X					X				X											Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	SUED	X		X					X	X			X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	SIT	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Pratiche edilizie	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Anagrafe estesa	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Portale CDU	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	Certificati con timbro	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Euro.Pa Service	Società Partecipata	VPN	X		X			X		X	X	X	X	X			X	X							Casorezzo
Fondazione per Leggere	Consorzio	Servizi Bibliotecari	X	X	X			X		X		X	X			X		X				X	X		55 Comuni in totale
Protezione Civile 6	Convenzione	Servizio intercomunale Protezione Civile	X	X	X			X		X		X		X			X		X			X	X		
Protezione Civile 7	Convenzione	Servizio intercomunale Protezione Civile							X		X		X					X		X	X				
Protezione Civile 8	Convenzione	Servizio intercomunale Protezione Civile				X	X								X		X							X	
	Convenzione	Approvvigionamenti						X															X		
	Convenzione	Approvvigionamenti															X				X				

Nome Collaborazione	Forma di collaborazione	Servizio oggetto della collaborazione														Altri enti fuori Zona Omogenea									
			Arconate	Bernate Ticino	Buscate	Busto Garolfo	Canegrate	Castano Primo	Cerro Maggiore	Cuggiono	Dairago	Inveruno	Legnano	Magnago	Nerviano		Nosate	Parabiago	Rescaldina	Robecchetto con I.	San Giorgio su L.	San Vittore Olona	Turbigo	Vanzaghella	Villa Cortese
	Convenzione	Approvvigionamenti									X														Comune di Rho
	Convenzione	Segretario Comunale																X						X	
	Convenzione	Assistente Sociale								X														X	
	Convenzione	Segretario Comunale								X						X									
	Convenzione	Segretario Comunale		X	X											X									Casorezzo
	Convenzione	Segretario Comunale	X					X															X		
	Convenzione	Segretario Comunale				X																			Magenta
EURIMPRESA SCARL	Società Partecipata	Servizi alle imprese/Agenzia di Sviluppo																X	X						
SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI	Accordo di Programma	Servizi sociali				X	X		X		X		X		X		X	X		X	X			X	Provincia di Milano, Asl Provincia di Milano 1
Opere Fiume Olona	Accordo di Programma	Riqualificazione Ambientale					X								X		X				X				
PROGETTO DI VIABILITÀ INTERCOMUNALE	Convenzione	Viabilità							X							X									Origgio, Uboldo
ATS s.r.l.:	Società Partecipata	Trasporto Scolastico														X									
AZIENDA SPECIALE SERVIZI PARABIAGO	Società Partecipata	Farmacia Comunale														X									
Azienda Sociale per i comuni del Castanese	Consorzio	Servizi Sociali	X	X	X			X		X		X		X		X		X			X		X	X	
Agenzia per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro Ovest Milano	Accordo di Programma Contratto di servizio a Eurolavoro	Gestione dei Centri per l'impiego	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	Provincia di Milano, 12 Comuni Magentino-Abbatense

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

4. Analisi dei DUP: metodologia e risultati

La metodologia di analisi dei Documenti Unici di Programmazione (DUP) ha previsto due diverse modalità di elaborazione dei dati:

1. analisi degli obiettivi strategici dei singoli Comuni, suddivise per missione;
2. analisi delle spese correnti preventive per gli anni 2017 e 2018 per ciascuna missione.

Per entrambe le modalità i risultati sono stati classificati seguendo lo schema di bilancio che suddivide le aree dei Comuni secondo 23 Missioni stabilite dal D.Lgs 118/2011 coordinato e integrato dal D.Lgs 126/2014 (tra le 23 missioni le missioni 50-Debito Pubblico, 60-Anticipazioni Finanziarie, 99-Servizi per conto terzi non sono state utilizzate all'interno dell'analisi)

Per la raccolta dei DUP è stata fatta una ricerca sui siti web degli enti seguita da una richiesta specifica agli amministratori per gli enti per cui il documento non era disponibile online. Talvolta il documento era riferito al periodo 2016-2018, talvolta a quello successivo (2017-2019), la Tabella iv di seguito riporta l'elenco dei DUP analizzati.

Di seguito verranno poi presentati nel dettaglio gli step seguiti per le due modalità indicate.

Tabella iv. DUP analizzati

Comune	DUP analizzato
Arconate	2016 – 2018
Bernate Ticino	2017 – 2019
Buscate	2017 - 2019
Busto Garolfo	2016 – 2018
Canegrate	2017 – 2019
Castano Primo	2016 – 2018
Cerro Maggiore	2017 – 2019
Cuggiono	2016 – 2018
Dairago	2017 – 2019
Inveruno	2017 – 2019
Legnano	2016 – 2018
Magnago	2016 – 2018
Nerviano	2016 – 2018
Nosate	2017 – 2019

