

## LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI IN LOMBARDIA

### La proposta dei Comuni in sinergia con le Province

#### PREMESSA

Il presente documento costituisce il contributo di ANCI e Unione Province Lombarde (Upl) al dibattito istituzionale e politico sul riordino del sistema delle autonomie locali in Lombardia, alla luce dell'attuazione della Legge 56/2014 e della revisione costituzionale in via di approvazione in Parlamento. Dopo una premessa che contestualizza la proposta di ANCI e Upl fissando i termini della questione, si individua la visione di fondo della nuova organizzazione delle autonomie locali in Lombardia, tenendo conto del contesto normativo ed istituzionale nel quale la proposta di riordino si colloca. Segue la proposta di riforma del governo multi-livello lombardo, illustrata insieme alle sfide che esso comporta e dovrà fronteggiare in un contesto di incertezze normative, organizzative e finanziarie per gli enti locali.

In conclusione, nell'APPENDICE si fornisce una analisi dello stato di attuazione della "Legge Delrio" nelle Regioni ordinarie, l'individuazione di spazi per la condivisione di funzioni e servizi negli statuti provinciali e i loro possibili modelli di evoluzione e il quadro degli ambiti territoriali, di scala vasta o più ridotta, nei quali in Lombardia si organizza l'esercizio di funzioni amministrative e la programmazione ed attuazione di politiche. Infine, si evoca una prospettiva di innovazione ed attrattività territoriale nella quale la riforma qui delineata pare ben collocarsi.

**Riuniti in sede congiunta il Direttivo di Anci Lombardia e dell'Upl, i rispettivi Presidenti sottoscrivono il presente documento.**

**Roberto Scanagatti**



*Presidente ANCI Lombardia*

**Daniele Bosone**



*Presidente UPL*

**Milano, 26 Aprile 2016**

## INDICE

<b>1. LA VISIONE DI FONDO DELLA NUOVA ORGANIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI IN LOMBARDIA</b>	<b>3</b>
1.1 <i>La riforma della Costituzione</i>	3
1.2 <i>La cooperazione intercomunale: la specificità lombarda</i>	4
1.3 <i>Una rete multilivello in Lombardia: Comuni, Aree Vaste e Zone Omogenee</i>	5
1.4 <i>La Città Metropolitana</i>	6
1.5 <i>Il territorio montano</i>	7
1.6 <i>La sfida dell'innovazione</i>	7
<b>2. AREE VASTE E ZONE OMOGENEE NELLA NUOVA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE</b>	<b>8</b>
2.1 <i>Le Aree Vaste</i>	8
2.2 <i>le Zone Omogenee</i>	9
<b>3. AREE VASTE – ZONE OMOGENEE: IL QUADRO ISTITUZIONALE</b>	<b>10</b>
3.1 <i>La normativa costituzionale</i>	10
3.2 <i>Gli strumenti giuridici attuali per il governo inter-comunale dei servizi di prossimità</i>	11
3.3 <i>Possibili spazi per le Zone omogenee e diversi modelli di riferimento per interpretare la Zona omogenea</i>	13
3.4 <i>Il ruolo delle Aree Vaste</i>	15
<b>4. GESTIRE IL CAMBIAMENTO: CAPACITY BUILDING NELLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI</b>	<b>15</b>
4.1 <i>I processi di cambiamento in atto nelle Aree vaste.</i>	15
4.2 <i>Strategie istituzionali organizzative e finanziarie per collaborare: un primo quadro concettuale</i>	18
4.3 <i>Strategie istituzionali organizzative e finanziarie per collaborare: proposte operative</i>	21
<b>APPENDICE</b>	<b>24</b>
a. <i>Le norme regionali di attuazione della l. 56/2014</i>	24
b. <i>Le disposizioni statutarie delle Province lombarde</i>	26
c. <i>L'articolazione amministrativa e dei servizi del sistema delle autonomie locali in Lombardia</i>	28
d. <i>Gli ambiti territoriali in Lombardia: quadro di sintesi e principi generali per individuare ambiti omogenei</i>	36
<b>5. OLTRE LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI IN LOMBARDIA, LA CREAZIONE DI SMART LAND.</b>	<b>39</b>

## 1. LA VISIONE DI FONDO DELLA NUOVA ORGANIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI IN LOMBARDIA

ANCI e Upl, fin dalla promulgazione, hanno espresso la convinzione che la Legge 56/2014 fosse un'occasione per affrontare un riordino territoriale che semplificasse i livelli istituzionali e inaugurasse una stagione in cui in ogni Regione, a maggior ragione in Lombardia, si aprisse una stagione di ridisegno di competenze e di individuazione di ambiti ottimali per la gestione dei servizi destinati ai territori, ai cittadini e alle imprese.

La trasformazione delle Province in enti di secondo livello, che avrà piena attuazione a seguito della riforma costituzionale in corso, sconvolge il tradizionale paradigma dell'organizzazione territoriale. Nel nuovo quadro costituzionale, le istituzioni locali, i Comuni, legittimati dalla democrazia locale, devono amministrare le proprie funzioni consapevoli della necessità di prevedere istanze e sedi di cooperazione e di sintesi dei rispettivi interessi. La Provincia dei Comuni assolve oggi a tale compito: da un lato, per le funzioni fondamentali, sede di sintesi e composizione degli interessi rappresentati dai Comuni; dall'altro, opportunità di condivisione di risorse e di fruttuosa cooperazione. Questa duplice, ma convergente missione, deve essere conservata e sviluppata nei modelli istituzionali, che supereranno definitivamente l'esperienza delle Province come storicamente definita e costituiranno nuovi Enti di Area Vasta in una visione innovativa del funzionamento delle autonomie locali, all'interno di una logica di **governance multilivello dei servizi pubblici che sia in grado di creare valore per i cittadini attraverso una maggiore collaborazione interistituzionale**.

La legislazione, seppure in modo a volte contraddittorio, esprime quindi l'esigenza di un nuovo equilibrio tra i poteri locali, centrato sui **Comuni, cardini fondamentali del nuovo sistema delle autonomie locali**. Non v'è dubbio che tale ricerca in Lombardia assuma connotazioni "uniche" nel panorama istituzionale e politico italiano per la numerosità della popolazione, la posizione geografica, le caratteristiche geomorfologiche del territorio e l'elevato numero dei Comuni.

### 1.1 La riforma della Costituzione

La legge di riforma della Costituzione, che, tra le altre novità, costituzionalizza la figura del "sindaco", figura ormai necessaria nell'ordinamento locale, prevede che un sindaco per ciascuna regione sia chiamato a ricoprire anche l'incarico di componente del nuovo Senato della Repubblica e individua il Comune quale persona giuridica di base dell'organizzazione amministrativa.

Per la prima volta compare nella Costituzione la parola "Sindaco", così come la parola "ente di area vasta", che al pari della parola Sindaco costituisce un rinvio ad un istituto giuridico del nostro diritto positivo ben noto al legislatore.

L'Ente di area vasta, perde la sua caratteristica storica di ente sovraordinato al comune, con una rappresentanza ed una legittimazione differente da quella locale, per divenire un ente partecipato dagli stessi comuni. Con la riforma della Costituzione si compie il percorso avviato con la legge 56/2014 e si afferma l'intuizione dell'ente di secondo livello quale "casa dei Comuni".

Il Sindaco è ad un tempo espressione del governo di prossimità ed insieme agli altri Sindaci espressione del governo dell'area vasta; l'Assemblea dei Sindaci è quindi organo permanente dell'Ente di Area Vasta.

L'Ente di Area Vasta diventa pertanto l'ente di snodo tra la dimensione locale e la dimensione regionale, peculiarità e caratteristica sottolineata dalla stessa legge di riforma costituzionale che prevede per tali enti che, fatto salvo il quadro ordinamentale generale rimesso al Legislatore statale, spetti a ciascuna Regione dettare le ulteriori disposizioni in materia in ossequio ai canoni della differenziazione ed adeguatezza.

In questo quadro istituzionale, le Aree Vaste saranno orientate al coordinamento, alla pianificazione, alla regolazione e alla programmazione di politiche specifiche oltre alle funzioni definite nella normativa nazionale e avranno il compito di rappresentare le esigenze dei territori nei confronti di Regione in tema di programmazione di reti e di destinazione di risorse.

La Costituzione riformata annovera nel Comune e nella Regione i soli due enti, accanto alla Città Metropolitana, ad autonomia costituzionalmente garantita.

A Comuni e alla Regione andranno garantite l'autonomia impositiva e la capacità di rappresentare il territorio e la popolazione di riferimento esercitando le funzioni che il Legislatore statale e regionale attribuirà loro.

Tuttavia la scelta della riduzione a due soli livelli di governo a fini generali, di cui uno dotato anche di potestà legislativa, non fa venir meno la necessità di forme e di meccanismi di coordinamento, forme più semplici come in ipotesi le zone omogenee e forme più strutturate, attraverso veri e propri enti, come gli enti di area vasta.

Gli enti di area vasta, al pari di ogni altro soggetto giuridico pubblico, dovranno avere proprie funzioni, che non potranno che derivare da scelte legislative statali o regionali; in altre parole l'attribuzione di funzioni può solo essere operata dal legislatore, il quale nell'attribuire funzioni deve anche prevedere risorse strumentali, umane e finanziarie con cui farvi fronte.

Agli enti di area vasta potrà e dovrà essere riconosciuta dal legislatore ordinario una qualche forma di autonomia normativa.

In questo modo la riforma costituzionale da continuità al percorso avviato con la legge 56/2014, che vede i comuni e le regioni protagoniste della nuova stagione e negli enti di area vasta degli snodi per l'esercizio delle funzioni che per scelta del legislatore statale e regionale, diversificabile da regione a regione, devono essere allocate ad un livello tale da tutelare l'interesse sovracomunale.

## **1.2 La cooperazione intercomunale: la specificità lombarda**

Alla dimensione comunale dell'interesse pubblico, viene in rilievo la dimensione intercomunale dell'interesse, che solo in parte si esaurisce nel tema delle gestioni associate, ma evoca l'esigenza di contenitori o di formule per sviluppare politiche di coesione economico-sociale tra territori contigui ancorchè articolati in diverse entità amministrative. Il tema era già stato trattato con scarso successo allorquando il legislatore aveva previsto i circondari come articolazione infraprovinciali. Il fallimento era dovuto al fatto che l'esigenza non era tanto di delegare l'esercizio di funzioni provinciali quanto piuttosto

quella di individuare e far emergere spazi istituzionalizzati per la condivisione di politiche di coesione tra realtà contermini.

Anche i modelli predisposti dal legislatore per le gestioni associate di servizi e funzioni, quale le Unioni o i consorzi si sono rilevati inadeguati per dare una risposta al tema della intercomunalità, laddove l'esigenza di realizzare economie di scala nella gestione di un servizio o di una funzione corrisponde solo in parte all'esigenza di individuare una forma di cooperazione interistituzionale stabile finalizzata al raccordo delle politiche di governo del territorio, di sostegno allo sviluppo socio-economico, di sviluppo eco-sostenibile, di promozione del territorio e di sostegno alla crescita e di tutela dell'identità territoriale di una porzione del territorio provinciale o di area vasta.

Peraltro, la numerosità dei Comuni, anche in assenza di previsione delle modifiche dei confini degli Enti di Area Vasta, che pure appare possibile se non probabile, implica l'esigenza comunque esistente di trovare **efficaci forme di collaborazione** tra gli stessi.

In questo contesto, le specificità della Regione Lombardia sopra richiamate hanno evidenziato come la politica delle unioni di piccoli Comuni, nonostante gli sforzi profusi negli anni, non sia stata efficace ed equilibrata in termini di costi/benefici. Fermo restando, comunque, la maturazione dell'idea che occorra fare politiche associative oramai diffusasi, occorre trovare nuovi strumenti e percorsi di collaborazione tra Comuni, che facciano tesoro delle esperienze passate ed innovino effettivamente l'assetto istituzionale.

La riforma costituzionale in corso impone alla Regione Lombardia l'obbligo di **ripensare il sistema delle relazioni tra gli enti locali, anticipando il ridisegno istituzionale, anche al fine di non cadere nelle incertezze subite negli ultimi due anni a seguito dell'attuazione della riforma Delrio.**

Tale ridisegno non può limitarsi al pur fondamentale tema della riassegnazione di funzioni e delle risorse (ricadendo nella logica di attuazione della Legge Delrio) ma si devono ripensare gli strumenti amministrativi a disposizione, e le modalità di relazione tra Regione, Città Metropolitana, Comuni ed Enti di Area Vasta.

In altri termini, si manifesta l'opportunità di creare un **nuovo modello di ordinamento delle Autonomie in Lombardia che abbia come obiettivo la riduzione dei livelli istituzionali, la semplificazione dei processi di governance e la riduzione dei costi di mantenimento delle strutture amministrative** che verranno definite nel processo di riforma e di riordino territoriale.

### 1.3 Una rete multilivello in Lombardia: Comuni, Aree Vaste e Zone Omogenee

Serve una rete che tenga insieme i territori e consenta di erogare servizi di qualità ai cittadini della Lombardia in un'ottica di semplificazione amministrativa e di possibile riduzione dei costi della rete di strutture amministrative oggetto di riforma. Questa rete può partire dalla Regione e poggiare sul protagonismo della Città Metropolitana, dei Comuni che riorganizzano in modo appropriato le loro relazioni negli Enti di Area Vasta e nelle Zone Omogenee.

Questa disposizione evita il rischio di un accentramento delle funzioni amministrative a livello regionale e pone i presupposti per costruire un sistema amministrativo equilibrato, valorizzando le peculiarità dei territori proprio a partire dal protagonismo dei Comuni, che rappresentano il primo punto di contatto tra la repubblica e i cittadini, evitando squilibri territoriali.

Nel caso di Regione Lombardia, un elemento da rinforzare per potenziare il tessuto connettivo delle relazioni di collaborazione territoriale sono le forme di associazione tra i Comuni, posta la debolezza di fatto delle forme di Unioni in obbligo tra Comuni di piccole dimensioni.

In questo contesto i nuovi Enti di area vasta, come enti di secondo livello governati dai Sindaci del territorio, possono svolgere un ruolo essenziale anche per far ripartire il processo di riordino dei Comuni e di gestione associata delle funzioni comunali. La legislazione statale e regionale potrà riconoscere in capo agli Enti di area vasta (ed, in particolare, alle Assemblee dei Sindaci) il compito di costruire, territorio per territorio, in modo condiviso e senza confusione di ruoli, le Zone Omogenee come dimensione ottimale del governo locale di prossimità nelle quali favorire lo svolgimento associato delle funzioni comunali e, allo stesso tempo, il ruolo del governo di area vasta nel rapporto sussidiario con i Comuni del territorio.

