RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI DI AREA VASTA, CITTÀ METROPOLITANA E NUOVE PROVINCE E RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA P.A. IN LOMBARDIA

POLICY PAPER

Piano delle ricerche 2015 - 2016

Éupolislombardia

POLICY PAPER

RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI DI AREA VASTA, CITTÀ METROPOLITANA E NUOVE PROVINCE E RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA P.A. IN LOMBARDIA

POLICY PAPER

FEBBRAIO 2017

Ricerca promossa dal Consiglio regionale della Lombardia, nell'ambito del Piano delle ricerche 2016	Policy Paper "Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della PA in Lombardia" (Codice Éupolis Lombardia IST16003)
Consiglio regionale della Lombardia	Dirigente referente: Elvira Carola
Éupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione	Dirigente di riferimento: Filippo Bongiovanni Project Leader: Alberto Ceriani Gruppo di ricerca: Alberto Ceriani, Federica Signoretti.
Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e Fondazione Romagnosi - Scuola di Governo Locale	Responsabile scientifico: Giovanni Cordini Gruppo di ricerca: Giovanni Cordini, Francesco Ciro Rampulla, Franco Osculati, Andrea Zatti, Alessandro Venturi, Giuseppe Carlo Ricciardi, Marco Pompilio, Luca Drisaldi Hanno altresì contribuito alla revisione del Paper: Elisabetta Colombo, Flavio Spalla, Vittorio Poma.

Pubblicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Indice

ABSTRACT **5**

EXECUTIVE SUMMARY **7**

1. DALLA PROVINCIA ALL'AREA VASTA: PROFILI EVOLUTIVI DELL'ENTE INTERMEDIO **13**

1.1 IL CARATTERE IBRIDO ORIGINARIO DELLE PROVINCE **13**

1.2 LA LEGGE 7 APRILE 2014, N. 56, CD. "LEGGE DELRIO" **14**

1.3 RILIEVI CRITICI **19**

1.4 LA NORMATIVA REGIONALE DI ATTUAZIONE DELLA L. 7 APRILE 2014, N. 56 ..... **21**

1.5 CONFRONTI INTERREGIONALI **27**

IL PIEMONTE 27
L'EMILIA ROMAGNA 29
IL VENETO 31

2. LA DOTAZIONE ORGANICA E FINANZIARIA DELLE PROVINCE E PROFILI DI SOSTENIBILITA' DELL'ATTUALE RIFORMA **33**

2.1 IL CONTESTO **34**

2.2 LA SPESA PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI **36**

2.2.1 I FABBISOGNI STANDARD 36
2.2.2 LA SPESA STORICA 38
2.2.3 IL RIDIMENSIONAMENTO DEGLI ORGANICI 41

2.3 IL TRIANGOLO DELLA DEMOLIZIONE: COMMA 418, D.L. 95 E D.L. 66 ..... **42**

2.3.1 TAGLI E DISTRIBUZIONE DEI TAGLI 42

2.4 ECCEZIONALITÀ E PRECARIETA' **44**

2.4.1 LIMITATI CORRETTIVI 44
2.4.2 DEROGHE AI CRITERI DI FINANZA PUBBLICA 46

2.5 LA STRUTTURA DEL FINANZIAMENTO **46**

2.6 CONCLUSIONI **48**

3. RIORDINO ISTITUZIONALE ED EVIDENZE TERRITORIALI **49**

3.1 PECULIARITÀ DELLA LOMBARDIA **49**

3.2 LA QUESTIONE DIMENSIONALE **51**

3.3 CITTA' MEDIE E POLARITA URBANE **55**

3.4 CITTA' METROPOLITANA **56**

3.5 LE ZONE OMOGENEE 59

3.6 UN SEGNALE DI ATTENZIONE : RISCHI DELLA PERDITA DI PRESIDIO DELL'AREA VASTA 61

4. PROFILI ISTITUZIONALI E FUNZIONALI DELL'AREA VASTA TRA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E PIANIFICAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI 65

4.1 LA *GOVERNANCE* DEGLI ENTI DI AREA VASTA 65

4.2 LE FUNZIONI ED I SERVIZI DI PROSSIMITA' 68

4.3 I RACCORDI TECNICI CON I SOGGETTI FUNZIONALI *ET SIMILIA* 72

4.3.1 PROSPETTIVE DI INTERCONNESSIONE FUNZIONALE NEL SISTEMA DI GOVERNO MULTILIVELLO REGIONALE: TERRITORIALIZZAZIONE, SEMPLIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE 72

4.3.2 IL POSSIBILE RACCORDO TECNICO (ORIZZONTALE E VERTICALE) DEI SOGGETTI FUNZIONALI OPERANTI NELL'AREA VASTA 77

4.4 LE IMPLICAZIONI DI UNA COSTRUZIONE MULTILIVELLO A CARATTERE FUNZIONALE 83

4.4.1 INDIFFERIBILITA' DEL RIORDINO TERRITORIALE E LEGITTIMAZIONE DELL'ENTE INTERMEDIO 84

4.4.2 IL RUOLO DELLE ZONE OMOGENEE E DELL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE TRA AUTONOMIA LOCALE E GOVERNABILITA' DELL'AREA VASTA 86

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RILANCI 93

A. RIPARTIRE DALL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 4 DICEMBRE 93

B. RISCHI DI IRREVERSIBILITÀ DELLO STATO OPERATIVO COMPROMESSO DELLE ATTUALI PROVINCE 94

C. PER VOLTARE PAGINA: FINANZIAMENTO, ORGANICI, DIFFERENZE DI PROFILO 94

D. TEMI PER UN RUOLO REGIONALE RINNOVATO: LE FUNZIONI DELLE EX PROVINCE 95

E. RILEVANZA DEL PRESIDIO DELLO SVILUPPO ECONOMICO "DI AREA VASTA" 96

F. MODELLO DI *GOVERNANCE* 97

G. ZONE OMOGENEE 97

H. DIVERSA TERRITORIALIZZAZIONE 98

I. PROFILO DEL SISTEMA METROPOLITANO MILANESE 99

K. RIORDINO E SEMPLIFICAZIONE AMBITI FUNZIONALI DI SETTORE 99

M. COMPETENZE DELLO STATO E DELLA REGIONE 99

N. PRINCIPI DI RIFERIMENTO E TENSIONE SPERIMENTALE 100

ABSTRACT

Il presente Policy Paper ha analizzato i profili evolutivi dell'Area vasta in Lombardia alla luce della riforma del governo locale, introdotta con la L. 7 aprile 2014, n. 56, e delle sue implicazioni sull'ente intermedio provinciale e sull'ente regionale. Il contesto in cui il documento è stato redatto ha portato a confrontarsi anche con le prospettive previste dalla Legge costituzionale "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*", poi non confermata dalla consultazione referendaria del 4 dicembre 2016. Lo scenario determinatosi dall'esito refendario non ha tuttavia particolari influenze sull'approccio scelto nella costruzione del paper e sui suoi risultati. La riorganizzazione territoriale dell'Area vasta è tema intrinsecamento connesso alla forma e all'assetto istituzionale della Lombardia e le recenti riforme delle Province richiedono una riflessione e la costruzione di indicazioni di policy consapevoli delle scelte che hanno coinvolto l'ente intermedio e ne hanno avviato la trasformazione.

Per cogliere le numerose dimensioni del problema è stato adottato un approccio multidisciplinare, quello che caratterizza gli studi delle scienze giuidiche e sociali. Dapprima si muove dell'indagine storiografica, politologica, giuridica e finanziaristica circa lo stato attuale delle Province lombarde, in particolare nel rapporto funzione-risorse. Ad essa segue l'analisi afferente al rapporto tra assetto istituzionale intermedio e assetto territoriale.

In seconda battuta, vengono studiati i profili giuridico-istituzionali e funzionali dell'Area vasta, in un contesto complesso come la Lombardia, confrontandoli con le articolazioni territoriali di altre amministrazioni pubbliche, anche al fine di individuare specifiche forme di *governance* e di raccordo tra i soggetti coinvolti nel governo delle medesime Aree vaste.

Da ultimo, il Paper propone alcuni "rilanci" – in una prospettiva fortemente propositiva – tesi ad individuare possibili spunti per azioni e politiche di riordino dell'intero contesto territoriale, nell'ottica della valorizzazione delle notevoli peculiarità che contraddistinguono il contesto lombardo, a favore degli attori politico-istituzionali che guidano il processo di merito.

Un apparato documentale altrettanto complesso fa da corredo al paper e permette analisi puntuali delle realtà provinciali come delle opzioni funzionali presentate.

Executive summary

Il presente policy paper nasce dall'esigenza espressa dal Consiglio regionale di Regione Lombardia di approfondire scientificamente il tema della riorganizzazione degli Enti di Area vasta nel contesto lombardo, alla luce delle recenti riforme delle autonomie locali. Il lavoro è' stato condotto da Éupolis Lombardia e dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia considerando la Provincia/Area vasta quale dimensione istituzionale e territoriale sottoposta a consistenti mutazioni della propria natura e disciplina giuridica, soprattutto a seguito dell'introduzione della L. 7 aprile 2014, n. 56. La finalità primaria del contributo corrisponde, anzitutto, alla necessità di fornire un puntuale quadro della situazione circa l'attuale assetto degli Enti intermedi, tanto a livello nazionale, quanto nel peculiare e complesso contesto regionale lombardo. In seconda battuta, muovendo dall'analisi dello stato dell'arte, si persegue l'obiettivo di enucleare indicazioni di *policy* da sottoporre all'attenzione del legislatore regionale in merito al riordino degli Enti locali.

Il lavoro è il frutto di una ricerca durata otto mesi, che ha preso avvio nel mese di maggio 2016 ed è giunta al termine nel mese di dicembre 2016. Il contesto nel quale è venuto alla luce il presente studio è stato peraltro caratterizzato dalle incerte prospettive dispiegate dal Disegno di Legge costituzionale, recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*". La ricerca si è dunque sviluppata su un terreno instabile, eppure foriero di notevoli spunti di riflessione circa le possibili prospettive di riorganizzazione e i nuovi spazi d'azione che i diversi Enti possono ritagliarsi in un periodo di mutamento. Per questo motivo, l'approccio metodologico adottato nella redazione del presente studio si contraddistingue per una marcata multidisciplinarietà, che ha contemperato al proprio interno aspetti giuridici, politologici, statistici, economici, finanziari e di analisi territoriale.

In primo luogo l'elaborato considera la **recente evoluzione delle Province** fino alle leggi regionali di attuazione della legge 56/2014. In seconda battuta, analizza le **principali funzioni esercitate dagli attuali Enti intermedi** a livello d'area vasta e le possibili declinazioni funzionali che potrebbero assumere le Aree vaste in Lombardia.

Segue l'esame degli aspetti legati alla **finanza e alla dotazione organica** degli Enti intermedi, nella prospettiva delle possibili azioni attuabili in concreto, onde garantire adeguata sostenibilità alle future Aree vaste lombarde. Tale verifica si è rivelata propedeutica alla successiva **analisi territoriale** concernente il rapporto tra assetto istituzionale intermedio e forma dei territori, con particolar riguardo al contesto metropolitano e alla numerosa presenza di città medie.

Sono stati poi approfonditi taluni aspetti legati alle **forme plausibili di *governance*** ed ai profili istituzionali e funzionali che dovrebbero contraddistinguere gli Enti di Area vasta attuali e futuri, in un contesto territoriale complesso e multiforme quale si presenta quello lombardo. Tali studi hanno condotto ad una ipotesi di interconnessione funzionale, informata alla valorizzazione delle peculiarità istituzionali e territoriali lombarde. Al riguardo sono stati approfonditi i seguenti argomenti: possibile ulteriore "tecnicizzazione" degli organi dell'Area vasta, eventuale

declinazione "a geometria variabile" delle funzioni di prossimità e loro rapporto con le funzioni "di area vasta", previsione di innovative forme di raccordo tecnico-funzionale tra Aree vaste e tra i soggetti funzionali che operano all'interno dell'Area vasta medesima, Città medie e Zone omogenee quali ulteriori possibili snodi del governo locale lombardo.

È emerso il tema del **raccordo** tra una possibile proposta di riordino territoriale e l'intero apparato di Enti pubblici che trovano una tradizionale collocazione nel contesto provinciale. In riferimento alle altre azioni di riordino, tuttavia, l'incertezza connessa alle recenti evoluzioni sul fronte politico-istituzionale nazionale e gli ultimi approdi giurisprudenziali hanno suggerito di attendere almeno una prima sedimentazione, prima di azzardare possibili congruenze o sinergie. L'elaborato si chiude con una serie di **considerazioni conclusive** che muovono dall'esito della consultazione referendaria per tracciare i possibili **rilanci** a beneficio del sistema regionale. Si denunciano i rischi di irreversibilità dello stato operativo non positivo delle attuali Province, offrendo spunti sul finanziamento delle funzioni e sulla valutazione degli organici. Si sottolinea, soprattutto, il rilievo di un marcato e deciso presidio regionale dei temi di area vasta, sia per quanto attiene alla sorte delle attuali Province che al destino dell'Ente Regione.

In generale, lo studio risulta propedeutico ad un **ridisegno organico del governo locale** di cui presenta ipotesi di **ridefinizione circostanziate e sperimentali**, che possono essere implementate in blocco o per singoli istituti. Si tratta di proposte suscettibili di proiettare la Lombardia verso una posizione di **avanguardia nel panorama nazionale** rispetto al tema del governo locale.

L'elaborato è completato da un solido apparato di **allegati normativi, statistici e cartografici**, tra i quali anche uno schema normativo di indirizzo, posti a supporto dell'impianto testuale.

Le **indicazioni di policy** si concentrano su tre evidenze in particolare: lo stato finanziario e organizzativo attuale delle Province, in relazione alle funzioni da esercitare; le prospettive della Città metropolitana e delle Zone omogenee.

a. Assetto finanziario ed organizzativo delle Province

Le difficoltà in cui sono state costrette le Province non metropolitane, dovute anche alla non prevedibilità dei tagli, rappresenta un **indebolimento di tutta l'amministrazione locale**; tuttavia, occorre ammonire che la vicenda non risulta ancora conclusa e **tende ad aggravarsi** a causa dei contenuti della legge di bilancio per il 2017. Si dovrebbe, invece, riportare il tutto ad una operatività accettabile sul fronte della **dotazione organica e finanziaria delle Province** e dei profili di sostenibilità dell'attuale riforma territoriale.

Il primo punto fermo è che **si deve voltare pagina assegnando alle Province una fonte (o un complesso di fonti) di finanziamento stabile e prevedibile**, nonché un quadro permanente di regole sulle quali impostare (per tempo) i bilanci e le attività. **Dei tre livelli di governo sub centrali** – regionale, intermedio e comunale – **solo le Province avevano e avrebbero già assegnato una propria provvista tributaria adatta e accettabile, sia per caratteristiche qualitative, sia per gettito**. Tuttavia, attualmente, permane il trasferimento a favore dello Stato di una parte rilevante delle finanze acquisite.

Considerato l'assetto delle funzioni amministrative fondamentali, delegate o attribuite alle Province, si tratta dunque di **stabilire un livello di spesa non minimo ma preferibilmente accettabile, ovvero compatibile.** In verità, il livello provinciale è quello che potrebbe godere, in proporzione, della maggiore autonomia di entrata, attraverso soprattutto l'**IPT** e l'**imposta sulla RC auto**. Non è infatti illogico che soggetti pubblici che devono curare reti infrastrutturali, come la rete viabilistica, si finanzino mediante prelievi sulle automobili.

A ciò si aggiunga che anche per la **redazione degli standard di fabbisogno** valgono i dati di bilancio. Mentre quelli già utilizzati risalgono addirittura al 2012, quelli più recenti, del 2015 e del 2016 quando disponibili, sono frutto di decisioni disordinate ed emergenziali. Tuttavia, **i costi** di riscaldamento di una scuola, di manutenzione di una strada e di amministrazione di una struttura **hanno una loro oggettività,** sicché occorrerebbe **procedere individuando pochi parametri fisici,** facilmente comprensibili.

In questo contesto, anche il **ridimensionamento degli organici**, al 50% del preesistente per le Province divenute Enti di Area vasta e al 70% per le Province metropolitane, **è un fatto compiuto** che riduce l'operatività delle Province e concorre a differenziare la Città metropolitana dalle residue Province.

Qualora non fosse assicurato il ripristino delle condizioni finanziarie e organizzative minime, le **Province** rischierebbero di costituire uno **storico esempio di Ente necessario ma inutile**: **necessario** perché alcune funzioni non sono altrimenti allocabili presso un diverso livello di governo; **inutile** perché fortemente ridimensionato nel profilo finanziario. All'attuale livello di finanziamento complessivo pare arduo riconoscere un futuro a questo Ente intermedio.

b. Funzioni e questione dimensionale

A seguito del referendum del 4 dicembre, è venuta meno la possibilità di ripensare in tempi rapidi le circoscrizioni e il numero delle province. Allo stato attuale, infatti, una **revisione dei confini amministrativi** dovrebbe passare per la procedura indicata dall'**art. 133 Cost**., la quale richiede che un simile intervento sia approntato con "[…] *leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione*". Occorre però **evitare di cadere in una erronea prospettiva** e rassegnarsi all'attuale dimensionamento in 12 Province, considerato che la questione dimensionale è paradossalmente accentuata dallo stato attuale di **debolezza intrinseca delle Province**, smantellate nelle risorse finanziarie ed organiche ma non nelle funzioni amministrative principali. Il problema, peraltro, risulta più serio per quelle più piccole e/o svantaggiate a causa dell'ampiezza del territorio da presidiare.

Alla questione dimensionale occorre, quindi, **offrire risposte a prescindere dal panorama normativo vigente**, o meglio, **prendendone atto** con la serenità derivante dal fatto che in ogni caso alcune azioni devono essere sperimentate.

Si tratta di un percorso che potrebbe suggerire la contestuale attivazione – da parte di Regione Lombardia – di un confronto più serrato con il governo centrale al fine di **concordare politicamente** modalità operative di supporto, anche valorizzando i principi che la Corte costituzionale ha riaffermato a seguito della sentenza n. 251 del 2016.

La consapevolezza che una soluzione al problema dell'area vasta debba essere trovato, può portare a costruire una diversa prospettiva tesa ad incidere indirettamente sui confini amministrativi. Si possono **ripensare i territori provinciali** facendo ricorso ad istituti associazionistici che ricercano **l'aggregazione sul piano funzionale, piuttosto che strutturale**.

Ovviamente, si impone nei confronti della Regione l'onere di concorrere al ridisegno proposto attraverso un **ruolo di forte coordinamento delle Aree vaste**, in modo da non lasciare alla sola autodeterminazione dei territori infraregionalii il destino di un contesto territoriale dalle potenzialità in parte ancora inespresse. Sul punto, tuttavia, occorre essere chiari: **all'assenza di un presidio forte da parte della Regione** del destino dell'Ente intermedio, **corrisponde il rischio tangibile di un arretramento significativo sul fronte dell'operatività dell'intero sistema delle autonomie locali lombardo.**

Muovendo da questo assunto, il Paper propone alcune soluzioni improntate alla valorizzazione della **dimensione funzionale dell'aggregazione tra Province**. Vengono, ad esempio, prospettate **forme di raccordo tecnico funzionale tra Province;** forme di **raccordo tecnico orizzontale** (c.d. TAVL – Tavoli interareali delle Aree vaste lombarde, posti ad un livello paritetico tra Province/Aree vaste) **e verticale** (c.d. TRAV – Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta, aventi funzione di indirizzo e di gestione rispetto ai soggetti insistenti sul territorio provinciale), **declinate in Tavoli tecnico-operativi** dei quali si prevedono la possibile composizione e la plausibile attività, nell'ambito del contesto politico-istituzionale regionale, sul presupposto di un **coordinamento dall'alto da parte di attori regionali**.

c. Peculiarità della Città metropolitana

Nel contesto delineato, un **ruolo cardinale viene giocato dalla Città metropolitana**. Sul punto, giova rammentare che alla Regione spetta il compito di garantire che l'adesione di Comuni alla Città metropolitana consolidi il ruolo strategico dell'Ente metropolitano e non venga vissuta semplicemente come una scelta della politica, avulsa dal necessario grado di maturazione dei territori. Quanto sopra, naturalmente, allo scopo di scongiurare squilibri territoriali e diseconomie. Ciò premesso, l'Ente metropolitano si contraddistingue per alcune evidenti peculiarità che lo pongono in una posizione di assoluto rilievo nell'ambito del contesto regionale.

Le Città metropolitane, infatti, hanno un importante effetto di traino, propulsivo e organizzativo, sul territorio e possono qualificare l'intero sistema regionale. Per funzionare devono, tuttavia, poter **interagire con un retroterra fatto di Comuni capoluogo e di media grandezza,** di realtà locali di bacino, dove hanno sede distretti specializzati in grado di eccellere e concorrere a livello nazionale e internazionale.

I territori provinciali storici non corrispondono alla dimensione reale degli odierni sistemi metropolitani. **Nel caso di Milano il sistema metropolitano è** in ogni direzione **molto più ampio dei confini amministrativi della Città metropolitana**. Non è ovviamente realistico pensare di ampliare i confini della Città metropolitana fino ad includere un territorio metropolitano che coprirebbe la maggiore parte di quello regionale. Più sensato, invece, potrebbe essere affrontare la particolarità del sistema metropolitano Milanese attraverso **forme di**

***governance* innovative**, e quindi mediante tavoli di lavoro, intese, accordi, supportate da strutture tecniche dedicate, in una **sorta di sistema federato** del quale facciano parte la **Città metropolitana e tutti i Comuni appartenenti alle polarità urbane esterne** che fanno parte del sistema metropolitano, coinvolgendo la Regione nel **ruolo di coordinamento coordinamento**.

Nel caso di Milano entro i confini della Città metropolitana esiste una **parte centrale conurbata**, costituita dal Comune di Milano e da circa 25 comuni di cintura. Questa parte è anche riconosciuta dal PTCP di Milano del 2013 che la denomina **Città Centrale**; include comuni che vivono in simbiosi con il Capoluogo, senza soluzione di continuità nell'edificato, nei servizi e nei trasporti. **Per questa zona si potrebbero definire regole di cooperazione più stringenti, o competenze territoriale rafforzate**. I restanti territori potrebbero invece rientrare in un sistema di governance, o federato.

d. Ruolo delle Zone omogenee

Il **tema delle Zone omogenee**, che attraversa buona parte della normativa regionale di settore, costituisce uno dei cardini sui quali può essere vagliata l'effettiva tenuta del modello di Area vasta, **sia in termini di funzioni che di *governance* della stesse, promuovendo il rafforzamento del reticolo istituzionale e territoriale lombardo entro ambiti individuati con un approccio *bottom up*.** Nella dicotomia tra stimolazione dell'associazionismo comunale ed istanze di maggiore governabilità dell'Area vasta, occorre riflettere sul connesso ruolo delle Città medie e della collocazione a livello di Zona omogena di alcuni servizi/funzioni (si pensi alla prospettiva dei **SUAP associati** o della **pianificazione urbanistica intercomunale**). Alle Zone omogenee che si costituiranno, infatti, potrà essere conferito il compito di provvedere all'esercizio – in luogo dei Comuni di appartenenza – di funzioni di competenza regionale o d'area vasta, garantendone un'effettiva operatività.

Peraltro, la rilevanza delle Zone omogenee si giustifica in ragione del fatto che il **baricentro decisionale sui temi "di area vasta**", che con gli organi ad elezione diretta era centrato sulla Provincia, **si sposta idealmente verso una posizione intermedia tra il livello provinciale e quello comunale**, considerando l'importanza che gli amministratori comunali vengono ad assumere nei nuovi organi. In questo contesto, inoltre, sono i Comuni più grandi, e prima di tutti il Capoluogo, ad avere la responsabilità di prendere l'iniziativa e guidare la tutela e la promozione del territorio.

In sintesi, le zone omogenee possono costituire lo snodo, il punto d'incontro tra la declinazione dall'alto delle strategie regionali e sovracomunali, e l'aggregazione e ottimizzazione intercomunale di servizi locali e funzioni di prossimità. Avrebbero inoltre il potenziale di riconoscere e valorizzare le attuali relazioni territoriali tra le numerose città medie ed i territori di riferimento.

Anche su questo si costruisce il **futuro dell'assetto territoriale ed istituzionale della Lombardia**.

1. DALLA PROVINCIA ALL'AREA VASTA: PROFILI EVOLUTIVI DELL'ENTE INTERMEDIO

Le radici storiche dell'attuale assetto istituzionale riguardante l'Ente intermedio[1] rivelano molto del dibattito contingente circa cosa sia, o cosa dovrebbe essere, l'Area vasta. Infatti, nell'evoluzione assunta dai poteri locali nel nostro Paese sono rintracciabili corsi e ricorsi che lasciano trasparire in filigrana le ragioni più profonde del riordino territoriale cui devono oggi far fronte le Regioni italiane e segnatamente, per quanto interessa in questa sede, la Lombardia. Si rappresenta in dettaglio l'evoluzione storica nell'allegato "Profili storiografici e giuridici delle Province". Qui se ne riprendono due aspetti, il carattere originario delle Province che arriva ad influire sull'intero assetto organizzativo pubblico e privato e la normazione recente in materia rappresentata dalla L.56/2014 e dalle leggi regionali di attuazione.

1.1 Il carattere ibrido originario delle Province

Avvenuta ufficialmente il 17 marzo 1861[2], l'unificazione del Paese viene condotta assumendo come principio cardine l'accentramento amministrativo di origine napoleonica; a tal proposito, si parla della cosiddetta "piemontesizzazione"[3], ovvero l'estensione a tutti i territori compresi nel nuovo Regno delle leggi vigenti nel precedente Regno di Sardegna. Con tale approdo, svanisce il progetto di conferire all'amministrazione del Regno un assetto istituzionale imperniato sul decentramento amministrativo[4], come era stato proposto da Minghetti, il quale aveva suggerito la previsione di aggregazioni consortili – che potremmo oggi definire "concentriche" – di Comuni in Province nonché delle Province tra loro, in sei macroregioni[5]. La Legge Comunale e

[1] Per approfondire il tema dell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo italiano, su tutti, si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996.

[2] V. Legge 17 marzo 1861, n. 4671, del Regno di Sardegna. La proclamazione del Regno d'Italia si deve, successivamente, alla Legge 21 aprile 1861, n. 1, la quale riprende quanto sancito nel testo di legge richiamato.

[3] F. CAMMARANO, G. GUAZZALOCA, M.S. PIRETTI, *Storia contemporanea*, Milano, 2009, p. 46.

[4] Tale impostazione, antitetica rispetto a quella centralista effettivamente realizzata, affonda le proprie radici nel pensiero federalista di Carlo Cattaneo, allievo di Gian Domenico Romagnosi e studente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pavia. Sul federalismo di Cattaneo – improntato alla concezione di istituzioni garanti della più ampia libertà personale e collettiva e basato sul modello federale svizzero, contrapposto a quello centralista francese – la letteratura è sconfinata: cfr. *ex multis* G. ARMANI, *Carlo Cattaneo una biografia. Il padre del Federalismo italiano*, Milano, 1997; A. COLOMBO, C. MONTALEONE, *Carlo Cattaneo e il Politecnico*, Milano, 1993. A Carlo Cattaneo, del resto, si devono anche parecchi studi di natura macroterritoriale che ancora oggi rivelano una notevole attualità: si pensi al celebre saggio C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, 1858, ed. a cura di G.A. BELLONI, Firenze, 1931. Per un'ampia panoramica delle posizioni di Cattaneo sui temi geografici e territoriali cfr., ad es., C. DE SETA, *Città e territorio in Carlo Cattaneo*, in *Studi Storici*, n. 2/1975, pp. 439 ss.

[5] Cfr. S.B. GALLI, *La libertà in Carlo Cattaneo*, in *Confronti*, n. 1-2/2011, p. 47.

Provinciale di riferimento per il Regno d'Italia è, dunque, un testo di matrice piemontese: la Legge 23 ottobre 1859, n. 3702, meglio conosciuta come "Legge Rattazzi", dal nome del firmatario Urbano Rattazzi[6]. Tale normativa, ideata per il Regno sabaudo, viene applicata a tutti gli Stati annessi al Regno d'Italia e fisserà nei decenni a venire, ancorché superata da altre legislazioni, i lineamenti del governo locale italiano. L'Articolo 1 dispone che il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni[7]. In particolare, la Provincia è sia corpo morale (dotato di personalità giuridica), sia circoscrizione statale[8]. È composta da un Consiglio provinciale, da una Deputazione provinciale e da un Governatore (Prefetto).

E' in questo momento storico che le Province iniziano a caratterizzarsi per la loro "fisionomia ibrida"[9], ovvero sono allo stesso tempo sia circoscrizioni governative decentrate, sia enti autarchici territoriali. Nel corso del tempo, la dimensione provinciale si è, inoltre, prestata a divenire l'ambito territoriale prediletto da una serie di soggetti quali – ad esempio – le diocesi, le compagini partitiche e le camere di commercio, nonché le organizzazioni sindacali e numerose categorie portatrici di interessi, che hanno organizzato le proprie attività su scala provinciale, creando in tal modo forti connessioni con le collettività residenti[10]. Si è in tal modo costruito un doppio legame tra i confini amministrativi provinciali, ciò che attiene alla definizione degli ambiti di erogazione di funzioni e servizi, e "la struttura profonda entro cui non solo prendono forma i fatti sociali ed economici ma si realizza la vita delle istituzioni e il senso di appartenenza civica, territoriale, nazionale dei cittadini"[11]. Di tutto ciò ci sarà evidenza nelle successivi parti dedicate all'analisi territoriale.

1.2 La Legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. "Legge Delrio"

Arrivando alle trasformazioni più recenti è la Legge 7 aprile 2014, n. 56, concernente "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*", a ridisegnare l'assetto degli Enti locali italiani[12]. La norma si inserisce nella scia di numerosi altri interventi legislativi aventi a comune denominatore l'obiettivo di addivenire a un contenimento della spesa pubblica e dei costi della politica – tema, quest'ultimo, particolarmente sensibile anche all'opinione pubblica – in una fase storica caratterizzata da una marcata crisi economica nazionale

[6] Per una biografia v. http://storia.camera.it/presidenti/rattazzi-urbano.

[7] Per l'evoluzione e la mappa amministrativa delle Province italiane, cfr. http://sistat.istat.it.

[8] Cfr. V.G. PACIFICI, *La provincia nel Regno d'Italia*, Roma, 1995.

[9] F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, p. 3.

[10] Questo aspetto emerge chiaramente dalla lettura del saggio di G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico ancorché misconosciuto: la Provincia*, in *Federalismi.it*, n. 17/2009.

[11] Testualmente, v. L. BLANCO, *Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell'Italia unita,* in P. AIMO, E. COLOMBO, F. RUGGE, *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea,* Pavia, 2014, p. 34.

[12] Per un commento complessivo della L. n. 56/2014, cfr., ad es., F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015.

e internazionale. In tale processo di riorganizzazione del governo locale, il legislatore agisce nella consapevolezza che la non ben definita ripartizione e titolarità di funzioni e servizi tra i vari Enti locali, ad esempio nel settore urbanistico, è un fattore che influisce in maniera negativa sull'efficienza amministrativa dei territori e conseguentemente sul loro grado di sviluppo[13]. Alla luce di queste considerazioni, la Legge Delrio dà vita ad un sistema nel quale, innanzitutto, le Province perdono la diretta rappresentatività delle cariche politiche in favore di elezioni di secondo livello e, allo stesso tempo, vedono cambiare "in senso riduttivo le funzioni fondamentali"[14] loro attribuite. In secondo luogo viene, finalmente, conferita effettività alle Città metropolitane, le quali, espressamente elencate nel nome, sostituiscono le precedenti correlative Province, ricalcandone i confini territoriali. Un terzo punto cardine riguarda poi i processi associazionistici tra Comuni, che si possono esplicitare mediante gestioni associate di funzioni attraverso Unioni di Comuni, mediante l'istituto più strutturato della fusione di Comuni, ovvero attraverso convenzioni.

La Provincia viene definita dall'art. 1, comma 3, della L. 7 aprile 2014, n. 56, come "ente territoriale di area vasta". La disciplina specifica di tale Ente trova riscontro nei commi da 51 a 100; invece, alle Province con territorio interamente montano e confinanti con i Paesi stranieri, sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97. In particolare, il comma 51 specifica che, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, le Province sono disciplinate dalla legge stessa. Tuttavia, al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'Ente, trovano applicazione per le Province, quali Enti di area vasta, le disposizioni del TUEL non incompatibili con la L. n. 56/2014 per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto.[15]

Il termine "area vasta" evoca una dimensione sovracomunale e, contemporaneamente, è legato alle funzioni che a tale livello di governo vengono assegnate. Il livello intermedio di area vasta si configura quale ambito territoriale ottimale per lo svolgimento di determinate funzioni che necessitano di una dimensione sufficientemente estesa per il loro "esercizio unitario"[16]. Inoltre, la dimensione di area vasta può consentire il raggiungimento di economie di scala nell'erogazione di alcuni servizi (ad esempio, il servizio idrico integrato) che, altrimenti, non potrebbero essere parimenti garantiti dai singoli Enti comunali, nemmeno qualora agissero in forma associata tra loro[17]; nondimeno, sarebbe inopportuno allocare tali funzioni in capo alle Regioni, che governano dimensioni eccessivamente estese e sono già sufficientemente oberate di funzioni amministrative.

[13] F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2014, p. 103.

[14] E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, p. 3.

[15] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*, 23 ottobre 2014, in http://www.affariregionali.it.

[16] F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V,* in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, p. 217.

[17] Sulle economie di scala relative alle varie forme di associazionismo tra enti locali, cfr. A. FRASCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in *Working paper*

Gli organi delle Province sono esclusivamente tre: il Presidente, il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci. La Giunta provinciale – e le cariche assessorili – vengono abolite.

Il Presidente è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia e dura in carica quattro anni. Viene specificato che sono eleggibili a Presidente della Provincia i Sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni. Limitatamente alle prime elezioni, sono eleggibili a Consigliere provinciale e a Presidente anche i Consiglieri Provinciali uscenti compreso il Presidente.

L'elezione avviene sulla base della presentazione di candidature, sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. Ciascun elettore vota per un solo candidato e il voto è ponderato; la ponderazione avviene sulla base di fasce demografiche dei Comuni d'appartenenza. Il Presidente della Provincia rappresenta l'Ente, convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Può nominare un Vicepresidente, scelto tra i Consiglieri provinciali e può, altresì, assegnare deleghe ai Consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto. La carica di Presidente è esercitata a titolo gratuito.

Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di Consiglieri variabile in base alla popolazione di ciascuna Provincia. Il Consiglio dura in carica due anni ed è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Provincia; sono eleggibili a Consigliere provinciale i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica. Inoltre, la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da Consigliere provinciale. Così come per l'elezione del Presidente della Provincia, il voto è ponderato in base alla fascia demografica nel quale è collocato il Comune di appartenenza. Il voto non è però attribuito alle liste, bensì ai singoli candidati; viene stilata un'unica graduatoria e sono proclamati eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, secondo la ponderazione sopracitata. La carica di Consigliere provinciale è esercitata a titolo gratuito. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'Assemblea lo statuto, approva i regolamenti, i piani e i programmi, approva o adotta ogni atto ad esso sottoposto dal Presidente della provincia, esercita le altre funzioni attribuitegli dallo statuto. Su proposta del Presidente della provincia il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'Assemblea dei sindaci. A seguito del parere espresso dall'Assemblea dei sindaci il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'Ente.

L'Assemblea dei sindaci è un organo di nuova istituzione, costituito da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. L'Assemblea esprime un parere obbligatorio, ma non vincolante, sugli schemi di bilancio adottati dal Consiglio su proposta del Presidente. A seguito del parere, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci. L'Assemblea dei Sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal Consiglio e le sue successive modificazioni. I componenti dell'Assemblea dei Sindaci esercitano le loro cariche a titolo gratuito.

n. 71, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS, Università del Piemonte Orientale, 2006.

Le Province di seconda generazione, dunque, non sono da considerarsi altra cosa rispetto ai Comuni, che ne impersonano, attraverso elezioni di secondo grado, gli organi stessi.

