



Policy paper

**RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI
DI AREA VASTA, CITTÀ METROPOLITANA E
NUOVE PROVINCE E RIORGANIZZAZIONE
TERRITORIALE DELLA PA IN LOMBARDIA**

(Codice IST16003)

Seminario di presentazione in Consiglio regionale

Milano, 24 maggio 2017

In collaborazione con



Dipartimento di
Scienze Politiche e Sociali



Peculiarità dei processi studiati e struttura del Policy paper

Filippo Bongiovanni, Éupolis Lombardia

Contesto di sviluppo del Policy paper

Policy paper realizzato in un contesto peculiare per la coesistenza di più disegni istituzionali:

- Proposta di riforma della Costituzione e dibattito sul referendum del 4 dicembre 2016
- Applicazione regionale della Legge Delrio
- Scenari post referendum

Scelta adottata nel Policy paper

- Analisi dei profili evolutivi dell'Area vasta in Lombardia alla luce della riforma del governo locale, introdotta con la Legge Delrio
- Studio delle 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"
- Scenari strutturali e indicazioni di policy funzionali al miglior assetto del sistema delle autonomie locali in Lombardia

Focus del Policy paper

- **Stato attuale delle Province:** contesto normativo di riferimento, assetto finanziario ed organizzativo, rapporto funzioni esercitate e risorse
- Attenzione al **rapporto tra assetto istituzionale e assetto territoriale** della Lombardia
- **Proposte di policy** a normativa vigente

Documenti prodotti

➤ 1. Policy paper

- Profili evolutivi dell'ente intermedio
- Dotazione organica e finanziaria delle Province
- Riordino istituzionale ed evidenze territoriali
- Analisi delle funzioni dell'ente intermedio

➤ 2. Allegato normativo e finanziario

➤ 3. Allegato statistico e cartografico

Struttura della presentazione

- Ruolo regionale
- Quadro finanziario e dotazione organica delle Province a seguito della spending review
- Dimensione funzionale del riordino degli enti di Area vasta
- Dimensione territoriale e sistema policentrico



Ruolo regionale

Alessandro Venturi, Università degli studi di Pavia

Regionalismo alla prova: un profilo essenziale per le nuove Province

- Art. 117, 2° co. lett.p): funzioni fondamentali
- Funzioni fondamentali: individuazione vs disciplina dell'esercizio
- Trasformazione genetica della Provincia: necessarietà
- 85° co. l. 56/2014: verso un sistema regionale delle autonomie locali (differenziazione)
- Lo statuto epistemologico della Provincia: riordino complessivo delle funzioni (Regione, Provincia, inter-comune e Comune)
- Trasformazione digitale e soppressione delle funzioni amministrative
- Regionalizzazione del processo di riordino del governo locale (personale e risorse)



Quadro finanziario e dotazione organica delle Province a seguito della spending review

Franco Osculati, Università degli studi di Pavia

Entrate delle Province – incassi, 2010–2014

(in milioni di Euro)

	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

Fonte: Cagno R. , *La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale*, in AaVv, *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Angeli, 2015, p. 27.

Spese delle Province – pagamenti, 2010-2014 (in milioni di Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
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

Fonte: Cugno R. , La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale, in AaVv, La finanza territoriale. Rapporto 2015, Angeli, 2015, p. 27.

Spese per funzioni fondamentali, spese "inderogabili" e trasferimenti allo Stato, 2014 e 2016

(in milioni di Euro)

	A. Spesa funzioni fondamentali consuntivi 2014	B. (A) al netto di Fondo sperimentale di riequilibrio	C. Spesa ricostruita su fabbisogni standard "rivisti" (*)	D. Spese "inderogabili" 2016 (**)	E. 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

Fonte: «Proposta di riparto dei tagli e dei contributi a Province e Città metropolitane», reperibile sul sito Upi nella *Nota metodologica riparto tagli contributi Province*, luglio 2016

Province e Città metropolitane - Entrate di cassa Siope, 2015 e 2016

(in milioni di Euro)

	2015	% su totale	2016	% su totale	Variazione % 2016/2015
Tit. I Entrate tributarie.	2.908	33,4	2.801	36,5	- 3,69
Tit. II Entrate da contributi e trasferimenti correnti.	2.603	29,9	2.464	32,1	- 5,32
Tit. III Entrate extratributarie.	460	5,29	425	5,55	- 7,56
Tit. IV Entrate da alienazioni, trasferimenti e riscossione di crediti.	852	9,79	763	9,96	- 10,43
Tit. V Entrate da accensione prestiti.	533	6,13	262	3,43	- 50,76
Tit. VI Entrate da servizi per conto terzi.	1.345	15,46	948	12,38	- 29,46
Totale.	8.702	100,0	7.665	100,0	- 11,91
Incassi da regolare.	17		320		1.726
Totale generale incassi.	8.720		7.986		- 8,42

Fonte: Corte dei conti, Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 23 febbraio 2017.



