Giuseppe Carlo Ricciardi
Alessandro Venturi
(*a cura di*)

La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta

Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia

con prefazione di **Giovanni Cordini**

G. Giappichelli Editore

La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta

Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia

Giuseppe Carlo Ricciardi
Alessandro Venturi
(*a cura di*)

La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta

Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia

con prefazione di Giovanni Cordini

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-921-1625-2 (formato cartaceo)
ISBN/EAN 978-88-921-7760-4 (formato ebook)

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Prefazione XIII
(*G. Cordini*)

Premessa XV
(*G.C. Ricciardi* e *A. Venturi*)

Parte I
L'Area vasta in una prospettiva diacronica. Spunti prodromici al dibattito multidisciplinare

Capitolo 1
Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio
(*L. Drisaldi*)

1. Origine storica e sviluppo dell'Ente intermedio 3
2. L'assetto istituzionale mutuato dalla Costituzione 8
3. La transizione degli anni Sessanta/Settanta 10
4. La riforma delle autonomie intervenuta con la Legge 8 giugno 1990, n. 142 12
5. Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) 15
6. La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione 18
7. La Legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "Legge Delrio" 21

Capitolo 2
Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro
(*G.C. Ricciardi*)

1. Premessa: *sliding doors* tra leggende e Città metropolitane 29

pag.

2. Il passaggio da un dibattito dottrinale astratto ad una riflessione giuridica sul "reale" 32
3. Dalla Legge n. 142/1990 alla costituzionalizzazione del livello di governo metropolitano. Innovazioni sulla carta e persistente inattuazione 47
4. Attuazione e vocazione istituzionale della Città metropolitana nella Legge 7 aprile 2014, n. 56 55
   4.1. Le Città metropolitane: quadro comparato interregionale (cenni) 61
   4.2. Il caso della Città metropolitana di Milano 66
5. Le (incerte) prospettive future. Verso la *Smart Metropolitan City*? 76

Parte II

Le Aree vaste in Italia e in Lombardia. Funzioni amministrative, servizi e spending review

Capitolo 3

Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi

(*F.C. Rampulla*)

1. Il Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi e l'impatto sulle Province 89
2. Architettura territoriale e funzioni amministrative nell'Area vasta 91
3. Aree montane ed Area vasta 94

Capitolo 4

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

(*G.C. Ricciardi*)

1. Riforma territoriale, riforma costituzionale e *spending review* 97
2. L'attuazione della c.d. "Legge Delrio" in Lombardia: legislazione regionale e provvedimenti amministrativi di rilievo 102
3. … Ancora sulle azioni regionali a sostegno del riordino delle autonomie lombarde 115

Capitolo 5

La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica

(*F. Osculati*)

1. Premessa alla trattazione 121

pag.

2. Il contesto 123
3. La spesa per le funzioni fondamentali 125
3.1. I fabbisogni standard 126
3.2. La spesa storica 129
3.3. Il ridimensionamento degli organici 132
4. Il triangolo della demolizione: comma 418, D.L. n. 95 e D.L. n. 66 133
4.1. Tagli e distribuzione dei tagli 133
5. Eccezionalità e precarietà 135
5.1. Limitati correttivi 135
5.2. Deroghe ai criteri di finanza pubblica 137
6. La struttura del finanziamento 138
7. Il caso di Pavia 139
8. Conclusioni 145

Parte III

Il "policentrismo amministrativo" lombardo nel rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori

Capitolo 6

La territorializzazione delle Aree vaste

(*L. Drisaldi*)

1. Premessa alla trattazione 149
2. L'attuale assetto degli Enti intermedi 151
3. Differenti ipotesi di assetto territoriale degli Enti intermedi 153
4. Le Zone omogenee 157
5. Soluzioni di ridisegno territoriale in chiave comparata regionale 162
5.1. Il Piemonte 162
5.2. L'Emilia Romagna 164
5.3. Il Veneto 166

Capitolo 7

Il ruolo delle Città medie

(*M. Pompilio*)

1. Le decisioni sul governo del territorio dopo la riforma "Delrio" 169
2. *Governance* e organizzazione policentrica del territorio 173
3. Città medie e polarità urbane 174
4. Città metropolitana 176
5. Zone omogenee 179

pag.

Capitolo 8

Analisi territoriale del contesto lombardo
(*M. Pompilio*)

1. La questione dimensionale 183
2. Modalità e criteri per il disegno delle Aree vaste 185
3. Prime ipotesi qualitative per la riorganizzazione delle Aree vaste 188

Capitolo 9

Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano
(*A. Zatti*)

1. Premessa alla trattazione 191
2. Il quadro normativo 192
3. Il quadro teorico di riferimento 195
4. Le specificità nel caso in analisi 203
   4.1. Il tema dell'incertezza 203
   4.2. Il tema della complessità territoriale 207
   4.3. Il tema del rapporto centro-periferia 210
   4.4. Il tema dello sviluppo policentrico 216
5. Considerazioni conclusive 222

Parte IV

Profili istituzionali e funzionali dell'Area vasta tra programmazione regionale e pianificazione delle autonomie locali

Capitolo 10

La governance *degli Enti di area vasta*
(*F.C. Rampulla*)

1. Un quadro d'insieme 229
2. L'organizzazione degli Enti di area vasta 230

Capitolo 11

Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato"
(*A. Venturi*)

1. Quadro definitorio delle funzioni e riorganizzazione dell'Area vasta 235

pag.

2. Il ruolo regionale, le funzioni di prossimità e la prospettiva del "municipalismo differenziato" 238

Capitolo 12

Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia

(*G.C. Ricciardi*)

1. Premessa alla trattazione 241
2. Riforma costituzionale, rilevanza strategica delle Aree vaste e ruolo regionale nel processo di riordino 242
3. Prospettive di interconnessione funzionale nel sistema di governo multilivello regionale: territorializzazione, semplificazione e organizzazione 247
4. Il possibile raccordo tecnico (orizzontale e verticale) dei soggetti funzionali operanti nell'Area vasta 257

Capitolo 13

Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali

(*G.C. Ricciardi*)

1. Proposta di riassetto e *referendum* costituzionale 267
2. Indifferibilità del riordino territoriale e legittimazione dell'Ente intermedio 269
3. Il ruolo delle Zone omogenee e dell'associazionismo comunale tra autonomia locale e governabilità dell'Area vasta 273

Parte V

Prospettive ed evoluzioni dell'Area vasta: da dove ripartire

Capitolo 14

Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum *costituzionale del 4 dicembre 2016*

(*G.C. Ricciardi* e *A. Ceriani*)

1. Prima esigenza: muovere dallo stato dell'arte delle autonomie 286
2. Seconda esigenza: ripartire dall'esito del *referendum*, valutando le implicazioni della mancata riforma costituzionale su Province e Regioni 290

pag.

3. Terza esigenza: predisporre un'agenda (sintetica) di temi ed interventi (immediati) per voltare pagina 293
   3.1. … in particolare: finanziamento, organici e differenze di profilo degli Enti intermedi 294
   3.2. Ulteriori temi per un ruolo regionale rinnovato. Funzioni delle Province e presidio dello sviluppo locale ed economico "di Area vasta" 296
   3.3. I territori e la loro *governance*: Città medie, Zone omogenee e sistema metropolitano milanese 301
   3.4. A proposito di una diversa territorializzazione dell'Area vasta 303
   3.5. … *segue*: sul metodo nella revisione dei confini e sul rapporto con altri riordini funzionali 305
4. Principi di riferimento e tensione sperimentale. Conclusioni nell'ottica del regionalismo differenziato 307

Parte VI

Coordinamento allegati. Il caso della Lombardia

Capitolo 15

Caratteri territoriali delle Province lombarde

(*A. Ceriani* e *F. Signoretti*)

1. Una vista di insieme 315
2. La Città metropolitana di Milano 324
3. La Provincia di Bergamo 329
4. La Provincia di Brescia 333
5. La Provincia di Como 336
6. La Provincia di Cremona 338
7. La Provincia di Lecco 341
8. La Provincia di Lodi 343
9. La Provincia di Mantova 346
10. La Provincia di Monza e Brianza 347
11. La Provincia di Pavia 350
12. La Provincia di Sondrio 353
13. La Provincia di Varese 356
14. Dati e mappe 359

Capitolo 16

Schema normativo

(*F.C. Rampulla* e *G.C. Ricciardi*)

1. Premessa 381
2. Schema normativo 382

pag.

Capitolo 17

Allegato sugli ambiti territoriali
(*G.C. Ricciardi* e *L. Drisaldi*)

1. Selezione della normativa vigente in tema di ambiti territoriali e zonizzazioni 393
2. Articolazione e localizzazione degli ambiti sul territorio regionale 394

Bibliografia e Sitografia 405

Notizie sugli Autori 439

Prefazione

La raccolta di studi contenuta in questo volume collettivo a cura di Giuseppe Carlo Ricciardi e Alessandro Venturi, che sono anche autori di alcuni dei contributi inseriti nell'opera, offre al lettore la possibilità di considerare i risultati di un'ampia riflessione in tema di riordino dei territori, con specifico riferimento alla Regione Lombardia ma con una valenza che può essere puntualmente estesa ad altre realtà territoriali del nostro Paese.

Sono stati ordinati e presentati degli studi originali e particolarmente interessanti che, in parte, derivano da un progetto di ricerca pluriennale affidato al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia dalla Regione Lombardia e dall'Istituto di ricerca della Regione Éupolis Lombardia (oggi denominato PoliS-Lombardia) e in parte sono saggi, materiali di studio e approfondimenti di maggiore ampiezza e consistenza, predisposti da studiosi competenti e appassionati.

Nel testo non mancano osservazioni critiche, analisi che sottolineano i nodi problematici della riforma, considerazioni che muovono dalla conoscenza delle realtà territoriali prese in esame e dal confronto di dati concreti e di esperienze. È noto che la Provincia, quale ente intermedio del governo locale, è stata oggetto di attenzione nell'ambito di diversi progetti e riforme incidenti sull'organizzazione territoriale del nostro Paese. In particolare, con la Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Delrio dal cognome dell'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie) emanata anche come prodromica rispetto ad una revisione costituzionale dell'assetto regionale che, di poi, non ha avuto modo di compiersi per effetto del voto referendario, si proponeva, tra l'altro, un radicale riordino delle Province in relazione all'esigenza di disciplinare competenze, funzioni, assetti organizzativi "di area vasta" sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La Legge del 2014 ha dettato, inoltre, disposizioni relative all'istituzione delle città metropolitane e per la fusione dei comuni prospettando, in tal modo, un profondo riordino dell'assetto territoriale del Paese. Riesce importante, a qualche anno di distanza, proporre una riflessione meditata e ad ampio raggio sulle trasformazioni *in itinere* e sulle prospettive di questo esteso riassetto dei territori avendo, come riferimento d'ambito, la Regione Lombardia.

La premessa di Ricciardi e Venturi consente al lettore di muoversi con una mappa affidabile che lo può guidare in un percorso accidentato, esteso e complesso. Questo tragitto è molto bene tracciato nel volume. Luca Drisaldi delinea alcuni profili ricostruttivi dell'Ente intermedio e indica una prospettiva utile per comprendere il processo di trasformazione territoriale in Lombardia; Giuseppe Carlo Ricciardi, Alberto Ceriani e Federica Signoretti, in vari contributi, presentano un quadro evolutivo che consente di seguire il tracciato storico e funzionale delle riforme territoriali, di delineare e ricomporre i profili istituzionali e funzionali dell'area vasta, indicando alcune interessanti prospettive evolutive; Francesco Ciro Rampulla, oltre a presentare e commentare i contenuti dell'abortita riforma costituzionale, in un secondo studio, affronta il tema del governo degli Enti di area vasta; Alessandro Venturi esamina le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva di un "municipalismo differenziato"; Franco Osculati e Andrea Zatti prendono, rispettivamente, in esame la dotazione organica e finanziaria degli enti di area vasta e segnalano talune considerazioni che si possono trarre in relazione al c.d. "caso di Vigevano" in rapporto con la città metropolitana di Milano e la prospettiva di nuove aree vaste. Il volume, infine, mediante gli allegati, consente l'esame di una utile e consistente documentazione sui caratteri territoriali della Regione Lombardia, sullo schema normativo della riforma e sugli ambiti territoriali di riferimento.

Il tema affrontato in questa approfondita ricerca richiedeva un esame condotto *sine ira et studio* e uno scambio di opinioni ed analisi che i diversi autori, nei due anni trascorsi, hanno avuto modo di confrontare in numerose occasioni di dibattito, di scambio di conoscenze e di confronto fra diverse tesi e prospettive. La ricerca che viene esposta in questo testo ora consente di trarre delle indicazioni operative e di prospettare talune prime considerazioni conclusive che ritengo possano risultare utili anche ai governanti e agli amministratori regionali e locali per formulare proposte ed adottare provvedimenti.

GIOVANNI CORDINI

Premessa

Il presente lavoro nasce dalla volontà – o meglio si potrebbe dire esigenza, avvertita dai singoli Autori – di approntare un approfondimento scientifico dai contorni e dai caratteri non comuni sul tema della riorganizzazione degli Enti di Area vasta, nel contesto nazionale e regionale.

Costituisce, invero, un dato acquisito il fatto che l'intero panorama domestico delle autonomie sia stato fortemente rinnovato dalla recente riforma del governo locale, introdotta con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché dai successivi interventi a corredo, benché gli svolgimenti interni corrispondano, in verità, ad un fermento che si è verificato quasi contestualmente anche in altre realtà nazionali quali, ad esempio, la Francia e la Spagna.

Tuttavia, a fronte delle novità normative introdotte dal legislatore statale e del discorso pubblico sulla possibile revisione della Carta costituzionale italiana, è emerso immediatamente uno stato di notevole disagio di tecnici ed amministratori, rispetto alle conseguenze derivanti dalle richiamate evoluzioni: ci si riferisce non solo alla trasformazione degli Enti intermedi in realtà amministrative "di secondo livello", sovente richiamata in molti contributi di autorevoli commentatori; bensì, anche al depotenziamento organico ed operativo in concreto verificatosi all'esito della metamorfosi di tali Enti, nonché alle ineliminabili asperità intimamente connesse all'attuazione delle Città metropolitane e, in definitiva, ad una serie di ulteriori implicazioni probabilmente non del tutto preventivate alla vigilia della riforma e di cui si è dato ampiamente conto nel volume.

Il problematico, articolato e perplesso stato dell'arte rinvenibile anche solo ad una prima analisi dei dati e delle esperienze empiriche in concreto maturate (direttamente o indirettamente) nello studio applicato e nelle relazioni quotidiane, da parte dei singoli ricercatori coinvolti nella presente iniziativa, ha condotto il gruppo di ricerca ad immaginare soluzioni concretamente spendibili rispetto ad una condizione di oggettiva immanente difficoltà lamentata dalle Province e dalle Città metropolitane; una latente criticità, non a caso, inveratasi *a fortiori* nell'analisi effettiva dei dati finanziari e delle cause sottese alla sempre più ridotta capacità amministrativa degli Enti intermedi considerati nel presente lavoro.

Al fine di concorrere all'approfondimento scientifico assecondando un ap-

proccio meno distaccato ed astratto, si è dunque deciso di muovere dal caso-studio offerto dalla Regione Lombardia per ampliare successivamente lo sguardo sulla realtà statuale complessivamente considerata. Infatti, si ritiene che la Regione assunta ad oggetto della ricerca possa costituire un modello emblematico di complessità territoriale ed istituzionale, suscettibile di raccogliere e riproporre al suo interno molte delle svariate vocazioni territoriali ed amministrative in concreto mutuate dalle dinamiche organizzative della mappa locale propria di molte altre Regioni italiane.

L'alveo nel quale occorre contestualizzare le riflessioni complessivamente approntate nella ricerca che qui si propone – come è facile intuire, anche alla luce del momento nel quale vede la pubblicazione – è costituito dal recente tentativo di riforma costituzionale tramontato all'esito del referendum svoltosi il 4 dicembre 2016. Muovendo, infatti, dalle incerte prospettive dispiegate dal Disegno di Legge costituzionale, recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*», la ricerca è stata condotta di proposito all'interno di un terreno instabile, eppure foriero di notevoli spunti di riflessione circa le possibili prospettive di riorganizzazione e i nuovi spazi d'azione che gli Enti intermedi avrebbero potuto (e possono ancora) ritagliarsi, in un periodo di incessante mutamento.

Si è trattato di una scelta deliberata degli Autori, i quali si sono trovati compattamente concordi nel ritenere opportuno muovere dal dibattito pubblico antecedente alla consultazione costituzionale, con lo scopo dichiarato di travalicare i possibili esiti della stessa e proporre soluzioni tra loro alternative o concorrenti, lontane dalle contingenze della dialettica politica e comunque attuali a prescindere dai risultati plausibili ed in concreto registratisi. Del resto, di tale opzione è possibile avere traccia già nella prima nota a piè pagina di ciascun capitolo, ove si è inteso render conto del segmento temporale nel quale posizionare il singolo contributo (antecedente o successivo alla consultazione referendaria), al fine di "guidare" il lettore verso un'interpretazione critica dell'approccio e delle soluzioni proposte nel lavoro di ciascuno studioso.

A posteriori può apparire senza dubbio una scelta rischiosa e di ulteriore complicazione, soprattutto se si considera che all'oggettiva complessità della materia si sono aggiunte le difficoltà dovute all'urgenza di coniugare tra loro approcci scientifici e metodologie di analisi di diversa estrazione disciplinare.

Tuttavia, abbiamo ritenuto che un tentativo fosse non più procrastinabile, nella consapevolezza che le diverse anime del lavoro avrebbero potuto comunque trasferire un valore aggiunto alla ricerca, rispondendo alle sensibilità di approccio e scomposizione analitica di ciascuno studioso.

Il presente volume – frutto di una ricerca durata oltre un anno e mezzo, che ha preso avvio nel maggio 2016 ed è giunta al termine nell'autunno 2017 –

conserva, dunque, un'intrinseca attualità che trascende i suoi stessi confini e ne valorizza la dimensione positivistica e contingente, soprattutto rispetto alla realtà territoriale regionale a cui guarda con maggiore attenzione.

Nel fare ciò lo studio si propone di corrispondere a due finalità principali: in primo luogo, intende offrire un quadro completo della situazione in ordine all'attuale assetto degli Enti intermedi, tanto a livello nazionale, quanto nel peculiare e complesso contesto regionale lombardo; in seconda battuta, persegue l'obiettivo di enucleare indicazioni di *policy* astrattamente rivolte ai *policy maker* ed agli attori istituzionali realmente in grado di incidere, in senso migliorativo, sul processo evolutivo descritto.

Le richiamate prospettive, peraltro, si affrancano da una dimensione meramente giuridico-istituzionale o strutturale, per abbracciare anche gli aspetti finanziaristici, di integrazione territoriale e di teoria generale del diritto pubblico, specie per quanto attiene alle varie declinazioni o manifestazioni della sovranità e dell'autonomia che pure trovano una corrispondenza nella organizzazione amministrativa degli Enti.

Su queste premesse, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale hanno raccolto la sfida di elaborare un compendio di approfondimenti e proposte aventi carattere fortemente multidisciplinare, sul presupposto che gli studi in tema di governo locale hanno storicamente connotato – e ancora informano in larga misura – la loro attività di ricerca e di supporto scientifico ai processi evolutivi ed operativi afferenti alle autonomie.

Il volume, come anticipato, coniuga al proprio interno aspetti giuridici, politologici, statistici, economici, finanziari e di analisi territoriale.

In primo luogo, si è inteso muovere da un'indagine storiografica e giuridica tesa a ripercorrere il cammino che ha condotto le Province dall'unità d'Italia sino alla disciplina accolta ai giorni nostri, offrendo ampio spazio anche all'attuazione delle Città metropolitane, che costituisce una delle novità più rilevanti della c.d. "Legge Delrio".

In seconda battuta, sono state analizzate le principali funzioni che vengono esercitate dagli attuali Enti intermedi a livello d'area vasta e le possibili declinazioni funzionali che potrebbero assumere le Aree vaste in Lombardia e altrove, anche alla luce dei provvedimenti normativi regionali d'attuazione della Legge n. 56/2014, nonché dei provvedimenti amministrativi all'uopo adottati.

In terza istanza, è stato predisposto un approfondimento teso a sondare gli aspetti legati alla finanza ed alla dotazione organica degli Enti intermedi, nella prospettiva delle possibili azioni sperimentabili in concreto onde garantire adeguata sostenibilità all'intero contesto organizzativo delle future Aree vaste lombarde. Tale indagine si è rivelata propedeutica alla successiva analisi di matrice territoriale concernente il rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori, con particolare riguardo al contesto regionale lombardo.

Sia nell'analisi finanziaristica che in quella territoriale hanno trovato spazio alcune considerazioni afferenti ai casi-studio costituiti dalla situazione territoriale della provincia di Pavia e della Città metropolitana di Milano, caratterizzata da una peculiare potenzialità attrattiva, unica nel panorama italiano delle autonomie.

Sono stati poi approfonditi taluni aspetti legati alle forme plausibili di *governance* ed ai profili istituzionali e funzionali che dovrebbero contraddistinguere gli Enti di Area vasta attuali e futuri, in un contesto territoriale complesso e multiforme quale si presenta quello lombardo, uno dei più eterogenei d'Italia. Tali studi hanno condotto ad una ipotesi di riconsiderazione dei livelli del governo locale in una prospettiva di interconnessione funzionale, informata alla valorizzazione delle peculiarità territoriali lombarde, viatico per un'estensione (anche in forma semplificata) ad altre realtà regionali; l'indagine ha condotto a considerazioni riguardanti, tra le altre, la possibile ulteriore "tecnicizzazione" degli organi dell'Area vasta, l'eventuale declinazione "a geometria variabile" delle funzioni di prossimità e il loro rapporto con quelle "di area vasta", la previsione di innovative forme di raccordo tecnico-funzionale tra Aree vaste e tra i soggetti funzionali che operano all'interno dell'Area vasta medesima, nonché valorizzando il tema delle Città medie e delle Zone omogenee, quali ulteriori possibili snodi del "nuovo" governo locale.

È emerso, inoltre, il tema del raccordo tra una possibile proposta di riordino territoriale e i processi di ridefinizione in atto in altre Amministrazioni o soggetti funzionali, nonché rispetto all'intero apparato di Enti pubblici che trovano una tradizionale collocazione nel contesto provinciale.

Il complesso dei ragionamenti che albergano nel presente scritto sono stati svolti considerando, come già sottolineato, sia un possibile esito positivo del referendum svoltosi lo scorso 4 dicembre sia emancipando la speculazione dalle prospettive dischiuse dai risultati referendari, in modo da garantire un'auspicabile utilità dell'opera, a prescindere dalle opzioni manifestate dai cittadini. Infatti, benché il lavoro risulti in larga misura incardinato sull'indagine delle evoluzioni in tema di autonomie strettamente connesse al referendum costituzionale, gli stessi approdi della ricerca la pongono in una posizione di immediato superamento della questione referendaria, in ragione di quanto rimasto "di concretamente spendibile" in termini di soluzioni approntabili per il sistema (non solo) regionale.

Muovendo da tali considerazioni, infine, il volume propone alcuni "rilanci", in una prospettiva spiccatamente propositiva, tesi a individuare possibili spunti volti ad implementare azioni e politiche di riordino dell'intero comparto degli Enti locali non solo lombardi, spingendosi sino alla considerazione delle più ampie linee evolutive che potrebbero segnare il futuro assetto del regionalismo italiano.

Il lavoro aspira, da ultimo, a raggiungere un ulteriore grado di completezza

grazie ad un solido apparato di allegati normativi (tra i quali anche uno schema normativo di indirizzo), statistici e cartografici, posti a supporto dell'intero impianto testuale.

In conclusione, si chiede ai gentili fruitori dell'opera di leggere i singoli contributi in essa proposti assecondando le richiamate precisazioni metodologiche e contenutistiche, cogliendone gli aspetti prospettici più significativi, nella consapevolezza che il taglio offerto al lavoro complessivo talora non propone un commento esaustivo alle norme richiamate – peraltro già ampiamente sperimentato nella letteratura giuspubblicistica ad opera di voci molto autorevoli – o una ricostruzione dogmatica pedissequa dei singoli istituti, per cogliere le linee evolutive e le tendenze di sistema evincibili dalla combinazione delle diverse discipline applicate alla ricerca.

GIUSEPPE CARLO RICCIARDI
ALESSANDRO VENTURI

Pavia-Milano, 31 gennaio 2018

Parte I

L'Area vasta in una prospettiva diacronica. Spunti prodromici al dibattito multidisciplinare

Capitolo 1

Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio [1]

di *Luca Drisaldi*

SOMMARIO: 1. Origine storica e sviluppo dell'Ente intermedio. – 2. L'assetto istituzionale mutuato dalla Costituzione. – 3. La transizione degli anni Sessanta/Settanta. – 4. La riforma delle autonomie intervenuta con la Legge 8 giugno 1990, n. 142. – 5. Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL). – 6. La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. – 7. La Legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "Legge Delrio".

1. *Origine storica e sviluppo dell'Ente intermedio*

Le radici storiche dell'attuale assetto istituzionale relativo all'Ente intermedio [2] rivelano molto del dibattito contingente circa cosa sia, o cosa dovrebbe essere, l'Area vasta. Infatti, nell'evoluzione assunta dai poteri locali nel nostro Paese sono rintracciabili corsi e ricorsi che lasciano trasparire in filigrana le ragioni più profonde del riordino territoriale cui devono oggi far fronte le Regioni italiane.

La comparsa delle Province nel contesto territoriale della penisola risale all'Editto Albertino del 27 novembre 1847, n. 659 [3]. Solo pochi mesi oltre – precisamente il 4 marzo 1848 – Comuni e Province trovano un riconoscimento costituzionale nell'art. 71 dello Statuto Albertino il quale, tuttavia, ne demanda alla legge l'integrale disciplina, negando qualsiasi principio di differenziazione

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata nel presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato concluso nell'autunno dell'anno 2016 e costituisce la rivisitazione in chiave integrativa di un seminario tenutosi nella primavera precedente nell'ambito del corso di Diritto regionale e degli Enti locali, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia.

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

[3] Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova 2006, pp. 47 ss. Si segnala, nel periodo di transizione, l'emanazione della Legge provvisoria del 7 ottobre 1848, elaborata con l'intento di adattare il precedente Editto allo Statuto.

ed autonomia statutaria nell'organizzazione amministrativa degli Enti locali [4].

Avvenuta ufficialmente il 17 marzo 1861 [5], l'unificazione del Paese viene condotta assumendo come principio cardine l'accentramento amministrativo di origine napoleonica; a tal proposito, si parla della cosiddetta «piemontesizzazione» [6], ovvero l'estensione a tutti i territori compresi nel nuovo Regno delle leggi vigenti nel precedente Regno di Sardegna. Con tale approdo, svanisce il progetto di conferire all'amministrazione del Regno un assetto istituzionale imperniato sul decentramento amministrativo [7], come era stato proposto da Minghetti, il quale aveva suggerito la previsione di aggregazioni consortili – che potremmo oggi definire "concentriche" – di Comuni in Province nonché delle Province tra loro, in sei macroregioni [8].

La Legge Comunale e Provinciale di riferimento per il Regno d'Italia è, dunque, un testo di matrice piemontese: si tratta della Legge 23 ottobre 1859, n. 3702, meglio conosciuta come "Legge Rattazzi", dal nome del firmatario Urbano Rattazzi [9], il quale nel 1862 andrà anche a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio. Tale normativa, ideata per il Regno sabaudo, viene applicata a tutti gli Stati annessi al Regno d'Italia e fisserà nei decenni a venire, ancorché superata da altre legislazioni, i lineamenti del governo locale italiano. L'Articolo 1 dispone che il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni [10]. In particolare, la Provincia è sia corpo morale (dotato di personalità giuridica), sia

---

[4] Naturalmente l'istituzione comunale, a differenza della Provincia, affonda le proprie radici nel Medioevo, in quella che è nota come età comunale. Pare significativo rammentare, peraltro, come essa abbia avuto origine nell'XI sec. proprio nell'Italia centrale e settentrionale.

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

[6] F. CAMMARANO-G. GUAZZALOCA-M.S. PIRETTI, *Storia contemporanea*, Mondadori-Le Monnier, Milano 2009, p. 46.

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

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

[9] Per una biografia del personaggio v. *http://storia.camera.it/presidenti/rattazzi-urbano*.

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

circoscrizione statale [11] ed è composta da un Consiglio provinciale, da una Deputazione provinciale e da un Governatore (Prefetto).

In questo momento storico, le Province iniziano a caratterizzarsi per la loro «fisionomia ibrida» [12], ovvero sono allo stesso tempo sia circoscrizioni governative decentrate, sia Enti autarchici territoriali. Nel corso del tempo, la dimensione provinciale si è, inoltre, prestata a divenire l'ambito territoriale prediletto da una serie di soggetti quali – ad esempio – le diocesi, le compagini partitiche e le camere di commercio, nonché le organizzazioni sindacali e numerose categorie portatrici di interessi, che hanno organizzato le proprie attività su scala provinciale, creando in tal modo forti connessioni con le collettività residenti [13]. In generale, i confini amministrativi che ripartiscono il territorio di uno Stato assumono certamente rilevanza per ciò che attiene alla definizione degli ambiti di erogazione di funzioni e servizi, ma si spingono anche oltre, rappresentando «la struttura profonda entro cui non solo prendono forma i fatti sociali ed economici ma si realizza la vita delle istituzioni e il senso di appartenenza civica, territoriale, nazionale dei cittadini» [14].

Nel 1865 Vittorio Emanuele II promulga la Legge 20 marzo 1865, n. 2248. Si può affermare che la finalità precipua di tale normativa è quella di addivenire all'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Tra i vari allegati alla Legge – altrimenti nota come "Legge Lanza", dal nome del suo promotore – l'allegato A, contiene la nuova Legge Comunale Provinciale italiana. Questo testo, anch'esso firmato da Rattazzi, si pone, senza stravolgimenti, in logica successione rispetto alla Legge 23 ottobre 1859, n. 3702. Si segnala, tuttavia, la singolare disposizione dell'art. 2 della richiamata Legge 20 marzo 1865, n. 2248 [15], nella quale, curiosamente, si ravvisano – benché in un contesto storico e teleologico assai distante – i germi delle esigenze di semplificazione dell'amministrazione e della riduzione delle spese che ancor'oggi connotano buona parte delle istanze di riordino imposte ai territori dallo Stato.

---

[11] Cfr. diffusamente V.G. PACIFICI, *La provincia nel Regno d'Italia*, Gruppo Editoriale Internazionale, Roma 1995.

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

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

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

[15] L'art. 2 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, stabilisce che: «*È data facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Province e dei Circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli Provinciali e dei Consigli Comunali specialmente interessati, nonché il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese*».

Alcune modifiche all'allegato A della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, le apporta la Legge 30 dicembre 1888, n. 5865, successivamente trasfusa nel Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale del 10 febbraio 1889, n. 5291. La novità più rilevante è rappresentata dall'istituzione della Giunta Provinciale Amministrativa (GPA), composta dal Prefetto-Presidente, da due Consiglieri di Prefettura e da quattro membri scelti dal Consiglio provinciale. I principali compiti attribuiti a tale organo sono i controlli, di merito e sostitutivi, in precedenza spettanti alla Deputazione provinciale. Tale normativa prevede che la Deputazione provinciale abbia un Presidente scelto dal Consiglio tra i propri componenti; quest'ultimo detiene le funzioni di capo della Deputazione provinciale che prima erano attribuite al Prefetto, mentre la Deputazione provinciale va, dunque, a configurarsi quale organo titolare di mere funzioni esecutive: sulla base di tale assetto, dunque, «la Provincia si svincolò dalla funzione di organo governativo e ricoprì definitivamente quella di ente autarchico territoriale, vigilato ma non amministrato dal Prefetto» [16].

I Testi Unici del 1898, del 1908 e del 1915 non introducono nell'ordinamento sostanziali mutamenti, se non taluni emendamenti di lieve entità concernenti, in particolar modo, le normative elettorali.

La transizione dall'epoca liberale al regime fascista [17] si materializza attraverso un sostanziale rispetto della legalità statutaria. Nel settore degli Enti locali il governo guidato da Benito Mussolini si limitò, nei primi anni, a riforme inorganiche, dal carattere eminentemente tecnico, che non hanno snaturato l'essenza del sistema sino ad allora vigente.

Con la Legge 27 dicembre 1928, n. 2962, tuttavia, viene varata una riforma dal sapore fortemente centralista e lesiva delle prerogative delle autarchie locali. Questo testo stabilisce che ogni Provincia è composta da un Preside, coadiuvato nelle proprie funzioni da un Vice Preside e da un organo collegiale definito Rettorato provinciale [18]. Le cariche di Preside, Vice Preside e di componente del Rettorato vengono nominate con Decreto Reale, su proposta del Ministero dell'Interno. La durata di queste cariche è pari a quattro anni, sono sempre rieleggibili ed esercitate a titolo gratuito [19]. I precedenti organi fondamentali della Provincia, vale a dire Presidente della Deputazione, Deputazione e Consiglio, scompaiono dall'ordinamento. Il Preside della Provincia esercita ora le funzioni una volta attribuite al Presidente della Deputazione e alla Deputazione [20]; il Ret-

[16] Così, v. F. SPALLA, *Il governo locale in Italia*, McGraw-Hill, Milano 2012, p. 209.

[17] Sul punto si vedano E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. FONTANA, *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973, pp. 145 ss.; A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965.

[18] Cfr. art. 1, Legge 27 dicembre 1928, n. 2962.

[19] Cfr. artt. 2 e 3, Legge 27 dicembre 1928, n. 2962.

[20] Cfr. art. 7, Legge 27 dicembre 1928, n. 2962.

torato, invece, esercita le funzioni che precedentemente erano attribuite al Consiglio provinciale [21]. Lo stesso anno, la Legge 21 dicembre 1928, n. 2123, peraltro, modifica la composizione dei membri della GPA; viene disposto un ampliamento dei componenti di estrazione burocratica e un avvicendamento di quelli elettivi (conseguente alla soppressione dei Consigli provinciali), con altri provenienti dal Partito Nazionale Fascista [22].

Il Testo Unico delle Leggi Comunali e Provinciali del 3 marzo 1934, n. 383, aggiunge un ulteriore, fondamentale, tassello al progetto di riforma fascista [23]. Esso ricomprende e sistematizza la legislazione in tema di Enti locali sino ad allora vigente, incluse tutte le normative di natura contabile e finanziaria precedentemente previste dal Testo Unico del 1931. Limitandosi ad un primigenio ragionamento di ordine generale, nell'ordinamento finanziario codificato nel 1931, di fondamentale rilevanza risultano essere i fondi d'integrazione [24], contemporaneamente abbinati ad un cospicuo calo dell'autonomia tributaria degli Enti locali [25]. Tra le più rilevanti novità introdotte nel Testo Unico del 1934 si registrano alcune modifiche al sistema dei controlli, che si fanno ancor più rigorosi, con l'ingerenza ricorrente e ferrea di Prefetti e GPA [26]; il disegno di riforma fascista, in sostanza, perviene alla realizzazione di un sistema in cui la differenza tra controllore e controllato si diluisce sempre più sino ad annullarsi, in quanto entrambe le parti facevano parte o erano state designate dal partito fascista.

Alla luce di quanto riportato, si può affermare che nel regime fascista la Provincia sopravvive in quanto riesce a garantire al Governo centrale un riferimento nell'azione delle amministrazioni periferiche dello Stato, grazie anche e soprattutto alle Prefetture che espletano capillarmente il loro ruolo di controllo sul territorio. In questo frangente storico, dunque, la duplice natura dell'Ente intermedio appare notevolmente attenuata, in quanto, a fronte della preponderante qualificazione come articolazione statale, emerge lampante una considerevole cessione dell'originaria "autonomia" locale a favore dello Stato centrale.

---

[21] Cfr. art. 8, Legge 27 dicembre 1928, n. 2962.

[22] Cfr. E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie*, Feltrinelli, Milano 1978.

[23] Cfr. G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 591 ss.

[24] Lo Stato centrale interveniva in modo discrezionale ad integrare le entrate degli Enti locali.

[25] Una corrente riformista di matrice spiccatamente centralistica postulava, invece, una totale eliminazione delle entrate di natura propria degli enti locali.

[26] La GPA vede nuovamente cambiare la composizione dei propri membri: il Partito Nazionale Fascista ha diritto a scegliere altri tre membri.

2. *L'assetto istituzionale mutuato dalla Costituzione*

La Costituzione della Repubblicana Italiana – frutto del lavoro congiunto di tutte le forze politiche del Paese [27] – per taluni aspetti ha fissato un cambio di passo netto rispetto al periodo precedente [28], diversamente da quanto avvenuto in numerosi altri ambiti dell'organizzazione statale in cui si può rinvenire una marcata continuità con il passato.

L'impostazione autonomista si ritrova, in particolare, nell'art. 114 Cost. [29], il quale prevede che la Repubblica si riparta in Regioni, Province e Comuni e nell'art. 5 Cost. [30], collocato tra i principi fondamentali, che sottolinea come le autonomie locali vengano riconosciute e promosse dalla Repubblica stessa [31]. Tale previsione costituzionale riferita, appunto, anche alle Province, le pone al riparo da eventuali interventi normativi ordinari che in futuro potrebbero accogliere orientamenti tesi alla loro soppressione. Tuttavia, l'art. 128 Cost. sancisce che le Province e i Comuni sono Enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica. In tal modo, viene esplicitato che l'ordinamento delle autonomie locali è rimesso alla potestà legislativa centrale. Un ulteriore elemento che pregiudica sul nascere le reali potenzialità autonomistiche degli Enti locali si può rintracciare guardando alla finanza locale, per larga parte derivata e riconducibile a trasferimenti statali; l'unico riferimento costituzionale circa l'autonomia finanziaria è relativo alle Regioni che, secondo l'art. 119 Cost., la esercitano nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge della Repubblica [32]. Alla luce di queste prime brevi considerazioni si evince che il quadro

---

[27] Cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze 1950.

[28] Uno degli obiettivi dei Costituenti era, infatti, quello di addivenire a una rottura netta rispetto al precedente periodo fascista e segnare in tal modo una chiara discontinuità con l'esperienza dei vent'anni di regime.

[29] L'art. 114 Cost. è stato sostituito dall'art. 1 della Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

[30] L'art. 5 Cost. prevede quanto segue: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

[31] Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*. *Saggi*, Cedam, Padova 1994.

[32] Il testo dell'art. 119 Cost., poi sostituito dall'art. 5 della Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in origine recitava: «*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica*».

emerso dal dettato costituzionale postula una «scelta sostanzialmente intermedia» [33], tra un'impostazione centralista, «che fin dall'unità aveva caratterizzato l'Italia» [34] e un'impostazione autonomista-federalista come è, ad esempio, quella statunitense.

È qui opportuno soffermarsi a esplicitare taluni elementi che caratterizzano l'ente Provincia e contribuiscono a chiarirne identità e funzioni all'interno dell'architettura dello Stato. Innanzitutto, terminato il secondo conflitto mondiale, viene reintrodotta l'elettività degli organi degli Enti locali; in tal guisa, anche il Presidente della Provincia diviene espressione di un Consiglio provinciale eletto democraticamente. Tale previsione andava a smarcare la Provincia dalla sovrapposizione che l'aveva assimilata, negli anni del fascismo, alla Prefettura; analogamente, anche il Presidente della Provincia acquista una propria fisionomia e una sua legittimazione democratica, differenziandosi così dal Prefetto quale funzionario governativo. Inoltre, le cariche governative in seno agli Enti locali, che precedentemente erano esercitate a titolo gratuito, divengono indennizzabili. Anche l'Unione delle Province Italiane (UPI), soppressa nel 1929 durante il fascismo, viene rifondata nel maggio del 1946 a Firenze. Nella sede dell'amministrazione provinciale della città toscana viene organizzato un convegno, nel quale sono rappresentate 73 Province, non tutte quindi erano presenti, «ma tutte le Province italiane avevano espresso la loro adesione» [35]. La rinascita dell'Unione delle Province Italiane al congresso di Firenze viene così approvata e perdura sino ai giorni nostri.

Un breve cenno merita anche la previsione in Costituzione delle Regioni, secondo una logica che muove in senso autonomista; tuttavia, le disposizioni contenute nel dettato costituzionale non hanno trovato immediata attuazione, ma hanno dovuto aspettare l'intervento legislativo ordinario degli anni successivi. Il quadro «così dipinto dai Padri costituenti dovette attendere oltre vent'anni prima di ottenere fattiva realizzazione» [36]; le Regioni a statuto ordinario vengono ufficialmente istituite solo nel 1970 [37], mentre, sono le Regioni a statu-

---

[33] T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino 2012, pp. 757 ss., in particolare pp. 758-759.

[34] F. FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'assemblea costituente ad oggi*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008, p. 2.

[35] O. GASPARI, *ANCI e UPI nel secondo dopoguerra. Continuità e mutamenti nella ricerca dell'affermazione dell'autonomia locale*, in P.L. BALLINI, *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli 2010, p. 167.

[36] L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, p. 4.

[37] Vedi la Legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante «*Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*».

to speciale «a tenere a battesimo il regionalismo italiano»[38], con la Sicilia a far da capofila nel 1946 tramite il Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2[39].

In generale, dunque, l'architettura prevista dal testo costituzionale, seppur con i riconoscimenti in senso autonomista appena accennati, risulta informata ad una visione sostanzialmente centralistica dello Stato, che si sostanzia in una ripartizione in più livelli di autonomia locale. L'ordine dei poteri si conforma a un'impostazione verticale, sottolineata anche dall'enunciato dell'art. 114 Cost., il quale gerarchicamente esplicita che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni[40]. In definitiva, si può affermare che «il Comune e la Provincia, pur nell'incontestabile nuovo rilievo istituzionale assunto, si configuravano a ben considerare come i livelli meno elevati di autonomia, le ultime articolazioni di sfere circoscritte di autodeterminazione, secondo un ordine derivato di poteri»[41].

3. *La transizione negli anni Sessanta/Settanta*

La nuova architettura istituzionale concepita dalla Costituzione repubblicana del 1948 inaugura una fase per gli Enti locali, che si contraddistingue per una certa discontinuità rispetto al passato; come anticipato nel paragrafo precedente, sembra significativo sottolineare come, per la prima volta, il principio di autonomia venga inserito tra i principi fondamentali del nuovo ordinamento costituzionale. Tuttavia, non si può affermare che le disposizioni di principio contenute nel dettato costituzionale trovino immediata e puntuale declinazione nella legislazione ordinaria.

Abbiamo visto che le Regioni ordinarie ottengono concreta realizzazione solamente nel 1970 e discorsi analoghi si possono enucleare anche per quanto concerne l'attribuzione di funzioni agli Enti locali che, sostanzialmente, continuano ad essere disciplinati dal Testo Unico del 1934, chirurgicamente emendato dagli aspetti più marcatamente antidemocratici e autoritaristici. Una serie di leggi procedono nel regolare alcuni aspetti legati al governo locale, come la legislazione elettorale; «l'unica novità significativa in questo periodo

---

[38] A. D'ATENA, *La specialità regionale, tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 2.

[39] Per un approfondimento sulla natura giuridica degli enti regionali si veda E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Giuffrè, Milano 2008, pp. 787 ss.

[40] L'ordine di enunciazione degli enti sancito dall'art. 114 Cost. verrà cambiato con la Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La nuova formulazione, al primo comma, afferma che: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

[41] Così E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 11.

deriva dal ripristino degli istituti democratici: l'elettività degli amministratori locali, il suffragio universale, il pluralismo dei partiti» [42]. In particolare, la Legge 9 giugno 1947, n. 530 [43], richiama in vigore talune disposizioni contenute nel Testo Unico del 1915 e abroga altre norme del Testo Unico del 1934, andando a regolare le attribuzioni e il funzionamento degli organi degli Enti locali. A raccogliere e sistematizzare le varie normative, interviene nel 1960 il Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali [44] e, nel 1967, il Testo Unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e passivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali [45]. Per quanto attiene agli aspetti legati alla finanza locale il riferimento è ancora una volta il già citato Testo Unico del 1931, che seguita a disciplinare tale settore, privilegiando i trasferimenti di risorse dal centro alla periferia, da parte dello Stato, in luogo della previsione di una finanza propria degli Enti locali.

Per circa due decenni, dunque, non si è mai verificato un reale intervento legislativo ordinario tale da imprimere un effettivo impulso ai principi autonomistici previsti dal testo costituzionale. La questione della riorganizzazione del comparto degli Enti locali, tuttavia, permane e nella seconda metà degli anni Sessanta – periodo caratterizzato da un marcato fervore sociale, politico ed economico – torna a dominare il dibattito giurisprudenziale; in particolare, si rivelerà prioritario il tema dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

Nel 1970 si svolgono le prime elezioni dei Consigli regionali che, successivamente, provvedono ad approvare gli statuti dell'Ente [46]. Tale ultimo strumento assurge a massima fonte dell'ordinamento regionale e custodisce «numerose disposizioni di principio, dirette ad affermare, in modo spesso enfatico, l'adozione di un modello di amministrazione regionale connotato dalla collaborazione con gli enti locali» [47], i quali sono chiamati a partecipare, tra l'atro, alle politiche di programmazione regionali [48].