In generale, ed in conclusione, preme sottolineare tre elementi di novità assai rilevanti che emergono dalla c.d. Legge Delrio e che meritano, in altre sedi, opportuni approfondimenti e riflessioni: l'abolizione del criterio di elezione diretta degli organi sopra enunciati[18], la gratuità degli incarichi prevista per i membri di tali organi[19] e l'abolizione della Giunta provinciale[20]. In merito a quest'ultimo punto, è opportuno evidenziare che la L. 7 aprile 2014, n. 56, ha eliminato la Giunta provinciale, tuttavia, non ha esplicitato quale organo sia incaricato di svolgerne le funzioni in precedenza ad essa assegnate; l'ipotesi più accreditata in dottrina è che sia il Presidente a fare proprie le competenze della vecchia Giunta, assumendo appieno le funzioni di organo esecutivo, ovvero assegnando delle deleghe a singoli Consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità e secondo le modalità e i limiti previsti dallo statuto.

Nell'analizzare le funzioni attribuite all'ente Provincia, secondo quanto previsto dai vari commi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, è sempre necessario tenere presente i principi sanciti al primo comma – il quale richiama i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – che informano la generale applicazione della legge[21].

Nello specifico, si evince la permanenza di una distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali.

Le prime sono elencate nei commi 85 e 86, i quali elencano le seguenti funzioni fondamentali "di area vasta":

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

[18] Sul tema si veda la posizione critica espressa da G. C. DE MARTIN (primo firmatario) e da altri studiosi, contenuta nell'appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica: *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, datato 11 ottobre 2013; per una posizione di apertura e riconoscimento della legittimità delle elezioni di secondo grado per gli Enti locali si veda: P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid-Rassegna* n. 19/2013; per un'analisi critica in chiave politologica della Legge n. 56/2014 si veda: C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, pp. 285 ss.

[19] Cfr. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

[20] L. SPADONE, *L. 56/2014: il presidente della provincia tra la soppressa giunta e il nuovo consiglio. Prime brevi linee operative*, in www.diritto.it.

[21] Come già rammentato Tali principi sono stati solo recentemente introdotti in Costituzione grazie alla L. Cost. n. 3/2001, la quale ha riscritto l'art 118 Cost. nei termini seguenti: "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*".

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica;
f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

A tale previsione occorre aggiungere, inoltre:

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di funzioni, cioè quelle non fondamentali, il comma 89 prevede che vengano ripartite dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché per conseguire le seguenti finalità: a) individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli Enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più Enti locali, nonché le autonomie funzionali. Da una parte registriamo, dunque, talune funzioni fondamentali che permangono in capo alle nuove Province, dall'altra troviamo una serie di funzioni non fondamentali che devono essere riallocate presso altri livelli di governo. È da notare che questo processo di riallocazione non presuppone necessariamente l'attribuzione finale delle funzioni ad Enti diversi dalle Province: è, infatti, possibile giungere alla conclusione che talune funzioni possano essere ancora confermate in capo all'Ente intermedio.

Infine, va segnalato che in data 26 settembre 2014 è stato firmato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[22] – così come previsto dal comma 92 della L. n. 56/2014 – contenente i criteri per il trasferimento agli enti subentranti dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite.

Le singole Regioni, come si vedrà nel corso del lavoro, hanno avuto modo di declinare in modo assai differenziato la fase attuativa delle disposizioni previste dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56. Fra esse, anche Regione Lombardia si è dotata di una normativa d'attuazione, peraltro contenente soluzioni talora innovative.

[22] GAZZETTA UFFICIALE, Serie Generale n. 263, 12 novembre 2014.

1.3 Rilievi critici

Il procedimento legislativo culminato nella richiamata Legge 7 aprile 2014, n. 56, ha suscitato divergenti opinioni in dottrina con riferimento tanto all'impianto complessivo che al metodo e alla tecnica normativa utilizzati. In particolare, si registra la singolare escursione tra giudizi tesi a riconoscere nella cosiddetta "Legge Delrio" una "grande legge di riforma"[23] ed altri che vi ravvisano semplicemente una "legge di grande riforma"[24], alternati ad autorevoli valutazioni di presunta illegittimità costituzionale in riferimento a parecchie disposizioni del dettato normativo[25]. In ogni caso, si può affermare che benché formalmente ispirata all'adeguamento dell'ordinamento delle autonomie ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la riforma riesce senz'altro criticabile sotto il profilo delle dichiarate colleganze con la contestuale riforma costituzionale sottoposta a referendum di approvazione. Segnatamente, riesce discutibile[26] operare un riordino territoriale mediante legge ordinaria nell'attesa di una successiva riforma costituzionale che ne riprenda i contenuti offrendo una copertura a disposizioni ardite rispetto all'attuale dettato costituzionale[27]. Tale politica legislativa ricorda quanto testato all'epoca delle c.d. riforme Bassanini, poi seguite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.

[23] Così si espresso più volte, ad esempio, da F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Astrid-Rassegna*, n. 3/2014, *passim*; ID., *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, ivi, n. 9/2014, *passim*; ID., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso* ruolo *e l'opposto* destino *delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, *passim*.

[24] Oppure, come pure è stata qualificata, una "legge ad alta valenza riformatrice". In questi termini, testualmente, v. S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, p. 2; ID., *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, *passim*. Personalmente, ci si permette di condividere l'impostazione dell'Autore, senz'altro meno entusiastica ma forse più vicina allo stato dell'arte.

[25] Cfr., in merito, *ex multis*, O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel D.D.L. n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2013; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, ivi, n. 1/2014; A.M. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, ivi; L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, ivi; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, ivi.

[26] Sia consentito richiamare, a tal proposito, l'opinione già espressa e in questa sede ampiamente ripresa, in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss.

[27] Cfr. l'art. 1, comma 5, della l. n. 56/2014 laddove afferma che "*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane* […] *sono disciplinate dalla presente legge* […]". Analogamente procede il comma 51 in tema di Province. Tra coloro che hanno variamente criticato l'approccio, v. ad es., A.M. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, cit.; S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della formazione*, cit.

3, di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione[28], peraltro a posteriori solo parzialmente attuato[29].

L'esperienza della riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto fungere da insegnamento per il legislatore e gli operatori del diritto; ciononostante la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50, ha dichiarato l'infondatezza delle censure sollevate da quattro Regioni italiane[30] in ordine a parecchie disposizioni della legge 7 aprile 2014, n. 56, riguardanti a vario titolo i temi della Città metropolitana, della Provincia, delle Unioni di Comuni e delle fusioni comunali. Ciò induce a ritenere che la Consulta – con una pronuncia criticata sotto molteplici profili da autorevole dottrina[31] – abbia tenuto in considerazione la rilevanza strategica del progetto di riordino territoriale in corso[32], sicché la c.d. "legge Delrio" costituisce ormai un portato stabile del nostro ordinamento giuridico[33].

In definitiva, la riforma può ancora ritenersi ampiamente rivedibile[34]. Tuttavia, occorre riconoscere che l'impianto complessivo rivela una sostanziale organicità: tra questi, giova

[28] Parte seconda della Costituzione peraltro successivamente interessata da altri progetti di riforma relativi anche alla struttura e alle prerogative degli organi costituzionali. Cfr., ad es., G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*. Quaderni della Rivista *Il Politico*, Milano, 2005.

[29] Tema affrontato nell'approfondimento monografico proposto nel n. 2-3/2011 della Rivista *Le Regioni*. Sul punto, v. anche S. MANGIAMELI, *Il significato della riforma a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, 2010, pp. 1235 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, ivi, 2007, p. 199 ss.; G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, ivi, 2003, pp. 3 ss.

[30] Ovvero Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, le quali hanno diffusamente argomentato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a ben cinquantotto commi dell'unico articolo di cui è costituita la legge n. 56/2014. Per un primissimo commento della sentenza richiamata, v. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, ivi, n. 8/2015; A. STERPA, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50/2015*, ivi; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015.

[31] Cfr., ad es., le molteplici perplessità manifestate da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014*, cit., specialmente pp. 8 ss.; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, rivista, aggiornata e consultabile in www.gruppodipisa.it., spec. pp. 19 ss. Sebbene le conclusioni raggiunte dalla Corte siano dall'Autore condivise, ne critica il percorso argomentativo anche L. VANDELLI, *op. ult. cit*.

[32] Come dimostrato dalla sovrabbondanza di riferimenti aventi natura fattuale – piuttosto che giuridica – rinvenibili nelle motivazioni in diritto addotte dalla Corte. Sul punto, cfr. A. STERPA, *op. cit*.

[33] V., ancora, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale*, cit., p. 202.

[34] In particolare, secondo molta dottrina giuspubblicistica, al netto delle perplessità riconducibili allo strumento della legge ordinaria adottato dal legislatore, sarebbe stato necessario procedere ad una forte aggregazione tra le Province esistenti riducendone il numero complessivo, senza spingersi tuttavia sino alla trasformazione in Enti di secondo livello; parimenti, la legge avrebbe dovuto consentire una maggiore opportunità di conformazione delle strutture del governo locale alla Regione di appartenenza, stante il fatto che il tessuto amministrativo di Regioni storicamente legate alla tradizione amministrativa francese – come il Piemonte e la Lombardia – presenta una complessità morfologica ed istituzionale che mal si attaglia al

rammentare a titolo esemplificativo quello di aver definitivamente dato attuazione al livello di governo della Città metropolitana, peraltro consentendo margini di flessibilità ed autonomia per quanto attiene alla redazione degli statuti dei nuovi enti d'area vasta.

La richiamata sentenza della Consulta n. 50/2015 ha di fatto consolidato, quindi, la tendenza – già emersa nei mesi precedenti – in ragione della quale le Regioni hanno inteso offrire immediata attuazione alle disposizioni normative nazionali, seppur secondo diversi approcci metodologici.

1.4 La normativa regionale di attuazione della L. 7 aprile 2014, n. 56

Il primo testo di riforma delle autonomie lombarde, è stato approvato dalla Giunta regionale della Lombardia il 30 dicembre 2014 e poi definitivamente approvato dal Consiglio regionale, nonché pubblicato sul BURL n. 28, suppl. del 10 Luglio 2015, come L. r. Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19, avente ad oggetto "*Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*".

La L.r. n. 19/2015 – che detta le "prime disposizioni" in materia – si contraddistingue per l'intento di confermare le competenze originariamente attribuite alle Province, con le eccezioni delle materie "Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca", le quali vengono ritrasferite alla Regione. Inoltre, procede nel trasferire alla Regione le funzioni precedentemente esercitate dalle Province in materia di "ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche". Il trasferimento delle funzioni risulta comunque rimesso ad un intervento dell'Esecutivo regionale il quale, con deliberazione, dovrà offrire apposita copertura dispositiva circa "*i procedimenti pendenti e l'individuazione e il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie connesse alle funzioni oggetto di trasferimento*". Il processo di riallocazione delle richiamate funzioni provinciali, peraltro, interessa tutte le Province, fatte salve la Città metropolitana di Milano – la quale continuerà ad esercitare *medio tempore* le funzioni spettanti alla Provincia di Milano – e la Provincia di Sondrio. Quest'ultima eccezione promana dalla scelta di attuare quanto disposto dalla L. 7 aprile 2014, n. 56, sia in relazione al rinnovato e poliedrico ruolo della Città metropolitana, che in relazione alla specificità delle Province montane. Non a caso, l'art. 5 della L.r. n. 19/2015, prevede che la Regione Lombardia "*riconosce la specificità della Provincia di Sondrio in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi*

disegno centralista proposto dal legislatore nazionale. La politica aggregativa, si sarebbe dovuta perseguire con maggiore decisione anche in relazione al livello di governo comunale. Sul punto, v. G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche e idrografiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali", individuando in questa clausola una previsione di principio attualizzata dal diverso assetto delle funzioni non fondamentali conferite, nonché da altre interessanti previsioni, tra le quali vale la pena di rammentare la partecipazione agli organismi di indirizzo e di coordinamento in tema di politiche transfrontaliere, nonché alla strategia macro regionale per la Regione Alpina (c.d. EUSALP). In sostanza, con le richiamate disposizioni, si conferiscono forme particolari di autonomia alla Provincia montana di Sondrio, nell'ottica di porla in un comprensorio alpino assai più ampio e valorizzato, costituito anche dalle vicine province autonome di Trento e di Bolzano, cui occorre aggiungere per ragioni di continuità territoriale anche il territorio bellunese a est, nonché quello svizzero e del Verbano-Cusio-Ossola a ovest. Del resto, la specificità riconosciuta dalla legge regionale al territorio di Sondrio deriva dalla stessa Legge 7 aprile 2014, n. 56, ex art. 1, comma 3, in quanto confinante con Paesi stranieri.

La normativa regionale d'attuazione della c.d. Legge Delrio si contraddistingue, da ultimo, per una lungimirante previsione in tema di Zone omogenee. Il tema delle Zone omogenee[35], del resto, costituisce uno dei cardini sui quali può essere vagliata l'effettiva tenuta del modello di Area vasta tratteggiato nel presente lavoro, sia in termini di funzioni che di *governance* delle stesse. L'art. 7 della L.r. 8 luglio 2015, n. 19, prevede l'istituzione di "*Tavoli istituzionali di confronto sugli ambiti territoriali ottimali e omogenei e per la promozione della specificità dei territori montani*". Si disciplina, in particolare, l'istituzione in ogni Provincia di un tavolo di confronto avente natura istituzionale, preordinato ad "*indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali*".

L'art. 7 della L. r. 8 luglio 2015, n. 19, riprende dunque un concetto che era già emerso, con diversa declinazione, nella normativa regionale lombarda. Infatti, l'art. 2 della L. r. 27 giugno 2008, n. 19, aveva già introdotto il concetto di "Zona omogenea", calibrandolo tuttavia su diverse finalità ed attagliandolo al contesto montano. Per quanto riguarda le Comunità montane, infatti, spetta alla Regione la delimitazione delle Zone omogenee – rispetto alle quali può essere istituita una sola Comunità montana per ciascuna Zona omogenea – comprendenti i Comuni montani e parzialmente montani della Lombardia già inclusi nel novero di quelli facenti parte delle Zone omogenee alla data di entrata in vigore della richiamata L.r. n. 19/2008. Tale suddivisione viene prevista sulla base di criteri improntati alla continuità geografica e geomorfologica, nonché alla migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi. In questo contesto normativo, risultano esclusi dalla Comunità montana e, quindi, dalla Zona omogenea, i Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Tuttavia l'attuazione della riforma territoriale nazionale non si esaurisce nel *corpus* normativo richiamato.

[35] Su cui v. *Allegato normativo*.

Infatti, successivamente, è stata approvata la L. r. 12 ottobre 2015, n. 32, la quale ha definito con una certa precisione lo statuto giuridico della Città metropolitana di Milano[36], intervenendo in seconda istanza anche rispetto ad alcune disposizioni mutuate dalla legislazione precedentemente approvata con L.r. 8 luglio 2015, n. 19. L'art. 1 della menzionata legge regionale, in primo luogo, procede nel senso di confermare il ruolo della Città metropolitana già delineato nella Legge 7 aprile 2014, n. 56, individuandola quale Ente finalizzato al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, nonché *"alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei comuni che la compongono, in armonia con il principio di sussidiarietà*". Inoltre, si prevede la futura istituzione della Conferenza permanente Regione – Città metropolitana, quale sede istituzionale e paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse ai due Enti. La Conferenza costituisce, nelle intenzioni del legislatore regionale, anche il luogo privilegiato di consultazione delle autonomie funzionali e degli *stakeholders* e nel quale Regione e Città metropolitana definiscono un'Intesa quadro avente lo scopo di raccordare le linee programmatiche e le iniziative progettuali del Programma regionale di sviluppo della Regione (PRS) con quelle del piano strategico della Città metropolitana. Segnatamente, la Conferenza permanente Regione – Città metropolitana ha il compito di sviluppare il confronto nell'elaborazione del piano strategico della Città metropolitana, monitorare e aggiornare il processo di attuazione dell'Intesa; inoltre, costituisce il luogo nel quale condividere i criteri e gli indirizzi del Piano territoriale regionale (PTR) per la redazione del Piano territoriale metropolitano (PTM), nonché la sede di approfondimento dei provvedimenti legislativi e amministrativi regionali rilevanti per il territorio metropolitano.

L'art. 3 della L. r. 12 ottobre 2015, n. 32, inoltre, provvede a modificare parzialmente l'assetto delle competenze della Città metropolitana, almeno rispetto a quanto indicato nella precedente L. r. 8 luglio 2015, n. 19. In particolare, all'art. 3, comma 1, si prevede che sono "*trasferite alla Regione le funzioni già conferite alla Provincia di Milano nell'ambito delle materie agricoltura, foreste, caccia e pesca, politiche culturali, ambiente ed energia, di cui all'allegato A*". La norma modifica il principio sancito nella L. r. 8 luglio 2015, n. 19, secondo il quale Città metropolitana e Provincia di Sondrio avrebbero comunque mantenuto la gestione delle funzioni afferenti le materie "agricoltura, foreste, caccia e pesca", già avocate alla Regione per quanto attiene, al contrario, le altre Province. Si precisa, tuttavia, al successivo art. 3, comma 2, che restano "*confermati in capo alla Città metropolitana di Milano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni oggetto di riordino, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca di cui all'allegato A"*. In questo modo, viene mantenuto in capo all'Ente il complesso delle funzioni di controllo anche in riferimento alle funzioni indicate. La scelta sembra ragionevole, soprattutto se

[36] La L. r. 12 ottobre 2015, n. 32, infatti, ha ad oggetto "*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni')*".

si considera che tali funzioni presuppongono un certo grado di prossimità rispetto al territorio da tenere sotto osservazione.

L'art. 4 della L. r. 12 ottobre 2015, n. 32, inoltre, ritorna sul tema delle Zone omogenee, precisandone portata e disciplina rispetto alla Città metropolitana. Ai sensi della disposizione richiamata, le "*zone omogenee, di cui all'articolo 1, comma 11, lettera c), della legge 56/2014, sono individuate per assicurare l'omogeneità, l'integrazione, l'adeguatezza, la stabilità e la continuità amministrativa dell'esercizio di una pluralità di funzioni conferite dalla Città metropolitana e dai comuni che le compongono, nonché per articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali*".

A tale disposizione, occorre aggiungere che attualmente sono state individuate sette possibili Zone omogenee all'interno della Città metropolitana, rispetto alle quali è in corso un confronto, sul quale si tornerà a breve. Tali ambiti, saranno a loro volta fondamentali anche rispetto alla possibilità di procedere all'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco metropolitano[37], una volta emanata la legge nazionale che dovrebbe disciplinare la materia. L'opzione consentirebbe di porre rimedio ad un *deficit* democratico immediatamente ravvisato dalla più attenta dottrina[38].

L'art. 5 della menzionata legge regionale individua correttamente anche una relazione sostanziale tra Regione e Città metropolitana rispetto ai temi della pianificazione territoriale di competenza di ciascun Ente, predisponendo forme di coordinamento tra i contenuti dei rispettivi documenti programmatori. La disposizione si pone nell'ottica del riconoscimento della naturale contiguità tra la dimensione istituzionale dei temi territoriali e la dimensione urbanistica della pianificazione. Nella prospettiva delineata, dunque, si può ravvisare una certa continuità tra la disciplina della Città metropolitana come delineata nella L.r. 12 ottobre 2015, n. 32, e le leggi regionali che coinvolgono più da vicino la materia del governo del territorio e del consumo di suolo, in particolare la L.r. 11 marzo 2005, n. 12 e la più recente L.r. 28 novembre 2014, n. 31. Sempre in quest'ottica, devono leggersi gli interventi in tema di servizio idrico integrato e

[37] Su cui v., ad es., M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.

[38] Cfr. A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un* optional, in *Rivista AIC*, n. 2/2015. Nel saggio si ritiene trattarsi di una "[…] sentenza che *indebolisce* la rigidità costituzionale": corsivo dell'Autore. In particolare, l'Autore critica pesantemente l'arresto giurisprudenziale rilevando, a pp. 15 ss., la "[…] grave confusione fra elezioni di secondo grado (*democrazia indiretta*) e inesistenza di elezioni per "tutti" (*assenza di democrazia*)": corsivo dell'Autore. Si condivide appieno l'opinione di A. Spadaro, in quanto mentre la Conferenza metropolitana e il Consiglio metropolitano sono eletti indirettamente, il Sindaco metropolitano non è eletto dagli abitanti del territorio della Città metropolitana o da soggetti che li rappresentino, ma corrisponde automaticamente all'opzione espressa dai soli cittadini maggiorenni residenti nel Comune capoluogo, che ovviamente ha dimensioni e popolazione ben diversi da quelle della Città metropolitana complessivamente considerata. Sul punto, v. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, soprattutto pp. 25 ss.; ID., *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un* optional, cit., p. 16. Sia consentito, da ultimo, il richiamo a G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, manoscritto in corso di pubblicazione su volume curato da G.C. RICCIARDI e A. ZATTI, edito da Pavia University Press, 2017.

sviluppo economico e sociale nella Città metropolitana di Milano, mutuati dagli artt. 6 e 8 della L. r. 12 ottobre 2015, n. 32.

Peraltro, occorre rammentare che la L. r. 12 ottobre 2015, n. 32, si pone nell'alveo di altri provvedimenti, aventi in questo caso natura amministrativa e non legislativa, che già avevano disciplinato alcuni aspetti della neo-istituita Città metropolitana di Milano. In particolare, ci si riferisce alla nota D.G.R. 26 febbraio 2015 – n. X/3162[39], recante le "*Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*", la quale intendeva rispondere ad una crescente domanda di distacco dalle circoscrizioni provinciali d'appartenenza espressa da svariati Comuni lombardi, tra i quali possiamo citare quantomeno Caronno Pertusella, Limbiate, Saronno e Vigevano[40]. La materia risulta, ancora oggi, disciplinata dagli artt. 19, 20, 21, 22 e 23 della Legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29, recante il "*Testo Unico delle Leggi regionali in materia circoscrizioni comunali e provinciali*", che disciplinano il procedimento relativo alle revisioni delle circoscrizioni provinciali. Sul tema, alla Regione spetta il compito di garantire che l'adesione di Comuni alla Città metropolitana consolidi il ruolo strategico dell'Ente metropolitano e non venga vissuta semplicemente come una scelta della politica, avulsa dal necessario grado di maturazione dei territori. In caso contrario, infatti, potrebbero prodursi gravi conseguenze rispetto all'intero territorio regionale, nel caso in cui il passaggio aggregativo non venisse adeguatamente monitorato e governato. Le Linee-guida regionali, quindi, prevedono che sia predisposta obbligatoriamente una relazione progettuale a contenuto necessario recante le motivazioni della richiesta di distacco/adesione, che ciascun Comune dovrà allegare alla propria deliberazione consiliare di richiesta di avvio del relativo *iter*. Incombe sulla Giunta Regionale l'onere di procedere, sulla base della documentazione prodotta, ad acquisire l'orientamento della Città Metropolitana e della Provincia di appartenenza del Comune, per poi dare corso al procedimento ai sensi dell'art. 20, comma 1, della L. r. 15 dicembre 2006, n. 29.

Al di là di quanto detto sul tema, l'anno scorso si è rivelato decisivo rispetto all'attuazione della L. 7 aprile 2014, n. 56, soprattutto per quanto attiene ai profili concernenti l'Area vasta che interessano da vicino il presente elaborato. Infatti, il 19 gennaio 2016 u.s. si è svolto – su impulso del Presidente della Regione – la sessione di insediamento del c.d. Comitato riforme, individuato quale cabina di regia e di coordinamento delle proposte di riforma del sistema delle autonomie. Il Comitato viene costituito assecondando una vocazione pluralista e risulta composto da Regione Lombardia, UPL, ANCI, Città Metropolitana di Milano e Unioncamere Lombardia. Il 1° febbraio

[39] Cfr. D.G.R. n. X/3162 del 26 febbraio 2015, pubblicata sul B.U.R.L., Serie Ordinaria n. 10 - Martedì 03 marzo 2015.

[40] Il caso di Vigevano, peraltro, è stato ampiamente studiato da Fondazione Romagnosi – Scuola di Governo Locale. Buona parte della ricerca svolta è, infine, confluita nel rapporto CONFINDUSTRIA PAVIA, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano,* Pavia, 2016, in http://www.confindustria.pv.it/. Sul punto, cfr. anche quanto elaborato da A. ZATTI, *Tra Città Metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, manoscritto in corso di pubblicazione su volume curato da G.C. RICCIARDI e A. ZATTI, edito da Pavia University Press, 2017.

2016 è stato attivato il Comitato inter assessorile sulle Funzioni delle Aree Vaste, mentre il 1° marzo 2016 si è svolto un primo confronto sul documento "*La riforma delle Autonomie in Lombardia - Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia*".

Il percorso strutturato di rivisitazione del sistema lombardo delle Aree vaste prende avvio con la D.G.R. 7 marzo 2016, n. X/4879, nella quale si fa luogo all'istituzione dei Tavoli Istituzionali di Confronto già previsti dall'art. 7 della Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19 e dall'art. 1, comma 2, Legge Regionale 12 ottobre 2015, n. 32, cui segue l'effettivo insediamento dei tavoli a livello locale a partire dal marzo 2016. I Tavoli Istituzionali di Confronto sono stati istituiti in ogni Provincia e specificamente attivati presso ogni Sede Territoriale Regionale proprio al fine di giungere alla formulazione di una proposta regionale condivisa da sottoporre al Governo in vista della futura possibile regolamentazione dell'Area vasta.

Per quanto attiene alla Città metropolitana, invece, il Tavolo è stato attivato nell'ambito della Conferenza permanente Regione Lombardia – Città metropolitana di Milano, disciplinata dalla L. r. 12 ottobre 2015, n. 32. In relazione al rapporto istituzionale tra Città metropolitana e Regione, giova rammentare l'evoluzione del dibattito sul tema delle Zone omogenee. Come anticipato in precedenza, infatti, la Città Metropolitana nel settembre 2015 ha adottato una proposta sulla quale si è aperto un confronto con Regione Lombardia teso al raggiungimento dell'Intesa prevista dalla normativa nazionale. La proposta individua 7 Zone omogenee e città di Milano, mutuando l'indicazione già rinvenibile nel Piano strategico metropolitano recentemente approvato. Regione Lombardia ha proposto nel gennaio 2016 una possibile partizione articolata sui confini delle ASST[41], conformemente all'impostazione tesa a valorizzare la riforma del sistema sanitario. Si è arrivati a sintesi con la DGR 29.12.2016 – n.X/6094 che approva una delimitazione a 7 Zone omogenee con alcune variazioni territoriali condivise e con mandato all'Ufficio di Presidenza della Conferenza permanente Regione – Città metropolitana di promuovere il monitoraggio sull'attuazione delle Zone omogenee e la verifica dei risultati conseguiti entro 12 mesi dall'istituzione delle stesse e comunque all'inizio del 2018.

Sul fronte dei rapporti intercorrenti tra la Regione e gli enti intermedi, inoltre, occorre segnalare che con la D.G.R. X/4934 del 14 marzo 2016, sono stati approvati in prima istanza i contenuti degli Accordi bilaterali con le Province e la Città Metropolitana preordinati all'individuazione del personale necessario alla gestione delle funzioni regionali delegate, nonché del personale soprannumerario. Con la successiva D.G.R. X/4998 del 30 marzo 2016 i menzionati Accordi sono stati ulteriormente integrati, in seconda battuta, sulla base di alcune segnalazioni provenienti dalle province.

Anche il tema dell'associazionismo comunale rientra a pieno titolo nel novero delle materie considerate dalla L. 7 aprile 2014, n. 56. Per questa ragione, nella presente trattazione giova sottolineare che la Lombardia, come già ricordato in precedenza, si è dotata di una legge apposita

[41] Attesa la loro natura di "*ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei Comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*".

già nel 2008, con la Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, recante il "*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*" dedicata anche al tema delle fusioni di Comuni. In questa sede, tuttavia, interessa limitarne l'esposizione con riferimento alla recente introduzione – ad opera dall'art. 1, comma 1, lett. g) della L. r. 30 dicembre 2014, n. 35 – di un art. 20 bis avente ad oggetto l'istituzione del registro regionale delle Unioni di Comuni lombarde[42], segnalando che l'iscrizione al registro risulta essere, attualmente, condizione per l'accesso ai contributi previsti dalla stessa L. r. 27 giugno 2008, n. 19. Il registro è stato istituito con la D.G.R. 26 marzo 2015, n. X/3304.

1.5 Confronti interregionali

A seguito dell'introduzione nell'ordinamento italiano della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*", la maggior parte delle Regioni a statuto ordinario sono intervenute emanando una serie di leggi attuative del processo di riordino degli Enti locali postulato dalla normativa nazionale. La cosiddetta "Legge Delrio" ha dato avvio ad un processo di revisione dell'assetto degli Enti locali "in cui, le dimensioni organizzative e il ruolo dei vari enti non sono stabiliti a priori secondo una dimensione organizzativa orizzontale e chiusa"[43]; anzi, il disposto della legge prevede la possibilità di definire gli ambiti territoriali ottimali a cui allocare le funzioni, valorizzando ipotesi associazionistiche tra Comuni e fornendo nuovi ruoli alle Aree vaste e alle Città metropolitane. Dunque, pare qui utile richiamare – seppur in modo succinto – le normative introdotte in tre Regioni contermini alla Lombardia, vale a dire il Piemonte, l'Emilia Romagna e il Veneto, anche al fine di comprendere come queste realtà regionali abbiano scelto di affrontare la complessa questione del riordino degli Enti locali. In particolar modo, si vedranno le principali soluzioni di ridefinizione degli Enti di Area vasta postulate all'interno delle varie leggi regionali e come questi Enti si rapportano alle tematiche legate all'associazionismo intercomunale, nonché all'ottimale erogazione dei servizi ai cittadini.

Il Piemonte

Regione Piemonte ha emanato la Legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23, avente ad oggetto il "*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile*

[42] Si ricorda, peraltro, che la Lombardia – mediante la L. r. n. 11/2004 – ha inteso individuare criteri per la definizione dei piccoli Comuni e dei Comuni svantaggiati, prevedendo misure amministrative e economiche di sostegno.

[43] LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Firenze, luglio 2015, p. 4.

2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)".

Tale normativa immette nell'ordinamento piemontese modelli organizzativi dal carattere innovativo, finalizzati alla gestione delle funzioni in precedenza attribuite alle Province[44]. A tal riguardo, l'art. 3 della L.r. n. 23/2015 prevede la costituzione di ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni confermate, attribuite e delegate alle Province. Emerge così un nuovo assetto territoriale, che si articola in quattro Aree vaste: la prima comprendente il Novarese, il Vercellese, il Biellese e il Verbano-Cusio-Ossola; la seconda che si snoda nell'Astigiano e nell'Alessandrino; la terza afferente all'area del Cuneese; infine, viene prevista una quarta Area vasta che si coagula attorno alla Città metropolitana di Torino[45]. Tali zone, definite anche "quadranti", originano da una serie di studi, effettuati in particolar modo dall'IRES[46], che hanno posto in risalto numerose evidenze di omogeneità territoriale. Innanzitutto, le quattro aree sono sovrapponibili ai quattro macro ambienti geografici piemontesi; secondariamente, la quadruplice articolazione trova corrispondenza nei principali assi di comunicazione regionali; in terzo luogo, i quadranti sono legati allo sviluppo di alcune funzioni, quali la sanità e il sistema d'istruzione universitario; infine, talune corrispondenze si rinvengono in relazione a contesti extraregionali: ad esempio, il quadrante orientale intrattiene numerosi rapporti con il contesto economico lavorativo e dei servizi milanese, mentre le aree meridionali possono agevolmente raggiungere i porti liguri e, quindi, avere accesso ai mercati internazionali[47].

In merito alle funzioni, l'art. 8 della L.r. n. 23/2015, contempla espressamente l'assetto funzionale di riferimento per tali aree, nell'ambito dell'allegato A. All'interno di tale documento sono indicate le funzioni che antecedentemente all'entrata in vigore della legge regionale erano esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana, mentre ora debbono essere riallocate in capo alla Regione. Per quanto concerne, invece, l'esercizio delle funzioni di competenza dell'Area vasta, il testo regionale prevede che debbano essere svolte in forma associata, d'intesa con la Regione, al fine di definirne i criteri generali e le modalità di gestione associata.

Si può, quindi, affermare che l'impianto che emerge dalle disposizioni regionali sprona i vari Enti di governo del territorio a farsi soggetti attivi nel processo di ridefinizione degli Enti intermedi. Tale approccio partecipato si pone, dunque, come una soluzione innovativa di

[44] E. FALCITELLI, *Le principali novità contenute nella legge di riordino piemontese delle funzioni amministrative provinciali (l. r. 23/2015)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2015. Per una panoramica circa l'articolazione degli Enti intermedi regionali e i principali dati sulla distribuzione della popolazione residente con l'indicazione dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni, si veda http://www.tuttitalia.it/Piemonte.

[45] Cfr. C. A. BARBIERI, *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2015.

[46] IRES, Politiche Piemonte, speciale Province, all'interno del convegno "*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*", svoltosi nell'ambito della Settimana della Ricerca per la Relazione Socioeconomica e Territoriale del Piemonte, il 15 giugno 2016, adesso consultabile anche in http://www.ires.piemonte.it/poli-di-ricerca/69-comunita-e-spazi-locali/342-dentro-il-piemonte-verso-una-nuova-geografia-amministrativa.

[47] IRES, Politiche Piemonte, speciale Province, all'interno del convegno "*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*", cit.

ridisegno del territorio e delle funzioni esercitate dai vari livelli di governo, ponendosi altresì l'ambiziosa finalità di condurre ad unità la frammentata realtà degli Enti comunali piemontesi. A tal riguardo si osserva il riconoscimento, da parte di Regione Piemonte, del valore strategico dell'associazionismo intercomunale, che viene inteso anche come opportunità "di sviluppo socio-economico e strumento per garantire una più ampia esigibilità dei diritti connessi ai servizi pubblici locali"[48]. In definitiva – e in prospettiva – una siffatta forma di cooperazione intercomunale su base volontaria e non imposta da parametri o soglie demografiche minime da rispettare pare rappresentare la migliore soluzione al fine di "affermare un modello di governo territoriale integrato, che sia realmente capace di superare la logica, appartenente a un'epoca dell'esperienza amministrativa italiana che può dirsi passata, di governo per livelli separati"[49].

L'Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna ha adottato la Legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, recante la "*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*". Questo testo, composto da 89 articoli, enuclea un disegno organico di riordino dei soggetti del governo locale, disciplinando il riparto delle funzioni amministrative tra Regione, Città metropolitana di Bologna, Aree vaste, Comuni e Unioni di Comuni.

L'idea di fondo, che emerge in modo marcato rispetto ad altre Regioni, è quella di identificare dei livelli ottimali mediante i quali esercitare le varie funzioni amministrative; in particolare, la finalità è quella di stimolare l'associazionismo comunale che, peraltro, in Emilia Romagna è assai presente ormai da tempo. A tal riguardo, basti rammentare che nella Regione esistono 44 Unioni di Comuni e che dei 334 Comuni emiliani ben 289 aderiscono ad un'Unione; l'89% del totale dei Comuni è, quindi, ricompreso all'interno di un'Unione, mentre tra i 45 Comuni non aderenti, che rappresentano il rimanente 13% del totale, troviamo anche la Città metropolitana di Bologna e i capoluoghi di Provincia (eccetto il Comune di Forlì)[50].

È qui necessario dare conto della L.r. 21 dicembre 2012, n. 21, recante "*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*", che si pone in attuazione della normativa statale[51], stabilendo i criteri atti a definire la dimensione territoriale ottimale per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali comunali. Gli ambiti previsti da tale legge vanno intesi come dimensionamenti territoriali speciali che si attagliano alle singole realtà e alle loro caratteristiche

[48] Così G. PALUDI, *I quadranti del Piemonte*, all'interno del convegno IRES "*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*", Torino, 15 giugno 2016, slide n. 16.

[49] ANCI PIEMONTE, *Per un manifesto delle autonomie locali in Piemonte*, Cuneo, 18 marzo 2016.