Dimensione funzionale del riordino degli enti di Area vasta

Giuseppe Carlo Ricciardi, Università degli studi di Pavia

La dimensione funzionale degli enti di Area vasta

1. Modalità residue di *aggregazione territoriale vs. aggregazioni funzionali*
2. I **raccordi tecnici** tra i soggetti funzionali dell'Area vasta
3. Rilievo strategico dell'**associazionismo comunale**
4. Rilievo strategico delle **Zone omogenee**
5. Alcune prospettive: **municipalismo differenziato e regionalismo differenziato**

Aggregazioni territoriali vs. aggregazioni funzionali

Presupposti di riflessione:

- a) forte disagio dei territori provinciali (a rischio peggioramento)
- b) esiti referendum costituzionale.

Erronea convinzione: immobilismo sul riordino *a causa del referendum*
in verità vi sono dei dati acquisiti:

- a) occasione vs. necessità, nel riordino dell'Area vasta
- b) questione dimensionale esiste (diversa velocità Province)

Strumenti del necessario riordino territoriale:

- 1) **Aggregazione territoriale** (art. 133 Cost.; accordo politico)
- 2) **Aggregazione funzionale** (approccio integrato e sinergico tra azioni:
 1. Protagonismo regionale;
 2. *Governance* multilivello e coordinamento tra Aree vaste;
 3. Accordi interareali;
 4. Rete associazionismo comunale).

Raccordo tecnico-funzionale tra Province

Raccordo orizzontale

Tavolo inter-areale delle Aree vaste lombarde (TAVL)

- Riunisce su un **piano paritetico intersoggettivo** le Province/Aree vaste (*orizzontale*)
- Interessa il **territorio regionale** (tutto o parte)
- Fine ultimo di un **forte coordinamento delle politiche di area vasta** (integrazione territoriale)
- Finalità di assicurare il raggiungimento del **mutuo consenso per attività, funzioni o servizi che travalicano i confini dell'Area vasta** per interessare quella finitima (es. TPL)
 - a) unità d'intenti nelle azioni / politiche pubbliche di area vasta
 - b) **accordi territoriali inter-areali (ATI)**

Raccordo verticale

Tavolo di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV)

- Riunisce i **soggetti funzionali operanti** a più livelli all'interno della **Provincia/Area vasta** (*verticale*)
- Interessa il **territorio provinciale**
- Fine di **indirizzo e gestione dei soggetti** funzionali insistenti sul territorio provinciale (piano operativo)
- Concorre al **coordinamento delle funzioni amministrative** esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nel contesto – ed entro i limiti – dell'Area vasta
- **Modello** tanto **leggero** quanto **plurale**
- Correttivi : **composizione "a geometria variabile"**, tarata sulle materie oggetto di discussione

Zone omogenee e intercomunalità

- Rilevanza strategica della **dimensione territoriale** interposta tra Area vasta e Comuni
- **Adeguate copertura** attraverso un **livello organizzativo ulteriore**

Zona Omogenea



[**individuazione** con approccio **bottom up** // *confini flessibili, identità permanente*]

- **Finalità** Zona omogenea (*dimensione ascendente e discendente*):

1) Governabilità Area vasta / Provincia "casa dei Comuni"

Ruolo Città medie ➔ 1) *municipalismo differenziato nel policentrismo amministrativo*; 2) *funzioni delegate*

Allocazione presso Zona omogenea di servizi/funzioni amministrative

2) Deframmentazione territoriale / Stimolazione associazionismo comunale

Unioni di Comuni o *convenzioni* / **Fusioni** o *incorporazioni*

RAFFORZAMENTO del REGIONALISMO  **RAFFORZAMENTO del GOVERNO LOCALE**

Risposta alla delegittimazione: PARADIGMA FUNZIONALE DIFFUSO e AGGREGAZIONI TERRITORIALI PUNTUALI