L'intesa firmata il 15 dicembre 2015 tra Regione Lombardia, UPL, i Presidenti delle Province e della Città Metropolitana e ANCI Lombardia che alloca risorse alle Province e Città metropolitana per svolgere le funzioni delegate e per il personale ad esse collegate, pone in evidenza una riflessione che, in concomitanza con la riforma costituzionale in atto, deve condurre a ripensare il sistema individuando un riordino territoriale basato sul principio di sussidiarietà verticale che individua nel Comune, e nell' associazionismo comunale, il livello primo dello svolgimento delle funzioni amministrative comunali in forma associata, a meno che non risulti non adeguato e quindi debba essere assegnato ad un livello superiore.

A tale fine per creare un forte tessuto di relazioni istituzionali, posto che il sistema dei servizi locali si poggia essenzialmente sui Comuni, si ritiene opportuno consolidare quanto previsto dalla normativa regionale già in essere con riferimento all'art. 7 della legge regionale 19/2015, relative alla creazione delle Zone omogenee intese come aggregazione di Comuni quali snodi organizzativi per l'erogazione dei servizi comunali su scala maggiore del singolo comune in rapporto convenzionale.

L'organizzazione dei servizi in ambiti ottimali dovrà riferirsi alle diverse condizioni che li caratterizzano. In particolare al centro dovranno essere posti criteri di efficacia, efficienza ed adeguatezza per definire l'ambito di riferimento che potrà essere, a seconda del servizio considerato, o la Zona Omogenea, o l'Area Vasta o ambiti ancora più grandi.

Si pone infine il tema della ricomposizione in capo alla Città metropolitana e agli Enti di area vasta delle diverse funzioni di area vasta che oggi sono frammentate in strutture e soggetti diversi costituisce il vero punto di snodo per semplificare il sistema amministrativo territoriale rafforzando il ruolo politico delle Assemblee dei Sindaci e facendo svolgere alla Regione la sua naturale funzione di legislazione e di programmazione.

## 1.4 La Città Metropolitana

Un discorso a parte merita la Città Metropolitana, lo strumento pensato dal legislatore fin dagli anni '90 e poi costituzionalizzato nel 2001, per fornire un modello di governo locale adeguato alle aree di forte conurbazione nelle quali i confini comunali sono di ostacolo al migliore esercizio delle stesse funzioni comunali e laddove funzioni comunali e di area vasta si confondono fino a richiedere una gestione unitaria.

La Città metropolitana è la risposta del legislatore all'esigenza di un governo integrato di realtà specifiche dove ai bisogni espressi dalle comunità di residenza occorre aggiungere i bisogni espressi dai city users e

laddove le interdipendenze tra comuni contermini rendono ormai anacronistico l'ancoraggio delle politiche ai confini amministrativi di ciascun ente.

La Città metropolitana potrà anche dar vita ad un soggetto istituzionale molto forte, un „Super comune“ laddove il territorio del comune capoluogo venga, come già previsto dalla legge 56/2014, frazionato in distinte municipalità che al pari dei comuni contermini concentreranno la loro azione sui servizi di base demandando ogni altra funzione alla stessa Città Metropolitana.

Se lo sviluppo della Città Metropolitana sarà tale da arricchire il tessuto socio-economico ed istituzionale degli ambiti territoriali di riferimento, con la realizzazione di un ente forte e se il processo di riforma non sarà adeguatamente accompagnato e sostenuto, il depotenziamento degli Enti di Area Vasta rischia di impoverire il tessuto dei restanti ambiti territoriali, nei quali l'interlocuzione diretta tra comune e regione, senza la mediazione politico-istituzionale di un altrettanto forte ente intermedio, ancorchè profondamente riformato, rischia di lasciare i comuni, specie quelli di piccole dimensioni, privi di un reale capacità di interlocuzione con i livelli sovraordinati dello Stato.

## 1.5 Il territorio montano

Un'ultima riflessione merita la riorganizzazione del territorio montano, peculiarità del tessuto socio-economico italiano, già tenuto presente dallo stesso Costituente (il riferimento è all'art.44 Cost.), territorio che richiede moduli organizzativi diversificati.

Già la legge 56/2014 nell'introdurre o meglio anticipare la riforma delle province, aveva previsto particolari forme di autonomia ed un bagaglio più ricco di funzioni per le province il cui territorio fosse interamente montano. Ora lo stesso art.40 del DDL di riforma costituzionale prevede che, nel definitivo assetto degli enti di area vasta, non possa prescindere dall'esame delle caratteristiche del territorio amministrativo laddove, la caratteristica di territorio montano, deve trovare forme particolari di autonomia. In altre parole si tratta di rivalutare l'esperienza, nell'ambito delle zone omogenee, delle Comunità montane, enti nati all'inizio degli anni settanta proprio per rimarcare le peculiarità delle montagna italiana e favorirne lo sviluppo attraverso piani a ciò dedicati.

## 1.6 La sfida dell'innovazione

In conclusione il panorama amministrativo italiano a valle della riforma costituzionale si caratterizzerà per la coesistenza di modelli amministrativi tra loro diversi in ragione della domanda di governo che sono chiamati a soddisfare. Non più la classica tripartizione tra Comuni, Province e Regioni, enti tutti, tra loro, con la stessa organizzazione e le stesse funzioni, ma enti e moduli organizzativi diversificati da Regione a Regione in ragione della miglior cura dell'interesse pubblico; alcuni ad autonomia costituzionale garantita ed altri variabili nel tempo secondo le scelte che il legislatore ordinario statale e regionale saprà e sarà chiamato a compiere.

I Comuni potranno mantenere la propria identità ma avranno necessariamente funzioni tra loro diverse, essendo demandata alla classe politica locale, sempre più responsabilizzata poiché chiamata ad occuparsi anche dei temi dell'area vasta e delle zone omogenee, la scelta tra la gestione in forma associata di funzioni



e servizi o la scelta, attraverso la fusione e l'unione, di dar vita ad un ente di dimensioni maggiori meglio adeguato a rispondere ai bisogni emergenti dei cittadini.

Fondamentale per il riassetto dei poteri locali risulterà l'apporto degli apparati amministrativi locali chiamati sempre più ad operare in contesti tra loro differenti ed il cui bagaglio di esperienza maturata in enti di caratteristiche e dimensioni diverse favorirà la crescita delle organizzazioni; il riferimento è in particolare alla dirigenza degli enti, ed alla dirigenza apicale, che la coeva riforma della pubblica amministrazione pone al centro del processo di cambiamento, così come risulterà vincente la selezione di una nuova classe politica locale che dovrà avere radici ben salde nel comune ma uno sguardo aperto alla dimensione tanto intercomunale che di area vasta.

## 2. AREE VASTE E ZONE OMOGENEE NELLA NUOVA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

La nuova articolazione delle autonomie locali, come descritta, genera un modello di funzionamento che vuole superare la visione tradizionale del sistema pubblico, caratterizzato da enti dotati di autonomia e funzioni proprie tra loro debolmente connessi e in continue relazioni di collaborazione/competizione.

Si intende creare e sviluppare un sistema, nel quale:

- a) si mantiene la rappresentanza politica
- b) si persegue un'allocazione delle funzioni economicamente razionale in relazione all'ampiezza dei territori, sviluppando economia di scala o di scopo in piena coerenza con i principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità;
- c) si sviluppa la logica multilivello nella formulazione e attuazione di politiche pubbliche, aggregando di norma sempre più livelli territoriali che operano in logica collaborativa avendo rappresentanza politica associativa.

L'idea di fondo, che differenzia la Regione Lombardia dalle altre regioni, è data dalla creazione delle Zone omogenee che si candidano ad essere gli ambiti territoriali di scala inter-comunale che si caratterizzano per omogeneità dei principali indicatori morfologici, orografici, demografici, sociali e/o economici anche di carattere inter-provinciale, caratterizzati da forte integrazione, inseriti nell'Area Vasta di riferimento.

### 2.1 Le Aree Vaste

Le **Aree Vaste** sono da intendersi quali Enti le cui dimensioni territoriali si potranno definire in modo estensivo rispetto ai confini delle attuali Province e ridotte nel numero, partendo dalla riflessione delle conformazioni già esistenti degli ambiti ottimali definiti nelle varie materie dalla normativa regionale ma 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.

Quindi i nuovi Enti di Area Vasta, così come definiti dalla legge 56/14 sono titolari di funzioni e dotati di risorse secondo le funzioni fondamentali individuate dallo Stato e quelle delegate dalla Regione.



Le funzioni che possono essere svolte dalle Aree Vaste sono diverse da quelle proprie delle Zone Omogenee di cooperazione intercomunale relative all'esercizio delle funzioni di prossimità.

Sotto questo profilo è possibile definire il ruolo degli Enti di Area Vasta che svolgeranno attività di:

1. pianificazione e gestione di infrastrutture e servizi nelle materie di competenza (es. viabilità, edilizia scolastica, ambiente, servizi pubblici locali a rilevanza economica in coerenza con quanto verrà previsto nell'attuazione della L. 125/2015);
2. coordinamento delle politiche di sviluppo degli enti locali per favorirne l'armonizzazione e la coesione dei territori
3. servizi di back-office (stazioni appaltanti, avvocatura, gestione dei concorsi, sistemi informativi...) in base alla scelta delle assemblee dei sindaci che possono essere gestiti unitariamente dall'ente di area vasta in modo ottimale per tutti gli enti locali secondo un criterio di specializzazione;
4. programmazione delle strategie territoriali, nell'ambito della programmazione strategica e di settore della Regione nonché della programmazione europea e sostegno dello sviluppo dell'economia digitale per permettere lo sviluppo socio-economico anche nei territori lontani dalle aree ad elevato livello di urbanizzazione, caratteristica specifica della nostra Regione.
5. regolazione degli standard dei livelli di servizio declinati a livello locale a favore dei Comuni appartenenti ai confini definiti dall'Area Vasta con legge nazionale/regionale e secondo quanto stabilito dal nuovo art. 40 della riforma costituzionale in atto e da quanto stabilito dalla normativa nazionale di riferimento in vigore.

Saranno poi i singoli territori a sviluppare eventuali altre funzioni in relazione alle proprie esigenze.

## 2.2 le Zone Omogenee

In questo contesto le Zone omogenee non costituiscono livelli amministrativi o "carrozzoni burocratici" **ma semplici forme di aggregazione e condivisione delle modalità di erogazione dei servizi** propri da parte dei Comuni, che organizzano e governano direttamente le strutture erogative dei servizi, definite in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità. In sintesi, le Zone omogenee rappresentano la **nuova frontiera per lo sviluppo di forme d'integrazione e coordinamento dei servizi di livello comunale** coordinando ed aggregando l'esercizio di specifiche funzioni comunali.

Alle Zone Omogenee che saranno disponibili e strutturalmente adeguate, sarà possibile delegare l'esercizio di funzioni e servizi da parte di Regione e degli Enti di Area Vasta, naturalmente riallocando conseguentemente risorse finanziarie, strumentali e di personale. Tale processo andrà ovviamente istruito da parte delle Assemblee dei Sindaci della rispettiva Area Vasta.

### 3. AREE VASTE – ZONE OMOGENEE: IL QUADRO ISTITUZIONALE

#### 3.1 – La normativa costituzionale

Il ddl costituzionale Boschi, come noto, ridisegna l’assetto territoriale della Repubblica. Nel nuovo disegno costituzionale il **Comune** permane come **ente locale di prima istanza, diretta proiezione della Comunità locale**, giacché non vengono emendati – per le parti appunto inerenti i Comuni – né l’art. 114 sugli enti costitutivi della Repubblica (e il Comune permane l’ente di base di tutto il sistema istituzionale) né il 118 sulle funzioni amministrative.

Tra le novità, invece, da un lato il ddl Boschi mette mano al riparto delle competenze legislative tra i livelli territoriali di governo (art. 117) con l’abrogazione delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni a statuto ordinario, di fatto riproponendo un quadro di competenze assai simile a quello anteriore alla riforma del Titolo V del 2001. Sotto questo profilo, un’innovazione è rappresentata dalla disposizione inerente gli enti territoriali del nuovo art. 117, lettera p), che annovera tra le materie di esclusiva legislazione statale: “ordinamento, legislazione elettorale, **organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni**”.

Dall’altro lato, il ddl abolisce le Province dalla Costituzione, mantenendo un livello di governo intermedio fra il comunale e il regionale solo nelle Città Metropolitane (elementi costitutivi della Repubblica) e **negli Enti di Area vasta** contemplati nell’art. 40 (*Disposizioni finali*), co. 4 del ddl, il quale recita: “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle Aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale”. Pertanto, le Province non saranno più quelle di prima, ma evolveranno in vere e proprie “case dei Comuni” attraverso la piena attuazione della Legge 56/14 che ne definisce organi di governo e le funzioni fondamentali, e rimettendo ulteriore disciplina (ad es. confini territoriali e funzioni delegate) alla competenza regionale. Infine, è opportuno rammentare che l’articolo 118 sulle funzioni amministrative – qualora la riforma entrasse in vigore – resterà pressoché invariato nella sostanza. Ai Comuni rimarranno dunque le funzioni amministrative “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.” In base al medesimo articolo, alle Regioni resta la facoltà di conferire funzioni amministrative ai Comuni. Ma la definizione delle funzioni comunali ‘fondamentali’, come sopra ricordato, rimarrà appannaggio del legislatore statale.

L’ipotesi di futura architettura territoriale della Repubblica, che emerge dal ddl di revisione costituzionale, è dunque abbastanza chiara.

Al di fuori delle aree metropolitane, con l’abolizione delle Province i Comuni resteranno gli unici Enti locali con amministratori direttamente scelti dai cittadini; le aree vaste non ricadenti in Città metropolitane saranno amministrate da Enti di Area Vasta di secondo livello; tutti gli altri enti locali esistenti previsti dal TUEL (come le Unioni) saranno e resteranno “una proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati” (Massa 2014, 110), delegati a gestire i servizi per l’esercizio delle funzioni comunali di prossimità. Peraltro, secondo Pizzetti (2014, citato in Massa, 2014, 110), questa è anche:

“la chiave di lettura (della legge *ndr*) Delrio: in ess[a], non solo le unioni di Comuni, ma anche Province e Città metropolitane [sono] enti di secondo grado, che esprimono non la rappresentanza dei cittadini del territorio ma delle loro Comunità rappresentate dai loro amministratori”; in particolare, nella legge Province e Città metropolitane “non sono, per così dire, “altro” dai Comuni. Almeno per la individuazione del loro indirizzo politico e amministrativo e le modalità e i fini dell’esercizio delle funzioni, ess[e] sono un “tutt’uno” con i Comuni”.