[50] REGIONE EMILIA ROMAGNA, *La situazione aggiornata delle Unioni in Regione Emilia Romagna*, febbraio 2016, in http://autonomie.regione.emilia-romagna.it.

[51] Vedi D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e D.L. 31 dicembre 2014, n. 192.

socio-economiche, coerentemente con la ripartizione territoriale dei Distretti sanitari regionali[52]. Attualmente, il territorio dell'Emilia Romagna, oltre alle 8 Aree vaste e alla Città metropolitana di Bologna[53], è articolato in 38 Distretti sanitari[54] e in 46 ambiti territoriali ottimali[55]. Ai fini della nostra analisi, occorre evidenziare il comma terzo dell'art. 7 della L.r. n. 21/2012, che prevede l'obbligo per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane) di esercitare tra loro in forma associata tutte le funzioni fondamentali. Inoltre, tutti i Comuni (indipendentemente dall'ampiezza demografica) appartenenti all'ambito, devono esercitare in forma associata tra loro i servizi informatici e almeno tre delle seguenti sette funzioni: a) Polizia municipale, b) Protezione civile, c) SUAP, d) servizi sociali, e) pianificazione territoriale, f) gestione del personale, g) gestione dei tributi. Il comma cinque dell'art. 7 prevede poi che all'interno di ciascun ambito possa esistere una sola Unione di Comuni di dimensioni demografiche pari ad almeno 10.000 abitanti (8.000 se composta prevalentemente da Comuni montani). Tuttavia, i commi sette e otto dell'art. 7, prevedono anche la possibilità per i Comuni sia appartenenti all'Unione, sia non appartenenti all'Unione, di stipulare convenzioni con altri Comuni o con l'Unione medesima.

In conclusione, si può affermare che l'Emilia Romagna mira ad assegnare un ruolo attivo alle autonomie locali nell'opera di ridefinizione dell'assetto degli Enti locali; in particolare, vengono valorizzate le forme associative comunali, che si rivelano lo strumento maggiormente adeguato al fine di gestire in maniera efficiente le funzioni di prossimità e superare la frammentazione degli Enti comunali emiliani. A tal riguardo, occorre notare come le politiche proposte dalla Regione Emilia Romagna abbiano costituito un riferimento a cui guardare anche per la legislazione di livello statale; l'implementazione di progetti associativi comunali, la definizione di ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento di determinate funzioni e l'incentivo di forme associazionistiche strutturate come le fusioni di Comuni hanno infatti "trovato eco in molte delle soluzioni accolte dal legislatore nazionale"[56].

[52] Per il procedimento e i criteri atti a delimitare gli ambiti territoriali ottimali si veda l'art. 6 della L. r. n. 21/2012.

[53] Per l'articolazione degli Enti intermedi regionali e i principali dati sulla distribuzione della popolazione residente con l'indicazione dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni, si veda http://www.tuttitalia.it/emilia-romagna.

[54] Per maggiori dettagli in merito alla ripartizione territoriale e all'assetto organizzativo delle Aziende sanitarie e dei Distretti sanitari regionali si veda: http://salute.regione.emilia-romagna.it.

[55] La mappa degli ambiti territoriali ottimali suddivisi per Province è disponibile a www.servizi.regione.emilia-romagna.it.

[56] M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia Romagna*, Torino, 2016, p. 220.

Il Veneto

In attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, la Regione Veneto ha emanato la Legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, recante "*Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*".

In generale, questa legge conferma la ripartizione territoriale degli Enti intermedi già esistente, che si articola in 6 Aree vaste, più la Città metropolitana di Venezia[57]. Analoga linea di continuità si rinviene anche per quanto concerne le funzioni; in particolare, il primo comma dell'art. 2 conferma alle Province, quali Enti di Area vasta, le funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché le funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della legge regionale stessa. Il secondo comma dell'art. 2 specifica che il personale provinciale che, alla data di entrata in vigore della legge, esercitava le funzioni non fondamentali, continua a svolgerle nei limiti della dotazione finanziaria individuata dalla legge medesima. L'art. 3 della L.r. n. 19/2015 prevede poi che anche la Città metropolitana di Venezia eserciti le funzioni fondamentali previste dalla cosiddetta "Legge Delrio", nonché le funzioni non fondamentali confermate in capo alle Province dall'art. 2 della legge regionale stessa.

Per quanto riguarda poi il capitolo delle gestioni associate e delle fusioni comunali, il riferimento è rappresentato dalla Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18, recante la "*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*". La finalità di questa legge è quella di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza comunale[58], individuando anche le dimensioni territoriali ottimali alle quali esercitare queste funzioni. Su quest'ultimo punto, in particolare, vengono individuate quattro aree geografiche omogenee: a) area montana e parzialmente montana; b) area ad elevata urbanizzazione; c) area del basso Veneto; d) area del Veneto centrale. Si può, dunque, evincere l'intento del legislatore regionale di promuovere i vari processi aggregazionistici degli Enti locali al fine di una gestione maggiormente efficiente dei servizi di prossimità e di un razionale ridisegno degli ambiti territoriali al quale esercitare queste funzioni. A tal riguardo è opportuno evidenziare l'esplicita previsione di incentivi alle gestioni associate sia di natura finanziaria, sia sotto forma di supporto formativo e tecnico-organizzativo ai Comuni interessati.

Infine, si osserva che soluzioni originali per la gestione di taluni servizi sono ben possibili; per quanto concerne, ad esempio, l'esercizio del servizio di gestione dei rifiuti il legislatore regionale ha introdotto la Legge regionale 31 dicembre 2012, n. 52, recante "*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186-bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*". Tale normativa ha previsto

[57] Per l'articolazione degli Enti intermedi regionali e i principali dati sulla distribuzione della popolazione residente con l'indicazione dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni, si veda http://www.tuttitalia.it/veneto.

[58] Cfr. L. ANTONINI, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente,* in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012; L. ROSA BIAN, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, ivi.

l'istituzione di un macro-ambito territoriale ottimale, coincidente nel livello regionale, e di una serie di sottostanti Bacini territoriali che, in linea generale, corrispondono ai territori provinciali[59]. L'Ambito territoriale ottimale si struttura nel Comitato di bacino regionale, che svolge funzioni generali di indirizzo e controllo sulla gestione e sulla qualità del servizio, sul rispetto della normativa e sui livelli tariffari. Ai Bacini territoriali sono, invece, affidate le sostanziali funzioni di organizzazione e controllo del servizio. I Comuni ricompresi in ciascun Bacino territoriale sono poi chiamati ad approvare una convenzione al fine di istituire i vari Consigli di bacino che, dotati di personalità giuridica, opereranno in nome e per conto dei Comuni associati.

Si nota, dunque, come il legislatore regionale – pur all'interno di un disegno che, come visto, mantiene immutata la ripartizione territoriale degli Enti intermedi e le funzioni ivi allocate – sostiene e promuove processi aggregazionistici, concependo anche la possibilità di prevedere ambiti territoriali ottimali per la gestione di determinati servizi, secondo obiettivi di efficienza ed efficacia nell'erogazione degli stessi[60], ai fini di un generale sviluppo del territorio.

[59] La Giunta regionale veneta con la DGRV 21 gennaio 2014, n. 13 e con la DGRV 1 luglio 2014, n. 1117, ha dato attuazione alle disposizioni contenute nella Legge regionale 31 dicembre 2012, n. 52. Sono stati individuati 12 Bacini territoriali di carattere provinciale, interprovinciale e infraprovinciale; successivamente, è intervenuta la DGRV 10 marzo 2015, n. 288, che ha parzialmente ridefinito l'articolazione di tali Bacini, in particolare per quanto concerne il territorio veronese. Per maggiori approfondimenti si veda http://bur.regione.veneto.it.

[60] Cfr. P. MESSINA, *Riforme istituzionali e governo dell'area vasta come strategia di sviluppo del territorio: tra deficit democratico e percorsi partecipativi*, in *Dir. Regione*, numero unico del 2015 - marzo 2016.

2. LA DOTAZIONE ORGANICA E FINANZIARIA DELLE PROVINCE E PROFILI DI SOSTENIBILITA' DELL'ATTUALE RIFORMA

Molte delle pagine che seguono contengono una descrizione minuziosa e puntigliosa dei provvedimenti finanziari che sono stati imposti agli Enti che chiamavamo indistintamente Province. È da tali provvedimenti, e dalla situazione esistente nel periodo 2011-2013, che serve prendere le mosse per individuare una via di uscita da una situazione di estrema confusione e difficoltà in cui sono state precipitate istituzioni che, al di là delle forme e delle rappresentazioni più o meno di comodo, continuano a trovare una giustificazione in elementi molto concreti e necessari al benessere di cittadini quali, in particolare, lo stato delle strade non urbane e degli edifici scolastici e la qualità di alcune risorse ambientali.

Certo l'affastellarsi di norme comportanti severe riduzioni di finanziamenti, imposizione di prelievi a vantaggio dello Stato centrale, occasionali e modeste compensazioni, nonché qualche espediente contabile *last minute*, non è avvenuto in tempi normali. La crisi finanziaria ha avuto il suo peso e la trasformazione delle Province in Enti di diversa fisionomia ha inciso molto sia sul versante delle competenze, sia su quello, necessariamente collegato, degli organici.

Oggi, però, è tempo di riportare il tutto alla normalità, ovvero ad un modo di operare, rispetto al passato, diverso e probabilmente meno ambizioso, ma sostenibile e coerente con fondamentali criteri di finanza pubblica.

Il primo punto fermo che emerge dalla travagliata vicenda delle Province di questi anni è, per l'appunto, che si deve voltare pagina assegnando una fonte (o un complesso di fonti) di finanziamento stabile e prevedibile, nonché un quadro permanente di regole sulle quali impostare (per tempo) i bilanci e le attività.

Il secondo riguarda la natura del finanziamento. E' addirittura ironico segnalare che dei tre livelli di governo sub centrali – regionale, provinciale o intermedio e comunale – solo le Province avevano e avrebbero già assegnato una propria provvista tributaria adatta e accettabile, sia per caratteristiche qualitative, sia per gettito. Ora occorre riconoscere questa situazione e, semplicemente, porre fine a tale pressione da parte dello Stato su una parte minore seppure significativa delle finanze locali.

Il terzo aspetto da mettere in luce è che il ridimensionamento degli organici, al 50% del preesistente per le Province divenute Enti di Area vasta e al 70% per le Province montane e metropolitane, è un fatto compiuto. Anche questo è un punto fermo per la ripartenza. Dovrà essere verificato, ma le nuove e ridotte dimensioni del personale potrebbero essere adatte a servire le funzioni fondamentali elencate nella cosiddetta "Legge Delrio". Comunque si dovranno adattare, pur asciugate, rispetto alla incombenze richieste dalla normativa attuale.

In quanto maturato negli ultimi tempi si coglie anche una crescente differenziazione tra le Province divenute Città metropolitane e le altre, transitate alle forme dell'area vasta. Il rigore finanziario imposto ai due tipi di nuovo Ente locale è stato significativamente diverso a favore della Città metropolitana. Inoltre, nel discorso pubblico l'ANCI, associazione che rappresenta i Comuni – e che per questo ha un notevole peso – ha incominciato a rappresentare anche le Città

metropolitane. La rappresentanza delle Aree vaste residua all'UPI, il cui peso risulta ulteriormente indebolito. È fuori discussione che le Città metropolitane siano una novità attesa da tempo e positiva. Non va però sottovalutato il ruolo che le aree vaste debbono continuare a svolgere, non solo come agenti delle Regioni ma anche in alleanza con i Comuni. Questo è tanto più vero in una Regione quale la Lombardia caratterizzata dalla presenza di numerosi Comuni, soprattutto di piccola taglia. In questo senso, è evidente che la quasi paralisi cui sono state costrette le Province non metropolitane rappresenta un indebolimento di tutta l'amministrazione locale.

Pure tenuto conto dell'eccezionalità del momento, quanto avvenuto negli ultimi anni nel finanziamento delle Province non può non essere considerato come un preclaro esempio *a contrario*. È mancata la prevedibilità dei tagli, o dei magri finanziamenti residui, e in connessione la tempestività dei bilanci. La distribuzione tra Enti dei sacrifici imposti, sempre calata dall'alto, spesso è risultata non solo discutibile ma addirittura incomprensibile. Nel complesso si è vissuta una vicenda nella quale lo Stato centrale ha mostrato soltanto o quasi un approccio dirigista. La vicenda non è ancora conclusa e tende addirittura ad aggravarsi, dati i contenuti della legge di bilancio per il 2017. Si dovrebbe, invece, riportare il tutto ad una operatività accettabile, in mancanza della quale le Province non saranno più in grado di apportare alcun beneficio alla collettività. Nello scenario attuale le Province si avviano a diventare il più grande esempio di Ente, allo stesso tempo, inutile e necessario: inutile perché ridotto all'inoperosità e all'impotenza, necessario perché senza alternative praticabili in rapporto ad un oggettivo fabbisogno di servizi.

2.1 Il contesto

Il quadro finanziario nel quale, negli ultimi anni, si sono mosse le Province – divenute successivamente Città metropolitane ed Enti di Area vasta - è riassunto nei dati di cassa della Tab. 1, che riguardano il periodo 2010-2014. Per il 2015 non sono ancora disponibili dati aggregati comparabili.

La lunga crisi iniziata nel 2007-2008 ha determinato una riduzione delle spese pubbliche locali e le Province italiane rientrano in pieno in questa tendenza con riduzione delle spese correnti e delle spese in conto capitale. Per effetto del Patto di stabilità interno in opera in quegli anni, che vietava di utilizzare altrimenti eventuali disponibilità, soltanto il dato relativo al rimborso prestiti segna un, consistente, incremento. Tolta questa voce, la spesa totale delle Province passa dagli 11,5 miliardi del 2010 ai 9 miliardi, di cui 1,7 in conto capitale, del 2014.

È al livello dei 9 miliardi che interviene la Legge di Stabilità per il 2015 imponendo per quell'anno una riduzione della spesa corrente e trasferimento allo Stato di pari importo di un miliardo, nonché di due miliardi per l'anno successivo (2016) e di tre per il 2017. Rispetto alla spesa corrente erogata nel 2014, quest'ultima cifra supera il 40%. È evidente che mentre il contenimento della finanza provinciale registrato tra il 2010 e il 2014, sebbene molto severo, può essere considerato come una manovra congiunturale di rigore, quanto viene imposto per il 2015 e anni successivi presenta i caratteri della modifica strutturale del sistema finanziario, la quale, se

da un lato, è inevitabile dato che da quell'anno parte la trasformazione delle Province prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, dall'altro assume forme e procede secondo quantità irrazionali.

Tabella 1 *– Entrate e spese delle Province. Incassi e pagamenti. Milioni. 2010 – 2014.*

	2010	2011	2012	2013	2014
Entrate tributarie	4.689	5.196	4.819	5.196	4.303
Contributi e trasferimento correnti	4.122	3.938	3.230	3.600	2.959
- ***dallo Stato***	1.135	832	682	759	491
- ***dalle Regioni***	2.827	2.949	2.405	2.615	2.298
Entrate extratributarie	675	642	701	718	597
Totale entrate correnti	9.486	9.775	8.750	9.513	7.858
Entrate in conto capitale	1.960	1.624	1.533	1.608	1.180
Alienazione di beni patrimoniali	35	123	233	482	173
Trasferimenti dallo Stato	267	307	187	138	163
Trasferimenti dalle Regioni	930	755	752	652	556
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	57	63	88	100	-
Trasferimenti da imprese e privati	64	102	63	70	47
Riscossione di crediti	450	256	210	52	-
Entrate da accensione prestiti	602	648	578	338	286
Spese correnti	8.563	8.449	7.986	7.617	7.322
Personale	2.280	2.219	2.153	2.045	1.955
Acquisto beni e servizi	3.931	3.955	3.790	3.587	3.186
Trasferimenti	1.576	1.511	1.303	1.230	1.354
Interessi	431	434	154	385	347
Imposte	184	181	178	169	-
Altre spese	140	146	145	200	
Spese in conto capitale	2.936	2.634	2.125	2.732	1.676
Acquisizioni di capitali (immobili, titoli)	2.116	1.924	1.643	1.763	1.260
Incarichi professionali esterni	28	22	25	17	14
Trasferimenti di capitali	437	428	300	528	255
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	58	22	0	305	221
Concessioni di crediti	295	18	48	11	16
Rimborso prestiti	659	710	945	1.067	792

Fonte: Cogno R., La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale, in AA.VV., La finanza territoriale. Rapporto 2015, Milano, 2016, p. 27.

Ciò è segnalato dal dato complessivo (i 3 miliardi rispetto ai 9 totali di spesa del 2014) ed è sottolineato dal confronto tra quanto viene richiesto dallo Stato centrale e i dati di entrata delle Province. Questi, nel 2014, presentano 2,3 miliardi di trasferimenti dalle Regioni e 4,3 miliardi di entrate tributarie. Dato che i primi erano e sono generalmente condizionati alla realizzazione di specifici servizi da parte delle Province, era ed è evidente che il peso maggiore del sostegno alla finanza centrale imposto alle Province sarebbe stato ed è caricato sulla loro fiscalità. Il passaggio *tout court* di una parte consistente delle entrate tributarie alle casse statali segna il sovvertimento

dei criteri normali del federalismo fiscale e la violazione delle regole contenute nell'art. 119 della Costituzione.

Secondo il tenore letterale del comma 418 della Legge di Stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014) i 3 miliardi avrebbero dovuto essere corrisposti allo Stato "*a decorrere dall'anno 2017*" e, quindi, stabilmente. Ma tale regola è stata sancita senza una precisa considerazione di quanto nel frattempo è stato disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, anzitutto riguardo alle funzioni fondamentali di Città metropolitane ed Enti di area vasta.

2.2 La spesa per le funzioni fondamentali

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, ha sostanzialmente confermato il *core business* (da ritenersi tale almeno dal punto di vista dell'impegno finanziario) delle Province, vale a dire l'ambiente, la viabilità e le strade, l'edilizia scolastica, i trasporti. Le Regioni, a norma della stessa legge, hanno variamente interpretato il nuovo Ente subentrante alla Provincia ma tali funzioni hanno una loro imprescindibile oggettività, ovvero una necessità di finanziamento che non può essere trascurata. Si tratta dunque di stabilire un livello di spesa non minimo ma preferibilmente accettabile, ovvero compatibile, non solo con gli equilibri di bilancio del sistema di finanza pubblica complessivo ma anche con il fabbisogno di infrastrutture che nel frattempo si è determinato. Nel seguito di questo paragrafo recupereremo i dati che in materia sono disponibili a livello aggregato e regionale lombardo.

2.2.1 I fabbisogni standard

La SOSE nella primavera del 2015 forniva una valutazione sulla spesa corrente "efficientata" dell'insieme delle Province delle Regioni a statuto ordinario relativa alle funzioni fondamentali. La cifra indicata ammonta a 2,360 miliardi[61]. L'importo non è omogeneo rispetto al riferimento di 9 miliardi, di cui 7,3 di spese correnti sia perché non si estende agli Enti delle Regioni a statuto speciale, sia perché non comprende il costo dei servizi di trasporto delegati dalle Regioni. In termini di cassa i contratti di servizio per il trasporto interurbano nel 2014 assorbivano 1.060 milioni[62].

La stima SOSE del 2015 veniva subito criticata dall'UPI in quanto frutto, anche, di assunzioni a priori discutibili e indimostrabili[63]. In effetti, la procedura econometrica prescelta in quell'occasione dalla Sose sembra voler indicare come efficiente il livello di spesa, sempre e comunque, più basso, il che è una coincidenza possibile ma non certa. Inoltre, per esempio, porre

[61] SOSE, *Nota metodologica. Riduzione risorse 2015 art. 1, comma 418 legge 190/2014*, Roma 30 marzo 2015.

[62] Dato SIOPE riportato in CORTE DEI CONTI, *Il riordino delle Province. Aspetti fondamentali e riflessi finanziari*, Deliberazione n. 17/sezaut/2015/frg, p. 52, riferito all'insieme delle Province delle regioni a statuto ordinario e delle altre Regioni.

[63] UPI, *Riparto del contributo della manovra finanziaria 2015 per Province e Città metropolitane.* Nota dell'Unione delle Province d'Italia alla Conferenza Stato – Città Autonomie locali, 31 marzo 2015.

come variabile esplicativa della spesa per la funzione "ambiente" la popolazione residente, seppure corretta per la percentuale di questa esposta al rischio frane e per la superficie, lascia il dubbio che, da un lato, si tratti di dati molto correlati con la spesa storica – parametro che si vorrebbe superare – o che, dall'altro, siano dati insufficienti a tener conto in particolare della quantità di atti di "tutela" del territorio (per esempio, controlli sugli scarichi idrici) che possono molto variare a seconda di caratteristiche quali il grado e il tipo di industrializzazione o la qualità dei corsi d'acqua.

Infine, le grandezze assunte per le stime SOSE del 2015 sono tratte (per la parte finanziaria) dai certificati di consuntivo del 2012. Questo fu un anno, ormai lontano, poco significativo non (o non solo) per il mutamento del metro monetario ma perché fu l'ultimo o il penultimo anno di relativa normalità. Per esempio, i dati SOSE indicano una certa regolarità tra spesa per "istruzione", numero degli edifici scolastici e interventi di manutenzione ordinaria. Negli anni successivi è possibile/probabile che i comportamenti delle diverse amministrazioni si siano diversificati. Quelle maggiormente a corto di finanziamenti forse hanno rinunciato anche a una parte della manutenzione delle scuole, spostando la spesa possibile su altre voci e su altre funzioni. Quelle con minori difficoltà forse hanno continuato secondo il *trend* precedente.

A quanto è dato conoscere, i dati SOSE sono stati utilizzati per distribuire tra i diversi Enti il contributo di 900 milioni richiesto nelle Regioni a statuto ordinario per il 2015. Lo stesso metodo è stato applicato nel 2016 sempre per la stessa cifra e, quindi, non per l'intero pagamento richiesto per quell'anno (passato a norma del comma 418 da uno a due miliardi). Per quell'anno la ripartizione è avvenuta (o sta in parte avvenendo?) secondo il metodo ancor più articolato e maggiormente impenetrabile di cui al documento presentato in Conferenza Stato Città e autonomie locali[64]. Questo si avvale della nuova stima dei fabbisogni standard pubblicata dalla SOSE nel maggio 2016. La stima ricavata sempre dai dati 2012 è compiuta con due procedure statistiche, di cui una più tradizionale (ai minimi quadrati) e con utilizzo meno prescrittivo rispetto a quella della versione precedente (regressione quantilica). La nuova stima (presumibilmente quella ai minimi quadrati) è stata utilizzata in parte per distribuire i finanziamenti: allo Stato da parte delle ex Province. Nondimeno, il documento SOSE non contiene un esplicito dato complessivo né di spesa standard, né di spesa "efficientata".

Dall'una e dall'altra stima emergono risultati puntuali relativamente diversi. Per esempio, secondo la prima il fabbisogno base nella funzione istruzione sarebbe di 31.000 euro per edificio scolastico, cui vanno aggiunti 500 euro per gli edifici con riscaldamento. Secondo il secondo metodo il fabbisogno base sarebbe di 45.000 euro per edificio, al netto di 500 euro per riscaldamento. Il fabbisogno base è poi corretto con altri parametri tra cui in particolare i metri quadrati (assumendo per tutti l'equivalenza di 10 metri per alunno). Da questo dato, il primo metodo di stima elabora un fabbisogno di 6 euro, il secondo di 3 euro. Come si vede sono valori estremamente diversi, anche se nel caso della funzione istruzione le diversità vanno in senso

[64] Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Proposta di riparto dei tagli e dei contributi a Province e Città metropolitane*, *Nota metodologica riparto taglio contributi Province 2016*, in http://www.upinet.it/docs/contenuti/e in http://www.conferenzastatocitta.it/Documenti, luglio 2016.

inverso e, quindi, possono in qualche misura compensarsi. Dall'esempio, evidentemente, dovrebbe trarsi anzitutto una raccomandazione di cautela e una richiesta, per così dire, di discorso pubblico anzitutto sui metodi statistici da utilizzare nell'elaborazione dei fabbisogni standard.

In ogni caso, è utile considerare la composizione interna dell'insieme della spesa per funzioni fondamentali che la SOSE suggerisce secondo la seguente ripartizione: funzioni generali 23%; istruzione 26%; territorio 28%; ambiente 17%, trasporti 6%[65]. Relativamente a specifici servizi o porzioni di servizio può presentarsi qualche dubbio di classificazione. Per esempio in Lombardia il trasporto scolastico, inserito nei contratti di servizio, si assume valga a comporre la funzione fondamentale istruzione.

Sembra invece di scarso significato la stima di 1.574 milioni di spesa "efficientata" che da fonti SOSE e MEF è pubblicata nel documento UPI del luglio scorso[66]. La cifra, utilizzata in quella sede per sottolineare lo squilibrio attuale della finanza ex provinciale non è significativa ai fini della quantificazione a regime del costo delle funzioni fondamentali sia perché non tiene conto dell'intero delle Province anche soltanto delle Regioni a statuto ordinario e perché ignora la spesa per interessi e altre voci e situazioni minori[67].

2.2.2 La spesa storica

Nel luglio scorso la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali prendeva in esame la situazione finanziaria delle ex Province presentando, senza soverchie spiegazioni, una ingente mole di dati (al centesimo) che successivamente sono stati comunicati alle singole amministrazioni. I dati riguardano 82 ex Province delle Regioni a statuto ordinario e 10 Città metropolitane. In Tab. 2 raccogliamo le informazioni maggiormente significative ai fini della nostra indagine secondo le definizioni comunicate in quella sede.

Il quadro finanziario tratteggiato in questa tabella è dominato dagli effetti del comma 418 (Legge n. 190/2014) che sancisce di applicare il prelievo complessivo di 1.000 milioni per il 2015 in misura di 900 milioni a carico delle ex Province delle Regioni a statuto ordinario e in misura di 100 milioni a carico degli Enti di Sardegna e Sicilia. Per il 2016, l'incremento di 900 milioni è riservato in misura di 650 milioni agli Enti di area vasta e Province montane e in misura di 250 milioni alle Città metropolitane compresa Reggio Calabria. Per il 2017 la norma non esplicita una analoga ripartizione ma aggiunge che, per ogni anno, la quantificazione tra i singoli Enti deve avvenire "con il supporto tecnico" della SOSE, "sentita" la Conferenza Stato-città ed Autonomie

[65] SOSE, *op. cit.* 2016, p. 6.

[66] UPI, *op. ult. cit.*

[67] Al momento l'unico altro dato reperibile sul "costo" delle funzioni fondamentali è di 3,7 md di spese correnti, dato di impegno riferito al 2013. Cfr. R. COGNO, *La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano, 2015, p. 29.

locali e "tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard". Per il 2016 tali importi, per un totale di 1.296 milioni a carico delle Province e di 504 milioni a carico delle Città metropolitane, sono stati pubblicati in una tabella allegata all'art. 8 della legge n. 160/2016, la quale, dunque, offre l'interpretazione data, per quest'anno, allo scostamento tra spesa storica e standard.

Tabella 2 *– Spese per funzioni fondamentali, spese "inderogabili" e trasferimenti allo Stato (comma 418). In milioni. 2014 e 2106.*

	Spesa funzioni fondamentali consuntivi 2014	(A) al netto di Fondo sperimentale di riequilibrio	Spesa ricostruita su fabbisogni standard "rivisti" (*)	Spese "inderogabili" 2016 (**)	Totale concorso finanza pubblica anno 2016. Comma 418.
Totale 82 Province	1.864	1.574	1.574	2.267	1.296
di cui:					
Bergamo	50,931	42,693	44,088	61,270	31,728
Brescia	78,990	62,357	47,694	86,912	45,820
Como	30,929	23,080	20,854	41,549	19,512
Cremona	20,125	15,396	16,136	21,501	17,557
Lecco	19,048	14,002	13,935	19,362	10,488
Lodi	10,351	8,606	8,980	12,779	9,337
Mantova	20,909	19,426	18,371	26,922	19,611
Monza	31,789	21,108	24,784	49,600	30,824
Pavia	30,370	27,662	23,696	37,755	24,606
Sondrio	10,433	4,712	11,912	11,834	6,490
Varese (***)	37,069	23,201	30,088	58,153	5,074
Città metropolitane	1.184	841	841	1.280	504
di cui:					
Milano	207,086	140,630	139,778	243,491	43,613

(*) Si tratta dei moltiplicatori (ai minimi quadrati) SOSE del maggio 2016 applicati alla spesa per funzioni fondamentali, come da consuntivi 2014, al netto del fondo sperimentale di riequilibrio per gli Enti contributori.
(**) Somma delle seguenti voci: spesa (2014) per il personale addetto alle funzioni fondamentali ridotta del 50% per le Province e del 30% per le Province montane e le Città metropolitane, rimborso prestiti, variazione quota capitale per effetto rinegoziazioni (2015 e 2016) con Cassa Depositi e Prestiti, interessi passivi (dopo rinegoziazione), incremento nel 2015 rispetto al 2014 del versamento allo Stato richiesto dal D.L. n. 95/2012, contributo ex art. 19 D.L. n. 66/2014, contributo ex art. 47 D.L. n. 66/2014, versamento 2015 allo Stato ex comma 418 della L. n. 190/2014, fondo sperimentale di riequilibrio (dove negativo).
(***) Varese è in riequilibrio finanziario (pre-dissesto) dal 2015.

Al momento i dati di Tab. 2 sono gli unici dati ufficiali a disposizione riguardanti un campione esteso di Province; sono gli elementi sui quali sono state deliberate alcune erogazioni di cui diremo nel prossimo paragrafo e, sembrerebbe, impostata la manovra di bilancio 2017. Nel

giudizio su quanto emerge il punto di partenza non può non essere la spesa storica del 2014 la quale non può essere per così dire demonizzata sia perché è già ad un livello significativamente ridotto rispetto agli anni precedenti, sia perché non è possibile immaginare una transizione da uno stato di finanziamento ad un altro se non inserendo una certa gradualità. Non si può, cioè, passare dalla spesa storica ad un livello e a una distribuzione ritenuti migliori se non allontanandosi poco a poco dai livelli di partenza.

Il dato storico 2014 deriva dalla gestione di Enti che non avevano ancora subito la riduzione del personale indotta dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, e poi imposta in misura del 50% per le Province e del 30% per le Province montane e le Città metropolitane. Nelle informazioni quantitative che sono state fornite insieme ai dati riprodotti in Tab. 2 sono presenti anche le spese per il personale al netto di tali riduzioni. Nel complesso delle 82 Province si tratta di 578 milioni che, dunque, dovrebbero essere sottratti dalla spesa storica 2014 fissata in 1.864 milioni. Si otterrebbe la cifra di 1.286 milioni, che rappresenterebbe la spesa storica "legale" ovvero rispettosa delle indicazioni riguardanti il personale contenute nella Legge di Stabilità per il 2015 (Legge n. 190/2014, art. 1, commi da 420 a 428).

La cifra è quasi identica a quanto le 82 ex Province devono, nel 2016, allo Stato per solo effetto del comma 418. Salvo i peggioramenti di cui al prossimo paragrafo e alla legge di bilancio 2017, la normativa di questi anni ha creato un soggetto incaricato di rastrellare per lo Stato risorse pari alla propria spesa fondamentale. Tale normativa può essere definita e motivata come emergenziale: non può però ignorarsi che l'emergenza non può durare troppo a lungo.

Se confrontiamo la penultima colonna e l'ultima abbiamo un'immagine ancora più sconcertante della situazione. Le spese definite "inderogabili" comprendono, oltre a voci minori, le spese per il personale, già ridotte del 50% e del 30%, e i trasferimenti allo Stato come richiesto dal comma 418. In buona sostanza se dal valore delle spese inderogabili togliamo le somme del comma, scendiamo attorno al miliardo, di cui 578 milioni sono spese per il personale. Queste spese rientrano nel conteggio del PIL e nel valore dei servizi erogati; tuttavia esse possono avere un contenuto abbastanza variabile. Per certi aspetti sarebbe augurabile che le spese per il personale corrispondessero a remunerazioni erogate a persone con qualifiche elevate, per esempio, geometri, ingegneri, architetti, tecnici ambientali. Immaginiamo anche che non ci siano contabili e altri amministrativi. In questa ipotesi avremmo un complesso di 82 Enti che spendono quasi 600 milioni in personale per "comperare" – in manutenzione ordinaria di strade e scuole, riscaldamento e altri servizi per gli edifici scolastici e altri edifici pubblici, controlli ambientali e altre attività connesse con le funzioni fondamentali – beni e servizi per un ordine di grandezza attorno ai 400 milioni. In Lombardia, pagati gli stipendi, ex Province come Cremona, Lecco, Lodi, Mantova e Sondrio erogano servizi di funzioni fondamentali per importi inferiori ai 10 milioni.
Nell'ultima colonna spicca il dato di Milano, 44 milioni, che è addirittura inferiore a quello di Brescia, 46 milioni, e per esempio neppure doppio di quello di Pavia, 25 milioni. Sebbene a norma della Legge 7 aprile 2014, n. 56, le competenze delle Città metropolitane siano più estese di quelle degli Enti di area vasta, queste proporzioni lasciano perplessi. Di fatto il comma 418 opera un

prelievo sulle risorse provinciali e, quindi, sotto questo profilo il riferimento alla spesa (o ad un sotto aggregato di questa) dei diversi soggetti è incongruo.

2.2.3 Il ridimensionamento degli organici

Ad oggi si è conclusa la fase, indotta dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, dei trasferimenti del personale. Secondo le informazioni comunicate dal sottosegretario Bressa alla Commissione Affari costituzionali del Senato il 12 ottobre, i dipendenti delle Province al 1° gennaio 2015 erano 41.205 unità. Atteso che 5.337 unità sono oggi riferibili ai servizi per l'impiego (i cui costi transitano dai bilanci locali gravando però sulla finanza statale), per effetto di pensionamenti e trasferimenti l'organico attuale è di 20.000 dipendenti "adibiti allo svolgimento delle funzioni fondamentali"[68].

Il dimezzamento degli effettivi si è realizzato all'incirca in ugual misura in tutta Italia e raggiunge valori prossimi alla metà anche in Lombardia.

Riguardo agli organici dei nuovi Enti rimane qualche questione in sospeso. Da un lato, è accettabile ovvero scontato che riducendosi le funzioni assegnate alle ex Province, gli addetti passino alle amministrazioni che prendono in carico le attività non più provinciali. Ciò riguarda, in particolare, il personale dei Centri per l'impiego (che se hanno presentato una questione è stato perché il passaggio all'Agenzia nazionale per l'impiego è avvenuto con ritardo). È pure comprensibile che essendo le Città metropolitane e gli Enti di area vasta soggetti con minore rappresentanza politica siano state vietate (ex Legge n. 190/2014, art. 1, comma 420) le assunzioni "fiduciarie" a norme degli artt. 90 e 110 del TUEL.

D'altra parte, relativamente al personale residuo può porsi la domanda se questo sia attribuibile soltanto alle funzioni fondamentali, come sembrerebbe dalla sopra citata dichiarazione di Bressa, non anche alle funzioni delegate dalle Regioni. Le regola (v. comma 421) stabiliva di ridurre del 50% o del 30% (Città metropolitane e Province montane) rispetto "alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore" della Legge 7 aprile 2014, 56. In astratto si sarebbe potuto mantenere nei ranghi relativamente poco personale ad alto stipendio o relativamente molto personale con basso stipendio unitario. Ed in ogni caso, tra il personale in esubero non tutto avrebbe dovuto essere assegnato alle funzioni fondamentali. Tuttavia, la circolare su questa materia (n. 1/2015) predisposta dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie, a proposito della riduzione 50% e 30%, nota che "il legislatore ha rapportato le dotazioni organiche […] al fabbisogno connesso con lo svolgimento delle funzioni fondamentali […]. Le percentuali di riduzione sono tarate, infatti, in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali"[69]. Sembrerebbe dunque di capire che se gli Enti in discorso hanno ridotto, come richiesto, l'organico alla metà o al 70%

[68] SENATO DELLA REPUBBLICA – AFFARI COSTITUZIONALI, *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giancarlo Bressa, sulla stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, Roma, 12 ottobre.