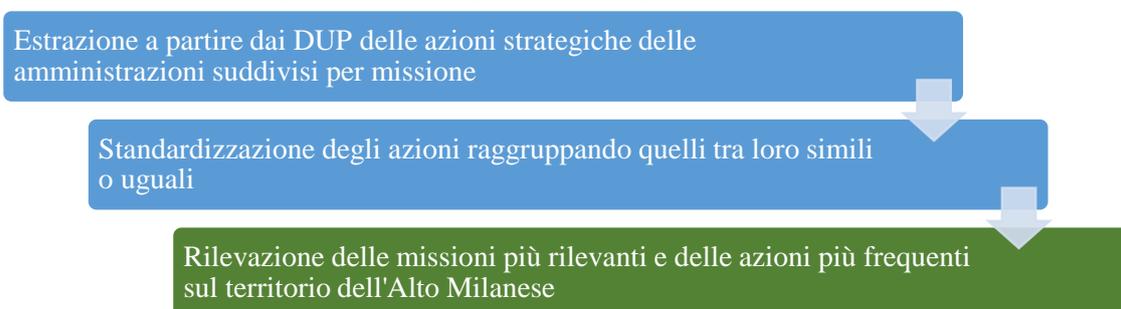
Comune	DUP analizzato
Parabiago	2016 – 2018
Rescaldina	2017 – 2019
Robecchetto con Induno	2017 – 2019
San Giorgio su Legnano	2017 – 2019
San Vittore Olona	2016 – 2018
Turbigo	2017 – 2019
Vanzaghello	2017 – 2019
Villa Cortese	2016 – 2018

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Lo scopo di questa analisi era quello di comprendere quali fossero le azioni strategiche che le diverse amministrazioni dichiaravano di voler perseguire durante del loro mandato e, di conseguenza quali fossero le missioni maggiormente rilevanti per i Comuni del territorio.

Con azioni strategiche si intende le modalità di attuazione delle volontà dell'amministrazione attraverso progetti concreti per il territorio, i cittadini o l'ente stesso.

Figura x. Metodologia di analisi degli obiettivi strategici



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La metodologia di analisi descritta in Figura x ha previsto in primo luogo l'estrazione dai diversi documenti delle azioni che le diverse amministrazioni vogliono attivare sul territorio suddivise per missione. Dopo aver raccolto le diverse azioni, così come scritte all'interno dei diversi DUP, è stato fatto un lavoro di standardizzazione raggruppando tra di loro quelle uguali o simili. Il risultato è stata la rilevazione delle missioni più frequenti e, all'interno di esse, delle azioni che vogliono essere intraprese dalla maggior parte dei Comuni del territorio dell'Alto Milanese.

L'analisi, svolta con la metodologia descritta, si è resa possibile in quanto all'interno della maggioranza dei DUP erano esplicitati gli obiettivi già suddivisi tra le diverse

missioni. Nei pochi casi in cui questo non era presente, gli obiettivi sono stati estratti a partire dalle linee programmatiche di mandato.

L'obiettivo perseguito nella raccolta dei dati delle spese correnti era quello di comprendere quante spese sono destinate da ciascun Comune per ciascuna missione specifica e, di conseguenza, quali sono le missioni sulle quali le singole amministrazioni hanno deciso di investire maggiormente a livello economico.

Figura xi. Metodologia di analisi delle spese correnti previste



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Per effettuare questo tipo di analisi sono state raccolte, per ogni Comune, le spese correnti previste e esplicitate all'interno del bilancio preventivo (presente nei DUP) per ciascuna missione, per il biennio 2017 – 2018. A partire da questi dati è stato estrapolato un quadro complessivo dell'Alto Milanese, considerando il totale delle spese correnti e della spesa media pro capite¹⁷.

Successivamente è stato proposto anche un risultato di dettaglio con:

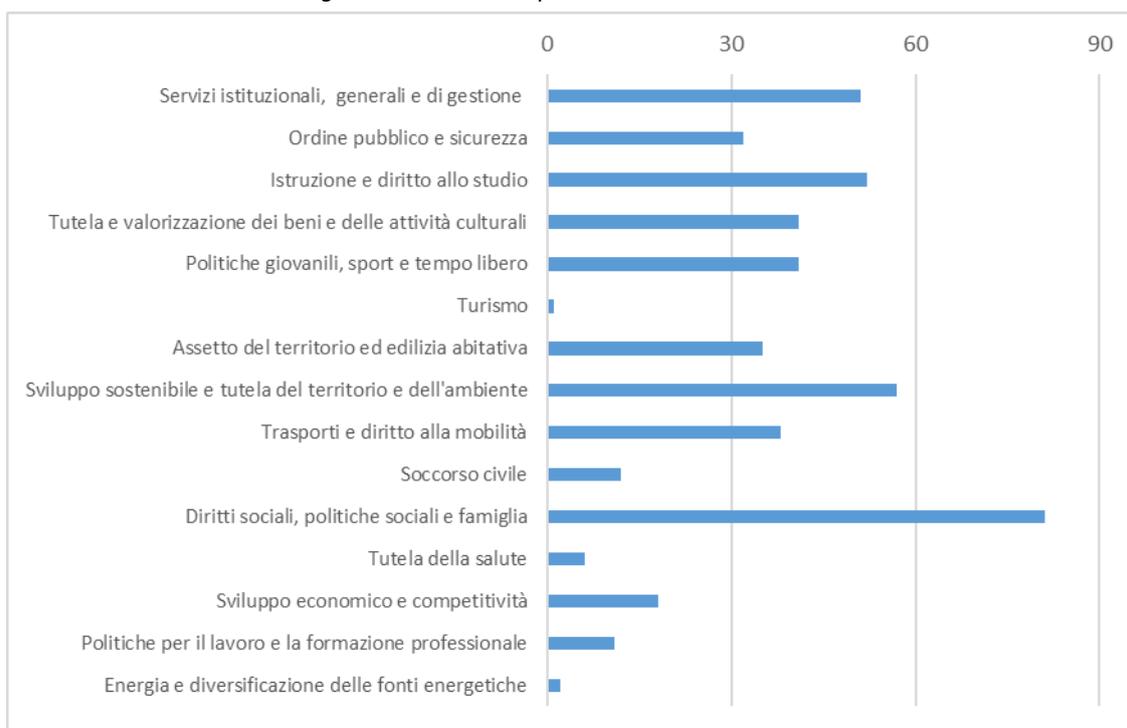
- le spese pro capite per ogni missione e per ogni Comune;
- l'incidenza delle spese per una missione specifica sul totale delle spese del Comune.