Dimensione territoriale e sistema policentrico

Marco Pompilio, Fondazione Giandomenico Romagnosi

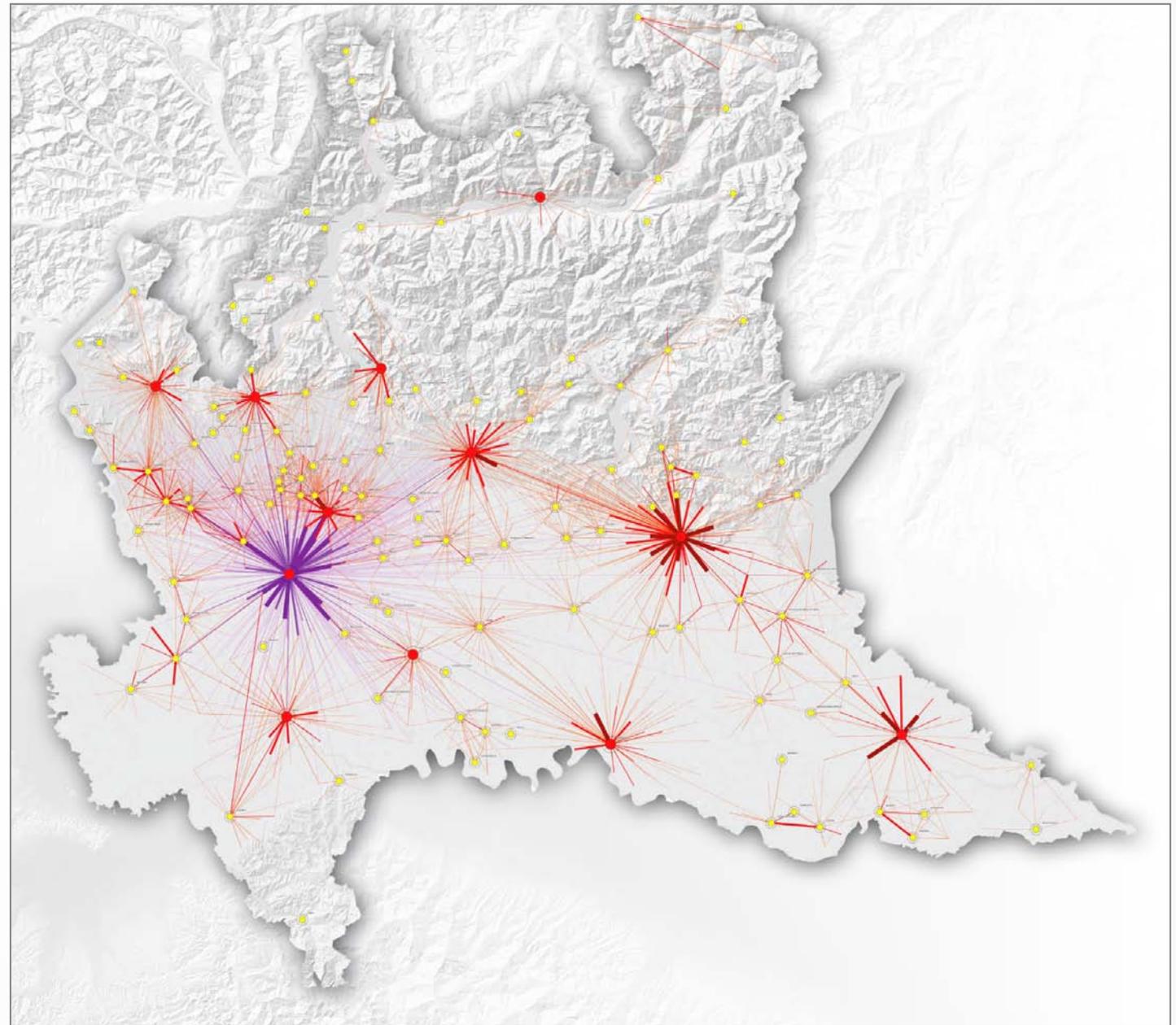
Il caso dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale in Lombardia

	Primo PTCP	Ultimo PTCP	Tempi (anni)
L.r. 1/2000	2003	2010	da 3 a 10
L.r. 12/2005	2009	2 mancanti	da 4 a 12