Negli anni successivi il dibattito pubblico, accademico, giuridico e politico circa le possibili forme da imprimere all'assetto del governo locale – e in particolar modo all'ente Provincia – si fa sempre più intenso. Numerosi sono i pro-

---

[42] Testualmente v. F. MANGANARO-M. VIOTTI, *op. cit.*, p. 8.

[43] Cfr. ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, *Legge 9 giugno 1947, n. 530, contenente modifiche al T. U. 1934 della legge comunale e provinciale e successive modificazioni: istruzioni*, Roma, 1947.

[44] Cfr. D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

[45] Cfr. D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223.

[46] Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2009, pp. 381 ss.; per un'attualizzazione, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna 2002.

[47] G. VESPERINI, *Poteri locali e Regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *www.irpa.eu*, p. 13.

[48] L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1992, pp. 409 ss.

getti di iniziativa parlamentare che vengono presentati [49], alcuni prevedono una modifica dei tratti peculiari della Provincia, mentre altri, ancor più incisivi, postulano la totale soppressione dell'Ente intermedio, ritenuto di scarsa utilità e gravoso per la finanza pubblica [50]. In ogni caso, durante gli anni Ottanta, nonostante la fertilità di progetti di studio [51] e disegni di legge, non si addiviene a nessuna vera riforma in tema di ridefinizione degli assetti locali.

4. *La riforma delle autonomie intervenuta con la Legge 8 giugno 1990, n. 142*

Dopo un intervallo di oltre cinquanta anni dal Testo Unico del 1934, una vera riforma degli Enti locali si concretizza grazie alla Legge 8 giugno 1990, n. 142 [52], attuativa della riserva prevista dall'art. 128 della Costituzione [53]. Con questa legge si pone mano al riassetto del governo locale italiano, fornendo, finalmente, piena attuazione ai principi costituzionali rimasti latenti per decenni e adeguando così la legislazione ordinaria ai principi e alle direttive dell'Unione Europea.

Le autonomie locali e, dunque, le Province, addivengono ad interpretare il ruolo – sino ad allora mai pienamente raggiunto – di articolazioni dello Stato rappresentative del proprio territorio e della propria collettività locale, sia dal punto di vista istituzionale, sia dal punto di vista politico [54]. La Legge 8 giugno 1990, n. 142, «valorizzando l'autonomia di Comuni e Province, pone le basi per la differenziazione dei relativi regimi e la delegificazione di parti importanti dell'ordinamento locale» [55], traghettando l'ordinamento locale italiano – storicamente impostato ad una legislazione di tipo uniforme che disciplinava in modo dettagliato ogni materia – verso una nuova fase, caratterizzata da una legi-

---

[49] Vedi, ad es., Atti parl. Sen., VII Legislatura, doc. n. 320; Atti parl. Sen., VIII Legislatura, doc. n. 207; Atti parl. Cam., VIII Legislatura, doc. n. 423.

[50] Per una ricostruzione delle correnti di quel periodo, cfr. quanto esposto *infra*, cap. 2.

[51] In particolare, si veda la storica ricerca condotta, sotto la guida di U. POTOTSCHNIG, dal gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Pavia, AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977. Sul punto v., ancora, *infra*, cap. 2.

[52] Cfr., in argomento, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 1991; V. ITALIA-M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè, Milano 1990.

[53] L'art. 128 Cost., infatti, prevedeva quanto segue: «*Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*».

[54] Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999, pp. 553 ss.

[55] G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2010, p. 960.

slazione di principi che concede maggiori spazi di manovra agli Enti locali.

In particolare, l'art. 2 stabilisce alcuni principi cardine dell'ordinamento locale: viene ribadito che Comuni e Province sono Enti autonomi, detengono autonomia statutaria e finanziaria, sono titolari di funzioni proprie e di funzioni attribuite o delegate da Stato e Regioni, curano gli interessi e promuovono lo sviluppo delle Comunità di riferimento. L'autonomia normativa si realizza appieno attribuendo agli Enti locali il potere di emanare statuti propri, ai quali è imputato il compito di dettare le norme fondamentali in merito all'organizzazione dell'Ente, stabilendo i rapporti tra gli organi, le forme di partecipazione dei cittadini e delle minoranze, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici, la potestà regolamentare etc. È, inoltre, opportuno sottolineare che, alla luce di questa rinnovata autonomia, «vengono ridotti i controlli esterni sugli atti degli enti locali, fino alla loro totale eliminazione, avvenuta con la riforma costituzionale del 2001» [56].

In sostanza, la tradizionale uniformità che da sempre ha caratterizzato l'ordinamento degli Enti locali in Italia viene meno, anche se occorre notare che gli organi di governo rimangono gli stessi. Per la Provincia ritroviamo il Consiglio, che rappresenta l'assemblea elettiva, la Giunta, quale organo collegiale esecutivo e il Presidente della Provincia come organo monocratico. Per quanto concerne le funzioni, osserviamo che al Consiglio è attribuito un ruolo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, atteso che pertiene al Consiglio l'approvazione di statuti, regolamenti, piani, programmi e bilanci [57]; la Giunta mantiene, invece, una competenza residuale, ovvero compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati al Consiglio e che non rientrino nelle competenze del Sindaco o del Presidente della Provincia [58]; al Presidente della Provincia, infine, spetta il ruolo di rappresentante dell'Ente, dal momento che convoca e presiede sia il Consiglio che la Giunta, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e, da ultimo, offre esecuzione agli atti [59].

Principi autonomistici si rinvengono anche per ciò che attiene ai temi legati alla finanza e alla contabilità degli Enti locali, racchiusi all'interno del Capo XIV della Legge 8 giugno 1990, n. 142. In particolare, l'art. 54 riconosce alle Province autonomia finanziaria – fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite – e potestà impositiva autonoma. Grazie a tali previsioni, un sistema che vede integrarsi finanza trasferita e finanza autonoma si sostituisce alla precedente impostazione di pressoché totale dipendenza finanziaria degli Enti periferici dallo Stato centrale; un sistema, quest'ultimo, imperniato sull'erogazione di trasferimenti diretti agli Enti locali.

---

[56] F. MANGANARO-M. VIOTTI, *op. cit.*, p. 10.

[57] V. art. 32, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[58] V. art. 35, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[59] V. art. 36, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

Per quanto concerne l'elezione degli esecutivi delle Province, l'art. 34 prevede che il Presidente della Provincia venga scelto con un'unica votazione, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta del Consiglio, in un lasso di tempo non superiore ai sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti, o dalla vacanza, o dalle dimissioni degli stessi. La previsione dell'elezione del Presidente della Provincia e della Giunta a scrutinio palese abroga il precedente metodo d'elezione a scrutinio segreto previsto dall'art. 5 del D.P.R. n. 570/1960, «così da permettere a ciascun Consigliere di esternare il proprio convincimento, al riparo da possibili costrizioni, provenienti dal partito o gruppo di appartenenza» [60].

Occorre, infine, fare riferimento al Capo V, della Legge 8 giugno 1990, n. 142, per quanto riguarda le funzioni e i compiti attribuiti alla Provincia. In generale, alla Provincia viene riconosciuto un ruolo di programmazione e gestione delle funzioni amministrative relative ad una serie di settori, quali, ad esempio, la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente, la valorizzazione dei beni culturali, la viabilità e i trasporti, la protezione della flora, della fauna dei parchi e delle riserve naturali, la caccia e la pesca, lo smaltimento dei rifiuti, nonché eventuali compiti connessi all'igiene e all'istruzione secondaria attribuiti dalla legislazione regionale e statale [61]. Occorre, tuttavia, osservare che, oltre all'individuazione degli ambiti di competenza provinciale, la legge determina alcuni settori di materie, ma non specifica nessun tipo di funzioni ad essa attribuite.

Infine, passando in rassegna la Legge 8 giugno 1990, n. 142, si nota come per la prima volta una legge ordinaria parli espressamente di Aree metropolitane e di Città metropolitane [62]. Tali Enti, tuttavia, per molti anni non hanno trovato una loro declinazione attuativa concreta. Per quanto concerne le Aree metropolitane si rileva che il Governo non ha usufruito della delega legislativa assegnatagli al fine della costituzione di tali organismi [63]. Per ciò che riguarda l'istituzione delle Città metropolitane, occorre notare che loro costituzione si è lungamente procrastinata nel tempo, non realizzandosi neppure dopo la riforma del Titolo V del 2001, che ha fornito la copertura costituzionale a tali Enti. Come rilevato nel seguente capitolo [64], tuttavia, l'istituzione delle Città metropolitane si realizza con l'introduzione nell'ordinamento della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*».

---

[60] C. SCHILARDI, *Gli organi elettivi dei Comuni e delle Province*, in *Pubblicazione della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno (SSAI)*, Roma, 2001, *http://ssai.interno.it*, p. 31.

[61] V. art. 14, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[62] V. artt. 17-21, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[63] V. art. 21, Legge 8 giugno 1990, n. 142.

[64] V. *infra*, § 7, in questo stesso capitolo.

A completamento del quadro sin qui fornito, è opportuno sottolineare che la nuova fisionomia istituzionale assunta della Provincia trae ulteriore sviluppo grazie alla Legge 25 marzo 1993, n. 81 [65], la quale prevede l'elezione diretta del Presidente della Provincia (oltre che dei Sindaci). Tale previsione accentua e rinsalda il legame tra la comunità territoriale di riferimento e la classe politica dell'ente Provincia, avvicinando l'amministrazione ai cittadini e contribuendo, altresì, ad instaurare un modo nuovo di intendere la rappresentanza politica, in precedenza sostanzialmente monopolizzata dalle scelte interne al sistema partitico [66].

5. *Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)*

Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265, introduce nell'ordinamento italiano il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali [67]. Il nuovo Testo Unico pone ordine al settore degli Enti locali pur rimanendo nell'ambito dell'impianto di riferimento rappresentato dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142, così come modificata ed integrata dai successivi interventi legislativi. Tuttavia, il Testo Unico non si limita meramente a raccogliere le leggi precedenti, bensì interviene apportando una novazione dei testi legislativi ivi raccolti. Nel compiere tale operazione considera, innanzitutto, le sentenze della Corte costituzionale emanate nel corso degli anni in riferimento alle norme oggetto di sistematizzazione e, in secondo luogo, incorpora anche gli «orientamenti giurisprudenziali – sia ordinari che amministrativi – riferiti ad aspetti particolarmente problematici emersi in sede di applicazione della normativa, purché siano indiscutibilmente entrati nella prassi amministrativa» [68].

Il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, racchiude al proprio interno duecentosettantacinque articoli ed è ripartito in quattro parti. La parte I riguarda l'ordinamento istituzionale; la parte II è dedicata all'ordinamento finanziario e contabile; la parte III disciplina le associazioni degli Enti locali; la parte IV concerne le disposizioni transitorie e le abrogazioni. Senza entrare nei dettagli, preme tuttavia tracciare il quadro di massima nel quale si inserisce la Provincia.

---

[65] Su cui cfr. P. BARRERA, *La nuova legge elettorale per i comuni e le province. La sfida della democrazia locale*, Edizioni delle autonomie, Roma 1993.

[66] Tali aspetti sono sottolineati, in particolare, da G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in *http://www.upinet.it*, 2012, p. 16.

[67] Su cui v., in prima battuta, *ex multis* R. CARPINO, *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2016; R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.

[68] C. SCHILARDI, *op. cit.*, p. 83.

L'art. 3, al terzo comma, definisce la Provincia come l'Ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo. Il quarto comma del medesimo articolo prevede che la Provincia sia dotata di autonomia statutaria (statuto), normativa (regolamenti), organizzativa ed amministrativa (struttura organizzativa propria), nonché finanziaria e impositiva (finanza e tributi propri). Sempre l'art. 3, al quinto comma attribuisce alla Provincia funzioni proprie e funzioni conferite o delegate da Stato e Regioni, secondo il principio di sussidiarietà [69].

Lo statuto della Provincia, assurge a strumento fondamentale mediante il quale si esplica l'autonomia dell'Ente stesso [70]. L'art. 6 riconosce espressamente alle Province (oltre che ai Comuni) la potestà nell'adottare tale documento; la previsione statutaria, del resto, trova fondamento in Costituzione e, allo stesso tempo, contribuisce a declinare i principi autonomistici degli Enti locali previsti nella Carta costituzionale stessa [71]. Nello specifico, secondo il comma 2 dell'art. 6, lo statuto deve stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente, le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia per le minoranze e di partecipazione dei cittadini, nonché i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'Ente, anche in giudizio. Inoltre, lo statuto fissa i criteri generali in materia di organizzazione dell'Ente, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone. Lo statuto, infine, secondo il comma 5, dell'art. 6, è approvato con delibera del Consiglio provinciale in seduta pubblica con voto palese, è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione, affisso all'albo pretorio dell'Ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'Interno al fine di essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'Ente.

Le funzioni di competenza provinciale vengono specificate dall'art. 19 del TUEL che, sostanzialmente, ricalca le funzioni già previste dalla Legge n. 142/1990 [72]. I principali settori in cui si esplica l'azione provinciale sono, dunque, quello della programmazione territoriale e di sviluppo, il settore ambientale, culturale, della viabilità e trasporti, della caccia e pesca, dell'istruzione secondaria di secondo grado, della raccolta ed elaborazione dei dati, nonché dell'assistenza tecnico amministrativa agli Enti locali. Inoltre, alle Province sono

---

[69] Il principio di sussidiarietà che qui viene in luce si riferisce alla c.d. dimensione "verticale".

[70] V. ITALIA, *Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, n. 6/2006, pp. 695 ss.

[71] Cfr. l'art. 114, comma 2, Cost., il quale stabilisce che «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione*».

[72] V. *supra*, nel presente capitolo, il § 4.

riconosciuti compiti di promozione e coordinamento delle attività, nonché la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale, nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo.

Alla Provincia spettano poi competenze in tema di programmazione e coordinamento, così come delineato dall'art. 20 del TUEL. La Provincia, in definitiva, si configura come una sorta di collettore delle istanze comunali e, al tempo stesso, assicura il coordinamento tra l'attività comunale e quella di livello regionale. In particolare, alla Provincia viene affidato un fondamentale ruolo di programmazione territoriale; in base al comma 2 dell'art. 20, compete ad essa la predisposizione e l'adozione del Piano territoriale di coordinamento [73]. Tale strumento urbanistico, «sovraordinato agli strumenti urbanistici comunali» [74], assume il compito di determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio, con particolare riguardo alla vocazione ed alle caratteristiche di ogni sua parte. Inoltre, spetta alla Provincia verificare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali rispetto agli indirizzi del Piano territoriale di coordinamento [75]. La pianificazione di area vasta concerne sia la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, sia quanto attiene alle linee d'intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale e, in genere, per il consolidamento del suolo e la regimentazione delle acque, nonché le aree nelle quali è opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Gli Enti locali, comprese le Province, godono del potere regolamentare. Il Testo Unico, all'art. 7, sancisce che le Province (così come i Comuni), nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, adottano regolamenti nelle materie di propria competenza e, in particolare, per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni. Secondo l'art. 42, comma 2, lett. a), del TUEL, l'approvazione dei regolamenti compete al Consiglio provinciale, con l'eccezione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la cui adozione è di competenza della Giunta provinciale, nel rispetto dei criteri generali fissati dal Consiglio, così come disposto dal comma 3, art. 48, dello stesso Testo Unico.

In definitiva, il Testo Unico pone ordine all'assetto degli Enti locali del nostro Paese, rimanendo confinato, come ovvio, nell'ambito della legislazione ordinaria. L'esigenza di un intervento legislativo di rango costituzionale in grado di conferire nuova forma all'assetto territoriale dello Stato va però intensificandosi nel dibattito dottrinale, giurisprudenziale e anche politico. Tale necessità si

---

[73] Cfr. P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 61 ss.

[74] F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova 2012, p. 64.

[75] V. quanto diffusamente esposto sul tema da CERULLI IRELLI-R. CAMELI, *L'autonomia delle Province nel nuovo quadro istituzionale*, in *www.upinet.it*, 2004, *passim*.

concretizza nel 2001, con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ai cui contenuti si accenna nel paragrafo seguente.

6. *La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*

Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, viene modificato il Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, giungendo così ad una "costituzionalizzazione" dell'opera di decentramento e semplificazione amministrativa realizzatasi nel corso degli anni Novanta mediante la legislazione ordinaria, sotto la spinta dell'allora Ministro della Funzione pubblica Franco Bassanini [76]. In quel periodo, peraltro, non solo in Italia ma anche in molti altri Stati europei si attuano riforme tese a imprimere maggiore autonomia agli ordinamenti locali, con il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia [77].

Passiamo ora ad analizzare, seppur brevemente, i principali elementi di novità riguardanti l'ente Provincia, introdotti in Costituzione dall'articolato della Legge cost. n. 3/2001.

L'art. 1 della Legge in esame modifica l'art. 114 Cost. Il precedente ordine in cui venivano presentati gli Enti territoriali viene invertito dal novellato articolo, che oggi recita: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». L'ordine di presentazione procede dal basso verso l'alto, come a «rimarcare una esplicita volontà di rifondare, ab imis, e ad iniziare dalle istituzioni più vicine ai cittadini, l'intero ordinamento della Repubblica» [78]. Viene così in evidenza il ruolo riconosciuto agli Enti locali, Comuni *in primis* ma anche Province e Città metropolitane, quali Enti vicini ai cittadini, chiamati a soddisfare i loro interessi, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Principio, quest'ultimo, introdotto esplicitamente all'art. 118 Cost., recependo gli indirizzi europei [79] contenuti nel Trattato di Maastricht [80]. Il secondo comma sancisce, inoltre, che Comuni, Province, Città

---

[76] Vedi le cosiddette "Leggi Bassanini". In particolare, cfr. la Legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*» e la Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis), recante «*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*».

[77] Cfr. F. COVINO, *Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione europea*, in *Federalismi.it,* n. 16/2005.

[78] P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia: dal 1848 ad oggi*, Carocci, Roma 2010, p. 173.

[79] Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2010, pp. 105 ss.

[80] Trattato sull'Unione europea, in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C 326/13, c.d. Trattato di Maastricht. In particolare, per quanto concerne il principio di sussidiarietà, si veda l'art. 5. Per un approfondimento sulle origini e sul contenuto del Trattato di Maastricht si veda: N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione europea*, vol. I, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 85 ss.

metropolitane e Regioni costituiscono Enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Il principio dell'autonomia statutaria acquisisce, dunque, una nuova rilevanza costituzionale per tutti gli Enti locali. Tale principio era, infatti, già previsto a livello costituzionale dall'art. 123 Cost. per quanto riguarda le Regioni, ma per i Comuni, le Province e gli altri Enti locali, l'autonomia statutaria era sancita soltanto a livello di legislazione ordinaria [81].

L'art. 3 concerne l'art. 117 della Costituzione; in particolare, il sesto comma prevede che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva un'eventuale delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane godono della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. È la Costituzione stessa, dunque, che fissa le basi dell'autonomia degli Enti locali; tuttavia, spetta, successivamente, alla legge ordinaria determinare le competenze e le modalità di esercizio di tale autonomia. L'autonomia normativa degli Enti locali si svolge interamente con atti subordinati alla legge, a quella statale, come a quella regionale; entrambe, nondimeno, devono rispettare l'autonomia regolamentare degli Enti locali così come riconosciuta dal dettato costituzionale. La Corte costituzionale chiarisce il punto, affermando che il legislatore regionale, nell'ambito della propria competenza per materia, può decidere o meno di decentrare le proprie funzioni amministrative agli Enti locali; la legge regionale non può, tuttavia, limitare la potestà regolamentare delle Province (e dei Comuni), in merito all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite [82].

L'art. 4 innova l'enunciato dell'art. 118 della Costituzione in tema di funzioni amministrative, che ora vengono di norma attribuite ai Comuni, salvo conferirle a Province, Regioni o Stato, qualora necessitino di un esercizio unitario meglio perseguibile da Enti sovraordinati secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il secondo comma dell'art. 118 Cost. si concentra sulle funzioni proprie degli Enti locali. Tali funzioni non possono essere erose dall'azione legislativa di nessun altro Ente, né regionale, né statale e si configurano come «il nucleo identificativo indefettibile degli enti stessi come enti di governo della propria collettività» [83], andando così a realizzare pienamente l'autonomia dell'Ente locale. Il quarto comma sancisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà [84].

---

[81] V. l'art. 6, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

[82] V. Corte cost. n. 246/2006.

[83] V. CERULLI IRELLI-R. CAMELI, *op. cit*.

[84] La sussidiarietà che qui viene in luce è la c.d. sussidiarietà orizzontale.

L'art. 5 della Legge cost. n. 3/2001 innova l'art. 119 della Costituzione, introducendo l'autonomia finanziaria in capo a Regioni ed Enti locali; tale previsione risulta assai innovativa se rapportata al contesto italiano, «tradizionalmente fondato su una tipologia di Stato fortemente centralizzato» [85]. In particolare, il primo comma sancisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, mentre il secondo comma aggiunge che questi Enti possono contare su risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. L'articolo si chiude con il sesto comma, il quale prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dispongono altresì di un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Tali Enti possono poi ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento; inoltre, viene esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti. Tale ultima disposizione ha conferito rilevanza costituzionale al principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente [86], c.d. "*golden rule*", per gli Enti locali. Questi ultimi, dunque, possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente al fine di finanziare investimenti e non possono, invece, ricorrervi per far fronte a spese correnti.

Per quanto riguarda l'art. 7 della Legge Costituzionale n. 3/2001, la disposizione in parola aggiunge all'art. 123 della Costituzione il seguente comma: «*In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*».

L'art. 9, al primo comma, va ad integrare quanto disposto dall'art. 132 Cost., in tema di modifica territoriale di Province (e Comuni) che intendano staccarsi da una Regione per aggregarsi ad un altro Ente regionale. Posto che si può addivenire ad un mutamento dei confini per mezzo di legge ordinaria, l'art. 9 in esame va ad aggiungere che è necessario ottenere la preliminare approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate (delle Province o dei Comuni). È opportuno evidenziare come il coinvolgimento delle popolazioni interessate si presenti «quale carattere fondamentale dell'intero procedimento» [87] di modifica territoriale. Il secondo comma dell'art. 9, da ultimo, abroga gli articoli numero 115, 124, 125 primo comma, 128, 129 e 130 della Costituzione. Conseguentemente alla maggiore autonomia acquisita dagli Enti territoriali, è interes-

---

[85] E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2007, p. 3.

[86] V., ad es., M. BARBERO, *Golden rule, non è tutto oro quel che luccica*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, pp. 675 ss.

[87] D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali ex art. 132, 2° comma Cost. Tra popolazioni interessate, quesiti referendari unitari e fonte competente*, in *www.diritto.it*, 18 settembre 2008.

sante notare la quasi totale scomparsa dei controlli statali sugli Enti stessi. Abbiamo così molto concisamente delineato le principali novità introdotte dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In conclusione, giova rammentare in questa sede anche la Legge 5 giugno 2003, n. 131 [88], nota come Legge "La Loggia", dal nome del Ministro proponente, che reca norme per adeguare l'ordinamento repubblicano a quanto previsto dalla Legge Costituzionale del 2001, nonché il notevole apporto nel dipanare complesse questioni interpretative nell'applicazione del nuovo Titolo V fornito negli anni successivi dalla giurisprudenza costituzionale [89]; tantomeno, può omettersi di considerare la rilevante attività consultiva esercitata dalle Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento che, soprattutto inizialmente, «si sono trovate ad operare senza l'ausilio di una giurisprudenza costituzionale che offrisse spunti interpretativi per la soluzione dei nodi della riforma, e per qualche verso in taluni casi hanno anticipato interpretazioni poi confermate e sviluppate dalla Corte costituzionale» [90]. Gli elementi poc'anzi citati, pur fondamentali, non possono essere trattati come meriterebbero nella presente sede per ragioni di spazio benché abbiano giocato un ruolo determinante nella concreta applicazione delle disposizioni mutuate nel Titolo V, tra le quali, per quanto qui interessa, occorre considerare anche quelle relative agli Enti intermedi.

Del resto, il dibattito circa la possibile ridefinizione dello statuto normativo delle Province si snoda, sino alla riforma del 2014, tra tentativi caratterizzati da fortune alterne. Rimandando ad altra sede della ricerca l'illustrazione di tale percorso [91], giova soffermarsi, in conclusione della ricognizione sommaria che si propone, sui tratti caratterizzanti della disciplina relativa a Province e Città metropolitane introdotta con la cosiddetta "Legge Delrio".

7. *La Legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "Legge Delrio"*

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», ridisegna in maniera or-

---

[88] Per una ricognizione della normativa costituzionale, comprensiva della legge citata in narrativa, cfr. E. BETTINELLI (a cura di), *Testi normativi fondamentali de l'Ordinamento repubblicano*, Ibis, Como-Pavia 2014.

[89] Sul punto è rinvenibile una letteratura sconfinata. Si può individuare nella sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, uno dei primi contributi realmente significativi, successivamente stratificatisi, da parte della Corte costituzionale.

[90] CAMERA DEI DEPUTATI, *Titolo V e giurisprudenza costituzionale*, in *http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap05_sch02.htm*.

[91] V., *infra*, cap. 4.

ganica l'assetto degli Enti locali italiani [92], inserendosi nella scia di numerosi altri interventi legislativi aventi a comune denominatore l'obiettivo di addivenire a un contenimento della spesa pubblica e dei costi della politica – tema, quest'ultimo, particolarmente sensibile anche all'opinione pubblica – in una fase storica caratterizzata da una marcata crisi economica nazionale e internazionale.

In tale processo di riorganizzazione del governo locale, il legislatore agisce nella consapevolezza che la non ben definita ripartizione e titolarità di funzioni tra gli Enti locali, ad esempio nel settore urbanistico, è un fattore che influisce in maniera negativa sull'efficienza amministrativa dei territori e conseguentemente sul loro grado di sviluppo [93]. Alla luce di queste considerazioni, la Legge Delrio dà vita ad un sistema nel quale, innanzitutto, le Province perdono la diretta rappresentatività delle cariche politiche in favore di elezioni di secondo livello e, allo stesso tempo, vedono modificarsi «in senso riduttivo le funzioni fondamentali» [94] loro attribuite. In secondo luogo viene finalmente offerta effettività alle Città metropolitane, le quali, espressamente elencate nominativamente, sostituiscono le precedenti correlative Province, ricalcandone i confini territoriali. Un terzo punto cardine riguarda poi i processi associazionistici tra Comuni, che si possono esplicitare mediante gestioni associate di funzioni attraverso Unioni di Comuni, ovvero attraverso convenzioni, per cedere il passo all'istituto della fusione di Comuni nel caso di aggregazioni strutturali tra Enti, mediante la predisposizione di una disciplina integrativa del già menzionato Testo Unico degli Enti Locali.

La Provincia viene definita dall'art. 1, comma 3, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, come «*ente territoriale di area vasta*». La disciplina specifica di tale Ente trova riscontro nei commi da 51 a 100; invece, alle Province con territorio interamente montano e confinanti con i Paesi stranieri, sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97. In particolare, il comma 51 specifica che, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, le Province sono disciplinate dalla legge stessa. Tuttavia, al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'Ente, trovano applicazione per le Province, quali Enti di area vasta, le disposizioni del TUEL non incompatibili con la Legge n. 56/2014 per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto [95].

---

[92] Per un commento complessivo alla Legge n. 56/2014, cfr., ad es., F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

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

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

[95] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiari-*

Il termine "area vasta" evoca una dimensione sovracomunale e, contemporaneamente, è legato alle funzioni che a tale livello di governo vengono assegnate. Il livello intermedio di area vasta, infatti, si configura quale ambito territoriale ottimale per lo svolgimento di determinate funzioni che necessitano di una dimensione sufficientemente estesa per il loro «esercizio unitario» [96]. Inoltre, la dimensione di area vasta può consentire il raggiungimento di economie di scala nell'erogazione di alcuni servizi (ad esempio, il servizio idrico integrato) che, altrimenti, non potrebbero essere parimenti garantiti dai singoli Enti comunali, nemmeno qualora agissero in forma associata tra loro [97]; nondimeno, sarebbe inopportuno allocare tali funzioni in capo alle Regioni, che governano dimensioni territoriali eccessivamente estese e sono già sufficientemente oberate dallo svolgimento dei compiti di loro pertinenza.

Ai sensi della Legge n. 56/2014, gli organi delle Province [98] sono esclusivamente tre: il Presidente, il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci. La Giunta provinciale – e con essa le cariche assessorili – vengono abolite.

Il Presidente è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia [99] e dura in carica quattro anni [100]. Viene specificato che sono eleggibili a Presidente della Provincia i Sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni [101]; l'elezione avviene sulla base della presentazione di candidature, sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto [102]. Ciascun elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato [103], mentre la ponderazione avviene sulla base di fasce demografiche dei Comuni d'appartenenza [104]. Il Presidente della Provincia rappresenta l'Ente, convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'Assemblea dei Sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto [105]. Può

---

menti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi, 23 ottobre 2014, in *http://www.affariregionali.it*.

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

[97] Sulle economie di scala relative alle varie forme di associazionismo tra enti locali, cfr. A. FRASCHINI-F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in *Working paper n. 71*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Università del Piemonte Orientale, 2006.

[98] V. art. 1, comma 54, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[99] V. art. 1, comma 58, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[100] V. art. 1, comma 59, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[101] V. art. 1, comma 60, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[102] V. art. 1, comma 61, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[103] V. art. 1, comma 63, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[104] V. art. 1, commi 33 e 34, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[105] V. art. 1, comma 55, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

nominare un Vicepresidente, scelto tra i Consiglieri provinciali e può, altresì, assegnare deleghe ai Consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto [106]. La carica di Presidente è esercitata a titolo gratuito [107].

Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di Consiglieri variabile in base alla popolazione di ciascuna Provincia [108]. Il Consiglio dura in carica due anni [109] ed è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Provincia; sono eleggibili a Consigliere provinciale i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica [110]. Inoltre, la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da Consigliere provinciale [111]. Così come per l'elezione del Presidente della Provincia, il voto è ponderato in base alla fascia demografica nel quale è collocato il Comune di appartenenza [112]. Il voto non è però attribuito alle liste [113], bensì ai singoli candidati; viene stilata un'unica graduatoria e sono proclamati eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, secondo la ponderazione sopracitata. La carica di Consigliere provinciale, conformemente a quanto si è accennato per il Presidente, è esercitata a titolo gratuito [114]. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'Assemblea lo statuto, approva i regolamenti, i piani e i programmi, approva o adotta ogni atto ad esso sottoposto dal Presidente della Provincia, esercita le altre funzioni attribuitegli dallo statuto. Su proposta del Presidente della Provincia il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'Assemblea dei sindaci. A seguito del parere espresso dall'Assemblea dei sindaci il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'Ente [115].

L'Assemblea dei sindaci è un organo di nuova istituzione, costituito da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia [116]. Ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. L'Assemblea esprime un parere obbligatorio, ma non vincolante, sugli schemi di bilancio adottati dal Consiglio su proposta del Presidente. A seguito del parere, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci [117]. L'Assemblea dei Sindaci adotta o respinge

[106] V. art. 1, comma 66, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[107] V. art. 1, comma 84, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[108] V. art. 1, comma 67, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[109] V. art. 1, comma 68, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[110] V. art. 1, comma 69, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[111] V. art. 1, comma 69, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[112] V. art. 1, commi 75 e 76, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[113] V. art. 1, comma 74, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[114] V. art. 1, comma 84, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[115] V. art. 1, comma 55, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[116] V. art. 1, comma 56, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.
[117] V. art. 1, comma 55, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

lo statuto proposto dal Consiglio e le sue successive modificazioni [118]. I componenti dell'Assemblea dei Sindaci esercitano le loro cariche a titolo gratuito [119].

Alla luce dei lineamenti tracciati, possiamo affermare che Province di seconda generazione, in un certo senso, non sono da considerarsi altra cosa rispetto ai Comuni, i quali ne impersonano, attraverso elezioni di secondo grado, gli organi stessi.

In conclusione, preme sottolineare tre elementi di novità assai rilevanti che emergono dalla c.d. Legge Delrio e che meritano, in altre sedi, opportuni approfondimenti e riflessioni: l'abolizione del criterio di elezione diretta degli organi sopra enunciati [120], la gratuità degli incarichi prevista per i membri di tali organi [121] e l'abolizione della Giunta provinciale [122]. In merito a quest'ultimo punto, pare opportuno evidenziare che, da un lato, la Legge 7 aprile 2014, n. 56, ha eliminato la Giunta provinciale, tuttavia, dall'altro, non ha esplicitato quale organo sia incaricato di svolgere le funzioni in precedenza ad essa assegnate: l'ipotesi più accreditata in dottrina è che sia il Presidente a fare proprie le competenze della vecchia Giunta, assumendo appieno le funzioni di organo esecutivo, ovvero assegnando delle deleghe a singoli Consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità e secondo le modalità e i limiti previsti dallo statuto [123].

---

[118] V. art. 1, comma 55, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[119] V. art. 1, comma 84, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[120] Sul tema si veda la posizione critica espressa da G.C. DE MARTIN (primo firmatario) e da altri insigni studiosi, contenuta nell'appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, denominato «*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*» e datato 11 ottobre 2013. Parimenti, per una posizione di apertura e riconoscimento della legittimità delle elezioni di secondo grado per gli Enti locali cfr. autorevolmente, *ex multis*, P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid-Rassegna* n. 19/2013; per un'analisi critica, in chiave anche politologica, della Legge n. 56/2014, v. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, pp. 285 ss. Il tema concernente l'effettiva compatibilità di tale nuovo assetto degli Enti intermedi, qualificati come di secondo grado, con la disciplina mutuata dal Titolo V della Costituzione risulta oggi superato alla luce della rilevantissima sentenza della Corte cost. n. 50/2015, benché molte delle motivazioni ivi indicate non paiano superare *in toto* alcune delle eccezioni mosse dalla dottrina e dagli operatori del diritto, come emerso, ad es., dai contributi di A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 393 ss.

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

[122] L. SPADONE, *L. 56/2014: il presidente della provincia tra la soppressa giunta e il nuovo consiglio. Prime brevi linee operative*, in *www.diritto.it*, 13 novembre 2014.

[123] V. art. 1, comma 66, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Passando alla rassegna dei compiti amministrativi dell'Ente, nell'analizzare le funzioni attribuite alla Provincia secondo quanto previsto dai vari commi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, è sempre necessario tenere presente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che informano la generale applicazione della legge essendo peraltro richiamati in apertura della medesima.

Nello specifico, si evince la permanenza della distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali. Le prime sono elencate nei commi 85 e 86, i quali contemplano le seguenti funzioni fondamentali "di area vasta":

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica;
f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

A tale previsione occorre aggiungere, inoltre, le seguenti funzioni, anch'esse espressamente citate nella legge:

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

Per quanto riguarda la seconda tipologia di funzioni, cioè quelle non fondamentali, il comma 89 prevede che vengano ripartite dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché per conseguire le seguenti finalità: a) individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli Enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più Enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Da una parte registriamo, dunque, talune funzioni fondamentali che perman-

gono in capo alle nuove Province, dall'altra troviamo una serie di funzioni non fondamentali che devono essere riallocate presso altri livelli di governo. È da notare che questo processo di riallocazione non presuppone necessariamente l'attribuzione finale delle funzioni ad Enti diversi dalle Province: è, infatti, possibile giungere alla conclusione che talune funzioni possano essere ancora confermate in capo all'Ente intermedio.

Infine, va segnalato che in data 26 settembre 2014 è stato firmato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri [124] – così come previsto dal comma 92 della Legge n. 56/2014 – contenente i criteri per il trasferimento agli Enti subentranti dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite. Le singole Regioni, come si vedrà nel corso del lavoro [125], hanno avuto modo di declinare in modo assai differenziato la fase attuativa delle disposizioni previste dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56. Fra esse, anche Regione Lombardia si è dotata di una normativa d'attuazione, peraltro contenente soluzioni talora innovative [126].

Molte sono le prospettive in concreto dispiegate dalla presente fase congiunturale, non ultima quella aperta dalla consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 e dai suoi esiti [127], specie con riferimento alla disposizione di cui all'art. 40, comma 4, del Disegno di legge costituzionale, tesa a disciplinare «*gli enti di area vasta*», che sarà ampiamente analizzata nel corso del volume [128]. Ciò che si auspica è che le attuali evoluzioni legislative, una volta sedimentatesi e pervenute alla dimensione applicativa, possano in ogni caso garantire la permanenza nel nostro ordinamento di Enti in grado di governare efficacemente i territori di area vasta, coerentemente con gli svolgimenti che, come si è visto sinora, nel corso dei decenni passati ne hanno in varia misura influenzato e modificato la vocazione istituzionale.

---

[124] *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 263, 12 novembre 2014.

[125] Cfr., *infra*, capp. IV e VI.

[126] Cfr., nello specifico, *infra*, cap. 4.

[127] Su cui v., *infra*, cap. 14.

[128] V. *infra*, capp. 3, 11, 12 e 13.

Capitolo 2

Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro [1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi*

SOMMARIO: 1. Premessa: *sliding doors* tra leggende e Città metropolitane. – 2. Il passaggio da un dibattito dottrinale astratto ad una riflessione giuridica sul "reale". – 3. Dalla Legge n. 142/1990 alla costituzionalizzazione del livello di governo metropolitano. Innovazioni sulla carta e persistente inattuazione. – 4. Attuazione e vocazione istituzionale della Città metropolitana nella Legge 7 aprile 2014, n. 56. – 4.1. Le Città metropolitane: quadro comparato interregionale (cenni). – 4.2. Il caso della Città metropolitana di Milano. – 5. Le (incerte) prospettive future. Verso la *Smart Metropolitan City*?

1. *Premessa:* sliding doors *tra leggende e Città metropolitane*

Le leggende metropolitane recano spesso una sapore letterario. Si caratterizzano per la natura tralatizia e, sovente, per l'impossibilità di risalire alla fonte del percorso narrativo. Talvolta nascono dal nulla anche se, scavando, si raggiunge la consapevolezza di come esse costituiscano la rivisitazione di un racconto lontano nel tempo e nello spazio, benché nella maggior parte dei casi

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata nel presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato concluso nella primavera 2017 e costituisce la rivisitazione, in chiave integrativa, di un Seminario tenuto l'anno precedente nell'ambito del corso di Diritto regionale e degli Enti locali, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia. Un sincero ringraziamento corre al Prof. Franco Pellizzer per il continuo sostegno e gli autorevoli suggerimenti offertimi, nonché a tutto il gruppo di studiosi di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e, in particolare, ai Professori Gianluca Gardini e Marco Magri, per il costante e produttivo dialogo scientifico. Inoltre, mi corre l'obbligo di ringraziare con ammirazione la Prof.ssa Lorenza Violini, la quale anni fa mi ha introdotto allo studio delle Città metropolitane, ponendo le basi per il presente scritto. Infine, un caro ringraziamento va a tutti gli studiosi e Professori che hanno animato il gruppo pavese multidisciplinare nel quale è maturata la presente ricerca.

contestualizzabile [2]. La qualificazione metropolitana delle leggende si consolida in un contesto territoriale particolarmente antropizzato, dalla connotazione tipicamente urbana [3]: esso concorre ad alimentarne la trasmissione di quartiere in quartiere, favorendo un gioco di arricchimenti e storture incontrollato, forse incontrollabile.

L'ambiente urbano che partorisce e accoglie le leggende ha conosciuto – dapprima agli inizi del Novecento [4] e, con più forza, nel secondo dopoguerra – una tendenza evolutiva frenetica [5], capace di mutare irreversibilmente la dimensione fisica e culturale dei territori entro un processo di sviluppo che è stato definito «ameboidale» [6] in ragione della sua «mancanza di direzione e di forma come inevitabile conseguenza della sua immensità materiale» [7]. Questo disorientamento costituiva il prodotto della crescita demografica accentrata nella trama urbana, nonché della agevolata mobilità della popolazione, favorita nel

---

[2] Cfr. il richiamo alla *beat generation* – in particolare a J. KEROUAC, *On the road*, Viking Press, New York 1957 – e alla dimensione culturale che afferisce a quella insediativa metropolitana, operato da G. IMBESI, *Pensare, agire ragionevolmente*, in R. CAMAGNI-S. LOMBARDO (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze 1999, p. 51.

[3] La stessa letteratura – che talora rielabora essa stessa le leggende metropolitane – è attraversata dalla città quale ambientazione tipica della narrazione. Del resto, muovendo dall'elemento fantastico, talora, si offrono soluzioni per affrontare e plasmare l'esistente: si pensi a I. CALVINO, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1972.

[4] P. GALEONE, *Introduzione. Alla ricerca del governo metropolitano nei paesi occidentali*, in G.F. FERRARI-P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 15.

[5] A dire il vero l'esplosione degli insediamenti urbani affonda le proprie radici nella stretta correlazione venuta a crearsi tra città e industria e, dunque, tra industrializzazione e urbanizzazione. Si tratta, in definitiva, di un processo avviato già parecchi decenni prima. Non a caso, già nel secondo decennio del secolo scorso veniva coniato il termine «conurbazione», quale integrazione tra un centro maggiore nella sua espansione ed un centro minore. In tal senso, cfr. P. GEDDES, *Cities in evolution*, Williams & Norgate, London 1915, *passim*. Accanto a tale qualificazione, meritano menzione anche i concetti di area metropolitana e regione metropolitana, variamente studiati da A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna 1961; P. HALL, *Le città mondiali*, Il Saggiatore, Milano 1966; A. ARDIGÒ, *La diffusione urbana*, Ave, Roma, 1967; C. AYMONINO, *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio, Padova 1970. In particolare, mentre per "conurbazione" si intende «[…] un'area occupata da una serie continua di abitazioni, fabbriche ed altre costruzioni non separate da spazi agricoli», l'area metropolitana è caratterizzata da «[…] una densità demografica elevata e da una consistente occupazione extragricola, dalla presenza di un'area centrale polarizzante, da un elevato livello di attività produttive e di servizio e da un insieme di scambi economici e di lavoro stabili e quotidiani tra i diversi centri e comunque bidirezionali rispetto al centro egemone»; la regione metropolitana, da ultimo, è definita come «[…] un'area geografica caratterizzata da relazioni e organizzazione di tipo urbano, con la presenza di una città centrale e numerosi insediamenti nella regione di riferimento»: per le richiamate nozioni, v. I. TALIA, *Forme, strutture, politiche della città*, Liguori, Napoli 2007, pp. 42-43.

[6] Testualmente v. L. MUMFORD, *La cultura delle città*, trad. it., Comunità, Milano 1954, p. 231.

[7] *Ibidem*.

pendolarismo dalle moderne reti di trasporto: fenomeni, quelli descritti, che hanno destabilizzato l'omogeneità delle città e la solidarietà locale [8]. La vastità delle aree urbane [9], dunque, veniva avvertita come «opprimente» proprio in considerazione dell'apparente «mancanza di scopo di questa grandezza» [10]. In questo quadro generale possono ravvisarsi gli albori di un'esigenza di governo, ordinata programmazione e pianificazione con riferimento ad una dimensione insediativa urbana caratterizzata dall'evoluzione caotica, per ciò stesso ideale incubatrice dell'aneddoto leggendario.

In un certo senso, la dimensione amministrativa ed istituzionale che individua il contesto fisico-territoriale nel quale le leggende metropolitane hanno modo di germogliare ha assunto essa stessa, per molti anni, una natura per taluni versi "leggendaria". Una simile qualificazione rinviene il proprio fondamento nella persistente inattuazione della disciplina giuridica approntata nei decenni passati per l'Ente metropolitano: inattuazione della normativa, peraltro, a sua volta anticipata da una serie di ricerche elaborate da studiosi di svariate discipline.

Tale intreccio, per quanto suggestivo, non stupisce affatto, soprattutto laddove si trascenda la dimensione giuridica del fenomeno per accedere alla definizione di "città" mutuata da altre scienze sociali e intesa quale «prodotto della natura, e in particolare della natura umana» [11]. Nell'attesa di un livello di governo metropolitano a lungo auspicato eppure mai istituito sino agli anni recenti, dunque, si è dato luogo ad un singolare fenomeno di inversione, compenetrazione ed immedesimazione tra contesto territoriale e racconto, sostantivo qualificato ed attributo qualificante, scenario amministrativo e percorso storico-giuridico [12].

---

[8] Tale descrizione fenomenologica è mutuata da F. TRIMARCHI, *Problemi della amministrazione delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, n. 1/1972, p. 35.