L'obiettivo era quello di andare a comprendere se c'è equilibrio tra i diversi Comuni o se le spese sono, invece, distribuite in maniera disomogenea sul territorio.

¹⁷ Per il calcolo della spesa pro capite sono stati utilizzati i dati sul numero di abitanti esposti dall'ISTAT e aggiornati a gennaio 2016

L'istogramma di seguito riportato (Figura xii) mostra le missioni più "citate" all'interno dei Comuni. Vengono, cioè sommate per ogni missione tutte le azioni che ogni Comune vuole intraprendere in quella determinata area. La mancanza di alcune missioni nel grafico è dovuta all'assenza di obiettivi strategici in merito.

Figura xii. Le missioni più citate all'interno dei DUP



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

I risultati sotto riportati (Figura xiii, Figura xiv) analizzano, invece, complessivamente le voci di spesa corrente dei bilanci preventivi.

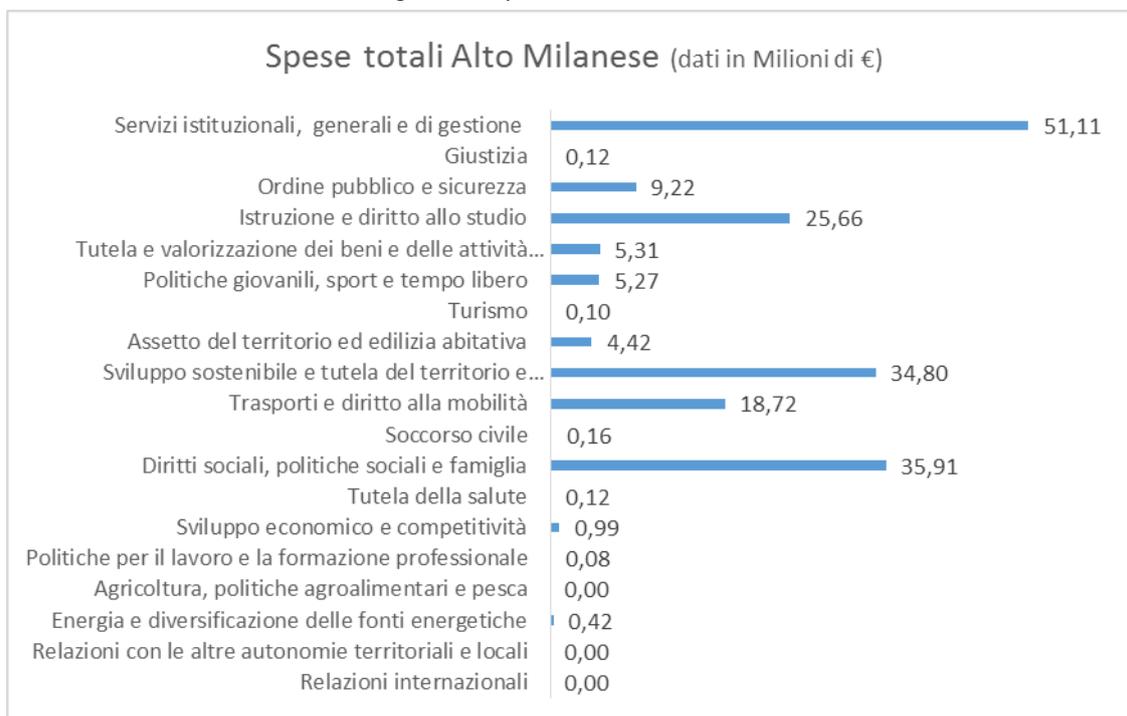
Le analisi riportate si riferiscono all'anno 2017, per l'anno 2018 non sono state riportate poiché le spese preventivate sono coincidenti o molto simili offrendo, quindi, i medesimi risultati.

Figura xiii. Spesa pro capite media



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xiv. Spese totali Alto Milanese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Come si può notare, quindi, le quattro missioni più rilevanti per i Comuni della Zona Omogenea sia in termini di “citazioni” sia di spese di bilancio sono:

- diritti sociali, politiche sociali e famiglia;
- sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente;
- istruzione e diritto allo studio;
- servizi istituzionali, generali e di gestione.

Di seguito, per queste quattro missioni sono riportati nel dettaglio le azioni principali messe in atto dai Comuni e le spese pro capite dei singoli Comuni.

In generale si nota che ricorre trasversalmente rispetto agli ambiti nella maggioranza dei Comuni la volontà di mettere in atto azioni strategiche in tema di digitalizzazione e di responsabilizzazione e coinvolgimento dei cittadini (attraverso interventi nelle scuole, eventi pubblici o collaborazioni con associazioni e terzo settore).