[69] MINISTERO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, MINISTERO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, Circolare n. 1/2015, p. 9.

del preesistente, quanto rimane del personale deve occuparsi sia delle funzioni fondamentali, sia delle delegate (ove esistenti). Sul punto, si veda anche il caso-studio di Pavia nell'allegato normativo e finanziario.

2.3 Il triangolo della demolizione: comma 418, D.L. 95 e D.L. 66

Il "taglio" fino a 3 miliardi in tre anni, previsto dalla Legge di Stabilità per il 2015, che può essere considerato in sé draconiano, si rivela insostenibile per molte amministrazioni già dal 2015:

a) sia perché interviene sulla situazione 2014 che, come abbiamo già notato, corrisponde a livelli di spesa contenuti rispetto agli anni precedenti;
b) sia perché dal 2015 il comma 418 opera in congiunzione con le riduzioni spesa – leggasi altri prelievi dello Stato sulle risorse provinciali – sancite dai D.L. n. 95/2012 e D.L. n. 66/2014;
c) sia perché hanno pesato i ritardi e le incertezze nell'applicazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (soprattutto riguardo al trasferimento del personale).

Di fatto, già nel 2015, numerose Province – tra le quali Cremona e Pavia – non hanno rispettato il patto di stabilità. Nel 2016 la quadratura dei bilanci di previsione si è fatta molto difficile in tutto il Paese, nonostante l'annullamento della sanzione pecuniaria per sforamento del patto 2015. Inutile aggiungere che, allo stato, le prospettive per il 2017 sono improbe o impossibili.

2.3.1 Tagli e distribuzione dei tagli

In attesa dell'attivazione del fondo perequativo (verticale) previsto dalla Legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario, nel 2011 veniva istituito un fondo "sperimentale di riequilibrio provinciale" per gli anni 2012 e 2013 (ex D. Lgs. n. 68/2011). Il fondo fu dotato di 1.040 miliardi per il 2012 e il 2013, di 1.047 per il 2014 e il 2015. Sono importi consistenti che avrebbero dovuto pervenire *pro quota* a tutte le province lombarde. Di fatto già dal 2014 i finanziamenti dal fondo furono annullati nel complesso, ma con distribuzione diversa tra i singoli Enti, per effetto della "*spending review*" imposta dall'art. 16 del menzionato D.L. n. 95/2012. Tra le Province lombarde, nel gioco del dare e dell'avere tra fondo e "*spending*", soltanto Cremona e Mantova mantennero un saldo positivo. Nel 2015 l'importo totale dei tagli da "*spending*" fu addirittura eccedente rispetto all'importo del fondo (1.090 contro 1.047 milioni).

Nel 2014, con riferimento all'intero di Regioni a statuto ordinario e speciale, il D.L. n. 66/2014 determinò una riduzione di spesa – e correlato versamento in apposito capitolo di entrata nel bilancio dello Stato – attraverso i seguenti canali:

a) come da art. 19, per un importo di 100 milioni per il 2014, di 60 milioni per il 2015 e di 69 milioni "a decorrere dall'anno 2016", in connessione con il venir meno di spese per le votazioni e i costi della politica in Città metropolitane e nelle altre Province trasformate;
b) come da art. 47, comma 2 lett. *a*), in misura di 340 milioni per il 2014 e di 510 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 mediante riparto fondato sulla spesa media per beni e servizi del triennio 2013-2015, di cui ai codici SIOPE, ovvero di cassa, come indicato in apposita tabella. La Legge di conversione n. 89/2014, espunse da tale tabella le voci costituite dai contratti di servizio per i trasporti e per la raccolta dei rifiuti e da "altri servizi di formazione professionale" che sono spese affrontate solo da una parte delle Province italiane e da nessuna delle lombarde;
c) come da art. 47, comma 2, lett. *c*), in misura di 5,7 milioni in proporzione alle spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione continuata e collaborativa (sulla base di dati comunicati dal Dipartimento della funzione pubblica);
d) in misura di 0,7 milioni per il 2014 e di 1 milione per gli anni dal 2015 al 2017 in proporzione al numero di autovetture comunicato a tale Dipartimento.

Per inciso, a fronte di normative come queste menzionate, si può notare che il termine giornalistico "taglio" assume un significato atecnico ma adeguato a poste di bilancio non agevolmente e logicamente collocabili tra le entrate o le spese. Anche questo aspetto formale, insieme alla sostanza di ampia criticità che abbiamo riassunto nelle pagine precedenti, può essere colto dai documenti relativi alle Province lombarde che raccogliamo nell'allegato normativo e finanziario.

In questo, tra gli aspetti meno decifrabili, vi è il "contributo alla finanza pubblica" a norma dell'art. 19 D.L. n. 66/2014. Per Pavia, ad esempio, si tratta di una decurtazione di disponibilità per il 2016 pari a 1,272 milioni. L'art. 19 si riferisce alle spese "per la politica" (remunerazione di Presidente, Assessori e Consiglieri) che nel bilancio di Pavia assommavano nel 2013 (con giunta a pieno organico) a 463.000 euro, nonché a 402.000 euro nel 2014 e a 341.000 euro nel 2015. In un solo anno è stato tolto quanto speso in tre anni, operando un prelievo al momento non spiegato, così come non è facilmente comprensibile come lo specifico prelievo per Pavia possa risultare circa uguale a quello di Bergamo, poco superiore a quello di Brescia e notevolmente superiore a quello di Como, Cremona, Lecco e Lodi.

Dei costi della politica, per la verità, ci si era occupati anche in precedenza, sebbene per importi limitati, quando in sede di finanziaria si ridusse il numero di Consiglieri ed Assessori (ex Legge 191/2009, art. 2, comma 183 ss.). Richiamandosi a tale novità, il D.L. n. 16/2014, all'art. 9, stabiliva una riduzione di finanziamenti statali, da quell'anno, per complessivi 7 milioni da distribuirsi secondo la popolazione delle Province.

2.4 Eccezionalità e precarietà

Il comma 418 e i Decreti Legge n. 95/2012 e n. 66/2014 rappresentano al momento presente – un momento che va almeno dal 2015 al 2017 – la strutturale eccezionalità e precarietà della finanza provinciale. Ad essa nel 2016 si è aggiunta un'eccezionalità occasionale:

(A) maggiormente effimera per quanto riguarda gli importi in gioco, peraltro preceduti dal segno più;

(*B*) solidamente irrazionale per quanto riguarda il mancato rispetto di alcuni normali criteri di condotta che dovrebbero reggere la finanza pubblica a ogni livello di governo.

2.4.1 Limitati correttivi

Quanto agli aspetti (*A*), la Legge di Stabilità per il 2016 (cioè la Legge n. 208/2015) ha stabilito un contributo straordinario per le spese connesse alle funzioni di viabilità e di edilizia scolastica. Gli importi assegnati a ciascuna ex Provincia lombarda si leggono nell'Allegato normativo e finanziario, alla riga intitolata "Contributo art. 1, comma 754, legge 208/2015"[70]. Il meccanismo di ripartizione prevede che sia "sentita" la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e che sia tale da tener "anche conto degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa" viabilità ed edilizia scolastica. Quest'ultima disposizione dovrebbe valere come una (piccola) riproposizione del criterio della spesa storica. Il contributo, riservato alle Regioni a statuto ordinario, è per il 2016 di 495 milioni, di cui 245 agli Enti di area vasta e 250 alle Città metropolitane. Il contributo ha una proiezione nel futuro perché sono previsti 470 milioni (di cui 220 a enti di area vasta) per gli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni (150 per Enti di area vasta) dal 2021.

Data la logica incrementale della normativa di bilancio, il livello dei 470 milioni a partire dal 2017 (o dei 400 dal 2012) potrà sempre essere aumentato (e per la verità anche ridotto). Tuttavia non si può non chiedersi, in presenza del "combinato disposto" di comma 419 e D.L. n. 95/2012 e n. 66/2014 e senza alcuna valutazione delle entrate (che in altri tempi avremmo definite) autonome delle province, come sia possibile avventurarsi in una proiezione di lungo periodo sulle necessità di finanziamento (derivato) di funzioni come viabilità e edilizia scolastica. Ancor più convenzionale, o arbitraria, appare la ripartizione del contributo che per gli Enti di area vasta va decrescendo e che per le Città metropolitane rimane stabile a 250 milioni.

La legge di stabilità per il 2016 – al comma 764 - aggiunge un "contributo straordinario per il riequilibrio dei bilanci" per complessivi 60 milioni; dei quali il 66% da distribuire, sempre all'interno delle Regioni ordinarie, alle Province che "non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente" secondo "le modalità e i criteri definiti in sede di Conferenza

[70] Per il 2016, gli importi assegnati a ogni singola Provincia da trasferire allo Stato ex comma 418 e da ricevere e dallo Stato ex commi 754 e 764 sono stati pubblicati tabelle allegate all'art. 8 della legge 160/2016 in G.U. del 20 agosto 2016.

Stato-Città ed Autonomie locali, mentre il restante 34% è finalizzato "esclusivamente a concorrere alla corresponsione del trattamento economico" del personale soprannumerario e, quindi, è distribuito in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero. Gli importi alle singole ex Province – senza distinzione tra 66% e 34% – in Lombardia si leggono in Allegato alla riga "Contributo art. 1, comma 764, legge 208/2015". La quota del 66% in Lombardia interessa solo 7 ex Province (Brescia, Como, Lecco, Lodi, Pavia, Sondrio e Varese).

"[…] per l'esercizio delle funzioni fondamentali" la Legge n. 160/2016 (di conversione del D.L. n. 133/2016), pubblicata il 7 agosto aggiungeva, sempre nell'ambito delle Regioni ordinarie, un contributo di 48 milioni (ex art. 7 bis, comma 1). Per effetto del Decreto del Ministero dell'interno del 17 ottobre (G.U. n. 249), previa intesa in Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, la cifra viene ripartita tra 37 Province, di cui 4 lombarde (rispettivamente per 2.475.000 euro a Cremona, per 240.000 a Lecco, per 85.000 a Lodi e per 40.000 a Pavia). Una "Nota metodologica" a cura dell'UPI allegata al decreto allude ad un criterio di erogazione riservato agli Enti "in cui non sia possibile altrimenti conseguire o mantenere gli equilibri".

Inoltre, "per l'attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria" (dovrebbe trattarsi di spese in conto capitale) si assegnavano altri 100 milioni (comma 2). E' interessante la copertura di tale cifra. Si fa riferimento ad una corrispondente riduzione delle autorizzazioni di spesa, inserite nella finanziaria per il 2014 (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 68), per 335 milioni relativamente al 2014 e a 150 milioni relativamente al 2015. A beneficiarne, sempre per lavori stradali, avrebbe dovuto essere l'Anas, la quale, dunque, non è stata in grado di utilizzare appieno il finanziamento. Se i 100 milioni vanno a vantaggio delle ex Province, per la dotazione infrastrutturale del Paese il beneficio netto di tale diversa destinazione del finanziamento può derivare soltanto da una più veloce e migliore capacità di azione dei soggetti decentrati rispetto all'autorità nazionale.

Relativamente alla distribuzione del finanziamento un ulteriore Decreto ministeriale (sempre in G.U. del 24 ottobre) spiegava che esso è avvenuto su proposta UPI che prevede il riparto regionale per l'80% sulla base della rete viaria, per il 10% sulla base della popolazione e per il restante 10% sulla base dei chilometri di rete collocati in Comuni montani. All'interno delle singole Regioni le quote vengono assegnate secondo il medesimo criterio, salvo che prevalgano criteri solidaristici precisati in appositi accordi tra ex Province. In Lombardia l'assegnazione è avvenuta per il 50% in base alla popolazione, per il 40% in base alla rete e per il 10% in base alla presenza di Comuni montani[71]. Sottolineiamo che un metodo di distribuzione del finanziamento come quello utilizzato in questa occasione presenta, se non altro, il pregio della leggibilità. Relativamente ad altre materie, il dato fisico o oggettivo, che in questa è rappresentato dai chilometri di rete, è di maggiore evidenza ed importanza. Tuttavia, il modello va preso in considerazione anche per un'applicazione più estesa.

[71] Tutte le ex Province lombarde ad eccezione di Milano hanno avuto assegnazioni: Bergamo, 2 mln; Brescia 1,3 mln; Como 0,95 mln; Cremona 0,95 mln; Lecco 0,9 mln; Lodi 0,9 mln; Mantova 0,6 mln; Monza 1,4 mln; Pavia 1,925 mln; Sondrio 0,6 mln; Varese 1,2 mln.

In complesso, i provvedimenti elencati in questo paragrafo hanno comportato per il 2016 un alleggerimento degli obblighi finanziari delle Aree vaste di 453 milioni. Per comprendere l'importanza invero assai modesta di questi interventi, i 453 milioni vanno posti in relazione con il dato della Tab. 2 colonna E che solo per 82 Enti e solo per gli effetti del comma 418 indica un esborso verso lo Stato di 1.296 milioni.

2.4.2 Deroghe ai criteri di finanza pubblica

Quanto agli aspetti (*B*), anzitutto occorre ricordare che per il 2016 è stato consentito di approvare il bilancio preventivo solo su base annuale, senza la proiezione triennale che sarebbe particolarmente consona a Enti come le ex Province che si dovrebbero occupare soprattutto di servizi reali come strade e viabilità ed edilizia scolastica. Di fatto i preventivi sono stati chiusi tra la fine di ottobre e dicembre.

Non poteva essere altrimenti dato che, come abbiamo visto, alcune grandezze da inserire nei conteggi sono state rese note soltanto ad ottobre. A proposito dei ritardi sistematici dei preventivi nella finanza locale italiana, vale la pena di trascrivere quanto si legge nella sentenza della Corte Costituzionale n.129/2016: "*Un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione*".

Ancora allo scopo di chiudere i bilanci senza fornire risorse aggiuntive – ovvero senza limitare le dimensioni dei tagli - è stata anche offerta la possibilità di rinegoziare i mutui con la Cassa Depositi e Prestiti e di utilizzare lo scarto per finanziare qualunque tipo di spesa. Infine, mentre sono state annullate le sanzioni economiche connesse con il mancato rispetto nel 2015 del patto di stabilità (ai sensi del D.L. n. 113/2016), per raggiungere l'equilibrio (ex Legge n. 208/2015, art. 1, comma 758) è stata data facoltà di avvalersi dell'intero avanzo di amministrazione e in particolare anche della parte vincolata da fondi regionali. Infatti il citato comma 758 consente di svincolare (scrivere in bilancio) l'avanzo vincolato regionale delle Province (previo accordo in Conferenza unificata, accordo registrato in data 14 aprile 2016). È così avvenuto che entrate in conto capitale, destinate agli investimenti, siano state impiegate a ristoro di spese correnti.

2.5 La struttura del finanziamento

Sebbene ad oggi trascurato, con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, si poneva il tema della quantità e della struttura – ovvero della qualità - del finanziamento del nuovo organismo intermedio tra Comuni e Regioni. Il tema attende ancora una stesura esaustiva anche nella parte iniziale e essenziale delle funzioni fondamentali le quali, tutte, ragionevolmente devono essere finanziate dallo Stato con l'attribuzione di materia imponibile o con trasferimenti. Quanto a questi, a norma

dell'art. 119 della Costituzione si dovrebbe trattare di trasferimenti perequativi (salvo i casi previsti al comma 5).

Sull'assetto in prospettiva del finanziamento delle Province, al netto di quanto e se previsto nella Legge di Stabilità per il 2017, possiamo partire, ancora una volta, dal comma 418 che espone l'espressione "a decorrere dal 2017" per i tre miliardi richiesti dallo Stato al sistema delle ex Province delle Regioni a statuto ordinario e di Sardegna e Sicilia. Dal testo iniziale della legge di bilancio per il 2017 non risulta che, in particolare, il contributo pari a 650 milioni richiesto agli Enti di area vasta sia stato cancellato. La situazione complessiva del 2016 dovrebbe quindi riprodursi e aggravarsi. Peraltro la sola cancellazione della terza fase del comma 418 non eviterebbe nel 2017 il *default* di numerose Province.

La struttura del finanziamento dei livelli sub centrali di governo è paradossale perché il livello provinciale è quello che potrebbe godere, in proporzione, della maggiore autonomia di entrata, attraverso soprattutto l'IPT (che da ultimo mostra una buona dinamica) e l'imposta sulla RC auto (che invece tende a diminuire). Il paradosso nasce anche dal fatto che, a livello non statale, la leva tributaria, che è un elemento a forte connotazione politica, più importante è nelle mani di Enti quali le Città metropolitane e le Aree vaste che sono meno politici di Regioni e Comuni. Non è invece illogico che soggetti pubblici che devono curare reti infrastrutturali come la rete viabilistica, che è diffusa sul territorio nazionale grosso modo in maniera uniforme, si finanzino mediante prelievi sulle automobili, la cui presenza sul territorio nazionale è ragionevolmente equilibrata.

Per rinvenire nella legislazione un (ragionevole) quadro organico del finanziamento delle ex Province bisogna risalire al D. Lgs. n. 68/2011, un testo improntato all'esigenza di garantire un livello congruo di entrate e all'opportunità di convertire i trasferimenti in compartecipazioni. Al momento tale assetto risulta compromesso. Più che annullato, come già rilevato, il Fondo sperimentale di equilibrio (e non sostituito dal Fondo perequativo previsto dalla Legge n. 42/2006, art. 13), dispersa nelle pieghe della legislazione l'addizionale IRPEF (prevista a compenso di trasferimenti statali e del gettito dell'addizionale sull'energia elettrica soppressa a partire dal 2012), dal 2013 (in Lombardia) parte l'esperienza della compartecipazione alla tassa automobilistica regionale (bollo), in sostituzione di trasferimenti regionali di parte capitale e corrente, e rimane in capo alle Province la titolarità dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile autoveicoli (RC auto), dell'imposta di trascrizione al pubblico registro automobilistico (IPT), del tributo per l'esercizio delle funzioni dell'ambiente (TEFA), della tassa e del canone di occupazione di spazi pubblici (TOSAP e COSAP). A questi, che sono tutti tributi propri derivati, si aggiunge il tributo (una sorta di addizionale TARI) per il conferimento in discarica dei rifiuti. Già dal 2013 tutte o quasi tutte le amministrazioni provinciali portano al massimo le aliquote o gli inasprimenti previsti dalla normativa statale. Di gran lunga il gettito maggiore è di RC auto e IPT, le quali nel 2013 su base nazionale raggiungono rispettivamente i 2.556 milioni e i 1.346 milioni.

2.6 Conclusioni

1. In replica alla presentazione del progetto di bilancio per il 2017, l'UPI ha chiesto sostanzialmente che sia ripristinato il livello 2016 eliminando, per la parte corrente, il prelievo aggiuntivo di 650 milioni a carico delle Province non trasformate in Città metropolitane[72]. È stata una richiesta minima, o di buon senso, che, però, anche se accolta non avrebbe tratto le Province dallo stato di confusione e precarietà che si è determinato i questi ultimi anni. Nella versione definitivamente approvata della Legge di bilancio per il 2017 la richiesta non è stata accolta e trova conferma il taglio del "terzo" miliardo preordinato dal comma 418 più volte qui menzionato.

Non conosciamo al momento quanti Enti nel 2016 chiuderanno in pareggio o in saldo positivo. Di certo nel 2017, in questo scenario, la quadratura dei bilanci sarà quasi generalmente impossibile e le Province trasformate in Area vasta diverranno uno storico esempio di Ente inutile, inutile perché ridotto all'impotenza per asfissia finanziaria. All'attuale livello di finanziamento complessivo non c'è futuro.

2. Una parte del fabbisogno ex provinciale nel 2016 è stato assicurato con interventi assunti ad anno già avanzato, finanziati tra le pieghe del bilancio pubblico complessivo, contrastanti con regole di normale condotta finanziaria e derivanti, parzialmente, dal sostegno regionale anche per il comparto delle funzioni fondamentali. Si è fatto ricorso al decreto dell'ultimo momento e alla circolare cui deve essere posto termine. Invece, va recuperato un sistema di poche regole stabili. La prima e fondamentale è che gli Enti siano posti in grado di funzionare potendo contare sulle proprie risorse. Quelle incanalate dall'autonomia tributaria esistente non sono sovrabbondanti ma potrebbero consentire una operatività accettabile, a tutto vantaggio dell'intero sistema delle autonomie locali.

3. Nella finanza pubblica locale, per una piena comprensione di un dato di spesa occorre anche tenere conto dell'entrata. In pratica, un basso livello di spesa non corrisponde necessariamente ad un livello virtuoso. Esso può invece semplicemente attagliarsi alla impossibilità o alla non volontà di reperire le necessarie risorse. È il caso del 2016 il cui dato, quando disponibile, sarà poco significativo anche come dato di spesa storica.

Questo particolare non può essere trascurato neppure se si volesse puntare totalmente sulla logica degli standard di fabbisogno. A parte le incertezze metodologiche già accennate occorre sottolineare che anche per la redazione degli standard di fabbisogno valgono i dati di bilancio. Mentre quelli già utilizzati risalgono addirittura al 2012, quelli più recenti, del 2015 e del 2016 quando disponibili, sono frutto di decisioni disordinate ed emergenziali. I risultati delle stime risulteranno di incerta applicazione.

Tuttavia, i costi di riscaldamento di una scuola, di manutenzione di una strada e di amministrazione di una struttura hanno una loro oggettività. Consigliamo di procedere individuando pochi parametri fisici, facilmente comprensibili, e di individuare delle semplici medie di costo, anche ricorrendo a pareri tecnici.

[72] UPI, *Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato in occasione della presentazione della legge di bilancio 2017*, 4 novembre 2016.

3. RIORDINO ISTITUZIONALE ED EVIDENZE TERRITORIALI

Accanto all'analisi di ordine giuspubblicistico e finanziario proposte nel capitolo precedente, si affronta – in questa diversa sede – il tema del rapporto tra assetto istituzionale intermedio e assetto dei territori in Lombardia. Infatti, la riorganizzazione delle strutture del governo locale lombardo non può prescindere dalla irrinunciabile ricognizione della complessità territoriale che contraddistingue la Regione. Del resto, tra profili territoriali e istituzionali si è determinata una relazione di complessità: si pensi – al di là dei dati di contesto che pure, da soli, consentono di raggiungere tale conclusione – alle molteplici zonizzazioni infra-regionali esistenti, al ruolo degli attuali Capoluoghi e della rete delle cosiddette Città medie nello sviluppo e nell'integrazione territoriale regionale; oppure, ancora, si rifletta sulla peculiare attrattività della Città metropolitana di Milano e sulla persistente "tensione" tra zone altamente urbanizzate e altre a vocazione fortemente rurale o montana, con gradi di sviluppo diversi. Le considerazioni qui sviluppate hanno trovato supporto nei materiali organizzati nell'allegato statistico e cartografico a cui si rinvia per gli approfondimenti.

3.1 Peculiarità della Lombardia

Come anticipato, Regione Lombardia presenta svariate particolarità dal punto di vista geo-morfologico, amministrativo, demografico, infrastrutturale, sociale ed economico. Tale specificità contraddistingue la Lombardia e concorre a differenziarla da altre realtà regionali italiane avvicinandola, anzi, secondo taluni profili, ad alcuni Stati europei.

Un primo dato che occorre evidenziare, al fine di dare immediata contezza di questa singolarità lombarda, è che la popolazione regionale registra oltre dieci milioni di abitanti, che si distribuiscono su una superficie pari a 23.864 kmq e rappresentano circa il 16% della popolazione totale italiana. La Lombardia si presenta, dunque, come la prima Regione del nostro Paese sia per numero di abitanti[73], sia per densità di popolazione[74].

Allargando il campo d'analisi ad un'ottica sovranazionale, si nota che la Lombardia è demograficamente superiore a ben sedici Paesi dell'Unione Europea. Dal punto di vista economico, la Lombardia si posizionerebbe al sesto posto tra i ventotto Paesi aderenti alla UE per quanto riguarda il PIL pro-capite e al decimo posto se considerassimo il PIL complessivo, registrando circa il doppio del PIL di Paesi come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda, etc.[75]. Attualmente, la suddivisione amministrativa regionale prevede, a livello intermedio, undici Province e la Città metropolitana di Milano. I territori di questi Enti ricalcano la delimitazione delle Province antecedenti alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Delrio). La dimensione di tali aree,

[73] Per la precisione, si tratta di una popolazione di 10.008.349 abitanti al 1° gennaio 2016, secondo dati ISTAT.

[74] La densità, infatti, è di 419 abitanti/kmq.

[75] REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, marzo 2016, p. 5.

nonché la popolazione ivi residente, è cospicua e in molti casi superiore ai valori registrati in alcune Regioni del nostro Paese. Ad esempio, la Città metropolitana di Milano – in termini di popolazione residente – supera Regioni quali la Calabria, la Sardegna, la Liguria, le Marche, l'Abruzzo, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige, l'Umbria, la Basilicata, il Molise e la Valle d'Aosta[76]. Per ciò che concerne il primo livello amministrativo previsto dall'ordinamento, notiamo che la Lombardia detiene il primato del numero di Comuni nel nostro Paese: al primo gennaio 2016, si registrano 1.527 unità[77], pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani. Il centro più popoloso è Milano, con 1.345.851 abitanti[78], a seguire troviamo quindici Comuni con oltre 50.000 abitanti, quarantanove Comuni superiori ai 25.000 abitanti, centonovantadue Comuni superiori ai 10.000 abitanti, duecento settantasette Comuni che si attestano tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e più di mille Comuni inferiori ai 5.000 abitanti[79], che completano la trama insediativa lombarda, assicurando il governo e la rappresentanza più diretta dei territori[80].

***Tabella n. 1** – Dati demografici attuali Enti intermedi*

Provincia/Città metropolitana	Popolazione	Numero Comuni	Popolazione media Comuni
Bergamo	1.108.298	242	4.580
Brescia	1.264.105	205	6.166
Como	599.654	154	3.894
Cremona	360.444	115	3.134
Lecco	339.254	88	3.855
Lodi	229.413	61	3.761
Mantova	412.868	69	5.984
Milano	3.208.509	134	23.944
Monza e Brianza	866.076	55	15.747
Pavia	547.926	188	2.915
Sondrio	181.712	77	2.360
Varese	890.090	139	6.404
Totale	10.008.349	1.527	6.554

Fonte: Elaborazione Dipartimento Scienze Politiche e Sociali – Unipv, su dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2016.

[76] REGIONE LOMBARDIA, *Province lombarde, profili organizzativi e contabili*, 2016, slide n. 11.

[77] Fonte: dati ISTAT.

[78] Per una comparazione di dati e grafici demografici suddivisi per città, si veda www.tuttitalia.it.

[79] Per un approfondimento sulle origini storiche e sul ruolo ricoperto dai Comuni in Italia, nonché sui temi legati all'associazionismo comunale si veda: F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di) *Comuni, insieme, più forti*, Poggio Torriana, 2008.

[80] Cfr. EUPOLIS LOMBARDIA, *Le ragioni della Lombardia*, 29 giugno 2016.

***Figura 2** – Attuale assetto degli Enti intermedi lombardi*



Fonte: Regione Lombardia

3.2 La questione dimensionale

In Lombardia, così come a livello nazionale, circa il 70% dei comuni ha meno di 5.000 abitanti (sono 1.061 in Lombardia su 1.527 comuni complessivi). Di questi una parte presenta risorse inadeguate a svolgere i molti compiti assegnati dalle norme. Il problema dell'adeguatezza dimensionale non riguarda tuttavia solo i comuni, ma anche le province. Le 12 province, pur avendo gli stessi compiti dalla legge, sono molto eterogenee, per popolazione, per superficie territoriale e chilometri di strade, per numero di comuni, e per dotazione di personale tecnico e amministrativo. Ne consegue che anche le loro capacità di azione sono in questi anni state molto diverse. Si consideri come esempio la funzione di pianificazione territoriale: il primo PTCP a seguito della LR 1/2000 è stato approvato nel 2003 e l'ultimo nel 2010 quindi la prima ha impiegato 3 anni e l'ultima tre volte tanto; le province più reattive hanno adeguato il proprio PTCP alla LR 12/2005 sul governo del territorio in circa 3 anni, altre sono arrivate solo a distanza di 9-10 anni, e una ha ancora oggi un piano del 2003. Il fenomeno potrebbe ripetersi con l'attuazione del PTR sul consumo di suolo dove la LR 31/2014 prevede un tempo stretto di soli 12 mesi per l'adeguamento dei PTCP.

Mettendo da parte la Provincia di Milano, che è oggi regolata come Città Metropolitana, le altre province hanno popolazione variabile da 220.000 a 1.300.000 abitanti circa, e un numero di comuni da 55 a 242. Alcune province hanno bassa densità insediativa in un territorio ampio e devono rapportare le loro limitate risorse economiche e di personale a reti stradali molto estese. Anche se in misura meno accentuata, le province hanno sofferto di una sperequazione nella

capacità di azione analoga se non superiore a quella del livello comunale, e ne sono derivati risultati molto diversi nell'attuazione delle strategie regionali e nella capacità di orientare e assistere i comuni.

Aggregare le province in aree vaste più ampie e omogenee nei parametri dimensionali, e nella dotazione di personale, permetterebbe probabilmente di contare su tempi di risposta più certi nell'attuazione di norme e indirizzi regionali, rendendo più fluido e certo il processo decisionale, con benefici in tutti i campi, del sociale, dell'economia, e della tutela ambientale e territoriale. Porre il tema dell'aggregazione tra Province servirebbe inoltre a precisare se è realmente possibile ottenere risparmi da un assetto istituzionale e gestionale più integrato e se è parte esplicita del riordino anche la modifica dell'attuale assetto degli uffici periferici dello Stato.[81]

Peraltro una questione dimensionale esiste anche a livello regionale. Alcune regioni sono molto piccole, altre molto grandi, e alcune di queste ultime sono organizzate in modo tale da rendere particolarmente complessa l'attuazione della Riforma Delrio.

L'esito referendario ha riportato la questione di una possibile riorganizzazione territoriale delle province nei profili giuridici della Costituzione vigente. Così la modifica dei confini ritorna ai dettami dell'art. 133, comma 1, Cost., ai sensi del quale "[i]*l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*". Fatte salve verifiche sulla compatibilità costituzionale potrebbe sempre determinarsi un'azione statale finalizzata all'aggregazione delle attuali province secondo criteri di quote dimensionali o altre modalità. Rispetto a tale prospettiva le Regioni ed in particolare la Lombardia hanno evidenti necessità di ragionare sulle implicazioni di un assetto "verticalizzato" a regia statale, che arrivano certamente a coinvolgere l'intero sistema delle autonomie regionali.

Alcune regioni, come l'Emilia Romagna e la Toscana, hanno un numero piuttosto contenuto di comuni, circa 340 la prima e 270 la seconda, e condizioni quindi più favorevoli per costituire unioni di dimensioni significative, oltre i 30.000 abitanti, con un numero medio di 6-7 comuni. Non è infatti un caso che proprio queste regioni siano tra quelle dove il percorso di istituzione delle unioni è più avanzato.

Particolarmente complesso è invece il caso delle due regioni che hanno più di mille comuni, la Lombardia con 1.500 e il Piemonte con 1.200. In Lombardia i comuni sono molto piccoli, e molti non raggiungono i 1.000 abitanti. La Provincia di Pavia per esempio ha circa 80 comuni sotto i 1.000 abitanti su un totale di 189. In queste regioni, pensando di replicare aggregazioni con una media ciascuna di 6-7 comuni sarebbe necessario costituire 200 unioni o anche più, peraltro molto più piccole di quelle emiliano-romagnole in termini di popolazione. Volendo invece formare unioni più consistenti, almeno di 30.000 abitanti, si dovrebbe pensare di mettere assieme 15-20 comuni e in alcune zone anche più, ma con evidente incremento esponenziale della

[81] Sul rapporto tra riordino delle Province e riorganizzazione degli apparati pubblici a matrice provinciale può essere citato un dato di carattere generale: nell'intera Lombardia sono censiti al 2011 ben 396 unità locali e 21.106 addetti di servizi pubblici, statali e para-statali. Gran parte di essi potrebbe essere coinvolta in caso di riassetto delle sedi e di verticalizzazione del modello organizzativo. Anche per questi aspetti strutturali il riordino provinciale ha una elevata complessità.

complessità organizzativa. Tutto rafforza l'attenzione alla già richiamata complessità istituzionale e territoriale della Lombardia e alla necessità di far entrare in eventuale processo di riordino una vista che consideri tutti i livelli implicati (comuni, altri enti intermedi, province/area vasta, regione), le attuali criticità e le possibili soluzioni.

La tradizione racconta che originariamente le province fossero state dimensionate e perimetrate sulla base dell'esigenza di raggiungere ogni parte del territorio entro una giornata di spostamento a cavallo. Al di là della verifica sulla fondatezza della notizia, essa ci rappresenta un modo semplice di organizzazione territoriale, fondato su un criterio dominante, che oggi deve invece considerare una serie di criteri prima di tutto ordinati secondo una scala di priorità. Criteri che includono spostamenti casa-lavoro; dimensioni demografiche e indicatori sociali ed economici; topografia e omogeneità tra tematiche territoriali; bacini esistenti dei principali servizi sovracomunali; tradizioni consolidate e già sperimentate di collaborazione tra comuni su aspetti inter e sovracomunali, confini amministrativi consolidatesi nel tempo, assetti infrastrutturali. Relativamente all'ipotesi di una conferma dell'attuale assetto in undici Province di seconda generazione più la Città metropolitana di Milano, molte evidenze – recentemente formulate e condivise in una serie di tavoli regionali di confronto[82] a cui hanno preso parte le varie rappresentanze degli Enti locali di ogni territorio – portano a ritenere questa articolazione territoriale come una soluzione consolidatasi nel tempo, ben interiorizzata dalle popolazioni residenti e corrispondente ad ambiti contraddistinti da ottimalità dimensionale. All'interno di ogni confine si rinvengono infatti caratteristiche di omogeneità per quanto riguarda, ad esempio, la leadership politica, la densità abitativa e la forza economica. Inoltre, si registra un'unitarietà di ambito e complessiva in grado di favorire l'efficiente erogazione di servizi pubblici e privati ai cittadini. Qualsiasi opera di ridefinizione di questi confini andrebbe quindi soppesata con estrema cautela in quanto comporterebbe il forte rischio di far perdere al sistema l'unitarietà che attualmente lo contraddistingue. In particolare, occorre valutare il cosiddetto "effetto diluizione", che si ingenererebbe qualora le Aree vaste acquisissero dimensioni oltremodo ampie; un'eccessiva aggregazione territoriale potrebbe, infatti, comportare una marginalizzazione dei territori periferici con una relativa perdita di forza istituzionale.

Puntare ad un profilo di Provincia/Area vasta di dimensioni più ampie, anche con accordi interprovinciali di tipo convenzionale, permetterebbe tuttavia di superare, o quantomeno ridurre, le disomogeneità operative delle esistenti province, potendo così contare su organismi intermedi tra livello regionale e comunale con analoghe risorse e capacità di azione, che siano in grado di tradurre in tempi più rapidi e omogenei le strategie regionali in indicazioni operative per i comuni. Su questo aspetto si è già dibattuto in Lombardia a seguito delle proposte contenute nel documento "La riforma delle Autonomie in Lombardia" proposto dalla Giunta Regionale del marzo 2016. In poco meno di cinque mesi, attraverso Tavoli Istituzionali di Confronto sono stati coinvolti e ascoltati numerosi attori istituzionali e socio-economici. Il processo si è concluso nel luglio 2016 con il documento finale "Proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della

[82] Così come previsti anche dall'art. 7 della L.r. 8 luglio 2015, n. 19. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi si rimanda invece alla D.G.R. 7 marzo 2016, n. 4879.

Lombardia. Anche in esito ai Tavoli Istituzionali ex art. 7 lr 19/2015". La proposta di un nuovo assetto organizzativo, con riduzione dalle 11 Province e Città metropolitana alle otto aggegazioni indicate (Cantoni), aveva tale condivisibile finalità di riduzione della disomogeneità inter provinciale. Lo stesso impianto o sue varianti può essere utilmente ripreso per affrontare le questioni di cui stiamo trattando.[83]

Se si volesse procedere per aggregazioni di area vasta si potrebbe in teoria partire da un ripensamento completo dei confini provinciali. Tuttavia considerazione pratiche suggeriscono di non rendere ulteriormente complessi processi riorganizzativi che sono già molto complessi. Si potrebbero inoltre aprire spinte centrifughe, che emergerebbero in particolare nei territori a confine tra le attuali province con esiti non semplici da affrontare.