[9] Ancora, sull'evoluzione espansiva delle grandi città, cfr. F. TRIMARCHI, *Problemi della amministrazione*, cit., pp. 33 ss., in particolare p. 34, ove si rammenta che «Non meno di cento grandi città nel mondo hanno registrato una espansione del 100%. […] Madrid ha superato il 50%, Roma il 44, Parigi il 26, Napoli il 24».

[10] Così L. MUMFORD, *op. cit.*, p. 233.

[11] Cfr., in sociologia, R.E. PARK-E. BURGESS-R. MCKENZIE, *La città* (1925), Comunità, Milano 1978, pp. 5 ss., ove si afferma che «La città è piuttosto uno stato d'animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione. In altre parole, la città non è semplicemente un meccanismo fisico e una costruzione artificiale: essa è un prodotto della natura, e in particolare della natura umana».

[12] Questo fenomeno circolare, peraltro, non è estraneo nemmeno alla dimensione semantica: si pensi al fatto che già nella Roma antica il termine *civitas* indicava sia la comunità dei cittadini romani (e il relativo status giuridico della cittadinanza romana) che l'insediamento urbano non organizzato nella forma dell'*urbe* (o, meglio, *urbs*). Taluno ha parlato di nome "abitato", perché indica «il luogo e l'abitante allo stesso tempo»: v. A. CAPITANO, *Le città italiane, società e territori da ricomporre*, in *Istituto di Politica*, *http://www.istitutodipolitica.it*, 15 febbraio 2012.

Muovendo da queste premesse e rammentando l'interesse manifestato dalle diverse discipline scientifiche sul tema nei decenni trascorsi, il presente contributo propone alcune riflessioni circoscritte all'attuale disciplina giuridica approntata per le Città metropolitane dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, seppur in una prospettiva diacronica, dovuta alla consapevolezza che la conoscenza del passato aiuta a meglio comprendere l'esistente.

2. *Il passaggio da un dibattito dottrinale astratto ad una riflessione giuridica sul "reale"*

Il dibattito italiano sull'istituzione delle Città metropolitane affonda le proprie radici nei primi anni Sessanta [13] del secolo scorso, quando la migliore dottrina [14], sia giuspubblicistica che finanziaristica, ha inteso cimentarsi pionieristicamente nei primi studi sul governo delle aree urbane e sulle grandi città [15].

Tale interesse nasceva da due fattori determinanti. Il primo elemento constava della crescente interdipendenza sotto il profilo urbanistico, economico ed amministrativo che si stava sviluppando tra i maggiori complessi urbani e i centri viciniori: l'intreccio di questi rapporti imponeva di considerare in modo unitario zone contigue caratterizzate da una diversa vocazione, travalicando i confini delle circoscrizioni amministrative [16] ed affrontando in termini di politiche

[13] In realtà, la necessità di "enti a circoscrizione intermedia" tra Regione e Comune era già emersa nei decenni precedenti, almeno se si considera il livello di governo provinciale. Sul punto, cfr. per tutti E. PRESUTTI, *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Società Editrice Libraria, Milano 1910, pp. 175 ss.

[14] Cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*; F. FORTE, *Politiche e strumenti per l'attuazione dei piani intercomunali nelle aree metropolitane industrializzate*, in *Riv. intern. sc. econ. comm.*, n. 3/1963, pp. 215 ss.; P. GIARDA, *Le dimensioni dell'unità amministrativa locale: motivi tecnici, economici e finanziari*, in *Riv. intern. sc. soc.*, n. 1/1966, p. 43 ss.; E. GERELLI, *Nota sulla struttura degli enti locali negli Stati Uniti, con particolare riferimento all'organizzazione dei trasporti metropolitani*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1/1967, pp. 143 ss.; S. CAFIERO-A. BUSCA, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Milano 1970. Per una rassegna delle posizioni dottrinali assunte in Italia negli studi finanziaristici sul governo locale, cfr. G. POLA, *Introduzione: passato e presente della ricerca italiana sul governo locale*, in *Riv. intern. sc. soc.*, n. 1/1997, pp. 3 ss.

[15] Appare significativo, qualche anno dopo, anche I. MAGNANI, *La teoria pura dell'equilibrio della città e gli effetti delle imposte*, Franco Angeli, Milano 1971; ID., *Il finanziamento dei trasporti pubblici nelle aree metropolitane*, Numero monografico di *Strade e traffico*, settembre-ottobre 1974. In ogni caso, la necessità di rinnovare sensibilmente in chiave riformistica la disciplina del governo locale – e, talora, di trovare soluzioni anche per il governo delle aree metropolitane – era già ampiamente emersa nella prima metà degli anni Settanta, come dimostrano i 192 progetti di legge esaminati da B. DENTE, P. AIMO e A. MARZANATI in ISAP-REGIONE LOMBARDIA, *La riforma degli enti locali. Repertorio delle proposte negli anni 1961-1972*, Regione Lombardia, Milano 1975.

[16] Sul punto, cfr. A. AQUARONE, *op. cit.*, p. 5.

pubbliche un simile gradiente di espansione [17]. In seconda battuta, l'interesse muoveva dallo stimolo determinato da alcune realtà europee [18] che avevano già conosciuto peculiari forme di sperimentazione sui temi di area vasta rivelatesi innovative per il panorama italiano, all'epoca ancora informato al principio di uniformità amministrativa [19].

Si tratta di un racconto lontano nel tempo, animato da autorevoli spunti e dall'incedere di un dialogo scientifico multidisciplinare: tuttavia tale dibattito ha assunto a lungo profili in parte astratti, fermo restando che il Legislatore italiano non aveva previsto discipline normative suscettibili di dare corpo a soluzioni che pure erano emerse con fermento nel confronto dottrinale [20].

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale delle autonomie italiane, un significativo impulso verso la ricerca di forme di governo locale adeguate è stato determinato, all'inizio degli anni Settanta, dall'attuazione del regionalismo [21].

---

[17] Uno dei maggiori contributi sul tema della crescita della dimensione urbana, nel campo delle scienze sociali, si deve a P. SELF, *Cities in flood. The problems of urban growth*, Faber & Faber, London 1957.

[18] Si pensi ad accadimenti determinanti quali l'istituzione nel Regno Unito del *Greater London Council* nel 1963 – per effetto del *London Government Act 1963* – cui han fatto seguito i sei *Metropolitan County Councils*, previsti a partire dal 1972, la creazione nel 1964 dell'autorità della Grande Rotterdam, in Olanda, oppure la creazione delle *Communautés urbaines* in Francia, a partire dal 1966. Cfr., ad es., B. CHAPMAN, *An Introduction to French Local Government*, Allen & Unwin, London 1953; J. LEGARET, *Le statut de Paris. Paris et les libertés communales*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1956; A. ROBSON (a cura di), *Great cities of the world. Their government, politics and planning*, The Macmillan Company, New York 1957; R. WOOD, *Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends. The New Metropolis: Greenbelt, Grass Roots or Gargantua?*, in *APSR*, *American Pol. Sc. Rev.*, n. 1/1958, pp. 108 ss. Dal punto di vista del diritto pubblico, più di recente, v. ad es. F. MERLONI, *Le aree metropolitane: esperienze europee e prospettive di attuazione in Italia*, Relazione tenuta presso il Convegno della SPISA di Bologna su *Aree metropolitane in Europa. Esperienze a confronto: Francia, Germania, Spagna*, Bologna, 2000.

[19] Per un'esposizione dello statuto giuridico degli enti locali allora vigente, cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Giuffrè, Milano 1958, pp. 117 ss.

[20] In verità, era già emersa in quegli anni la necessità di un adeguamento della legislazione in tema di enti locali, anche prescindendo dallo specifico tema delle aree metropolitane. Cfr., *ex multis*, R. LUCIFREDI, *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, n. 1/1959, pp. 1 ss.; F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, ivi, pp. 29 ss.

[21] Naturalmente ci si riferisce alle Regioni di diritto comune, dal momento che l'autonomismo regionalista aveva conosciuto sin dagli esordi della stagione costituzionale repubblicana una decisa attuazione dovuta principalmente alla necessità di scongiurare il pericolo di derive secessionistiche nei territori corrispondenti alle attuali Regioni speciali. Sul punto v., ad es., C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano 1960, pp. 1280 ss.; G. MOR, *Considerazioni sulle norme d'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, n. 2/1981, pp. 481 ss.; di recente, P. GIANGASPERO, *La nascita delle regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano 2012, pp. 119 ss. Per una ricognizione storico-giuridica che volge lo sguardo al XIX secolo, cfr. P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, n. 2/1994, pp. 233 ss. Per un approfondi-

L'assetto del governo locale ereditato dallo Stato liberale, infatti, mal si attagliava alle esigenze delle neo-istituite Regioni: esse, da un lato, erano destinatarie del progressivo trasferimento di importanti funzioni da parte dello Stato [22] e, dall'altro, ricorrevano alla delega di funzioni o all'avvalimento degli uffici di Province e Comuni per farvi fronte [23].

Gli Enti regionali, dunque, si trovavano nell'imbarazzo di dover esercitare le sempre più numerose e rilevanti funzioni trasferite loro attendendo al principio dell'unitarietà e uniformità – assai diffuso nel dettato costituzionale [24] – mediante strutture del governo locale non sufficientemente attrezzate per i compiti amministrativi ad esse attribuiti. Infatti se è vero che la Regione, in qualità di soggetto titolare della potestà legislativa, disponeva dei mezzi per imporre le proprie scelte di governo agli Enti locali infraregionali, il livello comunale – pur costituendo l'unità elementare imprescindibile [25] dell'organizzazione am-

---

mento del dibattito culturale che ha accompagnato i lavori della Costituente e le prime elaborazioni successive v., ad es., A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo,* Marzoranti, Settimo Milanese 1945; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano 1967; L. STURZO, *La Regione nella Nazione (1949)*, Zanichelli, Bologna 1974. Sull'attuazione del regionalismo v., *ex multis*, F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni: tra centralismo e principi costituzionali*, La Nuova Italia, Firenze 1970; F. BASSANINI-V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici*, Giuffrè, Milano 1971; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Bulzoni, Roma 1974.

[22] Sul punto, *ex multis*, v. M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Zanichelli, Bologna 1958, pp. 155 ss.; F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1970; ID., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova 1970; ID., *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2/1970, pp. 627 ss.; F. BENVENUTI, *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni*, in *Foro amm.*, n. 3/1971, pp. 191 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, n. 6/1971, pp. 427 ss.; L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1971, pp. 189 ss.; G. BERTI, *Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, n. 2/1971, pp. 462 ss.; G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, ivi, n. 2/1972, pp. 661 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1979.

[23] Secondo il modello di amministrazione "indiretta" delineato dall'art. 118 Cost. Sul punto cfr. G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985, pp. 224 ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, ivi, pp. 267 ss. Per un'attualizzazione delle problematiche alla luce della nuova formulazione del testo costituzionale cfr., ad es., Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino 2006, pp. 2521 ss.

[24] Cfr. il testo dell'art. 128 Cost. nella sua formulazione originaria, ove la previsione di una riserva di legge a favore dello Stato nella definizione dei profili ordinamentali dell'autonomia locale appare esponenziale di tale ancoraggio al principio dell'uniformità e unitarietà.

[25] Del resto sia la Regione che la Provincia si fondano su una mappa amministrativa la cui cellulare fondamentale è costituita da Comuni. Sul punto la bibliografia è sterminata. A titolo esemplificati-

ministrativa locale – non sempre riusciva a corrispondere adeguatamente alle esigenze della cittadinanza in termini di esercizio delle funzioni ed erogazione dei servizi.

L'uniformità della disciplina legislativa dell'Ente comunale si scontrava con l'eterogeneità della mappa amministrativa locale, imbrigliata nel notevole divario tra realtà urbane in forte espansione e Comuni talora "polverizzati" [26], rarefatti nei panorami rurali e montani [27]. Il «gigantismo» [28] e la parcellizzazione comunale – espressioni antitetiche del medesimo disagio, dettato dall'incapacità di rispondere ordinatamente al progresso della realtà economica e sociale – mettevano in crisi la stessa autonomia locale, intesa come la capacità di amministrare gli interessi in modo libero ed efficiente [29], sulla base di politiche pubbliche che potessero realmente considerarsi adeguate alla scala di riferimento [30]. La singolare "antinomia costituzionale" incentrata, da un lato, su una radicata matrice centralista nell'approccio al tema delle autonomie e, dall'altro, sul contestuale riconoscimento delle autonomie locali *ex* art. 5 Cost. [31], è rimasta sullo sfondo di una serie di confronti sul tema delle aree vaste prodottisi negli anni successivi e preordinati a ricercare una distribuzione ottimale delle funzioni tra i diversi livelli del governo locale.

---

vo tra i classici v., ad es., S. ROMANO, *Il comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Società Editrice Libraria, Milano 1908, ora in ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano 2003. Di recente, E. DE MARCO, voce *Comune*, in *Enc. dir.,* Agg. IV, Giuffrè, Milano 2000, pp. 256 ss.

[26] Di Comuni "polvere" ha parlato, per la prima volta, M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1971, pp. 455 ss.; ID. (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia 1967.

[27] In tali situazioni, peraltro, alla "polverizzazione amministrativa" si accompagna il tema della desertificazione demografica, cioè del progressivo spopolamento. In generale, si tratta di zone caratterizzate da notevoli indici di svantaggio.

[28] Così viene definito da A. CROSETTI, *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in W.E. CRIVELLIN, *La Provincia di Torino (1859-2009)*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 77.

[29] La nozione di autonomia locale, in verità, conosce svariate sfaccettature. Per una ricognizione autorevole, cui corrisponde anche una dilatazione del significato attribuito nel tempo al termine, cfr., *ex multis*, G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, II, Cedam, Padova 1931, pp. 391 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1951, pp. 851 ss.; ID., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir*, IV, Giuffrè, Milano 1959, pp. 356 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1956, pp. 100 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962, pp. 166 ss.; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1957, p. 292; V. ITALIA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977, pp. 779 ss.

[30] Di recente, v. E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1/2009, pp. 145 ss.

[31] Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, pp. 277 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, pp. 67 ss.

All'inizio degli anni Settanta, se si prescinde da alcune prime trattazioni già apparse in Riviste specializzate [32], la dimensione metropolitana in Italia è stata specificamente considerata nel c.d. *Progetto '80* [33], il cui schema territoriale di supporto era caratterizzato da una strategia fondata su una trentina di «sistemi metropolitani» [34]. Si trattava, in particolare, della prima elaborazione racchiusa in un documento ministeriale ufficiale. Il lavoro era stato redatto a partire dal 1969 quale *Rapporto preliminare* al *Secondo programma economico nazionale* per il quinquennio 1971-1975 [35] ed aveva alimentato l'interesse di autorevoli urbanisti [36], visti gli elementi di notevole rilievo in esso compendiati.

La programmazione predisposta nel Rapporto era finalizzata a concepire politiche territoriali tese a promuovere uno sviluppo maggiormente armonioso dei centri urbani, specialmente i meno estesi. La proposta, infatti, costituiva il tentativo di contrastare l'eccessiva concentrazione demografica e funzionale [37] en-

[32] Il riferimento è ai lavori richiamati alle note 13 e 14, cui si può aggiungere, ad es., F. TRIMARCHI, *op. ult. cit.*, pp. 33 ss.

[33] Nonostante la successiva inattuazione, di tale Progetto rimasero documenti assai rilevanti: cfr., ad es., MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto '80, Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Feltrinelli, Milano 1969; ID., *Progetto '80: proiezioni territoriali*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969; COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Ipotesi di assetto territoriale*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969.

[34] I c.d. «sistemi metropolitani», a loro volta, si potevano distinguere in «esistenti», «alternativi» o «di riequilibrio». In generale, essi comprendevano uno o più nuclei urbani di primaria importanza nonché l'area di influenza relativa, riferendosi ad una popolazione complessiva di almeno un milione di abitanti.

[35] In verità questo *Secondo programma* non verrà mai approvato dal Parlamento, a differenza del *Primo programma economico nazionale 1966-1970* che aveva portato, tra l'altro, all'istituzione delle Regioni ordinarie e che era stato approvato con la Legge 27 luglio 1967, n. 685. Per un'indagine delle linee d'intervento contemplate nel *Primo programma*, v. MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico nazionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1962.

[36] Per una sintesi delle proiezioni territoriali del *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971/75*, cfr., ad es., G. RUFFOLO-L. BARCA (a cura di), *Progetto 80*, Sansoni, Firenze 1970; F. ARCHIBUGI, *Une experience de regionalisation: les systemes metropolitaines du Progetto 80 italien*, Rapport au «*Colloque Franco-Italien sur la Regionalisation*», Fondation National des Sciences Politiques, St. Vincent 1970; ID., *Le Proiezioni territoriali del Progetto 80 (Sintesi)*, in *Urbanistica*, Numero unico 1971; ID., *A progress report: the "Quality of Life" in a Method of Integrated Planning. Aspects of an Italian Research Project "Progetto Quadro"*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, n. 6/1974, pp. 339 ss. Per un recente studio relativo a quell'esperienza, v. C. RENZONI, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Firenze 2012.

[37] In verità, il tema mantiene ancora oggi una notevole attualità anche a distanza di anni. Infatti, continua a persistere una certa tendenza al consolidamento delle attività antropiche nei centri urbani di maggiore rilievo della Città metropolitana, fenomeno assai evidente con riferimento alla stessa Città metropolitana di Milano. Tuttavia, a fronte della forza attrattiva dispiegata dal Comune capoluogo, emergono esigenze di presidio delle aree interne sottoposte ad un rischio di marginalizzazione. Tali aspetti emergono con chiarezza nello studio di caso FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli*

tro poche aree urbane, che pareva allora irrefutabile e che, successivamente, non si è mai del tutto verificata [38]. In sostanza, il Rapporto perseguiva l'obiettivo di correggere gli squilibri determinati dallo sviluppo caotico, per lo più non regolato, determinato dal dispiegarsi delle forze produttive; la finalità veniva perseguita attraverso un'attenta programmazione economica rivolta a tutti i livelli di governo, cui si accompagnava un'accurata pianificazione territoriale. I nuovi assetti territoriali, quindi, erano tesi a limitare l'impatto antropico delle attività economico-produttive ridisegnando i confini funzionali dei sistemi metropolitani.

Tale proposta di pianificazione, tuttavia, pur estendendosi al territorio nazionale nella sua completezza, veniva accantonata solo qualche anno più tardi. Il c.d. *Progetto '80* costituì la prima elaborazione istituzionale sul tema delle aree metropolitane, fondata sulla vocazione di rispondere ad un bisogno di governo che si manifestava in modo sempre più pressante in quegli anni, acuito dall'attuazione delle Regioni quali Enti di indirizzo e coordinamento di territori più ampi ed eterogenei rispetto all'area vasta presidiata e governata dall'Ente intermedio.

Successivamente, la dimensione territoriale metropolitana fu oggetto di speculazione nell'ambito del celebre *Progetto di riforma elaborato dall'Università degli Studi di Pavia* sul finire dello stesso decennio [39], quale risultato dell'indagine affidata dalla Regione Lombardia ai fini dell'elaborazione di uno schema di legge sull'amministrazione locale. L'opera, informata al superamento [40]

---

effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana,* e in *http://www.confindustria.pv.it/*, nonché *infra*, capp. 7, 9 e 15.

[38] A tal proposito, cfr. A. FUBINI-F. CORSICO (a cura di), *Aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, Milano 1994.

[39] Ci si riferisce naturalmente a U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977. Per una breve ricognizione delle linee informatrici del lavoro svolto dal gruppo di ricerca, cfr. anche F.C. RAMPULLA, *Proposte di riforma del governo locale*, in *Il Comune democratico*, 1-2/1977, pp. 76 ss. Al di là delle implicazioni di diritto amministrativo, può essere interessante anche la rilettura operata in chiave costituzionalistica da P.G. GRASSO, *Profili costituzionali della riforma della legge comunale e provinciale. Note ad una proposta di legge*, in *Il Politico*, n. 3/1978, pp. 550 ss. Peraltro, l'iniziativa lombarda infine ricompresa nella richiamata ricerca dell'Università degli Studi di Pavia presenta elementi di contiguità, probabilmente dovuta alla corrispondenza di alcuni degli studiosi coinvolti in entrambe, con l'analogo documento di studio promosso dalla Regione Sicilia ed elaborato da una Commissione di studi legislativi istituita con Legge reg. 28 dicembre 1975, n. 86: per un confronto tra i due documenti, cfr. L. PALADIN, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3/1977, pp. 408 ss.

[40] L'auspicio, come si è già avuto modo di precisare, era emerso già da tempo in dottrina. A tal proposito v. R. LUCIFREDI, *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, cit.; F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, cit.; G. MAZZOCCHI-G. PASTORI, *Lineamenti per una riforma delle strutture amministrative locali*, in *Ec. pubbl.*, n. 1/1972, pp. 10 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, n. 5/1975, pp. 1084 ss.

della vetusta disciplina allora in vigore [41], costituiva la più rilevante ed ambiziosa proposta di riassetto dell'amministrazione locale realizzata sino a quel momento dalla dottrina (non solo) giuridica [42] ed è stata ripresa, seppur con notevoli differenziali, in diversi disegni di legge successivi [43].

In quella sede, accanto alla Provincia ordinaria, veniva prevista una «*provincia metropolitana*» [44] – da realizzarsi mediante cinque aree espressamente individuate dalla legge ed altre aree (innominate) da individuarsi secondo requisiti dimensionali e demografici prestabiliti [45] – che oltre alle consuete funzioni provinciali avrebbe dovuto esercitare anche quelle spettanti ai Comuni in materia di assetto e utilizzazione del territorio, organizzazione e prestazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi [46]. La proposta, dunque,

---

[41] Si trattava del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, recante il «*Testo unico della legge comunale provinciale*» e definitivamente abrogato ad opera dell'art. 274 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

[42] Infatti, come testualmente richiamato in U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. VIII, il gruppo di ricerca «[…] era composto da: Umberto ALLEGRETTI (Università di Cagliari), Enzo BALBONI (Università di Pavia), Augusto BARBERA (Università di Ferrara), Franco BASSANINI (Università di Firenze), Giorgio BERTI (Università di Firenze), Giovanni BOGNETTI (Università di Pavia), Enzo CHELI (Università di Firenze), Martino COLUCCI (Università di Pavia), Bruno DENTE (Università di Sassari), Alberto MAJOCCHI (Università di Venezia), Fabio MERUSI (Università di Siena), Gianfranco MOR (Università di Trieste), Valerio ONIDA (Università di Pavia), Giorgio PASTORI (Università Cattolica di Milano), Umberto POTOTSCHNIG (Università di Pavia), Francesco Ciro RAMPULLA (Università di Pavia), Ambrogio ROBECCHI MAJNARDI (Università di Pavia), Donatello SERRANI (Università di Ancona), Domenico SORACE (Università di Macerata), Gustavo ZAGREBELSKY (Università di Sassari). Alla stesura dei commenti agli articoli hanno partecipato anche Aldo TRAVI e Antonio TROTTA, entrambi dell'Università di Pavia».

[43] Cfr. i d.d.l. elaborati dal P.C.I., dalla D.C., dal P.S.I. e dal P.R.I. e raccolti nella monografia AA.VV., *Proposte di riordinamento del potere locale*, Quad. di documentazione reg., n. 26, Milano, 1978. Lo sforzo elaborativo si è tradotto nel testo elaborato in sede di Comitato ristretto della Commissione Affari Costituzionali del Senato, presieduto dal Sen. Murmura. Tuttavia, si è trattato di un testo variamente criticato in dottrina perché lasciava salomonicamente irrisolte le questioni più spinose della riforma dei poteri locali. Per una ricognizione delle opinioni espresse, cfr. i commenti di S. BARTOLE, G. BERTI, U. POTOTSCHNIG, D. SERRANI, F. LEVI, D. SORACE, G. CUGURRA, U. ALLEGRETTI, F.C. RAMPULLA, U. DE SIERVO, G. BROSIO ed E. LUZZATI, apparsi sul numero monografico de *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

[44] Così denominata in U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. 56.

[45] Cfr. U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. 55, ove ci si riferisce alle aree di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova, nonché a quelle altre aree da individuarsi che «[…] comprendano attorno ad un Comune di non meno di 300.000 abitanti una popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti e con una densità di insediamento di almeno 1.000 abitanti per kmq». A condizione che vi fosse un centro urbano maggiore tale da fungere da baricentro gravitazionale ed economico rispetto alle realtà minori, dunque, potevano essere istituite ulteriori Province metropolitane.

[46] U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. 56. Si trattava delle materie riguardanti il governo del territorio, la programmazione commerciale e industriale e la gestione dei servizi aventi una ontologica dimensione di area vasta (quali ad es., i trasporti, i rifiuti, il servizio idrico etc.).

individuava le aree metropolitane prendendo come riferimento le Province nelle quali fossero presenti degli agglomerati urbani di notevoli dimensioni ed esprimeva un riparto delle funzioni amministrative in seno al governo locale basato non già su una rigida separazione dei rispettivi compiti, bensì su un *continuum* che coinvolgeva i vari livelli di governo, tra cui quello della provincia metropolitana.

Benché si trattasse di una costruzione forse perfettibile [47], esprimeva l'autorevole tentativo di predisporre una moderna disciplina giuridica per quelle che oggi definiamo aree metropolitane, informata ad una «forma differenziata di amministrazione locale che, da un lato, si innestasse nella maniera più semplice nel sistema ordinario di amministrazione locale proposto e, dall'altro, sviluppasse le tendenze di decentramento infracomunale in atto» [48], sulla base di uno «schema organizzativo di governo metropolitano a doppio livello integrato» [49].

Tuttavia, pur avendo assunto grande rilievo per la riflessione scientifica in essa compendiata, anche tale proposta rimase senza esito immediato, pur ispirando largamente la riflessione successiva [50]: se, infatti, già nel D.P.R. n. 616/1977 veniva riconosciuto alla Provincia un ruolo centrale in termini di collaborazione alle scelte regionali e di programmazione del livello intermedio [51], è con il *Progetto governativo* del 16 gennaio 1978 [52] che si inaugurò una stagione contrad-

---

[47] Alcuni Autori, infatti, avevano palesato qualche riserva rispetto alla configurazione istituzionale mutuata dal Progetto e da alcune successive proposte ad esso in parte ispirate. Tra questi cfr., ad es., F.C. RAMPULLA, *La riforma delle autonomie locali: l'abito non fa il monaco*, in *Not. giur. reg.*, n. 1-2/1983, pp. 13 ss.

[48] Testualmente, v. U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. 55.

[49] Testualmente, v. ancora U. POTOTSCHNIG (con il coordinamento di), *Legge generale*, cit., p. 56, ove ci si riferisce allo sviluppo dell'esperienza dei consigli di quartiere, da erigersi in Comuni autonomi a regime differenziato, a fini di omogeneizzazione dell'articolazione, anche dimensionale, dei Comuni facenti parte dell'area.

[50] Come già anticipato *supra*, nt. 43, dal progetto pavese, quasi contestualmente, hanno preso spunto in modo diversificato anche i progetti di molti partiti, i quali hanno organizzato immediatamente la riflessione sul tema in oggetto mediante elaborazioni in forma di «bozze» o «schemi», tesi a proporne una plausibile declinazione caratteristica e differenziale. I testi più significativi di tali proposte risultano efficacemente compendiati e commentati in L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma: progetti e documenti*, Maggioli, Rimini 1981.

[51] Si pensi, in merito al primo profilo, a quanto previsto dall'art. 26 con riferimento all'espressione del parere concernente le delimitazioni territoriali nonché, ad esempio con riferimento a quello programmatorio, all'approvazione del programma di localizzazione dei presidi assistenziali.

[52] Il riferimento corre al disegno n. 1098 presentato dall'Esecutivo – nella persona del Ministro dell'Interno Cossiga, di concerto con altri Ministri – al Senato della Repubblica, VII legislatura, il 16 gennaio 1978 ed avente ad oggetto l'«*Ordinamento delle autonomie locali*». Il progetto richiamato si contraddistingueva per un diffuso richiamo al Progetto del c.d. "gruppo di Pavia"; per quanto attiene alla dimensione intermedia del governo locale, la Provincia veniva definita come «*ente territoriale di base della programmazione socio-economica e del territorio*», occupandosi anche dei servizi pubblici di estensione sovracomunale. Si prevedeva, inoltre, una caratterizzazione specifica rispetto alle aree

distinta dalla presentazione al Parlamento di svariati progetti di riforma delle autonomie – nei quali la dimensione sovracomunale ed intermedia veniva declinata facendo ampio riferimento anche alla "questione metropolitana" [53] – che ha attraversato anche il c.d. «*Rapporto Giannini*» ed è giunta sino all'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980 [54].

Il tema, infatti, riusciva comunque di grande interesse atteso il fatto che, da una parte, le esigenze di riforma delle autonomie non risultavano soddisfatte e, dall'altra, erano già state individuate forme di zonizzazione concorrenti a vario titolo con il livello intermedio provinciale, anch'esse caratterizzate da una vocazione pianificatoria o programmatoria [55]: si pensi, pur con le relative distin-

---

metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, nonché di quelle da determinarsi in ragione di parametri prefissati, ove la Provincia si sarebbe dovuta occupare anche delle funzioni normalmente comunali concernenti l'assetto del territorio e dei servizi connessi con queste ultime.

[53] Ci si riferisce nel testo, in prima battuta ai progetti elaborati ed esposti dai partiti ed attribuibili alle aree democristiana, comunista, socialista, liberale, repubblicana, sino alla sintesi elaborata in sede di Comitato ristretto della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica a partire dalla fine del 1979, sotto la presidenza Murmura. Sul punto, cfr. *supra*, nt. 43; per una esposizione e comparazione tra i diversi progetti, ferme restando le molte raccolte di Atti di Convegno elaborate sul tema, cfr. ad es., L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma*, cit., pp. 22 ss.; AA.VV., *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Agnelli, Torino 1978, nonché il numero monografico della Rivista «*Le Regioni*», n. 3-4/1978, dedicato a «*I progetti di riforma: valutazioni e raffronti*», con interventi di S. BARTOLE (*I fatti politici*), G. BERTI (*Le ideologie appannate*), U. POTOTSCHNIG (*I principi generali*), D. SERRANI (*Il comune*), F. LEVI (*L'ente intermedio*), D. SORACE (*La partecipazione*), G. CUGURRA (*Le aree di servizi, le forme associative e le aree metropolitane*), U. ALLEGRETTI (*La programmazione e il bilancio*), F.C. RAMPULLA (*I moduli dell'azione e l'organizzazione oggettiva e soggettiva*), U. DE SIERVO (*I controlli e le responsabilità*), G. BROSIO-E. LUZZATI (*La finanza*). Ritiene tuttavia che «il passaggio dalle proposte dottrinali alla elaborazione di disegni di legge non ha aggiunto, sul tema considerato, nulla di particolarmente significativo», in quanto tali iniziative legislative e governative «si sono limitate a ritoccare la proposta pavese in elementi non primari», M. CAMMELLI, *Aree metropolitane: più governo o più governi?*, in *Il Mulino*, n. 3/1988, pp. 419 ss., spec. p. 421.

[54] Come rileva L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma*, cit., p. 49, nel c.d. "rapporto Giannini" presentato al Consiglio dei Ministri il 15 novembre 1979, nell'ambito dei brevi passaggi relativi alla riforma degli ordinamenti degli Enti infraregionali si sollecita l'esame del Parlamento «[…] aggiungendo che non è un detto, ma un dato, economicamente e aziendalisticamente valutabile, quello che se i comuni non funzionano non funziona lo Stato, i comuni prestando dei servizi primari di aggregato abitativo che … neppure le regioni le quali si siano addossate ruoli sostitutivi di deficienze comunali riescono a rendere. Si ricordano, quindi, i livelli elevatissimi cui sono giunti i costi amministrativi invisibili di piccolissimi comuni e di megalopoli, e l'aggravio che ne deriva allo Stato», rammentando al punto 1.2 che «[…] la difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare». Cogliendo l'occasione di discutere il richiamato rapporto, con l'ordine del giorno del 10 luglio 1980 il Senato ha individuato alcune linee di fondo secondo le quali si sarebbe dovuta sviluppare la riforma delle autonomie. In particolare, l'ordine del giorno spinge verso aggregazioni comunali in materia di servizi sociali, nonché verso la trasformazione della Provincia in Ente di programmazione e verso ulteriori approfondimenti di studio.

[55] Per una ricognizione della natura giuridica delle pianificazioni e programmazioni locali, v. M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA-A. ROBECCHI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'ammini-*

zioni, all'istituzione delle Comunità montane [56], dei Comprensori [57] e delle Uni-

strazione al governo delle acque, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, pp. 1284 ss. Per un'analisi generale degli atti programmatici ed afferenti alla pianificazione regionale, incidenti sui rapporti con le amministrazioni locali, cfr. F.A. ROVERSI MONACO, *I rapporti tra Regioni ed enti locali a livello di amministrazione*, in ISAP (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 249 ss.

[56] Le Comunità montane, segnatamente, sono state introdotte nel nostro ordinamento con la Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, nell'ottica del tendenziale possibile superamento dell'Ente provinciale. Questa legge era stata salutata con favore, se non altro, per il fatto di riproporre la questione del riassetto dei poteri locali, seppur limitatamente alle zone montane, attraverso l'individuazione di un nuovo livello di governo dall'ambizione prevalentemente pianificatoria. Sul punto v. C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972, pp. 416 ss.; G. DELL'ANGELO, *Le procedure per la programmazione della montagna*, ivi, pp. 436 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Montanaro d'Italia*, suppl. n. 3-4/1973, pp. 55 ss.; A. CONZATTI, *Le comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni*, n. 4/1973, pp. 929 ss.; E. GRASSI-F. MERUSI, *La comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il Comune democratico*, n. 4-5/1974, pp. 27 ss. Per una ricognizione a distanza di tempo, cfr. D.M. BONELLA, *L'esperienza delle Comunità montane*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992, pp. 349 ss. Si noti che le Comunità montane rappresentavano un Ente ben diverso dai c.d. Consigli di valle, dal momento che non recava più una struttura meramente associativa, ma costituiva un «[…] ente comunitario, con rappresentanza di secondo grado della collettività dei cittadini, in cui il territorio entra come elemento di identificazione della comunità che vi risiede e punto di unificazione dinamica, intorno a questa comunità, dei compiti di esso»: così M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1976, pp. 531 ss., spec. 547 ss.; sui Consigli di valle cfr. G. CERVATI, *Consigli di valle e Comunità montane*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano 1961, pp. 347 ss. Più recentemente, sulle Comunità montane quali Enti di area vasta v. G.C. DE MARTIN, *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino 1996, pp. 247 ss.

[57] Gli organismi comprensoriali sono nati in vista – non tanto del semplice progressivo superamento della Provincia, quanto – della vera e propria sostituzione dell'Ente intermedio, muovendo da una genesi prettamente urbanistica dell'istituto, per estendere le proprie funzioni ad aspetti rientranti nella programmazione regionale. In generale, emergeva tra le righe degli Statuti regionali il tentativo di individuare Enti intermedi più votati all'esercizio di funzioni di area vasta che non ingessati entro rigidi limiti territoriali, quali erano, ad esempio, le Province. Comprensori e circondari, infatti, avrebbero dovuto attrarre le funzioni provinciali svuotando le attribuzioni delle Province stesse, seppur senza modificare il dettato costituzionale. Tra i primi a studiare il rapporto tra programmazione, comprensorializzazione e delega v. U. POTOTSCHNIG, *Comuni, comprensori e altre forme associative fra gli enti locali*, in *L'impresa pubbl.*, n. 5/1972, pp. 7 ss.; F. TRIMARCHI, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1973, pp. 1404 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, n. 1/1974, pp. 129 ss.; F.C. RAMPULLA, *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1975, pp. 629 ss.; M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *Comprensori e deleghe*, in *Dem. dir.*, n. 4/1976, pp. 888 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3/1977, pp. 426 ss. Per un *focus* maggiormente orientato sull'esercizio delle prerogative regionali, anche rispetto all'azione delle burocrazie centrali, cfr. M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1977, pp. 681 ss. Successivamente, v. F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia comunale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984, *passim*; M. COLUCCI-A. TRAVI-U. FANTIGROSSI, *L'esperienza dei comprensori*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative*, cit., pp. 485 ss.

tà Sanitarie Locali [58]. Queste ultime, infatti, costituivano distinte declinazioni di una tendenza verso la valorizzazione di forme di esercizio di funzioni collettive a carattere associazionistico e sovracomunale [59]. Il denominatore minimo comune a queste forme di sperimentazione, peraltro, attingeva ad un'impostazione critica del livello di efficienza espresso dall'Ente provinciale nell'esercizio delle funzioni ad esso spettanti, fondata sull'eccessiva rigidità che lo contraddistingueva [60], sia da un punto di vista territoriale che operativo. In particolare, soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 616/1977, l'Ente inter-

[58] Si tratta del modello organizzativo sanitario introdotto dalla Legge 23 dicembre 1978, n. 833, teso a definire nuovi livelli di governo dei presidi sanitari, nella prospettiva dell'efficienza e del riordino funzionale. Tale soluzione era stata anticipata con il D.P.R. n. 616/1977, mediante il quale era stata introdotta la figura dell'Associazione di Comuni per l'amministrazione dei servizi sociali e sanitari. In dottrina cfr., ad es., V. GASPARINI CASARI, *Le unità locali dei servizi sociali*, in *Arch. giur.*, n. 1-3/1979, pp. 43 ss.; G. PASTORI, *Struttura organizzativa e funzionamento dell'unità sanitaria locale*, in *Le Regioni*, n. 5/1979, pp. 863 ss.; G. FALCON, *Adattabilità e flessibilità nell'organizzazione dei servizi dell'unità sanitaria locale*, in *Le Regioni*, n. 5/1980, pp. 875 ss.; G. MOR, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Usl*, in *Reg. gov. loc.*, n. 2-3/1980, pp. 43 ss.; F.C. RAMPULLA, *Le strutture politico-istituzionali e la partecipazione nella legislazione regionale sulle USL*, in *Il Politico*, n. 1/1980, pp. 79 ss.; ID., *Le associazioni di comuni*, cit., pp. 78 ss. V. anche A. AZZENA-P. CARROZZA-V. DI PORTO, *La cooperazione tra comuni in materia sanitaria*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative*, cit., pp. 325 ss.

[59] A dire il vero, il c.d. Progetto di Pavia ipotizzava a sua volta tre possibili stadi di cooperazione interlocale tra Comuni, fondati in prima battuta sulle «intese» e le «gestioni comuni», in via mediana sui c.d. «Consorzi», e ad un livello ultimo di integrazione sulle «Unioni di Comuni»: sul punto, cfr. U. POTOTSCHNIG (a cura di), *Legge generale*, cit., pp. 167 ss. Come è stato notato, le tre tipologie di forme collaborative tra Enti locali «[…] comportavano scalarmente una sempre più intensa compenetrazione tra i soggetti partecipi di tali forme collaborative»: così F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni*, cit., p. 5, nt. 7, al quale si deve un'approfondita ricognizione dell'atteggiarsi del diverso ruolo tra Regione ed Enti locali nell'ambito delle forme associazionistiche. In precedenza, cfr. U. POTOTSCHNIG, *Comuni, comprensori e altre forme associative*, cit., pp. 7 ss. Per una lettura delle forme associazionistiche nell'ottica del superamento dell'Ente provinciale, v. A. CROSETTI, *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, Giuffrè, Milano 1979. Oltre alle esperienze richiamate occorre successivamente menzionare, per quanto attiene alle forme associative tra Enti locali, anche la tipologia dei consorzi: a tal proposito cfr. B. DENTE, *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli* special districts *all'italiana?*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative*, cit., pp. 197 ss. Peraltro, giova rammentare che forme di collaborazione sono state ampiamente sperimentate anche tra distinte Regioni: sul punto, cfr., ad es., L. AMMANNATI-D. AMIRANTE, *Le forme stabili della collaborazione interregionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative*, cit., pp. 33 ss.; G. NASCETTI, *Le intese tra regioni in materia di comprensori di bonifica interregionali*, ivi, pp. 103 ss.; G. CARPANI, *I parchi interregionali nel riparto di competenze tra Stato e regioni a Statuto ordinario*, ivi, pp. 127 ss.; F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, ivi, pp. 173 ss. Di recente, v. l'interessante saggio di A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, pp. 365 ss.

[60] Cfr. quanto già asserito *supra*, nt. 56, 57, 58 circa la *ratio* della previsione di istituti aventi distinta vocazione l'uno rispetto all'altro, ma analoga dimensione di area vasta, quali le Comunità montane, i comprensori e le Usl.

medio è stato attaccato dapprima sotto il profilo genetico ed ontologico, non essendo caratterizzato di quell'"origine naturale" universalmente riconosciuta al Comune; in secondo luogo, la critica ha interessato il profilo dimensionale concernente l'ampiezza territoriale dell'Ente, sovente ritenuta oltremodo dispersiva rispetto alla dimensione ottimale di molte fra le funzioni da esercitare; in terza battuta – ed in connessione con quanto già anticipato – sono state messe in discussione anche le modalità con le quali si è giunti alla distribuzione territoriale delle Province ed alla delimitazione dei confini amministrativi delle stesse [61]. Tali rilievi hanno condotto, non a caso, alla formulazione di minoritarie proposte di soppressione dell'Ente [62].

Tuttavia, l'esigenza di tradurre la massiccia attività programmatoria regionale in politiche territoriali di raccordo e forme di pianificazione di area vasta coordinate, evitando di riversarla direttamente sui Comuni – quali Enti naturalmente portati all'amministrazione attiva di prossimità, eppure fortemente eterogenei tra loro – ha condotto ad una sostanziale riconfigurazione delle prerogative provinciali. Il rilancio della Provincia è maturato in un clima di rivisitazione del ruolo connaturato all'Ente intermedio, declinato come nuovo filtro istituzionale rispetto alla programmazione socio-economica e alle politiche di pianificazione e governo del territorio [63].

La riconsiderazione della congenita utilità connaturata all'Ente provinciale, nella sua funzione di composizione e mediazione tra istanze di programmazione regionale ed esigenze di amministrazione attiva locale, è coincisa con il rifiorire dell'interesse verso l'istituzione metropolitana.

Accanto a tale tendenza, probabilmente anche in ragione dell'emersione delle forme di cooperazione sovracomunale cui si è poc'anzi fatto cenno, si è fatta strada l'idea che la questione metropolitana potesse essere risolta sulla base di

---

[61] Su tali rilievi, cfr. G. PASTORI, *Vecchi e nuovi aspetti del dibattito sulle province*, in *Esp. amm.*, n. 1/1969, pp. 35 ss.; successivamente cfr., ad es., M.E. CALABRIA, *Il ruolo della provincia secondo la Costituzione*, in *Amm. it.*, n. 6/1985, pp. 1005 ss. Circa la delimitazione delle Province secondo le volontà e gli obiettivi dell'Esecutivo centrale ma senza un rigore metodologico chiaro, tanto da risultare un «ente senza faccia», cfr. anche M.S. GIANNINI, *La Provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle Province*, LXII, n. 2/1970, p. 450.

[62] Ciò è accaduto, ad es., con il progetto di revisione costituzionale presentato dal partito repubblicano, che era informato ad un'articolazione del governo locale articolata su due soli livelli, la Regione e i Comuni. A tal proposito v. R. MOSCHINI, *Il superamento della provincia*, in *Dem. dir.*, n. 4/1976, pp. 838 ss.; ID., *Perché vanno superate le Province*, in *Il Comune democratico*, n. 1-2/1977, pp. 74 ss. *Contra*, v. G. PRATI, *Alla provincia non si addice l'eutanasia: una vicenda esemplare nella storia dei poteri locali*, in *Amm. e soc.*, n. 5/1977, pp. 583 ss.

[63] Questa evoluzione è stata autorevolmente sostenuta in dottrina. Cfr., *ex multis*, U. POTOTSCHNIG, *Il problema delle "nuove province"*, in *Le Regioni*, n. 1/1984, pp. 67 ss.; V. ONIDA, *La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regione ed enti locali*, in *Reg. gov. loc.*, n. 6/1986, pp. 21 ss.; ID., *La Provincia ente intermedio nella legislazione statale e regionale: analisi e prospettive*, in *Nuovo gov. loc.*, n. 1/1988, pp. 3 ss.

soluzioni variegate, informate a una distinta (e talora contrapposta) articolazione dei rapporti tra i livelli di governo locale. Del resto, la comparazione giuridica [64] aveva già ampiamente dimostrato il medesimo approdo, per cui esistono molteplici possibilità di comporre la questione metropolitana, determinate dall'approccio che il Legislatore intende di volta in volta valorizzare nella declinazione del sistema multilivello delle autonomie locali [65].