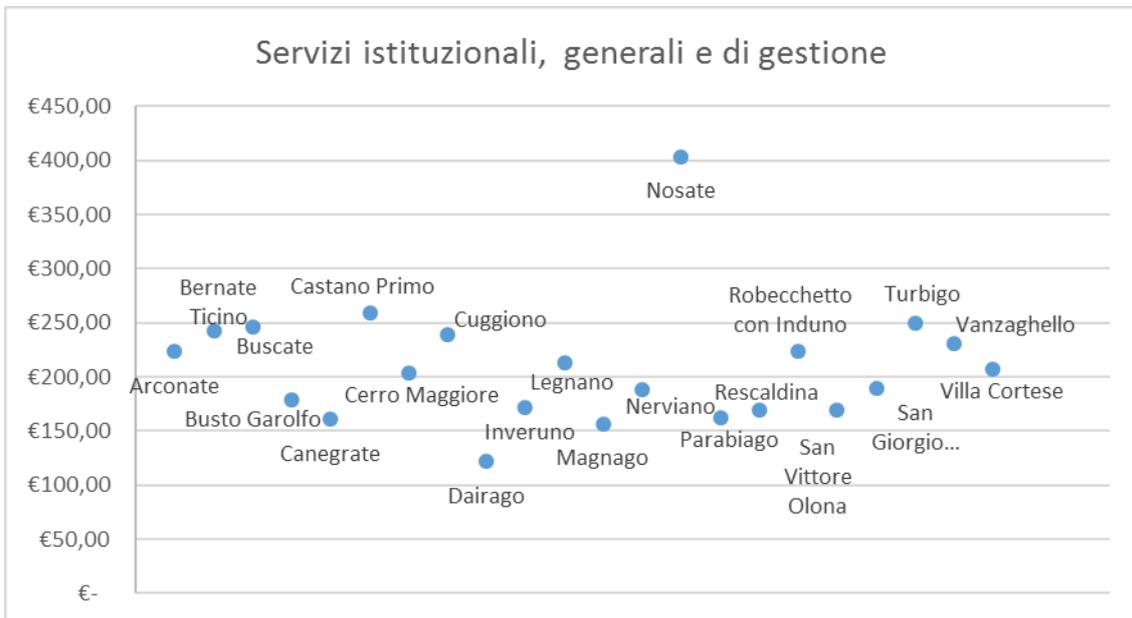
Servizi istituzionali generali e di gestione

Figura xv. Servizi istituzionali generali e di gestione - azioni strategiche

Servizi istituzionali, generali e di gestione	Maggiore trasparenza e partecipazione del cittadino
	Semplificazione, digitalizzazione e dematerializzazione
	Rivisitazione aliquote tributarie
	Lotta all'evasione
	Attività di formazione personale comunale
	Riorganizzazione del personale dell’Ente
	Collaborazione con i Comuni limitrofi
	Ridefinizione attività esternalizzate
	Miglioramento delle attività di controllo di gestione

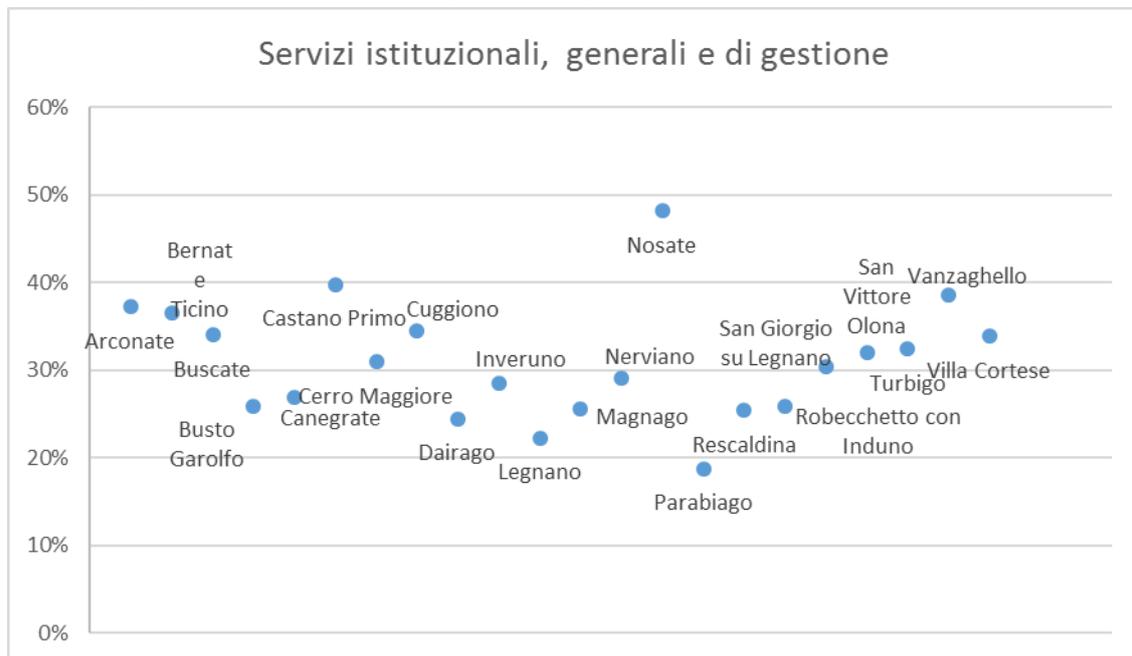
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xvi. Servizi istituzionali generali e di gestione - spesa pro capite



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xvii. Servizi istituzionali generali e di gestione - incidenza sul totale delle spese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

La missione “servizi istituzionali generali e di gestione” è, all’interno dei Comuni, quella con una spesa più alta, questo poiché include tutte le spese di gestione dell’amministrazione. La spesa pro capite si mantiene tra i 150 e i 250 €/abitante ad eccezione del Comune di Nosate che preventiva una spesa molto maggiore, superiore ai 400€/abitante (che incide quasi il 50% del totale delle spese del Comune).