Quindi, a meno che non vi siano motivazioni concrete, è più opportuno considerare relazioni/aggregazioni tra le province attuali, piuttosto che ridisegnare completamente confini che esistono da decenni e sui quali si sono organizzati non solo gli enti di scopo, ma anche tante associazioni che regolano la vita quotidiana di imprese e cittadini. Si consideri al riguardo che per la funzione ibrida delle Province, già richiamata, ogni ambito provinciale risulta dotato di numerose sedi di uffici periferici dello stato. Si possono ricordare le localizzazioni di: Prefettura, Questura, Comando Provinciale Carabinieri, Comando Provinciale della Guardia di Finanza, Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, Corpo Forestale dello Stato, Tribunale, Camere di conciliazione, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Uffici doganali, Ragioneria Territoriale dello Stato, Ufficio Scolastico Provinciale, Ufficio Prov.le Dipartimento Trasporti Terrestri, Direzione Provinciale del Lavoro, Archivio di Stato, Casa Circondariale, I.N.P.S., I.N.A.I.L., INPDAP, ACI, Uffici provinciali della motorizzazione, Camere di commercio, Soprintendenze. Simile effetto "matrice" si è prodotto anche per partiti, sindacati, organizzazioni datoriali e professionali, altre categorie di portatori di interessi, diocesi, che hanno deciso di far corrispondere i propri modelli organizzativi alle articolazioni provinciali.

Ribadita la maggiore praticabilità di un ridisegno aggregativo che parta dagli attuali confini provinciali, se dovesse tornare ad esser di attualità, due aspetti territoriali propri della Lombardia sono poi da valutare ed approfondire:

- Il primo si può rappresentare con la necessità di "valorizzare il sistema policentrico lombardo", affinché esprima tutte le sue potenzialità;
- Il secondo riguarda il sistema metropolitano che, nel caso di Milano, è più ampio dei confini della città metropolitana ed ha, a sua volta, necessità di rafforzare le proprie potenzialità.

Vediamoli più in dettaglio.

[83] Per un approfondimento puntuale sul modello a otto "Cantoni" e varianti, si veda l'Allegato territoriale, cap. 13.

3.3 Città medie e polarità urbane

La legge 56/2014 introduce nove città metropolitane, ma tratta in modo indifferenziato tutti gli altri comuni, indipendentemente dalla loro dimensione. Vengono in questo modo trascurati i comuni capoluogo e le città medie che hanno un ruolo determinante nell'organizzazione policentrica del territorio. Un ruolo che deriva da una lunga tradizione storica, che affonda le proprie radici nella cultura di governo sviluppata nei liberi comuni e nelle città stato che nei secoli hanno determinato l'assetto della penisola e che nella competizione hanno trovato la spinta ad una profonda innovazione in tutti i campi. Un patrimonio che, in particolare in Lombardia, ci caratterizza e distingue dagli altri paesi europei, al quale riferirsi nel riorganizzare i fattori di attrazione. Non avrebbe ovviamente senso ampliare il numero di città metropolitane, che sono già tante, ma questa diversità e importanza delle città medie andrebbe in qualche modo affermata e valorizzata.

Spetta alla Provincia mediare e proporre una soluzione equilibrata tra le esigenze di comuni grandi e piccoli, compito al quale assolveva prima della Riforma Delrio con gli organi ad elezione diretta. I piani dei grandi comuni hanno infatti sempre generato effetti sui comuni confinanti, che nel passato sono stati limitati o contemperati con le esigenze dei comuni limitrofi attraverso modalità di controllo e confronto guidato dagli organi provinciali.

Oggi i comuni votano gli organi dell'ente con peso ponderato rispetto alla popolazione, e le città medie, coincidenti o diverse dai capoluoghi provinciali, assumono di fatto un ruolo determinante all'interno dell'ente intermedio. Spetta loro farsi carico del coordinamento con i comuni limitrofi, così come svolgere un ruolo di stimolo e traino nell'organizzazione e nella promozione del territorio. La città capoluogo di provincia di prima della Riforma dovrebbe in particolare essere ripensata riferendola alla polarità urbana intercomunale che ne ha preso il posto.

La normativa, se non quella nazionale almeno quella regionale attuativa della Riforma Delrio, potrebbe riconoscere questa specificità prevedendo una configurazione un po' diversa per il piano urbanistico delle città medie. Ai contenuti urbanistici classici del PGT, conformativi del territorio entro i confini amministrativi del comune capoluogo, potrebbe essere affiancata una parte più strategica, non conformativa, che affronti le questioni di area vasta anche riferendosi ove occorra ai territori dei comuni limitrofi. Questa potrebbe avere valore propositivo, da discutere con i comuni interessati. Una volta fissati tramite intese e accordi gli obiettivi e le strategie, i contenuti potrebbero essere tradotti in azioni attuative e conformative da ogni comune nel proprio strumento urbanistico. Il piano strategico è esplicitamente previsto dalla Riforma Delrio per le città metropolitane, mentre non vi è alcun accenno alle altre città sulle quali si regge l'organizzazione policentrica del territorio.

Nel passato sono state sviluppate interessanti esperienze di pianificazione strategica, ma quando queste sono rimaste a se stanti, scollegate da quelle di pianificazione territoriale, il risultato di quanto concordato tra gli attori sul territorio, a seguito di percorsi anche brillanti di partecipazione, ha finito per rimanere sulla carta.

La cooperazione tra comuni potrebbe essere ancora più efficace se facilitata e supportata tecnicamente dagli uffici della provincia ai lavori, anche al fine di prevedere le necessarie integrazioni ai contenuti del piano territoriale provinciale. Le province possono inoltre, attraverso i PTCP, svolgere un ruolo nel promuovere, o indurre, l'associazione dei comuni, favorendo lo sviluppo di PGT associati, indirizzando i comuni a mettersi assieme non solo per gestire servizi, ma anche per elaborare strategie unitarie per i territori e le comunità locali che amministrano. A tale fine la funzione di coordinamento deve essere rafforzata, anche tenendo conto delle indicazioni della recente sentenza del Consiglio di Stato (n.2921 del 28 giugno 2016) che evidenzia la piena efficacia degli indirizzi della pianificazione di area vasta, provinciale e regionale anche attraverso le disposizioni di indirizzo e non solo quelle prescrittive e prevalenti. Il comune può discostarsi dalle indicazioni non prescrittive, per motivata ragione conseguente alle condizioni locali, della cui adeguatezza deve dare conto negli elaborati del piano.

In definitiva la trattazione dei temi di governo del territorio di area vasta diventa dopo la Riforma Delrio più complessa, necessita di coinvolgere più attori istituzionali nei percorsi di pianificazione e i capoluoghi e le città medie devono avere una posizione amministrativa e responsabilità più appropriate. Per farvi fronte si devono immaginare modalità di governance innovative, fondate non solo sugli strumenti urbanistici tradizionali ma anche su accordi e strumenti negoziali inter istituzionali, su forme di pianificazione strategica, in analogia con quanto la Legge Delrio ha previsto per le città metropolitane.

Una seconda soluzione per affrontare il tema delle polarità urbane e delle città medie è la definizione di un assetto e di un ruolo per le zone omogenee. Di questo si vedrà tra poco.

3.4 Città metropolitana

La Legge 56/2014 istituisce le città metropolitane facendole coincidere con i perimetri delle precedenti province. Pensati in altra epoca e per altri fini i territori provinciali non corrispondono alla dimensione reale degli odierni sistemi metropolitani. Alcuni sono molto più ampi del sistema metropolitano di riferimento, mentre in altri casi sono questi ad essere più ampi dei confini amministrativi delle città metropolitane. Il caso milanese è del secondo tipo.

La legge Delrio con il voto ponderato assegna nelle province un rilievo maggiore ai comuni con più popolazione, senza tuttavia inibire al sindaco di un comune piccolo la possibilità di divenire Presidente della Provincia. Cosa che in effetti si è verificata in diversi casi già nella prima tornata elettorale. Nelle città metropolitane invece il potere è per legge fortemente accentrato sul comune capoluogo, rispetto al quale tutti gli altri si trovano in posizione subalterna. Vero è che negli statuti dei nuovi enti è in taluni casi stato previsto il passaggio ad un sistema ad elezione diretta, ma i comuni capoluogo non sembrano avere fretta di dare attuazione a questa decisione.

Nel caso di Milano il sistema metropolitano è in ogni direzione molto più ampio dei confini amministrativi della Città metropolitana, la quale rischia di non essere un riferimento adeguato per governare efficacemente un sistema, che, come evidenziato dall'OCSE nel 2006 (rapporto *Milan territorial review*), include le polarità urbane appartenenti alle province confinanti. Si pone

inoltre il tema della "città centrale". Una semplice occhiata ad una foto area evidenzia che entro i confini della Città metropolitana esiste una parte centrale conurbata, costituita dal Comune di Milano e da circa 25 comuni di cintura. Questa parte è anche riconosciuta dal PTCP di Milano del 2013 che la denomina Città Centrale; include comuni che vivono in simbiosi con il capoluogo, senza soluzione di continuità nell'edificato, ma anche nei servizi e nei trasporti. Per questa zona si potrebbero definire regole di cooperazione più stringenti, o competenze territoriale rafforzate, motivate dalla simbiosi in cui tutti questi comuni convivono nello stesso organismo urbano. I restanti territori potrebbero invece rientrare in un sistema di *governance*, coordinato o federato.

Non è infatti realistico pensare di ampliare i confini della Città metropolitana fino ad includere un territorio metropolitano che coprirebbe la maggiore parte di quello regionale. Più sensato potrebbe essere affrontare la particolarità del sistema metropolitano milanese attraverso forme di governance innovative, quindi mediante tavoli di lavoro, intese, accordi, supportati da strutture tecniche dedicate, se necessario. Si potrebbero così coordinare le decisioni più importanti, mettendo attorno ad un tavolo allargato, in una sorta di sistema federato, la Città metropolitana e tutti i comuni appartenenti alle polarità urbane esterne che fanno parte del sistema metropolitano, coinvolgendo la Regione nel coordinamento e nel supporto diretto al tavolo. Una tale modalità di lavoro potrebbe essere organizzata già a partire dagli strumenti negoziali esistenti nelle norme, anche se potrebbe essere opportuno prevedere modalità specificamente disegnate da apposita norma nazionale.

Questo approccio non esclude comunque la possibilità di apportare locali modifiche ai confini qualora ne sia constatata una decisa opportunità. Domande come quella presentata da Vigevano di annessione alla Città Metropolitana richiedono una risposta, lo stesso per altre che dovessero emergere lungo la direttrice verso il Sempione e l'Aeroporto di Malpensa, o verso l'area di Saronno. Da valutare anche una più forte relazione con la Brianza.

Da sottolineare peraltro, come emerge dagli studi sviluppati sull'ipotesi di annessione del Comune di Vigevano, che le città medie non sono isolate ma fanno generalmente parte di una polarità urbana inclusiva anche di comuni limitrofi e confinanti. Nel caso specifico la polarità urbana vigevanese è risultata includere i comuni confinanti, compreso Mortara, ed è emerso che per alcuni aspetti importanti si spinge anche oltre il Fiume Ticino, verso la vicina Abbiategrasso, essa stessa polarità di riferimento per molti piccoli comuni del sud est Milanese. Spostare nella Città Metropolitana il solo Comune di Vigevano senza gli altri della polarità creerebbe squilibri territoriali e diseconomie, puntualmente evidenziate negli studi. Nel ragionare sull'assetto del tavolo di *governance* del sistema metropolitano policentrico, o sugli ampliamenti del confine della Città Metropolitana, è quindi opportuno considerare le polarità urbane nelle loro integrità. L'attuale legislazione prevede invece che la domanda di annessione sia singola e possa essere presentata solo dai comuni confinanti direttamente con la Città Metropolitana. Una situazione che apre a processi lunghi e di complessa gestione.

Le soluzioni qui prospettate non sono semplici da perseguire. Tuttavia una scelta è necessaria. I confini della Città metropolitana di Milano sono troppo grandi rispetto alla Città Centrale, ma allo stesso tempo troppo piccoli rispetto al reale sistema metropolitano.

In sintesi i temi più espliciti che riguardano il sistema metropolitano e dovrebbero essere considerati in fase di ridisegno delle aree vaste della Lombardia si traducono nelle seguenti necessità:

1. Verifica dei confini della città metropolitana a seguito delle istanze di annessione pervenute da singoli comuni e dell'opportunità di includere territori più ampi che siano con l'area urbana centrale in stretta connessione fisica e funzionale;
2. Individuazione dei poli urbani esterni alla città metropolitana che sono fondamentali per il funzionamento del sistema metropolitano, partendo ad esempio dai 18 poli individuati dal PTR e dall'analisi degli spostamenti casa-lavoro;
3. Definizione di un sistema di governance, una sorta di sistema federato, che includa le polarità individuate, la città metropolitana, con la guida della Regione.

Una volta verificati i confini operativi della città metropolitana, e create le condizioni per la *governance* del sistema metropolitano, si potrà passare alle Province/Area vasta ottimizzando le relazioni funzionali e puntando ad aggregazioni più consistenti e omogenee di quelle delle province di partenza.

La configurazione ottenuta, o le più configurazioni alternative prese in considerazione, dovranno essere confrontate con quelle di partenza delle 12 province per verificare che possano essere realmente il più omogenee possibile in relazione ai principali indicatori dimensionali, e più efficaci ai fini dello svolgimento dei compiti di coordinamento territoriale e di supporto ai comuni. E' opportuno che l'omogeneità interessi per quanto possibile anche il confronto tra aree vaste e città metropolitana. Ovviamente quest'ultima sarà più pesante in termini di popolazione e indicatori economici. Tuttavia, anche se la Legge Delrio le affida compiti e natura un po' diversi da quelli delle aree vaste, è opportuno evitare un eccessivo squilibrio tra questa e gli altri enti intermedi presenti nella regione, cosa che rischierebbe di creare situazioni di differente capacità operativa tra territori più centrali e più periferici della Lombardia.

A monte del percorso sopra descritto è necessario che la Regione definisca quali ulteriori funzioni e quale ruolo intenda assegnare alle Province/Area vasta, e quale rapporto esse debbano avere con la struttura amministrativa regionale. La legge Delrio non dice molto in tale senso, mentre regola in modo più dettagliato il rapporto tra aree vaste e comuni. In linea generale si dovrà decidere se, al fine di declinare le strategie regionali in indicazioni operative per i comuni, le Province/area vasta debbano essere immaginate:

- come enti dotati di un elevato grado di autonomia, nelle decisioni sul proprio territorio di competenza;
- oppure come articolazione funzionale della struttura tecnico amministrativa della regione.

Come estrema ma anche logica conseguenza riemergerebbe, nel primo caso, l'esigenza di reintrodurre forme di elezione diretta degli organi, eventualmente a seguito del soddisfacimento di alcuni requisiti imprescindibili, in analogia a quanto la Legge Delrio già prevede per le città metropolitane.

Nel secondo caso invece, mantenendo la configurazione di organi ad elezione indiretta prevista dalla Legge Delrio per le province, si devono valorizzare maggiormente le novità introdotte dalla legge per il funzionamento degli organi, ad oggi ancora molto poco utilizzate durante il primo mandato biennale delle nuove province. Come si osservava, sindaci e consiglieri sono rappresentanti istituzionali dei territori locali dove sono stati eletti, più che di una determinata parte politica. Gli organi del nuovo ente intermedio dovrebbe funzionare sulla base di alleanze territoriali piuttosto che su tradizionali logiche di contrapposizione tra maggioranza e minoranza politiche.

3.5 Le Zone omogenee

Le zone omogenee possono costituire lo snodo, il punto d'incontro tra la declinazione dall'alto delle strategie regionali e sovracomunali, e l'aggregazione e ottimizzazione intercomunale di servizi locali e funzioni di prossimità.[84] Avrebbero inoltre il potenziale di riconoscere e valorizzare le attuali relazioni territoriali tra le città medie ed i territori di riferimento.

Le zone omogenee sono previste dalla Riforma Delrio e possono costituire il riferimento primo, organizzativo e non istituzionale, dove i comuni si aggregano per discutere e decidere sugli aspetti di rilevanza intercomunale[85], e per sviluppare economie di scala al fine di fornire servizi migliori a costi più contenuti. In prospettiva possono anche essere riferimento per ragionamenti che portino all'associazione, unione, o fusione di comuni. E' significativo in tale senso quanto affermato nel documento di ANCI e UPL di aprile 2016[86]: "La Zona omogenea, pur non essendo un livello istituzionale, ma una mera articolazione organizzativa dei Comuni, necessita di una identità permanente, che in prospettiva potrebbe peraltro agevolare, superando se stessa, l'aggregazione istituzionale dei Comuni con fusioni ed unioni in grado di attivare una governance efficace di territori omogenei e identificati". E' significativo anche questo successivo passaggio tratto sempre dallo stesso documento: "Con riferimento alla dimensione economica l'idea di fondo è che la Zona omogenea costituisca una forma organizzativa e network (o rete) che sia in grado di creare collaborazioni stabili nel tempo, fino a condensarsi ed istituzionalizzarsi, ovvero

[84] Per gli elementi normativi relativi alle Zone omogenee si rinvia all'Allegato normativo

[85] Esiste una differenza tra i concetti intercomunale e sovracomunale che è necessario avere bene chiara. L'intercomunale si riferisce alle funzioni di livello comunale che alcuni comuni possono decidere di svolgere in modo associato, per economia di scala e per migliorare il servizio offerto. Le province possono collaborare allo svolgimento di servizi intercomunali se delegate dai comuni, ma titolarità e responsabilità del servizio rimangono comunque al livello comunale. Il sovracomunale si riferisce alle funzioni di area vasta, che per essere attuate necessitano di una visione più ampia, che possa prescindere dai confini comunali e che sia sufficientemente autonoma dagli interessi locali. I comuni che in forma associata sviluppano il proprio piano di governo del territorio si possono occupare di aspetti intercomunali, ma non di aspetti sovracomunali. A meno che nel percorso di formazione, e di approvazione, del piano associato, non venga coinvolto in modo diretto un ente competente sui temi di area vasta.

[86] ANCI, UPI, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano, 26 aprile 2016, in http://temi.provincia.milano.it/upl/documentazione/.

creare condizioni di autonomia (non dipendere da terze economie), durabilità ed economicità (creare valore per i cittadini)".

Ai fini del governo del territorio è tuttavia opportuno non complicare ulteriormente un sistema territoriale come quello Lombardo che è già molto complesso, e "… uniformare per quanto possibile gli ambiti di competenza territoriale che si riferiscono a specifiche tipologie di istituzioni …", come evidenzia il documento di ANCI-UPL citato. Lo stesso documento suggerisce, per garantirne un consolidamento nel tempo, che già negli statuti degli enti il riferimento unitario sia fatto coincidere con le zone omogenee, intese come articolazioni decentrate di comuni in stretta relazione con gli organi provinciali. Questo non significa che non debbano esistere ripartizioni diverse in ambiti territoriali ottimali, rispondenti alle caratteristiche specifiche di alcuni temi. Tra le funzioni che richiedono un coordinamento tra comuni quella di governo del territorio presenta i contenuti più strategici, frutto di decisioni dove la componente politica è predominante. Lo sviluppo di un piano associato tra più comuni richiede la definizione di uno scenario condiviso tra sindaci sul futuro delle proprie comunità. L'articolazione delle zone omogenee potrebbe avere come riferimento prioritario gli ambiti ottimali per la pianificazione del territorio, la funzione più interdisciplinare e più prossima a coprire i contenuti plurimi del governo del territorio.

Le zone omogenee, per avere successo e continuità nel tempo, non devono corrispondere a organismi rigidi, come nel passato lo sono stato i comprensori, e i perimetri non devono essere assimilati a confini amministrativi. Devono invece avere una forma organizzativa flessibile, che sia riferimento aggregativo ma allo stesso tempo possa essere modificata nel tempo per adattarsi alle dinamiche di evoluzione del territorio.

Guardando alle esperienze in Lombardia degli anni scorsi, un interessante esempio sono i tavoli di area vasta che Province e relative Conferenze dei Comuni avevano istituito per discutere i contenuti dei PTCP e per governarne l'attuazione. Tali tavoli si sono occupati di aspetti locali intercomunali e di temi di area vasta sovracomunale, e dove hanno avuto successo sono stati caratterizzati da due requisiti riassumibili nei termini di volontarietà e flessibilità. Per volontarietà si intende che il singolo comune si deve sentire appartenente alla zona omogenea, sulla base di una libera scelta di adesione dal basso, evitando quindi soluzioni studiate a tavolino e calate dall'alto. Per flessibilità si intende quanto sopra descritto, la possibilità di modificare la configurazione nel tempo, e anche di adottare geometrie variabili a seconda delle esigenze del tema o del progetto in discussione. L'esperienza dei tavoli dei PTCP sembra adattarsi bene a quanto scritto nel documento di ANCI-UPL: "La definizione delle zone omogenee necessita in primo luogo del consenso degli attori interessati, che tenga conto delle dinamiche relazionali e di leadership presenti nei territori". Si deve dunque partire "… dalla volontà dei singoli enti tenendo conto delle relazioni già in essere, che riassumono pratiche amministrative almeno in parte condivise ma spesso anche territori sostanzialmente omogenei dal punto di vista culturale e socio economico …". In definitiva, l'articolazione in zone omogenee non dipende tanto dalla quantificazione di più o meno idonei parametri, ma è frutto di un processo da guidare con accortezza.

Spesso l'avvio di tali processi è complesso, e richiede un grande dispendio di energie per vincere inerzie e posizioni consolidate. Governare il processo significa prima di tutto creare le condizioni per favorire l'avvio. Conta a tale fine mappare le situazioni preesistenti di collaborazione tra comuni, su temi territoriali ma anche di gestione di servizi. Dove alcuni comuni hanno già da tempo una tradizione di collaborazione si è creato un linguaggio comune, e modalità di collaborazione che certamente abbreviano il periodo di rodaggio. E' anche importante individuare comuni o altri enti, o anche figure istituzionali, che per la loro dimensione o il carisma svolgono un ruolo aggregatore a livello locale intercomunale, nelle unioni, negli enti parco, nelle comunità montane, o altre forme aggregative. Questi soggetti, riconosciuti a livello locale, possono essere i nodi da cui partire per costruire una rete di relazioni interistituzionali da cui in modo naturale derivino processi collaborativi sempre più ampi. Ci vuole tempo per sviluppare processi di questo tipo, ma solo zone omogenee così costruite avranno la solidità necessaria per costituire riferimento unitario per il sistema delle autonomie locali, e per svolgere il delicato e centrale ruolo di snodo tra le strategie regionali e di area vasta e le esigenze di coordinamento intercomunale per la gestione ottimale dei servizi di prossimità.

3.6 Un segnale di attenzione : rischi della perdita di presidio dell'area vasta

Il governo dei temi di area vasta richiede autonomia rispetto agli interessi locali, come condizione preliminare imprescindibile per una visione di ampio respiro, che sia in grado di andare oltre i confini amministrativi comunali. Richiede anche autorevolezza nel guidare i tavoli di confronto inter istituzionale, considerato che i poteri conformativi nell'urbanistica sono affidati al livello comunale e quelli normativi alla regione, mentre da sempre, fin dalla ex-Legge 142/1990, il ruolo di coordinamento affidato alla provincia e al suo piano territoriale è stato inteso come di servizio al livello comunale, da esercitare sulla base di un'autorevolezza da conquistare sul campo, per la validità dei servizi resi, più che su un'autorità data dalle norme.

Condizioni, l'autonomia e l'autorevolezza, che potevano con maggiore naturalezza trovare fondamento nell'elezione diretta di presidente e consiglieri, ma che è molto più complesso creare ora che gli enti intermedi sono direttamente governati da amministratori comunali. In questa situazione oggettivamente difficile le province, ente di mezzo tra livelli regionale e comunale e tra competenze settoriali e territoriali, hanno nei loro piani sviluppato un compito nuovo, forse originariamente neppure previsto dalla legge. Un ruolo per così dire di "mettere in contatto" le diverse componenti e i diversi attori che agiscono sul territorio, alla ricerca di una visione organica, per fare fronte alla crescente frammentazione delle competenze e dei centri decisionali e all'incremento esponenziale delle questioni di area vasta in parte dovuto ad una sempre più diffusa urbanizzazione. Con il tempo il lavoro di "mettere in contatto" ha finito per sensibilizzare i sindaci sui temi territoriali di area vasta e fatto loro comprendere che poteva essere utile avere un ambito di confronto su tali temi. I percorsi di formazione dei PTCP sono diventati primi

esperimenti spontanei di tavoli di *governance* territoriale, e i piani stessi hanno cominciato a trasformarsi e assumere una valenza più strategica, popolandosi di disposizioni di indirizzo, obiettivi e progetti discussi ai tavoli. Il risultato è stato tanto più efficace quanto maggiore è stata la presenza della provincia con il proprio ruolo di coordinamento. Un ruolo che è andato acquisendo nel tempo autorevolezza attraverso la guida dei tavoli di confronto negoziale, promuovendoli, mediando tra le diverse posizioni, sollecitando i sindaci ad assumere decisioni, e se necessario proponendo soluzioni, ed infine in ultima istanza, quando non si poteva fare altrimenti, assumendo decisioni, nell'interesse del complesso della comunità di area vasta, della quale gli organi eletti a suffragio universale erano espressione diretta.

La pianificazione provinciale è ancora molto importante, probabilmente centrale, per il governo dell'area vasta, ma dopo la riforma non è più riferimento unico per il coordinamento del territorio. La governance multilivello deve ora fondarsi su più strumenti di pianificazione territoriale, da ottimizzare e integrare perché lavorino a sistema. Oltre al PTCP sono coinvolti il piano territoriale regionale, i piani associati comunali, alcuni piani di settore e dei parchi. Sono tutti strumenti che dovranno essere ripensati, nell'impostazione e nei contenuti, e un lavoro in particolare sarà necessario per i piani associati dei comuni, dei quali esistono ancora poche esperienze e molto parziali.

La Costituzione e le leggi nazionali hanno sempre assegnato alla pianificazione comunale, per sua natura conformativa degli usi del suolo, una posizione centrale nel governo del territorio. La riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 ha confermato e rafforzato il concetto, e le leggi regionali sul governo del territorio che ne sono seguite si sono preoccupate di proteggere tale centralità rispetto ad ipotetiche invasioni di campo da parte delle province. Dopo la Riforma Delrio questa preoccupazione dovrebbe essere superata: il fatto che gli amministratori comunali siano anche dentro gli organi della provincia porta, in concreto, ad un controllo del livello comunale sia sulle funzioni di prossimità che di area vasta.

Si noti che si parla di un controllo, non di un'attribuzione delle funzioni di area vasta al livello comunale. Si deve sempre avere bene chiaro che i ruoli istituzionali esercitati sono distinti, ed esercitati in diverse sedi (i palazzi del comune e della provincia), anche se le persone fisiche coincidono.

Liberati da questa preoccupazione, nonché dal relativo condizionamento, si potrebbe finalmente cercare una soluzione al governo dei temi di area vasta che sia basata sulla reale dimensione dei problemi. Adeguatezza e sussidiarietà, che sono principi sempre presenti nella Costituzione, richiedono che i problemi siano affrontati in scala il più vicino possibile alla dimensione in cui i problemi stessi si presentano. In generale, al grado più vicino al cittadino, quando il problema può essere risolto dal comune. Ma quando la struttura tecnico amministrativa è piccola, non adeguata, o comunque il problema coinvolga più comuni, essendo di fronte ad un tema di area vasta, non può che essere affrontato alla scala e con gli strumenti dell'area vasta. Se poi gli aspetti territoriali che richiedono un approccio di area vasta prevalgono rispetto a quelli locali, tendenza che è in atto da tempo soprattutto nelle aree più urbanizzate, allora ci si può domandare se non sia arrivato il momento di assegnare alla pianificazione territoriale di area vasta

priorità rispetto a quella comunale, lasciando a quest'ultima il compito di dettagliare le soluzioni assunte presso il livello di area vasta ovvero quello di affrontare quei temi che richiedono una conoscenza diretta e aggiornata della situazione locale. Sarebbe un cambiamento radicale del punto di vista, che per essere attuato non potrebbe essere lasciato a generali poteri di indirizzo o coordinamento, o comunque non potrebbe essere lasciato solo a questi; al contrario, richiederebbe una ripartizione tra pianificazione comunale e di area vasta di quei poteri conformativi sugli usi del territorio che le norme fino ad oggi hanno riservato in via quasi esclusiva al livello comunale. Quando il problema è di area vasta potrebbe avere senso, in una logica di semplificazione e linearità, risolverlo nella pianificazione di area vasta, fatta salva la flessibilità necessaria per piccoli adeguamenti nel passaggio alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

Con la scomparsa degli amministratori eletti a suffragio universale, rappresentativi in modo diretto del complesso della comunità provinciale, la provincia, o città metropolitana, diventa, ora ancora più di prima, luogo deputato all'incontro e dialogo tra i comuni, quasi una sorta di estensione istituzionale del municipio. Il cittadino quando vota gli amministratori comunali del proprio comune, esprime con lo stesso voto una delega alla rappresentazione del proprio territorio negli organi dell'ente intermedio. Sindaci e amministratori comunali che siedono negli organi dell'ente intermedio rappresentano il proprio territorio comunale, non rappresentano una parte politica. In questa nuova situazione la contrapposizione politica tra maggioranza e minoranza, che prima determinava i lavori del consiglio, non ha più senso, appartiene a un'impostazione ormai superata dalla nuova legge. Oggi all'interno degli organi si confrontano i diversi territori dell'area vasta, anche attraverso alleanze territoriali, che competono ma che devono allo stesso tempo anche contemperarsi alla ricerca di un equilibrio fattivo. Nei nuovi organi dell'ente intermedio, in assenza di politici eletti a suffragio universale, sono i comuni più grandi, e prima di tutti il capoluogo, ad avere la responsabilità di prendere l'iniziativa e guidare la tutela e la promozione del territorio.

Pur con queste premesse, si deve lanciare una richiesta di attenzione. Finora sono stati pochi gli accenni nel racconto pubblico sui costi territoriali che possono derivare da un insufficiente presidio degli aspetti di area vasta. Forse perché non sono semplici da quantificare e neppure da comunicare. Hanno tuttavia relazione con una minore efficienza del sistema delle infrastrutture, con una caduta di qualità dell'ambiente, una disordinata localizzazione delle funzioni, e in generale comportano una minore attrattività e capacità competitiva dei sistemi locali e più in generale del sistema Paese.

L'organizzazione del territorio è nel nostro Paese, forse più che in altri, policentrica, e per essere efficace richiede che tutte le sue componenti, nessuna esclusa, interagiscano in modo organico. Le città metropolitane presidiano la scena internazionale e hanno un importante effetto di traino, propulsivo e organizzativo, sul territorio. Per funzionare devono tuttavia potere interagire con un retroterra fatto di comuni capoluogo e di media grandezza, di piccole realtà locali, di bacino e di vallata, dove hanno sede distretti specializzati in grado di eccellere e concorrere a livello mondiale. In questi ambiti sono presenti patrimoni e risorse talvolta trascurate dalla programmazione nazionale e regionale. Per farle emergere, e per rafforzare l'organizzazione

policentrica, serve cooperazione tra le istituzioni, serve soprattutto il mantenimento di condizioni di equilibrio tra i diversi territori, per contemperare gli apporti che possono venire al sistema sia dalle città medio grandi che dalle più piccole realtà periferiche, evitando fenomeni di eccessiva congestione nelle aree urbane o di desertificazione e spopolamento nelle aree montane e periferiche.

Il governo del territorio e i suoi strumenti di pianificazione non possono certo risolvere la crisi economica, ma possono contribuire in modo determinante a creare le condizioni organizzative (relative ad aspetti insediativi, infrastrutturali e ambientali) che sono necessarie per attrarre attività produttive, e per consolidare quelle presenti ed evitare che si trasferiscano all'estero.

Da alcuni anni è ormai evidente che per mantenere l'organizzazione policentrica del territorio e i benefici che ne derivano si devono anche creare le condizioni istituzionali idonee a fare crescere forme di copianificazione tra le istituzioni competenti ai diversi livelli. Una necessità ancora più viva oggi che, specie nelle regioni più grandi, con la Riforma Delrio è venuta meno la rappresentanza politica diretta delle comunità di area vasta.

Negli ultimi anni gli aspetti di area vasta sono diventati sempre più pervasivi, quando non addirittura predominanti, con la diffusione insediativa e la crescita dei fenomeni conurbativi. Oggi il territorio fisico, che è comunque unico e che richiede una strategia unitaria per essere governato, viene regolato mediante il concorso di più territori amministrativi, i quali devono cooperare per concordare una strategia unitaria, la quale ultima per essere attuata necessita la messa a sistema di tutti i piani dei territori amministrativi interessati.

Non è solo da auspicare ma da perseguire un dibattito sul riordino istituzionale e sul ruolo dell'Ente intermedio capace di precisare le criticità derivanti da perdita di presidio dei fenomeni di area vasta. Con proposte che declinino la miglior *governance* ora possibile per questo livello, con le province date e il ruolo regionale dato. Che si tratti di governance per progetti, per temi o per funzioni, tramite accordi convenzionali o simili, si devono creare le condizioni effettive per relazioni e convergenze tra organi dell'ente intermedio, sindaci, zone omogenee.

4. PROFILI ISTITUZIONALI E FUNZIONALI DELL'AREA VASTA TRA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E PIANIFICAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI

La dimensione territoriale dell'Area vasta deve essere adeguatamente presidiata da strumenti o istituti – per lo più di natura giuridica – che ne garantiscano il governo coordinato, efficiente e funzionale. Muovendo da tale premessa, dunque, assume rilevanza decisiva il riferimento alle modalità di *governance* applicabili al modello finora descritto. Nel proporre alcune plausibili declinazioni del tema, occorre incentrare buona parte dell'attenzione proprio sulla dimensione funzionale delle attività esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nell'amministrazione infra-regionale, ponendo l'accento sulla correlazione esistente tra attività amministrativa, funzioni e complessità territoriale del contesto lombardo. Nel procedere secondo tali direttive, in definitiva, riesce certamente utile muovere da una speculazione in ordine ai rapporti intercorrenti tra organi dell'Ente intermedio, per estendere l'analisi verso il rapporto tra funzioni esercitate in concreto e soggetti funzionali operanti nell'Area vasta, anche al fine di prefigurare possibili forme di interconnessione operativa, ispirate ad esigenze di raccordo tecnico, finalizzate a garantire la migliore integrazione possibile tra i livelli amministrativi intermedi.

4.1 La *governance* degli Enti di Area vasta

Si possono evidenziare possibili forme di *governance*, prendendo a base le disposizioni contenute nei commi 54 e seguenti della Legge 7 aprile 2014, n. 56, riferite alle Province di seconda generazione. Tali disposizioni contemplano una tripartizione di organi prospetticamente utilizzabili per tratteggiare la *governance* degli Enti di Area Vasta. Si potrebbe ipotizzare che la tripartizione, costituita dall'Assemblea dei Sindaci, dal Consiglio di Area vasta e dal Presidente della stessa, sia utilizzabile anche per delineare l'impianto organico di quegli Enti[87].

Assumendo questa impostazione, si possono ipotizzare la composizione, i modi di elezione di secondo grado e le competenze dell'Assemblea dei Sindaci dei Comuni ricompresi nell'Area vasta, la composizione ed i modi di investitura, nonché le competenze del Consiglio di Area e la nomina e le attribuzioni del Presidente dell'Area vasta, il cui mandato dovrebbe durare per quattro anni solari.

Prendendo le mosse dall'Assemblea dei Sindaci, è possibile ipotizzarne i profili, facendo riserva delle disposizioni statutarie dei singoli Enti di Area vasta.

[87] Cfr. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. Legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2015; R. NOBILE, *Assegnazione delle competenze residuali e possibile reviviscenza delle giunte: due problemi posti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56*, in *Lexitalia*, settembre 2014.