Alla luce delle esperienze già note, nel dibattito emergeva chiaramente come vi fossero almeno tre possibili variazioni nelle risposte in astratto concepibili rispetto alla domanda di governo dell'area metropolitana, oggi ancora attuali [66]. La prima fra queste, informata alla previsione di un livello di governo metropolitano vero e proprio, contempla strumenti di programmazione e pianificazione di area vasta accompagnati dall'elezione diretta degli organi metropolitani e dovrebbe condurre al superamento dei conflitti tra i Comuni dell'area mediante la rappresentazione del territorio metropolitano complessivo. La seconda variante di governo dell'area metropolitana si fonda – anziché su strutture rigide rivestite della forma dell'Ente – sul maggior rilievo conferito alla dimensione funzionale, rivalutando forme associative coordinate a livello regionale. Una terza soluzione, da ultimo, suggerisce di affrontare la questione per problemi o materie [67] offrendo risposte che di volta in volta possono necessitare un'innovativa architettura istituzionale del governo locale ovvero forme di coordinamento su base volontaria e pattizia [68].

---

[64] Sulla base delle esperienze straniere, riteneva assai difficile una «reductio ad unum delle tipologie» in cui può articolarsi il fenomeno metropolitano già P. URBANI, *Note in materia di governo delle aree metropolitane*, in *Dem. dir*., n. 3/1978, pp. 399 ss., spec. p. 403. Cfr., inoltre, N. OLIVETTI RASON, *La disciplina delle aree metropolitane alla luce di esperienze straniere*, in *Le Regioni*, n. 5/1985, pp. 695 ss.; F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Istituto di ricerche economico-sociali Placido Martini, Roma 1986.

[65] Cfr., di recente, F. SPALLA-D. BOTTÀ, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quad. sc. pol*., n. 1/2005, pp. 87 ss.; M. CARRER-S. ROSSI, *Le Città metropolitane in Europa*, working paper elaborato per IFEL – Fondazione ANCI, Roma 2014.

[66] In questa sede non c'è lo spazio per descrivere compiutamente le diverse soluzioni cui ci si riferisce nel testo. Tuttavia, per un approfondimento si rimanda, per es., a G. MARTINOTTI, *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città,* Il Mulino, Bologna 1993; F. BARTALETTI, *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino 2009; M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit*.; W. TORTORELLA-M. ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia 2014, pp. 97 ss. Di recente, v. anche A. SIMONCINI-G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una crisi «bipolare»?*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, pp. 671 ss.

[67] Si pensi ai temi cruciali della pianificazione e del coordinamento, alla promozione del ruolo internazionale della città metropolitana e, soprattutto, all'erogazione di servizi.

[68] Cfr. B. DENTE, *Del governare delle metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in *Stato e Mercato*, n. 26/1989, pp. 279 ss.; M. CAMMELLI, *Aree metropolitane*, cit., pp. 419 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Il governo dell'area metropolitana e l'organizzazione periferica dello Stato*, in *Reg. gov. loc.*, n. 3/1983, pp. 19 ss.

Questi tre possibili modelli sono stati presi in considerazione nel dibattito invalso nel corso degli anni Ottanta [69]. Si trattava, in definitiva, di una concezione scalare dell'integrazione metropolitana imperniata su una linea evolutiva che muoveva dalla *governance* verso il *government*, dall'approccio cooperativo a quello strutturale, dalla dimensione meramente funzionale a quella più marcatamente istituzionale. In quegli anni, dunque, le aree metropolitane sono state oggetto di svariate ricerche promosse sia da singoli studiosi, sia nell'ambito di gruppi di ricerca più strutturati, sovente nell'ambito di una riflessione più ampia, concernente la riforma dell'intero sistema del governo locale [70].

È proprio nel contesto da ultimo considerato che occorre contestualizzare la ricerca destinata a produrre il *Progetto di riforma delle autonomie locali*, deliberata dal Consiglio di amministrazione dell'ISAP il 30 aprile 1986 ed, infine, pubblicata nel 1989 [71]. Il *Progetto ISAP* proponeva un riassetto territoriale immediato per le circoscrizioni provinciali e le aree metropolitane – cioè per la Provincia metropolitana ed i Comuni metropolitani – e più graduale per i Comuni ritenuti di dimensione non adeguata, ricondotti all'unica Comunità montana o associazione intercomunale cui l'Ente locale potesse astrattamente appartenere [72]. Accanto a tale risistemazione territoriale – tendente, altresì, alla

---

[69] V., *ex multis*, A. NORTON, *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali*, Giuffrè, Milano 1985.

[70] Nell'ambito di una ricerca curata dall'ISAP e finanziata dal CNR deve, ad es., posizionarsi l'ampio lavoro di M. VOLPI, *Le istituzioni di governo delle aree metropolitane in Francia*, in *Pol. dir.*, n. 1/1991, pp. 67 ss.

[71] Cfr. ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989, pp. 9 ss. In particolare, come descritto in qualità di Direttore generale dell'Istituto e coordinatore della ricerca da E. ROTELLI, *Premessa*, in ISAP, *Legge generale*, cit., p. 14 e ID., *Presentazione*, ivi, pp. 15 ss., il gruppo di lavoro che ha partecipato alla stesura dell'articolato era composto da Alberto MAJOCCHI (Università di Pavia), Gianfranco MOR (Università di Milano), Valerio ONIDA (Università di Milano), Alessandro PIZZORUSSO (Università di Firenze), E. ROTELLI (Università di Bologna – Scuola superiore della pubblica amministrazione), Francesca TRIMARCHI BANFI (Università di Pavia), Gustavo ZAGREBELSKY (Università di Torino), con partecipazione alla definizione della ricerca ed alle riunioni collegiali da parte di Marcello CLARICH (Università di Pisa) e Fabio MERUSI (Università di Pisa), nonché di Vittorio ANGIOLINI (Università di Milano) in qualità di segretario nella fase di elaborazione dell'articolato. La prima seduta del gruppo di lavoro si è svolta il 2 dicembre 1986, mentre l'articolato definitivo è stato approvato il 2/3 giugno 1988: il progetto infine pubblicato consta di 38 articoli e 15 disposizioni transitorie e finali illustrati da una *Relazione* molto approfondita, una scelta collegata all'esigenza di rendere il testo maggiormente idoneo ad un'analisi parlamentare più rapida ed efficace rispetto a quanto accaduto nelle esperienze precedenti, contraddistinte dalla presentazione di progetti di riforma assai più ampi (almeno 115 articoli). Un'analoga attività di progettazione era già stata svolta dall'ISAP negli anni Settanta in vista dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

[72] L'art. 16 del Progetto individua sul territorio regionale ambiti corrispondenti alle circoscrizioni delle Comunità montane e delle associazioni intercomunali, oltreché dei Comuni già ritenuti di di-

prospettiva della fusione nel Comune unico delle Municipalità appartenenti alla Comunità montana o all'associazione di Comuni – si prevedeva un marcato riassetto funzionale, informato ad un irrobustimento del profilo funzionale delle Province ed all'attribuzione ai Comuni della generalità delle funzioni non attribuite ad altri soggetti dell'ordinamento.

In particolare, per quanto attiene alle aree metropolitane [73], il Progetto si rivelava per alcuni aspetti particolarmente originale. Infatti, se da un lato l'art. 22 riprendeva il richiamo alle aree di Roma, Genova, Milano, Napoli e Torino, dall'altro delegava alla Legge regionale la facoltà di qualificare come «*metropolitane*» le aree urbane di popolazione non inferiore a un milione di abitanti, purché individuate attorno ad un Comune di almeno 400.000 abitanti ed alla condizione di una richiesta dei Consigli comunali tali da rappresentare almeno 2/3 della popolazione complessiva. Da ultimo, tra i molti elementi caratterizzanti della proposta, si prevedeva l'istituzione di Comuni metropolitani consistenti [74], collegandola alla contestuale soppressione del Comune Capoluogo [75]: tale assetto, infatti, veniva giustificato con la considerazione che, ove conservato, il Comune Capoluogo avrebbe continuato «[…] a decidere le politiche per l'intera area metropolitana – com'è sempre avvenuto finora – grazie al suo peso soverchiante» [76].

---

mensione adeguata. Accanto a tali prospettive di ridisegno delle circoscrizioni, il Progetto prevede istituti che vanno nella direzione della collaborazione tra i Comuni coinvolti: si pensi alle intese e alle convenzioni, disciplinate dall'art. 20, o alle Unioni di Comuni, che vengono introdotte affinché i Comuni-polvere vi possano aderire, potendo partecipare ad una sola di queste. Ovviamente si prevede che le Unioni debbano risultare inscritte nelle richiamate Comunità montane o associazioni intercomunali, tendenzialmente delineate sul modello dell'USL. Sul punto, v. ISAP, *Legge generale*, cit., p. 40.

[73] Sul cui ordinamento v. ISAP, *Legge generale*, cit., pp. 42 ss.

[74] Si sarebbe trattato di Comuni inizialmente coincidenti con i Consigli circoscrizionali del Capoluogo e gli altri della Provincia, venendo in seguito individuati dalla Regione, ai sensi del comma 2, della Disp. X. Segnatamente, si contempla una soglia demografica per i Comuni metropolitani fissata dalla legge tra i 50.000 e i 200.000 abitanti, con la possibilità di una riduzione al limite minimo di 25.000 per quelli corrispondenti a Comuni preesistenti o istituiti a seguito di accorpamento. Inoltre, al fine di non concorrere all'aumento dei livelli organizzativi, si sanciva l'esclusione dalla Provincia metropolitana delle associazioni intercomunali e delle Comunità montane, con l'unica eccezione costituita dalla possibilità di costituire Unioni di Comuni per le parti Provincia metropolitana in precedenza comunque non appartenenti al Comune Capoluogo.

[75] Come risultante, in modo esplicito, dalla lettura della Disp. X, comma 3. In sostanza, come già anticipato nella nota precedente, da un parte si prevedeva la fusione dei Comuni dell'*hinterland* fino al raggiungimento della soglia minima di almeno 25.000 abitanti mentre, dall'altra, si provvedeva a porre le basi per una riarticolazione del Comune Capoluogo.

[76] Così, ISAP, *Legge generale*, cit., p. 45.

3. *Dalla Legge n. 142/1990 alla costituzionalizzazione del livello di governo metropolitano. Innovazioni sulla carta e persistente inattuazione*

Dopo i molti tentativi di declinazione scientifica del problema metropolitano, su cui a lungo si era speso il pensiero accademico multidisciplinare [77], il Legislatore ha finalmente tradotto in enunciati normativi cogenti la possibile disciplina delle aree metropolitane mediante la riforma delle autonomie approntata a costituzione invariata negli anni '90.

La Legge 8 giugno 1990, n. 142 [78], individuava *ex lege*, nelle Regioni ordinarie, nove aree metropolitane coincidenti con gli ambiti facenti capo ai comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, ed ai Comuni caratterizzati da una forte integrazione con quest'ultimi, in considerazione dei rapporti intercorrenti con riferimento alle attività economiche, ai servizi sociali, nonché alle caratteristiche culturali e territoriali. L'amministrazione dell'area metropolitana veniva declinata sulla base di un doppio canale istituzionale costituito, da un lato, dalla Città metropolitana – la quale avrebbe dovuto succedere alla Provincia originaria – e, dall'altro, dai Comuni insistenti nell'area corrispondente, mentre la *governance* del nuovo Ente metropolitano si sarebbe dovuta articolare in Consiglio, Giunta e Sindaco metropolitani.

Quanto alle funzioni, invece, oltre all'attrazione di quelle provinciali, una legge regionale avrebbe dovuto assegnare alla cura dell'Ente metropolitano tutte le funzioni comunali aventi una dimensione per loro natura sovracomunale [79].

Nonostante la previsione di un procedimento analitico preordinato alla delimitazione dei confini territoriali del nuovo livello metropolitano [80], la normativa

---

[77] Sottolinea, infatti, M. CAMMELLI, *Aree metropolitane*, cit., p. 422, alla fine degli anni Ottanta, che «Il decennio che abbiamo alle spalle, se non ha ancora portato ad una legge di riforma generale delle autonomie, pur tuttavia registra sul punto un tasso considerevole di innovazione. La prima, di carattere *culturale*, è dovuta all'ingresso di contributi disciplinari prima assenti (penso a quelli di economisti, sociologi, politologi) o alla ripresa di analisi di taglio urbanistico-territoriale e al conseguente avvio di indagini che hanno cominciato a illuminare i processi in corso nelle realtà metropolitane».

[78] Successivamente modificata ad opera della Legge n. 463/1993.

[79] Oppure che dovessero comunque essere esercitate in forma coordinata per ragioni di economicità ed efficienza, in relazione ad alcune materie già individuate, quali pianificazione territoriale, viabilità, tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, difesa del suolo, raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, servizi per lo sviluppo economico, servizi di area vasta nei settori della sanità, scuola e formazione professionale, altri servizi urbani di livello metropolitano. Alcuni Autori hanno ravvisato, nell'introduzione del parametro delle materie, il tentativo di svincolare l'istituto dalla logica dell'art. 118 Cost. Tra questi v. A. BRANCASI-P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 727 ss., spec. p. 730.

[80] Ciascuna Regione avrebbe dovuto avviare il procedimento di delimitazione dell'area metropolitana, sentiti i Comuni e le Province interessati, entro un anno dall'entrata in vigore della Legge n.

testé richiamata scontava un curioso paradosso: a fronte della perentorietà dei termini del procedimento e della previsione di rigorosi poteri sostitutivi in caso di inerzia, veniva prevista la facoltatività della perimetrazione dell'area metropolitana da parte delle Regioni, pur trattandosi dell'atto introduttivo propedeutico all'instaurazione dello stesso procedimento di istituzione della Città metropolitana [81].

Anche se in massima parte inattuata [82], tuttavia, tale normativa ha avuto il pregio di favorire un rinnovato interesse verso il tema dell'articolazione territoriale metropolitana: si potrebbe affermare che il dibattito, pur senza abbandonare quella dimensione astratta che aveva già assunto in precedenza, volgeva verso prospettive e soluzioni concrete, avvertite come più ravvicinate nel tempo e sostenute da una base normativa specifica [83].

Non a caso, a partire dal 1993, alcune Regioni procedevano alla delimitazione delle aree metropolitane [84] e, in alcuni – seppur rari – casi, predisponevano le

142/1990. Tale delimitazione avrebbe potuto conformarsi all'ambito territoriale provinciale oppure individuare nuovi confini e soggetti amministrativi, in senso maggiormente ampio o circoscritto. Una volta tracciati i confini dell'area metropolitana, entro altri 18 mesi la Regione avrebbe dovuto operare un riordino anche dei Comuni in essa ricompresi, previo parere degli stessi, onde razionalizzare la mappa amministrativa locale e favorirne l'uniformità dimensionale. In conclusione, l'Esecutivo avrebbe dovuto adottare i decreti legislativi propedeutici alla costituzione delle Città metropolitane, previa proposta delle Regioni.

[81] Alcuni autori hanno ravvisato la causa dell'inattuazione in una possibile frizione tra i livelli di governo regionale e comunale e quello metropolitano, dovuto alla possibile competizione astrattamente configurabile su alcune materie di rilievo: *ex multis*, cfr. ad es. F. MERLONI, *L'istituzione delle Città metropolitane. Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di capitale*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 7 ss., spec. pp. 9 ss.; L. VANDELLI, *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, ivi, n. 3/1994, pp. 685 ss., spec. p. 692.

[82] V. ad es., la denuncia dell'inerzia – a distanza di tre anni dall'approvazione della Legge n. 142/1990 – mossa da E. FERRARI, *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla l. 142/1990*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 22 ss. Parlano di «grande incompiuta», A. BRANCASI-P. CARETTI, *op. cit.*, p. 731, mentre ammonisce circa le «ragioni di una riforma bloccata», F. MERLONI, *L'istituzione delle città metropolitane. Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di Capitale*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 7 ss., spec. pp. 8-9.

[83] La letteratura sulla disciplina dei nuovi Enti metropolitani e sulle problematiche connesse è notevolissima. Tra i vari commenti, con un *focus* sulla pianificazione urbanistica e sulle problematiche attinenti al tessuto economico v., ad es., A. CARULLO, *Dall'area metropolitana alla città metropolitana*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4/1990, pp. 597 ss.; P. URBANI, *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, ivi, pp. 609 ss.; S. AMOROSINO, *La costituzione delle città metropolitane in Italia: un percorso giuridico ad ostacoli*, in *Trib. amm. reg.*, n. 9/1991, pp. 329 ss.; sul rapporto tra riforma delle autonomie e servizi pubblici locali v. M. CAMMELLI, *Le due riforme: ordinamento locale e servizi pubblici*, in *Le Regioni*, n. 2/1991, pp. 432 ss.

[84] Cfr. Legge reg. n. 36/1993 della Regione Veneto; Legge reg. n. 12/1991 e Legge reg. n. 7/1997 della Regione Liguria; Legge reg. n. 33/1995 e Legge reg. n. 20/2000 della Regione Emilia Romagna; Deliberazione 29 marzo 2000, n. 130, del Consiglio regionale della Regione Toscana. Per quanto riguarda, ad es., l'Area metropolitana di Venezia, cfr. G. FALCON, *Le città metropolitane della l. 142/1990: il caso di Venezia*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 36 ss.; C. DE BENETTI, *L'area vasta*

prime discipline normative finalizzate all'individuazione delle funzioni da conferire alla futura Città metropolitana [85]; tuttavia, anche in tali Regioni, non si è dato corso all'*iter* finalizzato alla concreta istituzione del nuovo Ente metropolitano. L'attuazione di tale normativa, infatti, rimase invischiata nell'insoluta [86] contrapposizione tra il modello delle circoscrizioni d'area vasta – che assumeva come tendenziale riferimento l'ambito provinciale – e l'opzione costituita dall'istituzione di aree più ristrette imperniate sull'ambito del Capoluogo e dei Comuni ad esso immediatamente limitrofi [87].

Con la Legge n. 265/1999 si è tentato di introdurre un connotato di flessibilizzazione del modello [88] rispetto alla regolamentazione precedente. Tale disciplina, successivamente accolta in seno agli artt. 22 ss. del TUEL [89], introduceva un approccio *bottom up* [90] nella ripartizione del peso decisionale relativo alla delimitazione dell'area, prevedendo che vi fosse una «*conforme proposta*» da parte dei Comuni interessati, cui la stessa Regione si sarebbe dovuta attenere ai

---

dell'area metropolitana di Venezia: profili giuridici sulla Città metropolitana che verrà, in *Dir. regione*, n. 3-4/2009, pp. 83 ss., spec. p. 88.

[85] È quanto accaduto per Venezia e Bologna ad opera, rispettivamente, di Veneto ed Emilia Romagna.

[86] Così E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 298 ss.

[87] Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, p. 39; ID., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 93 ss.

[88] Così viene definita da A. BRANCASI-P. CARETTI, *op. cit.*, p. 731. È dello stesso avviso anche L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2000, pp. 327 ss., spec. p. 332 ss.

[89] Peraltro, gli artt. 22 e 23 aventi rispettivamente ad oggetto le «*aree metropolitane*» e le «*Città metropolitane*», sono stati successivamente abrogati dall'art. 18, comma 1, della Legge n. 135/2012. È rimasto inalterato, invece, l'art. 24 del TUEL, il quale in materia di «*Esercizio coordinato di funzioni*», stabilisce che: «*1. La regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie: a) pianificazione territoriale; b) reti infrastrutturali e servizi a rete; c) piani di traffico intercomunali; d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica; f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; g) smaltimento dei rifiuti; h) grande distribuzione commerciale; i) attività culturali; l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7. 2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della città metropolitana*». Per un'analisi delle richiamate disposizioni del TUEL, v. G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Ist. Federalismo*, n. 5/2002, pp. 843 ss., spec. pp. 864 ss.; D. CASALINI-M. CONSITO, *Art. 23*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006, pp. 151 ss.

[90] Riconosce tale approccio L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 93; già in passato, tuttavia, autorevoli commentatori auspicavano un maggiore coinvolgimento "dal basso" degli Enti locali: si pone su questa linea, ad es., G. SCIULLO, *Dalle aree agli assetti metropolitani: il difficile cammino di una riforma*, in *Reg. gov. loc.*, n. 5/1993, pp. 907 ss.

fini della perimetrazione delle circoscrizioni amministrative metropolitane. In particolare, il Sindaco del Comune Capoluogo, con l'intervento del Presidente della Provincia interessata, avrebbe dovuto convocare – a fini istitutivi dell'Ente metropolitano – un'assemblea di rappresentanti degli Enti locali, adottando una proposta di Statuto della Città metropolitana, previa deliberazione conforme dei Consigli comunali. Infine, la bozza di Statuto sarebbe stata sottoposta alla previa approvazione popolare ad opera della maggioranza degli elettori [91] per poi essere trasmessa alla Regione, allo scopo della successiva formulazione della proposta di legge al Parlamento.

L'assetto poc'anzi descritto, è stato successivamente confermato dalla riforma costituzionale del 2001, la quale ha ulteriormente rafforzato il ruolo degli Enti metropolitani nel quadro ordinamentale di riferimento, senza peraltro incidere in modo significativo sulle ontologiche difficoltà connesse alla loro effettiva istituzione [92].

Infatti, il nuovo art. 114 Cost. pone ancora oggi le Città metropolitane in posizione equiordinata rispetto agli altri Enti costitutivi della Repubblica concorrendo a qualificarle, in quanto tali, come costituzionalmente necessarie e riconoscendo loro una tipica autonomia, anche statutaria, nonché poteri e funzioni propri [93], nel quadro di una potestà regolamentare estesa, secondo Costituzione, alla «*disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*» [94].

Inoltre, le Città metropolitane restano assoggettate a riserva di legge dello Stato per quanto attiene alla «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali*» [95] e riescono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge ai sensi dell'art. 118 Cost., essendo chiamate a svolgere, altresì, le funzioni delegate dalle Regioni al livello di governo inferiore, nonché quelle che i Comuni non possano esercitare adeguatamente assicurandone l'esercizio unitario, in conformità ai fondamentali princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza richiamati dalla stessa norma [96]. La disciplina

---

[91] Segnatamente, come ribadito da L. VANDELLI, *Città metropolitane,* cit., p. 39, si rendeva necessaria l'approvazione della «maggioranza degli elettori, nella metà più uno dei comuni partecipanti».

[92] Come rilevato, infatti, da T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 222 ss., si tratta dell'ulteriore tentativo di offrire una possibile attuazione all'istituzione metropolitana.

[93] Segnatamente, ai sensi dell'art. 114 Cost., commi 1 e 2, «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione*».

[94] Infatti, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. «*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

[95] Secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

[96] Segnatamente, ai sensi dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost. «*Le funzioni amministrative sono attri-*

costituzionale è, infine, completata dalle disposizioni di tenore finanziaristico di cui all'art. 119 Cost., espressamente dedicate anche alle Città metropolitane [97], nonché da quanto disposto dall'art. 120, comma 2, Cost. in ordine ai casi di intervento sostitutivo dell'Esecutivo [98].

Con l'intervenuta costituzionalizzazione cui si è accennato, l'attuazione delle Città metropolitane è risultata oggetto di notevoli speculazioni da parte della dottrina giuridica, sovente rivolte a trovare soluzioni ermeneutiche tese a contemperare le disposizioni di rango costituzionale e quelle, cronologicamente antecedenti, mutuate dal TUEL [99].

Eppure tale attuazione, che sembrava imminente all'indomani della riforma costituzionale, in verità è stata frenata da notevoli complicazioni [100]. Infatti, da un lato, le difficoltà sembravano legate almeno in parte, a livello locale, alle resistenze manifestate dagli stessi amministratori dei Comuni interessati; dal-

---

buite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

[97] Del resto, l'art. 119 Cost. stabilisce che: «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti*».

[98] Infatti, l'art. 120, comma 2, Cost. prevede che: «*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*».

[99] Analizza entrambi gli aspetti, ad es., G. SORICELLI, *op. cit.*, pp. 843 ss.

[100] T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, *passim*.

l'altro, gli impedimenti sembravano riconducibili, a livello centrale, agli ostacoli incontrati nel rivedere molte delle materie che vedevano coinvolti gli stessi Enti locali, forse determinati anche dalle spinte riformistiche che hanno seguitato a permanere nel dibattito pubblico con riferimento alla Carta costituzionale [101]. Tale ultimo fattore appariva evidente anche alla luce dell'inattuazione della delega conferita al Governo, già prevista dalla Legge n. 131/2003, ai fini dell'adozione di disposizioni di dettaglio in materie espressamente impattanti sulla vocazione istituzionale e funzionale degli Enti metropolitani [102].

Più di recente, la questione relativa all'auspicata attuazione delle Città metropolitane è riemersa con la famosa Legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale [103]. Segnatamente, l'art. 23 contemplava una disciplina «*transitoria*» [104] afferente all'istituzione delle Città metropolitane, che avrebbe dovuto precedere una successiva normativa «*ordinaria*» avente ad oggetto la *governance*, le funzioni amministrative e la disciplina elettorale. Tale ultimo sforzo del Legislatore era incentrato sulla proposta formulata dai Comuni e dalla Provincia interessati, riguardante sia lo Statuto sia la perimetrazione dell'area, con la consultazione *ex post* delle popolazioni interessate e l'adozione finale di un decreto di istituzione di natura governativa [105].

---

[101] Ne costituiscono un esempio emblematico le relazioni compendiate in G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Quaderni della Rivista «*Il Politico*», Giuffrè, Milano 2005; S. MANGIAMELI, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost*., 25 giugno 2004.

[102] Si trattava, tra le altre, della disciplina concernente il procedimento di istituzione, gli organi di governo e i casi di ineleggibilità e incompatibilità, l'individuazione delle funzioni amministrative fondamentali.

[103] Su cui v., ad es., G. POLA, *L'attuazione del federalismo fiscale a norma della legge delega n. 42/2009: a che punto siamo*, in *Confronti*, n. 3/2011, pp. 73 ss.; L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, n. 25/2009, pp. 1 ss. Sul punto cfr., di recente, G. BERNABEI, *Tributi propri e autonomie locali: un percorso incompiuto*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2016, pp. 191 ss.

[104] Segnatamente, l'art. 23 della Legge n. 42/2009, rubricato «*Norme transitorie per le città metropolitane*», stabiliva al comma 1 che: «*Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse*».

[105] Si riportano per completezza i commi 2 ss. dell'art. 23 della Legge n. 42/2009, ai sensi dei quali: «*2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta: a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia; b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione; c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione. 3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene: a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropo-*

Nonostante l'intento di offrire una nuova soluzione alla perdurante situazione di stallo, la disciplina approntata rimaneva ancora una volta lettera morta, anche a causa dell'eccessiva laboriosità del procedimento di istituzione, articolato in molteplici fasi, peraltro caratterizzate dall'intervento di più attori istituzionali [106].

---

litano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo; b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni; c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b). 4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto. 5. […]. *6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge,* […] *uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi: a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum di cui al comma 4; b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia; c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico; d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente; e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi; f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano: 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. 7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. 8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1. 9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale*».

[106] È della stessa opinione G. PIPERATA, *La Città metropolitana: definizione, istituzione e discipli-*

Con l'emersione delle istanze di *spending review*, che in breve periodo avrebbero portato ai noti tentativi di soppressione delle Province – descritti anche *infra*, nel cap. 4 del presente volume [107] – arenatisi bruscamente con la sentenza n. 220/2013 della Consulta, il Legislatore ha inteso semplificare altresì la disciplina delle Città metropolitane. In particolare, muovendo dalle ragioni dell'insuccesso registrato dalla normativa precedente, ai sensi dell'art. 18 del Decreto Legge n. 95/2012, successivamente convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135, si prevedeva una disciplina dedicata all'«*Istituzione delle Città metropolitane*» ed alla soppressione *tout court* «[…] *delle Province del relativo territorio*» [108].

Tale regolamentazione – che, come si è anticipato, è stata colpita da una pronuncia di illegittimità costituzionale della Corte dovuta al discutibile utilizzo dello strumento del Decreto Legge per finalità di riassetto dell'intero sistema del governo locale – sopprimeva direttamente le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria «*con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014*», sancendo che il territorio dell'Ente metropolitano avrebbe dovuto coincidere, almeno in prima battuta e salve le iniziative adesive *ex* art. 133 Cost., con quello dell'omonima Provincia soppressa. Inoltre, venivano valorizzate istanze di flessibilizzazione in funzione delle diverse realtà territoriali, consentendo agli Statuti metropolitani di optare per la scissione del comune Capoluogo, preludio di una possibile organizzazione ad elezione diretta, oppure per il mantenimento del medesimo. Contestualmente venivano abrogati gli artt. 22 e 23 del D.Lgs. n. 267/2000, nonché gli artt. 23 e 24 della Legge n. 42/2009.

Nonostante l'insuccesso registratosi, non è stato necessario attendere molto per addivenire all'effettiva istituzione delle Città metropolitane. Il 20 agosto 2013 veniva presentato alla Camera il Disegno di Legge A.C. 1542, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», successivamente approvato il 21 dicembre 2013 e poi trasmesso il 27 dicembre al Senato della Repubblica. Il Disegno di Legge, ridenominato A.S. 1212, veniva approvato con modificazioni il 26 marzo 2014 e ritrasmesso alla Camera dei Deputati il giorno successivo ai fini della votazione finale, conducendo, infine, alla definitiva approvazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, altrimenti nota come «Legge Delrio».

Con l'approvazione di tale testo, le Città metropolitane hanno effettivamente

---

na di riferimento di un nuovo potere locale, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 52 ss., spec. p. 53.

[107] V. *infra*, cap. 4, § 1.

[108] Sui princìpi e i contenuti che avrebbero dovuto informare il processo di formazione dello Statuto provvisorio in questa fase di transizione, cfr. A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012, pp. 1 ss., spec. pp. 9 ss.

abbandonato la dimensione dell'astrattezza per accedere a quella dell'esistente normativo: oggi, infatti, gli Statuti metropolitani costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico e rappresentano un dato ineludibile dell'effettiva attuazione dell'istituzione metropolitana.

4. *Attuazione e vocazione istituzionale della Città metropolitana nella Legge 7 aprile 2014, n. 56*

La c.d. "Riforma Delrio", approntata con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*» ha sortito un impatto notevole sulle competenze dell'amministrazione locale. Si tratta di una legge costituita da un solo articolo, composto a sua volta da 151 commi, successivamente modificata in più punti dal D.L. 24 aprile 2014, n. 66, nonché dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90 [109].

Precisazioni e chiarimenti tecnici sulla fase di avvio delle Città metropolitane e delle nuove Province sono state fornite, nei mesi successivi all'entrata in vigore, con la Nota del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie n. 1/2014, del 23 ottobre 2014 [110], mentre è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 263, del 12 novembre 2014, il DPCM 26 settembre 2014 di attuazione dell'art. 1, comma 92, della "Legge Delrio", avente ad oggetto i «*Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali*» [111]. I nuovi Consigli metropolitani e provinciali sono stati eletti tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014, mentre l'11 ottobre si è insediato l'Osservatorio nazionale per l'attuazione della riforma, previsto dall'Accordo [112] tra Stato e Regioni sancito in sede di Conferenza Unificata un mese prima. L'Osservatorio, segnatamente, è sorto

---

[109] Convertiti, rispettivamente, nella Legge 23 giugno 2014, n. 89 e nella Legge 11 agosto 2014, n. 114.

[110] In particolare, tale nota prende in considerazione alcune funzioni e modalità operative degli organi delle Città metropolitane e delle Province. In merito alle Città metropolitane, segnatamente, i quesiti hanno riguardato i poteri dei consigli metropolitani, la proclamazione degli eletti, la prima convocazione e la presidenza del Consiglio metropolitano, l'insediamento delle Province e dei Consigli provinciali, i poteri del Presidente della Provincia, il funzionamento degli organi provinciali in attesa dell'approvazione del nuovo Statuto e la disciplina delle Comunità montane, i rapporti tra Sindaco e Consiglio metropolitano e tra Presidente e Consiglio provinciale, l'applicabilità delle disposizioni del TUEL.

[111] A tal proposito, per alcune considerazioni in ordine all'assetto funzionale, v. *infra*, cap. 11.

[112] In particolare, mentre l'Accordo concerne l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto del riordino, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014 stabilisce i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative relativi all'esercizio di tutte le funzioni delle vecchie Province, comprese quelle fondamentali già assegnate dalla "Legge Delrio" ai nuovi Enti di area vasta o alle Città metropolitane.

con la *mission* di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali [113].

Dal 1° gennaio 2015, conformemente a quanto stabilito dall'art. 1, comma 16 [114], della Legge, le dieci Città metropolitane sono formalmente subentrate alle Province omonime succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi [115], nonché nei relativi compiti amministrativi; contestualmente, il Sindaco del Capoluogo ha assunto le funzioni di Sindaco metropolitano consentendo l'avvio dell'attività a regime degli organi della Città metropolitana. Oltre alle classiche funzioni provinciali, le Città metropolitane sono chiamate anche ad assumere funzioni proprie particolarmente caratterizzanti, ai sensi di quanto statuito dai commi 44-46 della Legge n. 56/2014: da ciò ne consegue un ruolo di governo assai dinamico ed incisivo affidato dal Legislatore alle Città metropolitane nei rispettivi territori, tale da includere sia le attività rientranti nelle competenze provinciali, sia ulteriori funzioni connesse allo sviluppo territoriale ed economico.

All'inizio dello stesso anno hanno preso immediatamente forma solamente otto Città metropolitane rispetto alle dieci [116] individuate dalla Legge n. 56/2014, dovendosi registrare l'eccezione di Reggio Calabria, a cui la riforma riservava *ex lege* una specifica tempistica, nonché di Venezia, la quale – in considerazio-

---

[113] V. per la Regione Lombardia, *infra*, cap. 4.

[114] Su cui v. L. VANDELLI, *Città metropolitane,* cit., pp. 75 ss.

[115] Cfr. l'art. 1, comma 47, della Legge n. 56/2014, ai sensi del quale: «*Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali*». Per un commento della richiamata disposizione, che configura un caso di successione a titolo universale, v. L. ZANETTI, *Le dotazioni delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 151 ss. A tal proposito, parla di «automatismo di dubbia efficacia» Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Ist. Federalismo*, Numero Speciale, 2014, p. 17. Dal 1° luglio 2015, il Governo centrale avrebbe potuto inoltre esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia nella approvazione dello Statuto metropolitano, frangente che ha condotto la dottrina più attenta ad affermare che la Città metropolitana è stata disciplinata dal Legislatore come «[…] un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata», come può rilevarsi in P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, p. 355.

[116] Cfr. art. 1, comma 5, Legge n. 56/2014, in quale stabilisce che: «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti*».

ne dell'anticipato scioglimento del Consiglio comunale – ha visto slittare la procedura per l'entrata in funzione della Città metropolitana a tempi successivi. In ogni caso, entro il 31 dicembre 2014 sono stati approvati i primi 6 Statuti delle Città metropolitane di Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Bari, mentre gli Statuti delle Città metropolitane di Torino e Napoli sono stati approvati in seguito dai rispettivi Consigli metropolitani, con un ritardo dovuto peraltro a logiche informate a favorire la più ampia partecipazione delle parti sociali rispetto al testo definitivo.

Le Città metropolitane, quali Enti territoriali di governo e coordinamento dell'area vasta, hanno come finalità istituzionali generali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della Legge n. 56/2014:

a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
b) la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana;
c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il territorio della Città metropolitana coincide «[…] *con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città metropolitana*» [117]. Si tratta, dunque, di un assetto di partenza sul quale è possibile innestare eventuali deroghe tese a favorire adeguamenti territoriali puntuali [118]. In concreto, il procedimento per ottenere deroghe all'assetto territoriale della Città metropolitana imposto *ex lege* prende avvio dall'iniziativa dei Comuni, sulla quale è chiamata ad esprimersi la Regione mediante apposito parere reso *ex* art. 133 Cost. Tale parere non ha efficacia vincolante pur mantenendo una valenza peculiare, specie nel caso in cui si rivelasse negativo (rispetto alla variazione prospettata dai Comuni proponenti): infatti, in tal caso, si aprirebbe un sub-procedimento teso al raggiungimento di un'intesa, promossa peraltro dall'Esecutivo statale, da conseguirsi entro 90 giorni dall'espressione del parere [119].

---

[117] Cfr. l'art. 1, comma 6 della Legge n. 56/2014.

[118] Sul punto, cfr. *infra*, cap. 9. Per un confronto, si vedano le considerazioni svolte da E. BALBONI, *Quadro istituzionale e normativo,* in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/* e in *http://www.confindustria.pv.it/*. In chiave critica rispetto alla norma menzionata v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, pp. 1 ss.

[119] Cfr. art. 1, comma 6, Legge Delrio: «*Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica*

L'assetto della *governance* [120] delle Città metropolitane consta, anzitutto, della presenza di un Sindaco metropolitano [121], identificato *ope legis* nella figura del Sindaco del Comune Capoluogo [122] *ex* art. 1, comma 19, della Legge n. 56/2014, nonché di un Consiglio metropolitano [123] e di una Conferenza metropolitana [124].

---

delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione».

[120] Su cui v. *infra*, cap. 10. L'assetto della *governance* metropolitana è imperniato sostanzialmente su 3 organi rappresentativi, ai sensi dell'art. 1, commi 7, 8 e 9. Per un primo commento v. M. ROVERSI MONACO, *Gli organi della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo del-l'area vasta*, cit., pp. 103 ss. Con riferimento alle dinamiche funzionali tra Sindaco, Consiglio e Conferenza, riesce molto interessante ed originale la riflessione di A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014, pp. 1 ss.

[121] Il *Sindaco metropolitano* è il Sindaco del Comune Capoluogo fino a quando non viene deliberato lo Statuto della Città metropolitana, qualora preveda l'elezione del Sindaco o comunque fino alla cessazione del suo mandato. Gi incarichi di Sindaco metropolitano, di Consigliere metropolitano e di componente della Conferenza metropolitana sono svolti a titolo gratuito, salvo i casi previsti dallo Statuto della Città metropolitana, che può prevedere una specifica indennità per il Sindaco.

[122] Salva l'ipotesi di elezione in via diretta dello stesso Sindaco metropolitano, la quale viene limitata alla circostanza che si proceda previamente alla scissione del Comune Capoluogo in più Enti, per evitare situazioni di collisione e sovrapposizione fra le due figure monocratiche del Sindaco metropolitano e del Sindaco del Comune Capoluogo. Ad oggi, pur essendo contemplata in alcuni Statuti, come ad esempio quello della Città metropolitana di Milano, tale eventualità non ha mai trovato attuazione, mancando la legge dello Stato volta a disciplinare l'elezione. Tale disciplina, peraltro, è stata molto criticata, con argomentazioni peraltro condivisibili, da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015. Cfr., altresì, M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015. Sul punto v. *infra*, cap. 4.

[123] Il *Consiglio metropolitano* è composto dal Sindaco metropolitano e dai consiglieri (24 per le città con più di 3 milioni di abitanti, 18 consiglieri se la popolazione residente è superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti e 14 consiglieri nelle altre città metropolitane). Le funzioni del Consiglio, sono le stesse del consiglio comunale e provinciale, ovvero, di controllo, approvazione regolamenti e piani di bilancio, programmi proposti dal sindaco metropolitano. Il Consiglio rimane in carica per 5 anni previa elezione del Sindaco e dei consiglieri che può avvenire in modo indiretto o per elezione diretta a suffragio universale, previa approvazione della legge statale da parte del Comune Capoluogo in più Comuni o, nelle Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti.

[124] La *Conferenza metropolitana* è l'organo che nell'iter di costituzione delle Città metropolitane ha il compito entro il 30 settembre 2014 di proporre e sottoporre al Consiglio metropolitano, lo statuto della Città metropolitana mentre successivamente alla costituzione, insieme al Sindaco metropolitano

Sono tuttavia le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane la chiave per poter effettivamente riflettere circa il modo in cui esse possano essere più o meno efficacemente esercitate dai singoli Enti di area vasta, anche sulla base di una eventuale comparazione dei rispettivi Statuti [125].

In particolare, sono attribuite alla Città metropolitana, oltre a tutte le funzioni spettanti alle Province, le funzioni propriamente metropolitane: le funzioni fondamentali delle Province – su cui v. puntualmente *infra*, cap. 3 [126] – sono quelle elencate nell'art. 1, comma 85, della Legge n. 56/2014, mentre le funzioni fondamentali esclusivamente metropolitane [127] riguardano:

a) la pianificazione strategica, che si estrinseca nell'adozione del piano strategico del territorio metropolitano, come atto di indirizzo per l'Ente, avente durata triennale;

b) la pianificazione territoriale generale, riguardante le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di competenza metropolitana, che consente al nuovo Ente di esercitare un ruolo piuttosto incisivo su aspetti qualificanti della pianificazione urbanistica;

c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano, tese al conseguimento dei benefici derivanti dalle economie di scala ad esse ricollegabili [128];

---

e ai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, avrà potere consultivo per l'approvazione dei bilanci e di altre eventuali finzioni qualora contenute nello statuto.

[125] Quanto alla centralità del contenuto delle funzioni degli Enti di Area vasta ed alla «delicatezza della fase statutaria», cfr. F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid-Rassegna*, n. 11/2014, pp. 1 ss., spec. pp. 10 ss.

[126] Una prima ricognizione si può trovare anche *supra*, cap. 1. Le funzioni amministrative richiamate dal comma 85 riguardano essenzialmente le seguenti voci: 1) pianificazione territoriale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente; 2) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, costruzione e gestione delle strade e regolazione della circolazione stradale; 3) programmazione della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e gestione dell'edilizia scolastica; 4) raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali; 5) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

[127] Su cui v. art. 1, comma 44, della Legge n. 56/2014. In particolare, cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane,* cit., pp. 115 ss.; G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 138 ss. Sulle criticità relative all'individuazione delle funzioni amministrative cfr., in generale, U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999, pp. 459 ss.

[128] Come segnala L. VANDELLI, *Città metropolitane,* cit., p. 118, su questi temi potrebbero considerarsi ormai mature le condizioni per il conseguimento di livelli di efficienza più avanzati rispetto alla realtà passata, contraddistinta dalle quasi 35.000 stazioni appaltanti esistenti in Italia, che richiederebbe un drastico ridimensionamento.

d) la mobilità e la viabilità, intese come comprensive delle funzioni di pianificazione, regolazione e amministrazione;

e) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, come funzione connessa con la pianificazione strategica metropolitana, volta a svolgere un ruolo di impulso allo sviluppo in tali settori di vitale importanza per il tessuto urbano;

f) la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano, ruolo di eminente rilevanza strategica per assicurare un più veloce sviluppo delle potenzialità produttive della metropoli.

Chiudono il quadro delle funzioni metropolitane i commi 45 e 46 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014, ai sensi dei quali «*Restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione*», fermo restando il fatto che «*Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione*». Quest'ultima disposizione risulta assai rilevante, in quanto si prevede che la Città metropolitana possa essere destinataria di ulteriori funzioni amministrative da esercitare a completamento del catalogo delle funzioni espressamente previste dalla Legge n. 56/2014. Nel fare ciò si menzionano lo Stato e le Regioni [129], ciascuno secondo le proprie competenze: saranno proprio queste ultime a giocare un ruolo fondamentale, essendo più prossime al livello di governo metropolitano.

Muovendo dall'elencazione delle funzioni ascritte alla competenza delle Città metropolitane, dunque, sembra corretta la posizione sostenuta da alcuni Autori [130] a tenore della quale la Città metropolitana costituisce un Ente "strategico", volto allo sviluppo concreto dei territori metropolitani, a differenza di quanto non possa del tutto affermarsi per le Province, che assumono nell'assetto del "nuovo" governo locale la veste di Ente maggiormente "tecnico", con finalità di supporto ai Comuni.

Tuttavia, nell'assecondare tale ricostruzione, occorrono alcune precisazioni.

Infatti, per quanto attiene alla Provincia, sembra alquanto riduttivo ritenere l'Ente intermedio un mero Ente di servizio e supporto tecnico ai Comuni, atteso il fatto che una dimensione concernente la cura strategica dei territori sembra intrinsecamente ricompresa nella stessa sostanza delle funzioni fondamentali pro-

---

[129] Cfr. A.M. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio "obbligato" delle stesse*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 14 luglio 2014.

[130] V., ad es., P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 12.

vinciali, almeno per come le abbiamo sinora declinate [131]: benché non espressamente riconosciuta dal Legislatore, infatti, la dimensione strategica è senz'altro ravvisabile nella vocazione pianificatoria e programmatoria che dovrebbe contraddistinguere la Provincia, a prescindere dalla presenza di organi di primo o secondo livello.