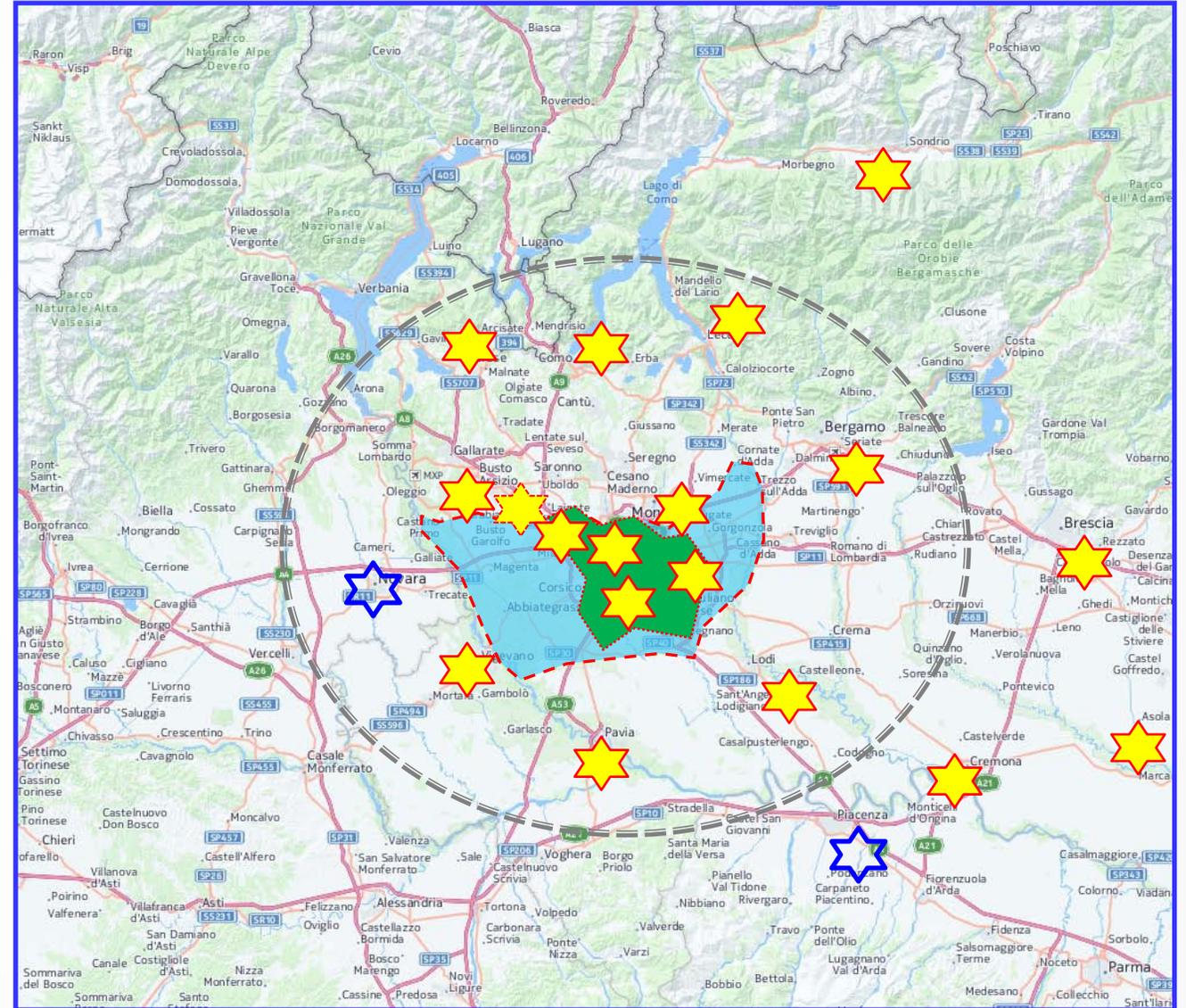
Una diversa capacità di attuazione delle indicazioni regionali

Lombardia: un sistema policentrico



Il sistema metropolitano policentrico

-  Polarità PTR Lombardia
-  Polarità esterne Novara e Piacenza
-  Sistema metropolitano
-  Città metropolitana
-  Città centrale PTCP



Funzioni che possono essere svolte dalle Province

Funzioni **sovracomunali** di area vasta

- Dal 1990 in capo all'ente intermedio
- Necessitano di adeguata autonomia dagli interessi locali

Funzioni **intercomunali** di prossimità (comunali)

- Già presenti nel TUEL "supporto tecnico-amministrativo" (d.lgs 267-2000);
la legge 56/2014 le enfatizza
- Anche se delegate alla Provincia rimangono in ogni caso in capo ai Comuni

Le medesime persone (amministratori comunali) si occupano di funzioni sia di prossimità che di area vasta, ma le figure istituzionali sono distinte