Per quanto concerne l'Assemblea dei Sindaci, essa dovrebbe esser composta da tutti i Sindaci in carica dei Comuni ricompresi nel territorio circoscrizionale, secondo la zonizzazione definita da Regione Lombardia, dell'Area Vasta.

Le attribuzioni dell'Assemblea potrebbero esser ipotizzate in quelle di indirizzo politico-amministrativo, di proposta, di consultazione da parte degli altri organi dell'Ente, secondo le disposizioni dello Statuto dell'Ente stesso, ed in quelle della formulazione di un parere sugli schemi di bilancio e sulla bozza di Statuto.

Per quanto concerne il Consiglio di Area, si potrebbero assumere le indicazioni rinvenibili nella cosiddetta "Legge Delrio". In tal senso, si può ipotizzare che gli elettori del Consiglio siano i Sindaci ed i Consiglieri comunali dei Municipi ricompresi nell'Area vasta e che il Consiglio sia composto da un numero di Consiglieri, in rappresentanza rispettivamente dei Comuni con popolazione superiore a 700.000 abitanti, di quelli con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti e di quelli con popolazione inferiore a 300.000 abitanti. Ovviamente le rappresentanze in Consiglio dei Comuni ben possono esser adattate alla realtà lombarda, con norme regionali, in funzione dell'alta presenza di piccoli Municipi e sarebbe opportuno diminuire il novero dei Consiglieri, previsto dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, per le Province, al fine di evitare la pletoricità dell'organo di governo dell'Area vasta.

L'elezione dovrebbe avvenire sulla base di liste, composte da un numero di candidati pari od inferiore della metà dei Consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. I voti sono ponderati in relazione a quanto indicato in una tabella annessa allo Statuto, sulla scorta di quanto previsto dal comma 33 dell'articolo unico della Legge 7 aprile 2014, n. 56, e le modalità di elezione possono esser riprese dalle disposizioni contenute nei commi da 73 a 78 dell'articolo unico della medesima "Legge Delrio".

Per quanto attiene alle attribuzioni del Consiglio, si può ipotizzare che le stesse riguardino le seguenti materie, in una logica di snellimento dell'assunzione delle deliberazioni.

Esse potrebbero esser così ipotizzate[88]:

1) Statuto e sue modifiche, previo parere dell'Assemblea dei Sindaci;
2) piani e programmi;
3) atti a contenuto generale, quali i regolamenti;
4) provvedimenti di carattere generale concernenti la gestione dell'organizzazione e del personale;
5) atti di straordinaria amministrazione, relativi alla gestione patrimoniale;
6) il bilancio, previo parere dell'Assemblea dei Sindaci;
7) l'attuazione delle funzioni delegate od attribuite dallo Stato o dalle Regioni, relative ad atti generali;
8) l'assunzione di mutui, nei limiti della normazione in materia;

[88] Per un'analitica indicazione delle attribuzioni degli organi che operano nell'ambito della governance dei possibili nuovi Enti di Area vasta, cfr. lo *Schema normativo*, allegato al presente policy paper, in particolare artt. 4-10.

9) la definizione territoriale delle Zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni e la creazione di organismi di coordinamento con l'Area vasta, tenuto conto, in particolare, della previsione del comma 4 dell'art. 40, relativo alle aree montane.

Per quel che riguarda il Presidente dell'Area vasta, questi è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni dell'Area, tra i Sindaci dei Comuni stessi il cui mandato scada almeno dopo il mandato del Presidente.

Poiché, però, i Sindaci tenderanno, specie nell'esercizio delle funzioni programmatorie, a curare prevalentemente gli interessi dei loro Municipi piuttosto che quelli dell'Area vasta, sarebbe opportuno dare alla Presidenza una connotazione di terzietà rispetto agli interessi comunali, individuando la figura del Presidente in un esperto dotato di esperienze professionali ed amministrative. Ovviamente, in questa seconda ipotesi, sarebbe ragionevole prevedere una limitata indennità di carica.

L'elezione dovrebbe avvenire sulla base di candidature, sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto, accompagnate da un preciso programma. Per quanto riguarda le modalità di elezione, potrebbe farsi riferimento, in via analogica, alle disposizioni di cui ai commi da 61 a 64 e – nell'ipotesi che sia un Sindaco a ricoprire la carica presidenziale – a 65 della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il Presidente dell'Area vasta può nominare, informandone il Consiglio, un Vice Presidente, scelto tra i componenti del Consiglio, per esercitare funzioni vicarie in caso di assenza od impedimento del Presidente stesso, facendo fede la firma del Vice Presidente dell'impedimento del Presidente.

Lo stesso Presidente può assegnare, sotto la sua responsabilità e vigilanza, deleghe operative a Consiglieri, rispettando il principio di collegialità, secondo quanto previsto statutariamente; in questo caso la firma del Consigliere delegato sostituisce, a tutti gli effetti, quella del Presidente.

Per quanto concerne le attribuzioni del Presidente esse potrebbero esser così identificate:

1) legale rappresentanza dell'Ente di Area vasta;
2) promozione e resistenza in giudizi civili, penali ed amministrativi dell'Ente, con facoltà di nomina dei legali;
3) presidenza dell'Assemblea dei Sindaci e del Consiglio di Area vasta;
4) assunzione di tutti i provvedimenti amministrativi in attuazione di leggi, regolamenti, piani e programmi e deliberazioni degli organi, non riservati ad altri organi dell'Ente;
5) assunzione degli atti concernenti il personale ed il patrimonio dell'Ente;
6) assunzione dei provvedimenti contingibili ed urgenti.

Ovviamente trattandosi di organi di secondo grado, nel caso di decadenza dalle cariche di Sindaco o di Consigliere comunale, si può ipotizzare che ai cessati subentrino rispettivamente, nell'Assemblea dei Sindaci, i nuovi Sindaci e nel Consiglio i primi non eletti di ciascuna lista.

Un cenno merita, altresì, l'organizzazione dell'Ente che dovrebbe vedere, al vertice, un Direttore Generale a contratto, scelto dal Presidente tra persone dotate di capacità manageriali ed

amministrative, e l'impianto organizzativo dell'Ente per dipartimenti tematici, secondo le previsioni statutarie.

Il personale dell'Ente, proveniente, prevalentemente, dagli organi delle soppresse Province o comandato o distaccato dai Comuni dell'Area, dovrebbe godere del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti degli Enti locali. Nella logica del contenimento della spesa pubblica, gli organici dell'Ente dovrebbero esser contenuti al massimo, ad esempio, se costituiti prevalentemente dal personale già in servizio.

4.2 Le funzioni ed i servizi di prossimità

Nel quadro delle funzioni dell'Area vasta richiamate al paragrafo 2.1. e dell'assetto di *governance* prospettato in considerazione di una più ampia prospettiva di riordino del sistema[89] delle autonomie locali si pone l'esigenza di definire l'insieme delle funzioni da esercitarsi a livello comunale. E ciò anche in considerazione del possibile assetto a geometria variabile che potrebbe (*melius* dovrebbe) assumere la riorganizzazione dell'Area vasta.

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, nella parte in cui individua le funzioni fondamentali della Provincia, dopo oltre un decennio trascorso a dibattere sulla dimensione attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. definisce un elenco di funzioni, intestate all'Ente intermedio come da ultimo confermato anche dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 50/2015[90].

Come osservato[91], peraltro, il legislatore statale ha optato per la sola determinazione delle funzioni fondamentali astenendosi dal disciplinarne l'esercizio, precisando, all'art.1, comma 87, che le funzioni fondamentali sono "*esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto della Costituzione*". Per sottrazione, dunque, il novero delle funzioni disciplinate dalla legge regionale corrisponderà al riparto secondo gli elenchi di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

Tale previsione assume un duplice valore ermeneutico, nel quadro che qui interessa, e ciò in considerazione del fatto che il legislatore regionale da una parte avrà ampi margini per stabilire le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e non nelle materie di competenza concorrente e residuale; dall'altra, quale unico limite al riordino delle funzioni residue quello proprio dell'Area vasta, e cioè unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi Enti.

Da una sommaria analisi delle funzioni fondamentali della Provincia, *ut supra* richiamate, si evince un disegno volto a consolidare l'esistenza di un Ente intermedio intestatario di funzioni

[89] F. PIZZETTI, *Una grande riforma di sistema. Scheda di lettura e riflessioni su Città Metropolitane, Province, Unioni di Comuni: le linee principali del ddl Delrio*, 24 gennaio 2014, in *www.astrid-online.it.*

[90] D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.

[91] D. SERVETTI, *ibidem*.

che non si limitano al mero indirizzo e coordinamento. Il profilo funzionale delle Province, che spazia dalla programmazione, alla regolazione di attività pubbliche e private e alla gestione di attività amministrative e di servizi, esprime il riconoscimento della necessità di definire un livello intermedio che eserciti funzioni sovracomunali e sub-regionali. Ciò tuttavia non preclude la possibilità di disegnare un assetto delle funzioni che tenga conto di geometrie variabili, anche fortemente differenziate in ragione della dimensione dei Comuni insistenti nel territorio di riferimento. In altre parole significa che non tutte le funzioni di area vasta devono essere necessariamente intestate ad uno stesso Ente (i.e. la Provincia)[92].

L'essenziale elencazione delle funzioni fondamentali contenuta nel comma 85 lascia dunque ampi margini di manovra alla Regione – anche in conseguenza dell'accordo stipulato in Conferenza unificata nella seduta dell'11 settembre 2014 riguardo alla ricognizione delle funzioni non fondamentali, che ha sostanzialmente modificato l'iter attuativo della Legge 7 aprile 2014, n. 56 – nel ridisegnare su scala territoriale il sistema delle autonomie.

Lo scenario che si prospetta in attuazione del comma 89 dell'art. 1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, è composito e prelude, almeno sotto il profilo dogmatico, un riordino complessivo delle funzioni su base territoriale, investendo tutti i livelli di governo coinvolti e così le Regioni, le Province, i Comuni e le loro forme di aggregazione (i.e. esercizio associato delle funzioni).

Quanto alle funzioni diverse da quelle fondamentali lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze (i.e. quelle di cui all'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost.) provvedono ad attribuire le funzioni secondo quanto stabilito dall'art. 118 Cost., con un esplicito richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e con l'obiettivo di perseguire un elenco di finalità (*melius* criteri direttivi):

- individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni;
- sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convezioni.

In questo contesto, il legislatore individua nell'esercizio in forma associata delle funzioni uno snodo essenziale del riordino che coinvolge direttamente anche le autonomie funzionali, specie, si presuppone per quel che riguarda i servizi e le funzioni di rilevanza economica.

Ne discende un quadro che, come sopra accennato, non si limita evidentemente a disegnare un processo di riordino riconducibile ad una attrazione delle funzioni non fondamentali verso l'alto ovvero verso il basso, ripercorrendo sostanzialmente il processo di attuazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59, e del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Più che finalità, dunque, sono veri e

[92] In tal senso si esprime anche R. BIN, *Il nodo delle province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 899 ss.; *contra* cfr. L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *ISSiRFA*, www.issirfa.cnr.it, luglio 2013.

propri criteri direttivi capaci di orientare il processo di riordino del sistema delle autonomie, che vedono nella Regione lo snodo essenziale.

In altri termini, come è stato osservato, i criteri direttivi richiamati evocano l'approssimarsi di una stagione di protagonismo regionale che prelude ad una organizzazione delle funzioni non fondamentali passibile di un elevato grado di differenziazione.

Ma v'è di più, se si considera la promozione di forme di cooperazione attraverso l'avvalimento e le deleghe di esercizio di funzioni che prefigurano una dimensione proteiforme delle collaborazioni sia ascendente che discendente e paritaria legittimando anche una eventuale cooperazione interprovinciale[93]. Più che a disegnare un ruolo recessivo della Provincia, dunque, le previsioni contenute nei commi 88, 89 e 90 mirano ad una complessiva ridefinizione delle funzioni e pongono le basi, anche attraverso gli istituti della delega e dell'avvalimento che per natura scindono la titolarità dall'esercizio, per una ridistribuzione delle funzioni sia comunali che regionali.

Tale ricostruzione, da ultimo, trova conferma nell'Accordo raggiunto in conferenza unificata il 14 settembre 2014 e, segnatamente, nell'inciso "*secondo le rispettive competenze*" nell'interpretazione per cui la competenza ad attribuire le funzioni provinciali non fondamentali di potestà concorrente è delle Regioni, fuoriuscendo dunque dai limiti posti dalla legislazione statale nella definizione dei principi fondamentali della materia.

L'accordo prevede altresì, al punto 8 lett. a) e b), che una funzione non confermata a livello provinciale, né riassorbita dall'amministrazione regionale né, infine, delegata a livello comunale – con indicazione obbligatoria, nel caso di esercizio associato, degli ambiti e delle soglie demografiche ottimali – possa venire soppressa ovvero "riclassificata" nell'ambito dei processi di semplificazione, di ricorso alle nuove tecnologie e del ricorso alle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art.118, comma 4, Cost.

In conclusione, sembra corretto ritenere che l'accordo abbia rafforzato il ruolo regionale in ordine alla riorganizzazione delle funzioni provinciali, fondamentali e non, e aperto la strada per un complessivo ripensamento delle funzioni locali, investendo nel processo di riordino direttamente i Comuni e le loro forme di esercizio in forma associata delle funzioni a regia regionale, in convenzione ovvero attraverso l'Unione di Comuni.

Se si condividono le conclusioni rassegnate, l'occasione di rideterminare i contenuti della Provincia offre l'opportunità per ripensare in termini innovativi il complesso riordino delle funzioni comunali.

E invero, sottratte le funzioni fondamentali individuate con legge dello Stato, pur nei limiti della loro elencazione, sia esso l'elenco della Legge 5 maggio 2009, n. 42, ovvero quelle richiamate in successivi provvedimenti, la Regione ha ampi spazi per determinare le forme di esercizio delle funzioni di prossimità, financo prevedendo la facoltà per i Comuni singoli o associati di richiedere l'attribuzione delle funzioni oggetto del riordino.

[93] Così, puntualmente, D. SERVETTI, *ibidem*.

Tale possibilità, coerente con l'impianto del legislatore della cosiddetta "Legge Delrio", inaugurerebbe una nuova stagione di protagonismo del municipalismo "differenziato" che, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, promuova la responsabilità da parte degli Enti più vicini ai cittadini con significativi impatti in ordine alle scelte organizzative per l'esercizio delle funzioni.

In altri termini, piuttosto che insistere con obblighi e sanzioni, che dopo oltre un ventennio non hanno prodotto alcun sensibile miglioramento dell'amministrazione, la strada del riordino prelude a nuove forme di protagonismo locale in relazione alla effettiva capacità politica e gestionale dei Comuni di individuare forme organizzative per l'esercizio delle funzioni capaci di promuovere le specificità del contesto sociale, economico e territoriale esistente.

Quanto alle funzioni di prossimità intestate al livello comunale e al loro esercizio, il livello ottimale di programmazione, indirizzo e coordinamento sarà la Zona omogenea individuata dalla Provincia, prevedendo che il loro esercizio avvenga in forma associata attraverso la convenzione ovvero l'Unione di Comuni, a cui possono essere demandate tutte le ulteriori funzioni oggetto del riordino e richieste alla Regione.

L'elenco delle funzioni di prossimità suggerisce, di per sé, il ricorso al loro esercizio in forma associata in considerazione dell'individuazione del livello ottimale, sia sotto il profilo demografico che territoriale:

a) organizzazione dell'amministrazione,
b) gestione finanziaria contabile e di controllo,
c) piani di governo del territorio,
d) formazione dei Piani di zona,
e) polizia locale urbana e rurale,
f) gestione del personale,
g) servizi di cui non sia economicamente conveniente la gestione da parte del singolo Comune,
h) Piani delle opere pubbliche locali,
i) Diritto allo studio ed i servizi inerenti l'istruzione, quali il trasporto alunni e simili,
j) Protezione civile,
k) Catasto,
l) Servizi informatici e loro sicurezza,

tanto più se i Comuni, sulla base della legge regionale, possono intestarsi funzioni ulteriori già oggetto del riordino.

Secondo questa direttrice, l'attuazione "regionalizzata" della "Legge Delrio" potrebbe contribuire a ridefinire i rapporti anche tra la Regione e i Comuni intestatari del controllo politico nei nuovi Enti intermedi, favorendo reciproche elicitazioni anche in ordine all'esercizio delle funzioni.

Un disegno che potrebbe – attraverso soluzioni di forte discontinuità con le scelte fino ad ora fatte – valorizzare il ruolo di governo della Regione, con l'eventuale chiamata in sussidiarietà

sulla Provincia, favorire l'esercizio associato delle funzioni a livello comunale nell'ambito di indirizzi comuni stabiliti nell'ambito della Zona omogenea e parimenti riconoscere il ruolo delle città, potenzialmente candidate ad intestarsi funzioni aggiuntive, oggi provinciali.

In questo contesto, il vero nodo gordiano del riordino locale è rappresentato dal personale delle attuali Province, dettaglio quest'ultimo fortemente condizionante e in qualche misura giustificazione del timido approccio regionale al riordino.

E invero la correlazione tra risorse e funzioni comporta un duplice impegno, in quanto al riordino delle seconde deve necessariamente corrispondere un ripensamento complessivo delle prime. Su questo punto, nonostante le prime mosse in questa direzione, specie con riguardo al personale, il vero snodo non sta tanto nella numerosità dei dipendenti provinciali che finiranno (o sono finiti) nei ruoli regionali e comunali, quanto piuttosto nella effettiva capacità della Regione e dei Comuni di riorganizzare complessivamente funzioni e servizi che vedeva impegnato il personale delle Province.

La "regionalizzazione" del riordino delle funzioni anima il contenuto strategico del progetto, consente di rafforzare il ruolo della Regione nel contesto del sistema amministrativo locale e pone le condizioni per la nascita e lo sviluppo dei sistemi regionali delle autonomie locali.

4.3 I raccordi tecnici con i soggetti funzionali *et similia*

4.3.1 Prospettive di interconnessione funzionale nel sistema di governo multilivello regionale: territorializzazione, semplificazione e organizzazione

Nell'attuale sistema istituzionale di *government*, connotato ancora da una certa rigidità dei rapporti tra i differenti livelli del governo territoriale, occorrerebbe valorizzare per quanto possibile i principi del coordinamento amministrativo e della leale collaborazione tra Amministrazioni, seppur all'insegna di un più elevato tasso di flessibilità. Questo auspicio riveste un valore peculiare in Lombardia, attese le evidenze statistiche e territoriali intrinsecamente legate alla complessità morfologica del territorio lombardo ed alla varietà ed escursione degli indicatori di sviluppo connessi alle diverse aree della Regione: si pensi all'ontologica difformità intercorrente tra la Città metropolitana di Milano e le città medie lombarde – oppure tra queste ultime, fra loro – per non considerare le dissomiglianze riscontrabili tra aree alpine, collinari e di pianura, piuttosto che urbane, periurbane o rurali.

In questa prospettiva, si può intervenire mediante un'utile riflessione incentrata non tanto – o meglio, non solo – sul livello istituzionale delle autonomie lombarde, quanto piuttosto sui profili della *governance* territoriale infraregionale. Del resto, revocata in dubbio la possibilità di una sensibile semplificazione delle molteplici forme di zonizzazione a vario titolo insistenti sul territorio regionale, nonché diffusamente interconnesse con il governo di Area vasta, occorre adottare un approccio pragmatico e realista teso a prendere atto dell'esistente, per auspicarne l'effettiva celere razionalizzazione, piuttosto che considerare istanze di semplificazione

complessiva lontane nel tempo, in quanto riferite ad un sistema territoriale complesso, multiforme e plurisoggettivo[94].

Alla luce del sistema delle funzioni e della *governance* di Area vasta precedentemente descritte, dunque, si potrebbe sperimentare una forma di raccordo eminentemente funzionale – connotato da una significativa fluidità ed elasticità – piuttosto che imbrigliare il raccordo tra i diversi soggetti infraregionali in sedi di natura istituzionale. Si potrebbe, in altri termini, demandare l'interconnessione funzionale tra livelli intermedi e i rappresentanti tecnici delle diverse forme di zonizzazione infraregionale ad un modello più vicino alla nuova connotazione dell'Ente di Area vasta, inteso come "casa dei Comuni" in esso rappresentati, anche nelle forme associative declinate dall'ordinamento. Offrendo risalto alla componente tecnica dell'Area vasta, capace di supportare i Comuni con adeguate professionalità nell'esercizio delle funzioni di prossimità e di costituire ancora il centro di governo per i temi strategici e di pianificazione, si possono nutrire ragionevoli possibilità di successo rispetto all'imponente opera di riordino che attende il perplesso sistema delle autonomie lombarde.

Per vero, riesce senz'altro desiderabile una semplificazione degli ambiti e dei soggetti riconducibili alle autonomie territoriali e funzionali. Sono note le zonizzazioni in cui può essere frammentata – o forse sarebbe meglio dire polverizzata – la cartografia regionale. Attualmente, solo per citare le più rilevanti, il territorio lombardo viene ripartito sulla base dei seguenti ambiti, cui corrispondono generalmente altrettanti soggetti aventi il compito di presidiarne l'area di riferimento governandola.

Ci si riferisce, in via di prima approssimazione a:

- 1 Città metropolitana (Milano);
- 11 Province;
- 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS);
- 27 Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST);
- 23 Comunità montane;
- 72 Unioni di Comuni lombarde[95] (UCL);
- 24 Parchi regionali (di cui 19 istituiti quali Enti di diritto pubblico[96] e 5 quali gestioni speciali[97], cui devono aggiungersi 1 Parco nazionale e 2 Riserve naturali nazionali; il sistema delle aree naturali protette della Lombardia risulta, inoltre, assai articolato e contempla anche 66 Riserve Naturali regionali, 33 monumenti naturali, 101 PLIS-Parchi Locali di Interesse Sovracomunale e 242 Siti Rete Natura 2000);

[94] Infatti, da un lato, esistono forme di zonizzazione oggettivamente preordinate a governare funzioni necessitate ed ineliminabili; dall'altro, l'ampio novero di azzonamenti e di soggetti implicati nell'esercizio delle stesse suggerirebbe di stimolare un'attività di semplificazione territoriale complessiva, che tuttavia si preannuncia di difficilissima attuazione.

95 Non tutte risultano iscritte nel Registro delle Unioni di Comuni lombarde, costituito recentemente ex art. 20 bis della L. r. n. 19/2008, attraverso D.G.R. 26 marzo 2015, n. 3304.

[96] Ex art. 22 bis L. r. 86/1983

[97] Ex art. art. 3 L. r. 12/2011.

- 10 Consorzi di BIM[98] (Bacini Imbriferi Montani);
- 13 Consorzi di Bonifica (generalmente aventi dimensione interprovinciale e, in alcuni casi, istituiti quali comprensori interregionali[99]);
- 12 ATO (tendenzialmente correlativi alle Province, compreso l'ATO unico corrispondente alla Città metropolitana di Milano[100]: v. *infra* nel paragrafo);
- 36 ATEM (Ambiti Territoriali Ottimali per la distribuzione del gas naturale);
- 6 Agenzie per il Trasporto Pubblico Locale[101] (ATPL);
- 5 Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica[102] (ALER);
- 3 Agglomerati e 4 Zone ai fini della tutela contro l'inquinamento[103];
- 98 Piani di Zona[104] per i servizi sociali;
- 200 Distretti del Commercio in Lombardia, di cui 53 Distretti Urbani del Commercio (DUC) e 147 Distretti Diffusi di Rilevanza Intercomunale (DID);
- 35 Ambiti Territoriali previsti dall'Ufficio scolastico regionale[105] del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
- 853 SUAP, su 1.527 Comuni[106] (dei quali 95 in forma associata, che raccolgono 769 Comuni, 398 in forma singola e 360 gestiti dalle CCIAA su delega comunale).

[98] Disciplinati a livello nazionale con L. n. 959/1953. La Lombardia li ha successivamente disciplinati, quanto ai profili di programmazione e contribuzione, con la L.r. n. 27/1976.

[99] Le intese sono state siglate da Regione Lombardia con Veneto, Emilia Romagna e Piemonte. Non tutti i Consorzi indicati nel testo hanno sede in territorio lombardo, avendo alcuni carattere interregionale. Il reticolo idrografico governato da ciascun consorzio è determinato con provvedimento regionale. Cfr., ad es., quanto disposto dalla D.G.R. 4229 del 23 ottobre 2015.

[100] Infatti, nel giugno 2016, l'Ufficio d'Ambito della Città metropolitana di Milano ha preso luogo dei precedenti con lo scioglimento dell'Azienda Speciale Ufficio d'Ambito Territoriale Ottimale della Città di Milano, che sopravviveva all'interno della stessa Provincia di Milano, a sua volta dotata di apposito ambito. Tale approdo costituisce il portato dell'applicazione di quanto già previsto nell'art. 6 della L.r. 12 ottobre 2015, n. 32.

[101] Ex art. 7, L. r. 4 aprile 2012 , n. 6.

[102] Cfr. All. A alla Legge Regionale 4 dicembre 2009 , n. 27.

[103] Cfr. D.G.R. 2605 del 30 novembre 2011, la quale istituisce – per la tutela rispetto all'inquinamento atmosferico, elettromagnetico, acustico e luminoso – i tre Agglomerati di Bergamo, Brescia e Milano e la quattro Zone A (pianura ad elevata urbanizzazione), B (pianura), C (montagna) e D (fondovalle).

[104] Per la gestione del sistema locale dei servizi sociali a rete. Il numero dei Piani di Zona deriva dalla loro originaria corrispondenza con gli azzonamenti dei distretti socio-sanitari preesistenti rispetto all'ultima riforma sanitaria regionale. Cfr. l'art. 19 della legge 8 novembre 2000, n. 328, denominata "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*.

[105] Infatti l'Ufficio scolastico regionale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con proprio decreto del 7 marzo scorso 2016, ha pubblicato – come previsto dall'art. 1, comma 66, della L. 13 luglio 2015, n. 107 – la suddivisione in ambiti territoriali concernenti le diverse province lombarde.

[106] I dati sono aggiornati al settembre 2016. Attualmente i SUAP operativi nella piattaforma di cooperazione camerale in Lombardia sono 598 su 853 complessivi (cioè il 70,02%) e raccolgono 652.736 imprese su un totale di 1.022.461, pari al 63,84% di copertura. Per la parte restante vengono utilizzate altre soluzioni applicative.

A completamento di quanto indicato, occorre ribadire che Regione Lombardia attualmente presidia il territorio regionale mediante il distaccamento di 8 Uffici Territoriali Regionali (UTR).

A seguito dell'abolizione delle AATO, inoltre, le funzioni amministrative in tema di organizzazione, programmazione e controllo del Sistema Idrico Integrato (SII)[107], prima appannaggio dei Comuni e successivamente delle Autorità d'Ambito, risultano attualmente di competenza delle Province, seppur con un coinvolgimento decisionale dei Comuni. Secondo l'attuale disciplina legislativa regionale[108] la Provincia è, dunque, Ente di Governo dell'Ambito (EGA), vale a dire ente responsabile dell'Ambito Territoriale Ottimale e, legittimata da questa veste amministrativa, governa generalmente l'intero ciclo delle acque mediante un'Azienda Speciale[109], denominata Ufficio di Ambito, dotata di personalità giuridica ed autonomia organizzativa e contabile.

Anche per quanto attiene all'organizzazione dei rifiuti in Lombardia, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale di settore[110] e dal Programma Regionale di Gestione Rifiuti (P.R.G.R.)[111], la Regione rappresenta il soggetto che definisce gli obiettivi e criteri cui deve essere informata la programmazione, salvo delegare alle Province la titolarità della pianificazione. Tale scelta consente di mantenere a livello regionale la funzione di coordinamento volta a garantire la necessaria omogeneità di indirizzo e di obiettivi su tutto il territorio regionale. Le funzioni di organizzazione e affidamento formale della gestione del servizio – che devono avvenire nel rispetto della pianificazione prevista dal Piano Provinciale, documento di riferimento sulla scala di area vasta – sono invece assegnate dalla menzionata L.r. 26/2003 ai Comuni.

Il complesso sistema territoriale finora delineato sconta l'ulteriore complicazione derivante dall'insistenza di ulteriori circoscrizioni facenti capo ad organismi decentrati non regionali, quali alcune Amministrazioni dello Stato o Autonomie funzionali: si pensi agli Uffici Territoriali del Governo, ai Tribunali, alle sedi INPS, alle Università, alle Camere di Commercio, Industria,

[107] Si rammenta che il Servizio Idrico Integrato (SII) è costituito da tre distinti segmenti, vale a dire dall'insieme dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione.

[108] Cfr. art. 48, comma 1 bis, L. r. n. 26/2003.

[109] A seguito della soppressione dell'Autorità d'Ambito (c.d. AATO) ad opera dell'art. 2, comma 186 bis, della L. n. 191 del 2009, infatti, la L.r. n. 21/2010 ha consentito che le Province si dotassero per il governo del Servizio Idrico Integrato di organismi aventi la forma dell'Azienda Speciale provinciale, con funzioni operative e bilancio separato rispetto a quello provinciale. Per un primo commento dottrinale rispetto alla problematiche sottese a tale scelta, cfr. G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, n. 2/2012, pp. 663 ss. In generale, è stato autorevolmente rilevato che le politiche dell'Unione europea in materia di acque, che costituiscono il fondamento del favore verso la gestione diretta del servizio, rientrano in una prospettiva maggiormente interessata a tutelare l'ambiente, piuttosto che all'apertura verso il mercato. A tal proposito cfr. G. CORDINI, *Tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in *Riv. giur. amb*., n. 5/2005, pp. 699 ss. Per una panoramica della materia, a livello nazionale, cfr. ad es. F.C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. giur. amb*., n. 2/2009, pp. 255 ss.; ID, *Il governo e la gestione del servizio idrico integrato alla luce delle novità legislative*, in *Dir. giur. agr. al. amb*., n. 6/2010, pp. 363 ss.

[110] Anche per questo caso costituita dalla L. r. n. 26/2003.

[111] Il P.R.G.R. è stato di recente approvato con D.G.R. 1990 del 20 giugno 2014.

Agricoltura e Artigianato, etc. Il quadro delineato, inoltre, si complica con il procedere del grado di approfondimento analitico, laddove si considerino le ulteriori zonizzazioni ricollegabili alle svariate forme di pianificazione previste dalle normative di settore e rispondenti all'esigenza di tradurre in successive mosaicature il reticolato territoriale, sino a giungere alla dimensione comunale di prossimità.

Giunti a questo stadio di consapevolezza, occorre ribadire che il processo di semplificazione di tali strutture territoriali, indissolubilmente legate alle materie entro le quali vengono esercitate le corrispondenti funzioni amministrative, prescinde – dal punto di vista temporale – dallo stringente processo di rivisitazione del governo dell'Area vasta su cui si riflette in questa sede. Invero, la razionalizzazione degli ambiti territoriali poteva e può costituire un obiettivo strategico a prescindere dalla trasformazione della Provincia in ente di secondo livello, piuttosto che dalla prossima possibile attuazione dell'Area vasta in Lombardia. Cionondimeno, costituisce un dato di fatto l'oggettiva presenza di innegabili difficoltà nell'approntare misure di riduzione del gradiente di complessità territoriale, sicché si potrebbe lasciare sullo sfondo il tema della scalare e progressiva diminuzione o razionalizzazione degli ambiti, per far spazio ad una finalità più facilmente perseguibile, benché di non minore importanza.

In particolare, se si assume un simile approccio metodologico, potrebbe non rimanere una chimera il tentativo di ricondurre ad una sostenibile unità l'esistente, piuttosto che mirare ad un'auspicabile – ma assai complicata nel breve periodo – riduzione degli ambiti territoriali ottimali che scandiscono la territorializzazione lombarda. Sulla base di questo ragionamento alternativo, eppure non esclusivo o escludente, occorre ottemperare alla necessità di un raccordo tecnico tra i diversi soggetti funzionali. Si badi bene, non ci si riferisce ad un raccordo istituzionale ma ad un sistema di congiunzione tra i soggetti esponenziali e rappresentativi di un determinato territorio, considerato quale ambito di ottimale erogazione di servizi o esercizio di funzioni amministrative: per usare una metafora, una "giuntura" amministrativa preordinata al collegamento di plessi amministrativi e al loro coordinamento tecnico-organizzativo.

Tuttavia, si ritiene che a questa esigenza di raccordo tecnico non si possa rispondere mediante la creazione di organismi strutturati in forma di amministrazioni permanenti "altre", cioè ulteriori rispetto a quelle coinvolte: una simile previsione, pur conferendo solidità all'assetto complessivo della *governance* tradirebbe, infatti, l'urgenza di elasticità e flessibilità dichiarata inizialmente. Inoltre, una simile solidità rischierebbe di ingessare l'attività dei soggetti funzionali, aggravando notevolmente i procedimenti decisionali e di governo entro superfetazioni strutturali da evitare.

Questa costruzione teorica, dunque, potrebbe trovare concretizzazione in un modello "leggero" di raccordo tecnico, esplicitato a titolo esemplificativo nella forma dei Tavoli permanenti. Giunti a questo approdo, occorre plasmare questa suggestione sulla base di quanto effettivamente si possa immaginare rispetto all'evoluzione del contesto territoriale lombardo.

4.3.2 Il possibile raccordo tecnico (orizzontale e verticale) dei soggetti funzionali operanti nell'Area vasta

Anzitutto, giova premettere che un simile modello presuppone un numero minore o uguale di Aree vaste rispetto a quello delle attuali Amministrazioni provinciali, considerato che anche la declinazione nella forma dei Tavoli permanenti di raccordo necessita di un ridotto numero di rappresentanti per poter essere efficientemente governata. Potrebbe funzionare correttamente sia nel presente modello, connotato dalla presenza della Città metropolitana di Milano quale fulcro del sistema regionale di area vasta, circondata dalle altre Province, sia – e forse con migliori risultati – nel contesto di una partizione territoriale maggiormente aggregata. Anche in questo caso l'opzione organizzativa proposta nel documento "La riforma delle Autonomie in Lombardia" costituisce riferimento ad un assetto fatto proprio dal confronto interistituzionale lombardo e meritevole di essere ripreso, anche nelle sue eventuali varianti.[112]

I Tavoli di raccordo tecnico dovrebbero esplicare la propria funzione in un rapporto biunivoco di interconnessione. Da un lato, ci si riferisce a un raccordo orizzontale, di pari livello tra i Tavoli tecnici di Area vasta, uno per ogni unità aministrativa territoriale; dall'altro lato, si fa riferimento ad una forma di raccordo verticale e di indirizzo di gestione, sia con soggetti funzionali interposti tra Comuni ed Area vasta, sia con i "corpi intermedi" sottostanti. Ai fini della speculazione concernente la possibile composizione delle due tipologie di raccordo tecnico ipotizzate, giova muovere dalle principali zonizzazioni elencate nel paragrafo precedente e verificarne il ruolo nel quadro degli obiettivi perseguiti attraverso lo strumento proposto. Sulla base del criterio indicato, possiamo procedere nella costruzione secondo la prospettazione che segue.

Il primo raccordo, che dispone e riunisce le Aree vaste su un piano paritetico intersoggettivo, dovrebbe essere in grado di collegare tali entità con il fine ultimo di un forte coordinamento delle politiche di area vasta. Si potrebbe ragionevolmente immaginare che il Tavolo interareale delle Aree vaste lombarde (TAVL) possa essere costituito dai seguenti componenti:

1) il Presidente della Regione (di diritto), o un Assessore delegato, specie se già munito di delega su temi territoriali;
2) il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) (di diritto);
3) i Presidenti di ciascuna Area vasta (di diritto);
4) il Sindaco metropolitano (di diritto);
5) i Direttori di ciascuna Area vasta (di diritto, se previsti in affiancamento al Presidente, nel caso in cui quest'ultimo non abbia la competenza manageriale suggerita. In caso contrario, la funzione si ritiene assolta dallo stesso Presidente dell'Area vasta).