In seconda battuta, con riferimento alle Città metropolitane, non c'è dubbio che sul piano ricostruttivo esse debbano essere situate nella rete europea delle aree metropolitane [132] – con ciò differenziandosi espressamente dalle Province – ma la durata (solamente) triennale [133] connaturata alla pianificazione strategica metropolitana [134] non sembra adeguata al fine per cui questa è stata prevista dal Legislatore della riforma: per vero, tale strategicità dovrà essere confermata sul piano applicativo e sostanziale, vale a dire sul fronte delle politiche territoriali approntate in concreto – indipendentemente dalla qualificazione formale operata dalla Legge – frangente che, ad oggi, non sembra essersi del tutto verificato [135].

L'analisi del quadro comparato che emerge da una lettura combinata degli Statuti approvati, consente peraltro di formulare qualche considerazione in ordine allo stato di attuazione della riforma ed alle possibili evoluzioni degli Enti metropolitani, fermo restando che, da un lato, la sentenza della Consulta n. 50 del 2015 ha confermato integralmente la disciplina sopra esposta e, dall'altro, l'autonomia statutaria delle Città metropolitane si presenta più accentuata rispetto a quanto non valga per gli altri Enti locali [136].

4.1. *Le Città metropolitane: quadro comparato interregionale (cenni)*

La Legge n. 56/2014, oltre ad istituire dieci Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, costituisce la fonte giuridica per la «[…] *disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla regione sici-*

---

[131] Cfr. le considerazioni svolte *infra*, cap. 7 e, soprattutto, cap. 14.

[132] Cfr. *infra*, in questo stesso capitolo, § 5.

[133] La disposizione di cui al comma 44, lett. a) è stata criticata per la durata eccessivamente breve, che pare mal conciliarsi con il tenore strategico della pianificazione, anche da E. CICIOTTI, *Pianificazione strategica e territoriale dopo la legge Delrio*, Relazione al Corso nazionale promosso da FONDAZIONE ROMAGNOSI «*Gli strumenti di governo del territorio – Governare con l'urbanistica. La pianificazione di area vasta e delle infrastrutture strategiche*», Pavia, marzo-aprile 2015.

[134] Su cui v. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 145 ss.; C. MARZUOLI, *Il piano strategico metropolitano: note introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015, pp. 1 ss.

[135] Su tali riflessioni, cfr. *infra*, in questo stesso capitolo, § 5.

[136] Esprime questa opinione L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 213 ss.

liana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»[137].

Limitando l'analisi alle dieci Città metropolitane previste nelle Regioni ordinarie[138], si osserva che la riforma in atto coinvolge complessivamente oltre mille Amministrazioni comunali[139], pari al 12,5% dei Comuni italiani ed una popolazione di oltre 18 milioni di cittadini (vale a dire circa il 30% del totale)[140]. La Città metropolitana di Torino[141], con 315 Comuni, presenta il numero maggiore di Amministrazioni coinvolte nel processo di riforma. All'opposto, le Città metropolitane di Bari[142] e Firenze[143] presentano il dato più contenuto, interessando rispettivamente 41 e 42 Amministrazioni locali.

Quanto alla taglia demografica delle Città metropolitane, il primato spetta a Roma Capitale[144] (con oltre 4.320.00 residenti), seguita da Milano[145] e Napoli[146], le quali possono contare su una popolazione di poco superiore ai 3 milioni di abitanti. Al contrario, Reggio Calabria[147] risulta la meno popolosa, con meno di 560.000 residenti.

Dal punto di vista dimensionale e spaziale, le dieci Città metropolitane occupano complessivamente una superficie di oltre 33.000 kmq, pari all'11,1%

---

[137] Cfr. l'art. 1, comma 5, della Legge n. 56/2014.

[138] È possibile disporre di un aggiornamento costante sul sito *web https://osservatorio.urbanit.it/*, recante l'«*Osservatorio sulle Città metropolitane*» SPISA-URBAN@IT, nonché nella sezione della Rivista «*Federalismi.it*» che accoglie l'«*Osservatorio Città metropolitane*», a sua volta contenente i rapporti periodici sullo stato di avanzamento nell'attuazione degli Enti metropolitani.

[139] Per una disamina degli aspetti statistici ed una rassegna critica improntata all'analisi delle eterogenee esperienze di delimitazione dei territori metropolitani in Italia antecedentemente alla riforma del 2014, v. diffusamente F. SPALLA-R. LANZA, *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, n. 1-2/2008, pp. 105 ss., spec. pp. 120 ss.

[140] I dati riportati, aggiornati al febbraio 2015, provengono dal sito *http://www.fondazioneifel.it*, così come quelli che seguono.

[141] Su cui v., ad es., E. DEMICHELIS, *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 189 ss.; M. ORLANDO, *La Città metropolitana di Torino verso il secondo mandato*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.

[142] Su cui v., ad es., M. BROCCA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 35 ss.

[143] Su cui v., ad es., I. PIAZZA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 83 ss.

[144] Su cui v., ad es., F. DI LASCIO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 169 ss.; più di recente, A. STERPA, *L'ancora lento avvio della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.

[145] Su cui cfr., ad es., L. VIOLINI, *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, Relazione al Seminario «*Le Città metropolitane: Statuti a confronto*», Firenze, 5 febbraio 2015; M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 119 ss.

[146] Su cui v. F. ROTA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 147 ss.

[147] Su cui v., di recente, F. MANGANARO, *La costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.

del territorio nazionale. L'amministrazione metropolitana più estesa è quella di Torino, con una superficie di quasi 7.000 kmq, seguita da Roma Capitale che presenta un'estensione di poco superiore ai 5.000 kmq. Al contrario, a dispetto di un profilo demografico tra i più elevati, Napoli e Milano risultano le Città metropolitane con il territorio più contenuto, rispettivamente pari a 1.179 kmq e 1.576 kmq. Di conseguenza, sono proprio queste due Città metropolitane a far registrare i dati maggiori in termini di densità abitativa: infatti, Napoli raggiunge il valore più elevato con 2.653 ab./kmq, mentre nella Città metropolitana di Milano si registra una densità abitativa di 2.016 ab./kmq, valore comunque ampiamente superiore alla media registrata nelle dieci Città metropolitane complessivamente considerate, pari a 551 ab./kmq [148].

Volendo considerare le modalità di declinazione concreta dell'autonomia statutaria riservata alle Città metropolitane [149], da una lettura dei primi Statuti approvati, si evince come gli stessi abbiano una struttura assai simile l'uno rispetto all'altro e siano informati a principi ispiratori talora omologhi. In essi ricorrono, anche se collocate in modo diverso nei singoli Statuti, le seguenti sezioni:

1. Principi o Disposizioni generali [150];
2. Ruolo e Funzioni;
3. Organi;
4. Partecipazione popolare;
5. Rapporti con i Comuni nella Città metropolitana ed esternamente alla Città metropolitana;
6. Amministrazione e Personale;
7. Disposizioni Transitorie e Finali.

Si segnala, peraltro, che alcuni di questi Statuti – ad esempio quelli delle Città metropolitane di Bologna [151] e Milano – presentano anche un Preambolo.

---

[148] Fonte: elaborazione IFEL-DIPARTIMENTO ECONOMIA LOCALE su dati ISTAT, Roma 2014, in *http://www.fondazioneifel.it*. Si segnala anche che i Capoluoghi delle dieci Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario risultano tutti specializzati nel terziario, ma considerando tutti i Comuni che fanno parte di tali aree la situazione muta radicalmente. Napoli è l'unica Città metropolitana a mantenere una specializzazione produttiva nel settore dei servizi. Il settore primario risulta prevalente in oltre il 70% delle Amministrazioni appartenenti alle Città metropolitane di Bari (75,6%) e Reggio Calabria (72,2%), mentre nel 76,1% dei 134 Comuni della Città metropolitana di Milano si registra una specializzazione nel settore industriale.

[149] Quanto ai possibili contenuti dello Statuto metropolitano, cfr. F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 109 ss.

[150] L'unica Città metropolitana che non ha codificato nelle disposizioni statutarie i principi che indirizzano il governo dell'Ente è quella di Firenze.

[151] Su cui v. S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale 2014, pp. 59 ss.; di recente, v. Y. GUERRA, *La Città metropolitana di Bologna alla prova dei fatti*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.

Vi è stata quindi, per gli Statuti sinora deliberati, una comune matrice concettuale e giuridica, elemento assai positivo poiché coerente con le finalità della Legge n. 56/2014. Non vi è dubbio, del resto, che strutture amministrative informate a modelli organizzativi e strutturali tendenzialmente uniformi possano dialogare più efficacemente tra loro e costituire una base propedeutica all'instaurazione di relazioni istituzionali, politiche pubbliche integrate ed accordi territoriali finalizzati allo sviluppo strategico e locale, favorendo i rapporti con i diversi attori sociali impegnati sul territorio, che a vario titolo interagiscono con l'Amministrazione metropolitana.

Gli organi della Città metropolitana, per come risulta disegnata dagli Statuti che si è avuto modo di analizzare, come era prevedibile sono i medesimi già previsti dalla Legge di riforma, vale a dire il Consiglio metropolitano [152], la Conferenza metropolitana [153] ed il Sindaco metropolitano. Gli Statuti richiamano le menzionate articolazioni della *governance* metropolitana con maggiori dettagli e, talvolta, li integrano contemplando ulteriori ed originali snodi nel sistema di governo della Città. Ad esempio, proprio attingendo all'autonomia statutaria riconosciuta all'Ente metropolitano, è previsto un organo esecutivo simile alla Giunta, denominato «*Coordinamento dei delegati*», nello Statuto della Città metropolitana di Roma [154]. Gli Statuti prevedono, talora, anche la figura del Segretario Generale e di un (eventuale) Direttore generale [155].

L'organizzazione degli Uffici e dei Servizi della Città metropolitana è disciplinata attraverso apposito Regolamento, assoggettato alla successiva deliberazione da parte del Consiglio: la possibilità di ricorrere alla fonte regolamentare costituisce per la Città metropolitana un'opportunità di ancora maggiore rilievo rispetto a quanto non fosse rilevabile con riferimento al Comune ed alla Provincia, al fine di assicurare la necessaria elasticità in materia e conformare la struttura organizzativa dell'Ente alle diverse realtà territoriali di riferimento.

La Città metropolitana, come si è avuto modo di anticipare *supra*, § 4, è de-

---

[152] Come rilevato da Y. GUERRA, *op. cit.*, p. 30, «La quasi totalità delle Città metropolitane ha optato per le elezioni di secondo grado con le sole eccezioni di Roma, Milano e Napoli, che hanno previsto l'elezione diretta del Consiglio. Tale scelta è da attribuire alla possibilità, per le Città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni di abitanti, di non dover procedere allo scorporo del Comune capoluogo in più Comuni, ma alla sola individuazione di zone omogenee».

[153] Gli Statuti declinano in modo assai differenziato le questioni attinenti alla maggioranza necessaria per adottare le deliberazioni ed alle materie su cui è necessario che la stessa esprima un parere. Cfr., ad es., gli artt. 21 e 24, rispettivamente, degli Statuti della Città metropolitana di Roma e di Torino i quali si discostano espressamente dal disposto di cui all'art. 1, comma 9, della Legge n. 56/2014, prevedendo in merito requisiti maggiormente stringenti.

[154] Cfr., in particolare, gli artt. 15 ss. dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

[155] Come emerge dalla lettura dello Statuto della Città metropolitana di Genova, su cui cfr. l'art. 27. Peraltro, come rilevato *infra*, cap. 10, tale soluzione potrebbe utilmente estendersi anche agli altri Enti intermedi.

positaria di un'ampia potestà di pianificazione, che costituisce la cornice di riferimento generale della sua azione amministrativa. Gli Statuti hanno previsto vari tipi di pianificazione, che si conformano alle funzioni cui la Città metropolitana si troverà a far fronte: la pianificazione «*strategica*», quella «*territoriale ed ambientale*» e quella «*strutturale*» [156].

Gli Statuti dedicano, inoltre, uno spazio notevole alla «*partecipazione*», quale espressione del diritto di intervenire mediatamente sull'attività amministrativa della Città metropolitana: in particolare, tale intervento può estrinsecarsi mediante consultazioni puntuali ovvero attraverso l'indizione di apposito *referendum*, a sua volta qualificato come consultivo, propositivo – in quanto incidente su materie di competenza della Città metropolitana medesima – ed abrogativo di deliberazioni consiliari. Lo Statuto della Città metropolitana di Milano, articolando la medesima linea di pensiero secondo una diversa direttrice, prevede all'art. 5 la c.d. «*Istruttoria pubblica*», tesa a valorizzare ulteriormente le richiamate istanze di partecipazione rispetto a determinati procedimenti amministrativi. Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli, invece, contempla organismi di partecipazione a carattere obbligatorio, che assumono la denominazione di *Forum* [157]. In molti Statuti, inoltre – come si evince, ad esempio, dalla lettura di quelli relativi alle Città metropolitane di Genova [158] e Milano – riappare una disciplina peculiare della figura del «*Difensore civico*», che viene introdotto anche nel contesto *latu sensu* normativo metropolitano.

Per quanto attiene ai settori di maggiore impatto della Città metropolitana, molti Statuti valorizzano comprensibilmente l'obiettivo dello sviluppo locale ed economico, sottolineando il rilievo assunto dalla competitività territoriale e dallo sviluppo delle attività produttive e turistiche nell'ambito della Città metropolitana. Ad esempio, nello Statuto della Città metropolitana di Roma, si asserisce che le strutture relative allo sviluppo economico devono essere «*consolidate*» [159] e che anche la «*mobilità metropolitana*» [160] costituisce oggetto di una spe-

---

[156] Cfr. gli artt. 7 e 8 dello Statuto della Città metropolitana di Roma; l'art. 5 dello Statuto della Città metropolitana di Firenze; l'art. 11 dello Statuto della Città metropolitana di Milano. Su tali aspetti, v. F. GASTALDI-S. ZARINO, *La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio*, in *EyesReg*, n. 1/2015.

[157] Ci si riferisce al *Forum metropolitano*, che ha titolarità di intervento con riferimento al Piano strategico della Città metropolitana ed al *Forum Giovani* disciplinato dall'art. 14 dello Statuto metropolitano della Città di Napoli.

[158] Su cui v., ad es., S. CALZOLAIO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Genova*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014, pp. 101 ss.

[159] Cfr. gli artt. 9 e 12 dello Statuto della Città metropolitana di Roma.

[160] Cfr. l'art. 16 dello Statuto della Città metropolitana di Roma. Il settore della mobilità e dei trasporti costituisce una delle competenze fondamentali della Città metropolitana, strettamente legato alla pianificazione territoriale generale. Rientrano a vario titolo in tale settore di competenza, tra gli altri, lo sviluppo e l'adozione di piani peculiari di mobilità, passeggeri e merci, attraverso l'accesso e

cifica potestà di pianificazione [161], peraltro improntata alla sostenibilità ed all'integrazione dei servizi.

In alcuni casi, con il fine di ridimensionare – o quantomeno limitare all'esistente –l'intreccio tra pubblico e privato, dimostratosi non sempre positivo nell'esperienza pregressa riconducibile agli Enti intermedi, viene sancito il divieto di istituire società strumentali e società partecipate diverse da quelle già esistenti, ad eccezione di quelle che non presentano scopo di lucro [162]. Alcuni Statuti hanno previsto espressamente che la Città metropolitana possa svolgere funzioni di stazione appaltante [163], previsione quest'ultima che esprime un altro importante intervento nel settore dell'economia, peraltro omologo a quanto accade correntemente per la Provincia. La Città metropolitana può demandare l'esercizio di determinate funzioni a quei Comuni che hanno la capacità amministrativa necessaria a poterle svolgere in concreto ed offre, altresì, assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni anche in materia di appalti [164], previsione che si pone in linea di continuità con le funzioni sopra richiamate.

Sul fronte delle ripartizioni interne, viene sovente prevista la possibilità di delineare Zone omogenee [165], talora assistite da un'indicazione demografico-dimensionale specifica [166], prescrizione che si pone in linea di continuità con quanto disposto nella Legge nazionale [167]. Del resto, anche la potestà di delineare forme di zonizzazione interna sembra coerente con l'obiettivo di stimolare l'incisività dell'azione amministrativa del nuovo Ente metropolitano, attagliando l'esercizio di determinate funzioni amministrative ad una dimensione più adeguata alle diverse vocazioni territoriali compresenti nell'Area vasta metropolitana.

4.2. *Il caso della Città metropolitana di Milano*

Secondo quanto risulta dalle cronache [168], lo Statuto della Città metropolita-

---

l'interconnessione a più reti, l'adozione di un apposito piano della ciclabilità, nonché di piani di settore ascrivibili alle iniziative di attuazione della pianificazione territoriale di coordinamento. Inoltre, rientra certamente nella competenza metropolitana la realizzazione di infrastrutture per la mobilità.

[161] La medesima soluzione, informata all'approvazione di un Piano della mobilità metropolitana, è rinvenibile anche all'art. 11, comma 3, dello Statuto della Città metropolitana di Bari.

[162] In questo senso cfr., ad es., l'art. 18 della Città metropolitana di Firenze.

[163] A titolo esemplificativo, v. l'art. 45 della Città metropolitana di Milano e l'art. 24 della Città metropolitana di Genova.

[164] A tal proposito, cfr. l'art. 26 della Città metropolitana di Genova.

[165] Su cui, per quanto riguarda la Città metropolitana di Milano, cfr. *infra*, capp. 4, 6, 7, 9, 12 e 15.

[166] La quale, generalmente, si attesta sui 120.000 abitanti.

[167] V. art. 1, comma 11, lett. c) della Legge n. 56/2014.

[168] Cfr. E. BALBONI, *L'approvazione dello Statuto della Città Metropolitana di Milano*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2015.

na di Milano [169] è stato approvato con il voto favorevole di oltre i 2/3 dei Sindaci aventi diritto al voto ed oltre il 90% dei presenti, nonché col voto favorevole di oltre l'80% dei rappresentanti della popolazione dell'intera Città metropolitana [170].

Nell'ottobre del 2014 era stata istituita dal Consiglio metropolitano un'apposita Commissione statutaria, alla quale veniva affidato il compito di predisporre la proposta finale relativa al testo dello Statuto da sottoporre all'approvazione

---

[169] Per un commento cfr., ad es., L. VIOLINI, *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, cit.; E. BALBONI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 13 ss.; ID., *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in A. LUCARELLI-F. FABRIZZI-D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015; M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, cit., pp. 119 ss.

[170] La Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci della Città metropolitana di Milano e presieduta da Giuliano Pisapia, ha approvato in modo definitivo lo Statuto del nuovo Ente con i seguenti numeri. Su 99 sindaci o loro delegati presenti alla Conferenza, a favore dello Statuto si sono espressi 91 primi cittadini – in rappresentanza di 2.603.644 cittadini – contro 5, rappresentativi di 90.695 cittadini, mentre 3 non hanno partecipato al voto. Lo Statuto era stato precedentemente votato nella notte del 18 dicembre a larghissima maggioranza dal Consiglio metropolitano. Si segnala che la Conferenza metropolitana, prima di affrontare il voto dello Statuto, ha approvato all'unanimità, seppur con due astensioni, una mozione sottoscritta dal Sindaco metropolitano e dal Vicesindaco di cui corre l'obbligo di render conto. La mozione mirava ad ottenere, tra le altre cose, «[…] *l'impegno del Governo e del Parlamento affinché vengano rimossi incertezze e rischi sul futuro occupazionale dell'attuale personale delle province e delle società partecipate*». Chiedeva, altresì, «[…] *risposte positive relativamente al rinnovo dei contratti dei lavoratori precari*» all'interno del decreto Milleproroghe, nonché lo svolgimento delle attività propedeutiche ad assumere «[…] *i necessari provvedimenti normativi al fine di impedire che le nascenti città metropolitane debbano subire sanzioni per il mancato rispetto del Patto di Stabilità da parte delle Province che stanno ultimando le proprie attività*», ritenendo «[…] *assolutamente inammissibile, oltre che profondamente ingiusto e ingiustificato, che una nuova istituzione erediti le penalizzazioni di altra e diversa istituzione, con rischi gravissimi in ordine alla paralisi operativa, tenuto conto dei già rilevanti pesi che la Legge di Stabilità comunque pone in capo anche alle nascenti istituzioni*». La posizione espressa nella mozione richiamata riesce in linea di principio condivisibile, specialmente se inquadrata nel contesto temporale nel quale è stata assunta, connotato da una certa confusione in ordine ai possibili esiti della riforma. Infatti, come evidenziato anche dalla dottrina e dagli Istituti di ricerca coinvolti nell'ambito del volume AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014, i dubbi su una partenza ad *handicap* delle Città metropolitane si palesavano senz'altro fondati. Le preoccupazioni in ordine alle condizioni finanziarie ed organizzative nelle quali si trovava a nascere il nuovo Ente metropolitano parevano fondate alla luce della rilevanza strategica che assumeranno le Città metropolitane nell'assetto delle sinergie territoriali locali, nazionali e transnazionali, specie se si considerano i progetti di derivazione comunitaria che interessano diversi *network* costituiti tra le Città metropolitane europee, rispetto alle quali il corrispondente Ente italiano si troverebbe ad interagire ad un livello paritario, anche funzionale. Peraltro, giova rammentare che ai sensi dell'art. 1, comma 47, della Legge n. 56/2014, la Città metropolitana subentra alla Provincia in tutti i rapporti attivi e passivi ad essa facenti capo, frangente che ha posto le Città metropolitane in stretta continuità con le Province in precedenza insistenti sul medesimo territorio. Sui profili richiamati, cfr. *infra*, cap. 5, nonché, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss.

della Conferenza metropolitana dei Sindaci [171]. Successivamente, era stata aperta una fase di audizioni e di raccolta di proposte scritte provenienti da Enti pubblici, *stakeholders* ed articolazioni della società civile; tale fase si è rivelata invero molto partecipata, sicché alcune proposte pervenute sono state accolte nella stesura finale del testo sottoposto all'approvazione assembleare.

In accordo con quanto stabilito dall'art. 70, comma 2, del nuovo Statuto, quest'ultimo è entrato definitivamente in vigore il 22 gennaio 2015, essendo stato pubblicato in data 23 dicembre 2014.

Lo Statuto della Città metropolitana di Milano si compone di 70 articoli suddivisi in 5 parti che individuano i seguenti temi:

a) Parte I (artt. 1-32), recante le «*Disposizioni generali*», a sua volta suddivisa in 5 Titoli, rispettivamente dedicati ai «*Principi generali*», agli «*Istituti di partecipazione*», agli «*Organi della Città metropolitana*», alle «*Zone omogenee*», nonché ai «*Rapporti della Città metropolitana con gli altri enti territoriali*»;

b) Parte II (artt. 33-46), dedicata alle singole «*Funzioni*» che eserciterà il nuovo Ente;

c) Parte III (artt. 47-57), inerente la «*Organizzazione*» della Città metropolitana, vale a dire il personale, gli incarichi direttivi, il bilancio, la contabilità e i controlli;

d) Parte IV (art. 58), intitolata «*Revisione dello Statuto*», costituita da un solo articolo teso a regolare il procedimento di revisione;

e) Parte V (artt. 59-70), relativa alle «*Disposizioni transitorie e finali*».

Assai interessante è anche la scelta stilistica di dotare lo Statuto di un *Preambolo*, così come ha scelto di fare la Città metropolitana di Bologna [172]: si tratta di un'opzione sulla quale occorre esprimere apprezzamento, se non altro per la originalità che esprime. In particolare, nell'esperienza milanese, il *Preambolo* introduce meritoriamente i valori amministrativi fondanti del nuovo Ente, il quale si propone «[…] *di esprimere il meglio della cultura di governo e della esperienza amministrativa dei comuni del proprio territorio, ognuno portatore di storie e di tradizioni in un quadro integrato e policentrico che ne rispetti l'identità*». Degno di nota è anche il richiamo operato nel medesimo in relazione al contesto territoriale entro cui si troverà a muovere la Città metropolitana,

[171] Lo Statuto della Città metropolitana di Milano è stato approvato dalla Conferenza metropolitana dei Sindaci in data 22 dicembre 2014, con Deliberazione n. 2/2014 del Repertorio generale. La bozza del testo base era stata preparata da un apposito Gruppo di lavoro, formato da componenti provenienti dalle principali Università milanesi – in particolare Università degli Studi di Milano (Statale), Università degli Studi di Milano-Bicocca, Università Cattolica del Sacro Cuore e Università Bocconi – e coordinato dal Prof. Enzo Balboni.

[172] Su cui v. S. BIANCHINI, *op. cit.*, pp. 59 ss.

riconosciuto – quasi a sottolineare le responsabilità sottese al governo metropolitano – come «[…] *tra i più rilevanti a livello europeo e area strategica per l'intera Nazione, capace di generare sviluppo e attrarre risorse nella dimensione internazionale*»: è indubitabile, a tal proposito, che dal punto di vista economico-industriale la Città metropolitana milanese si candidi ad assumere la *leadership* nazionale nel contesto dei rapporti economico-finanziari con le altre aree o Città a carattere metropolitano dell'Europa continentale.

Anche i richiami alla sfida e all'attenzione verso la sostenibilità ambientale, la partecipazione democratica, la qualità sociale e culturale della vita dei cittadini e delle comunità plurali contribuiscono a fungere da cornice alla luce della quale interpretare le disposizioni dello Statuto stesso. Perplime invece, almeno in parte, il richiamo alla semplificazione amministrativa come «*proprio metodo di lavoro*»: infatti, sebbene inscritta in una dichiarazione di intenti, tale esplicitazione appare assai retorica, specie se si considera che l'esercizio quotidiano della semplificazione dovrebbe informare l'attività di qualsiasi amministrazione che aspiri al buon andamento degli Uffici ed all'efficacia dell'azione amministrativa [173].

Mentre il *Preambolo* della Città metropolitana di Bologna assume quasi la struttura dei *considerando* dei regolamenti comunitari – ovvero delle premesse di una deliberazione amministrativa – e si caratterizza per la maggiore attenzione rivolta anche al percorso di avvio della Città metropolitana, iniziato oltre 20 anni prima [174], quello della Città metropolitana di Milano si esprime nei termini meno formali della dichiarazione di intenti e di propositi, attento più alla identificazione di alcuni temi cardine e di alcune indicazioni di contesto che non alla solennità della prosa, pur conservando una certa eleganza.

Il Titolo I della Parte I, dedicato ai «*Principi generali*» è introdotto dall'art. 1, che definisce «*La Città metropolitana di Milano*» come «*ente territoriale autonomo*» che trova il proprio fondamento nell'art. 114 Cost., risultando quindi Ente costitutivo e necessario della Repubblica. Il comma terzo, inoltre, stabilisce che: «*La Città metropolitana di Milano rappresenta le comunità locali che la costituiscono, ne cura gli interessi, ne coordina lo sviluppo e valorizza il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia singolarmente sia in*

---

[173] In un certo senso, esprime efficacemente il medesimo concetto, seppur in riferimento ad altro settore A. VENTURI, *Riformare come esercizio quotidiano*, in UNIONCAMERE, *Lo Statuto delle imprese*, Retecamere Scrl, Roma 2012, pp. 15 ss.

[174] Un esempio della dimensione pregressa, risalente nel tempo, si deve al noto Progetto Città metropolitana del 1993, le cui linee principali risultano compendiate nel volume AA.VV., *Governare le città. L'Accordo per la Città metropolitana di Bologna*, Il Mulino, Bologna 1994. Il Preambolo della Città metropolitana di Bologna propone un espresso rinvio all'Accordo per la Città metropolitana di Bologna del 1994, allora intervenuto tra la Provincia e 37 Comuni dell'area. A tal proposito, cfr. S. BIANCHINI, *op. cit.*, p. 60. Per uno sguardo alla stagione inaugurata negli anni Novanta, cfr. L. VANDELLI, *Bologna: progetto città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 32 ss.

forma associata, conformando la propria azione al principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 della Costituzione».

L'articolo 2 scandisce l'elencazione puntuale dei Comuni rientranti nella Città metropolitana e stabilisce, al secondo comma, che «*L'adesione alla Città metropolitana di Milano di comuni ulteriori rispetto a quelli indicati al comma 1 oppure la rinuncia di uno di questi non comporta la necessità di una apposita modifica statutaria* […]»: l'elenco di cui all'art. 1, comma 1, dunque, risulta eterointegrabile [175]. Tale disposizione riesce assai interessante alla luce delle istanze di adesione già pervenute [176], tra le quali rileva in particolar modo il caso di Vigevano [177], intenzionato a lasciare la Provincia di Pavia per accedere alla Città metropolitana di Milano [178].

L'art. 3 dello Statuto identifica gli obiettivi che si propone la Città metropolitana, tra i quali spiccano «*la felicità e il benessere della popolazione, la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, anche attraverso l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione*», nonché «*la valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio*», da inquadrarsi nel contesto della competizione internazionale, lo «*sviluppo sostenibile, la qualità urbana diffusa, la promozione della cultura, dei talenti* […] *della qualità della vita sociale, della salute, dell'ambiente, della difesa del suolo, dell'assetto idrogeologico*».

L'art. 4 sfiora i temi della partecipazione e dei diritti, anche di pari opportu-

---

[175] In assenza di una simile disposizione, del resto, la scelta di menzionare tutti i Comuni della Città metropolitana avrebbe avuto, come immediata conseguenza, quella di dover procedere a modifica statutaria in caso di successiva adesione. Sulla necessità di procedere alla modifica in tale eventualità, con riferimento agli Statuti di Milano e Bari che espressamente elencano i Comuni della Città metropolitana, v. Y. GUERRA, *op. cit.*, p. 26.

[176] Ci si riferisce, ad es., al caso dei Comuni di Caronno Pertusella, Saronno e Limbiate. Sul punto, cfr. *infra*, cap. 9, nonché FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit*.

[177] Il Sindaco di Vigevano ha spiegato le ragioni che hanno spinto il consiglio comunale a votare la richiesta di adesione al nuovo Ente con queste parole, diffuse dai maggiori organi di stampa locali: «*La mobilità in forma integrata è uno dei punti fondamentali della Città metropolitana, ciò consente alla nostra città, con un forte pendolarismo legato a Milano, di avere certezze nel collegamento con il capoluogo. Vigevano può aspirare con l'Abbiatense e il Magentino a ottenere un'organizzazione decentrata e autonoma di servizi e uffici legati alla Città metropolitana. Vigevano può avere un ruolo centrale in una eventuale zona omogenea del sud-ovest milanese*». Il nuovo assetto sarebbe giustificato, altresì, almeno ricostruendo le ragioni della politica locale, dal desiderio di riaprire il Tribunale di Vigevano, seppur come sede decentrata.

[178] La scelta riposerebbe, segnatamente, sulla finalità di porre rimedio alle problematiche connesse con il pendolarismo ed alle forti criticità del mercato immobiliare vigevanese. Infatti, con il passaggio alla Città metropolitana, si presume che possano trovarsi soluzioni più integrate per i problemi connessi alla necessità di miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale a favore dei molti pendolari che quotidianamente si spostano verso Milano, nonché in ordine all'emergenza abitativa in cui versa Vigevano, che si conferma la Città della Provincia pavese con il più alto tasso di alloggi sfitti o disabitati.

nità: nel contrastare ogni forma di discriminazione e nel favorire il confronto e la partecipazione tra culture, religioni, lavoro e associazionismo, viene riconosciuto il ruolo della famiglia «*nella formazione e nella cultura della persona*», nonché nel perseguimento della coesione sociale, richiamando anche la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne e la convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Molto rilevante è l'art. 5, avente ad oggetto i «*Rapporti europei e internazionali*» e le forme di cooperazione e coordinamento che la Città metropolitana intrattiene con le altre aree e Città metropolitane europee [179], ai fini della partecipazione al processo di integrazione economica, sociale e culturale.

L'art. 7 introduce il Titolo II della Parte I, dedicato agli «*Istituti di partecipazione*». Tuttavia, riesce ben più originale l'art. 8, in tema di «Istruttoria pubblica», il quale sancisce che: «*Nei procedimenti concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione dell'atto finale può essere preceduta da istruttoria pubblica*». Tale istituto costituirà un'opportunità di instaurazione del confronto pubblico, tra cittadini e Amministrazione, ai fini della concreta partecipazione degli stessi alla formazione di atti della Città metropolitana, prima dell'adozione del provvedimento finale.

Tra gli istituti di partecipazione spicca, inoltre, la disciplina di cui all'art. 11, rubricato «*Referendum consultivo di indirizzo, Referendum propositivo e Referendum abrogativo*». In particolare, il comma 3 introduce la possibilità di far luogo a *referendum* propositivo, il quale è «[…] *indetto su materie di competenza della Città metropolitana, o riguardo alle quali la Città metropolitana possa esprimere una proposta o un parere, quando ne faccia richiesta il 3% dei cittadini elettori ovvero un quinto dei comuni rappresentativi di un quinto della popolazione residente*». Ai sensi dell'art. 13, spetta al «*Collegio metropolitano dei garanti decidere sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare e referendum, nonché sulla formulazione dei quesiti e sui procedimenti conseguenti*». Si tratta di un organo composto da 3 membri eletti a scrutinio segreto dal Consiglio metropolitano con maggioranze qualificate, scelti tra «*magistrati anche a riposo, professori ordinari di Università di discipline giuridiche, avvocati o notai con almeno 10 anni di esercizio*».

Mentre all'art. 14 viene previsto il «*Forum metropolitano della società civile*» – accanto ad altre forme di consultazione – da convocarsi almeno annualmente come «*sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale*», l'articolo successivo introduce il «*Difensore Civico Territoriale, con compiti di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini*».

Il Titolo III della Parte I è dedicato agli «*Organi della Città metropolitana*», che l'art. 18 individua nei medesimi organi previsti dalla c.d. "Legge Delrio".

[179] Su cui v. M. CARRER-S. ROSSI, *op. cit*., *passim*.

L'art. 19 merita senz'altro considerazione in quanto stabilisce il complesso delle funzioni del Sindaco metropolitano. In particolare, il Sindaco metropolitano, che è eletto a suffragio universale ai sensi dell'art. 20, viene definito come «[…] *il capo dell'amministrazione nonché il legale rappresentante dell'ente tranne nei casi in cui tale rappresentanza sia attribuita ai dirigenti per loro competenze gestionali*» [180]. I commi 2 e 3 poi, specificano che «*Al Sindaco metropolitano spettano, inoltre, tutte le competenze non espressamente attribuite dalla legge o dallo statuto al Consiglio metropolitano o alla Conferenza metropolitana e che non spettino ai dirigenti*», ferma restando la facoltà per lo stesso di «[…] *istituire uffici e staff di sua diretta collaborazione*».

Mentre l'art. 21 istituisce la figura del Vice Sindaco [181], l'art. 22 contempla e disciplina la figura dei «*Consiglieri delegati*», ai quali il Sindaco metropolitano può conferire «[…] *deleghe anche temporanee per settori organici dell'amministrazione metropolitana, ovvero per specifici programmi o progetti*». Con tale previsione, si cerca di intervenire a livello della *governance* metropolitana, con il fine precipuo di sgravare l'attività del Sindaco metropolitano. Del resto, nell'assetto attuale del governo locale – caratterizzato dall'accentramento in un'unica persona fisica di più cariche istituzionali – il Sindaco metropolitano potrebbe scontare notevoli difficoltà nel far fronte ai molteplici impegni istituzionali cui è chiamato a rispondere nelle differenti sedi. In tal modo, per altro verso, si responsabilizzano contestualmente anche altri amministratori, consentendo all'Amministrazione di operare una scelta che tenga conto anche del vissuto e delle competenze professionali ed amministrative del singolo.

---

[180] In particolare, quanto alle funzioni ascrivibili al Sindaco metropolitano, ai sensi del menzionato art. 19 dello Statuto della Città metropolitana di Milano, questi «*Assicura l'attuazione degli indirizzi formulati dal Consiglio metropolitano, nonché delle funzioni di sua competenza, e specificatamente esercita le seguenti funzioni: a) convoca e presiede il Consiglio metropolitano e ne attua gli indirizzi; b) convoca e presiede la Conferenza metropolitana; c) sovrintende all'esecuzione degli atti; d) sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi, anche provvedendo all'esecuzione degli atti; e) propone al Consiglio gli schemi di bilancio previsionale annuale e pluriennale, i rendiconti annuali, i documenti di programmazione dell'ente e ogni altra documentazione connessa; f) definisce e attribuisce, secondo le modalità stabilite dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti gli incarichi dirigenziali di uffici e servizi dell'amministrazione metropolitana, la rappresentanza a stare in giudizio, nonché gli incarichi di collaborazione esterna; g) provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti della Città metropolitana presso enti, aziende e istituzioni, sulla base di un apposito regolamento, formulato secondo gli indirizzi del Consiglio metropolitano che garantisca la più ampia partecipazione delle sue rappresentanze alla gestione e al controllo, assicurando, altresì, il ricorso agli strumenti ad evidenza pubblica; h) può sottoporre all'attenzione del Consiglio metropolitano, quegli atti di propria competenza che ritenga di particolare rilievo per l'interesse del territorio metropolitano, qualora ne rinvenga la opportunità di condivisione*».

[181] L'art. 21 procede in questi termini: «*1. Il Sindaco metropolitano può nominare, tra i componenti del Consiglio, il Vice Sindaco che svolge funzioni di supplenza del Sindaco in caso di sua assenza o impedimento temporaneo. 2. L'atto di nomina definisce le funzioni delegate al Vice Sindaco ed è comunicato immediatamente al Consiglio metropolitano. 3. Il Vice Sindaco è revocabile in ogni tempo*».

Gli articoli 23-28 sono dedicati, rispettivamente, al «*Consiglio metropolitano*» (art. 23), alla sua elezione (art. 24), alle sue competenze (art. 25), nonché ai «*Consiglieri metropolitani*» (art. 26), alla «*Conferenza metropolitana*» (art. 27) ed alle competenze di quest'ultima (art. 28). Le competenze delineate in queste disposizioni riprendono abbondantemente quanto stabilito dalla Legge n. 56/2014 sicché, ad esempio, risulta confermata la vocazione del Consiglio metropolitano quale organo di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo, dotato di autonomia funzionale e organizzativa ed eletto a suffragio universale e diretto; parimenti, la Conferenza viene qualificata come l'organo «[…] *di rappresentanza dei comuni ricompresi nel territorio metropolitano e delle loro unioni*».

Molto interessante è la disposizione riportata dall'art. 27, comma 3, a tenore della quale «[…] *fino al completamento del procedimento di adesione alla Città metropolitana, i comuni che abbiano attivato il relativo procedimento con delibera consiliare partecipano, in qualità di osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto, alle sedute e ai lavori della Conferenza metropolitana*». In questo modo lo Statuto garantisce la gradualità della partecipazione dai Comuni interessati, riconoscendo agli Enti che aspirino ad entrare nella Città metropolitana la possibilità di cominciare da subito a prender parte ai lavori, seppur senza la possibilità di esprimere un voto, che sarebbe tra l'altro ingiustificata sino al perfezionamento della procedura: la prescrizione statutaria consente, dunque, ai Comuni coinvolti, di partecipare ai lavori con diritto di parola, favorendo l'impegno attivo degli amministratori locali anche prima del perfezionamento dell'adesione.

Il Titolo IV della Parte I dello Statuto è costituito da un solo articolo, cioè l'art. 29, il quale interviene sul tema delle «*Zone omogenee*» e dell'articolazione territoriale ad esse sottesa. Si tratta di un tema di rilevanza strategica non indifferente [182], strettamente connesso all'integrazione territoriale ed all'assetto dell'associazionismo visto, in particolare, sotto l'angolo visuale dell'esercizio congiunto di funzioni e di servizi metropolitani decentrabili.

Chiude la Parte I dello Statuto metropolitano il Titolo V dedicato ai «*Rapporti della Città metropolitana con gli altri enti territoriali*», a sua volta costituito da 3 articoli: l'art. 30 concerne i rapporti con i Comuni interni all'area metropolitana e con le loro Unioni; l'art. 31 riguarda i rapporti e gli accordi con Comuni ad essa esterni; l'art. 32 attiene, infine, ai rapporti con la Regione. Tali disposizioni sono tutte informate al coordinamento tra livelli di governo ed agli strumenti tramite i quali attuare il dialogo inter-istituzionale: si prevede espressamente la possibilità di far luogo ad accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione, di istituire conferenze o altre forme organizzative permanenti, di ad-

[182] Su cui v. *infra*, capp. 4, 6, 7, 9 e 13.

divenire ad intese per la realizzazione di opere pubbliche e di schemi di gestione associata di servizi e funzioni [183].

Tra i contenuti dello Statuto maggiormente rilevanti, occorre menzionare il catalogo delle funzioni fondamentali della Città metropolitana e degli strumenti di programmazione. La Parte II dello Statuto, dedicata a questi temi ed introdotta dagli artt. 33 ss., viene declinata attraverso:

a) l'elencazione delle funzioni fondamentali della Città metropolitana (art. 33), che abbiamo in precedenza rammentato;

b) la descrizione delle attività di matrice pianificatoria (artt. 34-36), riconducibili specialmente al c.d. «*piano strategico*» [184] per lo sviluppo del territorio, quale atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città metropolitana sul lungo periodo, nonché alla pianificazione territoriale e ambientale, attuata mediante un unico atto di pianificazione denominato piano territoriale metropolitano;

c) la specifica disciplina di alcune voci dei servizi pubblici locali di interesse generale nonché di attività di promozione e coordinamento in ambito metropolitano, tra le quali si staglia, all'art. 46, il *favor* manifestato verso l'autonoma iniziativa privata, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. (artt. 37-46).

Peraltro, nell'impossibilità di soffermarci su ogni singola norma, si possono evidenziare alcuni punti di frizione rispetto al ruolo di altri Enti. In primo luogo, occorre che la pianificazione territoriale della Città metropolitana si svolga in coerenza con la corrispondente strumentazione regionale, facendo luogo ad un quanto mai opportuno allineamento tra gli strumenti di pianificazione (PTR e PTCM) [185]. In seconda battuta, anche l'art. 40, comma 1, dello Statuto, laddove consente alla Città metropolitana di svolgere una delle sue funzioni fondamentali di pianificazione, inerente alla rete e ai servizi di trasporto pubblico, «[…] *anche mediante le deleghe che le sono conferite dai Comuni*», pone qualche problema, in quanto appare controverso se la Città metropolitana possa o meno adempiere a funzioni programmatorie anche in assenza delle deleghe dei Comuni ad essa sottesi. Si segnala, da ultimo, che l'art. 39, comma 2, attribui-

---

[183] Appare rilevante la menzione dell'avvenuta stipula del c.d. «Patto per Milano», vale a dire l'Intesa istituzionale di programma tra il Governo e la Città metropolitana di Milano avente ad oggetto «*Interventi per lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale della Città di Milano e dell'area metropolitana*», che aspira all'integrazione fra finanziamenti statali e comunitari, su cui v. E. BALBONI, *Rapporto sull'attività della Città metropolitana di Milano dal luglio 2015 al settembre 2016*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016, spec. pp. 2 ss.

[184] Il quale in prima attuazione dello Statuto deve essere adottato entro il 31 dicembre 2015, come prescritto dall'art. 66 dello Statuto.

[185] In generale, richiama a tale aspetto P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Astrid-Rassegna*, n. 22/2012, p. 8.

sce alla Città metropolitana l'esercizio di compiti inerenti la classificazione di strade, attività quest'ultima per vero spettante alla Regione, ai sensi della Legge reg. n. 1/2000.

Sulle norme della Parte III (artt. 47-57), inerente l'Organizzazione della Città metropolitana, si segnala l'ampio richiamo ai principi basilari dell'attività amministrativa (artt. 47 e 48), nonché l'elencazione delle «*caratteristiche fondamentali*» su cui si fonda l'organizzazione della Città metropolitana (art. 50), tra le quali possiamo ricordare la «*snellezza e semplificazione*», la «*tempestività*», la «*flessibilità*», il «*coordinamento di rete*», «*l'orientamento all'utente*».

L'art. 51 individua «*Il sistema di direzione*» della Città metropolitana, demandato al livello apicale al «*Direttore generale, che ne rappresenta il vertice tecnico e risponde dei risultati dell'organizzazione nel suo complesso*» e successivamente ai «*dirigenti, responsabili di specifici ambiti di attività e dei risultati agli stessi riconducibili*». A questi si affianca il Segretario generale (art. 52), il quale «[…] *garantisce la conformità degli atti alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti*» ed ha compiti di assistenza giuridico-amministrativa ovvero, talvolta, funzioni consultive. Le ultime norme sono infine dedicate al bilancio.

La Parte IV regola in un unico articolo il procedimento di revisione dello Statuto, che può aver luogo solo qualora ne facciano richiesta il Sindaco metropolitano, 1/3 dei Consiglieri metropolitani, l'1,5% di cittadini elettori regolarmente residenti nel territorio metropolitano o tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo dei comuni dell'area metropolitana (art. 58) [186].