La quasi totalità delle amministrazioni si pone obiettivi legati a un processo di digitalizzazione e dematerializzazione degli uffici e a un'attenzione particolare a attivare strumenti volti alla partecipazione dei cittadini.

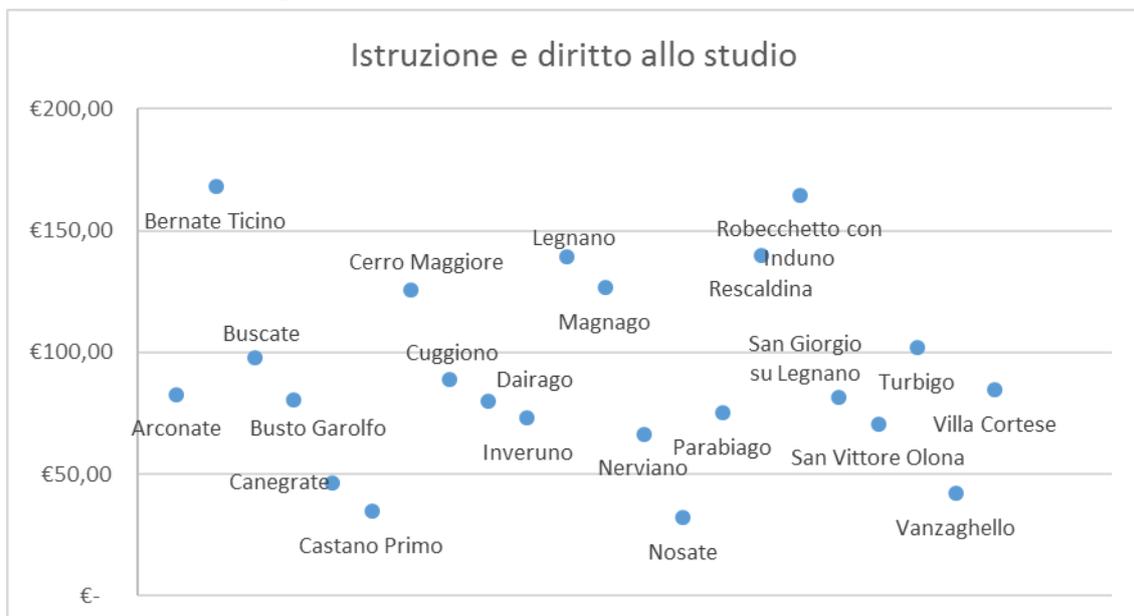
Istruzione e diritto allo studio

Figura xviii. Istruzione e diritto allo studio - azioni strategiche

Istruzione e diritto allo studio	Sostegno diritto allo studio
	Sostenimento e miglioramento servizi ausiliari (sculabus, refezione, attività extrascolastiche, ...)
	Aggiornamento Piano di diritto allo studio
	Manutenzione e sicurezza edifici scolastici
	Sostegno fragilità/disabilità
	Progetti di educazione civica
	Sostegno scuole paritarie
	Digitalizzazione scolastica

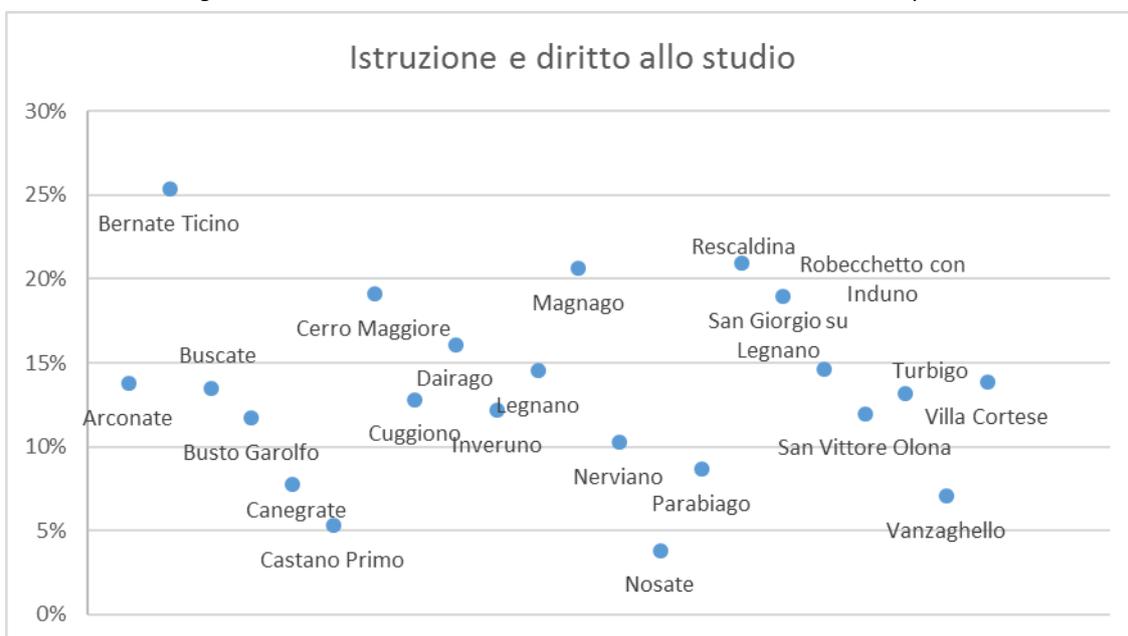
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xix. Istruzione e diritto allo studio - spese pro capite



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xx. Istruzione e diritto allo studio - incidenza sul totale delle spese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Sul tema dell'istruzione la situazione in termini di spese correnti pro capite all'interno dei Comuni è molto variegata (l'intervallo va da 30€/abitante a 170 €/abitante), il Comune di Bernate Ticino ha l'incidenza più alta delle spese di istruzione, con più del 25% del totale delle spese del Comune investite in questa missione, al contrario il Comune di Nosate investe solamente il 4% delle proprie spese.