Infatti, con la Legge 56/2014, secondo il suo diretto ispiratore, le Province, “enti territoriali di area vasta, a copertura costituzionale in via di esaurimento (...) si configurano come titolari della gestione di poche funzioni fondamentali e, per il resto, come istituzioni a base associativa vincolata, che la legge pone a disposizione dei Comuni, da un lato, delle Regioni dall’altro.” (Pizzetti 2015, xxi)

In sintesi, gli aspetti più rilevanti che discendono dalle modifiche alla nostra carta fondamentale sono:

- l’eliminazione dal testo di qualsiasi riferimento alle Province e, quindi, la loro sostanziale abolizione;
- la permanenza sull’area vasta, come enti di governo costituzionalmente riconosciuto, delle sole Città metropolitane definite e identificate dalla Legge l.56/2014;
- la previsione (di cui all’art. 40 comma 4 di disposizioni finali) degli enti di Area Vasta con funzioni fondamentali definiti dallo Stato con legge nazionale e il possibile conferimento di funzioni delegate da parte della Regione;
- la conferma in capo allo Stato della competenza legislativa su "ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane", che però ora si estende anche a "le loro forme associative",
- l’introduzione della *supremacy clause*, ovvero della possibilità che una legge statale (d’iniziativa solo governativa) intervenga in materie ad essa non riservate se si ponga l’esigenza di garantire l’unità giuridica o economica della Repubblica;
- la ripartizione della potestà regolamentare tra Stato e Regioni secondo le rispettive competenze legislative, e la parallela attribuzione ai Comuni e alle Città metropolitane della medesima potestà in ordine a “la disciplina dell’organizzazione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale”.

### 3.2. Gli strumenti giuridici attuali per il governo inter-comunale dei servizi di prossimità

Circa gli strumenti giuridici per realizzare l’associazione e gestione di funzioni nelle Zone omogenee, è naturale partire dallo stato dell’arte. Rispetto a tale tema e con riferimento alla gestione di funzioni di prossimità, occorre constatare l’eclatante insuccesso della normativa statale in tema di obbligatorietà per i piccoli Comuni della gestione associata di funzioni (GAO). Oltre al riproporsi di proroghe annuali, che testimoniano lo scollamento tra il dettato normativo e la realtà sul territorio dei processi aggregativi, a tal proposito si ritiene opportuno richiamare qui due autorevoli posizioni. Innanzitutto, le recentissime osservazioni della Corte dei Conti su Unioni di Comuni e GAO:

“permangono – da più parti – notevoli resistenze e riserve, principalmente a cagione di una assunta inidoneità degli strumenti normativi considerati a realizzare le economie di scala, avute di mira dalla riforma, e delle unioni di Comuni a costituire modello di “*governance*” dei piccoli Comuni.” (Corte dei Conti 2015, 30).

In particolare, la Corte sostiene che:

“le reiterate proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le “soglie” relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di “aggiustamenti” rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un’approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di “associazionismo forzato” (ibi,1).

In secondo luogo, il Congresso delle autorità locali e regionali (CLRA), organo consultivo composto da rappresentanti delle autonomie territoriali dei Paesi del Consiglio d’Europa, ha nel rapporto di monitoraggio sull’Italia del 2013 (CLRA 2013), “osservato che in Italia un’espansione della cooperazione sembra particolarmente opportuna, e preferibile all’imposizione di fusioni coattive, poco compatibili con la tradizionale cultura e sensibilità municipale nazionale” (Massa 2014, 113).

Calandosi nel contesto lombardo, una recente analisi di Éupolis Lombardia sullo stato dell’associazionismo nei piccoli Comuni rivela come in Lombardia, Regione che “ha il primato nazionale dei Comuni in obbligo GAO (...) dopo cinque anni di tentativi e di proroghe i vincoli normativi, pensati per altri contesti, faticano ad essere applicati.” (Éupolis Lombardia 2015, 12) Esistono infatti, oltre al problema culturale di avviare processi aggregativi laddove non esistono tra enti locali precedenti esperienze cooperative o legami significativi, delle oggettive difficoltà sia dal punto di vista gestionale che sostanziale, con il rischio di insufficienti risultati (in termini di efficienza) o addirittura di aggregazioni puramente formalistiche. Perciò, “i problemi emersi richiedono agli attori istituzionali (Governò, Regione, Comuni) di confrontarsi con storie associative e contesti differenti e di verificare gli obiettivi realmente raggiungibili” superando l’associazionismo forzoso (ibidem), come peraltro più volte richiesto da ANCI in sedi ufficiali. In particolare, “va garantita una **connessione tra i processi di riforma istituzionale** in atto (Province, Città metropolitane e GAO). Molte questioni sono infatti Comuni: ad esempio il tema delle **Zone omogenee** potrebbe diventare risolutivo sia con riferimento agli ambiti di area vasta che a quelli GAO” (Éupolis Lombardia 2015, 32).

Ricapitolando, nel ridisegno dell’assetto delle autonomie locali in Lombardia sarebbe opportuno prevedere un **superamento**, o quantomeno una **semplificazione**, dello strumento della gestione associata obbligatoria da parte dei Comuni sotto i 5000 abitanti, anche alla luce della ulteriore proroga della GAO inserita nel decreto “Milleproroghe” approvato a fine 2015. La costituzione di Zone omogenee ben si presta ad essere preziosa opportunità in tal senso.

### 3.3. Possibili spazi per le Zone omogenee e diversi modelli di riferimento per interpretare la Zona omogenea

E' possibile riscontrare due possibili modelli di sviluppo delle Zone omogenee. Essi non sono in realtà esclusivi, ma la legge regionale di riordino dovrebbe riuscire a scegliere quale indirizzo privilegiare, onde conferire coerenza ed efficacia all'intero sistema territoriale:

- a) modello della governance: Zone Omogenee come circoscrizioni per la consultazione di amministrazioni comunali e *stakeholder* per le politiche pubbliche locali e di programmazione comunali e di area vasta;
  
- b) modello della produzione di servizi:
  - 1) Zone Omogenee come ambiti omogenei di gestione in forma associata delle funzioni comunali e dei servizi locali;
  - 2) Zone Omogenee come soggetti candidati alla gestione di alcune funzioni non fondamentali rimaste in capo alle attuali Province, sulla base delle lr 19/2015 e 32/2015.

L'ipotesi che pare la più coerente tanto con il contesto normativo in evoluzione che con il percorso di aggregazione delle funzioni esperito sia in Lombardia che nel resto del Paese è quella di concepire le **Zone omogenee come ambiti deputati alla gestione di servizi di scala inter-comunale e di funzioni comunali**, Residuali funzioni (non fondamentali) andrebbero riservate agli Enti di **Area vasta, il cui ruolo, fatte salve le funzioni fondamentali e quelle già delegate dalle Regioni, dovrebbe essere anche quello di programmare e declinare alla propria scala le politiche pubbliche di competenza regionale, nonché coordinare le attività delle Zone omogenee** ricomprese nelle stesse Aree vaste.

Si ravvisano molteplici motivazioni a supporto di questa proposta:

- le Zone omogenee introdotte dalla legge 56/2014 sono da questa concepiti come articolazioni "per specifiche funzioni" delle Province montane (art. 1 co. 57) nonché delle Città metropolitane (art. 1, co. 11 lett. c). Ebbene, la stessa "Legge Delrio", che disciplina organi e funzioni provinciali, come noto assegna ai **Comuni** – insieme alle Regioni – l'unico ruolo di **attore politico territoriale**, giacché le nuove amministrazioni provinciali sono di secondo livello, scelte e composte da amministratori comunali. In questo senso, la riforma costituzionale in itinere "conferma" e "conforta" l'impostazione della l. 56/2014 (Vandelli 2015, 295). Anzi, ci si potrebbe spingere a dire che la riforma 'costituzionalizza' l'ordinamento locale disegnato dalla legge Delrio.
- la distinzione funzionale tra Zone omogenee, ambiti di integrazione di servizi comunali ed Enti di Area vasta consentirebbe evidentemente di evitare il rischio di commistioni e sovrapposizioni di competenze nella nuova architettura territoriale e, anzi, di compiere una concreta declinazione, nell'esercizio delle funzioni di prossimità, dei principi costituzionali di **sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione**.

- analogamente agli sforzi di gestione associata obbligatoria di funzioni comunali, le Zone omogenee sarebbero pertanto da intendersi come strumento per il conseguimento, nella gestione delle funzioni comunali di prossimità e di quelle che possono esserle conferite, degli obiettivi di **efficienza, economicità ed efficacia** fissati dal legislatore statale e regionale, nonché come “occasioni di **miglior pianificazione dello sviluppo locale e della tutela del territorio**, soprattutto in una realtà caratterizzata da una “polverizzazione” degli enti locali” (Corte dei Conti 2015, 12);
- inoltre, “la previsione di meccanismi di **flessibilizzazione** nell’esercizio di talune funzioni sulla base di accordi tra enti locali coinvolti e la definizione degli ambiti territoriali adeguati per l’esercizio di funzioni”, come appunto potrebbero essere le Zone omogenee, “ben concretizza quel processo di riordino - proprio (...) della Delrio - in cui ruoli e dimensioni organizzative non sono stabiliti a priori ma secondo flussi di deleghe e convenzioni dall’alto verso il basso e viceversa.” (Legautonomie 2015, 4). Secondo Pizzetti (2015, xxix), infatti, un “caposaldo” della l. Delrio “sta nella grande flessibilità di rapporti che la legge consente tra Comuni e città metropolitane o Province da un lato, tra i Comuni fra di loro nell’ambito dei processi associativi, dall’altro”. In questo senso, più Zone omogenee potrebbero anche convenzionarsi per l’esercizio o il coordinamento di funzioni comunali, come peraltro già previsto nel Regolamento delle Zone omogenee della Città metropolitana di Milano.

Da ultimo, per quanto riguarda la *governance* politico-amministrativa delle Zone omogenee, è possibile ipotizzare – accanto agli organismi tipici già degli enti di secondo livello (assemblee dei sindaci, coordinatore) – un coordinamento rafforzato delle Zone con i Consigli comunali nonché prevedere assemblee pubbliche periodiche (ad esempio in occasione dell’approvazione dei bilanci) nei singoli territori comunali, ciò che consentirebbe alle Zone di essere conosciute e riconosciute da amministratori comunali e cittadini e di ricevere da costoro gli input necessari alla propria attività.

Come sottolinea Bolgherini (2015, 173), infatti, l’associazionismo intercomunale patisce di un evidente deficit di visibilità e responsabilità e, quindi, di legittimità. Oggi nelle esperienze di unioni la politica la fanno i rappresentanti dei Comuni che però hanno avuto un mandato diretto dagli elettori, su un programma, per amministrare i Comuni, non le Unioni. Tutto ciò tocca da vicino la questione dell’*accountability*, della responsabilità delle scelte di governo di fronte alle Comunità locali. Pare dunque necessario promuovere le relazioni con la cittadinanza, migliorando la Comunicazione istituzionale, per stabilire un rapporto fiduciario con il proprio territorio. Si segnala a questo proposito l’articolo 14 del Regolamento di funzionamento delle Zone omogenee della Città metropolitana di Milano, che recita: “Le Zone omogenee hanno il compito di informare la popolazione e gli attori locali della Zona stessa circa lo svolgimento delle attività della Zona, delle decisioni assunte e dello stato dei rapporti con la Città metropolitana dotandosi, per tale scopo, di una apposita sezione del sito web della Città metropolitana e di altre modalità di Comunicazione.”

### 3.4 Il ruolo delle Aree Vaste

Per quanto concerne gli Enti di **Area vasta**, in coerenza con quanto sopra esposto, la proposta di ridisegno complessivo potrebbe seguire i seguenti indirizzi:

- si dovrà declinare, oltre alle funzioni proprie, la programmazione delle politiche regionali: per il principio di differenziazione, ulteriori funzioni non potranno essere una replica delle funzioni comunali;
- l'individuazione di ambiti territoriali ottimali potrà disegnare una **nuova cartina degli Enti di Area vasta**, con accorpamenti di più Province, per realizzare una coerenza tra territori e funzioni, come peraltro in Lombardia già avviene da tempo per le politiche di competenza regionale (si pensi alla sanità e all'assistenza). Come si è sopra notato, diversi provvedimenti regionali di attuazione delle legge Delrio "oltre a promuovere la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali e provinciali, nonché le unioni e fusioni di Comuni talvolta tendono anche ad individuare Aree ed ambiti di esercizio delle funzioni più vasti rispetto a quelli delle ex Province e a promuovere le relazioni tra i vari livelli di governo" (Legautonomie 2015, 8). La stessa l. 56/2014 (co. 89) assegna priorità "a favorire l'allocazione delle funzioni in capo ai Comuni o a loro associazioni, salvo l'esistenza di riconosciute esigenze unitarie".
- Perciò, è ipotizzabile un ridisegno delle Aree vaste in Lombardia come ambiti territoriali per la gestione di funzioni di scala vasta e la programmazione regionale, partendo da processo di apprendimento di cosa (non) ha funzionato nel quadro di 'geometria variabile' degli ambiti ottimali delle politiche regionali.

## 4. GESTIRE IL CAMBIAMENTO: CAPACITY BUILDING NELLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

### 4.1. I processi di cambiamento in atto nelle Aree vaste.

I processi di riforma delle amministrazioni pubbliche, sia di riassetto delle funzioni che di modifiche delle modalità di funzionamento interno delle amministrazioni, costituiscono dei veri e propri processi di cambiamento che, se non sono gestiti in modo adeguato, possono creare un forte decadimento istituzionale ed un abbassamento dell'efficienza delle istituzioni.

Il processo di attuazione della riforma Delrio ha avuto grosse difficoltà, nel corso del 2015, proprio nella fase attuativa soprattutto a causa delle gravi tensioni finanziarie che hanno trasformato un processo di riassetto istituzionale in un forzato processo negoziale tra istituzioni (in particolare provincie e regioni) tra funzioni da assegnare e risorse da distribuire. Nei fatti, tuttavia, poco sembra essere cambiato nei processi operativi e nelle logiche di funzionamento, se non che in alcune regioni si è assistito a un forte processo di ri-accentramento delle funzioni da parte delle regioni.

Questo complesso processo di redistribuzione di funzioni, risorse e personale, alla fine pur non avendo modificato di molto gli assetti istituzionali nei sistemi delle autonomie delle diverse regioni, ha con ogni



probabilità impoverito le amministrazioni, che hanno patito forti incertezze operative, veloci processi di taglio delle risorse, dispersione di competenze attraverso la modifica degli organici.

Sarebbe opportuno di conseguenza che, a seguito dell'attuazione dell'art. 40 della Costituzione e del relativo riassetto dei sistemi regionali delle autonomie locali che si renderanno necessari, non si assistesse a un processo analogo a quanto accaduto nel corso del 2015, ma si procedesse ad una riassegnazione delle funzioni delegate basato sul processo di semplificazione che sia coerente con le risorse assegnate. Tale processo può anche prevedere una riduzione delle funzioni attualmente assegnate da parte della Regione sia per esigenze di chiarezza giuridica sia per esigenze di compatibilità finanziaria.