La parte V e conclusiva dello Statuto ha ad oggetto le Disposizioni transitorie e finali (artt. 59-70). La disposizione più interessante consiste nell'art. 61, che riguarda le «*Condizioni per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano*»: si tratta di una novità davvero molto rilevante in quanto consente l'elezione a suffragio universale del Sindaco metropolitano, che tuttavia avverrà al verificarsi di alcune condizioni previste dalla legge Delrio. La più importante, fra le richiamate condizioni, consta dell'istituzione delle municipalità, nonché della previsione di un'apposita disciplina relativa al procedimento elettorale in ambito metropolitano. Alla luce di quanto detto, è verisimile che l'elezione diretta possa avvenire soltanto a partire dalla tornata del 2021, atteso il fatto che il Sindaco e il Consiglio metropolitano restano in carica cinque anni [187].

---

[186] L'art. 58 dello Statuto della Città metropolitana di Milano aggiunge, ai commi 2 e 3, che: «*2. La proposta di revisione è trasmessa al Consiglio metropolitano per la relativa discussione ed approvazione. La discussione sul progetto non può superare il termine di novanta giorni. 3. La Conferenza metropolitana adotta il progetto di revisione con i voti dei sindaci che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente*».

[187] A tal proposito si richiama ancora M. BARBERO-E. VIGATO, *op. cit*.

La legge, nel consentire questa opportunità, si ispira ai 2 modelli di Città metropolitana maggiormente diffusi in Europa [188]: il legislatore lascia ampia libertà d'opzione a ciascuna Città affinché possa scegliere quale adottare, con la possibilità di cambiare la scelta nel corso del tempo attraverso una semplice modifica del proprio Statuto. Il primo è il governo metropolitano di secondo livello espresso dai Comuni, corrispondente a quanto accade per le *communautes urbaines* in Francia [189] ovvero per i casi di Lisbona e Porto in Portogallo. Il secondo è il governo metropolitano di primo livello eletto direttamente, con i Comuni al proprio interno che hanno poteri ridotti e con un Comune centrale dal ruolo più marcato, il quale è normalmente suddiviso in Comuni più piccoli, come Londra con la Greater London Authority, Stoccarda, Parigi, Vienna e Bruxelles [190].

5. *Le (incerte) prospettive future. Verso la* Smart Metropolitan City*?*

Dalla lettura degli Statuti metropolitani di desume con chiarezza il carattere parzialmente transitorio dell'assetto in essi delineato [191]: se, da un lato, si evince il tentativo di individuare spunti regolatori originali, dall'altro si registra una certa uniformità di fondo che tradisce l'esigenza di assolvere, anzitutto, agli obblighi imposti dal Legislatore ai fini della prima attuazione delle Città metropolitane [192]. Appare evidente, quindi, che con il sedimentarsi delle prime esperienze applicative la normativa statutaria possa pervenire nel medio periodo a soluzioni anche più articolate e sensibili alle peculiari realtà territoriali, sul presupposto della pronunciata autonomia statutaria di cui godono gli Enti metropolitani [193]. In ogni caso, l'analisi degli Statuti conferma definitivamente, come del resto ha fatto già la sentenza Corte cost. n. 50/2015, il passaggio da una fase di perenne riforma [194] ad una nuova dimensione del dibattito, spostatosi ormai sul piano della verifica delle prassi operative concretamente ascrivibili alle singole Città metropolitane [195].

---

[188] Per quanto attiene ai modelli astratti di governo metropolitano ed alla rassegna delle soluzioni statutarie mutuate nella prassi applicativa, cfr. A. SIMONCINI-G. MOBILIO, *op. cit.*, pp. 671 ss.

[189] Cfr., ancora, M. VOLPI, *op. cit.*, pp. 67 ss.

[190] Peraltro, in questi ultimi tre casi il governo metropolitano presenta anche i poteri della Regione.

[191] P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane*, cit., p. 355.

[192] È di questo avviso L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale*, cit., pp. 213 ss.

[193] *Ibidem*.

[194] Parla autorevolmente della descritta situazione di stallo, definendola efficacemente come «riforma perenne», in particolare, E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia*, cit., pp. 298 ss.

[195] Come asserisce correttamente Y. GUERRA, *op. cit.*, pp. 33-34, «In ogni caso ora siamo di fronte ad enti non solo scritti in testi normativi, ma reali, ovvero nel pieno esercizio delle loro funzioni […].

Tuttavia, nel riportare l'attenzione sulla disciplina normativa accolta nella c.d. "Legge Delrio" ed abbandonando la visione di dettaglio interessata agli svolgimenti dell'autonomia statutaria metropolitana, possiamo tentare di enucleare qualche riflessione conclusiva in ordine ai possibili orizzonti dispiegati dall'intervenuta attuazione di tali Enti.

La Città metropolitana "dipinta" dalla Legge n. 56 del 2014 aspira ad un dialogo costante con le più evolute realtà metropolitane europee e si inquadra in un contesto reticolare e relazionale propedeutico allo sviluppo territoriale e competitivo, avente un respiro europeo [196]. L'aspirazione a rappresentare un Ente dinamico e dall'accentuata vocazione relazionale, dunque, si dovrebbe concretamente tradurre sia nel contesto dei rapporti transnazionali intercorrenti con le realtà metropolitane di altri Paesi [197], sia nel *background* dei rapporti infraregionali ed, eventualmente, interregionali [198] necessariamente intercorrenti con le Città medie più vicine, quali proiezioni esterne ed ulteriori polarità urbane dell'area metropolitana [199].

Non è un caso che l'Ente metropolitano si differenzi esplicitamente dalla Province anche sul versante funzionale, presentando un'accentuazione marcata della dimensione afferente alla programmazione strategica, che lo fa assurgere ad attore del governo locale potenzialmente protagonista di una dialettica immediata con il livello regionale sui temi dello sviluppo (strategico) del territorio, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, nonché dei servizi [200]. Per come è stata disciplinata, quindi, la Città metropolitana vede nella proiezione

---

Sarà, in altri termini, necessario monitorare l'esercizio della potestà regolamentare degli stessi, soprattutto nell'organizzazione interna degli organi, sarà, inoltre, fondamentale leggere – nell'insieme delle disposizioni che disciplinano la finanza locale – i bilanci di previsione e consuntivi delle Città metropolitane per analizzare l'autonomia in concreto degli enti "che si sono fatti"».

[196] Del resto, anche nelle istituzioni europee e, in particolare, nel Comitato delle Regioni (CdR) siedono attualmente, in qualità di membri effettivi, molti Sindaci di grandi Città europee. Inoltre, esplicita il concetto in modo diffuso M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017, pp. 1 ss. Sulle Città inquadrate nel contesto europeo, cfr. L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Il Mulino, Bologna 2012.

[197] Infatti, come si è visto in precedenza, fra le «*finalità istituzionali generali*» delle Città metropolitane riprese dall'art. 1, comma 2 della Legge n. 56/2014 rientra anche la «[…] *cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*».

[198] Accenna alle interdipendenze esistenti su scala regionale ed interregionale, che aprirebbero al modello della Regione urbana F. SPALLA, *La Città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quad. sc. pol.,* n. 1/2016, pp. 137 ss.

[199] Sulla differenza intercorrente tra Città ed area metropolitana v., *ex multis*, P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano 1988, pp. 954 ss.

[200] Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane,* cit., p. 44.

europea e nel dialogo diretto con la Regione di appartenenza la cifra della propria unicità amministrativa e dell'intrinseca inclinazione a ricoprire il ruolo di snodo istituzionale [201] e cerniera di collegamento [202] sia esterna (con le aree metropolitane europee) che interna (con la Regione e le Città medie circostanti) [203].

Tuttavia, sul piano della realtà fenomenica, affinché le premesse derivanti dalla disciplina delle Città metropolitane si realizzino in concreto, occorre che il territorio metropolitano divenga oggetto esso stesso di uno sviluppo graduale ed uniforme, accompagnato al recepimento delle più evolute istanze di modernizzazione dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

Perché ciò accada, paiono stagliarsi all'orizzonte alcuni ineludibili obiettivi primari.

Il primo attiene all'interazione tra valorizzazione delle nuove tecnologie e promozione territoriale, nonché alle possibili implicazioni intercorrenti fra dimensione della tutela della salute ed erogazione dei servizi alla persona sul territorio metropolitano, con finalità di innalzamento del livello di benessere complessivo delle comunità rappresentate in seno al livello di governo metropolitano.

Appartiene al primo ordine di considerazioni il sempre maggiore rilievo che assume, anche da punto di vista della dottrina giuridica, il concetto multidimensionale [204] di Città intelligente [205] e sostenibile. Sembra, infatti, che il volano

---

[201] A tal proposito v. F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015, pp. 1 ss.

[202] Si è già fatto cenno, ad es., alla stipula del c.d. «Patto per Milano», vale a dire l'Intesa istituzionale di programma tra il Governo e la Città metropolitana di Milano avente ad oggetto «*Interventi per lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale della Città di Milano e dell'area metropolitana*», con la quale si sono poste le basi per l'integrazione fra finanziamenti statali e comunitari a favore della Città metropolitana milanese, su cui v. E. BALBONI, *Rapporto sull'attività*, cit., spec. pp. 2 ss.

[203] Viene affrontato il tema dei rapporti che corrono tra la Città metropolitana e, rispettivamente, lo Stato, le Regioni ed i Comuni in A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, pp. 1 ss.

[204] Molti Autori, peraltro appartenenti ad ambiti disciplinari molto distanti, hanno variamente tentato di definire in modo univoco il concetto di *Smart City*, senza peraltro riuscirci compiutamente. In verità, la nozione maggiormente accettata valorizza la valenza multidimensionale del concetto, che in sostanza ruota attorno a sei assi principali: *smart economy*; *smart mobility*; *smart environment*; *smart people*; *smart living*; *smart governance*. Sul punto, cfr. R. GIFFINGER-C. FERTNER-H. KRAMAR-R. KALASEK-N. PICHLER-MILANOVIĆ-E. MEIJERS, *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*, University of Technology, Vienna 2007, in *http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf*. Del resto, secondo S. ANDREANI-F. BIANCONI-M. FILIPPUCCI, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015, p. 901, le condizioni ideali propedeutiche allo sviluppo di sistemi di innovazione virtuosi all'interno della Città, constano dello sviluppo di un ambiente creativo, interattivo, responsivo, accessibile, virtuoso, responsabile, inclusivo.

[205] V. di recente il numero monografico della Rivista «*Istituzioni del Federalismo*», n. 4/2015. Nel numero richiamato, cfr. in particolare E. CARLONI-M. VAQUERO PINEIRO, *Le Città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo*, in *Ist. Federalismo*, ivi, pp. 865 ss.; M. CAPO-

verso lo sviluppo competitivo possa derivare dall'investimento preordinato alla implementazione della c.d. *Smart City*, che di per sé comporta l'assunzione di paradigmi amministrativi e soluzioni funzionali improntate all'efficienza [206] e, soprattutto, alla valorizzazione del concetto di sostenibilità, seppur declinato su più ambiti tra loro distinti. In particolare, tale concetto coinvolge a vario titolo la dimensione insediativa ed ambientale, soprattutto nella declinazione di fondo della *Green Smart City* [207], non a caso presidiata da appositi programmi (anche europei) [208] teleologicamente preordinati al finanziamento di apposite misure a favore delle Amministrazioni locali coinvolte.

Nel quadro finora descritto, ovviamente, assume un ruolo centrale il paradigma dell'*open innovation* e la propulsione verso il continuo progresso in chiave evolutiva dell'*Information and Communication Technology* (*ICT*), asse portante dello sviluppo tipico della Città intelligente nelle sue svariate sfaccettature, nonché delle soluzioni di *e-Government* mutuate dalle Amministrazioni locali, sul presupposto della tensione verso l'obiettivo della graduale eliminazione del *digital divide* [209] nel territorio infra-metropolitano [210].

RALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, ivi, pp. 949 ss. Inoltre, v. R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pp. 26 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, ivi, pp. 115 ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015, pp. 1 ss.; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm.it*, n. 9/2015, pp. 1 ss.

[206] A.M. TOWNSEND, *Smart cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, W.W. Norton & Company, New York 2013.

[207] Nella *Green Smart City*, infatti, le risorse idriche vengono preservate con interventi di efficientamento delle reti e si promuove lo sviluppo di nuove forme di gestione e raccolta dei rifiuti, nonché di approvvigionamento energetico, tendenzialmente rimesso al largo utilizzo di fonti rinnovabili e a basso impatto ambientale. Inoltre, si tende al monitoraggio ed al miglioramento della qualità dell'aria e del livello di emissioni in atmosfera, fermo restando l'obiettivo di uno sviluppo ordinato ed equilibrato dello stesso ambiente e territorio urbano, nel quale la dimensione della tutela della salute dei cittadini assume un ruolo centrale. Per quanto attiene ai servizi energetici ed alle correlative "reti intelligenti", altrimenti note come *Smart Grid*, cfr. F. GIGLIONI, *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2015, pp. 1049 ss. Per quanto attiene al concetto di comunità intelligenti, richiamato anche dalla Legge n. 121/2012, cfr. F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *op. cit.*, spec. pp. 6 ss.

[208] Si pensi al Programma «*LIFE*» contemplato dal Reg. UE n. 1293/2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima, nonché ai molti sotto-programmi che lo contraddistinguono.

[209] Del resto, secondo moltissimi autori, il divario digitale integra una nuova forma di diseguaglianza sociale oggettivamente inconciliabile con il paradigma della *Smart City*. Appare assai significativa la Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 luglio 2011, avente ad oggetto «*Banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*».

[210] Non deve stupire, dunque, che alcuni Statuti si occupino di questo tema. Ciò accade, ad es., ai sensi dell'art. 11, comma 1, dello Statuto della Città metropolitana di Bologna, con il quale si assicura espressamente il diritto ad accedere ad internet quale forma di tutela della cittadinanza digitale.

Tuttavia, a fronte della sempre maggiore importanza ed attualità del tema, non si vede per quale ragione possa aspirare ad essere "*smart*" solamente la Città, laddove la principale caratterizzazione della stessa Città metropolitana attenga proprio alla dimensione della programmazione e della pianificazione strategica, informata all'innalzamento del gradiente di competitività, produttività ed attrattività dell'intero territorio metropolitano e condotta, come si è visto, anche attraverso «*la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano*».

In questo senso, se davvero la Città metropolitana è chiamata ad assumere i connotati delineati, allora ben si potrebbe ambire alla creazione di una Città metropolitana affatto integrata rispetto alla dimensione dell'intelligenza artificiale, in un tutt'uno con le più moderne esigenze insediative – sempre più attente alla riconversione e riqualificazione urbana, al decremento del consumo di suolo [211] ed alla mitigazione dei rischi che interessano le aree periferiche – e senza soluzione di continuità con le tradizionali istanze di promozione e sviluppo delle attività produttive, cattura del valore [212] e proiezione verso l'inclusione sociale ed il benessere dei cittadini che la animano quotidianamente, siano essi residenti o pendolari.

Proprio la dimensione sociale e socio-sanitaria, può costituire un elemento dal quale muovere per caratterizzare ulteriormente la peculiarità istituzionale della Città metropolitana, nella tensione verso la qualità urbana diffusa [213] della Città intelligente e sostenibile.

Infatti, le Città metropolitane rappresentano il soggetto trainante l'economia dei Paesi maggiormente avanzati, tanto in quanto espressione di una quota assai rilevante del prodotto interno lordo degli Stati nazionali. Tuttavia, riesce indubitabile che la dimensione della produttività non possa prescindere da quella

---

[211] Cfr. C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2015.

[212] Per cattura del valore pubblico, ci si riferisce, in generale, all'interazione diretta tra Comuni e Università, che può svolgersi sia a livello centrale che nel quadro delle politiche regionali informate all'innovazione.

[213] Questo, infatti, è uno degli obiettivi menzionati nell'art. 3 dello Statuto della Città metropolitana di Milano, ai sensi del quale: «*1. La Città metropolitana persegue i seguenti obiettivi: a) la felicità e il benessere della popolazione, la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, anche attraverso l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; b) la valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio nell'ottica di un posizionamento del contesto metropolitano nel quadro della competizione internazionale; c) lo sviluppo sostenibile, la qualità urbana diffusa, la promozione della cultura, dei talenti, delle diversità e della qualità della vita sociale, della salute, dell'ambiente, della difesa del suolo, dell'assetto idrogeologico, come fattori abilitanti del profilo originale del territorio metropolitano; d) la realizzazione di un'amministrazione pubblica più efficiente attraverso interventi di radicale semplificazione del quadro normativo, regolamentare e organizzativo*».

dell'innovazione e della ricerca, con evidenti ricadute sullo stesso livello di attrattività territoriale, come dimostrato anche da alcune esperienze puntuali di settore [214] e da alcuni accordi siglati recentemente, tra i quali rientra ad esempio il c.d. Protocollo di Pavia [215].

Sennonché la dimensione socio-sanitaria sembra essere, fra tutte quelle possibili e fra le molte già emerse – tradizionalmente impattanti sul governo del territorio, sull'ambiente e sui servizi pubblici – una delle più "sfidanti" per il contesto metropolitano, proprio in quanto strettamente influenzata dalla compresenza di *players* pubblici e privati specializzati dislocati nell'area metropolitana nonché, soprattutto, dall'ammontare di risorse in concreto disponibili e dal livello di integrazione intercorrente con il sistema universitario e della ricerca in senso lato [216].

Nell'epoca della proficua sperimentazione oltreoceano [217] del c.d. "ospedale diffuso" [218], caratterizzato dall'assenza di posti letto [219] e dall'utilizzazione mas-

---

[214] V., ad es., la panoramica descritta in G. PETRONI-D.G. BIANCHI, *I parchi scientifici e tecnologici come strumenti d'innovazione territoriale,* in *Amministrare*, n. 3/2014, pp. 459 ss.; S. BASSANI-C. BETTINELLI-G. DOSSENA-L. SANZ, *Parchi scientifici tecnologici e loro contributo ai sistemi locali per l'innovazione: evidenze empiriche*, in *Sinergie*, n. 84/2011, pp. 157 ss.

[215] Ci si riferisce al Protocollo siglato nel 2015 dalla Conferenza dei Rettori delle Università (CRUI) e Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), ai fini dell'istituzione di un canale diretto e collaborativo tra Comuni e Università.

[216] Già in passato, ad es., individuava il rapporto menzionato U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, n. 3/1975, pp. 243 ss.; più di recente, v. G. GARDINI, *La collaborazione tra Università e amministrazione*, in *Giorn. dir. amm*., n. 5/2010, pp. 546 ss.; C. BARBATI, *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2012, pp. 291 ss.; E. CARLONI, *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi Statuti di autonomia*, ivi, pp. 311 ss.; N. MARTINELLI, *Spazi della Conoscenza. Università, città e territori*, Adda, Bari 2012.

[217] Ci si riferisce al caso del *Montefiore Medical Center*, fiore all'occhiello della sanità statunitense avente sede in New York City.

[218] È questa la prospettiva indicata da A. VENTURI, *Dato sanitario e sovranità: il diritto alle cure per tutti. Considerazioni introduttive*, Relazione tenuta al XIV Corso «*Open-Lab Uguaglianza-Disuguaglianza. Equità=Salute*» presso l'Aula Goldoniana del Collegio Ghislieri, Pavia, 7 ottobre 2016, p. 5, il cui manoscritto è stato gentilmente condiviso dall'Autore, nella quale si richiama l'esperienza relativa al già citato *Montefiore Medical Center*, descritta in E. TOPOL, *The patient will see you now: The future of medicine is in your hands*, Basic Books, New York 2016.

[219] Come ribadito in A. VENTURI-S. REGONDI, *Smart Health. La circolarità del dato nell'ospedale diffuso*, in *https://www.fondazionebassetti.org/it/focus/2016/09/smart_health_la_circolarita_de.html*, 26 settembre 2016, le ragioni dell'assenza di posti letto «[…] si possono riassumere nei seguenti punti: I) le procedure mediche sono migliorate e alcune delle operazioni che richiedevano una degenza oggi possono essere realizzate su base ambulatoriale; II) si sta lavorando molto per spostarsi dalla malattia al benessere: prevenire è sempre preferibile al curare e in questo senso le compagnie di assicurazione hanno fornito incentivi basati sui dati a coloro che adottino misure per vivere in modo più sano; III) i miglioramenti nelle tecnologie diagnostiche quali l'imaging o lo sviluppo di nuovi test (come etilometri per lo stomaco) permette ai medici di individuare la patologia mentre è più curabile; IV) la fornitura di cure mediche a domicilio comporta che la stanza d'ospedale del prossimo presente sarà

siva delle più avanzate tecnologie all'interno delle sale operatorie nonché, soprattutto, al domicilio dei pazienti – preordinata al monitoraggio da remoto delle condizioni cliniche degli stessi – la Città metropolitana può costituire il contesto amministrativo ideale nel quale favorire l'innalzamento del livello di benessere complessivo dei cittadini appartenenti ai Comuni metropolitani, come noto fortemente condizionato dal grado di accesso alla sanità e dalle condizioni di esercizio e fruizione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie.

Infatti, la Città metropolitana presiede all'attrazione di Fondi europei [220] specificamente dedicati alla promozione dello sviluppo locale ed alla realizzazione di infrastrutture dedicate alla mobilità ed alla connettività pubblica, sicché ben può costituire l'Ente più adatto a realizzare la c.d. cattura del valore immateriale di cui sovente si parla con riferimento (anche) ai territori metropolitani, nonché a mitigare contestualmente i rischi connaturati ai problemi di sostenibilità sociale intrinsecamente legati all'avanzare delle nuove tecnologie ed alla disarticolazione del concetto tradizionale di impiego sia pubblico che privato [221]. Del resto, come anticipato, le aree metropolitane si caratterizzano per l'incrementale tasso di produttività delle imprese e dei professionisti ivi operanti, favorito dal felice contesto della mobilità metropolitana e dalla varietà e proattività degli *stakeholders* insediati sul territorio metropolitano, sovente impegnati in azioni congiunte con le istituzioni ed i soggetti operanti nell'ambito della ricerca [222].

Questi fattori, cui si sommano le richiamate considerazioni sul tema della c.d. "Città intelligente", contribuiscono a definire una nuova plausibile evoluzione prospettica, corrispondente alla creazione di una *Smart Metropolitan City*, nella quale le esternalità ed i benefici connaturati al paradigma dell'intelligenza si estendono senza preclusioni all'intero contesto metropolitano.

---

la stanza di casa, anche perché il monitoraggio da remoto dei parametri di salute è già realtà da qualche anno per i pazienti diabetici e sta cominciando ad estendersi a più parametri sia attivi (pressione arteriosa, frequenza cardiaca, peso, elettrocardiogramma) sia passivi (sensori di movimento in camere e sotto materassi, sensori per l'andatura nel pavimento, sensori di temperatura e di qualità dell'aria rilevanti per la salute)».

[220] Infatti, come noto, già nel 2015 la Commissione Europea ha approvato il Programma Operativo Nazionale-PON «*Città metropolitane 2014-2020*» a sostegno dei Fondi FESR e FSE, successivamente meglio esplicitato e sviluppato ad opera del «*Programma operativo complementare di azione e coesione 'Città metropolitane' 2014-2020*» approvato dal CIPE con Deliberazione del 10 agosto 2016. In merito ai programmi già sviluppati ed alle esperienze maturate, cfr. M. BATTELLO-C. PACENTE, *La dimensione locale delle politiche comunitarie. L'Ufficio Europa negli Enti Locali*, Egea, Milano 2012; M. BROCCA, *op. cit.*

[221] Ammonisce sulla necessità di un approccio aperto a nuove soluzioni avverso tale annoso problema, ancora, A. VENTURI, *Dato sanitario e sovranità*, cit.

[222] Riporta alcuni dati significativi rispetto a quanto asserito nel testo P. PANTALONE, *Città metropolitane e riordino degli enti di area vasta: forse è la volta buona?*, in *Dir. econ.*, n. 1/2015, p. 144.

Del resto, a parte l'esperienza dei *Poli Tecnologici* (o Tecnopoli) – caratterizzati da dimensioni maggiormente ridotte e assai diffusi anche in Italia [223] – in alcuni Stati stranieri l'esperienza empirica ha già conosciuto la nascita delle *Città Tecnopolitane* [224], individuate da interi quartieri della Città posti a ridosso di rilevanti centri urbani, in cui coesistono Centri di Ricerca, laboratori specializzati e strutture abitative informate ai paradigmi della *Smart City*, come già accaduto, ad esempio, per il *quartiere tecnopolitano* di Grenoble [225]. Si tratterebbe, dunque, di estendere l'idea stessa di Città intelligente ed applicarla, con gli opportuni adeguamenti, all'intera Città metropolitana, integrando in un unico disegno strategico gli obiettivi di sviluppo tecnologico, innovazione territoriale, produzione industriale, rigenerazione urbana, riqualificazione del suolo, agricoltura intelligente ed a basso impatto ambientale, diffusività delle reti infrastrutturali di comunicazione e di mobilità, ottimizzazione dei flussi, etc. [226].

In sostanza, travalicando i confini del Comune Capoluogo, si perviene in tal modo alla ridefinizione dello stesso policentrismo amministrativo [227], vivente nella dislocazione geografica delle Città medie e rivestito di un nuovo ed ancor più pregnante significato che muove dall'essenza stessa della relazionalità metropolitana. Occorre ribadire, quindi, l'esigenza che le istanze di democraticità mutuate dai Comuni metropolitani non vengano disattese, come pure accaduto nel passato [228], in modo tale che l'obiettivo dello sviluppo locale venga perseguito a favore di tutto il territorio metropolitano e non solo per il Comune Capoluogo, quale amministrazione intrinsecamente e tradizionalmente votata a trainare l'economia e la competitività territoriale della Città metropolitana, pur nel contesto di una disciplina della *governance* metropolitana fondata sulla rappresentanza di secondo grado.

Allo scopo di realizzare quanto indicato, occorre che i moduli dell'azione amministrativa metropolitana vengano declinati sulla base di politiche di governo integrate, concorrenti e coerenti tra loro.

---

[223] Per quanto attiene alla realtà veneta cfr., ad es., C. DE BENETTI, *op. cit.*, pp. 83 ss., spec. pp. 98 ss., laddove si introduce il tema delle partecipazioni societarie nel settore dell'innovazione tecnologica.

[224] Cfr., ancora, G. PETRONI-D.G. BIANCHI, *op. cit.*, p. 462.

[225] Circa l'area tecnopolitana di Grenoble, v. G. NOVARINA, *Verso la città dell'innovazione? L'area metropolitana di Grenoble*, in *Stato e mercato*, n. 3/2011, pp. 395 ss.

[226] Hanno parlato di «rivoluzione metropolitana», con la finalità di sottolineare l'attitudine al *networking* ed alla capacità di fare rete delle Metropoli, anche valorizzando i molti profili richiamati nel testo, B. KATZ-J. BRADLEY, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington 2014.

[227] Cfr. *infra*, cap. 7.

[228] V. *supra*, § 3 del presente capitolo. Ammonisce sul rischio di un «neo-centralismo locale» in seno all'istituzione metropolitana dovuto alla mancanza di una rappresentanza diretta delle popolazioni interessate A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, pp. 1 ss., spec. 33 ss.

Ad obiettivi uniformi per tutto il territorio metropolitano, in primo luogo, corrispondono necessariamente investimenti adeguati di area vasta, informati a valorizzare il patrimonio immobiliare, imprenditoriale ed immateriale di tutti i Comuni della Città metropolitana, ciascuno secondo le proprie peculiarità e possibilità.

In secondo luogo, soccorrono *ad adiuvandum* gli istituti che consentono di pervenire ad una maggiore semplificazione ed uniformità territoriale. In questo senso, nulla vieta di perseguire o, quantomeno, favorire la sperimentazione di percorsi di incorporazione di Comuni nel contesto dell'area metropolitana [229], con l'obiettivo di ridurre il numero di interlocutori, incrementare il peso specifico delle singole amministrazioni locali e, per conseguenza, promuovere politiche sensibilmente più incisive ed integrate di sviluppo locale, allocate anche al livello infra-metropolitano della Zona omogenea.

Inoltre, continua a porsi il tema del rapporto con le zone limitrofe [230], nell'ambito del più ampio concetto di "area metropolitana" [231], di per sé tale da individuare un territorio assai più vasto [232] di quello giuridicamente definito come "metropolitano", in quanto appartenente alla Città metropolitana: in particolare, molti temi non possono prescindere da una trattazione complessiva che coinvolga anche le amministrazioni locali contigue e limitrofe rispetto ai confini amministrativi individuati *ex lege* per la Città metropolitana, il che impone che la *governance* di tali temi avvenga probabilmente per progetto o materia, in stretta connessione con l'effettivo impatto sui territori interessati e

---

[229] Su cui v., di recente, C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2015, pp. 447 ss., il quale sottolinea il peculiare ruolo dell'incorporazione rispetto alle aree metropolitane. Sulle fusioni di Comuni cfr., altresì, G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016, pp. 1 ss., nonché, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, ivi, n. 21/2015.

[230] Si tratta di un tema già efficacemente declinato in termini di contrapposizione tra rapporti di forza e/o dipendenza variamente intercorrenti tra centro e periferia, da A. CROSETTI, *Sul governo delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989, pp. 149 ss.

[231] Si richiama, in particolare, la definizione autorevolmente offerta da G. PASTORI, voce *Aree metropolitane*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Utet, Torino 1987, pp. 381 ss., secondo il quale «[…] per aree metropolitane si intendono, in generale, le aree caratterizzate da un'estesa aggregazione urbana attorno ad una città principale (ovvero da una conurbazione che collega tra loro più centri preesistenti) con continuità di insediamenti e interdipendenza di relazioni di vita e di lavoro fra le sue varie parti, nonché con la presenza delle più importanti ed avanzate funzioni e servizi della vita civile». Riecheggiano i concetti di «alta urbanizzazione e concentrazione insediativa, e di elevata dinamica territoriale» anche in P. URBANI, voce *Aree metropolitane*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano 2000, pp. 111 ss.

[232] Come rammenta P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova 1988, *passim*, spec. p. 166, peraltro, la stessa delimitazione dell'area metropolitana ha carattere evidentemente convenzionale e non corrisponde a criteri effettivi di omogeneità od oggettiva ottimalità.

conduca alla valorizzazione del modello di amministrazione *per pacta* [233].

A fronte degli spunti menzionati, il quadro complessivo sconta le problematicità e gli interrogativi intimamente connessi al necessario irrobustimento della finanza metropolitana. Infatti, il vero nodo della riforma territoriale introdotta con la Legge n. 56/2014, che ancora attende di essere sciolto da parte del governo centrale, interessa la tendenziale incoerenza tra testo della Legge di riforma e disposizioni di tenore economico-finanziario successive [234]: basti pensare alle politiche di rigore ed al taglio lineare delle dotazioni organiche e dei bilanci metropolitani imposti nelle Leggi di Stabilità successive all'entrata in vigore della c.d. "Legge Delrio", che hanno complicato alla radice l'attuazione delle istituzioni metropolitane [235], se non altro sotto il profilo delle modalità attraverso le quali esercitare le funzioni amministrative di cui ai commi 44-46.

Il vero paradosso consta del fatto che la Città metropolitana, a cagione dell'ampio respiro delle finalità istituzionali generali perseguite *ex lege*, avrebbe necessitato semmai di una provvista di risorse ulteriori e aggiuntive, piuttosto che di una politica riduttiva e snellente delle risorse finanziarie in concreto utilizzabili, con la conseguenza che la strategicità tendenzialmente connessa alle politiche di investimento aventi ricadute potenzialmente positive sul territorio metropolitano, di fatto, riesce attualmente depotenziata, fino a costituire una indicazione di principio in parte svuotata del suo significato originario. In questo quadro problematico, occorre calare con pragmatismo le riflessioni sulla potenzialità connaturata all'Ente metropolitano, riconoscendo che molto dipenderà dal futuro atteggiamento del Legislatore, oltre che dalla linea amministrativa e di governo impressa dal Sindaco metropolitano rispetto alle politiche territoriali interne a ciascuna realtà.

L'auspicio è che quanto esposto in precedenza in merito alle prospettive dispiegate dall'effettiva implementazione delle Città metropolitane non resti semplicemente un effimero *libro dei sogni* e possa, al contrario, raggiungere la dimensione della prassi applicativa, trascendendo il piano della mera disciplina giuridica e conquistando un posto di rilievo nella realtà fenomenica dell'azione amministrativa locale.

Infatti, in assenza di un immediato slancio del Legislatore verso la "liberazione" di risorse propedeutiche alla valorizzazione del notevole potenziale intrinseco alla Città metropolitana, il *fantasma* dell'avvenuta istituzione di un En-

---

[233] Su cui v., *infra*, cap. 12. A tal proposito cfr., *ex multis*, M.C. COLOMBO-F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2007, pp. 31 ss.

[234] Cfr. diffusamente *infra*, cap. 5. Se si vuole, cfr. G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014*, cit., pp. 195 ss.

[235] A tal proposito, cfr. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, pp. 197 ss.

te sostanzialmente similare alla precedente Provincia abbandona i tratti, pur sempre astratti, della *leggenda*, per assumere i preoccupanti contorni del contesto amministrativo concreto e reale.

Si tratta, in definitiva, di non rivivere un racconto già scritto in passato, integrando una rinnovazione dell'intreccio tra dimensione giuridico-istituzionale metropolitana e proiezione narrativa che – come si è visto nel paragrafo introduttivo del presente scritto – un tempo caratterizzava la tanto attesa disciplina giuridica dell'istituzione metropolitana ed oggi, tra corsi e ricorsi storici, rischia di ammantare pericolosamente l'azione amministrativa e le stesse finalità istituzionali generali delle neo-istituite Città metropolitane.

In altre parole, in difetto di un deciso cambio di paradigma, il futuro altro non può essere che l'immagine riflessa di un passato attualizzato e si consegna la futuribile suggestione della *Smart Metropolitan City* [236] all'evanescente dimensione [237], ancora una volta, della *leggenda metropolitana*.

[236] Tale idea, peraltro, apre alla più ampia prospettiva diffusa sul livello regionale, secondo il paradigma recentemente indagato da M. FALCONE, *La "smart specialisation" regionale: se l'"intelligenza" delle politiche di specializzazione passa da una "governance" ponderata, flessibile e diffusa*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1033 ss.

[237] In un certo senso, l'immagine richiama alla memoria «L'illusione della città immateriale» di cui parlava in chiave critica G. MARTINOTTI, *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, in *Nuovo gov. loc.*, n. 3/1999, pp. 35 ss., spec. p. 37, con riferimento all'immagine coniata da A. TOFFLER, dell'«[…] *electronic cottage* che, giocando sul fascino di un improbabile *a ritroso* della rivoluzione industriale, contribuì non poco a diffondere l'immagine (e le aspettative) di una città diffusa, popolata da tecnici al lavoro in *chalets* sparsi nelle foreste di *redwoods*, chini sui loro monitor in un'atmosfera soffusa di raffinate musiche da camera».

Parte II

Le Aree vaste in Italia e in Lombardia. Funzioni amministrative, servizi e spending review

Capitolo 3

Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi [1]

di *Francesco Ciro Rampulla*

SOMMARIO: 1. Il Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi e l'impatto sulle Province. – 2. Architettura territoriale e funzioni amministrative nell'Area vasta. – 3. Aree montane ed Area vasta.

1. *Il Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi e l'impatto sulle Province*

Il Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi, come noto, ridisegna l'assetto territoriale della Repubblica [2]. Nel nuovo disegno costituzionale il Comu-

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Esso risulta integrato da quanto esposto, *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*».

[2] Per un'ampia rassegna del dibattito emerso sulla riforma costituzionale, cfr., ad es., la condivisibile posizione espressa da G. FALCON, *Le ragioni del sì e del no*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, pp. 5 ss., nonché il numero monografico della medesima Rivista *Le Regioni*, n. 1/2015, recante i contributi di G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, ivi, pp. 3 ss.; A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, ivi, pp. 21 ss.; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 39 ss.; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, ivi, pp. 59 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, ivi, pp. 69 ss.; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 83 ss.; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 101 ss.; E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, ivi, pp. 109 ss.; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, ivi, pp. 123 ss.; U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, ivi, pp. 139 ss.; G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, ivi, pp. 153 ss.; C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 159 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzio-*

ne 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 Cost. sugli Enti costitutivi della Repubblica, sicché il Comune permane come Ente di base di tutto il sistema istituzionale, né l'art. 118 Cost. sulle funzioni amministrative [3].

Tra le novità, invece, da un lato il d.d.l. Renzi-Boschi mette mano al riparto delle competenze legislative tra i livelli territoriali di governo (cioè all'art. 117 Cost.) con l'abrogazione delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni a statuto ordinario, di fatto riproponendo un quadro di competenze molto simile rispetto a quello anteriore alla riforma del Titolo V del 2001 [4], elidendo alcune competenze legislative di palese interesse nazionale (si veda, ad esempio, il commercio con l'estero, la produzione e la distribuzione dell'energia e l'ordinamento sportivo). Sotto questo profilo, un'innovazione è rappresentata dalla disposizione inerente gli Enti territoriali del nuovo art. 117, lettera p) Cost., 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*».

D'altro lato, il disegno di legge abolisce le Province dalla Costituzione, mantenendo un livello di governo intermedio fra il comunale e il regionale solo nelle Città Metropolitane (da intendersi quali elementi costitutivi della Repub-

---

nale: alcuni (non pochi) profili problematici, ivi, pp. 165 ss.; P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, ivi, pp. 177 ss.; S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, ivi, pp. 187 ss.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, ivi, pp. 203 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, ivi, pp. 243 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, ivi, pp. 257 ss.; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, ivi, pp. 283 ss.; L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, ivi, pp. 299 ss. Si vedano, ancora, i numerosi interventi apparsi su molte riviste telematiche, tra le quali si ricorda l'approfondimento monografico disponibile su *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016, in particolare ad opera di A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, ivi; A. RUGGERI, *Nota minima in tema di referendum costituzionali "parziali": un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, ivi; P. COSTANZO, *Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione*, ivi; S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, ivi; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, ivi; A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, ivi; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, ivi.

[3] Cfr., per un commento sul profilo richiamato, L. VANDELLI, *op. cit.*, pp. 283 ss., in particolare pp. 293 ss.

[4] Quadro contrassegnato, come noto, dalle istanze di decentramento promosse dalla riforma Bassanini. Per un primo commento cfr., se si vuole, F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1/1997, pp. 131 ss.

blica) e negli Enti di Area vasta contemplati nell'art. 40, comma 4, avente ad oggetto le «*Disposizioni finali*», del richiamato disegno di legge, il quale stabilisce che «[…] *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 di seconda generazione non sarebbero più quelle di prima, ma evolverebbero in vere e proprie "case dei Comuni" attraverso la piena attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che ne definisce gli organi di governo e le funzioni fondamentali, rimettendo l'ulteriore disciplina – relativa, ad esempio, ai confini territoriali e alle funzioni delegate – alla competenza regionale [5].

Infine, è opportuno rammentare che l'art. 118 Cost. sulle funzioni amministrative – anche per il caso in cui la riforma entrasse in vigore – resterebbe pressoché invariato, nella sostanza. Ai Comuni rimarrebbero, 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, rimarrebbe appannaggio del legislatore statale, in base alla ricordata lett. p) dell'art. 117 Cost. [6].

2. *Architettura territoriale e funzioni amministrative nell'Area vasta*

L'ipotesi di architettura territoriale della Repubblica che emerge dal disegno di legge di revisione costituzionale è, dunque, abbastanza chiara.

Al di fuori delle Aree metropolitane, con l'abolizione delle Province, i Comuni resterebbero gli unici Enti locali con amministratori direttamente scelti dai cittadini; le Aree vaste non ricadenti in Città metropolitane sarebbero amministrate da Enti di Area vasta di secondo livello; tutti gli altri Enti locali esistenti previsti dal TUEL – come, ad esempio, le Unioni di Comuni – sarebbero e resterebbero «una proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati» [7], delegati a gestire i servizi e le funzioni per l'esercizio delle attribuzioni comunali di prossimità.

Peraltro, secondo Pizzetti [8] questa è anche «la chiave di lettura (della legge

---

[5] L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 295.

[6] *Ibidem*.

[7] Cfr. M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni ed assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014, p. 97 ss., in particolare p. 110.

[8] Cfr. F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, unioni di*

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 di seconda generazione 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» [9].

È, quindi, necessario individuare le possibili funzioni degli Enti di Area vasta, che sarebbero però condizionate dalle disposizioni di principio recate dalla legge statale, *ex* art. 40, comma 4 del disegno di legge costituzionale di riforma, sempreché questa riforma riuscisse ad ottenere l'approvazione referendaria, *ex* art. 138, comma 2, Cost., e che sarebbero in ogni caso oggetto della legislazione regionale di attuazione.

È, infatti, del tutto pacifico che, nonostante la cassazione dal novero degli Enti locali *ex* art. 29 del disegno di legge di riforma della Costituzione, permane, nella realtà di fatto, l'esigenza di governare funzioni e servizi relativi ad aree intermedie tra Regioni, da un lato, e Comuni e Città Metropolitane, dall'altro [10]. Questa esigenza si colloca a livello dei piani strategici poliennali di sviluppo, dei piani territoriali di coordinamento, della tutela dell'ambiente, della gestione degli ambiti ottimali del servizio idrico integrato, di quelli della raccolta e smaltimento dei rifiuti, dei trasporti sovracomunali, delle strade ex provinciali, della programmazione e dell'edilizia scolastica, ed infine, della protezione civile [11].

È evidente che tali funzioni e servizi non possono esser collocati né a livello comunale, in ragione della polverizzazione dei Comuni, e neppure a livello della Regione, sia per le dimensioni del territorio regionale che per non intasare con attività amministrative la Regione stessa; è evidente come quelle funzioni e servizi siano, dunque, utilmente allocabili a livello delle Città metropolitane,

---

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, p. 2 e pp. 5 ss., ma *passim*, e citato in nt. 46 da M. MASSA, *op. cit.*, p. 110.

[9] *Ibidem*. Cfr., in generale, quanto esposto conformemente sul tema nel documento ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano 2016, *passim*. Può rivelarsi utile un raffronto con il secondo documento regionale REGIONE LOMBARDIA, *La proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della Lombardia, anche in esito ai tavoli istituzionali ex art. 7 L.r. 19/2015*, Documento di riferimento per la sessione del Comitato Riforme, Milano, 13 luglio 2016.

[10] Sulle declinazioni di tale esigenza, cfr. F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 87 ss.

[11] Cfr. M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in *http://www.accademiautonomia.it/file/repository*, maggio 2015, pp. 10 ss.

così come previsto dal comma 44 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, e degli Enti di Area vasta.

Muovendo da questo dato di fatto, la riforma costituzionale ha previsto, nelle disposizioni finali, la creazione degli Enti di Area vasta, i cui profili ordinamentali dovrebbero essere definiti con legge dello Stato e la cui territorializzazione, e le cui funzioni, sarebbero appannaggio anche delle normative regionali.

È pacifico, per logica ordinamentale, che gli Enti di Area vasta dovranno coincidere con le Città metropolitane e saranno governati secondo quanto previsto dalla cosiddetta "Legge Delrio", ma per gli altri si porranno problemi circa l'identificazione delle circoscrizioni, della *governance*, nonché delle funzioni e dei servizi loro attribuiti e delegati dalle Regioni.

È prevedibile che, per quanto riguarda le zonizzazioni, queste siano definite in sede regionale, tarandole sulle circoscrizioni delle soppresse Province ovvero su aggregazioni o su articolazioni di territori provinciali.

Per quanto concerne la tematica delle funzioni e dei servizi dell'Area vasta, essi non dovrebbero discostarsi troppo dall'elencazione sopra menzionata, salvo che la normativa regionale non decida di ampliare o di restringere quella elencazione [12].

Pur tuttavia, sarebbe illogico pensare che tra le funzioni ed i servizi di Area vasta non debbano esser contemplati i piani strategici poliennali di sviluppo, i piani territoriali di coordinamento, i servizi relativi all'idrico integrato ed alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, alcune specifiche attribuzioni per la tutela dell'ambiente quali, ad esempio, la caccia e la pesca, le autorizzazioni uniche ambientali, i piani di bacino, quelli di risanamento ambientale, i limiti di *standards*, parchi e riserve – anch'essi di area vasta [13] – distanze di sicurezza, classificazione di industrie, aree contaminate, ordinanze di necessità ed urgenza, certificazioni verdi e simili, i trasporti sovracomunali, le strade di collegamento tra Comuni, la programmazione e l'edilizia scolastica, nonché la protezione civile [14].

A questo elenco potrebbe aggiungersi l'assistenza tecnico-amministrativa [15], soprattutto riferita a gare ad evidenza pubblica superiori a determinati importi,

---

[12] V. quanto diffusamente esposto in LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Rapporto 2015.

[13] Su cui v., ad es., se si vuole, F.C. RAMPULLA-A. VENTURI, *I piani socio-economici dei parchi e le agevolazioni per la montagna*, in R. LOUVIN-P. MACCHIA (a cura di), *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*, Aracne editrice, Roma 2015, pp. 319 ss.; F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L.P. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4/2010, pp. 512 ss.; F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, n. 3/2005, pp. 507 ss.

