



# Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

## Focus Regione n. 14

### FIBRILLAZIONI TERRITORIALI

Sappiamo bene quanto la maglia istituzionale, i confini amministrativi e le delimitazioni territoriali siano sottoposte a tensioni in relazione alle dinamiche economiche, alle spinte identitarie ed anche alle scelte politiche.

La celebrazione del cinquantesimo delle Regioni è stata, ad esempio, l'occasione per confermare dubbi e perplessità sul loro dimensionamento e la loro attuale configurazione territoriale: anche se i cittadini sembrano avere forzatamente riscoperto una propria appartenenza regionale, in ragione delle note strategie di *lockdown* differenziato imposte dalla pandemia.

L'appuntamento elettorale nei grandi Comuni della prossima primavera riproporrà, per altro verso, la questione delle Città metropolitane, di aree cioè la cui forza di attrazione va ben oltre i confini urbani o metropolitani, ma con dei Sindaci che, ancora una volta eletti dai soli cittadini del Comune, saranno *ipso iure* il riferimento amministrativo monocratico per l'intera Città metropolitana, coincidente con la vecchia Provincia.

Anche sul territorio lombardo si registrano in questo periodo tensioni e sommovimenti ai vari livelli, spia di tensioni che sono comunque una costante, in qualche misura fisiologica, nei processi istituzionali.

Proviamo a passarne in rassegna le evidenze più recenti.

È ancora in corso il discusso e contrastato processo di accorpamento delle Camere di Commercio di Pavia, Cremona e Mantova, che pare tuttavia esser giunto ormai alle battute finali<sup>(1)</sup>. Si tratta della cd. Riforma Monti, volta a ridurre e accorpare gli Enti camerali in una prospettiva di contenimento della spesa pubblica e degli oneri a carico delle imprese, che è stata delineata dal [D.Lgs. n. 219/2016](#) e completata in fase attuativa con il successivo [D.M. dell' 8 agosto 2017](#), recante “*Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale*”.

Il provvedimento, nella sua ricaduta sui territori citati, ha suscitato numerose opposizioni e motivato ricorsi alla Corte costituzionale in merito alla legittimità della norma nazionale nonché al TAR, in relazione alla individuazione della sede (Mantova) del nuovo Ente, e richieste di deroga. Si sono addotte motivazioni serie per chiedere la sospensione del provvedimento, quali la mancanza di continuità territoriale, la distanza tra di loro delle realtà coinvolte, il rischio di privare di servizi e rappresentanza le numerose imprese dei territori coinvolti, ma pare che il processo sia a questo punto irreversibile.

Un altro processo di integrazione territoriale, che ha conosciuto ostacoli e perplessità in fase di progettazione e poi di implementazione, è stato quello previsto dalla l.r. 11 agosto 2015, n. 23 di riforma del sistema sanitario regionale (cd. Riforma Maroni).

In termini di ridisegno territoriale, anche quella riforma aveva assunto la prospettiva del superamento della dimensione provinciale, dell'integrazione sopra provinciale, e della creazione di "Aree vaste".

La norma regionale ha previsto la costituzione di 8 soggetti preposti alla programmazione territoriale dei servizi sanitari, le Agenzie di Tutela della Salute (ATS).

Diverse di queste hanno dimensione sopra provinciale: tra cui la ATS dell'Insubria – comprensiva dei territori delle province di Varese e Como – e quella della Città metropolitana di Milano, comprendente Milano e Lodi.

I malumori mai sopiti rispetto a questo disegno (che peraltro si erano espressi in modo particolare in riferimento all'ATS della Montagna) si stanno ora apertamente manifestando in relazione all'apertura di quel "Cantiere della riforma" annunciato dal neoassessore Letizia Moratti, chiamata a rivedere l'impianto complessivo del sistema sanitario lombardo.

E così a Como si richiede esplicitamente il ripristino di una "ATS lariana", anche mediante una mozione approvata dal Consiglio comunale comasco, mentre anche a Lodi ci si interroga sull'opportunità di permanere nella ATS della Città metropolitana.

Ecco come si esprime in proposito la consigliera regionale G. Spelzini: *"La legge va rivista sicuramente perché è importante che la medicina territoriale risponda alle esigenze in maniera più mirata possibile: per questo motivo occorre rivedere i confini della ATS Insubria, affinché venga delineato un territorio meno ampio. Un lavoro lungo, durante il quale dovranno essere interpellati tutti gli amministratori locali"* (2).

Un'analogia richiesta di "spacchettamento" del territorio regionale in "macro aree sub regionali" emerge anche nel contesto della attuale emergenza sanitaria, allo scopo di pervenire a modalità territorialmente differenziate – appunto in profilo sub regionale – di applicazione dei provvedimenti di chiusura delle attività previste dai DPCM governativi.