Le funzioni di area vasta quindi devono trovare adeguata copertura finanziaria dallo stato per quelle fondamentali loro assegnate con legislazione nazionale, dalla Regione per le funzioni delegate e attraverso un meccanismo di finanziamento da parte dei Comuni per tutte le funzioni in forma associata che le assemblee dei Sindaci volessero loro affidare.

Allo stesso tempo, la legge regionale 19/2015 ha già definito le funzioni delegate dalla Regione Lombardia agli Enti di Area Vasta.

In proposito il meccanismo della legge regionale 19/2015, prevede sostanzialmente la dichiarazione analitica delle funzioni che sono riprese dalla Regione rispetto alla funzione caccia e pesca, agricoltura e foreste e alcune attività relative ad ambiente ed energia, limitandosi a riconfermare, senza citarle in modo esplicito, le funzioni già delegate dalla diverse leggi regionali.

In proposito la numerosità di norme regionali intervenute nel tempo consiglierebbe l'attivazione di un'opera di **semplificazione amministrativa, sviluppando un testo unico** con eventuali abrogazioni di norme obsolete.

Tali norme all'interno delle diverse funzioni, prevedono una pletera di materie, ognuna delle quali al suo interno prevedono specifiche micro attività.

Le materie principali sono:

- istruzione scolastica superiore
- formazione professionale
- biblioteche
- cultura
- turismo
- sport e tempo libero
- trasporti pubblici e privati
- viabilità (trasporti e concessioni, competizioni sportive, assetto del territorio)
- polizia provinciale
- pianificazione territoriale e urbanistica
- via
- edilizia Zona sismica
- difesa del suolo (risorse minerali e termali, risorse geotermiche,
- tutela e valorizzazione ambientale (iniziative ambientali, industrie a rischio, complessi ipcc, verifica assoggettabilità alla via)
- rifiuti

- inquinamento acque
- inquinamento aria
- inquinamento acustico
- caccia e pesca
- parchi (parchi sovracomunali, polizia amministrativa riserva naturali)
- valorizzazione risorse idriche ed energetiche
- protezione civile
- sociale (servizi alla persone e alla Comunità, sistema integrato dei servizi sociali, autorizzazione strutture, registro volontariato e associazionismo, beneficenza pubblica, politiche per i minori,
- industria

Valutando le funzioni di delega regionale già da tempo attribuite agli Enti di Area Vasta, si nota come esse siano non solo numerose e frammentate in una pletera di micro compiti, ma che in molti casi, oltre a semplificare il sistema con abrogazioni, si potrebbe valutare una loro riallocazione a livelli superiori (ripresa della delega regionale).

Si può ipotizzare una loro riallocazione anche a livelli inferiori all'Area Vasta laddove il soggetto a cui delegare non fossero i singoli Comuni, ma forme associative degli stessi, come in ipotesi le Zone Omogenee. In particolare, questo potrà avvenire laddove vi siano funzioni di carattere operativo con **economie di scopo meglio gestite a livello sub provinciale** come nel caso dei servizi sociali, cultura, parchi, turismo, ecc.

Si aggiunga inoltre che il ridisegno dei confini nel passaggio dalle attuali Province ad Enti di Area Vasta/cantoni, che può essere salutare per il rilancio del sistema delle autonomie locali, utile a semplificare nel tempo l'articolazione delle diverse forme di organizzazione dei servizi nel territorio lombardo e a creare sinergie nell'utilizzo delle risorse, comporta due conseguenze evidenti.

Innanzitutto, cantoni con popolazione ampia in territori talora molto diversificati e con sistemi socio culturali abbastanza diversi, rendono ancora più necessario che all'interno delle Aree vaste vi siano articolazioni organizzative di Comuni che semplifichino le relazioni istituzionali, come le Zone omogenee.

In secondo luogo, il processo di cambiamento da Province ad Aree vaste/cantoni avrebbe carattere organizzativo interno, generato dal processo di "fusione" di due provincie tra loro per intero o, nel caso più complesso di parti di tre provincie diverse come nel caso del cantone "montano". È questo un processo di cambiamento organizzativo complesso, che molti enti stanno attuando (ATS lombarde, camere di commercio in Italia, ecc. ecc.) e che per essere adeguatamente sviluppato necessita di un minimo di **supporto ed assistenza** a questi enti, in quanto apre ad una serie di questioni operative di non poco conto (omogeneizzazione procedure, collocazione personale e sedi, gestione delle risorse laddove squilibrate tra i due ex enti, ecc. ecc.). Pur non essendo questa la sede per approfondire tali problematiche, appare evidente che tale processo di ridisegno territoriale di riferimento degli Enti di Area vasta implica la necessità di sostegno alle nuove Aree vaste, non solo in termini di risorse ma anche in termini di servizi reali, consulenza, formazione, infrastrutturazione informatica, introduzione di nuove competenze professionali, ecc. che si rendono necessari per il successo dell'operazione ma che oggi le attuali provincie, fortemente provate dai processi di riforma, non sempre dispongono.

## 4.2. Strategie istituzionali organizzative e finanziarie per collaborare: un primo quadro concettuale

Le Zone omogenee identificano una parte di territorio dove si ritiene che vi siano forze ambientali ed economiche che spingano verso forme di aggregazione/cooperazione tra Comuni nella erogazione di servizi comunali ai cittadini.

Parlando di cooperazione si chiarisce immediatamente che le Zone omogenee costituiscono un luogo d'incontro e collaborazione tra i Comuni, e non forme di aggregazioni volte a limitare l'azione del singolo comune o articolazioni amministrative degli Enti di Area vasta (cosa non possibile visto che queste non saranno più enti locali) o infine nuovi enti locali attraverso unioni forzose o fusioni. Questi processi in qualche caso resi possibili dall'ordinamento attuale, non costituiscono oggetto di attenzione delle Zone omogenee, che altro non sono che livelli territoriali nei quali si presuppone che vi siano dimensioni "adeguate" di erogazione di servizi ai cittadini. A differenza delle situazioni di altre regioni, come in particolare Emilia Romagna e Friuli, **non si chiede ai Comuni di costituire nuovi enti locali in unione, ma solo di sviluppare e consolidare le pratiche di collaborazione** già in molti casi presenti nel territorio, ma in forma spontanea, limitata e poco strutturata. L'attività di collaborazione è tuttavia molto complessa da attuare e necessita di condizioni, capacità e competenze molto precise e di una gestione attenta del cambiamento organizzativo.

Per governare una dinamica aggregativa ci sono tre tipologie di spinte che vanno gestite congiuntamente in modo da creare circoli virtuosi di sviluppo istituzionale. Queste spinte sono date da:

- a) la legislazione; che crea un assetto istituzionale positivo verso la collaborazione
- b) l'omogeneità culturale sociale e territoriale che consente di attivare relazioni positive ed efficaci tra le persone;
- c) l'interesse economico, che crea un vantaggio immediato nello sviluppo di forme collaborative.

La spinta normativa, ovvero l'obbligo giuridico a forme di collaborazione, è una spinta necessaria ma, sicuramente, non sufficiente a garantire reali processi di collaborazione. Ciò oltre a risultare evidente dalle recenti esperienze in tema di "obbligo associativo" per i piccoli Comuni, si giustifica dal fatto, ormai noto in letteratura che i processi di cambiamento anche se necessitano spesso di essere innescati dall'alto, di fatto si portano a compimento dal basso, cioè sulla base dei comportamenti concreti delle persone che operano nelle istituzioni.

Le forze di tipo extraeconomico sono anch'esse una condizione necessaria ma non sufficiente di superare la spinta alla differenziazione data dalla forma istituzionale "comune" che ha dalla sua parte una storia generalmente plurisecolare, una dimensione civica ed identitaria molto forte, e abitudini operative da tempo codificate.

In ultima analisi, una delle principali forze aggreganti tra le organizzazioni che di fatto trascina tutte le altre spinte al cambiamento è data dalla dimensione economica, ovvero la mutua convenienza tra le istituzioni a collaborare per assicurarsi il perseguimento dei propri fini in modo qualitativamente migliore, con meno spese/costi, e con risorse adeguate. Per sviluppare positivamente l'efficacia delle azioni sinergiche nelle Zone omogenee è quindi necessario che:

- a) vi sia un **intervento normativo regionale** che, in linea con la legge 19/2015 rinforzi l'identificazione delle Zone omogenee, superando l'attuale art. 7 della citata legge, **definendo le Zone omogenee come articolazioni organizzative dei Comuni per l'erogazione dei servizi comunali e di quelli relativi alle funzioni loro conferite**, prevedendo altresì che **tutti i Comuni della Regione s'inseriscono e operano all'interno di Zone omogenee**. Tale previsione è in coerenza con il dettato costituzionale poiché non modificherebbe i livelli istituzionali, ma si limiterebbe a definire l'organizzazione dei servizi a livello regionale.
- b) Vi sia una definizione delle Zone omogenee che tenga conto per quanto possibile delle **esigenze dei territori**. In tale senso è estremamente utile il dibattito in corso e gli incontri istituzionali che si faranno nel territorio regionale in relazione all'attuazione della riforma e dell'art. 7 della legge regionale 19/2015.
- c) Si costruisca un **assetto istituzionale e una regolamentazione degli Enti di Area vasta che tenga conto in via prioritaria delle problematiche economiche connesse all'erogazione dei servizi pubblici nel territorio**.

In sostanza, il problema pratico che si pone, una volta definite le diverse Zone omogenee, è quello di individuare forme e contenuti delle possibili collaborazioni tra enti che consentano di salvaguardare specificità e prerogative delle singole amministrazioni comunali, consentendo comunque forme di cooperazione nella produzione dei diversi servizi o delle diverse attività amministrative. È infatti imprescindibile che l'ente veda rispettata la propria autonomia la quale costituisce elemento indispensabile per il proprio agire economico.

Inoltre le tipologie di relazioni da adottare varieranno secondo il tipo di servizio da produrre, così come il livello di strutturazione della cooperazione varierà inevitabilmente secondo il grado di strutturazione di cui necessita il servizio.

Nel caso delle Zone omogenee, che trattano l'erogazione di servizi secondo il principio di adeguatezza, si tratta di costruire una **forma duratura di collaborazione per alcuni processi produttivi**. La forma di collaborazione duratura si differenzia dall'unione in quanto si tratta di forme di collaborazione e non di aggregazione istituzionale. In altri termini si collabora nella erogazione di servizi senza creare un nuovo ente locale terzo, quindi è a basso livello di strutturazione istituzionale, si crea semplicemente una nuova forma di organizzazione dei servizi.

Dal punto di vista organizzativo questa forma di collaborazione costituisce una sorta di "rete".

Le diverse tipologie di reti organizzative che si possono identificare devono avere modelli diversi e contestualmente utilizzati dall'ente locale. Ciò che preme segnalare è che la complessità amministrativa attuale è talmente elevata che gli enti locali di piccole dimensioni potranno affrontarla solo nella misura in cui costruiranno solide alleanze con i diversi interlocutori esterni e si svilupperanno una serie di relazioni strutturate.

**In pratica le Zone omogenee costituiscono dei network di Comuni con funzioni operative e di partecipazione alla programmazione.** Tali network per definizione sono costituiti dai Comuni esistenti che regolano tra di loro delle specifiche relazioni formali in riferimento a determinati servizi da erogare.

Come detto in premessa il processo di collaborazione oltre al necessario supporto giuridico e sociale, necessita per funzionare effettivamente di appropriate risorse economiche e di tempi adeguati per lo sviluppo di prassi e pratiche di collaborazione effettive. Il problema che si pone è quindi di come individuare una convenienza economica nell'azione collaborativa. Parliamo in questo caso solo di effettivi risparmi di spesa (derivanti da diminuzioni di costo) senza tenere conto del fatto, altrettanto se non più importante, che le efficaci forme di collaborazione hanno effetti anche in termini di qualità dei servizi, equità e coesione sociale.

In relazione agli aspetti meramente economici, vi sono diverse **modalità operative per ottenere risorse**. In particolare possiamo segnalare:

1) Diminuzioni di spesa dovute a abbassamento dei costi di produzione. È questo il caso di:

- economia di raggio d'azione (o di scopo o sinergie). La prima è quella più ovvia e doverosa consiste nell'attivare collaborazione nei servizi dove vi siano chiare economie di scopo o sinergie (o di raggio d'azione). Tali economie si ottengono laddove vi sia capacità produttiva non completamente utilizzata che consente la riduzione del costo di produzione unitario dei servizi dovuto all'assorbimento della capacità produttiva o dalla produzione congiunta. Per esempio vi possono essere economie di scopo o raggio d'azione laddove un ufficio del personale di un comune di maggiori dimensioni abbia la possibilità di incrementare la sua produzione amministrativa (cedolini, atti pensionistici, ecc.) facendo servizi anche per i Comuni di minori dimensioni limitrofi. Vi è economia di raggio d'azione nell'esercitare controlli sul territorio, nella gestione delle infrastrutture informatiche, banche dati, nell'attività formativa, ecc. ecc. In questo caso è probabile che i diversi Comuni della Zona omogenea possano verificare ex ante i vantaggi economici che ognuno può ottenere nello svolgimento di servizi in comune, senza avere particolari complessità organizzative da gestire;
- economia di apprendimento. Concentrare alcune attività in capo ad un solo ente che le svolge, secondo determinate regole, per tutti gli enti della Zona omogenea, sviluppa anche livelli di specializzazione delle attività da parte degli operatori con ovvi miglioramenti in termini di incremento della qualità del servizio e diminuzione dei costi dello stesso. Si pensi per esempio a funzioni di staff interne come un ufficio legale, o un ufficio di sviluppo del personale (relazioni sindacali, formazione, ecc.), o ufficio acquisti, ecc. In questo caso parlando di servizi pubblici spesso le economie di apprendimento si sviluppano assieme ad economie di raggio d'azione precedentemente viste.

2) Miglioramenti relativi alla capacità di effettuare ed attrarre finanziamenti. Le capacità di effettuare investimenti che consentano un più razionale utilizzo di risorse comuni è evidentemente maggiore se riferito ad un gruppo ampio di Comuni che a singoli Comuni di piccole dimensioni. A questo aspetto potrebbe e dovrebbe poi aggiungersi un eventuale politica di favore da parte della Regione per il supporto allo sviluppo nell'ambito della Zona omogenea piuttosto che no del singolo comune.