[14] P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Cedam, Padova 2015, *passim*.

[15] Elemento su cui v., *infra*, cap. 12.

la raccolta e l'elaborazione dei dati, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la tutela delle pari opportunità, le politiche dell'occupazione [16], nonché la cura delle relazioni istituzionali tra Enti locali, in applicazione – agli Enti di Area vasta – di quanto previsto per le Province di seconda generazione, dai commi 85 e 86 della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

3. *Aree montane ed Area vasta*

Nel contesto della previsione della riforma costituzionale in tema di Aree vaste, si pone l'inciso dell'art. 40 che recita «[…] *tenuto conto delle aree montane* […]».

Parrebbe, dal disposto della riforma, che la specificità di disciplina ordinamentale sulle zone montane si ponga nel contesto della regolamentazione degli Enti di Area vasta.

Ora, se questa ricostruzione logica è corretta, se ne dovrebbe desumere che, nel contesto disciplinatorio di quegli Enti, le zone montane debbano esser destinatarie di peculiarità, in quanto tali zone necessitano – per le specificità orografiche, sociali, economiche e di sviluppo, di situazioni demografiche e di necessità finanziarie – di particolari attenzioni [17].

Appare, però, abbastanza pacifico che tali zone non possano esser destinatarie di forme di autonomia speciale, sulla scorta delle forme delle Comunità Montane [18], ma che debbano esser assistite da peculiarità disciplinatorie nel contesto degli Enti di Area vasta.

Tuttavia, l'inciso della riforma costituzionale relativo alle zone montane potrebbe esser letto nel senso di conservare per quelle aree una specificità istituzionale, quali le Comunità Montane, se non fosse che la *ratio* complessiva della riforma è volta ad un incremento della compattezza e dell'efficienza del governo locale, incidendo sul livello intermedio di area vasta. Muovendo da questa considerazione, si potrebbe dire che la specificità delle zone montane debba esser ricompresa nel contesto ordinamentale degli Enti di Area vasta [19].

Ricostruiti così i tratti della disciplina ipotizzata dalla riforma costituzionale

---

[16] Su questi elementi cfr. l'opinione espressa da F. Osculati al Seminario, riportata in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss., specialmente p. 200.

[17] Sul punto, cfr. quanto si è avuto modo di ribadire in F.C. RAMPULLA, *Aspetti relativi alle aree montane nella recente ipotesi di riforma della Costituzione*, in corso di pubblicazione in R. LOUVIN (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma 2017, pp. 189 ss.

[18] Come ancora accade in alcune Regioni, come ad esempio la Lombardia.

[19] V. F.C. RAMPULLA, *op. ult. cit*.

relativa alle zone montane, si deve puntualizzare che la cosiddetta "Legge Delrio" contiene già alcune indicazioni relative a tali zone.

Infatti, il comma 3 dell'articolo unico di cui si compone il menzionato testo normativo precisa che «[…] *alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97*». Ora, esaminando sia pure sommariamente il portato di quei commi, se ne desume che la prima *tranche* concerne in buona sostanza la struttura degli organi di governo di tutte le Province riformate, mentre la seconda riguarda, in pratica, le funzioni ed i servizi affidati a tutte le Province, con l'avvertenza che tali disposizioni resteranno in vigore sino all'eventuale "abolizione" dell'Ente Provincia, contemplata dalla riforma costituzionale [20].

Non è dato da intendersi in cosa consista la specificità della disciplina delle Province con territorio interamente montano e confinanti con Stati esteri [21], se non per un tratto concernente la loro ricomprensione, con la relativa abrogazione delle Comunità Montane, nelle Province montane.

È da dire, quindi, che tale effetto disciplinatorio concerne solo e soltanto le Province interamente montane e confinanti con Stati stranieri correlandosi, però, con l'equipollente previsione della riforma costituzionale che riguarda viceversa tutte le aree montane, inserite nei territori degli Enti di Area vasta.

L'unica disposizione dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, che pare attagliarsi alla specificità delle zone montane è quella del comma 57 dell'articolo unico, la quale prevede che gli statuti delle Province – e nella prospettiva della riforma costituzionale, degli Enti di Area vasta – possano contemplare, d'intesa con la Regione, la costituzione di Zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento con gli organi provinciali ed, in futuro eventualmente, degli Enti di Area vasta. È questa una norma che rafforza, da un lato, l'ipotesi di ricomprensione delle ex Comunità montane nel contesto delle Province aventi territorio interamente montano e confinanti con Stati stranieri, ed in prospettiva degli Enti di Area vasta includenti tutte le zone montane, nonché, dall'altro, la tutela della specificità delle aree di montagna.

Concludendo, sul punto specifico sembrerebbe potersi desumere dalle linee informative della riforma costituzionale e della cosiddetta "Legge Delrio" che le Province montane ed, in prospettiva, gli Enti di Area Vasta siano chiamati a conglobare le ex Comunità montane, benché nei loro ordinamenti interni deb-

---

[20] In questi termini, v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano 2015, *passim*.

[21] Per un'ipotesi, v. E. CARLONI, *Art. 1, commi 52-53. Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 176 ss.

bano necessariamente dedicare una particolare attenzione ai territori montani.

Traendo le fila del discorso sin qui condotto, si può infine segnalare che le funzioni ed i servizi dell'Area vasta dovrebbero esser ricompresi nel contesto dell'elencazione sopra evidenziata e, parimenti, è possibile ribadire che l'ordinamento statutario degli Enti di Area vasta dovrebbe dedicare particolari e specifiche disposizioni ai territori definiti normativamente come montani, in ragione dell'inciso del comma 4 dell'art. 40, eventualmente utilizzando la *ratio* sottesa al comma 57 dell'articolo unico della richiamata "Legge Delrio" [22].

[22] Alle medesime conclusioni si è pervenuti, se si vuole, anche in F.C. RAMPULLA, *op. ult. cit*.

Capitolo 4

La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56[1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi*

SOMMARIO: 1. Riforma territoriale, riforma costituzionale e *spending review*. – 2. L'attuazione della c.d. "Legge Delrio" in Lombardia: legislazione regionale e provvedimenti amministrativi di rilievo. – 3. … Ancora sulle azioni regionali a sostegno del riordino delle autonomie lombarde.

1. *Riforma territoriale, riforma costituzionale e* spending review

Come accennato nel capitolo introduttivo del presente volume[2], la Legge 7 aprile 2014, n. 56, disciplina gli Enti di Area vasta ponendosi all'esito di una serie di tentativi di riordino, promossi già a partire dal Governo Monti e rivelatisi immediatamente incoerenti e disomogenei[3], sebbene costantemente preordinati alla razionalizzazione della spesa connessa alle strutture del governo locale.

In precedenza, infatti, sono state sperimentate alcune iniziative delle quali può

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto nell'autunno 2016, anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre e costituisce una rivisitazione, integrata e plasmata sugli obiettivi della ricerca, di un Seminario tenutosi la primavera precedente nell'ambito del Corso di Diritto regionale e degli Enti locali, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia. Un sentito e sincero ringraziamento corre ai Professori Franco Pellizzer e Francesco Ciro Rampulla per gli autorevoli spunti ed i preziosi suggerimenti offerti nella rilettura del presente lavoro. Preme ringraziare anche tutto il gruppo di studiosi di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e, in particolare, i Professori Gianluca Gardini e Marco Magri, per il costante e produttivo dialogo scientifico. Un caro ringraziamento va, infine, a tutti gli studiosi e Professori che hanno animato il gruppo pavese multidisciplinare nel quale è maturata la presente ricerca.

[2] V. *supra*, cap. 1, §§ 6 e 7.

[3] Cfr. F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, p. 3, il quale parla di «mancanza di omogeneità e di linearità» con riferimento al merito e al numero degli interventi legislativi.

essere utile offrire una breve ricognizione. Un primo sforzo teso al ridimensionamento funzionale dell'Ente intermedio si deve all'art. 23 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, che proponeva un modello piuttosto "leggero" di Provincia – votato alla valorizzazione di un mero ruolo di coordinamento e indirizzo – lontano dall'incisività nella funzione di governo che lo aveva connotato in precedenza, nonché maturato nel quadro di un dibattito, anche dottrinale, informato al possibile e progressivo superamento degli organi politici provinciali.

Nel solco di questa impostazione, del resto, si pone anche il successivo intervento mutuato dagli artt. 17 ss. del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 [4], mediante il quale, tuttavia, l'Esecutivo recede repentinamente dal progetto di plasmare *ex novo* una Provincia comunque impoverita nelle funzioni amministrative di spettanza e nella classe politica dirigente, salvo riconnettere teleologicamente l'intervento legislativo all'obiettivo di originare una significativa escursione negativa della spesa pubblica associata all'Ente intermedio. L'articolato del decreto, successivamente convertito in legge, infatti, propone un prototipo dell'ente Provincia come depositario delle funzioni di indirizzo e coordinamento, benché destinatario di un ben più ampio novero di compiti amministrativi esercitabili in forma di funzioni fondamentali. Permane, salvo peraltro inasprirsi, la polemica circa la presunta obsolescenza dell'Ente intermedio; tuttavia, si registra un significativo passo in avanti – quantomeno nelle intenzioni – rispetto all'attuazione delle Città metropolitane. Anche in questo frangente, dunque, emerge il parallelismo tra i dichiarati obiettivi di contenimento dei costi e l'emergente incertezza circa la finalità politica effettivamente perseguita con tali interventi legislativi di riordino: infatti, a fronte della riduzione delle attribuzioni provinciali, si pensa alla rivisitazione dell'Ente intermedio nel più ampio quadro sistematico di una disciplina che istituisce la Città metropolitana e tende a potenziare il ruolo delle Unioni di Comuni [5].

In questo contesto di fermento istituzionale, l'immediata crisi di rigetto delle Regioni italiane rispetto a un disegno tanto riformatore quanto discutibile, si traduce nei ricorsi promossi innanzi alla Consulta al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale avverso i testi menzionati. Nonostante la battuta d'arresto segnata dalla sentenza n. 220 del 2013 [6] della Corte costituzionale, tut-

[4] Su cui cfr., tra i molti contributi disponibilli, la documentazione rinvenibile sulla Rivista *Federalismi.it*, n. 18/2012, ed in particolare il Dossier «*Riordino delle Province*», recante i *Pareri* resi dai Proff. P.A. CAPOTOSTI, V. CERULLI IRELLI, V. ONIDA, P. CIARLO, nonché il contributo di M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, ivi, spec. pp. 3 ss.

[5] Cfr. F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 3.

[6] Su cui v. per un commento, *ex multis*, S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013; D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sen-*

tavia, la riforma delle autonomie auspicata con le richiamate normative conosce nuova linfa grazie all'iniziativa del Governo Renzi, promossa dal Ministro Graziano Delrio con il disegno di legge AC. 1542, poi divenuto AS. 1212 in prima lettura al Senato.

Il procedimento legislativo culmina nella più volte richiamata Legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale suscita divergenti opinioni in dottrina con riferimento tanto all'impianto complessivo che al metodo e alla tecnica normativa utilizzati. In particolare, si registra la singolare escursione tra giudizi tesi a riconoscere nella cosiddetta "Legge Delrio" una «grande legge di riforma» [7] ed altri che vi ravvisano semplicemente una «legge di grande riforma» [8], alternati ad autorevoli valutazioni di presunta illegittimità costituzionale in riferimento a parecchie disposizioni del dettato normativo [9]. In ogni caso, si può affermare che benché formalmente ispirata all'adeguamento dell'ordinamento delle autonomie ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [10], la riforma risulti senz'altro criticabile sotto il profilo delle dichiarate colleganze con la contestuale riforma costituzionale in corso di approvazione. Segnatamente, riesce discutibile [11] operare un riordino territoriale mediante legge ordinaria nell'attesa di una successiva riforma costituzionale che ne riprenda i contenuti offrendo

---

tenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione, in *OPAL*, n. 2/2013 e in *www.dirittiregionali.org*, 1 agosto 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare?,* in *Federalismi.it*, n. 21/2013.

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

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

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

[10] Cfr. art. 1, comma 1, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

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

una copertura a disposizioni ardite rispetto all'attuale dettato costituzionale [12]. Tale politica legislativa ricorda quanto testato all'epoca delle c.d. riforme Bassanini [13], poi seguite dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione [14], peraltro *a posteriori* solo parzialmente attuato [15].

L'esperienza della riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto fungere da insegnamento per il legislatore e gli operatori del diritto; cionondimeno la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50, ha dichiarato l'infondatezza delle censure sollevate da quattro Regioni italiane [16] in ordine a parecchie disposizioni della legge 7 aprile 2014, n. 56, riguardanti a vario titolo i temi della Città metropolitana, della Provincia, delle Unioni di Comuni e delle fusioni comunali. Ciò induce a ritenere che la Consulta – con una pronuncia criticata sotto molteplici profili da autorevole dottrina [17] – abbia tenuto in conside-

---

[12] Cfr. l'art. 1, comma 5, della Legge n. 56/2014 laddove afferma che «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane* […] *sono disciplinate dalla presente legge* […]». Analogamente procede il comma 51 in tema di Province. Tra coloro che hanno variamente criticato l'approccio, v. ad es., A.M. POGGI, *op. cit*.; S. STAIANO, *op. ult. cit*.

[13] Su cui v., ad es., F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1/1997, pp. 131 ss.; quanto allo specifico caso concernente l'impatto sull'autonomia universitaria, v. ID., *L'Università e le normative Bassanini*, ivi, n. 1/1998, pp. 129 ss.

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

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

[16] Ovvero Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, le quali hanno diffusamente argomentato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a ben cinquantotto commi dell'unico articolo di cui è costituita la legge n. 56/2014. Per un primissimo commento della sentenza richiamata, v. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, ivi, n. 8/2015; A. STERPA, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50/2015*, ivi; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015 e in *Quad. cost*., n. 2/2015, pp. 393 ss.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl*., n. 1/2015, pp. 145 ss.

[17] Cfr., ad es., le molteplici perplessità manifestate da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2014*, cit., specialmente pp. 8 ss.; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta euro-*

razione la rilevanza strategica del progetto di riordino territoriale in corso [18], sicché la c.d. "legge Delrio" costituisce ormai un portato stabile del nostro ordinamento giuridico [19].

In definitiva, la riforma può ancora ritenersi ampiamente rivedibile [20]; tuttavia, occorre riconoscere che l'impianto complessivo rivela una sostanziale organicità: tra i molteplici aspetti positivi, giova rammentare a titolo esemplificativo quello di aver definitivamente dato attuazione al livello di governo della Città metropolitana, peraltro consentendo margini di flessibilità ed autonomia [21] per quanto attiene alla redazione degli statuti dei nuovi Enti d'area vasta.

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

---

pea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012), Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it*, spec. pp. 19 ss. Sebbene le conclusioni raggiunte dalla Corte siano dall'Autore condivise, ne critica il percorso argomentativo anche L. VANDELLI, *op. ult. cit*.

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

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

[20] In particolare, ad avviso di chi scrive, al netto delle perplessità riconducibili allo strumento della legge ordinaria adottato dal legislatore, sarebbe stato auspicabile procedere ad una forte aggregazione tra le Province esistenti riducendone il numero complessivo, senza spingersi tuttavia sino alla trasformazione in Enti di secondo livello; parimenti, la legge avrebbe dovuto consentire una maggiore opportunità di conformazione delle strutture del governo locale alla Regione di appartenenza, stante il fatto che il tessuto amministrativo di Regioni storicamente legate alla tradizione amministrativa francese – come il Piemonte e la Lombardia – presenta una complessità morfologica ed istituzionale che mal si attaglia al disegno centralista proposto dal legislatore nazionale. La politica aggregativa, si sarebbe dovuta perseguire con maggiore decisione anche in relazione al livello di governo comunale, contemperando appositi incentivi ad istanze di opportuna elasticità e differenziazione rispetto a talune situazioni di oggettiva difficoltà, tenendo sempre in considerazione il rilievo che sul piano storico e culturale riveste il sistema dei piccoli Comuni italiani, soprattutto in Lombardia. Da un lato, accanto alla rivalutazione delle deroghe *tout court* agli obblighi di gestione associata quali strumenti che necessiterebbero di ulteriore potenziamento normativo, sul presupposto che in realtà locali eccessivamente ridotte l'associazionismo sembra creare maggiori costi anziché efficienza, dall'altro lato occorrerebbe favorire una maggiore integrazione territoriale attraverso Unioni di Comuni più consolidate e semplificare notevolmente il procedimento di fusione di Comuni. Sul punto, v. G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

[21] Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 66 ss.; G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 786 ss.; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 13/2014. Sul punto, cfr. *supra*, cap. 2, *passim*.

2. *L'attuazione della c.d. "Legge Delrio" in Lombardia: legislazione regionale e provvedimenti amministrativi di rilievo*

L'Ente intermedio tratteggiato dalla normativa nazionale risulta deputato all'esercizio di specifiche funzioni «fondamentali», come peraltro specificato nella stessa Legge Delrio sia con riferimento alle Province, sia rispetto alla Città metropolitana, cui vengono riconosciute maggiori prerogative nonché un rilievo strategico di maggiore spessore [22]. Rispetto alle richiamate funzioni fondamentali, la declinazione in termini di Area vasta potrebbe incidere in diversa misura, come già ampiamente indicato *supra*, nel corso del capitolo 3 [23].

Tuttavia, già in sede di prima attuazione della legge di riforma, ci si è posti anche il problema della possibile riallocazione di quelle funzioni «non fondamentali» in principio esercitate dalle Province e che la stessa Legge 7 aprile 2014, n. 56, prevede di riallocare in diverso modo conferendo un ruolo di primo piano alle Regioni nel processo di nuova attribuzione.

Sulla scorta di tale riflessione, in sede di Accordo sottoscritto in Conferenza Unificata l'11 settembre 2014 – come previsto dall'art. 1, commi 91 e 92 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 – sono stati definiti i criteri per il trasferimento delle funzioni «non fondamentali», nonché dei beni e delle risorse, sia umane che finanziarie, connesse all'esercizio delle stesse. Sullo stesso tema è poi intervenuto il DPCM del 26 settembre 2014, avente ad oggetto i «*criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali*».

Pochi giorni dopo è stato istituito un Osservatorio nazionale avente ad oggetto l'attuazione della riforma [24].

Regione Lombardia, ha a sua volta istituito un Osservatorio regionale [25], presieduto dal Presidente della Regione e partecipato dai Presidenti delle Province

---

[22] Espone con grande efficacia la diversa vocazione istituzionale e, in parte, funzionale che distingue Province e Città metropolitane, valorizzando il carattere strategico di molte attività e funzioni imputabili segnatamente a quest'ultimo Ente di area vasta, F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento degli enti locali e le regioni: una sfida per il presente e per il futuro anche nella prospettiva di una evoluzione del sistema regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pp. 1 ss.; ID., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto*, cit.; ID., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015.

[23] V., *supra*, cap. 3, § 2.

[24] L'osservatorio nazionale presenta una peculiare composizione. Risulta presieduto dal Ministro per gli Affari regionali ed è, inoltre, composto dal Sottosegretario del medesimo Dipartimento, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione, nonché dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI.

[25] L'Osservatorio regionale per l'attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, in particolare, è stato costituito con D.G.R. n. X/2386 del 19 settembre 2014.

e dai Sindaci delle Città capoluogo della Regione, la cui prima riunione ha avuto luogo il 14 ottobre 2014. In sede di Osservatorio regionale è stato discusso il primo testo di riforma delle autonomie lombarde, poi approvato dalla Giunta regionale della Lombardia il 30 dicembre 2014 e definitivamente approvato dal Consiglio regionale, nonché pubblicato sul BURL n. 28, suppl. del 10 luglio 2015, come Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19, avente ad oggetto «*Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56* […]».

La Legge reg. n. 19/2015 – che individua le "prime disposizioni" in materia – si contraddistingue per l'intento di confermare le competenze originariamente attribuite alle Province, con le eccezioni delle materie «*agricoltura, foreste, caccia e pesca*»[26], le quali vengono ritrasferite alla Regione. Inoltre, procede nel trasferire alla Regione le funzioni precedentemente esercitate dalle Province in materia di «*ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche*». Il trasferimento delle funzioni risulta comunque rimesso ad un intervento dell'Esecutivo regionale il quale, con deliberazione, dovrà offrire apposita copertura dispositiva circa «[…] *i procedimenti pendenti e l'individuazione e il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie connesse alle funzioni oggetto di trasferimento*». Il processo di riallocazione delle richiamate funzioni provinciali, peraltro, interessa tutte le Province, fatte salve la Città metropolitana di Milano – la quale continuerà ad esercitare *medio tempore* le funzioni spettanti alla Provincia di Milano – e la Provincia di Sondrio.

Quest'ultima eccezione promana dalla scelta di attuare quanto disposto dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, sia in relazione al rinnovato e poliedrico ruolo della

---

[26] Cfr. quanto dispone l'art. 2 della Legge reg. n. 19/2015, in tema di «*Funzioni confermate in capo alle province e funzioni trasferite alla Regione*», il quale dispone che: «*1. Restano confermate in capo alle province, anche al fine di conseguire le finalità di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 56/2014, le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di cui all'allegato A, che sono trasferite alla Regione. 2. Sono parimenti trasferite alla Regione, ai sensi del comma 1, le funzioni già conferite alle province alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di ambiente ed energia, limitatamente agli ambiti delle concessioni idriche, delle dighe, della destinazione transfrontaliera di rifiuti e delle risorse geotermiche, di cui all'allegato A. 3. Non si applicano alla provincia di Sondrio le disposizioni di cui al comma 2 relative alle funzioni nell'ambito delle concessioni idriche, di cui all'allegato A. 4. La Regione, nell'esercizio diretto delle funzioni di cui all'allegato A, anche per il tramite delle sedi territoriali regionali e con l'ausilio del personale proveniente dalle province, assicura la continuità e la diffusione sul territorio dei servizi rivolti al cittadino e alle imprese. 5. Restano confermati in capo alle province le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni oggetto di riordino, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca di cui all'allegato A. Il fabbisogno di personale di vigilanza, il relativo onere finanziario e l'onere finanziario relativo all'esercizio della funzione, a carico del bilancio regionale, sono definiti con intesa tra la Regione e le province*».

Città metropolitana, che in relazione alla specificità delle Province montane. Non a caso, l'art. 5 della Legge reg. n. 19/2015, prevede che la Regione Lombardia «*riconosce la specificità della Provincia di Sondrio in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche e idrografiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali*» [27], individuando in questa clausola una previsione di

[27] In particolare, l'art. 5, della Legge reg. n. 19/2015, rubricato «*Riconoscimento, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, della specificità della Provincia di Sondrio quale provincia con territorio interamente montano*» pone una disciplina assai dettagliata e stabilisce, in concreto, quanto segue. «*1. La Regione, in attuazione dell'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 56/2014 e dell'articolo 4, comma 3, dello Statuto d'autonomia della Lombardia, riconosce la specificità della Provincia di Sondrio in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri* […]. *2. Restano confermate in capo alla Provincia di Sondrio le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca di cui all'allegato A, nonché le funzioni di polizia amministrativa locale. 3. La Regione riconosce alla Provincia di Sondrio forme particolari di autonomia nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 52, secondo periodo, della legge 56/2014. 4. Ai fini del riconoscimento di cui al comma 3 e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la Regione conferisce alla Provincia di Sondrio funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali di cui all'articolo 1, commi 85 e 86, della legge 56/2014; in particolare conferisce le funzioni: a) di approvazione del piano provinciale delle cave di cui agli articoli 7 e 8 della legge regionale 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava); b) di concessione o di autorizzazione riferite alle grandi derivazioni d'acqua pubblica ai sensi del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), compresa l'applicazione delle procedure previste dall'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), per le grandi derivazioni ad uso idroelettrico di cui all'articolo 53 bis della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche); l'esercizio delle funzioni amministrative di cui alla presente lettera è effettuato d'intesa con la Regione; c) di partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione, di cui alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia). 5. Le leggi regionali di settore prevedono disposizioni particolari, in ragione della specificità della Provincia di Sondrio, nei seguenti ambiti di materia: a) governo del territorio; b) risorse energetiche; c) miniere, acque minerali e termali, torbiere; d) viabilità e trasporti; e) foreste, caccia e pesca, agricoltura e alpicoltura; f) sostegno e promozione delle attività economiche; g) valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali; h) istruzione e formazione professionale; i) usi civici; j) turismo e industria alberghiera; k) aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna. 6. Ferme restando le competenze delle comunità montane delle altre province lombarde, con una o più intese stipulate, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tra la Regione, la Provincia di Sondrio, le comunità montane comprese nel territorio della stessa provincia e i consorzi B.I.M. dell'Adda sopra-lacuale e dello Spol, sono individuate le funzioni, già conferite dalla Regione alle comunità montane interessate, da trasferire alla Provincia di Sondrio. Le intese regolano i rapporti tra la Provincia di Sondrio e le comunità montane comprese nel territorio della stessa provincia anche in riferimento alla ricollocazione del personale prioritariamente impegnato sulle funzioni, conferite dalla Regione alle comunità montane interessate, da trasferire ai sensi del primo periodo. 7.* […]. *8. Il Presidente della Provincia di Sondrio è componente di diritto,* […]*, del Comitato per la montagna di cui all'articolo 7 della legge regionale 15 ottobre 2007,*

principio attualizzata dal diverso assetto delle funzioni non fondamentali conferite, nonché da altre interessanti previsioni, tra le quali vale la pena di rammentare la partecipazione agli organismi di indirizzo e di coordinamento in tema di politiche transfrontaliere [28], nonché alla strategia macroregionale per la Regione Alpina (c.d. EUSALP) [29]. In sostanza, con le richiamate disposizioni, si conferiscono forme particolari di autonomia alla Provincia montana di Sondrio, nell'ottica di porla in un comprensorio alpino assai più ampio e valorizzato, costituito anche dalle vicine province autonome di Trento e di Bolzano, cui occorre aggiungere per ragioni di continuità territoriale anche il territorio bellunese a est, nonché quello svizzero e del Verbano-Cusio-Ossola a ovest. Del resto, la specificità riconosciuta dalla legge regionale al territorio di Sondrio deriva dalla stessa Legge 7 aprile 2014, n. 56, *ex* art. 1, comma 3, in quanto Provincia montana confinante con Paesi stranieri e, come tale, contraddistinta da una maggiore robustezza dell'assetto funzionale, tale da porla in una posizione per certi versi "intermedia" [30] tra le altre Province e la Città metropolitana.

---

n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani). 9. La Regione garantisce, per quanto di competenza, la partecipazione della Provincia di Sondrio agli organismi di indirizzo e coordinamento interessanti le iniziative transfrontaliere promosse dalla Commissione europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera. La Regione garantisce, altresì, per quanto di competenza, la partecipazione della Provincia di Sondrio alla strategia macroregionale per la Regione Alpina (EUSALP). La Regione supporta, previa intesa, la Provincia di Sondrio nella cura: a) delle relazioni istituzionali con le altre province, con la Province Autonome di Trento e di Bolzano, con regioni diverse dalla Lombardia, incluse quelle a statuto speciale, nonché nella stipula di accordi e di convenzioni con i medesimi enti; b) delle attività di mero rilievo internazionale riguardanti enti territoriali di altri Stati confinanti con la Provincia di Sondrio. 10. È costituito, senza oneri a carico della finanza pubblica, un comitato paritetico per la specificità della Provincia di Sondrio, composto da tre rappresentanti della Regione e da tre rappresentanti della provincia stessa. Il comitato svolge funzioni consultive, di raccordo e di concertazione ai fini del conseguimento delle forme particolari di autonomia di cui al comma 3. Le modalità di funzionamento del comitato sono definite con deliberazione della Giunta regionale. 11. È obbligatoria l'acquisizione del parere del comitato […] *in relazione ai progetti di legge e alle proposte regolamentari con effetto diretto sul territorio o sulla popolazione della Provincia di Sondrio e nei casi previsti da specifiche disposizioni normative regionali. 12. Il Presidente della Provincia di Sondrio partecipa, su invito del Presidente della Regione e senza oneri a carico del bilancio regionale, alle sedute della Giunta regionale in cui si trattano atti di interesse della stessa provincia. Le modalità di tale partecipazione sono definite dal regolamento di funzionamento delle sedute della Giunta regionale*».

[28] Su cui v. in particolare C.B. CEFFA, *Europa e territori: modelli di* governance*, strumenti e* policy, Rapporto di ricerca per il Consiglio regionale della Regione Lombardia, Milano, aprile 2016, in *http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/159/751/Ceffa_RapportoFinaleRicerca.pdf*, pp. 77 ss.; F. PALERMO, *Federalismo fiscale e cooperazione transfrontaliera. Un accostamento ardito o primi lineamenti di un diritto transnazionale?*, in F. PALERMO-S. PAROLARI-A. VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, Cedam, Padova 2013, pp. 273 ss.

[29] Su cui v., ancora, C.B. CEFFA, *op. cit.*, pp. 124 ss.; S.B. GALLI-G. POLA, *Il Nord e la Macroregione Alpina*, Guerini e Associati, Milano 2014; in generale, L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2012, pp. 727 ss.

[30] Parla di «posizione più forte» e «intermedia» tra Province e Città metropolitana con riferimento

Peraltro, occorrerebbe valutare in che modo tale specificità possa eventualmente raccordarsi con quanto previsto all'art. 40, comma 4, del testo di Legge costituzionale sottoposto a referendum, laddove si invita a tenere conto «*anche delle aree montane*»: se infatti, da un lato, paiono dischiudersi prospettive di rivisitazione delle attuali Comunità montane [31] per il caso di esito positivo – come indicato *supra*, cap. 3 [32] – dall'altro, a prescindere dai risultati della consultazione, emerge la rilevanza del pregresso associativo costituito da tali Enti quale fattore di "sedimentazione territoriale" [33]. In ogni caso, occorrerà garantire una continuità del presidio riconosciuto alle peculiari necessità dei territori montani [34], attesa l'estensione e il rilievo che assumono nella cartografia regio-

al catalogo funzionale delle Province montane di confine E. CARLONI, *Art. 1, comma 3. Le Province dopo la «abolizione delle Province»*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 74; dello stesso autore, vista la conferenza tematica, cfr. altresì ID., *Art. 1, commi 52-53. Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, ivi, pp. 176 ss.; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 138 ss.

[31] Nella prospettiva di un plausibile superamento si muove, ad es., F.C. RAMPULLA, *Aspetti relativi alle aree montane nella recente ipotesi di riforma della Costituzione*, in corso di pubblicazione in R. LOUVIN (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma 2017, pp. 189 ss.

[32] V., *supra*, cap. 3, § 3.

[33] Infatti, prima della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 – che all'art. 3 attribuiva alle Regioni il compito di individuare zone omogenee dei territori classificati come montani sulla base dei requisiti stabiliti dalla legge statale, nonché all'art. 4 di istituire in esse le Comunità montane, quali Enti di diritto pubblico – l'art. 13 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, prevedeva che i Comuni inclusi nel perimetro di una zona montana potessero già allora costituirsi in Consorzio a carattere permanente, recante la denominazione di «Consiglio di valle» o «Comunità montana». Non può, in ogni caso, sfuggire come le Comunità montane costituiscano un Ente preordinato alla tutela e allo sviluppo dei territori montani, sulla base di piani e programmi e, almeno un tempo, risorse dello Stato – prima che venisse soppresso il concorso del livello di governo centrale al finanziamento delle Comunità stesse, con la legge finanziaria del 2010, sui cui è intervenuta peraltro la Consulta con la pronuncia Corte cost. 17 novembre 2010, n. 326, sancendo da ultimo la legittimità dell'opzione statale – in armonia con gli obiettivi di cui all'art. 44, comma 2, Cost.

[34] Pur auspicando il superamento delle Comunità montane, esprime comunque l'esigenza richiamata nel testo F.C. RAMPULLA, *op. ult. cit*. Del resto, non può dimenticarsi come, agli albori della nascita delle Comunità montane, tali Enti abbiano di fatto raccolto un'eredità che affonda radici lontane nel tempo, come testimoniato ampiamente, ad es., da U. POTOTSCHNIG, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Vita e Pensiero, Milano 1953, ora in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999, pp. 295 ss. Si consideri che si hanno tracce, nella documentazione ufficiale, delle cc.dd. "Regole cadorine e ampezzane" già a partire dal XIII sec., benché sia pressoché certo che fossero presenti anche in epoca precedente, come rilevato da O. CILIBERTI, *Mutamento di destinazione, conservazione e distruzione delle proprietà collettive nella prospettiva di una riforma*, in *Nuova rass. dir. agr.*, n. 4/1998, p. 375; di recente, anche sui profili di ordine storiografico v., inoltre, M. RINALDI, *Le proprietà collettive nella montagna del Veneto*, in *Dir. regione*, n. 1/2011; quanto alla funzione di tutela dei territori montani e al perseguimento di valori superiori costituzionalmente tutelati, riconducibile ancora oggi agli istituti sopra richiamati cfr., *ex multis*, P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, n. 1/2003, pp. 183 ss.; A. POSTIGLIONE, *Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità*, *in Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, n. 4/2008, pp. 231 ss. Sull'esigenza di riprendere la riflessione in tema di politiche per la montagna in ragione delle peculia-

nale, specie per le esigenze di sviluppo [35] e le interdipendenze ravvisabili con i territori contermini [36].

La normativa regionale d'attuazione della c.d. Legge Delrio si contraddistingue, da ultimo, per una lungimirante previsione in tema di Zone omogenee. Il tema delle Zone omogenee [37], del resto, costituisce uno dei cardini sui quali può essere vagliata l'effettiva tenuta del modello di Area vasta tratteggiato nel presente lavoro, sia in termini di funzioni [38] che di *governance* [39] della stesse.

L'art. 7 della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19, prevede l'istituzione di «*Tavoli istituzionali di confronto sugli ambiti territoriali ottimali e omogenei e per la promozione della specificità dei territori montani*». Si disciplina, in particolare, l'istituzione in ogni Provincia di un tavolo di confronto avente natura istituzionale, preordinato ad «*indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali*» [40].

---

ri esigenze dei territori e delle popolazioni interessate v., ad es., di recente C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, n. 1/2014, pp. 9 ss., nonché in R. LOUVIN-P. MACCHIA (a cura di), *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*, Aracne, Roma 2015, pp. 71 ss.

[35] Su cui v., quanto ai profili pianificatori, F.C. RAMPULLA-A. VENTURI, *I piani socio-economici dei parchi e le agevolazioni per la montagna*, in R. LOUVIN-P. MACCHIA (a cura di), *op. ult. cit*., pp. 319 ss.

[36] Su cui v., ad es., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Il governo locale elvetico, le aggregazioni di Comuni in Canton Ticino e le interrelazioni con il contesto lombardo*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

[37] Su cui v. *infra*, cap. 12 e, soprattutto, cap. 13.

[38] V. *supra*, cap. 3.

[39] V. *infra*, cap. 10.

[40] L'art. 7, della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19, afferma quanto segue: «*1. È istituito, per ogni provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane. Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Fatte salve le funzioni del comitato paritetico costituito,* […]*, per la specificità della Provincia di Sondrio, i tavoli istituzionali di confronto, di cui al comma 1, istituiti nelle altre province che comprendono territori montani, formulano proposte per l'applicazione ai rispettivi territori montani, in via sperimentale e comunque in accordo con la Regione, delle disposizioni che prevedono il riconoscimento, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, della specificità della Provincia di Sondrio. 3. Ai tavoli di cui al comma 1 partecipano i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti interessati, secondo modalità determinate con deliberazione*

L'art. 7 della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19, riprende dunque un concetto che era già emerso, con diversa declinazione, all'interno della normativa regionale lombarda. Infatti, l'art. 2 della Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19[41], aveva già introdotto il concetto di «Zona omogenea», calibrandolo tuttavia su diverse finalità ed attagliandolo al contesto montano. Per quanto riguarda le Comunità montane, infatti, spetta alla Regione la delimitazione delle Zone omogenee – rispetto alle quali può essere istituita una sola Comunità montana per ciascuna Zona omogenea – comprendenti i Comuni montani e parzialmente montani della Lombardia già inclusi nel novero di quelli facenti parte delle Zone omogenee alla data di entrata in vigore della richiamata Legge reg. n. 19/2008. Tale suddivisione viene prevista sulla base di criteri improntati alla continuità geografica e geomorfologica, nonché alla migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi. In questo contesto normativo, risultano esclusi dalla Comunità montana[42] e, quindi, dalla Zona omogenea, i Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti[43].

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

---

della Giunta regionale. Ai tavoli possono partecipare, previa intesa, anche i rappresentanti degli organi statali competenti. 4. La Giunta regionale determina, altresì, le modalità di funzionamento dei tavoli di cui al comma 1, fermo restando che dall'istituzione degli stessi non derivano oneri a carico della finanza pubblica».

[41] La Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, in particolare, ha ad oggetto il «*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*».

[42] V. art. 3 della Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, concernente la «*Costituzione delle comunità montane*», il quale asserisce che: «*1. Sulla base della delimitazione delle zone omogenee, il Presidente della Giunta regionale provvede, con propri decreti, alla costituzione delle singole comunità montane. 2. Il decreto di costituzione della comunità montana stabilisce, su proposta degli enti interessati, la sede e la denominazione della medesima e fissa il termine entro il quale devono avvenire l'insediamento dell'assemblea e l'elezione del presidente e della giunta esecutiva* […]».

[43] Sul punto, cfr. l'art 2 della Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, in tema di «*Delimitazione delle zone omogenee*» ai sensi del quale: «*1. Ai fini del riordino territoriale delle comunità montane, previsto dalla legge 244/2007, sono individuate le zone omogenee risultanti dall'allegato A alla presente legge, comprendenti i comuni montani e parzialmente montani della Lombardia, secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi. 2. Le modifiche della delimitazione delle zone omogenee sono approvate dal Consiglio regionale con propria deliberazione, su proposta della Giunta regionale formulata in base a richiesta motivata degli enti interessati; con i decreti di cui all'articolo 3 sono regolati, ove necessario, i rapporti successori. 3. In ciascuna zona omogenea è costituita una sola comunità montana. 4. Sono esclusi dalla comunità montana i comuni capoluogo di provincia e i comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti. 5. La delimitazione delle zone omogenee di cui al comma 1 non rileva in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali*».

Infatti, successivamente, è stata approvata la Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, la quale ha definito con una certa precisione lo statuto giuridico [44] della Città metropolitana di Milano [45], intervenendo in seconda istanza anche rispetto ad alcune disposizioni mutuate dalla legislazione precedentemente approvata con Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19. L'art. 1 della menzionata legge regionale [46], in primo luogo, procede nel senso di confermare il ruolo della Città metropolitana già delineato nella Legge 7 aprile 2014, n. 56, individuandola quale Ente finalizzato al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, nonché

[44] La Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, infatti, ha ad oggetto «*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56* […])».

[45] Per un'analisi dello Statuto della Città metropolitana di Milano cfr., ad es., L. VIOLINI, *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, Relazione al Seminario «*Le Città metropolitane: Statuti a confronto*», Firenze, 5 febbraio 2015; E. BALBONI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in A. LUCARELLI-F. FABRIZZI-D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015, pp. 105 ss.; M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale 2014, pp. 119 ss. Per un approfondimento sul dibattito degli anni '90 con riferimento all'area milanese, v. E. FERRARI, *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla l. 142/1990*, in *Le Regioni*, n. 1/1994, pp. 22 ss.; E. BALBONI, *L'area/città metropolitana tra funzioni e finzioni*, ivi, n. 5/1997, pp. 815 ss.

[46] L'art. 1 della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, stabilisce quanto segue. «*1. La Regione valorizza lo specifico ruolo istituzionale della Città metropolitana quale ente finalizzato al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei comuni che la compongono, in armonia con il principio di sussidiarietà. 2. Al fine di condividere modalità di collaborazione e di raccordo e di definire azioni di interesse comune è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, la Conferenza permanente Regione – Città metropolitana, quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse, la cui composizione e le cui modalità di funzionamento sono stabilite di concerto con la Città metropolitana, con deliberazione della Giunta regionale, previo protocollo d'intesa sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale e dal Sindaco della Città metropolitana di Milano, prevedendo forme di consultazione con le autonomie funzionali e le associazioni di rappresentanza degli interessi socio-economici maggiormente rappresentative. 3. In sede di Conferenza di cui al comma 2, la Regione e la Città metropolitana definiscono un'Intesa quadro che stabilisce le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione* […] *e il piano strategico della Città metropolitana di cui all'articolo 1, comma 44, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56* […]. *4. L'Intesa quadro* […] *può articolarsi in specifici accordi o intese settoriali o altre forme di collaborazione, nonché in specifiche attività progettuali* […]. *5. La Conferenza di cui al comma 2: a) sviluppa il confronto sul processo di elaborazione del piano strategico della Città metropolitana; b) effettua il monitoraggio del processo di attuazione dell'Intesa quadro, verificando lo stato di avanzamento dei relativi contenuti; c) provvede alla proposta di aggiornamento dell'Intesa quadro, anche in relazione all'aggiornamento del Programma regionale di sviluppo e del piano strategico della Città metropolitana; d) provvede, con specifica Intesa, alla elaborazione e condivisione dei criteri e indirizzi del Piano territoriale regionale per la redazione del Piano territoriale metropolitano; e) costituisce sede di confronto e approfondimento dei provvedimenti legislativi e amministrativi regionali ritenuti rilevanti dalla Regione e dalla Città metropolitana per il territorio metropolitano. 6. La Giunta regionale approva, per parte regionale, l'Intesa quadro di cui al comma 3 e i relativi aggiornamenti*».

«alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei comuni che la compongono, in armonia con il principio di sussidiarietà». Inoltre, si prevede la futura istituzione della Conferenza permanente Regione-Città metropolitana, quale sede istituzionale e paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse ai due Enti. La Conferenza costituisce, nelle intenzioni del Legislatore regionale, anche il luogo privilegiato di consultazione delle autonomie funzionali e degli *stakeholders* e nel quale Regione e Città metropolitana definiscono un'Intesa quadro avente lo scopo di raccordare le linee programmatiche e le iniziative progettuali del Programma regionale di sviluppo della Regione (PRS) con quelle del piano strategico della Città metropolitana. Segnatamente, la Conferenza permanente Regione-Città metropolitana ha il compito di sviluppare il confronto nell'elaborazione del piano strategico della Città metropolitana, monitorare e aggiornare il processo di attuazione dell'Intesa; inoltre, costituisce il luogo nel quale condividere i criteri e gli indirizzi del Piano territoriale regionale (PTR) per la redazione del Piano territoriale metropolitano (PTM), nonché la sede di approfondimento dei provvedimenti legislativi e amministrativi regionali rilevanti per il territorio metropolitano.

L'art. 3 [47] della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, inoltre, provvede a modi-

[47] L'art. 3 della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, rubricato «*Disposizioni relative alle funzioni trasferite alla Regione*», sancisce quanto segue. «*1. Sono trasferite alla Regione le funzioni già conferite alla Provincia di Milano nell'ambito delle materie agricoltura, foreste, caccia e pesca, politiche culturali, ambiente ed energia, di cui all'allegato A. 2. Restano confermati in capo alla Città metropolitana di Milano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni oggetto di riordino, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca di cui all'allegato A. Il fabbisogno di personale di vigilanza, il relativo onere finanziario e l'onere finanziario relativo all'esercizio della funzione, a carico del bilancio regionale, sono definiti con intesa tra la Regione e la Città metropolitana. 3. Nel rispetto di quanto previsto all'articolo 1, comma 96, della legge 56/2014, la Giunta regionale adotta una o più deliberazioni contenenti le disposizioni necessarie all'effettivo trasferimento delle funzioni di cui al presente articolo, volte in particolare a disciplinare i procedimenti pendenti e l'individuazione e il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie connesse alle funzioni oggetto di trasferimento. 4. Con particolare riferimento allo svolgimento delle funzioni trasferite in capo alla Regione ai sensi del comma 1, il personale a tempo indeterminato che alla data dell'8 aprile 2014 prestava servizio nei settori agricoltura, foreste, caccia, pesca e politiche culturali della Città metropolitana di Milano, e che risulti in servizio presso la medesima Città metropolitana alla data di entrata in vigore della presente legge, confluisce in un apposito elenco della dotazione organica regionale. Al fine di garantire l'adeguato svolgimento delle funzioni di cui al presente comma, sulla base di appositi accordi tra le amministrazioni interessate, è possibile altresì trasferire il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge nei settori agricoltura, foreste, caccia, pesca e politiche culturali della Città metropolitana di Milano, nei limiti dell'equivalente finanziario in termini di spesa riferito alla dotazione organica connessa allo svolgimento delle funzioni trasferite e in essere alla data dell'8 aprile 2014. 5. Il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica con riferimento al trattamento fondamentale e accessorio, nei limiti delle disposizioni vigenti, e continua a operare, nelle more dell'approvazione dei provvedimenti di cui al comma 3 e del riassetto organizzativo e funzionale di cui al comma 6, nella sede dell'ente di provenienza con la dotazione strumenta-*

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

L'art. 4 [48] della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, inoltre, ritorna sul tema delle Zone omogenee [49], precisandone portata e disciplina rispetto alla Città me-

---

le in esercizio. 6. […]. *7. La Città metropolitana cessa di esercitare le funzioni di cui al comma 1 alla data di effettivo avvio dell'esercizio delle stesse da parte della Regione, determinato dai provvedimenti di cui al comma 3. Nelle more la Giunta regionale provvede con propri atti ad assicurare le risorse finanziarie necessarie al finanziamento, parametrandole ai mesi di effettivo svolgimento delle funzioni. 8.* […]».