Oltre ai membri di diritto – benché la soluzione si ritiene debba essere lasciata in secondo piano, in quanto suscettibile di appesantire eccessivamente la funzionalità dell'assemblea – si

[112] Per un approfondimento puntuale sul modello a otto "Cantoni" e varianti, si veda l'Allegato territoriale, cap. 13.

potrebbe immaginare che possano eventualmente far parte del Tavolo interareale delle Aree vaste, solo con funzione consultiva e solo per specifiche questioni, anche i Prefetti di ciascun Ufficio territoriale di Governo e i Presidenti delle CCIAA.

A tali membri, potrebbero aggiungersi in singole sessioni ulteriori componenti, espressione di altre istituzioni o enti, invitati in ragione del particolare ordine del giorno oggetto di discussione in assemblea[113], soprattutto laddove siano allo studio accordi di *cross-border cooperation* infraregionale o di *networking* interregionale o transfrontaliero.

Lo strumento del Tavolo interareale delle Aree vaste lombarde, se ben utilizzato, gioverebbe al raggiungimento di una maggiore uniformità territoriale regionale e alla diffusione, preordinata allo scambio reciproco, delle buone prassi invalse in territori geomorfologicamente differenziati, tanti quanti se ne conoscono nella complessità territoriale lombarda. Inoltre, promuoverebbe il raggiungimento del mutuo consenso per quelle attività, funzioni o servizi, che travalicano i confini dell'Area vasta per interessare quella finitima, allo scopo di stimolare in tal modo la proiezione interareale dell'autonomia di governo facente capo a ciascuna Area; tale consenso potrebbe essere tradotto sia nella stipulazione di appositi accordi territoriali interareali (ATI)[114], sia nella semplice promozione di una compiuta unità d'intenti rispetto alle politiche pubbliche *de facto* predisposte dalle amministrazioni delle Aree vaste interessate.

Dal collegamento nei Tavoli, originerebbe il coordinamento paritetico su temi che per loro natura trascendono i confini dell'Area, come potrebbe accadere per il trasporto pubblico locale (TPL) o per altri servizi che seguono una pianificazione incentrata sull'analisi territoriale ma sono suscettibili di dispiegare effetti significativi sulle zone finitime rispetto ai confini dell'Area vasta. Naturalmente la politica pattizia promossa nell'ambito del rapporto paritetico interareale può anche assurgere ad ambiente amministrativo nel quale favorire l'applicazione di istituti rientranti nella categoria degli accordi amministrativi. Tra questi possono annoverarsi l'accordo di programma, previsto dall'art. 34 TUEL quale strumento per sostenere la produzione e la sanzione

[113] Si pensi, in questa prospettiva, all'incidenza dispiegata rispetto ai bacini del Trasporto pubblico locale.

[114] L'opzione costituita dagli accordi territoriali interareali (ATI), sottolineando la componente funzionale dell'istituto, potrebbe avvicinarsi dal punto di vista finalistico tanto al modello delle convenzioni intercomunali, quanto a quello delle intese tra Regioni. A tal proposito, cfr. il recente saggio di A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, pp. 365 ss.; più risalenti nel tempo, cfr. L. AMMANNATI, D. AMIRANTE, *Le forme stabili della collaborazione interregionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992, pp. 33 ss.; G. NASCETTI, *Le intese tra regioni in materia di comprensori di bonifica interregionali*, ivi, pp. 103 ss.; G. CARPANI, *I parchi interregionali nel riparto di competenze tra Stato e regioni a Statuto ordinario*, ivi, pp. 127 ss.; F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, ivi, pp. 173 ss.

del consenso tra enti territoriali[115], oppure altre forme di intesa o accordo tra pubbliche amministrazioni – anche non territoriali – come disciplinati ex art. 15 della l. n. 241/1990[116].

Veniamo ora all'altra forma di interconnessione funzionale cui si è fatto cenno. Il secondo raccordo, a differenza di quello poc'anzi descritto, avrebbe natura verticale e concorrerebbe al coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nel contesto – ed entro i limiti – dell'Area vasta. Si tratterebbe di Tavoli più nutriti rispetto a quelli di natura orizzontale, dal momento che la nuova natura di Area vasta, da intendersi come "casa dei Comuni" in virtù della consolidata configurazione come enti di secondo livello, concorre a delineare un modello di raccordo tanto leggero quanto plurale. In primo luogo, ai Tavoli di raccordo verticale dovrebbero necessariamente partecipare i soggetti che per ciascuna Area vasta partecipano ai Tavoli "orizzontali": ci si riferisce al Sindaco metropolitano e al Presidente dell'Area vasta, nonché – laddove eventualmente previsto per i casi nei quali il Presidente non abbia le competenze manageriali altrove suggerite – al Direttore dell'Area. A questi soggetti, si dovrebbero ovviamente aggiungere anche coloro che possono essere coinvolti nei Tavoli orizzontali in relazione a materie nelle quali gli ambiti o i bacini di riferimento possono interessare più Aree vaste: si pensi al Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale.

In seconda istanza, potrebbero partecipare a pieno titolo al Tavolo verticale tutti i soggetti funzionali che insistono sul territorio dell'Area ad un livello intermedio tra i Comuni e la *governance* dell'Area stessa. Atteso che i Comuni sono a loro volta rappresentati negli organi assembleari dell'Area, dunque, il Tavolo di Raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) dovrebbe essere composto dai rappresentanti o dai soggetti esercenti funzioni direttive dell'Autorità o dell'ente di governo di ciascun ambito con il quale si ritiene debba essere promosso un efficace coordinamento nelle politiche di governo territoriale. In questa prospettiva, dunque, si potrebbe strutturare il Tavolo di Raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) secondo la seguente composizione:

1) il Presidente dell'Area vasta o il Sindaco metropolitano (di diritto);
2) il Direttore dell'Area vasta (di diritto, solo se previsto in affiancamento al Presidente);
3) i Sindaci (c.d. Coordinatori) rappresentanti delle Zone omogenee, ove eventualmente istituite (di diritto);

[115] L'accordo di programma, come è noto, costituisce un istituto appartenente alla sfera degli accordi tra Amministrazioni, teso allo snellimento delle procedure burocratiche e alla riduzione dei tempi che era già stato disciplinato dall'art. 27 della L. n. 142/1990. Può essere ricondotto alla categoria degli accordi organizzativi tra amministrazioni, oppure quale istituto di carattere generale. Circa le implicazioni riconducibili ai due distinti orientamenti cfr., ad es., G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, pp. 175 ss., soprattutto pp. 180 ss., nonché G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, Bologna, 1993, pp. 1285 ss., specialmente pp. 1348 ss.

[116] Cfr. N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl*., 1997, pp. 1 ss.; F. LEDDA, *Nuove note sugli accordi "di diritto pubblico" e su alcuni temi contigui*, in *Giur. It.*, 1998, pp. 394 ss. In generale, v. M.C. COLOMBO, F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2007, pp. 31 ss.

4) i Presidenti delle Unioni di Comuni censite sul territorio dell'Area vasta (di diritto, benché esclusivamente con funzione consultiva nel caso siano espressione di una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti);
5) il/i Presidente/i della/e Comunità montana/e appartenente/i all'Area vasta (di diritto);
6) il Direttore Generale dell' Agenzia di Tutela della Salute (ATS, di diritto);
7) il/i Presidente/i dell'Ente/i Parco appartenente all'Area vasta (su invito);
8) il Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL) operante nell'Area vasta (su invito);
9) il Direttore Generale dell'Ufficio d'Ambito deputato alla gestione del Servizio Idrico Integrato (su invito);
10) il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bonifica, se istituiti nell'Area vasta (su invito);
11) il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bacini Imbriferi Montani se istituiti nell'Area vasta (su invito);
12) il Presidente della CCIAA competente per territorio nell'Area vasta (su invito);
13) il Prefetto avente competenza nel territorio riconducibile all'Ufficio Territoriale di Governo competente rispetto all'Area vasta (di diritto).

Come risulta dalla declinazione proposta, i membri indicati nei numeri da 7 a 12 potrebbero partecipare a singole adunanze su invito del Presidente dell'Area vasta o del Sindaco metropolitano, in ragione dell'ordine del giorno oggetto di discussione; in ogni caso, si dovrebbe prevedere un loro coinvolgimento ogniqualvolta si ponessero in discussione temi che, dal punto di vista del potenziale di sviluppo territoriale o delle implicazioni sull'area vasta, possano coinvolgere anche tangenzialmente il loro ufficio.

Anche l'assemblea sopra descritta, come già rilevato in relazione ai Tavoli inter areali, riesce suscettibile di ulteriore integrazione *ratione materiae*, con riferimento al peculiare ordine di giorno oggetto di discussione. L'ambiente rappresentato, anche in questo caso dovrebbe favorire la dimensione cooperativa e concertativa tra i rappresentanti delle diverse zonizzazioni, aumentando il gradiente di uniformità territoriale in seno all'Area vasta. Il Tavolo verticale, alla luce di quanto esposto, assumerebbe tuttavia una funzione di coordinamento delle politiche di governo facenti capo al territorio dell'Area vasta, piuttosto che di consolidamento del consenso, come invece prospettato rispetto alla costruzione dei *pacta* interareali (ATI).

In quest'ottica, potrebbe essere sensibilmente acuita la dimensione tecnica del presente Tavolo mediante la partecipazione all'Assemblea, con funzioni di comunicazione e supporto tecnico, di un funzionario di ruolo apicale per ciascun ente rappresentato, soprattutto laddove per esso vi prendano parte figure di natura più politica che tecnica. Seguendo tale principio, dunque, si potrebbe immaginare che i Presidenti di Comunità montana siano assistiti dal Direttore Generale – laddove nominato, al di fuori della dotazione organica o con contratto a tempo determinato –

oppure, in assenza di quest'ultimo, dal Segretario della Comunità montana[117]. Parimenti, per quanto riguarda le Unioni di Comuni sopra i 5.000 abitanti, i Presidenti potrebbero essere coadiuvati dalla presenza dei rispettivi Segretari di Unione di Comuni. Anche rispetto ai Sindaci Coordinatori di Zona omogenea potrebbero soccorrere, ad esempio, i Segretari comunali operanti nel Comune di appartenenza del Coordinatore. *A fortiori* rispetto a quanto esposto, accanto al Presidente del Parco dovrebbe sedere in assemblea anche il Direttore dello stesso, così come accanto al Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL) dovrebbe sedere il Direttore, esercente funzioni tecniche rispetto alle attività di ordine gestionale. Lo stesso dovrebbe valere per i Consorzi di Bonifica, con i rispettivi Presidenti affiancati dai Direttori del Consorzio, nonché per i Bacini Imbriferi Montani (BIM), ove accanto al Presidente dovrebbe presenziare il Segretario del Consorzio. Allo stesso modo, il Presidente della CCIAA potrebbe farsi assistere dal Segretario Generale della stessa. In quest'ottica il professionista così individuato dovrebbe assumere la funzione di referente tecnico rispetto al Responsabile d'ambito per le politiche di Area vasta, con l'ovvia conseguenza che nel caso dei Direttori di Agenzia o Azienda la figura verrebbe a confluire nella medesima persona. Naturalmente la soluzione prospettata, se da un lato conferisce maggiore tecnicità all'intero istituto, dall'altro ne complica l'operatività, aumentando notevolmente il novero di soggetti coinvolti nel meccanismo.

Il problema poc'anzi accennato, tuttavia, si pone con riferimento a entrambe le forme di interconnessione funzionale, orizzontale e verticale. Restano, dunque, da considerare i possibili correttivi alle composizioni rappresentate, per esempio basati sulla plausibile esclusione di alcuni soggetti che si ritiene non abbiano competenza sulle materie all'ordine del giorno.

In aggiunta a quanto esposto, inoltre, si pone il problema degli eventuali adeguamenti suggeriti dall'attuale impianto territoriale basato sulla Città metropolitana e sulle undici Province, rispetto alla soluzione territoriale maggiormente aggregata teorizzata, ad esempio, muovendo dalle otto ATS lombarde. Infatti, ad Aree vaste maggiormente aggregate corrisponderebbe un minor numero dei componenti l'assemblea.

Questo sarebbe senz'altro vero per i Tavoli paritetici, per un evidente correlazione numerica tra numero dei partecipanti e numero delle Aree vasta. Non sarebbe, invece, necessariamente vero per i Tavoli verticali, rispetto ai quali si porrebbe tuttavia un diverso problema: ci si riferisce al fatto che seguendo l'attuale partizione della mappa regionale, alcuni membri del Tavolo di Raccordo tecnico-funzionale di Area vasta dovrebbero rappresentare l'ente di appartenenza contestualmente in più Tavoli verticali. Quanto sopra, in ragione del fatto che vi sono ambiti che travalicano i confini delle attuali Province, insistendo sul territorio, per esempio, anche di tre Enti intermedi. Il problema si rivelerebbe di minore impatto, anche in questo caso, laddove si potesse istituire il Tavolo verticale in un contesto di Area vasta maggiormente aggregato. Tuttavia, l'operatività del Tavolo anche nel permanere dell'attuale dimensione provinciale potrebbe essere

[117] Si rileva che sovente le funzioni di direzione vengono assunte da un solo soggetto, spesso definito anche come Segretario – Direttore, nominato dal Presidente al di fuori della dotazione organica del personale con contratto a tempo determinato. Tale figura professionale deve generalmente essere provvista di diploma di laurea previsto per l'accesso ai ruoli di Segretario Comunale ed essere in possesso di adeguata esperienza professionale.

assicurato da alcuni correttivi, soprattutto se informati ad una composizione "a geometria variabile", tarata sulle materie oggetto di discussione. Secondo quest'approccio, si potrebbero anche individuare distinte composizioni dei Tavoli, plasmate dalla Legge regionale istitutiva in considerazione dalle diverse tempistiche della pianificazione e/o programmazione riferibili a ciascun ambito, piuttosto che – assecondando un modello più flessibile – di volta in volta suggerite dalle materie trattate dal consesso tecnico.

In ogni caso, pare che la proposta si attagli a tutte le eventuali declinazioni di Area vasta attualmente oggetto di riflessione nel contesto lombardo. Senza dubbio, si tratterebbe di un modello leggero e funzionale, che non appesantisce le decisioni entro organi istituzionali ma consentirebbe, al contrario, una notevole elasticità, nel rispetto delle esigenze dei territori. Inoltre, spingendo sulla componente tecnica dell'istituto, si agevolerebbe il processo attualmente in corso di riqualificazione delle risorse professionali delle Province, procedendo nella direzione di una minore istituzionalizzazione dei livelli del governo locale e di un notevole coordinamento tecnico funzionale, teleologicamente informato alla leale cooperazione ed alla concertazione tra Amministrazioni. L'ambiente amministrativo che verrebbe a crearsi, muoverebbe dall'esistente per produrre maggiore omogeneità territoriale e, conseguentemente, maggiore attrattività rispetto al territorio dell'Area vasta. Soprattutto, le attuali Province come le eventuali Aree vaste, potrebbero trovare in questo sistema quella legittimazione che hanno perso negli ultimi anni, assurgendo – sospinte dal vento dell'antipolitica – a capro espiatorio delle politiche legislative statali.

In verità il patrimonio di conoscenza e di esperienza professionale di cui sono ancora depositari gli attuali Enti di area vasta risulta molto qualificato e potrebbe senz'altro costituire un valido supporto per i Comuni e le Unioni di Comuni che ne fanno parte[118]. Tuttavia, occorre riflettere anche su un altro elemento accennato in precedenza. Ad un'architettura del governo locale più solida, infatti, corrisponde anche una maggiore legittimazione delle Regioni. In un contesto meno confuso dell'attuale, le Regioni potrebbero senz'altro rispondere con risultati tangibili agli argomenti che da tempo affiorano nel dibattito politico, istituzionale ed accademico e che tendono a metterne in discussione l'utilità[119] secondo un metodo affine a quello sperimentato sulla pelle delle Province. Se si vuole rafforzare il regionalismo – a fronte delle spinte centripete[120] provenienti dal legislatore nazionale e costituzionale[121] – non si può prescindere da un

[118] A conferma di quanto prospettato, cfr. lo studio ANCI, UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://temi.provincia.milano.it/upl/documentazione/*, p. 8, laddove si definiscono le Aree vaste come Enti "con funzioni fondamentali definite dalla norma nazionale, ulteriori funzioni delegate dalla Regione, oltre a un ruolo di programmazione, pianificazione, regolazione dei livelli essenziali (di area) dei servizi pubblici e di supporto tecnico e di analisi ai Comuni che sono compresi e insistono nell'Area Vasta".

[119] Sulla retorica antiregionalista che è emersa ultimamente, v. G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi, in Ist. Federalismo*, n. 1/2013, pp. 5 ss.

[120] Cfr., *ex multis*, l'interessante contributo di S. BIANCHINI, *Il (ri)accentramento delle funzioni amministrative: la reazione centripeta di un ordinamento in crisi*, manoscritto in corso di pubblicazione.

[121] Se si vuole, ancora, cfr. G.C. RICCIARDI, *La legge 7 aprile 2014, n. 56 e i centralismi straripanti: riflessione introduttiva nell'ottica del referendum costituzionale*, cit.

rafforzamento del governo locale. Quest'ultimo obiettivo non può essere perseguito premendo sul fronte della rappresentanza politica, soprattutto alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015, che ha dichiarato legittima la rivisitazione delle Province quali enti di secondo livello. Occorre, dunque, adottare gli accorgimenti necessari affinché al medesimo risultato si pervenga sul fronte tecnico-amministrativo, sottolineando il rinnovato ed imprescindibile ruolo di governo ontologicamente connaturato all'esistenza di Enti posti a presidio dell'area vasta.

Come vedremo nel paragrafo seguente, tuttavia, se si determineranno le condizioni per Aree vaste più estese rispetto agli attuali confini provinciali – ma la considerazione vale in una certa misura anche per le attuali Province – occorrerà intervenire sulla *governance* dei temi contraddistinti da una dimensione sovracomunale, intermedia tra Area vasta e Comuni. In questo intenso reticolato territoriale, assume pregio la costruzione volta alla valorizzazione delle Zone omogenee e delle Unioni di Comuni quali forme di gestione associata di funzioni e servizi trascendenti la dimensione di prossimità.

4.4 Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale

La riorganizzazione della mappa amministrativa locale, alla luce di quanto finora illustrato, sottende una costruzione multilivello – ed a geometria parzialmente variabile, specie con riferimento al ruolo delle cosiddette Città medie – a forte caratterizzazione funzionale. In particolare, l'ipotesi di riordino proposta è incardinata, da un lato, su tre livelli di governo indefettibili – corrispondenti alla Regione, alla Città metropolitana e ai Comuni – e, dall'altro, sui due livelli organizzativo-funzionali corrispondenti agli Enti di Area vasta ed alle Zone omogenee, dei quali il primo mantiene una posizione del tutto peculiare, risultando esso stesso livello del governo locale secondo una costruzione che potremmo definire "a necessarietà eventuale", strettamente correlata all'esito del referendum.

L'esito negativo della consultazione referendaria ha confermato la disciplina attualmente vigente in Costituzione[122], incentrata sulle Province "di seconda generazione", qualificate quali Enti costituzionalmente necessari, sebbene caratterizzati da organi non direttamente elettivi, conformemente a quanto dispone attualmente la Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Quanto alla possibilità di operare un riordino territoriale incidente sulle circoscrizioni amministrative delle attuali Province, la "bocciatura" del testo costituzionale, conferma la procedura prevista dall'attuale testo dell'art. 133, comma 1, Cost., ai sensi del quale "[i]*l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*".

[122] Cfr. l'interessante e lucida ricostruzione in ordine alla correlazione tra referendum costituzionale e Legge 7 aprile 2014, n. 56, autorevolmente proposta da G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 19/2016.

In Lombardia, tale approdo incide sulla percorribilità dell'opzione, comunque valida, relativa alla coincidenza strutturale delle future Aree vaste con le otto ATS, ma resta ferma la possibilità di sperimentare un utile raccordo tecnico-funzionale intersoggettivo tra ATS e Aree vaste anche nel vigore dell'attuale assetto territoriale, incardinato sulla compresenza di dodici soggetti equiordinati, tra i quali si staglia la Città metropolitana di Milano come una sorta di Ente *primus inter pares*, invero caratterizzato da peculiarità tali da concorrere a distinguerlo significativamente dalle attuali Province[123].

In verità, dunque, prescindendo dal tema dei confini amministrativi delle future Aree vaste, la consultazione ha inciso ben poco sulla dimensione strettamente tecnico-funzionale dell'Ente intermedio, attesa la permanenza dell'urgente necessità di individuare efficaci forme di raccordo tra le svariate zonizzazioni insistenti sul territorio, anche delle attuali Province, nonché di sperimentare un migliore coordinamento tra quest'ultime ed i Comuni, rispetto all'esercizio delle funzioni "di area vasta" e di prossimità.

4.4.1 Indifferibilità del riordino territoriale e legittimazione dell'Ente intermedio

Da ciò emerge l'indifferibilità di un riordino sistematico che coinvolga, a livello regionale, il rapporto tra Aree vaste e Comuni, a prescindere da considerazioni estranee a quelle di ordine tecnico variamente emerse nel presente lavoro. La dimensione tecnico-funzionale assurge, dunque, a principale ambiente di speculazione in ordine alle possibili declinazioni assumibili nel governo delle Aree vaste lombarde.

Infatti, da un lato, sono state richiamate le profonde ragioni sottese all'esistenza delle attuali Province, quali Enti espressione di un patrimonio storico e amministrativo ormai consolidato e sedimentato nel tempo. L'assetto attuale, composto da undici Province e dalla Città metropolitana di Milano, corrisponde invero ad una ripartizione tendenzialmente cristallizzata nel sentire degli

[123] Ci si riferisce alla peculiare vocazione sia funzionale che "internazionale" che contraddistingue le Città metropolitane e che le pone al centro di un dibattito ben più ampio di quello nazionale. La letteratura sul tema è sconfinata, tuttavia cfr., *ex multis*, F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015. Sulle funzioni delle Città metropolitane e la loro rilevanza anche ai fini dei temi connessi all'innovazione e alla crescita sostenibile, cfr., ad es., S. MANGIAMELI, *Le Città metropolitane per le politiche dell'innovazione e della crescita*, in *ISSiRFA*, http://www.issirfa.cnr.it/download/, 28 novembre 2014. Per un'indicazione delle specificità emerse nei vari statuti metropolitani, v. le Relazioni al ciclo di Seminari dal titolo *Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti*, Firenze, 5-6 febbraio 2016, tra le quali per la Città metropolitana di Milano, L. VIOLINI, *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, Relazione al Seminario *Le Città metropolitane: Statuti a confronto*, Firenze, 5 febbraio 2015. Un'ampia ricostruzione relativa ai contenuti mutuati dagli Statuti metropolitani, corredata da commento, è rinvenibile nel N. s. 2014 della Rivista *Istituzioni del Federalismo*, dal titolo *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, tra cui spiccano la ricostruzione di S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, ivi, pp. 59 ss., nonché il saggio conclusivo di L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, ivi, pp. 213 ss. Infine, se si vuole, v. anche G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, manoscritto in corso di pubblicazione su volume curato da G.C. RICCIARDI e A. ZATTI, edito da Pavia University Press, 2017 e patrocinato dalla FONDAZIONE G. ROMAGNOSI – SCUOLA DI GOVERNO LOCALE.

attori istituzionali e dalle comunità di riferimento, come dimostrato dall'esperienza dei tavoli istituzionali di confronto, istituiti e coordinati da Regione Lombardia in attuazione dell'art. 7 della L. r. 8 luglio 2015, n. 19, nella primavera scorsa. Del resto, costituisce un dato ampiamente acquisito il fatto che le attuali Province lombarde risultano superiori, negli indicatori strutturali, a quasi tutte le realtà provinciali italiane e persino ad una parte delle Regioni italiane.

Quanto detto è vero *a fortiori*, se si inquadrano correttamente alcuni casi di proiezione centripeta verso la Città metropolitana[124], determinati in larga misura più dal contingente assestamento istituzionale riconducibile all'effettiva attuazione dell'Ente metropolitano – meno esposto rispetto agli Enti provinciali alla falcidia imposta dal legislatore nazionale in termini di risorse organiche e finanziarie[125] e, quindi, più attrattivo per i Comuni ad esso circostanti – che non a frizioni di difficile contenimento, per la verità esistenti ma finora controllate[126] nel pur complesso e composito panorama istituzionale lombardo. Del resto, se vi fossero simili frizioni, si verificherebbero rilevanti implicazioni sull'intero sistema di *governance* regionale, con una ulteriore marginalizzazione dei Comuni posti sui confini dell'area metropolitana.

In seconda battuta, si è rilevato che esiste un'esigenza di governo, in relazione ad alcune funzioni ontologicamente trascendenti i confini anche dell'intercomunalità, eppure di dimensioni più ridotte rispetto al territorio regionale lombardo complessivamente inteso, che trovano la loro unica possibilità di ottimale esercizio nella dimensione intermedia, attualmente provinciale e forse, in futuro, corrispondente ad Aree vaste più aggregate. Tali funzioni, già richiamate, assolvono alle finalità di programmazione e pianificazione di "area vasta" e risultano immediatamente attuative di direttive regionali aventi natura di coordinamento e collaborazione tra i Comuni, soprattutto per quanto attiene alla gestione dei cosiddetti servizi a rete.

Esistono senz'altro alcuni funzioni attualmente svolte dalle Province – peraltro con notevoli e giustificate difficoltà – che pure potrebbero essere allocate ad una dimensione più alta, anche regionale. Si pensi, ad esempio, alla proposta inerente le cosiddette "strade regionali", che senza dubbio presenta i prodromi necessari a garantire buona prova di sé, rispetto a quanto non stia avvenendo, al contrario, su scala provinciale, in ragione degli insostenibili tagli subiti da Province ormai sprovviste di una classe politica posta a loro presidio e, per ciò stesso, esposte alle

[124] Cfr. quanto espresso da A. ZATTI, *Tra Città Metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, manoscritto in corso di pubblicazione in volume curato da G.C. RICCIARDI e A. ZATTI, edito da Pavia University Press, 2017; in generale, cfr. il lavoro svolto da Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale e Cerdis, successivamente confluito nello studio CONFINDUSTRIA PAVIA, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, in http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/.

[125] Sul punto, si veda, ancora, quanto succintamente richiamato in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss.

[126] Ci si riferisce all'attrattività della Città metropolitana dispiegata in relazione al caso di Vigevano e alle sollecitazioni soggiunte da parte del Lodigiano, di una compagine di Comuni rientranti nell'area meridionale della provincia di Varese – quali Busto Arsizio, Saronno, Caronno Pertusella e Limbiate, pur senza avviare il procedimento di adesione – e dall'area cremasca.

improvvise accelerazioni del legislatore[127]. Questo, peraltro, a prescindere dal fatto che le Province conservano un'ottima competenza tecnica in relazione alla viabilità, di cui attualmente forse la Regione non dispone appieno. Tale proposta segue il modello già sperimentato dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia, le quali si sono già dotate di società dedicate alla manutenzione e gestione delle strade, assumendone la relativa responsabilità nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, pur coinvolgendo i Comuni nella fase meramente operativa. Peraltro, il tema della gestione e manutenzione delle infrastrutture viarie assume un rilievo strategico peculiare in Lombardia, attesa la partecipazione attiva della Regione alla Strategia Macroregionale per la Regione Alpina (c.d. EUSALP), che la pone nel cuore di una collaborazione a carattere transfrontaliero e transnazionale potenzialmente decisiva per l'innalzamento del grado di sviluppo dei territori interessati[128].

Fatta eccezione per il caso esposto, tuttavia, esiste un'incontestabile e pacifica dimensione ottimale, nell'esercizio di funzioni "di area vasta", che corrisponde ai territori delle attuali Province o a territori di assimilabile scala dimensionale, anche maggiormente aggregata. Nel constatare ciò, dunque, occorre riconoscere l'irrefutabile irrinunciabilità[129] di un livello intermedio di governo – sia esso corrispondente alla Provincia o all'Area vasta – dal quale dipende buona parte del grado di attrattività dell'intero territorio regionale.

Tuttavia, costituisce un dato altrettanto innegabile che il territorio lombardo risulta attraversato da un intreccio difficilmente districabile di ambiti ed azzonamenti, corrispondenti ad altrettanti servizi o funzioni a loro volta plasmati su una componente territoriale – presuntamente ottimale – che assurge ad elemento centrale della loro stessa gestione.

Se finora è stata proposta una peculiare modalità di raccordo tecnico – sia orizzontale che verticale –dei soggetti funzionali a vario titolo operanti nell'ambito di un assetto così articolato di zonizzazioni, in questa sede occorre completare quel tentativo di riconduzione ad unità prendendo in considerazione il ruolo dell'associazionismo comunale.

4.4.2 Il ruolo delle Zone omogenee e dell'associazionismo comunale tra autonomia locale e governabilità dell'Area vasta

Se si esclude la Regione, i livelli di governo dell'intera impalcatura istituzionale lombarda sono costituiti dagli Enti di Area vasta e dai Comuni. Questi partecipano a pieno titolo alle decisioni afferenti al governo "di area vasta", per mezzo dei loro rappresentanti, in ragione della

[127] Sul punto, cfr. F. ANNOVAZZI, F. OSCULATI, *La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6/2015.

[128] Sia consentito, ancora una volta, il richiamo a E. MAURI, G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, n. 4/2015, pp. 986 ss.

[129] Questa è l'opinioni di molti autorevoli commentatori, a prescindere dalla ritenuta legittimità costituzionale o meno delle disposizioni relative all'Ente intermedio, ricomprese nella Legge 7 aprile 2014, n. 56. Cfr., *ex multis*, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2011, pp. 467 ss.

configurazione delle attuali Province – e della Città metropolitana – quali Enti di secondo livello: non a caso, si è più volte parlato dell'attuale Ente provinciale come "Casa dei Comuni".

Si è anche detto che il baricentro decisionale di molte decisioni relative al governo di area vasta si è spostato, per le ragioni esposte, dal livello proprio della Provincia ad un livello ideale, posto in una posizione mediana nella linea di congiunzione tra Ente intermedio e Comuni.

Se si condivide tale approccio, occorre parimenti condividere la posizione che tende a riconoscere una evidente rilevanza strategica a quella dimensione territoriale mediana, interposta tra Area vasta e Comuni. Solamente conferendo una certo peso a quella "dimensione" è possibile contemperare i possibili contrasti, anche in termini di interessi concretamente tutelati, correlativi alle due anime che connotano l'attuale paradigma dell'Area vasta, fondato sulla previsione di Enti di secondo livello. Infatti, negli attuali Enti intermedi – come nelle future Aree vaste – convivono, da un lato, la dispersività tipicamente lombarda del governo di tali aree – corrispondente a superfici assai estese e composite, espressione di vocazioni territoriali molto distanti tra loro – e, dall'altro, un tessuto municipale assai eterogeneo, eppure altrettanto polverizzato[130], ove la dimensione della rappresentanza politica deve corrispondere agli interessi di comunità talora molto ridotte, che esercitano un controllo diretto sugli amministratori, minandone in buona parte l'autonomia[131]. Tuttavia, tali amministratori ora siedono negli organi degli Enti di Area vasta ed è plausibile che difficilmente riuscirebbero ad emanciparsi del tutto dagli interessi della propria comunità di riferimento, in assenza della previsione di qualche meccanismo di raccordo e controllo da parte degli altri amministratori espressione dei Comuni contermini, specialmente se si considera che è principalmente a quella comunità che essi si trovano a dover rispondere politicamente.

Se dunque, le Aree vaste lombarde presentano un alto gradiente di complessità territoriale e i loro organi risultano espressione di un elevato numero di Comuni insistente nell'Area, premesso che il baricentro decisionale delle decisioni che ad essa pertengono pare essersi spostato ad una dimensione ideale non corrispondente alla previsione di un apposito Ente locale, occorre offrire adeguata copertura a tale dimensione attraverso un livello organizzativo ulteriore.

Tale livello organizzativo è costituito dalle cosiddette Zone omogenee, le quali assumono un rilievo strategico notevole nel peculiare assetto del governo locale lombardo.

Infatti, in altre Regioni – si pensi al caso dell'Emilia Romagna – il più basso numero di Comuni e il notevole successo dell'esperienza associativa pregressa, sedimentatasi nei decenni, hanno condotto alla costituzione di Unioni di Comuni aventi anche funzioni di area vasta[132]; del resto,

[130] Ci si riferisce alla compresenza di un altissimo numero di Comuni, sulla base dell'insegnamento di M.S. Giannini, il quale per primo ha parlato di Comuni "polvere". Sul punto cfr. M.S. GIANNINI, *I Comuni*, Venezia, 1967, *passim*; ID., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1971, pp. 451 ss., soprattutto pp. 455 ss.

[131] Sul punto, sia consentito il richiamo alle argomentazioni espresse in G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusioni di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015, in particolare pp. 58 ss.

[132] Si pensi all'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, che riunisce 9 Comuni e 103.232 abitanti complessivi, all'Unione delle Terre d'Argine, che è composta da soli 4 Comuni, i quali riuniscono una popolazione di 105.185 abitanti oppure, ancora all'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese che raduna

la quasi totalità dei Comuni della Regione sono riuniti in Unione di Comuni e ciascuna Provincia si compone di un numero molto limitato di Unioni: a fronte dei nove Enti intermedi emiliani, risultano costituite, al febbraio 2016, solo 44 Unioni di Comuni.

La Lombardia[133], invece, presenta una frammentazione amministrativa assai più significativa, connotata da Comuni che, per buona parte, si attestano sotto la soglia dimensionale individuata dal legislatore per le gestioni associate obbligatorie. Proprio per queste ragioni, le Zone omogenee possono rispondere all'esigenza di *governance* intermedia tra Comuni ed Enti di Area vasta.

Le Zone omogenee, dunque, così come sono state già ampiamente trattate nel presente lavoro dovrebbero assurgere ad ambiti di cooperazione sovracomunale necessari per la costruzione di processi di rafforzamento delle autonomie locali[134]. In particolare, potrebbero assumere un ruolo decisivo anche ai fini dei processi di programmazione, sviluppo e coesione territoriale, oltre che in ordine all'esercizio delle funzioni di prossimità da esercitarsi nell'ambito della cooperazione intercomunale, previa individuazione di un'apposita disciplina regionale ricognitiva dei servizi erogabili nell'ambito della Zona omogenea, e ferma restando la possibilità per ciascuna Zona di poterne aggiungere altri in piena autonomia. All'interno delle Zone omogenee, inoltre, potrebbero essere gestite anche deleghe relative a servizi specifici per conto della Regione, seppur in via sperimentale, previa stipulazione di apposita convenzione tra il Comune capofila e l'ente Regione.

Tale approdo potrebbe essere raggiunto possibilmente valorizzando il ruolo di traino e guida della Città medie, rispetto alle quali molti fattori depongono a favore di una maggiore assunzione di responsabilità nello svolgimento di ulteriori funzioni e servizi, anche nell'ottica dell'effettiva implementazione di un modello territoriale lombardo effettivamente inclusivo ed integrato rispetto alle molteplici polarità urbane che lo animano. Questa costruzione "a geometria variabile" in ordine alle funzioni di prossimità, tarata sulle specificità dei territori ed esplicata nell'ambito ottimale costituito dalle Zone omogenee, valorizzerebbe il patrimonio di forte eterogeneità territoriale esistente in Lombardia, facendo del policentrismo amministrativo lombardo un "valore" ulteriore e un fattore di incremento dell'attrattività dei territori. Infatti, al di là delle funzioni amministrative che l'ordinamento prevede siano esercitate ad un livello di Area vasta, l'esercizio di ulteriori funzioni su scala intermedia da parte di Comuni di medie dimensioni appartenenti alla Zona omogenea, avrebbe riflessi di evidente beneficio anche sui Comuni circostanti, conferendo una maggiore uniformità ai livelli di erogazione dei servizi e di esercizio

15 Comuni e 187.496 abitanti. Le statistiche relative allo stato dell'arte concernente le Unioni di Comuni in Emilia Romagna è rinvenibile all'indirizzo http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/avvisi/copy2_of_UnioniRegioneERdic2015.pdf.

[133] Cfr. i dati aggiornati sulle Unioni di Comuni in Lombardia, presenti in http://gao.unipv.it/, ora www.gaolombardia.it.