Le sollecitazioni prendono le mosse dagli spazi normativi offerti dal disposto del comma 2 dell'art. 2 del DPCM del 3 novembre 2020 (3), che consente con provvedimento del Governo e d'intesa con le Regioni di individuare aree sub-regionali di esenzione rispetto alle misure più restrittive previste dal successivo comma 4, che si motivano con la constatazione di una incidenza assai diversificata del contagio nelle diverse realtà provinciali.

Osserva in proposito il Sindaco di Orzinuovi: *"Se le problematiche relative alle chiusure si potessero circoscrivere in base alla reale situazione epidemiologica in determinati territori, sarebbe una buona cosa: la Lombardia con i suoi 10 milioni di abitanti è una sorta di piccolo Stato"* (4).

Il tema è delicato ed altrettanto la responsabilità nell'assumere una tal decisione, che richiede un alto grado di condivisione locale e nazionale, anche tenendo presente – come il dibattito bresciano ha già evidenziato – che si aprirebbe poi la discussione sui diversi ambiti territoriali cui riferirsi, se quello provinciale o quello delle ATS.

Al centro di tensioni sopra provinciali è da sempre anche l'area del Cremasco: una città ed un territorio che, pur appartenendo alla Provincia di Cremona, si pone spesso in aperta dialettica con il resto del cremonese, anche per la forza di attrazione che su di essa esercita la vicina area metropolitana milanese.

Di recente il Sindaco di Crema, facendo il punto sulle prospettive della sua città, ha ribadito che *"pur sedendo con pari dignità del Cremonese nei tavoli provinciali (...) la nostra posizione*

*geografica spinge in modo naturale verso il capoluogo lombardo*”, così come *“l’orizzonte della nostra gente”*<sup>(5)</sup>: per questo è del tutto naturale, ad esempio, partecipare con altri Comuni milanesi, al Tavolo per i lavori di raddoppio della Paullese.

In discussione appare anche la possibilità di articolazioni *sub* provinciali.

Interessante, da questo punto di vista, la discussione aperta da esponenti di primo piano della Lega in provincia di Varese che, partendo dalla constatazione della ridotta propensione ad aggregazioni sovracomunali nel loro territorio, propongono la *“creazione delle zone omogenee ovvero di un tipo di organizzazione sovracomunale che, per esempio, promuova la programmazione, il coordinamento fra i comuni e sviluppi e sperimenti sistemi coordinati di servizi pubblici e forme coordinate di funzioni amministrative ed articoli forme di assistenza tecnico-amministrativa necessarie per il rafforzamento delle gestioni associate delle funzioni”*<sup>(6)</sup>.

Questa proposta sembra in realtà riprendere una prospettiva di riordino emersa nella precedente stagione della L. n. 56/2014, che accentuava la caratterizzazione delle Province quali *“Case dei Comuni”*, ed aveva trovato riscontro negli Statuti di molte Province lombarde ed occasioni di sperimentazione, ad esempio in Provincia di Bergamo.

Senza dimenticare che dette Zone omogenee sono espressamente previste dalla medesima L. n. 56/2014 in riferimento alle Città metropolitane (art. 1, c. 11, lett. c) e che, in attuazione della normativa statale, Regione Lombardia ha puntualmente ripreso nella successiva l.r. n. 32/2015, art. 4 e quindi definite nell’ambito della specifica intesa tra Regione Lombardia e Città metropolitana di Milano ivi prevista.

Di ancor maggior rilievo il dibattito aperto in queste settimane in Valtellina, che punta anche qui ad un riassetto interno del territorio provinciale. L’ipotesi sulla quale gli Amministratori locali e regionali si stanno esercitando è quella di una rafforzamento – organizzativo ed anche di competenze – della Provincia di Sondrio, unica Provincia interamente montana della Regione e, come tale, già destinataria di competenze e risorse aggiuntive ai sensi della l.r. n. 19/2015, art.5.

A questo rafforzamento di compiti e dotazione finanziaria, non ha però corrisposto – complici il ridimensionamento imposto degli organici provinciali prima e il blocco delle assunzioni poi – un analogo consolidamento quantitativo ed anche qualitativo delle risorse professionali.

Una prima modalità sarebbe l’attivazione del dispositivo di cui al c. 6 del succitato articolo 5, che prevede il ricorso a *“una o più intese stipulate (...) tra la Regione, la Provincia di Sondrio, le comunità montane”* per individuare *“le funzioni, già conferite dalla Regione alle comunità montane interessate, da trasferire alla Provincia di Sondrio”*.

Ancora più esplicito è l’Assessore al Bilancio del Comune di Sondrio, I. Munarini: *“L’ipotesi è quella di inglobare il personale delle tre comunità montane di Sondrio, Tirano e Morbegno, lasciando invece per ragioni di opportunità geografica così come sono, gli enti della Valchiavenna e dell’alta Valle”*<sup>(7)</sup>.