Naturalmente, al di là delle condizioni giuridiche, sociali ed economiche, la creazione di una logica di gestione collaborativa dei servizi locali è una visione complessa da attivare in quanto ad oggi praticata solo in forme parziali che implica lo sviluppo di orientamenti personale da parte dei soggetti politici e dei funzionari ancora non sempre diffusi, ma che cominciano ad emergere, quali:

- una mentalità strategica, contrapposta a quella attuale fortemente operativa, basata sulla capacità di elaborare politiche che seguano il mutamento della realtà socio-economica che lo circondano. Se è vero che un comune si legittima sovente per come aggiusta il manto stradale e risponde ai servizi più immediati ed essenziali dei cittadini, è altrettanto vero che oggi questi servizi si possono fare solo trovando forme nuove e innovative di loro produzione ovvero incrementando le capacità di gestione interne al sistema pubblico;
- una forte consapevolezza organizzativa, in ordine alla capacità di impostare e risolvere i problemi mediante le professionalità interne e quelle esterne in grado di assicurare servizi tradizionali in modo nuovo o servizi non tradizionali;
- un atteggiamento fortemente imprenditoriale, orientato all'innovazione anche mettendo in discussione modelli preesistenti;
- la capacità collaborazione e di creazione di relazioni stabili e se possibile strutturate con le diverse istituzioni con cui l'ente necessariamente interagisce per lo sviluppo delle sue attività (Comuni limitrofi, provincia, altre amministrazioni).

In questo quadro anche le strutture tecniche troverebbero nel piccolo Comune un ambiente in grado di stimolare e sviluppare la loro professionalità e che, con opportune politiche di organico, potrebbero essere anche adeguatamente valorizzate.

### 4.3. Strategie istituzionali organizzative e finanziarie per collaborare: proposte operative

Sulla base di quanto fin qui sviluppato è possibile cominciare a delineare con più chiarezza il possibile profilo delle Zone omogenee da attivare in Regione Lombardia.

In primo luogo possiamo definire le Zone omogenee come **articolazione organizzativa dei Comuni operanti all'interno di determinate Aree vaste, attuate ai fini di collaborare tra loro nella produzione di servizi comunali e con gli altri enti territoriali (Aree vaste e Regione) nelle attività di programmazione e sviluppo e coesione territoriale.**

**Ogni Comune deve operare all'interno di una specifica Zona omogenea.**

La Zona omogenea identifica un ambito territoriale che si caratterizza per omogeneità dei principali indicatori morfologici, orografici, demografici, sociali o economici. La loro dimensione può variare a seconda delle caratteristiche dei territori. In generale se ne auspica l'identificazione nel numero minimo necessario a garantire il miglior funzionamento dei servizi intercomunali e la coesione dei territori.

Ai fini dell'individuazione delle Zone omogenee in Lombardia, è necessario che **la Legge regionale dedicata al riordino delle autonomie locali provveda a regolarle in modo specifico, in uno specifico titolo della legge, identificandole come articolazioni organizzative**, senza quindi modificare la normativa nazionale. È ovvio che le Zone omogenee non essendo nuovi enti locali sono del tutto compatibili, anzi sono sinergiche con gli altri strumenti associativi previsti dalla normativa nazionale quali le unioni di Comuni o le fusioni.

L'identificazione delle Aree vaste avviene per legge regionale la quale dovrà tenere conto di quanto stabilito dalle provincie in applicazione dell'art. 7 della legge 19/2015.

**Nel caso in cui le Zone Omogenee alla data non siano ancora state costituite in alcune Aree Vaste occorrerà dare un tempo definito per la loro istituzione da parte dell'Assemblea dei Sindaci dell'Area Vasta.**

Dal punto di vista operativo, una volta individuata la Zona omogenea, questa si attiva attraverso **convenzione** tra gli enti, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine si può ipotizzare una convenzione quadro che stabilisce gli elementi comuni per la *governance* della rete dei servizi comunali quali per esempio gli strumenti decisionali generali per verificare l'andamento dei servizi in termini di costi e qualità ed eventuali indirizzi comuni che ci si dà in merito all'erogazione del servizio. In questo contenuto l'organo deputato a definire i contenuti riguardanti gli aspetti generali di funzionamento della Zona omogenea sarà **l'assemblea dei Sindaci** che prenderà decisioni a maggioranza, sulla base di voti ponderati in relazione a criteri da definire, come per esempio la cittadinanza amministrata o le risorse impegnate nelle attività comuni, o altri elementi utili ad una ponderazione equa. Dalla convenzione quadro dovrebbero poi essere definite successive convenzioni specifiche per ogni servizio messo in rete. La convenzione concernente il servizio messo in rete dovrà definire alcuni ovvi elementi essenziali quali il **Comune (o l'Unione) capofila** per l'erogazione, gli oneri economici reciproci, l'utilizzo di beni strumentali e personali degli enti convenzionati, gli strumenti di controllo della qualità e dei costi dei servizi.

Per quanto concerne le specifiche attività le Zone omogenee gestiscono i servizi operativi per conto dei Comuni, caratterizzati dalla possibilità di creazione di economie di scopo o raggio d'azione capaci di incrementare la qualità del servizio e diminuire i costi in modo significativo, ad esempio alcuni servizi istituzionali e strumentali ai quali gli enti possono poi aggiungere altre funzioni a seconda delle specifiche esigenze del territorio. Tali servizi, secondo quanto già avvenuto per le norme in tema di unioni di Comuni, potrebbero essere identificati con la legge regionale, lasciando libertà agli enti delle diverse Zone omogenee di aggiungere alle rete anche altri servizi a seconda delle loro condizioni operative e delle loro esigenze.

Si potrebbe in prima approssimazione ipotizzare che a livello di Zone omogenee possa essere gestito quanto già previsto per le unioni obbligatorie o, meglio, si individuino un numero più ristretto ed omogeneo di servizi, tra:

- a) amministrazione del personale (pratiche amministrative, selezione e concorsi, formazione)
- b) sistemi informativi, con riferimento specifico ad alcune banche dati o ad applicazioni specifiche da identificare;
- c) ufficio legale
- d) servizi sociali
- e) servizi culturali
- f) polizia idraulica
- g) protezione civile
- h) Catasto
- i) Statistica
- j) .....



Allo stesso modo a livello di Zone omogenee possono anche essere gestite **deleghe di servizi per conto della Regione**, anche in via sperimentale, per esempio per i servizi riguardanti le materie in cui i due livelli territoriali intervengono come i servizi sociali, culturali ed altri.

Sarà la Regione che farà una convenzione con gli enti della Zona omogenea per tramite di un comune capofila allo scopo in precedenza individuato. Anche in questo caso occorrerà regolare i rapporti con la medesima logica in cui viene svolta la convenzione standard tra gli enti della Zona omogenea. La delega alla gestione di servizi è accompagnata dal trasferimento delle relative risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Per quanto concerne gli Enti di Area vasta esse si avvarranno per le loro attività di programmazione e coordinamento territoriale della relazione con le Zone omogenee. In questo caso i Comuni designeranno il Comune capofila che agirà su uno specifico mandato definito da uno specifico atto d'indirizzo definito dall'assemblea dei Sindaci.

La costituzione delle Zone omogenee, per i principi e gli obiettivi che esse perseguono, potrebbe consentire il **superamento della gestione associata obbligatoria** da parte dei Comuni sotto i 5000 abitanti alla luce della ulteriore proroga della GAO inserita nel decreto "Milleproroghe" approvato a fine dicembre 2015, in quanto ne costituisce un superamento.

Per lo sviluppo delle Zone omogenee è inoltre opportuno introdurre una normativa che agevoli in diverso modo il loro sviluppo, una volta attivate. A tale fine si può ipotizzare una serie di **norme di vantaggio per le Zone omogenee** e possibili disincentivi per i Comuni che per vari motivi non firmeranno convenzioni di Zona omogenea. Per esempio, si può ipotizzare che i finanziamenti o le politiche di sviluppo adottate dalla Regione sulle materie obbligatorie per le Zone omogenee o su altre materie che sia utile gestire a livello sovracomunale, abbiano di norma come punto di riferimento le Zone omogenee, piuttosto che i singoli enti.

## APPENDICE

### a. Le norme regionali di attuazione della l. 56/2014

Si è recentemente concluso il percorso legislativo regionale di attuazione della l. 56/2014, con l'approvazione e pubblicazione nelle regioni a statuto ordinario delle leggi riportate nella tabella 1.

Passando in rassegna le leggi regionali approvate, è possibile sottolineare alcuni dati. Innanzitutto, il quadro complessivo è caratterizzato da molte conferme di funzioni non fondamentali rimaste alle Province (in Molise, Piemonte, Puglia e Veneto), fino a nuove disposizioni. Mentre si hanno esempi di un massiccio accentramento a livello regionale delle medesime (specialmente nelle Marche ma anche in Umbria, Toscana, Liguria, Abruzzo e Lazio), in diversi casi esse sono andate a potenziare quelle comunali. Le leggi di molte Regioni, inoltre, contemplanò la possibilità di attribuire ai Comuni, singoli o associati, funzioni già spettanti alle Province, come pure ricondurre in capo alla Regione quelle che richiedono esercizio unitario, rimandando la declinazione concreta di tali possibilità a futuri provvedimenti.

**Tab. 1 – Leggi regionali di attuazione della l. 56/2014**

REGIONE	LEGGE
Abruzzo	lr 32 del 20/10/2015
Basilicata	lr 49 del 6/11/2015
Calabria	lr 14 del 25/6/2015
Campania	lr 14 del 9/11/2015
Emilia-Romagna	lr 13 del 30/7/2015
Lazio	lr 17 del 31/12/2015
Liguria	lr 15 del 10/4/2015
Lombardia	lr 19 dell'8/7/2015; lr 32 del 12/10/2015
Marche	lr 13 del 3/4/2015
Molise	lr 18 del 10/12/2015
Piemonte	lr 23 del 29/10/2015
Puglia	lr 31 del 30/10/2015
Toscana	lr 22 del 3/3/2015
Umbria	lr 10 del 2/4/2015
Veneto	lr 19 del 29/10/2015

Infine, l'Emilia-Romagna con la lr 13/2015 ha già perseguito la strada di un riordino complessivo delle funzioni di tutti gli enti, in realtà caratterizzato da molte conferme.

In tale contesto, si riscontrano due interessanti innovazioni:

- a) al di là di indicazioni di indirizzo, spesso generiche, in favore dell'esercizio in forma associata di funzioni comunali contenute in pressoché tutte le leggi regionali, alcune regioni trasferiscono al livello comunale alcune funzioni non fondamentali già esercitate dalle amministrazioni provinciali, condizionandole fortemente alla **gestione associata da parte dei Comuni**. È il caso di Piemonte (autorizzazioni degli impianti a biomassa di piccola e media taglia), Toscana (le funzioni in materia di turismo, sport, forestazione riconosciute ai Comuni devono essere esercitate in forma associata mediante unione o convenzione) e Umbria (funzioni in materia di turismo e politiche sociali). Infine, la legge di riordino dell'Emilia-Romagna (art. 8) assegna un nuovo ruolo ai Comuni e alle loro Unioni, che diventano interlocutori istituzionali della Regione per la sua programmazione e per la definizione delle politiche e l'organizzazione dei servizi di prossimità della Regione.
- b) Mentre alcune leggi (ad esempio in Abruzzo, Campania e Puglia) contemplano la possibilità che le Province possano gestire in forma associata le rispettive funzioni, Piemonte ed Emilia-Romagna si sono già spinte ad individuare **nuove Aree vaste**, sia dal punto di vista delle circoscrizioni che delle funzioni. La legge emiliano-romagnola (lr 13/2015) pone le basi per la realizzazione di Aree vaste interprovinciali: l'art. 6 dispone, infatti, che le funzioni fondamentali delle Province e quelle confermate dalla medesima legge, "con priorità per le funzioni in materia di trasporto pubblico, sanità pubblica e politiche sociali, nonché per le relative funzioni di concertazione istituzionale – territoriale" possano essere esercitate in forma associata, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati da definire dalla Giunta regionale, d'intesa con le Province e con il Sindaco della Città Metropolitana bolognese, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa. L'ipotesi in discussione prevede quattro Aree vaste oltre alla Città Metropolitana di Bologna.

In Piemonte (art. 2 co. 1, lr 23/2015) "Sono confermate in capo alle Province tutte le funzioni amministrative loro conferite a qualsiasi titolo con legge regionale vigente" e sono loro attribuite funzioni (co. 2 e 3, art. 2) "connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali" nonché "in materia di attività estrattive, relativamente a cave e torbiere". Ulteriori funzioni potranno essere loro assegnate mediante intesa con la Regione. Ad esclusione del trasporto pubblico locale, **tutte le funzioni** (art. 3) **sono esercitate dalle Province in forma associata**, previa specifica intesa quadro con cui la Regione, in base a tre ambiti ottimali: Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola; Astigiano e Alessandrino; Cuneese.

In entrambi i casi, riassumendo, il legislatore regionale è partito dalle circoscrizioni provinciali esistenti per disegnare nuove Aree vaste per l'esercizio di funzioni di scala provinciale.

Circa lo sviluppo di "forme di integrazione e coordinamento delle politiche pubbliche locali attraverso la definizione di Aree territoriali sub-provinciali" (Bolgherini et al. 2015, 37), solo alcune regioni ne fanno specifico riferimento nella legislazione attuativa della legge Delrio; più precisamente:

- il Piemonte con l'art. 7, co. 2 lett. b) lr 23/2015: "la Città metropolitana e le Province esercitano le funzioni concernenti i conferimenti separati, la raccolta differenziata, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti garantendo la partecipazione diretta dei Comuni, organizzati per Aree territoriali omogenee,

alle relative decisioni.”. Aree omogenee come forme associative per l’esercizio di funzioni comunali sono previste solo nella Città metropolitana di Torino.

- L’Emilia Romagna (art. 8 Lr 13/2015) prosegue nel potenziamento della gestione associata di funzioni di prossimità, proprie al livello comunale (art. 3), stabilendo che “le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali di cui alla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza). La legge fissa le soglie demografiche minime di eventuali nuovi ambiti territoriali ottimali a 8mila (Zone montane) e 10mila abitanti.

Pertanto, la Lombardia con le sue disposizioni inerenti le Zone omogenee tanto nella Lr 19/2015 quanto soprattutto nella Lr 32/2015 sulla Città Metropolitana di Milano ha mostrato meglio di altri territori di saper cogliere questa potenziale innovazione.

In aggiunta, si segnala per la radicalità della scelta l’esperienza del Friuli-Venezia Giulia. La Lr 26/2014, infatti, ha previsto “l’istituzione su tutto il territorio regionale di unioni di Comuni, denominate unioni territoriali intercomunali (UTI), attraverso un procedimento che vede coinvolti tutti i 216 Comuni del Friuli Venezia Giulia” (Corte dei Conti 2015, 10). Le Unioni dovranno gestire le funzioni comunali di: gestione del personale e coordinamento dell’organizzazione generale dell’amministrazione e dell’attività di controllo, sistema locale dei servizi sociali, polizia locale, polizia amministrativa locale, attività produttive compreso lo Sportello Unico, edilizia scolastica e servizi scolastici, servizi pubblici di interesse generale, catasto, programmazione territoriale di livello sovra comunale, pianificazione di protezione civile, raccolta avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi, statistica, elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo.