[134] Alla luce delle definizioni offerte nei richiamati paragrafi, le Zone omogenee non costituiscono un nuovo apparato democratico, bensì ambiti deputati a rappresentare l'identità e il tessuto del territorio. Sono, in verità, definite come articolazione organizzativa dei Comuni operanti all'interno di determinate Aree vaste. Una ricognizione delle possibili declinazioni della nozione di Zona omogenea è rinvenibile in REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Milano, marzo 2016, *passim*; ID, *Proposta regionale per il riordino territoriale*, Milano, 13 luglio 2016, pp. 6 ss.; ANCI, UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano, 26 aprile 2016, pp. 9 ss.

di funzioni: da un lato, le singole realtà territoriali si troverebbero a concordare direttamente con la Regione declinazioni variabili dei loro compiti amministrativi, anche sulla base delle vocazioni effettive dei territori e nel rispetto dell'autonomia e dell'identità che pertiene alle singole comunità rappresentate; dall'altra, aumenterebbe fatalmente il gradiente di attrattività e di sviluppo, nell'ambito delle Zone omogenee, con la conseguente attenuazione delle esternalità negative connesse alla frammentazione – anche in termini di autonomia decisionale – comunale e con riflessi immediatamente positivi sull'intero sistema territoriale dell'Area vasta.

Lo statuto degli Enti di Area vasta dovrebbe individuare i criteri per la definizione delle Zone omogenee. Queste potrebbero svolgere funzioni di partecipazione alle attività degli organi dell'Ente di Area vasta, anche attraverso l'eventuale fornitura di pareri, l'assunzione di iniziative e di proposte su tematiche concernenti la Zona omogenea, nonché promuovendo azioni di coordinamento tra i Comuni della Zona.

Per quanto attiene alla *governance* interna alla Zona omogenea, occorre muovere dall'assunto che tale soggetto avrebbe una configurazione di semplice livello organizzativo: non si tratterebbe, quindi di un Ente, ma semplicemente di una forma di articolazione territoriale. Ciascuna Zona omogenea potrebbe dotarsi di un Consiglio di Zona, composto dai Sindaci dei Comuni della Zona e coordinato da un Coordinatore di Zona, eletto tra i Sindaci, cui spetterebbe la convocazione del Consiglio e la tenuta dei rapporti con gli organi dell'Ente di Area vasta. Ovviamente, nell'attuale silenzio normativo, occorrerebbe un intervento del legislatore regionale finalizzato a prevedere nel dettaglio la disciplina in concreto applicabile, anche per quanto attiene al mandato[135], che dovrebbe avere una durata inferiore a quello degli organi dell'Area vasta o della Provincia, onde consentire un'adeguata e diffusa partecipazione.

Al di là dei profili ordinamentali, non può non considerarsi come il ruolo principale che le Zone omogenee sono chiamate ad espletare attenga alle funzioni da svolgersi in forma associata. Tali ambiti di cooperazione, infatti, una volta costruiti sulla base di un approccio *bottom up*, in ragione dell'articolazione territoriale e delle opzioni espresse in concreto dai Comuni appartenenti alla Zona, dovrebbero fungere da ambiente amministrativo a carattere ampiamente collaborativo, e dimostrare una forte attitudine nello stimolare forme stabili e maggiormente durature, poiché condivise e concertate, di associazionismo comunale. L'intercomunalità potrebbe trovare un utile e robusta evoluzione sia attraverso forme convenzionali che, preferibilmente, in strutture associazionistiche maggiormente integrate, quali le Unioni di Comuni, fermo restando che un simile ambiente amministrativo preluderebbe – quasi naturalmente, benché sempre sulla base della condivisione e della volontarietà – a forme di consolidamento aventi carattere anche strutturale, oltre che funzionale (i.e. fusioni di Comuni). In siffatto contesto, si potrebbero sperimentare anche soluzioni più evolute rispetto alla semplice razionalizzazione del tessuto comunale. In questo senso, ad esempio, si potrebbero sviluppare i SUAP come ambiti di integrazione intercomunale insediati al livello della Zona omogenea, in modo da aggregare maggiormente il tessuto imprenditoriale e garantire un più alto livello di uniformità

[135] Il mandato, per esempio, potrebbe avere durata biennale. Sul punto, v. *Allegato normativo*, art. 12.

amministrativa. Prevedendo l'esercizio in forma associata, eventualmente obbligatorio, di tale attività ed istituendo l'ufficio unico a livello di Zona omogenea, anche con sportelli decentrati facenti capo a Comuni in convenzione o ad Unioni di Comuni, verrebbe assicurata una maggiore attrattività dei territori coinvolti. Un ragionamento similare potrebbe valere per l'urbanistica e per la collaborazione tra Comuni nella realizzazione di piani intercomunali. I Comuni interessati potrebbero costituire un Ufficio Tecnico aggregato, calibrando le opzioni sulla scorta di documenti preliminari formati con forme di partecipazione dei singoli Comuni e coerenti con le aspettative urbanistiche dei Municipi aderenti alla collaborazione, sia al livello dell'Unione di Comuni, che a quello più alto della Zona omogenea sulla base di strumenti convenzionali. Tale soluzione potrebbe condurre all'approvazione di un "PGT concordato" ed eviterebbe la parcellizzazione degli indirizzi e delle regole[136]. Sulla base di tale declinazione, i Comuni conserverebbero gli aspetti essenziali della loro autonomia in campo urbanistico, ma vi sarebbe un'integrazione effettiva nell'ambito della pianificazione intercomunale: il PGT intercomunale risulterebbe dalla collaborazione tra Comuni e potrebbe essere adottato dagli organi della Zona omogenea, sulla base della legittimazione scaturente da una normativa predisposta all'uopo[137].

In sostanza, una disciplina giuridica delle Zone omogenee potrebbe costituire, da un lato, la chiave di volta per l'effettivo funzionamento del governo locale avente dimensione di Area vasta, anche attraverso la rappresentanza delle stesse nell'ambito dei Tavoli di raccordo tecnico verticale di indirizzo e di gestione, denominati Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV); dall'altro lato, potrebbe rivelarsi il nodo cardinale di un'effettivo maggiore slancio sul fronte dell'associazionismo comunale, declinato nella forma delle Unioni di Comuni, delle convenzioni o attraverso l'esperimento di un maggior numero di procedimenti di fusione ordinaria o di incorporazione. Tale approccio, incentrato sulla rappresentanza dei Comuni entro Zone omogenee nelle quali gli stessi scelgono i propri rappresentanti, peraltro, consentirebbe un controllo maggiormente incisivo da parte dei Comuni appartenenti alla Zone rispetto agli amministratori impegnati nel governo dell'Area vasta per il tramite della partecipazione agli organi degli Enti intermedi.

Inoltre, qualora, alla disciplina giuridica delle Zone omogenee seguisse un più sistematico riordino legislativo regionale, per esempio volto alla semplificazione di alcuni procedimenti – quali quello di fusione, fortemente influenzato dall'alea connessa a consultazioni referendarie successive all'istruttoria e poste a valle dell'intero procedimento – non vi è dubbio che si potrebbe assistere ad una maggiore integrazione tra strutture del governo locale ed associazionismo

[136] In verità anche la fase operativa, riguardante il rilascio di permessi di costruire ovvero le pratiche di SCIA o di edilizia libera, dovrebbe prevedere l'operatività di un Ufficio unico, appoggiato per l'istruttoria delle pratiche presso gli uffici tecnici dei singoli Comuni.

[137] Lo strumento convenzionale sembra attagliarsi meglio alla finalità indicata. La convenzione potrebbe prevedere che i singoli Comuni assumano un documento preliminare di indirizzo che confluirebbe, previo opportuno aggiustamento, nella delibera preliminare dell'organo a ciò deputato dalla convenzione (o dallo Statuto dell'Unione di Comuni). La bozza di PGT dovrebbe essere redatta da una snella commissione di tecnici, nominata dall'organo convenzionale o dell''Unione; il PGT dovrebbe poi seguire le ordinarie regole di "provvisoria" adozione, pubblicazione, partecipazione, definitiva adozione ed approvazione.

comunale. Tuttavia, tale approdo non andrebbe a detrimento della dimensione di sovranità eideticamente riconnessa all'esistenza e alla rilevanza dei singoli Comuni nell'ambito dell'architettura costituzionale e regionale: infatti la partecipazione dal basso, su base volontaria, troverebbe nell'*ethos* riconducibile alle singole realtà comunali – espressione di ben definite identità – una effettiva valorizzazione, consentendo la nascita di aggregazioni non imposte bensì ricercate dalle singole comunità sulla base di una semplice linea di indirizzo indicata normativamente.

In questi termini, lo stesso concetto di obbligatorietà della gestione associata perderebbe almeno parte del proprio significato, in quanto verrebbe verosimilmente scavalcato da una costruzione "a geometria variabile" in parte autodeterminata dai territori, sulla base di una guida regionale. In questo maggiore slancio verso l'autodeterminazione dei Comuni associati nelle Zone omogenee, anche la sequela di interventi e politiche "simboliche"[138] del legislatore nazionale – informate alla positivizzazione di obblighi di gestione associata poi sistematicamente non rispettati e, quindi, procrastinati nel tempo – si rivelerebbe per quello che effettivamente è nella sostanza: vale a dire, una mera indicazione di indirizzo corrispondente ad un'esigenza di risparmio di spesa, per il cui raggiungimento il fine giustifica i mezzi, non un obbligo cogente effettivamente preordinato al rispetto del principio di buon andamento dell'Amministrazione.

Sennonché, come è risaputo, l'efficienza di un sistema ordinamentale dipende in larga misura dalla qualità delle politiche pubbliche e dalla collaborazione tra gli attori istituzionali, non dalla mera indicazione normativa di elenchi di materie[139] o funzioni. Forse sarebbe il caso di rivedere tale paradigma, favorendo forme di interconnessione effettiva tra Enti e livelli organizzativi, anziché imbrigliare i Comuni e i futuri Enti di Area vasta entro discipline troppo rigide: del resto, come ci insegnano i recenti avvenimenti, non è sufficiente prevedere un obbligo sulla carta per esigerne il rispetto, occorre anche disporre dell'autorevolezza necessaria per farlo rispettare[140].

In conclusione, la soluzione migliore risiederebbe nel coinvolgimento dei territori e nel perseguimento, per quanto possibile, anche della concertazione. Ovviamente, bisognerebbe attuare tale strategia rammentando tre elementi basilari: in primo luogo, che la Regione dispone di una potestà legislativa la quale, se ben esercitata, può esprimere una regolamentazione

[138] Nell'accezione cui si riferisce G. GUSTAFSSON, *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power*, in *Policy Sciences*, n. 3/1983, pp. 269 ss.

[139] Sia qui consentito il richiamo, sia pure inerente altro tema ma nella sostanza conferente anche alla presente sede, a R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, pp. 15 ss., ove l'Autore afferma che: "[…] Gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento; i primi rispondono a una logica avvocatesca e burocratica di difesa del proprio contenitore, le seconde richiedono una visione politica che guardi agli obiettivi".

[140] Il principio è già stato espresso, se si vuole, in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014*, cit., p. 204.

migliorativa e più flessibile[141] rispetto alle scelte centralistiche del legislatore nazionale[142]; in seconda battuta, che tale potestà legislativa consente, allo stesso tempo, di superare le resistenze ingiustificate derivanti da rivendicazioni talora campanilistiche e strumentali, piuttosto che identitarie; in terza istanza, che il peso politico di cui dispone una Regione come la Lombardia la pone in una posizione autorevole anche nel panorama nazionale, sicché gioverebbe utilizzare tale fattore per rivendicare, all'esterno, una maggiore differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. e riconoscere, all'interno, spazi di autonomia ed elasticità più incisivi rispetto alle diverse unità territoriali che la compongono.

[141] Regione Lombardia si è mostrata da tempo sensibile alle esigenze di elasticità e flessibilità dei territori. Basti pensare alla previsione contenuta nell'art. 8 della L.r. 28 dicembre 2011, n. 22, il quale prevede una soglia dimensionale in ordine all'obbligatorietà della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni, pari a 5.000 abitanti o pari a 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, oppure pari al "[…] *quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati*". Parimenti, si pensi alla vicenda delle deroghe alle gestioni associate obbligatorie concesse dalla Giunta regionale a ben 73 Comuni lombardi, in attuazione dell'art. 1, comma 107, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[142] L'esigenza del riconoscimento di una maggiore flessibilità ai territori è stata sottolineata in relazione alle situazioni più disparate. Sul punto v., ad es., A. LUCARELLI, *Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014, pp. 9 ss.; M. CAMMELLI, *Governo delle città. Profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, pp. 365 ss.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RILANCI

L'assetto territoriale e istituzionale lombardo è connotato da una complessità notevole, pressoché unica nel panorama delle Regioni italiane. Si pone nel quadro di un contesto nazionale delle autonomie a sua volta piuttosto articolato e, di per sé, ancora coinvolto in un processo di diffuso assestamento, che richiederà irrefutabilmente ulteriori sessioni di studio, ai fini di una effettiva riconduzione ad unità.

In verità, prescindendo da più o meno necessitate considerazioni di scenario, lo stesso panorama lombardo delle autonomie si presenta di tale ricchezza e potenzialità da richiedere un ulteriore supplemento dell'attuale riflessione e, soprattutto, azioni e discipline concrete da parte del legislatore regionale. In particolare, urge un'effettiva ristrutturazione dell'attuale contesto territoriale, nel quale si stagliano molte luci, cui si accompagnano altrettante ombre: se le prime sono determinate dall'esistenza di un tessuto produttivo e sociale che mostra segni di tenuta e di coesione rispetto alle molteplici scosse della crisi, anche grazie all'attrattività della Città metropolitana ed alla compresenza di eccellenze uniche in Europa, le seconde si evincono dall'insostenibilità dell'attuale situazione finanziaria di molti Enti intermedi e dall'emergenza di indicatori strutturali negativi in relazione ad ampie zone svantaggiate della Regione, nelle quali i Comuni faticano a rispondere alle esigenze delle comunità ed ai problemi del territorio.

Il presente lavoro ha inteso prendere atto della multiforme realtà territoriale oggetto di analisi, incentrata su un policentrismo amministrativo pressoché unico nel suo genere, al fine di prospettare alcune concrete indicazioni di *policy*, o quantomeno possibili alternative all'attuale assetto. Del resto le stesse Regioni sono a loro volta coinvolte nel difficile compito – si direbbe "improbo" per la Lombardia – di dover governare un assetto territoriale, soprattutto con riferimento al destino delle Aree vaste, da cui dipende in larga misura la loro stessa sopravvivenza secondo i caratteri per i quali oggi le conosciamo.

Se, come è emerso, esiste un'oggettività nell'esigenza di tutelare e, ove necessario, ripristinare il livello di governo intermedio, assistendolo delle oppurtune risorse e caricandolo delle necessarie connesse responsabilità, occorre prendere atto della temperie normativa abbattutasi sulle Province per ripartire con slancio verso nuovi scenari di integrazione ed efficienza, muovendo dal robusto sedime di risultati – e talora di rilanci – evidenziati dal flusso di pensiero espresso in questo lavoro.

a. Ripartire dall'esito del referendum del 4 dicembre

Preliminarmente, occorre ribadire che **l'esito della consultazione referendaria** dello scorso 4 dicembre costituisce un **portato da cui ripartire** e non la conclusione di un percorso esaurito. Benché temporalmente posto nella fase terminale della ricerca, infatti, occorre muovere da questo elemento di certezza istituzionale per compiere i passi necessari nell'incedere del dibattito pubblico, **valorizzando i molteplici elementi che il presente lavoro ha fatto emergere**, quasi naturalmente, nell'alveo della collaborazione e del raccordo tra tutti i membri del gruppo di ricerca. A Costituzione invariata **resta vigente** la disciplina incentrata sulle Province "di seconda

generazione", qualificate quali **Enti costituzionalmente necessari**, sebbene caratterizzati da organi non direttamente elettivi e con funzioni meno penetranti, conformemente a quanto dispone attualmente la Legge 7 aprile 2014, n. 56.

A sua volta, il **riordino territoriale** incidente sulle circoscrizioni amministrative delle attuali Province rimane assoggettato alla **procedura prevista dal testo dell'art. 133, comma 1, Cost**., ai sensi del quale "[i]*l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*".

Tutto ciò non può tuttavia tradursi in semplici scenari di riassetto *ex ante*. Per le Regioni e ancor più per la Lombardia c'è ora da farsi carico, in proprio e in collaborazione con lo Stato, di azioni che riguardano l'intero sistema delle autonomie locali, pur nella limpida consapevolezza dello **stato di fatto** che connota **l'Ente intermedio pur garantito costituzionalmente**.

b. Rischi di irreversibilità dello stato operativo compromesso delle attuali Province

Accedendo ad una lettura drastica, eppure assai verosimile nel caso di inerzia istituzionale, le Province **rischiano** di entrare irreversibilmente in una spirale che le condurrebbe ad integrare una triste e pericolosa fattispecie di **Enti allo stesso tempo inutili ma necessari**: inutili, perché ridotti ad uno stato di inerme impotenza; necessari, perché non assistiti da alternative oggettivamente praticabili in termini di esercizio intermedio delle funzioni amministrative tra Regione e Comuni, nonché in rapporto ad un incontestabile fabbisogno di servizi altrimenti non allocabile nel *multilevel local government*.

Per voltare pagina su tale stato di cose sono ora richiesti almeno quattro livelli di precisazione

c. Per voltare pagina: finanziamento, organici, differenze di profilo

Sembra ormai indilazionabile rispondere all'esigenza di assegnare agli Enti una fonte o un complesso di fonti di **finanziamento stabile e prevedibile**, nonché un quadro permanente di regole sulle quali impostare la declinazione dei bilanci e, quantomeno, le attività connesse al modello di amministrazione per piani e programmi. Il tema interroga la quantità e la qualità del finanziamento ai residui organismi intermedi per le funzioni fondamentali che dovrebbero trovare copertura da parte statale. Tuttavia, l'interrogativo arriva a lambire anche il **ruolo regionale per le funzioni di delega** e le possibili modalità di espressione di tale ruolo, che potrebbe assumere un connotato di maggiore integrazione inter-istituzionale.

Non si può omettere di constatare il **forte ridimensionamento degli organici** – almeno al 50% del livello preesistente – contraddistinto da un significativo depauperamento dei livelli più qualitativi, peraltro non programmato e sovente lasciato ad istanze di disarticolata – e quindi, disomogenea – contingenza organizzativa. Sul punto le soluzioni non sono agevoli e possono orientarsi verso una **ulteriore "tecnicizzazione" e maggiore efficacia della *governance* territoriale**. Si pensi, per tutti, al ricorso a **tavoli di raccordo tecnico-funzionale di nuova concezione**, di cui si è ampiamente ragionato nel paper, intesi ad irrobustire e valorizzare la trama

delle relazioni già esistenti ad un livello paritetico tra le attuali Province, nonché tra i diversi ambiti ed azzonamenti corrispondenti all'operatività dei soggetti funzionali insistenti sul territorio provinciale.

Inoltre, occorre cogliere le **differenziazioni tra Province divenute Città metropolitana e le altre**, anch'esse transitate alla forma dell'Ente di secondo livello ma assoggettate a distinta disciplina giuridica. Le differenze emergono nel rigore finanziario, nella strumentazione assegnata (Piano strategico, Zone omogene previste per legge), nel discorso pubblico che assegna alla Città metropolitana un ruolo di rilancio di aree già forti in sé, conferendole uno spessore che trascende le frontiere sia regionali che statali, per assumere una collocazione di calibro europeo, probabilmente internazionale. Se è fuori discussione che il riassetto della Città metropolitana sia necessità attesa e positiva, va rilevato il ruolo che le altre Province/Aree vaste devono continuare a svolgere in proprio, per delega regionale o in sintonia e raccordo con i Comuni. Infatti, in un contesto come la Lombardia, costituito da numerosi Comuni di piccola taglia, la paralisi a cui sono state costrette le Province rappresenta un **indebolimento di tutta l'amministrazione locale**. Si pensi solo a come sarà possibile avventurarsi in proiezioni di lungo periodo sulle necessità di finanziamento di funzioni come la viabilità e l'edilizia scolastica.

Certamente dal quadro descritto emergono **seri problemi di sostenibilità dell'intero impianto strutturale del governo locale,** le cui conseguenze – come accennato in ingresso alle conclusioni ivi rassegnate – potranno incidere sulla stessa dimensione ontologica delle Regioni. Nel dibattito di alcuni attori politici e di estrazione accademica, sembra rafforzarsi l'ipotesi di una latente e silenziosa **metamorfosi delle Regioni** verso una **forte amministrativizzazione** propria della storia delle origini e superata nella versione più recente delle Regioni "*Enti di Governo*". Si tratterebbe dell'infausto effetto a cascata del mancato buon esito della transizione dall'Ente intermedio primigenio verso l'ente Provincia di secondo livello, avente natura tecnica e politicamente depotenziata.

d. Temi per un ruolo regionale rinnovato: le funzioni delle ex Province

Resta allora invariata, se non irrobustita, la **necessità di una stagione di protagonismo regionale**. Vediamone le **possibili direzioni**.

Si è già detto del profilo finanziario ed operativo delle attuali Province e forse anche di Città metropolitana. Essi sono tuttavia precisabili solo se si arriva ad un consolidato più preciso circa **l'assetto funzionale finale** che dovrebbero raggiungere le residue Province, comprensivo della definizione di quale rapporto queste dovrebbero avere con la struttura amministrativa regionale.

Sarà opportuno accertare la possibilità che alcune funzioni attualmente svolte dalle Province vengano allocate ad una dimensione più alta, anche regionale. Un esempio è rappresentato dalla materia della viabilità, con le rilevanti implicazioni della manutenzione efficiente e continuativa, cui le Province fanno fronte attualmente con competenze tecniche di rilievo. Ne consegue che si pone il tema di una verifica che coinvolge l'intero **assetto funzionale degli Enti territoriali e**

dell'Ente regionale, accompagnata da quesiti stringenti sulla possibilità che alcune azioni di concreto interesse regionale vengano svolte in altri termini.

e. Rilevanza del presidio dello sviluppo economico "di area vasta"

Se emerge in prevalenza la **dimensione tecnico-funzionale,** come principale ambiente di discussione sul quale spingere ed investire nello spazio di azione a disposizione, permane tuttavia un tema fondativo da affrontare. Tra le funzioni da esercitare dalle attuali Province sono da chiarire gli spazi per un ambito di competenza e di azione in materia di **sviluppo socio-economico**. Lo sottolineiamo per una ragione principale che qualifica la dignità dell'impegno futuro su questi temi. Si dovrebbe decidere se c'è un qualche legame tra assetto dell'Ente intermedio e ruolo verso i molteplici profili economici, sociali e territoriali che contraddistinguono la Lombardia e che sono stati descritti nell'allegato statistico e cartografico. Molti di essi agiscono e si svolgono in piena autonomia per la forza dei soggetti economici e delle grandi tendenze dell'economia nazionale ed internazionale. Altri sono invece regolabili con scelte e strumenti delle istituzioni. Se le Province non sono implicate in tale obiettivo, c'è da chiedersi se questa parte dello sviluppo territoriale è stata cancellata dall'agenda funzionale e politica del livello intermedio, se è da attribuire impropriamente ai Comuni o se è diventata compito esclusivo della Regione, con il proprio apparato pianificatorio generale (PRS, PTR etc.) e dei numerosi piani di settore.

In altra forma, si tratta dei **rischi e dei costi di un insufficiente presidio dei temi concernenti l'Area vasta.** Finora il racconto pubblico sul riordino istituzionale non ha fatto cenni ai costi territoriali che possono derivare da un insufficiente presidio di tali aspetti; forse perché non sono semplici da quantificare e neppure da comunicare. Riescono, tuttavia, pertinenti come minore efficienza del sistema delle infrastrutture, caduta di qualità dell'ambiente, disordinata localizzazione delle funzioni, persistenza di asimmetria di sviluppo ed effetti di minore attrattività e capacità competitiva dei sistemi locali e del sistema regionale.

Per porvi attenzione si devono cogliere le più aggiornate analisi sulla struttura del territorio della Lombardia e sul suo assetto policentrico che, per funzionare con efficacia, richiede che le sue componenti interagiscano in modo organico: Città metropolitana, Comuni capoluogo e di media grandezza, piccole realtà locali, di bacino e di vallata, distretti specializzati. Insieme alle espressioni di eccellenza a livello nazionale e internazionale sono da affrontare i fenomeni di congestione, carico ambientale, spopolamento, svantaggio sociale, anche sviluppo di azioni criminose, tutti con caratterizzazione territoriale e necessità di **co-pianificazione tra le istituzioni** competenti ai diversi livelli. La precondizione è, tuttavia, la presenza di un presidio di tali temi nel livello di Ente intermedio/Area vasta.

f. Modello di *governance*

Sono necessari sforzi aggiuntivi per far emergere il tema della **competizione** causata dalle **differenze tra territori** e di come affrontarla con Province di seconda generazione e Città metropolitane che non sono "altro" dai Comuni. È a tal proposito da considerare il tema, correlato, del ***modello di governance*** ora praticabile nelle ex Province.

Come ampiamente sostenuto in tutta la ricerca, con la scomparsa degli amministratori eletti a suffragio universale – rappresentativi in modo diretto della comunità provinciale – l'ente Provincia è diventato luogo di confronto tra i Comuni, una sorta di estensione del municipio nel quale l'autonomia originaria dell'Ente locale risulta amplificata entro una dimensione che ne travalica ampiamente i confini e conduce, in taluni casi, all'emersione di frizioni tra interessi confliggenti. Nei nuovi organi dell'Ente intermedio, sono i Comuni più grandi, e prima di tutti il **Comune capoluogo**, ad avere la responsabilità di prendere l'iniziativa e guidare la tutela e la promozione del territorio. In tale contesto, rimane aperta la soluzione di intraprendere sperimentazioni di delega di funzioni e di servizi alle cosiddette Città medie, comunque espressione di una *leadership* territoriale, in affiancamento a quelle ontologicamente "di prossimità", secondo un modello definito "a geometria variabile" che si attaglia alle peculiarità di singole realtà e ne valorizza la dimensione. Emergono esigenze di qualificazione – nello sviluppo e nella promozione territoriale – dei Piani comunali dei grandi Comuni ma, insieme, dovrebbe spettare alla Provincia mediare e proporre una soluzione equilibrata tra le esigenze di Comuni grandi e piccoli. In sua mancanza si ritorna al ruolo regionale, oggettivamente complesso nella scala lombarda.

g. Zone omogenee

Nel periodo di redazione del paper risulta molto dibattuta in Lombardia la questione delle **Zone omogenee,** *extra* Città metropolitana, a sua volta connessa al richiamato policentrismo amministrativo lombardo. Su questo fronte resta viva ed attuale la seguente considerazione. Il **baricentro decisionale** di molte decisioni relative al governo "di area vasta" **si sta spostando dal livello della Provincia verso un livello sottostante**, posto a sua volta in una posizione intermedia sull'asse disegnato dalla linea di congiunzione tra Ente intermedio e Comuni. I motivi sono, ancora una volta, di struttura territoriale. Nel lavoro si è ribadito che negli attuali Enti intermedi convivono anime antitetiche: la dispersività lombarda del governo di aree molto estese e composite, con vocazioni territoriali molto distanti, e un tessuto municipale eterogeneo che rappresenta interessi di comunità spesso ridotte e che fatica a fare mediazione al livello provinciale. Risulta da approfondire e, specialmente da sperimentare, una **strategia** che assegni un rilievo di confronto anche ad **aggregazioni di Comuni costituite in forme volontarie e flessibili** – e già previste in quasi tutti gli statuti provinciali – dando forma e dignità al concetto di Zona omogenea.

Tali ambiti possono assolvere anche al compito di **migliorare la cooperazione e le prassi associative tra Comuni**, che di fatto sono azioni necessarie per il processo di rispristino di una maggiore funzionalità di sistema delle autonomie locali lombarde. Si consideri al riguardo che,

seppur esterne al dibattito pubblico del riordino, sono proseguite le scelte autonome e volontarie dei Comuni per il rafforzamento istituzionale dal basso praticate con il ricorso a **fusioni** e **Unioni di Comuni,** queste ultime in crescita costante.

h. Diversa territorializzazione

Per ultimo, restano utili alcune riflessioni su limiti e opportunità di una **diversa territorializzazione**. L'ipotesi di aggregazione da 12 a otto Aree vaste ha avuto il merito di sollevare **elementi di merito e di metodo**. Se dovesse essere rilanciata, pur con i vincoli dell'art. 133, comma 1, Cost., dovrebbero essere considerate queste brevi osservazioni.

Qualsiasi riordino, anche a regia statale, non può prescindere dal dato ampiamente acquisito che **le attuali Province lombarde risultano superiori, negli indicatori strutturali, a quasi tutte le realtà provinciali italiane** e persino ad una parte delle Regioni italiane. Ognuna delle 11 attuali Province e la Città metropolitana di Milano ha dimensioni cospicue e in molti casi superiori ai valori registrati nelle altre Regioni del nostro Paese. Inoltre si deve considerare una seconda caratterizzazione istituzionale della Lombardia: è la regione che detiene il primato del numero di Comuni con 1.527 unità, pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani, con una rilevante dotazione di città medie (centonovantatre Comuni superiori ai 10.000 abitanti) ed un presidio locale rappresentato da un reticolo di 1.061 Comuni inferiori ai 5.000 abitanti.

L'esito del referendum conferma l'attuale assetto in undici Province di seconda generazione più la Città metropolitana di Milano, non impedisce tuttavia di proseguire una riflessione ed una azione sul loro impianto dimensionale. Restano ferme le esigenze di sperimentazione dei migliori strumenti – siano essi strutturali o funzionali – tesi a contemperare le inefficienze e le disomogenità che dal punto di vista territoriale riguardano anche l'attuale assetto provinciale. Puntare ad un profilo di Provincia/Area vasta di dimensioni più ampie, anche con accordi interprovinciali di tipo convenzionale, permetterebbe di superare, o quantomeno ridurre, le disomogeneità operative delle esistenti province, potendo così contare su organismi intermedi tra livello regionale e comunale con analoghe risorse e capacità di azione. Su questo aspetto si è già dibattuto sulle proposte contenute nel documento "La riforma delle Autonomie in Lombardia" proposto dalla Giunta Regionale del marzo 2016. La proposta di un nuovo assetto organizzativo, con riduzione dalle 11 Province e Città metropolitana alle otto aggegazioni indicate (Cantoni), aveva tale condivisibile finalità di riduzione della disomogeneità inter provinciale. Lo stesso impianto o sue varianti può essere utilmente ripreso per affrontare le questioni di cui stiamo trattando.

È, infine, emerso il tema del raccordo tra una possibile proposta di riordino territoriale e i processi di ridefinizione in atto in altre Amministrazioni. Si tratta, in altri termini, del **rapporto con altre azioni di riordino**, che pure appaiono in parte invischiate nell'incertezza connessa alle recenti evoluzioni sul fronte politico-istituzionale statale. Si ricorda, a tal proposito, che le Province mantengono un profilo ibrido, essendo sia Enti autarchici territoriali che, allo stesso tempo, circoscrizioni governative decentrate e sedime di riferimento per altri enti o associazioni di rappresentanza. **Si vede quindi procedere con Tavoli di raccordo** costituiti, anche su

indicazione statale, verificando il dipanarsi di una situazione che si connota per una certa nebulosità.

i. Profilo del sistema metropolitano milanese

Un tema a sé è quello del profilo migliore da riconoscere al **sistema metropolitano milanese,** molto più ampio degli attuali confini amministrativi della Città metropolitana. Nella forma attuale della ex Provincia di Milano si rischiano inadeguatezze di governo perché, di fatto, l'area metropolitana include ma non governa le polarità urbane appartenenti alle Province confinanti. Non è realistico e sarebbe deleterio, tuttavia, pensare di ampliare i confini della Città metropolitana fino ad includere un territorio metropolitano che coprirebbe la maggiore parte di quello regionale. Più sensata appare la scelta di affrontare la particolarità del sistema metropolitano milanese attraverso forme di ***governance* innovative** quali tavoli di lavoro, intese, accordi, supportate da strutture tecniche dedicate. Si potrebbero così coordinare le decisioni più importanti, con una sorta di **sistema federato**, coinvolgendo la Regione nel coordinamento e nel supporto diretto. Sulla base di tale possibile nuova declinazione, potrebbero comunque essere rivalutate nel merito le domande presentate da Vigevano e dalle poche altre realtà che hanno manifestato l'interesse ad aggiungersi alla Città metropolitana, approcciando il tema con una flessibilità (e in un contesto marcatamente funzionale ed a geometria variabile) a primo acchito rimasta solo sullo sfondo.

k. Riordino e semplificazione ambiti funzionali di settore

Un ultimo aspetto, seppur in precedenza lambito, attiene alla **difficoltà** di connettere il processo di riordino con **obiettivi di revisione dei numerosi azzonamenti amministrativi e funzionali prodotti da leggi di settore**. Si è compreso che il territorio lombardo risulta attraversato da un intreccio difficilmente districabile di ambiti e zonizzazioni, corrispondenti ad altrettanti servizi o funzioni plasmati su una base territoriale ritenuta "ottimale". Almeno nel breve termine sembra preferibile prenderne atto, **limitando la pretesa a puntare ad improbabili ambiti unici e convergenti** – ispirata ad una semplificazione sempre perfettibile – bensì **rimarcando la praticabilità di forme di *governance*** citate, **incardinate sulla interconnessione funzionale affidata** all'operatività di **tavoli tecnici specialistici**.

m. Competenze dello Stato e della Regione

Se questi sono spunti per azioni di merito *post referendum*, a chi spetta la **potestà legislativa prioritaria**? Come ribadito nel paper, lo Stato mantiene la propria potestà nello stabilire i profili ordinamentali degli Enti, nonché l'assetto delle funzioni fondamentali, ma alcuni spazi per l'esercizio della potestà legislativa di competenza si dischiudono anche a favore della Regione, alla quale pertiene anche un livello di autorevolezza politica che potrebbe (e dovrebbe) trovare corrispondenza nei rapporti con il livello di governo centrale, nonché esercitando la proiezione interregionale dell'autonomia.

La **Regione, dunque, non può attendere**. Lo stato di perplessità che coinvolge l'intero sistema delle autonomie locali e l'aspettativa di un **vero contesto multilivello caratterizzato dalla collaborazione e cooperazione** tra tutti gli attori del sistema locale – e *latu sensu* pubblico – richiedono a breve di fare il punto con il necessario distacco politico sulle implicazioni dell'esito referendario negativo. In un certo senso, il tempo aiuta (e a maggior ragione, aiuterà) nel diluire la percezione dell'alibi referendario verso tutti i livelli di governo della Repubblica.

n. Principi di riferimento e tensione sperimentale

A quali **principi** far ricorso? Sono stati a buon titolo evocati – anche nella normativa nazionale di riordino del governo locale – i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In realtà, è sembrato che il vero principio guida fosse quello di perseguire **risparmi** sistematici e talora grossolani, di ridimensionare e specializzare le funzioni dell'Ente intermedio senza l'opportuna cura che pure avrebbero dovuto ricevere gli effetti di sistema più ampi. Se questo profilo dovesse riproporsi, è necessario rappresentarlo nella sua crudezza e in tutte le sue implicazioni, ad ogni auspicabile livello.

Si rivelerà possibile, dunque, un **disegno organico** complessivo o **sperimentazioni mirate**, benché meno sistematiche? Il primo è preferibile, le seconde forse più realistiche e, insieme, più necessarie. In una transizione complessa si confronteranno approdi consolidati, nuove ipotesi ed elementi di incertezza, conflitti e mediazioni. Un'agenda di qualche significato potrebbe prevedere di arrivare nel medio periodo a certezze operative per le ex Province, a verifiche di fattibilità per tavoli che migliorino *governance* e prassi, a sperimentazioni del senso e del ruolo delle Zone omogenee nella Città metropolitana e, anche nell'immediato, nelle Province che le hanno previste per statuto. Nel frattempo può essere definito lo scenario funzionale ed il raccordo tra ex Province e Regione.

Quello che non può mancare è la percezione che buona parte delle soluzioni si concretizzeranno solo se effettivamente governate, cioè gestite per sintesi di **un nuovo impegno regionale, attivo, propositivo**, e non subìto.