Le amministrazioni pongono una forte attenzione sull'offerta di servizi complementari alla scuola: trasporto scolastico, corsi extrascolastici, servizi di refezione. Tra le azioni maggiormente intraprese c'è anche il tema dell'inclusione di studenti disabili o in situazioni di fragilità e famiglie con difficoltà economiche. Da diversi Comuni è, infine, sottolineato come strumento utile e necessario di continui aggiornamenti il Piano di Diritto allo Studio.

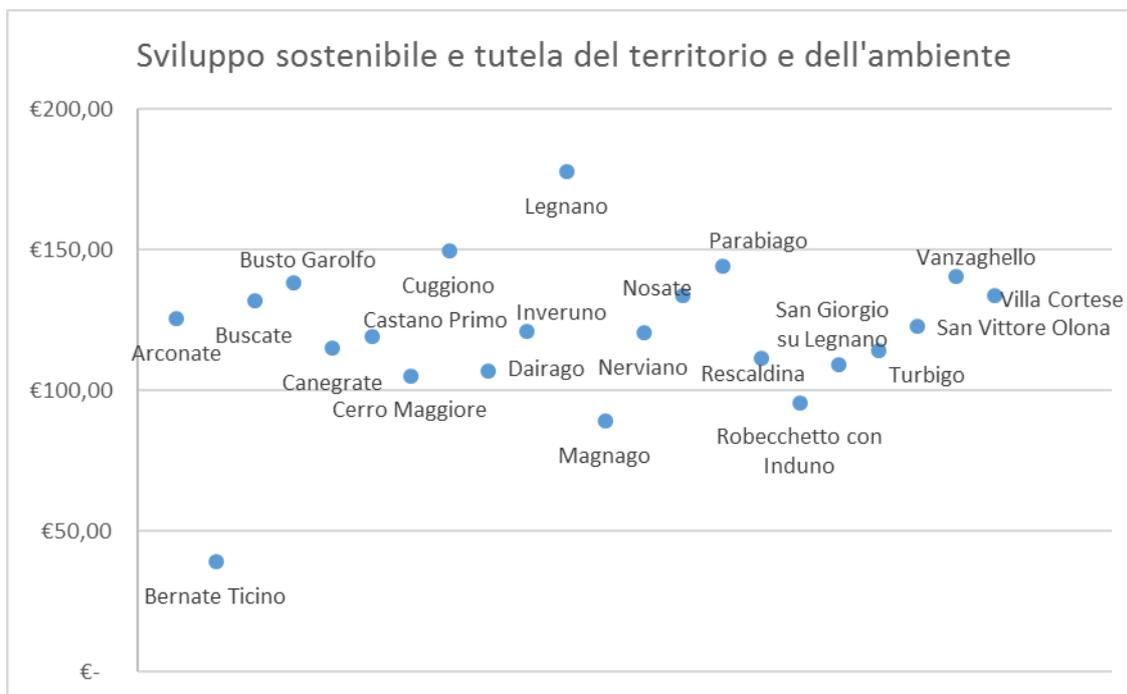
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Figura xxi. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente - azioni strategiche

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Riqualificazione aree verdi
	Rivisitazione del PGT
	Manutenzione opere pubbliche
	Miglioramento del sistema dei rifiuti
	Utilizzo di strumenti tecnologici a supporto dell'ecologia
	Creazione di eventi pubblici per la sensibilizzazione della popolazione
	Miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici
	Educazione ambientale (scolastica e della popolazione)
	Contenimento inquinanti (gas nocivi o altro)
	Adeguamento servizio igiene urbana
	Miglioramento servizio idrico (diminuzione sprechi, costruzione case dell'acqua)
	Valorizzazione dell'agricoltura locale

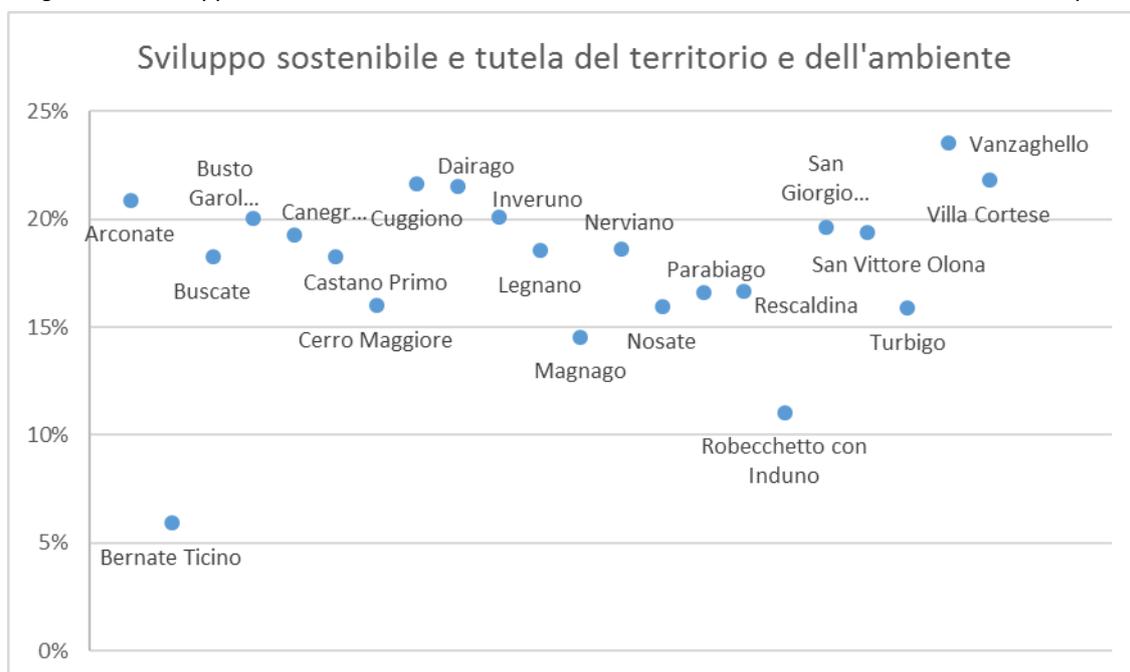
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xxii. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente - Spese pro capite