Per ricapitolare, il tema della gestione inter-comunale di funzioni di prossimità è percepito come cruciale in alcuni contesti regionali, segnatamente quelli nei quali erano già presenti condizioni, ad esempio con l’approvazione negli anni scorsi di originali dispositivi nell’applicazione della normativa statale sulle GAO, che hanno spinto le Giunte e i Consigli regionali ad affrontare la questione (Bolgherini et al. 2015). Altrove, questo nodo non è ancora stato sciolto, ma si sono poste le premesse per uno sviluppo delle forme di cooperazione sia intercomunali che interprovinciali in molteplici materie. Sembra pertanto che il percorso di aggregazione tra enti, sulla spinta della normativa nazionale degli ultimi anni, non subirà affatto inversioni di marcia e, anzi, sia destinato ad approfondirsi.

## **b. Le disposizioni statutarie delle Province lombarde**

Ai fini del disegno del nuovo ordinamento delle autonomie in Lombardia, pare utile percorrere le disposizioni, in tema di ambiti per lo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi nei territori, già contemplate negli statuti provinciali deliberati, come noto, precedentemente all’approvazione della Lr 19/2015. Escludendo le Province di Mantova e Pavia le cui amministrazioni attuali sono state elette prima della promulgazione della legge Delrio e i cui statuti vigenti risalgono a prima della legge stessa, è possibile classificare in tre gruppi gli statuti provinciali e della Città Metropolitana milanese su due variabili: da un lato, l’interpretazione che gli statuti formulano delle Zone omogenee previste, come visto in maniera alquanto vaga, dalla l. 56/2014; dall’altro, i riferimenti alle Zone omogenee che gli statuti riportano come

ambiti di pianificazione territoriale la quale, si ricorda, rimane una delle funzioni fondamentali di area vasta sempre in base alla legge Delrio:

- interpretazione minimalista: non vi è nessuna menzione alle Zone omogenee, oppure esse sono concepite come spazi di consultazione per l'amministrazione provinciale;
- interpretazione intermedia: le Zone omogenee sono concepite come spazi per il coordinamento dell'esercizio di funzioni;
- interpretazione estensiva: le Zone omogenee sono presenti negli Statuti come Aree per l'esercizio di funzioni provinciali e comunali; per il coordinamento dei servizi pubblici; come riferimento per la programmazione di area vasta.

**Tab. 2 – Interpretazione delle Zone omogenee negli statuti provinciali lombardi**

	«MINIMALISTA»	«INTERMEDIA»	«ESTENSIVA»
Riferimenti a PTCP : SI		<b>Lodi, Sondrio</b>	<b>Cremona</b>
Riferimenti a PTCP : NO	<b>Como, Monza e Brianza</b>	<b>Bergamo, Lecco</b>	<b>Milano, Brescia, Varese</b>

Per quanto concerne la *governance* politico-amministrativa delle Zone omogenee, alcuni statuti provinciali già ne prevedono la struttura, mentre gli altri rimandano a decisioni successive. In particolare, lo statuto di Varese (art. 5 co. 1) stabilisce che “ciascuna Zona è **rappresentata dal sindaco eletto dai sindaci dei Comuni** facenti parte della Zona e, per i Comuni facenti parte delle Comunità Montane, dai **Presidenti** di queste ultime.”. Lo statuto bresciano (art. 7) affida la presidenza dell’”Area Omogenea” al **Sindaco** “o suo delegato, individuato mediante elezione a maggioranza, con voto ponderato, dei Sindaci o loro delegati dei Comuni facenti parte dell’Area Omogenea, fra gli Assessori o i Consiglieri, di un Comune ricompreso nella Area di riferimento. L’organismo a cui sarà affidato il coordinamento delle funzioni delle Aree Omogenee con gli Organi di Governo della Provincia è la Consulta dei Presidenti.” Si tratta, in ultima analisi, della tipica architettura di governo di enti di secondo livello.

Circa la perimetrazione delle Zone omogenee, la soluzione che sembra stia riscontrando il maggior favore tra gli amministratori è quella di ricalcare i perimetri storici dei **distretti socio-sanitari**. Le politiche sociali sembrano quindi essere colte come ‘traino’ per l’aggregazione dei Comuni in sub-ambiti provinciali. Certamente in questo gioca un ruolo il fatto che i distretti socio-sanitari, risalenti agli anni Settanta, sono l’ambito più consolidato di competenze e relazioni tra amministrazioni locali e con il privato e privato sociale (erogatore dei servizi assistenziali) nonché con la programmazione socio-sanitaria regionale e i suoi attori (Piano di Zona ex. L.328).

Su tale linea si colloca anche la **Città metropolitana di Milano** che, per quanto riguarda l’attuazione delle Zone omogenee, è sicuramente l’ente che si è spinto più avanti – peraltro, non solo a livello lombardo ma anche nazionale, alla luce delle specifiche disposizioni della l. Delrio. Sulla scorta della l.r. 32/2015 (art.4),

negli scorsi mesi essa ha individuato le Zone omogenee e proposto il regolamento per il loro funzionamento. Dapprima, la delibera del Consiglio metropolitano del 17/9/2015, dopo consultazione con i Comuni, ha ripartito il territorio metropolitano in sette Zone omogenee che, con una sola eccezione (Paderno Dugnano), ricalcano i distretti socio-sanitari esistenti, aggregandoli.

Infine, la deliberazione n. 51 del Consiglio Metropolitano del 30/11/2015 – in attesa di approvazione della Giunta regionale – ha definito il Regolamento di funzionamento delle Zone, composto da quindici articoli che definiscono la costituzione delle Zone, gli organi e il loro funzionamento, le competenze e le funzioni, le forme associate di svolgimento di funzioni, i rapporti con altri Enti e istituzioni. Si tratta di disposizioni decisamente improntate all’obiettivo di fare delle Zone omogenee degli attori di primo piano della *governance* metropolitana, in coerenza con l’art. 29 dello Statuto metropolitano che le designa come articolazioni sul territorio “delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili della Città metropolitana con l’obiettivo di promuovere l’integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli o associati”. In altri termini, in assoluta coerenza con la Lr 32/2015, le Zone omogenee sono disegnate sia per la **gestione in forma associata di servizi comunali che di alcune funzioni specifiche di competenza metropolitana** che in futuro saranno delegate dalla Città metropolitana (art. 2).

Circa il governo delle Zone omogenee, il Regolamento prevede che in ognuna sia costituita un’Assemblea dei Sindaci dei Comuni della Zona con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, e vi siano un Coordinatore ed un Vice Coordinatore. La Conferenza dei Coordinatori (art. 7) è istituita come organismo di coordinamento tra le Zone e gli organi della Città metropolitana.

Per quanto attiene agli strumenti per il funzionamento delle Zone omogenee, il Regolamento prevede il sostegno fattivo da parte dell’ente di area vasta (in questo caso, la Città Metropolitana) alle attività delle Zone, anche se rimanda agli specifici strumenti di pianificazione e programmazione e a futuri accordi.

### **c. L’articolazione amministrativa e dei servizi del sistema delle autonomie locali in Lombardia**

La Regione Lombardia per dimensioni e storia ha sviluppato un’**elevata complessità nelle sue articolazioni organizzative** per lo sviluppo di funzioni amministrative e di erogazione dei servizi che qui analizziamo.

Il territorio lombardo si estende su di una superficie complessiva di 23.861 kmq di cui il 40,5% rappresentato da Aree montane. La popolazione residente al 31 dicembre del 2014 è di 10.002.615 abitanti distribuita in 1530 Comuni.

**Tab. 3 – Composizione demografica dei Comuni lombardi**

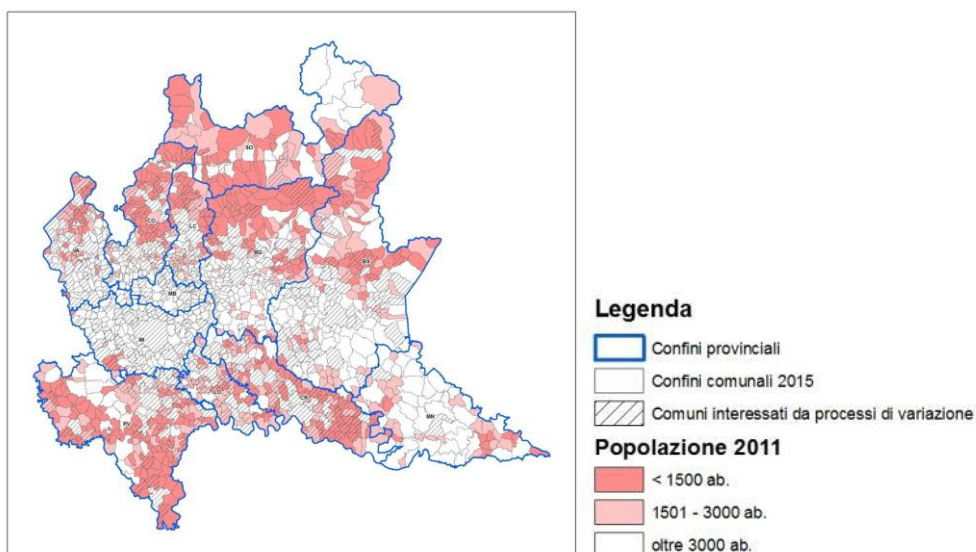
Classe demografica	N. Comuni		Popolazione residente	
	v.a.	%	v.a.	%
Fino a 1.000 abitanti	325	21,2%	175.939	1,8%
Tra 1.001 e 2.500 abitanti	385	25,2%	642.678	6,4%
Tra 2.501 e 5.000 abitanti	351	22,9%	1.282.416	12,8%
<b>Piccoli Comuni</b>	<b>1.061</b>	<b>69,3%</b>	<b>2.101.033</b>	<b>21,0%</b>
Comuni con più di 5.000 abitanti	469	30,7%	7.901.582	79,0%
<b>Totale</b>	<b>1.530</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.002.615</b>	<b>100,0%</b>
<b>Italia</b>	<b>8.047</b>		<b>60.795.612</b>	

Tranne Milano, l'impianto urbano è per centri diffusi con capoluoghi non pervasivi e la taglia media dei Comuni in sette province è inferiore ai 5.000 abitanti

**Tab. 4 – Popolazione dei Comuni lombardi per provincia**

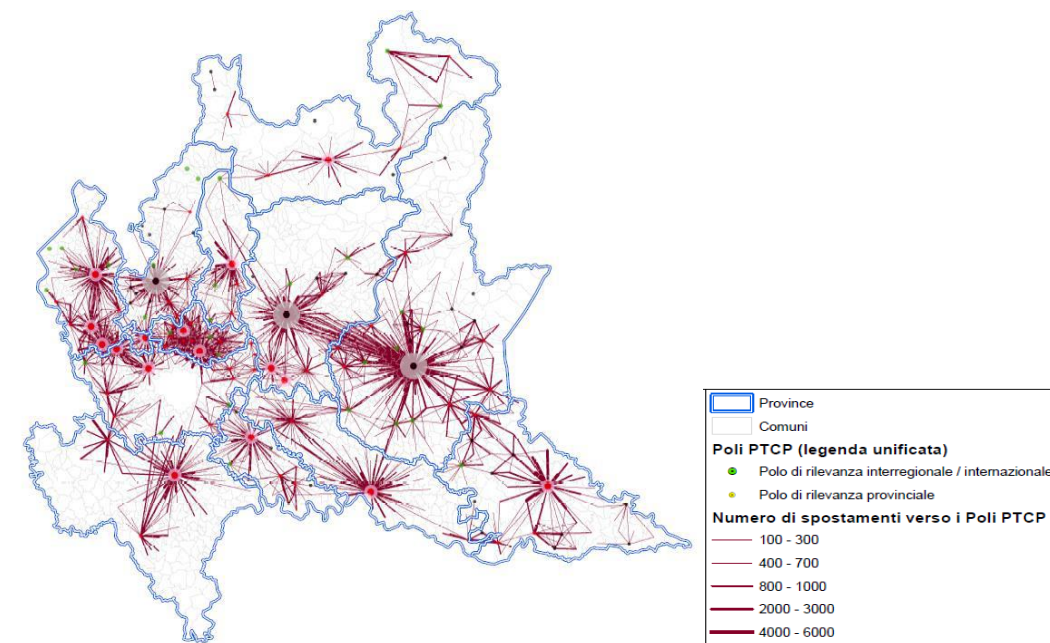
PROVINCIA	POPOLAZIONE (2015)	POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	% POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	NUMERO DI COMUNI	POPOLAZIONE MEDIA PER COMUNE	SUPERFICE MEDIA PER COMUNE (Kmq)
Varese	871.886	79.793	9,2%	139	6.273	8,6
Como	586.735	82.045	14,0%	154	<b>3.810</b>	8,3
Sondrio	180.814	21.642	12,0%	78	<b>2.318</b>	41,0
Milano	3.038.420	1.242.123	<b>40,9%</b>	134	22.675	11,8
Bergamo	1.086.277	115.349	10,6%	242	<b>4.489</b>	11,3
Brescia	1.238.044	189.902	15,3%	206	6.010	23,2
Pavia	535.822	68.280	12,7%	189	<b>2.835</b>	15,7
Cremona	357.623	69.589	19,5%	115	<b>3.110</b>	15,4
Mantova	408.336	46.649	11,4%	69	5.918	33,9
Lecco	336.310	46.705	13,9%	88	<b>3.822</b>	9,3
Lodi	223.755	43.332	19,4%	61	<b>3.668</b>	12,8
Monza e Brianza	840.129	119.856	14,3%	55	15.275	7,4

La figura seguente illustra la distribuzione dei più piccoli Comuni con meno di 3000 e di 1.500.





E' particolarmente interessante l'analisi del progressivo consolidarsi di Poli ovviamente diversificati a seconda dalla intensità della loro capacità attrattiva, come mostra la figura che segue.



In questo quadro di diffusione dei soggetti istituzionali **il processo di aggregazione tra enti** pur perseguito da tempo con una certa determinazione rappresenta ancora, proprio in virtù delle caratteristiche regionali, un elemento **relativamente marginale**. A dicembre 2014 si contavano in Lombardia 61 Unioni di Comuni di cui:

- 19 formate da una coppia di Comuni;
- 36 composte esclusivamente da Piccoli Comuni (almeno 3 amministrazioni);
- 6 costituite da Comuni al di sotto dei 15mila abitanti (almeno 3 amministrazioni).