Pianificazione intercomunale e sovracomunale

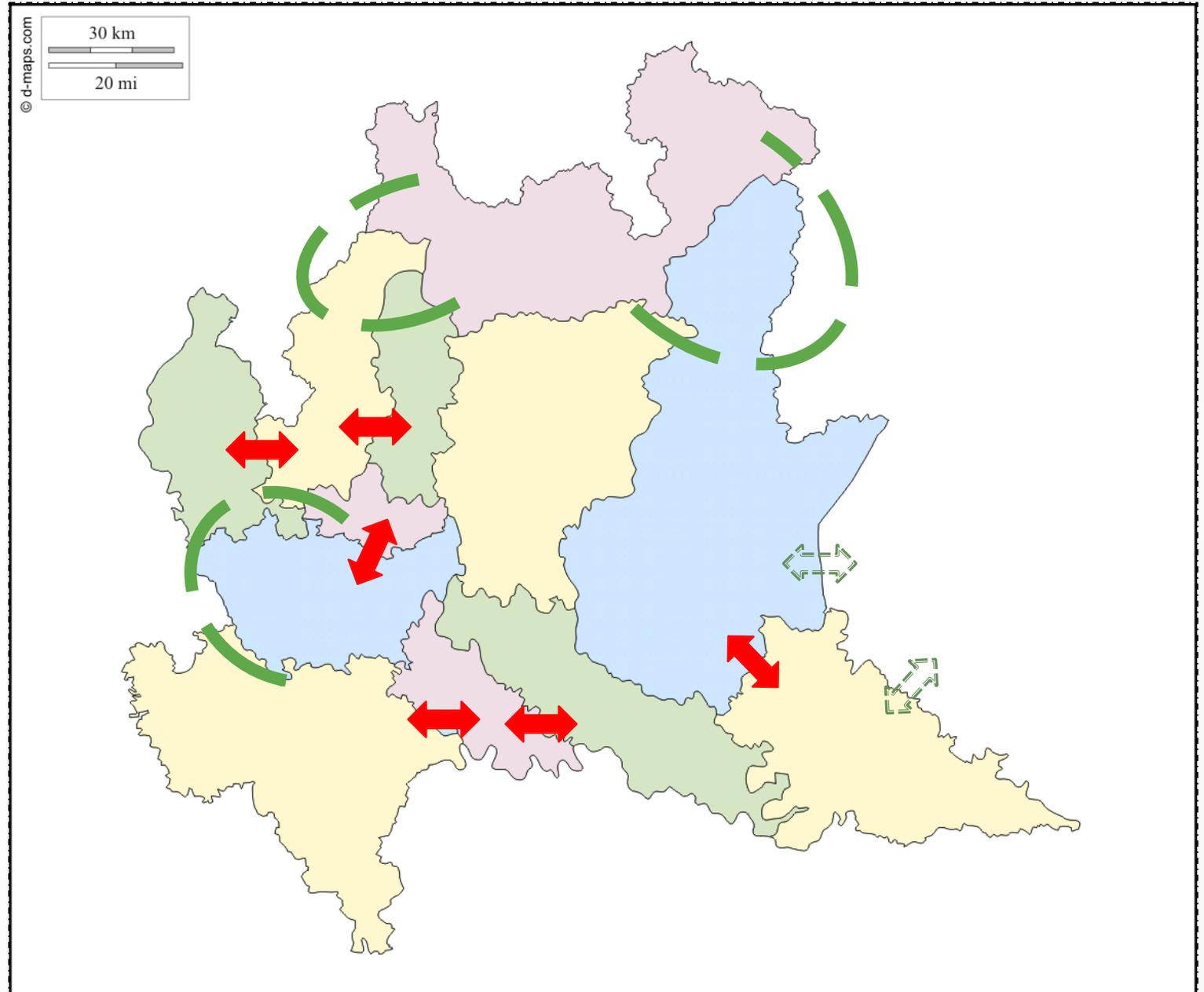
Intercomunale: servizi di prossimità che i Comuni, soprattutto piccoli, possono in modo più conveniente erogare in associazione, pur rimanendo la competenza comunale

Sovracomunale: temi di area vasta, ossia quei temi che necessitano, per essere affrontati adeguatamente, di una visione di insieme, più ampia e sufficientemente autonoma, e non possono essere affrontati dai comuni, siano essi singoli o associati

I **Comuni associati** sviluppano Piani intercomunali; con il supporto della Provincia possono assumere valore sovracomunale

La **Provincia** si occupa di aspetti intercomunali solo se delegata dai Comuni, i quali comunque ne mantengono la competenza

Proposte
**Individuare la
dimensione
ottimale per
l'ente intermedio**



Fonte: nostra elaborazione

Pianificazione in Lombardia – schema concettuale