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xxiii. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente - Incidenza sul totale delle spese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Sul tema della gestione del territorio e dell'ambiente, le spese pro capite dei Comuni si assestano tra i 90 e i 150 €/abitante ad eccezione del Comune di Bernate Ticino (40€/abitante, il 6% del totale delle spese) e Legnano (180 €/abitante).

L'intervento in assoluto più richiesto dalle amministrazioni è una riqualificazione delle aree verdi sul territorio, seguito da un'attenzione particolare alle opere pubbliche e alla loro manutenzione. Anche in questo caso è riconosciuta l'importanza dello strumento a disposizione degli enti (PGT – Piano di Governo del Territorio) e la necessità di un suo continuo aggiornamento.

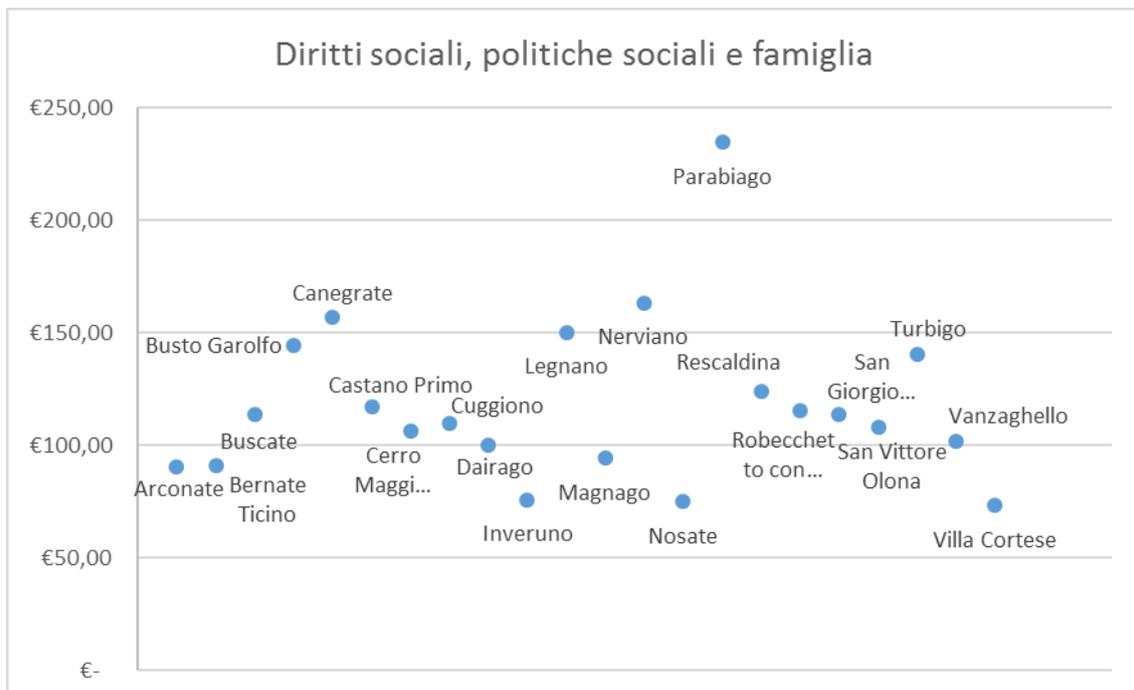
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Figura xxiv. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - azioni strategiche

Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Sostegno a famiglie o singoli a basso reddito
	Sostegno a persone con disabilità
	Potenziamento servizi agli anziani
	Coinvolgimento volontariato, associazioni e terzo settore
	Potenziamento servizi d'infanzia e adolescenza
	Sostegno e prosecuzione delle collaborazioni (Piano di Zona o gestione associata)
	Riqualificazione dei cimiteri
	Proposta di un centro estivo ricreativo
	Sviluppo assistenza domiciliare integrata
	Alloggi pubblici e sostegno del diritto alla casa
	Responsabilizzazione dei giovani
	Valorizzazione del ruolo della donna e prevenzione della violenza domestica
	Prevenzione delle ludopatie
	Implementazione di modelli di microcredito
	Istituzione della carta dei servizi sociali