**Tab. 5 – Composizione delle Unioni di Comuni lombarde**

Classe demografica		N. Comuni in Unione	% Comuni in Unione
Fino a 1.000 abitanti		90	27,7%
Tra 1.001 e 2.500 abitanti		79	20,5%
Tra 2.501 e 5.000 abitanti		42	12,0%
<b>Piccoli Comuni</b>		<b>211</b>	<b>19,9%</b>
Comuni con più di 5.000 abitanti		15	3,2%
<b>Totale</b>		<b>226</b>	<b>14,8%</b>
<b>Italia</b>		<b>1.983</b>	<b>24,6%</b>

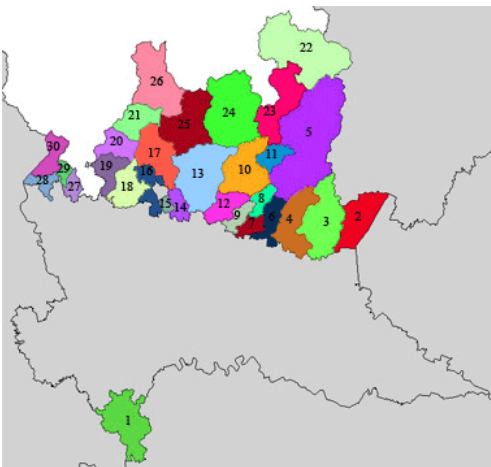
I principali servizi gestiti in forma associata (da oltre 400 Comuni) mediante Unione o Convenzione sono:

- protezione civile
- catasto
- servizi sociali
- polizia locale
- trasporto pubblico locale
- gestione rifiuti solidi urbani
- edilizia scolastica
- pianificazione urbanistica
- organizzazione generale amministrazione.

L'ente capofila per le gestione associate per i Comuni in obbligo è stato così individuato:

Comune 58% , Unione 27%, Comunità montana 15%

Le Comunità montane sono enti che associano Comuni montani e che concorrono alla realizzazione delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio montano. La legge regionale n19/2008 e sue successive modificazioni regolamentano il loro funzionamento prevedendo specificatamente all'art 1 l'obiettivo di *conseguire l'ottimizzazione dei livelli di governo e delle caratteristiche dimensionali, demografiche e strutturali, nonché il superamento della frammentazione, assicurando l'efficienza, la continuità dei servizi, l'efficacia delle politiche locali, la razionalizzazione e la semplificazione*. Attualmente sono operative 23 Comunità montane costituite da 519 Comuni.



Risultano operativi numero 10 BIM (bacini imbriferi montani) costituiti per la riscossione dei sovra-canoni idroelettrici dovuti dai concessionari di derivazione d'acqua ed operativi per favorire il progresso economico e sociale delle popolazioni montane nonché realizzare opere di sistemazione montana, per i territorio dei Comuni aderenti al Consorzio.

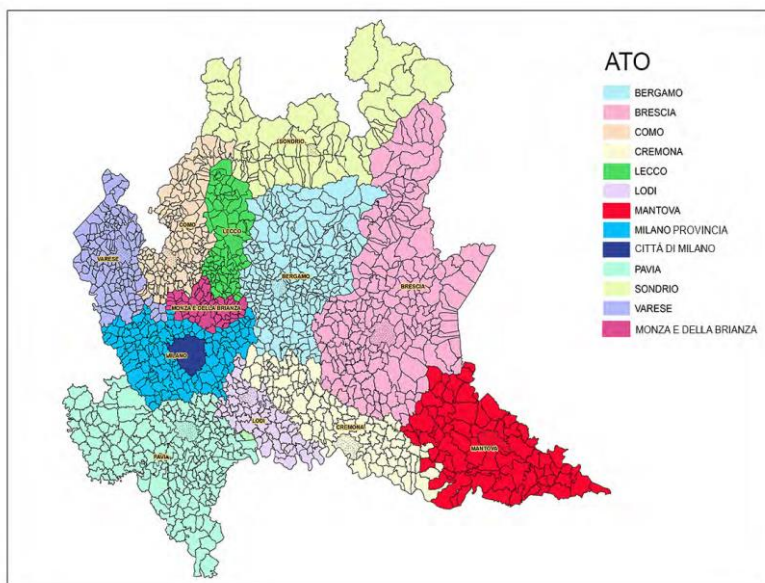
Per quanto attiene alle principali esperienze di "ambiti territoriali ottimali", si elencano di seguito gli ambiti individuati nelle normative di settore.

### **SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

L'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato avviene a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) (ai sensi dell'art. 147 comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006). Gli ATO, coincidono con le Province con

l'eccezione di Milano che si è costituita in due ambiti: Milano città e Città Metropolitana Milano (ex Provincia Milano). Le Province e il Comune di Milano, per l'ambito della città di Milano, subentrano alle Autorità d'Ambito nelle loro funzioni (ai sensi del D.L. n. 2 del 25/1/2010 convertito in L. 26/3/2010 n. 42), deliberano la forma di gestione nel rispetto dell'unitarietà (ai sensi dell'art. 147 comma 2 lett. b del d.lgs. n. 152 del 2006) e affidano la gestione a un unico soggetto d'ambito (ai sensi dell'art. 49 della legge regionale n. 21 del 27/12/2010).

Attualmente gli ATO dove il servizio è stato affidato a livello di ambito sono: Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano città, Città Metropolitana Milano (ex Provincia Milano), Monza e Brianza, Pavia, Sondrio. Sul territorio regionale sono presenti 88 operatori e i Comuni che gestiscono in economia almeno un segmento del servizio (acquedotto, fognatura, depurazione) sono 376.



**CONSORZI DI BONIFICA ED IRRIGAZIONE**

La Giunta regionale con delibera n. 2994 del 8 febbraio 2012 ha approvato la proposta definitiva di **delimitazione dei comprensori di bonifica e irrigazione** suddividendo il territorio in 11 comprensori di bonifica ed irrigazione, di cui 2 a livello interregionale.

I Consorzi svolgono compiti/funzioni sul reticolo idrografico sulla base di provvedimenti regionali (comprese funzioni di vigilanza e sanzionatorie).



## TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

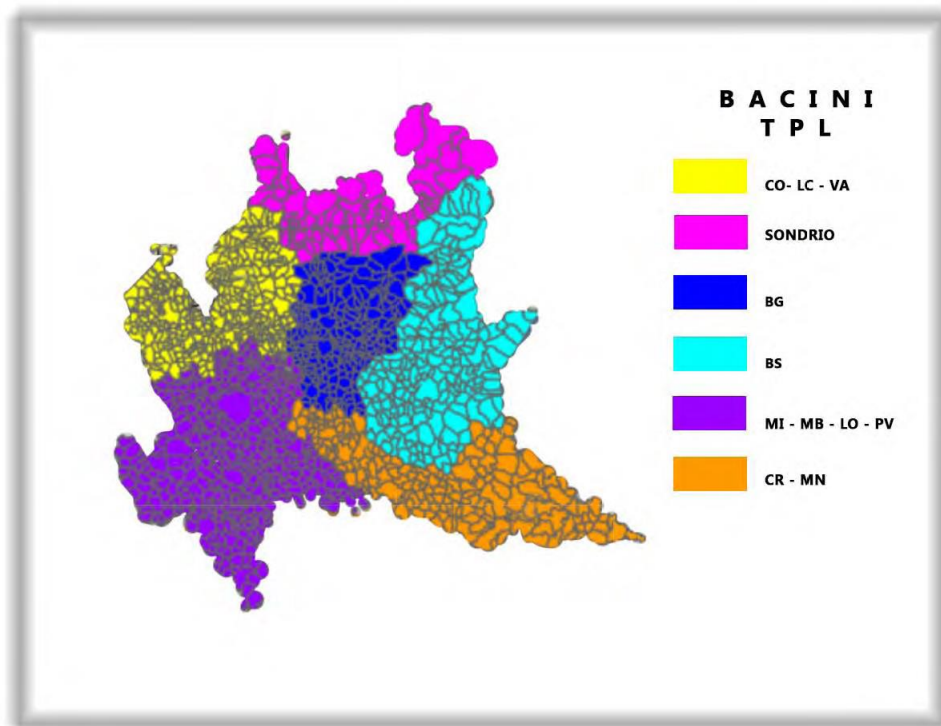
La legge regionale, in vigore dal 21 aprile 2012, si basa su alcuni principi cardine, quali:

- la definizione di bacini di trasporto di adeguate dimensioni;
- la costituzione delle Agenzie per il TPL;
- coordinamento fra i diversi livelli e strumenti di programmazione dei servizi;
- Conferenze del TPL, quali organi consultivi permanenti a livello regionale e locale;
- l’implementazione di idonei sistemi di controllo e monitoraggio;
- la definizione di un sistema tariffario regionale.

E’ stata definita la suddivisione del territorio regionale in **6** bacini, corrispondenti ai confini amministrativi delle seguenti Province: a) Bergamo, b) Brescia, c) Como e Varese, Lecco d) Sondrio, e) Cremona e Mantova, f) Milano e Monza e Brianza, Lodi e Pavia.

Funzioni di Province e Comuni Capoluogo in forma associata nell’ambito delle Agenzie:

- la programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi interurbani per le Province e comunali/area urbana per i Comuni capoluogo;
- l’adozione del sistema tariffario integrato, la determinazione delle tariffe d’intesa con RL qualora non sia componente dell’Agenzia;
- la definizione e l’espletamento delle procedure per l’affidamento dei servizi;
- la stipula dei contratti di servizio, l’erogazione dei corrispettivi e l’irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze.

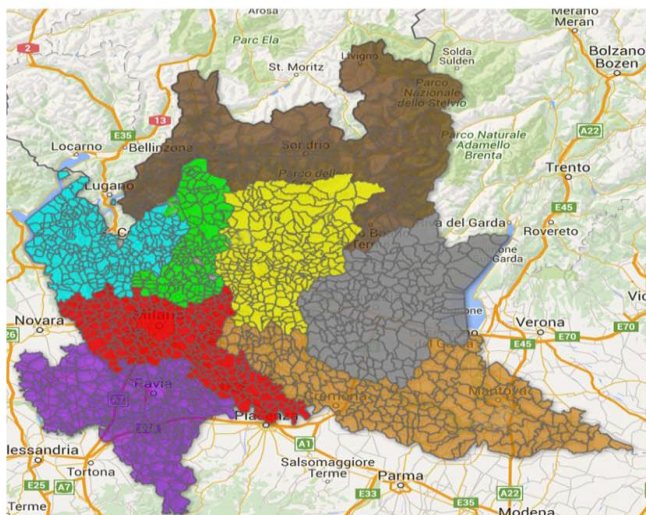




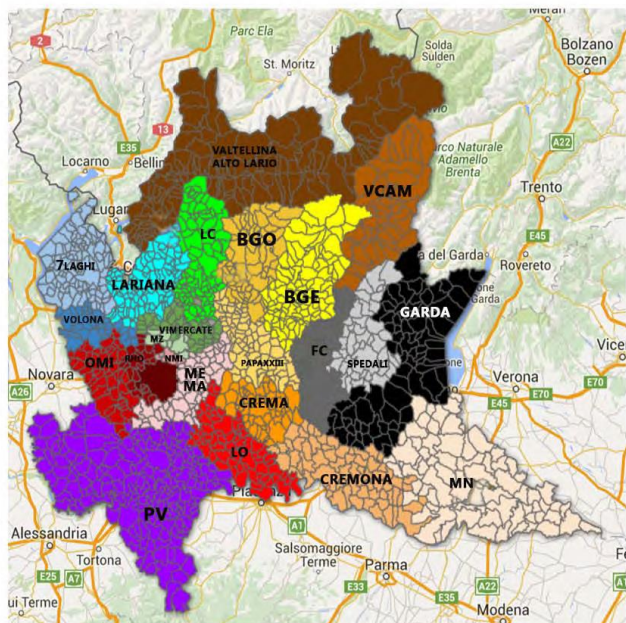
## SISTEMA SOCIO SANITARIO

La l.r. 30 dicembre 2009, n. 33 Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità come modificata dalla legge n. 23 dell'11 agosto 2015 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al titolo I e II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)" ha istituite **8 AGENZIE DI TUTELA DELLA SALUTE (ATS)** a fronte di 15 ASL precedentemente operative.

L'erogazione delle prestazioni avviene per tramite di 22 AZIENDE SOCIOSANITARIE TERRITORIALI (ASST), a fronte delle precedenti 29 Aziende ospedaliere.



### ATS



### ASST



## **SERVIZI SOCIALI**

La funzione fondamentale relativa ai servizi sociali riguarda la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, co. 4, Costituzione. Lo svolgimento operativo dell'attività avviene mediante una gestione sovracomunale con azienda o istituzione o Consorzio. Quest'esperienza è generalmente giudicata positivamente dalle amministrazioni locali e probabilmente necessiterebbe di essere ulteriormente potenziata.

## **POLIZIA LOCALE**

Regione Lombardia ha individuato nelle Polizie locali uno strumento strategico per prevenire e combattere il degrado e l'insicurezza nelle città. Nel rispetto delle autonomie locali, Regione svolge da tempo un'attività di coordinamento e di supporto ai Comandi e Servizi di Polizia locale al fine di offrire efficaci risposte ai bisogni espressi dai cittadini e dal territorio. La Polizia locale ha sino ad oggi operato attraverso la sua articolazione in Polizie municipali e provinciali operando nella tradizionale attività di vigilanza in tema di illeciti amministrativi e di affiancamento relativamente ad una serie di servizi diretti alla tutela e salvaguardia della sicurezza urbana. La Regione interviene a finanziare progetti finalizzati a sviluppare politiche di sicurezza urbana per prevenire e contenere fenomeni di disagio sociale, degrado urbano e inciviltà, in rapporto alle peculiari caratteristiche e problematicità di ciascun contesto territoriale. Gli interventi sono normalmente destinati a cofinanziare progetti presentati da Comuni derivanti dalla fusione di due o più Comuni contigui (art. 20, comma 4, della L.r. 19/2008) ovvero dagli Enti contermini e associati per la funzione di polizia locale.

## **GAL**

Strutture che operano nelle Aree 'svantaggiate', in Lombardia sono state individuate delle Aree 'sensibili' dove alcuni indicatori, come ad esempio il livello di spopolamento del territorio, la percentuale di popolazione anziana o il numero di strutture abitative abbandonate erano fuori norma. I finanziamenti Comunitari Leader sono stati concessi per realizzare piani di sviluppo locale finalizzati a riportare i valori nella media. Attualmente sono attivi nella Regione 6 progetti che coinvolgono n \_\_\_\_ Comuni e n \_\_\_\_\_ abitanti.

I Gruppi di Azione Locale (Gal) hanno il compito di elaborare la strategia di sviluppo del territorio di pertinenza e la responsabilità dell'attuazione del piano di interventi stabilito. Sono strutture composte da soggetti pubblici e privati (che devono costituire la maggioranza): Province, Comunità montane, camere di commercio, organizzazioni di categoria, imprese locali, organizzazioni professionali agricole, sindacati, volontariato e associazioni no-profit, sportive e culturali, altri.

## **ENTI PARCO**

In Lombardia sono operativi 24 Enti Parco di cui :

- 19 Enti di diritto pubblico, composti dagli Enti locali territorialmente interessati nonché da quelli volontariamente aderenti
- 5 Parchi con gestione ex art. 3 L. r. 12/11 (gestioni speciali).