Restando in ambito di montagna e di Comunità montane, pare che debbano essere oggetto di rivisitazione anche le previsioni della l.r. 27 giugno 2008, n. 19 che ha, tra l’altro, riordinato le Comunità montane lombarde riducendone il numero complessivo dalle originarie 30 alle attuali 23, mediante la revisione delle zone omogenee di riferimento.

È ad esempio il caso della CM della Val Seriana, frutto dell’accorpamento di due precedenti Comunità in una composta ora da ben 38 Comuni e su un territorio di considerevole ampiezza territoriale e demografica.

Adesso si riaffaccia la proposta di ritornare alla precedente configurazione, partendo dalla consapevolezza delle problematiche diverse che caratterizzano i territori di fondo valle rispetto a quelli più propriamente montani e con l'obiettivo di caratterizzare in senso più spiccatamente montano il nuovo Ente: *“Se ci fosse una comunità montana ridefinita geograficamente e con un tessuto sociale più vicino alla montagna, le istanze si potrebbero proporre con maggior forza”* sostiene il Sindaco di Parre<sup>(8)</sup>.

Non tutti comunque sono d'accordo, perché, ad esempio, il Sindaco di Nembro – bassa valle – obietta che *“pensare di dare risposte riducendo i confini della comunità significa impoverire la capacità di azione per i nostri territori. Guardiamo ai contenuti e non alle formule e puntiamo a garantire le risorse che l'attuale ente può mettere in campo”*<sup>(8)</sup>.

Non si può chiudere questa rapida carrellata, senza ricordare i segnali preoccupanti che vengono dal mondo delle gestioni associate comunali.

In un quadro normativo nazionale incerto, che vede ormai da anni ripetutamente prorogato l'obbligo associativo, ma senza una prospettiva chiara ed un disegno coerente di riordino, con una complessità di gestione amministrativa spesso superiore agli effettivi vantaggi per i Comuni associati, si moltiplicano i casi di recesso dalle Unioni esistenti e di scioglimento di quelle in essere, magari alimentati localmente anche da divergenze politiche o in esito a competizioni elettorali che premiano le scelte di dissociazione.

Si registrano così, solo per citare i casi più recenti, la fuoriuscita del Comune di San Giovanni in Croce dall'Unione Palvareta Nova nel cremonese, preceduta da quella del Comune di Martignana dall'Unione Terrae Fluminis e la disgregazione dell'Unione di Lonate Pozzolo con Ferno, che associava i due Comuni del varesotto dal 2001.

Osserva con tono polemico, in riferimento a quest'ultima Unione, il Sindaco di Lonate Pozzolo, Nadia Rosa: *“L'ente è ormai pesante e lenta burocrazia: ha il solo compito di moltiplicare il lavoro degli uffici, raddoppiando di fatto gli adempimenti che per legge devono essere assolti in qualità di ente locale, oltre che ai pesanti costi di gestione che assorbono tutti gli introiti provenienti solamente dalle sanzioni comminate e dalla compartecipazione dei due Comuni che ne fanno parte”*<sup>(9)</sup>.

Nella delibera, votata in consiglio comunale a dicembre, si legge infatti che la gestione comporta *“una incerta e costante rincorsa nei confronti degli attuali e corposi adempimenti normativi obbligatori, a fronte di una innegabile carenza di organico non sanabile nel breve termine, nonostante la buona volontà di tutti”*.

Come si vede bene, motivazioni ed istanze anche divergenti, sospingono continuamente al ripensamento delle aggregazioni attuali ai diversi livelli, ad interrogarsi sulla funzionalità ed efficacia di quelle esistenti, al recupero di assetti precedenti e magari troppo frettolosamente archiviati, ad esplorare nuove formule e diverse ricomposizioni.

(1) *Camera di commercio, il ministro sceglie Merlino come commissario*, in La Provincia pavese, 30.11.2020

(2) *La sanità contesa. L'ATS e la separazione da Varese*, in Corriere di Como, 21.01.2021

(3) Cfr. anche *Focus Regione n. 9 – PANDEMIA: REGIONI vs GOVERNO CENTRALE?*, novembre 2020

(4) *Sulle sub aree regionali la richiesta è bipartisan: si faccia sul serio*, in Brescia Oggi, 21.01.2021

(5) *Intervista al Sindaco Bonaldi: Ancora 18 mesi di lavoro*, in La Provincia di cremona e Crema, 2.01.2021

(6) *Appello ai Sindaci per le zone omogenee*, in La Prealpina, 31.01.2021

(7) *I Popolari retici rilanciano. Serve una Provincia forte*, in La Provincia di Sondrio, 21.01.2021

(8) *Comunità montana da ridisegnare? La valle si divide*, in L'Eco di Bergamo, 7.02.2021

(9) *Lonate “divorzia” da Ferno? Si va verso la fine dell'Unione dei Comuni*, in Malpensa News, 9.02.2021, ma cfr. anche *La Sindaca Rosa vuole isolare Lonate*, in La Prealpina, 27.12.2020