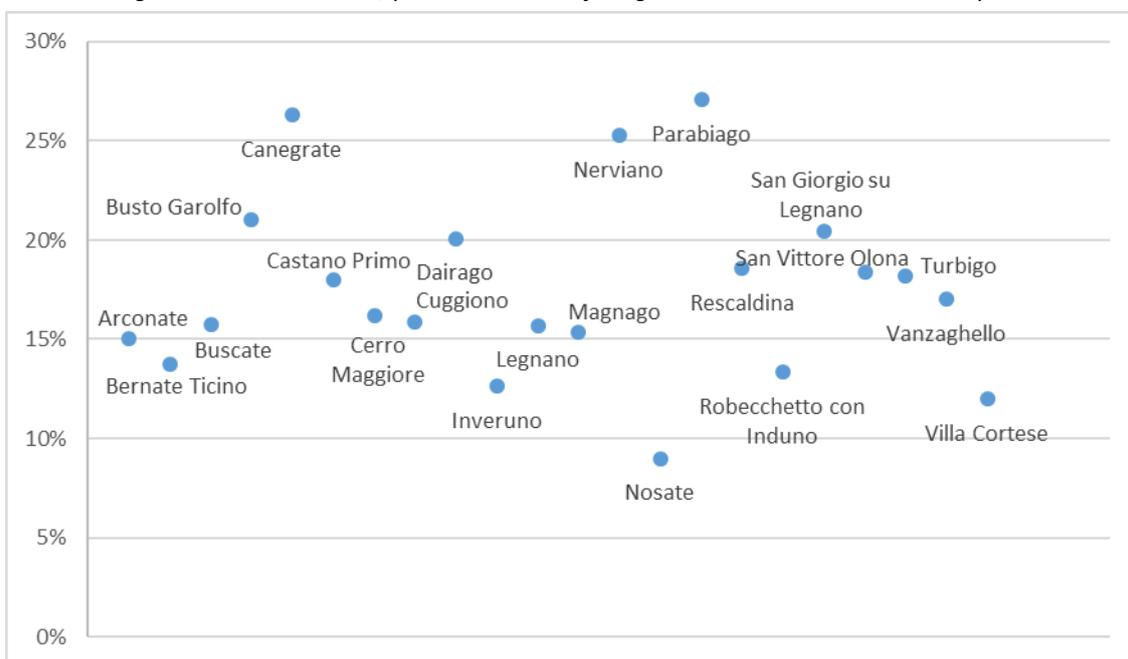
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xxv. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - spese pro capite



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Figura xxvi. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - incidenza sul totale delle spese



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia – Politecnico di Milano

Per la missione “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” le spese sono comprese tra i 75 e i 235€/abitante, il Comune con la spesa più alta è Parabiago (235 €/abitante, il 27% del totale delle spese), Nosate è, invece il Comune con l’incidenza delle spese più bassa pari al 9%.

L’attenzione principale della quasi totalità dei Comuni è quella di incentivare e promuovere manovre di sostegno a disabili, anziani e persone con un reddito basso o nullo. In questa missione, tuttavia, gli obiettivi strategici sono molto variegati con ogni Comune che in base alla lettura delle esigenze del proprio territorio ha trovato strumenti diversi e azioni diverse da mettere in atto.

Bibliografia

Airoldi A., a cura di, 1997, *Alto Milanese. Percorsi di sviluppo per un'area in difficoltà*, Gruppo CLAS, Milano

AA.VV., 2009, *Dorsale Verde Nord. Una guida alla scoperta degli spazi aperti dal Ticino all'Adda*, Maggioli Editore, San Marino

Benzi C., Fedeli V., *Analisi dei fattori strategici delle politiche di sviluppo locale dell'Alto Milanese*, CDRL (Centro Documentazione Ricerche per la Lombardia)

CCIAA di Milano, 2004, *La domanda di lavoro nel territorio dell'Alto Milanese*, Rapporto a cura del Servizio Studi

Centro Studi PIM, 2016, *Spazialità metropolitane. Economia, società, territorio*, Collana A&C

Centro Studi PIM, Euroimpresa, 2005, *Contributo al Piano strategico per l'Alto Milanese. Dossier di inquadramento infrastrutturale*

Città Metropolitana di Milano, 2014, *Statuto*

Città Metropolitana di Milano, 2015, *Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee*

Città Metropolitana di Milano, 2016, *Milano Metropoli reale, Metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano [2016-2018]*

Delta Consulting, 2012, *Indagine sulle gestioni associate. Relazione finale* (su mandato della Segreteria del Patto Alto Milanese)

Euroimpresa, Provincia di Milano, 2007, *Il Piano strategico dell'Alto Milanese. Azioni realizzate e nuove proposte per una diversa lettura dell'Alto Milanese*

Istituto Piepoli S.P.A. Innovazione nelle ricerche di marketing, 2007, *Esiste "l'homo altomilaniensis"? Un'indagine sui cittadini dell'Alto Milanese*

Politecnico di Milano, Provincia di Milano, 2007, *Cooperazione rafforzata e geografia delle politiche. Attività di pianificazione strategica per l'Alto Milanese promossa dalla Provincia di Milano*

Provincia di Milano, *Alto Milanese per EXPO 2015. Prime proposte*, documento prodotto per la Conferenza dei Sindaci dell'Alto Milanese

Sose, 2014. *Rapporto "verso l'unione e la fusione di comuni"*

Sitografia

Open Bilanci, <http://www.openbilanci.it/>. Ultimo accesso: dicembre 2016

Ministero dell'Interno, Dipartimento degli affari Interni e Territoriali, <http://finanzalocale.interno.it/>. Ultimo accesso: dicembre 2016.