### PATTI DEI SINDACI, PROTOCOLLI:

Altre forme di collaborazione tra enti, basati su accordi generali tra enti, sono i:

- Distretti urbani del Commercio
- Sistemi turistici
- Sistema bibliotecario

### **d. Gli ambiti territoriali in Lombardia: quadro di sintesi e principi generali per individuare ambiti omogenei**

L'analisi ora compiuta, necessariamente limitata e forse non completa, evidenzia come il territorio lombardo abbia molteplici zonizzazioni, ognuna delle quali segue sue logiche e suoi obiettivi specifici. Se in prima approssimazione questa complessa articolazione può apparire ridondante (e forse in parte lo è), essa rappresenta tuttavia la **complessità del sistema lombardo dei servizi pubblici** che riteniamo sia poco probabile che possa essere semplificata in tempi brevi, ricercando forme unitarie di zonizzazione che inevitabilmente finirebbero per creare maggiori problemi di quanti ne implica la loro molteplicità. È infatti più facile chiedere ai diversi soggetti di interagire in modo diversificato tra loro, che ritagliare ambiti dei servizi in maniera incongrua rispetto alla logica di produzione dei servizi stessi.

Dall'analisi emerge altresì una chiara esigenza di non complicare ulteriormente la zonizzazione interna alla Regione, vale a dire, in particolare, l'esigenza di **uniformare per quanto possibile gli ambiti di competenza territoriale che si riferiscono a specifiche tipologie di istituzioni**. In pratica si ritiene di mero buon senso che, nel caso di decida di modificare i confini geografici delle attuali Province quando diventeranno Enti di Area vasta, i nuovi confini tengano conto di quanto già esiste in materia di zonizzazione. In tale senso si condivide in linea di massima quanto proposto dalla Regione Lombardia che ipotizza di definire i confini dei nuovi **"cantoni"** sviluppati in coerenza con l'articolazione territoriale prevista per le agenzie della tutela della salute (legge regionale 23/2015), che implicherebbe l'accorpamento di alcune ex provincie e la parziale riduzione di altre (Insubria, Brianza, Val Padana, Montagna). Sarebbe inoltre opportuno valutare come la nuova zonizzazione ipotizzata si relazioni con la nuova zonizzazione che dovrebbe intervenire con riferimento al **sistema camerale e al sistema delle prefetture**.

Per quanto concerne la definizione di ambiti territoriali, all'interno degli Enti Area vasta/cantoni, in grado di fornire una scala ottimale per l'esercizio associato di servizi comunali, occorre preliminarmente fissare alcuni criteri per la loro sostenibilità, da un lato, e per la loro individuazione, dall'altro.

#### ▪ Sostenibilità delle Zone omogenee

Poiché le Zone omogenee sono pensate come un'articolazione organizzativa dei Comuni volta alla produzione di determinati servizi in modo da creare valore per i cittadini (servizi istituzionalmente definiti, che hanno il consenso della popolazione e che sono economicamente sostenibili), pare necessario definire le Zone omogenee in modo che possano stabilizzarsi o, in altre parole, che siano istituzionalmente sostenibili. La definizione delle Zone omogenee dovrà tenere conto degli elementi che ne garantiscano la **sostenibilità economico istituzionale**, vale a dire « la forza di sopravvivere e sviluppare le proprie funzioni



su base permanente con livelli decrescenti di supporto esterno» (Norad 2000). Lo stesso concetto di sostenibilità istituzionale è definito da Lanzalaco (2009, 185) come un concetto che “concerne una dimensione dinamica e consiste nella capacità che un’istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta. (...) ha quindi a che fare con l’autonomia organizzativa, una leadership fortemente legittimata e sviluppate capacità di apprendimento e adattamento.”

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

La Zone 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.

Secondo Bolgherini (2015) le dimensioni della sostenibilità istituzionale sono date da:

- auto-riproducibilità, cioè la capacità di sopravvivere e svilupparsi, auto-analizzarsi, apprendere e adattarsi
- adempimento, cioè la capacità di realizzare tutte le proprie funzioni in modo socialmente condiviso
- autarchia e autonomia, cioè la capacità di mantenere le risorse disponibili/proprie; non dipendere da supporto esterno; avere un’organizzazione autonoma
- legittimazione, cioè la capacità di fornire e mantenere una leadership legittimata nella gestione del territorio.

Si ritiene che i Comuni in questa fase abbiano ancora alti livelli di auto-riproducibilità e legittimazione, ma siano in difficoltà per adempimento e autarchia: essi riescono con fatica ad adempiere le loro funzioni e quindi a lavorare autonomamente. I Comuni sono in difficoltà sulle dimensioni di adempimento e autarchia a causa delle crisi di bilancio, dimensionale (troppo piccoli) e di sovraccarico (troppe domande dagli attori sociali ed economici rispetto alle capacità di risposta) che si stanno contemporaneamente verificando ed acuendo dall’inizio della crisi globale. Ovunque in Europa si risponde alle side del bilancio e del sovraccarico aumentando le dimensioni degli enti locali (*upscaling*). L’idea di fondo è quella di realizzare economie attraverso la definizione di ambiti ottimali.

In aggiunta, secondo Bolgherini la sfida della sostenibilità istituzionale è tutt’altro che sconosciuta anche alle Unioni dei Comuni o altre esperienze di cooperazione istituzionale in ambiti omogenei (es. Comunità montane): esse hanno visto sovente sfidata la loro legittimità ma soprattutto l’autarchia e l’adempimento. Il rischio di condividere o trasferire funzioni alle Unioni è quello di trasferire i problemi anziché risolverli. Forse l’esperienza di condivisione di (alcune) funzioni è stata sovraccaricata di aspettative (di gestione ottimale delle funzioni per economie di scala).

Riassumendo, le Zone omogenee costituiscono uno strumento organizzativo per recuperare ai Comuni la capacità di assolvere alle dimensioni dell’autarchia e dell’adempimento istituzionale, attualmente lese dalla crisi finanziarie e politica e che non hanno trovato una risposta sempre efficace nelle unioni.

### Individuazione delle Zone omogenee

Da quanto appena detto si evidenzia che il principio di sostenibilità istituzionale non può identificarsi attraverso la definizione di meri parametri quantitativi, ma necessita di principi di riferimento che devono essere agiti in modo diverso nelle diverse realtà.

Ne deriva che 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**. In altri termini, la definizione delle Zone omogenee è più un problema di percorso che non di regole e criteri predefiniti. Di conseguenza, si ritiene che la definizione delle Zone omogenee sia bene che avvenga partendo dalle 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, pur nel quadro di alcuni indirizzi definiti dalla legge regionale in grado di garantire omogeneità nella definizione delle Zone in tutto il territorio lombardo. Paiono esservi, in particolare, alcuni **aspetti naturali che occorre tenere conto nella determinazione dei perimetri delle Zone omogenee**, quali:

- a) le **relazioni già esistenti** ed in essere tra i diversi Comuni. Se occorre creare una rete organizzativa occorre infatti che vi siano già pratiche di collaborazione o comunque un tessuto relazionale già esistente sul quale appoggiare le pratiche di collaborazione;
- b) con riferimento al contesto territoriale sarà opportuno tenere conto in primo luogo delle appartenenze a: ATS, Distretto Socio-Sanitario, Piano di Zona, Comunità Montana. Questi livelli rappresentano infatti **elementi relazionali efficacemente sperimentati** sia all'interno delle istituzioni sia nelle relazioni tra istituzioni e territorio;
- c) La presenza di un **Comune di riferimento** ovvero di una o più Unioni di Comuni. Questi soggetti istituzionali costituiscono infatti nodi di una rete che potranno facilitare l'avvio dei processi collaborativi, rendendoli da subito operanti ed economicamente convenienti.

In aggiunta, è necessario che vi sia una chiara sostenibilità economica con riferimento ai servizi che verranno erogati nelle Zone omogenee. La sostenibilità economica implica incremento quali-quantitativo dei servizi con le stesse risorse o con risorse inferiori. E' evidente che tale dimensione non è definibile a priori stabilendo parametri quali popolazione amministrata, valore dei consolidati di bilancio, dimensioni territoriali o altro. Tuttavia è altrettanto evidente che sia opportuno aumentare per quanto possibile l'estensione dimensionale della Zona omogenea sia in termini di territorio che di popolazione amministrativa (indipendentemente dal numero di Comuni).

Ricapitolando, essendo le Zone pensate non come nuovi livelli amministrativi, bensì come articolazioni organizzative di Comuni geograficamente poste all'interno delle Province attuali e delle future Aree vaste/cantoni, le Zone potrebbero identificarsi, almeno parzialmente, coi livelli associativi intra-provinciali come quelli riferiti alla programmazione socio sanitaria (uffici di piano) e, per i territori montani, con le stesse Comunità montane. Eventualmente aggregate. Esse potrebbero contenere al loro interno eventuali forme unioni di Comuni o altre forme di associazione parziale senza particolari problemi. Non si ritiene di conseguenza che l'eventuale definizione di Zone omogenee che, come già richiamato, non rappresentano livelli istituzionali ma strumenti organizzativi di *governance* del territorio, possa complicare ulteriormente il quadro istituzionale.

Tuttavia, ribadiamo che per loro natura è importante che le Zone omogenee siano **definite dal basso**, attraverso la libera scelta dei Comuni. In tale senso riteniamo che il percorso di definizione delle Zone omogenee individuato dall'**art.7 della legge regionale 19/2015** debba essere attivato fin da subito, al fine di proporre già in sede di legge di riforma delle autonomie lombarde la loro individuazione in modo concordato e condiviso.

## 5. OLTRE LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI IN LOMBARDIA, LA CREAZIONE DI SMART LAND.

In conclusione del presente lavoro, riteniamo opportuno dare uno sguardo oltre la riforma in corso di elaborazione tra le istituzioni pubbliche lombarde, oggetto delle precedenti riflessioni. Crediamo infatti che alzando lo sguardo oltre l'attuale crisi finanziaria, occorre sapere progettare modelli di *governance* dei territori che consentano non solo la semplificazione della vita dei cittadini, ma anche l'attivazione di forme di sussidiarietà delle politiche che consentano di attivare tutte le risorse di innovazione dei cittadini lombardi anche in ottica di economia circolare.

In relazione a ciò occorre che **il ridisegno istituzionale basato su Aree vaste e Zone omogenee consenta di attivare processi di innovazione che orientino verso la creazione di smart land** (Bonomi, Masiero, 2014), cioè **luoghi di innovazione sociale basati su relazioni civiche di natura collaborativa e sussidiaria**.

Una città, un territorio intelligente non è un progetto, ma un percorso, un processo che va avviato con il supporto delle tecnologie innovative. Ed essendo un processo è fondamentale la governance del processo stesso, ovvero la costruzione di meccanismi di gestione in grado di ottimizzare il sistema di servizi che una smart city o una *smart land* deve offrire (livello minimo dell'offerta) e che può offrire (livello potenziale di offerta). Un efficace sistema di governance del territorio presuppone il superamento di una visione statica e riproducibile nel tempo dei ruoli e delle competenze appannaggio delle diverse istituzioni, e una crescente attenzione verso modalità di azione che prevedono molteplicità di relazioni fra soggetti. Fare *governance* è consentire di superare gli ostacoli che rallentano l'ideazione e l'attuazione di strategie di valorizzazione e sviluppo. E' fare da facilitatori. Non significa che le istituzioni siano sminuite nella loro centralità, ma al contrario che si mettano a disposizione della collettività per innescare, affiancare e accompagnare i processi di sviluppo, sui quali svolgere azioni di (buon) *government*. Il ruolo dell'istituzione pubblica nell'accompagnare i processi è fondamentale per assicurare la partecipazione di tutti i soggetti (in particolare quelli più deboli) e il necessario collegamento fra i diversi livelli istituzionali. Così come è un ruolo strategico quello di promuovere la formazione di reti, rimuovere eventuali ostacoli e favorire connessioni e relazioni fra soggetti, agendo in qualità di "*network manager*".

È di evidente rilevanza la necessità per le amministrazioni di supportare azioni capaci di creare collegamenti tra le forme di associazionismo presenti nei territori e di attivare nuove forme che, sulla base di quanto esposto ai punti precedenti, **metta a sistema le innovazioni in campo culturale, produttivo, territoriale e sociale**. Le Aree vaste e le Zone omogenee, sotto la guida regionale, possono costituire il primo tassello per creare un'amministrazione ed un territorio più innovativo e facilitante le energie sociali.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ANCI Lombardia – IPSOS Public Affairs (2016), *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi nel 2015. Rapporto di ricerca completo.*
- ANCI Lombardia (2011), *Piccoli Comuni, grandi progetti. Associazionismo e innovazione per affrontare il futuro.*
- Azzini L. (1974), *Autonomia e collaborazione tra imprese*, Milano, Giuffrè.
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini S., A. Lippi, S. Maset (2015), “I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio”, in ANCI Toscana, *La riallocazione delle competenze e del personale provinciale e i processi di costituzione delle città metropolitane. Una ricognizione sullo stato di attuazione della L.56/2014*, Treviso, pp. 7-56.
- Bonomi A., Masiero R. (2015), *Dalla smart city alla smart Land*, Venezia, Marsilio.
- Casula M. (2016), “Il vincolo della gestione associata per i piccoli Comuni: caso di politica simbolica?”, *EyesReg*, vol. 6, n. 1.
- Colombo G. (1999), *Economia delle collaborazioni interaziendali*, Milano, Egea.
- Congress of local and regional authorities (2013), Rapporto del comitato di monitoraggio *Local and regional democracy in Italy*, 19 marzo 2013, CG(24)8Final.
- Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (2015), *Audizione “La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali”*, Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati.
- Éupolis Lombardia (2015), *La gestione associata tra obbligo e opportunità*, relazione del dott. Alberto Ceriani alla VI Assemblea regionale dei piccoli Comuni della Lombardia, Osnago (LC).
- Lanzalaco L. (2009), “Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili”, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità*, Padova, Cleup, pp. 177-190.
- Legautonomie (2015), *L’attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, rapporto.
- Massa M. (2014), “Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni”, *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, pp. 97-120.
- Merloni F. (2012), “Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni” in Mangiameli S. (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione completa*, Milano, Giuffrè, pp. 87-116.
- Milward H. B. and Provan K.G. (2006), “A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks”, Ibm center for business and government.
- Norad – Norwegian Agency for Development (2000), *Handbook in Assessment of Institutional Sustainability*, Norwegian Agency for Development Co-operation.

- Pizzetti F. (2014), *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di Comuni: le linee principali del d.d.l. Delrio*, schema della relazione tenuta alla conferenza L'iter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane, Firenze, 24 gennaio 2014.
- Pizzetti F. (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè.
- Ruffini R. (2000), *Una democrazia senza risorse, strategie di sviluppo nei piccoli Comuni*, Milano, Guerini e associati.
- Vandelli L. (2015), "Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato", *Le Regioni*, vol. 43, n. 1, pp. 283-298.