[48] L'art. 4 della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, stabilisce i «*Principi e procedure per l'individuazione e la variazione delle zone omogenee della Città metropolitana di Milano*». Nel disporre tali principi, l'art. 4 sancisce quanto segue: «*1. Le zone omogenee, di cui all'articolo 1, comma 11, lettera c), della legge 56/2014, sono individuate per assicurare l'omogeneità, l'integrazione, l'adeguatezza, la stabilità e la continuità amministrativa dell'esercizio di una pluralità di funzioni conferite dalla Città metropolitana e dai comuni che le compongono, nonché per articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali. 2. Le zone omogenee sono ambiti di gestione associata delle funzioni comunali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78* […] *e di ulteriori funzioni attribuite dalla Regione. 3. Nelle zone omogenee i comuni esercitano le funzioni di cui ai commi 1 e 2 tramite le forme associative di cui alla parte I, titolo II, capo V del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali). 4. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale avvia il confronto con la Città metropolitana, nell'ambito della Conferenza di cui all'articolo 1, comma 2, per l'individuazione condivisa delle zone omogenee. 5. La proposta di composizione delle zone omogenee è definita con intesa concertata in sede di Conferenza di cui al comma 4. 6. La Giunta regionale approva, per parte regionale, l'intesa di cui al comma 5, dando mandato per la successiva sottoscrizione. 7. La variazioni della composizione delle zone omogenee seguono le procedure previste dai commi 5 e 6*».

[49] Su cui v. *infra*, capp. 7, 9 e 13.

tropolitana. Ai sensi della disposizione richiamata, le «*zone omogenee, di cui all'articolo 1, comma 11, lettera c), della legge 56/2014, sono individuate per assicurare l'omogeneità, l'integrazione, l'adeguatezza, la stabilità e la continuità amministrativa dell'esercizio di una pluralità di funzioni conferite dalla Città metropolitana e dai comuni che le compongono, nonché per articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali*».

A tale disposizione, occorre aggiungere che attualmente sono state individuate sette possibili Zone omogenee all'interno della Città metropolitana, rispetto alle quali è in corso un confronto, sul quale si tornerà a breve. Tali ambiti, saranno a loro volta fondamentali anche rispetto alla possibilità di procedere all'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco metropolitano [50], una volta emanata la legge nazionale che dovrebbe disciplinare la materia. L'opzione consentirebbe di porre rimedio ad un *deficit* democratico immediatamente ravvisato dalla più attenta dottrina [51].

L'art. 5 [52] della menzionata legge regionale individua correttamente anche

---

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

[51] Cfr. A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015*, cit. Nel saggio si ritiene che la nota pronuncia Corte cost. 26 marzo 2015, n. 50, costituisca una «[…] sentenza che *indebolisce* la rigidità costituzionale». In particolare, si critica pesantemente l'arresto giurisprudenziale rilevando, a pp. 15 ss., la «[…] grave confusione fra elezioni di secondo grado (*democrazia indiretta*) e inesistenza di elezioni per "tutti" (*assenza di democrazia*)»: corsivo dell'Autore. Si condivide l'opinione autorevolmente espressa nel contributo richiamato, in quanto mentre la Conferenza metropolitana e il Consiglio metropolitano sono eletti indirettamente, il Sindaco metropolitano non viene eletto dagli abitanti del territorio della Città metropolitana o da soggetti che li rappresentino, ma corrisponde automaticamente all'opzione espressa dai soli cittadini maggiorenni residenti nel Comune capoluogo, che ovviamente ha dimensioni e popolazione ben diversi da quelle della Città metropolitana complessivamente considerata. In merito ai profili menzionati v., *supra*, cap. 2, nonché ancora, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, soprattutto pp. 25 ss.; ID., *La sentenza Cost. n. 50/2015*, cit., p. 16.

[52] Il menzionato art. 5 procede come segue. «*1. Il vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale, di seguito denominato PTCP, della Provincia di Milano conserva efficacia fino all'entrata in vigore del Piano territoriale metropolitano, di seguito denominato PTM, che assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento,* […] *nonché di pianificazione territoriale generale, di cui all'articolo 1, comma 44, lettera b), della legge 56/2014. Nelle more della revisione della disciplina regionale in materia di governo del territorio, anche in attuazione della legge 56/2014, le disposizioni relative al PTCP di cui alla l.r. 12/2005 si intendono riferite al PTM, ivi comprese le procedure di approvazione di cui all'articolo 17 della medesima legge intendendosi sostituite le competenze del Consiglio provinciale con il Consiglio metropolitano e le competenze della Conferenza dei comuni e delle aree regionali protette con la Conferenza metropolitana integrata, limitatamente a questo fine, con i rappresentanti degli enti gestori delle aree protette interessate territorialmente, fatto salvo quanto previsto dal presente articolo. 2. Il PTM è redatto sulla base dei criteri e degli indirizzi stabiliti dal Piano territoriale regionale, di seguito denominato PTR, previa specifica Intesa di cui all'articolo 1, comma 4, nonché di quanto previsto dal presente comma. Il PTR definisce criteri e indirizzi per il territorio della Città metropolitana, affinché lo stesso territorio costituisca elemento di*

una relazione sostanziale tra Regione e Città metropolitana rispetto ai temi della pianificazione territoriale di competenza di ciascun Ente, predisponendo forme di coordinamento tra i contenuti dei rispettivi documenti programmatori. La disposizione si pone nell'ottica del riconoscimento della naturale contiguità tra la dimensione istituzionale dei temi territoriali e la dimensione urbanistica della pianificazione [53]. Nella prospettiva delineata, dunque, si può ravvisare una certa continuità tra la disciplina della Città metropolitana come delineata nella Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, e le leggi regionali che coinvolgono più da vicino la materia del governo del territorio e del consumo di suolo, in particolare la Legge reg. 11 marzo 2005, n. 12 [54] e la più recente Legge reg. 28 novembre 2014, n. 31. Sempre in quest'ottica, devono leggersi gli interventi in tema di servizio idrico integrato [55] e sviluppo economico e sociale nella Città metropolitana di Milano, mutuati dagli artt. 6 e 8 della Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32.

Peraltro, occorre rammentare che la Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, si pone nell'alveo di altri provvedimenti, aventi in questo caso natura amministrativa e non legislativa, che già avevano disciplinato alcuni aspetti della neoistituita Città metropolitana di Milano. In particolare, ci si riferisce alla nota

---

attrattività regionale nello scenario internazionale e fattore di accrescimento della competitività nel rispetto delle diverse vocazioni dei territori regionali. 3. Il PTM è lo strumento di pianificazione territoriale generale al quale si conformano le programmazioni settoriali delle politiche della Città metropolitana, nonché gli strumenti della pianificazione comunale di cui all'articolo 6 della l.r. 12/2005. 4. Per il territorio della Città metropolitana gli insediamenti di portata sovracomunale di cui all'articolo 15, comma 2, lettera g), della l.r. 12/2005 sono definiti come tali dal PTM, in luogo dei piani di governo del territorio, di seguito denominati PGT, dei comuni. Le indicazioni fornite dal PTM su tali insediamenti hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei PGT ai sensi dell'articolo 18 della l.r. 12/2005. 5. Gli ulteriori contenuti e gli effetti del PTM sono regolati nell'ambito della disciplina in materia di pianificazione territoriale di cui alla l.r. 12/2005, ferma restando la necessaria valutazione di coerenza del PTM con il PTR, espressa dalla Regione a seguito dell'adozione del PTM e prima della sua definitiva approvazione».

[53] La quale, per quanto attiene alla Città metropolitana, può assumere natura sia territoriale che strategica. Su quest'ultimo aspetto v. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 145 ss.; C.A. BARBIERI, *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pp. 8 ss.

[54] Legge 11 marzo 2005, n. 12, recante la «*Legge per il governo del territorio*» lombarda. Una prima illustrazione della Legge in parola, si deve a A. PURCARO, *La riforma urbanistica regionale in Lombardia. Dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, n. 8/2007, pp. 845 ss.; A. TRAVI, *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12*, ivi, n. 5/2006, pp. 492 ss.; M.L. D'ETTORE, *Luci ed ombre nella riforma urbanistica in Lombardia*, in *Urb. app.*, n. 9/2005, pp. 1013 ss.

[55] Su cui cfr. E. BALBONI-S. VACCARI, *L'impatto della Città metropolitana sul servizio idrico integrato nell'area milanese*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016. Per un *excursus* sulle scelte regionali di dimensionamento degli ambiti ottimali e sulla relativa organizzazione funzionale, v. F.C. RAMPULLA, *Il servizio idrico integrato e le opzioni regionali*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, n. 2/2017.

D.G.R. 26 febbraio 2015 – n. X/3162 [56], recante le «*Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*», la quale intendeva rispondere ad una crescente domanda di distacco dalle circoscrizioni provinciali d'appartenenza espressa da svariati Comuni lombardi, tra i quali possiamo citare quantomeno Caronno Pertusella, Limbiate, Saronno e Vigevano [57].

La materia risulta, ancora oggi, disciplinata dagli artt. 19, 20, 21, 22 e 23 della Legge reg. 15 dicembre 2006, n. 29, recante il «*Testo Unico delle Leggi regionali in materia circoscrizioni comunali e provinciali*», che disciplinano il procedimento relativo alle revisioni delle circoscrizioni provinciali. Sul tema, alla Regione spetta il compito di garantire che l'adesione di Comuni alla Città metropolitana consolidi il ruolo strategico dell'Ente metropolitano [58] e non venga vissuta semplicemente come una scelta della politica, avulsa dal necessario grado di maturazione dei territori [59]. In caso contrario, infatti, potrebbero prodursi gravi conseguenze rispetto all'intero territorio regionale, nel caso in cui il passaggio aggregativo non venisse adeguatamente governato [60]. Le Linee-guida regionali, quindi, prevedono che sia predisposta obbligatoriamente una relazione progettuale a contenuto necessario [61] recante le motivazioni della richiesta di

---

[56] Cfr. D.G.R. n. X/3162 del 26 febbraio 2015, pubblicata sul B.U.R.L., Serie Ordinaria n. 10, martedì 3 marzo 2015.

[57] Il caso di Vigevano è stato recentemente studiato da Fondazione Romagnosi – Scuola di Governo Locale. Buona parte della ricerca svolta è, infine, confluita nel rapporto FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.confindustria.pv.it*/. Sul punto, cfr. anche quanto esposto *infra*, cap. 9.

[58] A tal proposito, cfr., ancora, *infra*, cap. 9.

[59] FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit*., *passim*.

[60] *Ibidem*.

[61] Cfr. D.G.R. n. X/3162 del 26 febbraio 2015, ove si afferma che: «*Tale relazione dovrà presentare una lettura sistematica delle motivazioni della richiesta di avvio del processo di adesione del Comune alla Città Metropolitana, nei termini esposti nel seguito: • Per quanto concerne gli aspetti di cui alla lettera a): Grado di interdipendenza con il Comune capoluogo, con evidenza dell'asset che si propone di portare quale valore aggiunto al territorio della Città Metropolitana (poli fieristici commerciali e industriali, poli universitari, infrastrutture turistiche); Continuità storico-culturale con il territorio della Città Metropolitana; Fattori sociali; Continuità urbanistico-territoriale; Continuità infrastrutturale (con specifico riferimento alle infrastrutture ferroviarie e viabilistiche); Movimenti sistematici e occasionali in entrata e uscita dal Comune e relativa provenienza/destinazione; Ambiti ottimali per la gestione di funzioni o la erogazione di servizi (quali, a titolo di esempio, i Distretti socio-sanitari) regionali o sovraprovinciali. • Per quanto concerne gli aspetti di cui alla lettera b): Motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti di maggior favore per il Comune che propone l'istanza; Dinamiche territoriali e socio-economiche in corso (fattori occupazionali, presenza di distretti produttivi, clusters comuni al territorio metropolitano); Prospettive economico-sociali; Orientamenti delle forze produttive e delle rappresentanze socio-economiche; Maggiori risorse previste. • Con riferimento alla lettera e), occorrerà dare evidenze sull'impatto demografico dell'eventuale distacco del Comune sulla Provincia di appartenenza*».

distacco/adesione, che ciascun Comune dovrà allegare alla propria deliberazione consiliare di richiesta di avvio del relativo *iter*. Incombe sulla Giunta Regionale l'onere di procedere, sulla base della documentazione prodotta, ad acquisire l'orientamento della Città Metropolitana e della Provincia di appartenenza del Comune, per poi dare corso al procedimento ai sensi dell'art. 20, comma 1, della Legge reg. 15 dicembre 2006, n. 29.

3. *... Ancora sulle azioni regionali a sostegno del riordino delle autonomie lombarde*

Al di là di quanto anticipato, l'anno in corso riesce decisivo rispetto all'attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, soprattutto per quanto attiene ai profili concernenti l'Area vasta che interessano da vicino il presente studio. Infatti, già il 19 gennaio 2016 u.s. si svolge – su impulso del Presidente della Regione – la sessione di insediamento del c.d. Comitato riforme, individuato quale cabina di regia e di coordinamento delle proposte di riforma del sistema delle autonomie. Il Comitato viene costituito assecondando una vocazione pluralista e risulta composto da Regione Lombardia, UPL, ANCI, Città Metropolitana di Milano e Unioncamere Lombardia. Il 1° febbraio 2016 si ha l'attivazione del Comitato interassessorile sulle Funzioni delle Aree vaste [62], mentre il 1° marzo 2016 si svolge un primo confronto avente ad oggetto il documento dal titolo «*La riforma delle Autonomie in Lombardia. Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia*» [63].

Il percorso strutturato di rivisitazione del sistema lombardo delle Aree vaste prende avvio con la D.G.R. 7 marzo 2016, n. X/4879, nella quale si fa luogo all'istituzione dei Tavoli Istituzionali di Confronto già previsti dall'art. 7 della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19 e dall'art. 1, comma 2, Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32, cui segue l'effettivo insediamento dei tavoli a livello locale a parti-

---

[62] Il giorno successivo è stato pubblicato il documento ANCI, *Per un nuovo ordinamento delle autonomie in Regione Lombardia*, Milano, 2 febbraio 2016, cui ha fatto seguito, dopo l'avvio dei Tavoli, il rapporto ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://www.anci.lombardia.it/documenti/5723-LA%20RIFORMA%20DELLE%20AUTONOMIE%20LOCALI%20IN%20LOMBARDIA_ANCI_UPL_DEF_firmato.pdf*.

[63] REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia. Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia*, Documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, Milano, marzo 2016; cfr. anche, successivamente, il (purtroppo molto più leggero) documento ID., *La proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della Lombardia, anche in esito ai tavoli istituzionali ex art. 7 L.r. 19/2015*, Documento di riferimento per la sessione del Comitato Riforme, Milano, 13 luglio 2016.

re dal marzo 2016. I Tavoli Istituzionali di Confronto vengono istituiti in ogni Provincia e specificamente attivati presso ogni Sede Territoriale Regionale proprio al fine di giungere alla formulazione di una proposta regionale condivisa da sottoporre al Governo in vista della futura possibile regolamentazione dell'Area vasta. La *mission* perseguita dai singoli Tavoli istituzionali dovrebbe corrispondere alla necessità di indicare sperimentalmente – e in accordo con la Regione – le Zone omogenee eventualmente individuate dagli Statuti provinciali quali ambiti ottimali interni alla Provincia o alla futura Area vasta per l'esercizio associato, da parte dei Comuni ricompresi nelle stesse, di specifiche funzioni e servizi comunali [64]. Il Tavolo potrebbe, inoltre, contemplare le Zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di funzioni delegate o confermate dalla Regione alle Province, o alle future Aree vaste, attraverso il contestuale apporto dei Comuni aggregati nelle c.d. intercomunalità o in forme maggiormente strutturate, quali le Comunità montane. In questa prospettiva, le Zone omogenee assolverebbero anche alla funzione di stimolare l'associazionismo intercomunale [65], promuovendo la possibile deframmentazione del reticolo territoriale lombardo entro ambiti individuati con un approccio *bottom up*.

Per quanto attiene alla Città metropolitana, invece, il Tavolo è stato attivato nell'ambito della Conferenza permanente Regione Lombardia – Città metropolitana di Milano, disciplinata dalla Legge reg. 12 ottobre 2015, n. 32: la scelta, oltre a valorizzare l'istituto di raccordo previsto dalla legge regionale, consente di smarcare tale Tavolo dalla tematica del riordino ipotizzabile a seguito della riforma costituzionale, per approfondire temi diversi e peculiari rispetto agli Enti coinvolti.

In relazione al rapporto istituzionale tra Città metropolitana e Regione, giova rammentare l'evoluzione del dibattito sul tema delle Zone omogenee. Come anticipato in precedenza, infatti, la Città Metropolitana nel settembre 2015 ha adottato una proposta sulla quale si è aperto un confronto con Regione Lombardia teso raggiungimento dell'Intesa prevista dalla normativa nazionale. La proposta individua 7 Zone omogenee e la città di Milano, mutuando l'indicazione già rinvenibile nel Piano strategico metropolitano recentemente approvato. Regione Lombardia, cionondimeno, ha proposto nel gennaio 2016 una possibile partizione articolata sui confini delle ASST [66], conformemente all'impostazione tesa a valorizzare la riforma del sistema sanitario [67]. Tale possibile declinazione consentirebbe di far salve le eventuali eccezioni richieste da singo-

[64] Cfr., *infra*, cap. 13.

[65] Sul punto ancora cfr., *infra*, cap. 13.

[66] Attesa la loro natura di «*ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei Comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*», come definiti dalla Legge reg. n. 23/2015.

[67] V. *infra*, cap. 12.

li Comuni, in conformità a quanto disposto dalla normativa regionale, all'art. 1, comma 4, della Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, come modificato con Legge reg. 29 dicembre 2015, n. 42. La proposta menzionata, dunque, ridurrebbe a 6 le Zone omogenee, oltre alla città di Milano. Recentemente – tra novembre e dicembre 2016 – in relazione alla possibile partizione interna alla Città metropolitana si è riaffacciata la prospettiva di una partizione in 7 Zone omogenee esterne a Milano.

Sul fronte dei rapporti intercorrenti tra la Regione e gli Enti intermedi, inoltre, occorre segnalare che con la D.G.R. X/4934 del 14 marzo 2016, sono stati approvati in prima istanza i contenuti degli Accordi bilaterali con le Province e la Città metropolitana preordinati all'individuazione del personale necessario alla gestione delle funzioni regionali delegate, nonché del personale soprannumerario. Con la successiva D.G.R. X/4998 del 30 marzo 2016 [68] i menzionati Accordi sono stati ulteriormente integrati, in seconda battuta, sulla base di alcune segnalazioni provenienti dalle Province. La richiamata D.G.R. X/4998 assume peculiare rilievo anche in ordine all'assetto funzionale dei rapporti tra Regione ed Enti intermedi: infatti, da un lato, come già ribadito in precedenza [69], conferma l'esercizio delle funzioni in materia di «*agricoltura, foreste, caccia e pesca*» da parte delle Province [70] e della Città metropolitana di Milano sino alla data del 31 marzo 2016 sancendone, per converso, il passaggio nella titolarità dell'esercizio a favore di Regione Lombardia a partire dal 1° aprile 2016; dall'altro lato, la deliberazione stabilisce che anche le funzioni in materia di «*politiche culturali*» della (sola) Città metropolitana di Milano siano esercitate da Regione Lombardia a partire dalla stessa data, salva la peculiare disciplina ivi prevista in relazione ai procedimenti amministrativi pendenti, alla successione del contenzioso, ai costi dell'istruttoria per procedimenti a istanza di parte, nonché alle convenzioni e ai contratti [71].

---

[68] Cfr. D.G.R. n. X/4998 del 30 marzo 2016, recante «*Prime determinazioni in merito all'effettivo trasferimento delle funzioni delle Province e della Città metropolitana di Milano riallocate in capo alla Regione ai sensi della L.r. 19/2015 e della L.r. 32/2015. Aggiornamento delle Delibere X/4570 e X/4934*». La menzionata Deliberazione si pone a valle della D.G.R. n. X/4570 del 17 dicembre 2015 con la quale era stato approvato un primo elenco del personale delle Province e delle funzioni riassunte da Regione Lombardia alla data dell'8 aprile 2014.

[69] V. *supra*, § 2.

[70] Ad esclusione della Provincia montana di Sondrio, della quale si è ampiamente esposto *supra*, § 2, il carattere di specialità rispetto alle altre Province.

[71] Inoltre, quanto all'assetto delle funzioni *non fondamentali e delegate*, in linea di principio si confermano alle Province cinque funzioni amministrative di competenza regionale, ovvero le funzioni relative alle materie «protezione civile», «cultura», «turismo», «servizi sociali», «vigilanza ittico venatoria», nonché i «servizi portuali» per quanto attiene alle Province di Cremona e Mantova. In aggiunta a quanto descritto nel testo in merito alla riallocazione presso il livello regionale della funzione «agricoltura, foreste, caccia e pesca» (ad eccezione della Provincia montana di Sondrio) e della fun-

Come già emerso in relazione a quanto sottolineato sul tema delle Zone omogenee occorre rammentare, infine, che anche il tema dell'associazionismo comunale rientra a pieno titolo nel novero delle materie considerate dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56. Per questa ragione, nella presente trattazione giova sottolineare che la Lombardia, come già ricordato in precedenza, si è dotata di una legge apposita già nel 2008, con la Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, recante il «*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*» ed un tempo dedicata anche al tema delle fusioni di Comuni. In questa sede, tuttavia interessa limitarne l'esposizione con riferimento alla recente introduzione – ad opera dall'art. 1, comma 1, lett. g) della Legge reg. 30 dicembre 2014, n. 35 – di un art. 20 bis avente ad oggetto l'istituzione del registro regionale delle Unioni di Comuni lombarde [72], segnalando che l'iscrizione al registro risulta essere, attualmente, condizione per l'accesso ai contributi previsti dalla stessa Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, nonché dal Regolamento reg. 27 luglio 2009, n. 2 [73]. Il registro è stato, infine, istituito con la D.G.R. 26 marzo 2015, n. X/3304.

In conclusione, dal quadro tracciato si evince un certo dinamismo iniziale nell'attuazione della riforma del governo locale, cui ha fatto da contraltare, tuttavia, l'incompiutezza del riordino regionale complessivo.

Infatti, gli esiti dei Tavoli istituzionali, pur eterogenei, non hanno trovato adeguato riscontro in un documento di posizionamento sufficientemente dettagliato ed autorevole [74], forse anche a causa delle difficoltà riconducibili alla notevole complessità dell'assetto territoriale lombardo ed alla compresenza di svariati attori istituzionali in grado di incidere sensibilmente sulle scelte di carattere più marcatamente politico, riconnesse al riordino complessivo.

---

zione «cultura» dalla Città Metropolitana di Milano, si prevede, da ultimo, che si faccia luogo alla gestione unitaria delle funzioni ambientali.

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

[73] Cfr. Regolamento reg. 27 luglio 2009, n. 2, avente ad oggetto «*Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)*». Per un'esposizione delle principali disposizioni richiamate nel testo in materia di incentivazione delle Unioni di Comuni in Lombardia cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Contributi statali e regionali alle forme associative nella disciplina normativa, regolamentare ed amministrativa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *op. cit*.

[74] In tal senso, occorre dotarsi di una certa fermezza e riconoscere che il documento REGIONE LOMBARDIA, *La proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della Lombardia*, cit., del luglio 2016 si contraddistingue per un approccio piuttosto superficiale rispetto a quello assai più composito, articolato e propositivo mutuato dal precedente ID., *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, cit., marzo 2016.

Inoltre, resta ancora aperto il tema delle funzioni regionali delegate [75] alle Province e alla Città metropolitana, cui sicuramente corrisponderanno adeguati finanziamenti da parte del livello di governo regionale, come del resto previsto nel Protocollo di Intesa [76] all'uopo sottoscritto nell'ambito dell'Osservatorio regionale il 15 dicembre 2015 da Regione Lombardia, Città metropolitana di Milano, ANCI Lombardia, UPL, nonché dalle Province lombarde.

Probabilmente il complesso quadro regolatorio sinora esposto, preso atto delle acclarate esigenze di riconduzione ad unità della normativa afferente ai profili ordinamentali del governo locale, potrebbe (*rectius* dovrebbe) costituire in futuro il solido fondamento di una nuova disciplina regionale delle autonomie lombarde, ricompresa in un unico testo, recante un impianto giuridico congeniato sulla base di direttive chiare e secondo un approccio informato ad un'intrinseca sistematicità e semplificazione delle fonti [77].

[75] Sulle quali si richiama il documento di prossima condivisione REGIONE LOMBARDIA, *Dossier sull'esercizio delle funzioni regionali delegate alle Province e alla Città metropolitana. Riferimenti normativi, dati ed analisi*, gennaio 2017.

[76] Cfr. Schema di Intesa «*per la gestione delle funzioni regionali delegate e del personale soprannumerario in attuazione della Legge 56/2014 e della L.r. 19/2015 e L.r. 32/2015*», in *https://lombardia.cisl.it/doc/cosa%20facciamo/riforme_istituzionali/2016/Osservatorio%20regionale%20Intesa%20firmata%2015-12-2015%20(RL,UPL,CM.pdf*.

[77] Cfr. *infra*, capp. 13 e 14.

Capitolo 5

La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica [1]

di *Franco Osculati*

SOMMARIO: 1. Premessa alla trattazione. – 2. Il contesto. – 3. La spesa per le funzioni fondamentali. – 3.1. I fabbisogni standard. – 3.2. La spesa storica. – 3.3. Il ridimensionamento degli organici. – 4. Il triangolo della demolizione: comma 418, D.L. n. 95 e D.L. n. 66. – 4.1. Tagli e distribuzione dei tagli. – 5. Eccezionalità e precarietà. – 5.1. Limitati correttivi. – 5.2. Deroghe ai criteri di finanza pubblica. – 6. La struttura del finanziamento. – 7. Il caso di Pavia. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa alla trattazione*

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

Certo l'affastellarsi di norme comportanti severe riduzioni di finanziamenti, imposizioni di prelievi a vantaggio dello Stato centrale, occasionali e modeste

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato concluso nel novembre 2016. Per un aggiornamento, anche in chiave estensiva, della presente ricerca, attualizzato allo stato dell'arte riscontrabile al giugno 2017 e corredato da appositi allegati finanziaristici cfr., se si vuole, F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2 della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

compensazioni, nonché qualche espediente contabile *last minute*, non è avvenuto in tempi normali. La crisi finanziaria ha avuto il suo peso e la trasformazione delle Province in Enti di diversa fisionomia ha inciso molto sia sul versante delle competenze, sia su quello, necessariamente collegato, degli organici.

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

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

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

Il terzo aspetto da mettere in luce è che il ridimensionamento degli organici, al 50% del preesistente per le Province divenute Enti di area vasta e al 70% per le Province montane metropolitane, è un fatto compiuto. Anche questo è un buon punto fermo per la ripartenza, anche perché le nuove e ridotte dimensioni del personale potrebbero comunque risultare adatte a servire le funzioni fondamentali elencate nella cosiddetta "Legge Delrio", considerato il fatto che anche queste appaiono asciugate rispetto alla normativa e alla prassi preesistente.

In quanto maturato negli ultimi tempi si coglie anche una crescente differenziazione tra le Province divenute Città metropolitane e le altre, transitate alle forme dell'Area vasta. Il rigore finanziario imposto ai due tipi di nuovo Ente locale è stato significativamente diverso a favore della Città metropolitana. Inoltre, nel discorso pubblico l'ANCI, associazione che rappresenta i Comuni – e che, per questo motivo, esercita un notevole peso – ha incominciato a rappresentare anche le Città metropolitane. La rappresentanza delle Aree vaste residua all'UPI, il cui peso risulta ulteriormente indebolito.

È fuori discussione che le Città metropolitane siano una novità attesa da tempo e positiva [2]. Non va però sottovalutato il ruolo che le Aree vaste debbono continuare a svolgere, non solo come agenti delle Regioni ma anche in alleanza con i Comuni [3]. Questo è tanto più vero in una Regione quale la Lombardia, caratterizzata dalla presenza di numerosi Comuni, soprattutto di piccola taglia. In questo

[2] A tal proposito, v. *supra*, cap. 2.

[3] V. *supra*, cap. 3 e *infra*, cap. 11.

senso, è evidente che la quasi paralisi cui sono state costrette le Province non metropolitane rappresenta un indebolimento di tutta l'amministrazione locale.

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

2. *Il contesto*

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

Non solo in Germania ma anche in altri Paesi, la lunga crisi iniziata nel 2007-2008 ha determinato una riduzione delle spese pubbliche locali. Le Province italiane rientrano in pieno in questa tendenza perché, come si nota, sono calate le loro spese correnti – tra queste anche le spese per il personale [4] e l'acquisto di beni e servizi – e sono crollate le spese in conto capitale. Per effetto del Patto di stabilità interno in opera in quegli anni, che vietava di utilizzare altrimenti eventuali disponibilità, soltanto il dato relativo al rimborso prestiti segna un, consistente, incremento. Tolta questa voce, la spesa totale delle Province passa dagli 11,5 miliardi del 2010 ai 9 miliardi, di cui 1,7 in conto capitale, del 2014.

---

[4] Tra il 2012 e il 2014 gli organici delle Province diminuiscono del 6,97% nelle Regioni a statuto ordinario e del 6,91% nelle Regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige escluso). In Lombardia il calo è del 7,45%. Cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *La spesa per il personale degli Enti territoriali*, Deliberazione n. 25/sezaut/2016/frg, Roma 2016, in *http://www.corteconti.it*, pp. 137-138. Secondo l'UPI, nell'anno 2013, nelle 76 Province delle Regioni a statuto ordinario i dipendenti raggiungevano le 43.000 unità. Agli inizi del 2016, 20.000 di questi erano passati ad altre amministrazioni. Cfr. UPI, *Documento economico e di finanza. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2016, in *www.upinet.it*, 21 aprile 2016, p. 2.

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

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

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

È al livello dei 9 miliardi che interviene la Legge di Stabilità per il 2015 imponendo per quell'anno una riduzione della spesa corrente e il trasferimento allo Stato di pari importo di un miliardo, nonché di due miliardi per l'anno successivo e di tre per il 2016. Rispetto alla spesa corrente erogata nel 2014, quest'ultima cifra supera il 40%. Mentre il contenimento della finanza provinciale registrato tra il 2010 e il 2014, sebbene molto severo, può essere considerato come una manovra congiunturale di rigore, quanto viene imposto per il 2015 e anni successivi presenta i caratteri della modifica strutturale del sistema finanziario, la quale, se da un lato è inevitabile – dato che da quell'anno parte la trasformazione delle Province prevista dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56 – dall'altro assume forme e procede secondo quantità irrazionali.

Ciò è segnalato dal dato complessivo (i 3 miliardi rispetto ai 9 totali di spesa del 2014) ed è sottolineato dal confronto tra quanto viene richiesto dallo Stato centrale e i dati di entrata delle Province. Questi, nel 2014, presentano 2,3 miliardi di trasferimenti dalle Regioni e 4,3 miliardi di entrate tributarie. Dato che i primi erano e sono generalmente condizionati alla realizzazione di specifici servizi da parte delle Province, era ed è evidente che il peso maggiore del sostegno alla finanza centrale imposto alle Province sarebbe stato ed è caricato sulla loro fiscalità. Il passaggio *tout court* di una parte consistente delle entrate tributarie alle casse statali segna il sovvertimento dei criteri normali del federalismo fiscale e la violazione delle regole contenute nell'art. 119 della Costituzione.

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

3. *La spesa per le funzioni fondamentali*

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, ha sostanzialmente confermato il *core business* (da ritenersi tale almeno dal punto di vista dell'impegno finanziario) delle Province, vale a dire l'ambiente, la viabilità e le strade, l'edilizia scolastica, i trasporti [5]. Le Regioni, a norma della stessa legge, hanno variamente interpretato il nuovo Ente subentrante alla Provincia ma tali funzioni hanno una loro imprescindibile oggettività, ovvero una necessità di finanziamento che non può essere trascurata. Si tratta dunque di stabilire un livello di spesa non minimo ma

[5] V. *supra*, cap. 1, § 7 e cap. 3.

preferibilmente accettabile, ovvero compatibile, non solo con gli equilibri di bilancio del sistema di finanza pubblica complessivo ma anche con il fabbisogno di infrastrutture che nel frattempo si è determinato.

Nel seguito di questo paragrafo recupereremo i dati che in materia sono disponibili a livello aggregato per il sistema regionale lombardo.

3.1. *I fabbisogni standard*

La SOSE, nella primavera del 2015, forniva una valutazione sulla spesa corrente "efficientata" dell'insieme delle Province delle Regioni a statuto ordinario relativa alle funzioni fondamentali. La cifra indicata ammonta a 2,360 miliardi [6]. L'importo non è omogeneo rispetto al riferimento di 9 miliardi, di cui 7,3 di spese correnti, sia perché non si estende agli Enti delle Regioni a statuto speciale, sia perché non comprende il costo dei servizi di trasporto delegati dalle Regioni. In termini di cassa i contratti di servizio per il trasporto interurbano nel 2014 assorbivano 1.060 milioni [7].

La stima SOSE del 2015 veniva subito criticata dall'UPI in quanto frutto, altresì, di assunzioni a priori discutibili ed indimostrabili [8]. In effetti, la procedura econometrica prescelta in quell'occasione dalla SOSE sembra voler indicare come efficiente il livello di spesa, sempre e comunque, più basso, il che è una coincidenza possibile ma non certa. Inoltre, per esempio, porre come variabile esplicativa della spesa per la funzione «ambiente» la popolazione residente, seppure corretta per la percentuale di questa esposta al rischio frane e per la superficie, lascia il dubbio che, da un lato, si tratti di dati molto correlati con la spesa storica – parametro che si vorrebbe superare – o che, dall'altro, siano dati insufficienti a tener conto in particolare della quantità di atti di "tutela" del territorio (per esempio, controlli sugli scarichi idrici) che possono molto variare a seconda di caratteristiche quali il grado e il tipo di industrializzazione o la qualità dei corsi d'acqua.

Infine, le grandezze assunte per le stime SOSE del 2015 sono tratte (per la parte finanziaria) dai certificati di consuntivo del 2012. Questo fu un anno, ormai lontano, poco significativo non (o non solo) per il mutamento del metro monetario ma perché fu l'ultimo o il penultimo anno di relativa normalità. Per

---

[6] SOSE, *Nota metodologica. Riduzione risorse 2015 art. 1, comma 418 legge n. 190 del 23 dicembre 2014*, Roma, in *http://www.upinet.it*, 30 marzo 2015.

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

[8] UPI, *Riparto del contributo della manovra finanziaria 2015 per Province e Città metropolitane.* Nota dell'Unione delle Province d'Italia alla Conferenza Stato – Città Autonomie locali, in *http://www.upinet.it*, 31 marzo 2015.

esempio, i dati SOSE indicano una certa regolarità tra spesa per «istruzione», numero degli edifici scolastici e interventi di manutenzione ordinaria. Negli anni successivi è possibile/probabile che i comportamenti delle diverse amministrazioni si siano diversificati. Quelle maggiormente a corto di finanziamenti forse hanno rinunciato anche a una parte della manutenzione delle scuole, spostando la spesa possibile su altre voci e su altre funzioni. Quelle con minori difficoltà forse hanno continuato secondo il *trend* precedente.

A quanto è dato conoscere, i dati SOSE sono stati utilizzati per distribuire tra i diversi Enti il contributo di 900 milioni richiesto nelle Regioni a statuto ordinario per il 2015. Lo stesso metodo è stato applicato nel 2016 sempre per la stessa cifra e, quindi, non per l'intero pagamento richiesto per quell'anno (passato, a norma del comma 418, da uno a due miliardi). Per quell'anno la ripartizione è avvenuta (o sta in parte avvenendo?) secondo il metodo ancor più articolato e maggiormente impenetrabile di cui al documento presentato in Conferenza Stato Città e autonomie locali [9]. Questo si avvale della nuova stima dei fabbisogni standard pubblicata dalla SOSE nel maggio 2016. La stima ricavata sempre dai dati 2012 è compiuta con due procedure statistiche, di cui una più tradizionale (ai minimi quadrati) e con utilizzo meno prescrittivo rispetto a quella della versione precedente (regressione quantilica). La nuova stima (presumibilmente quella ai minimi quadrati) è stata utilizzata in parte per distribuire i finanziamenti allo Stato, da parte delle ex Province. Nondimeno, il documento SOSE non contiene un esplicito dato complessivo né di spesa standard, né di spesa "efficientata".

Dall'una e dall'altra stima emergono risultati puntuali relativamente diversi. Per esempio, secondo la prima il fabbisogno base nella funzione istruzione sarebbe di 31.000 euro per edificio scolastico, cui vanno aggiunti 500 euro per gli edifici con riscaldamento. Secondo il secondo metodo il fabbisogno base sarebbe di 45.000 euro per edificio, al netto di 500 euro per riscaldamento. Il fabbisogno base è poi corretto con altri parametri tra cui in particolare i metri quadrati (assumendo per tutti l'equivalenza di 10 metri per alunno). Da questo dato, il primo metodo di stima elabora un fabbisogno di 6 euro, il secondo di 3 euro. Come si vede sono valori estremamente diversi, anche se nel caso della funzione istruzione le diversità vanno in senso inverso e, quindi, possono in qualche misura compensarsi. Dall'esempio, evidentemente, dovrebbe trarsi anzitutto una raccomandazione di cautela e una richiesta, per così dire, di discorso pubblico anzitutto sui metodi statistici da utilizzare nell'elaborazione dei fabbisogni standard.

Il documento SOSE espone i moltiplicatori (alla dodicesima cifra decimale,

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

per ciascuna funzione fondamentale e complessivo) da applicare al contributo della finanza ex provinciale (delle Regioni a statuto ordinario) alle casse dello Stato per ciascun Ente. Il documento, citato come base delle quantificazioni in oggetto nel testo dell'audizione dell'UPI alla Commissione parlamentare del 27 luglio [10], dovrebbe aver già prodotto effetti sul finanziamento effettivo. Tuttavia, teoricamente sarebbe possibile dai dati contenuti in tale documento quantificare il fabbisogno per ogni Ente. L'operazione dall'esterno, però, si presenta altamente laboriosa e di esito incerto, data la mole dei dati da prendere in considerazione. Non si vede perché questa elaborazione – analoga a quella che ha prodotto i dati della finanza comunale ospitati dal sito di Opencivitas – non sia stata chiesta, ad incominciare dall'UPI, alla SOSE stessa e al Ministero dell'Economia. Ogni Ente conosce di quanto la propria provvista sia diminuita in seguito all'applicazione dei dati in discorso ma sarebbe utile poter operare confronti con Enti simili.

Inoltre, nel caso lombardo, soprattutto per il fatto che le variabili esplicative sono oggettive, ovvero fuori portata per la discrezionalità delle singole amministrazioni, le quantificazioni SOSE potrebbero essere di aiuto anche per disegnare con qualche accettabile approssimazione il passaggio dalle 12 realtà provinciali alle 8 nuove aggregazioni di cui al "Documento" della Regione Lombardia del marzo 2016 [11].

In ogni caso, è utile considerare la composizione interna dell'insieme della spesa per funzioni fondamentali che la SOSE suggerisce secondo la seguente ripartizione: funzioni generali 23%; istruzione 26%; territorio 28%; ambiente 17%, trasporti 6% [12]. Relativamente a specifici servizi o porzioni di servizio può presentarsi qualche dubbio di classificazione. Per esempio in Lombardia il trasporto scolastico, inserito nei contratti di servizio, si assume valga a comporre la funzione fondamentale «istruzione».

Sembra, invece, di scarso significato la stima di 1.574 milioni di spesa "efficientata" che da fonti SOSE e MEF è pubblicata nel documento UPI del luglio scorso [13]. La cifra, utilizzata in quella sede per sottolineare lo squilibrio attuale della finanza ex provinciale non è significativa ai fini della quantificazione a regime del costo delle funzioni fondamentali sia perché non tiene conto dell'intero delle Province anche soltanto delle Regioni a statuto ordinario, sia perché ignora la spesa per interessi e altre voci e situazioni minori [14].

---

[10] UPI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, in *http://www.upinet.it*, 27 luglio 2016.

[11] REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Milano, marzo 2016.

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

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

[14] Al momento l'unico altro dato reperibile sul "costo" delle funzioni fondamentali è di 3,7 mld. di spese correnti, dato di impegno riferito al 2013. Cfr. R. COGNO, *op. cit.*, p. 29.

3.2. *La spesa storica*

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

Il quadro finanziario tratteggiato in questa tabella è dominato dagli effetti del comma 418 (Legge n. 190/2014) che sancisce di applicare il prelievo complessivo di 1.000 milioni per il 2015 in misura di 900 milioni a carico delle ex Province delle Regioni a statuto ordinario e in misura di 100 milioni a carico degli Enti di Sardegna e Sicilia. Per il 2016, l'incremento di 900 milioni è riservato in misura di 650 milioni agli Enti di area vasta e Province montane e in misura di 250 milioni alle Città metropolitane, compresa Reggio Calabria. Per il 2017 la norma non esplicita un'analoga ripartizione ma aggiunge che, per ogni anno, la quantificazione tra i singoli Enti deve avvenire «*con il supporto tecnico*» della SOSE, «*sentita*» la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali e «*tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard*». Per il 2016 tali importi, per un totale di 1.296 milioni a carico delle Province e di 504 milioni a carico delle Città metropolitane, sono stati pubblicati in una tabella allegata all'art. 8 della Legge n. 160/2016, la quale, dunque, offre l'interpretazione data, per quest'anno, allo scostamento tra spesa storica e standard.

Al momento i dati di Tab. 2 sono gli unici dati ufficiali a disposizione riguardanti un campione esteso di Province; sono gli elementi sui quali sono state deliberate alcune erogazioni di cui diremo nel prossimo paragrafo [15] e, sembrerebbe, impostata la manovra di bilancio 2017. Nel giudizio su quanto emerge il punto di partenza non può non essere la spesa storica del 2014, la quale non può essere, per così dire, "demonizzata" sia perché è già ad un livello significativamente ridotto rispetto agli anni precedenti, sia perché non è possibile immaginare una transizione da uno stato di finanziamento ad un altro, se non inserendo una certa gradualità. Non si può, cioè, passare dalla spesa storica ad un livello e a una distribuzione ritenuti migliori se non allontanandosi poco a poco dai livelli di partenza.

Il dato storico 2014 deriva dalla gestione di Enti che non avevano ancora subito la riduzione del personale indotta dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, e poi imposta in misura del 50% per le Province e del 30% per le Province montane e le Città metropolitane. Nelle informazioni quantitative che sono state fornite insieme ai dati riprodotti in Tab. 2 sono presenti anche le spese per il personale al

[15] V. *infra*, cap. 5, § 3.3.

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

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

(*) Si tratta dei moltiplicatori (ai minimi quadrati) SOSE del maggio 2016 applicati alla spesa per funzioni fondamentali, come da consuntivi 2014, al netto del fondo sperimentale di riequilibrio per gli Enti contributori.

(**) Somma delle seguenti voci: spesa (2014) per il personale addetto alle funzioni fondamentali ridotta del 50% per le Province e del 30% per le Province montane e le Città metropolitane, rimborso prestiti, variazione quota capitale per effetto rinegoziazioni (2015 e 2016) con Cassa Depositi e Prestiti, interessi passivi (dopo rinegoziazione), incremento nel 2015 rispetto al 2014 del versamento allo Stato richiesto dal D.L. n. 95/2012, contributo *ex* art. 19 D.L. n. 66/2014, contributo *ex* art. 47 D.L. n. 66/2014, versamento 2015 allo Stato *ex* comma 418 della Legge n. 190/2014, fondo sperimentale di riequilibrio (dove negativo).

(***) Varese è in riequilibrio finanziario (pre-dissesto) dal 2015.

netto di tali riduzioni. Nel complesso delle 82 Province si tratta di 578 milioni che, dunque, dovrebbero essere sottratti dalla spesa storica 2014 fissata in 1.864 milioni. Si otterrebbe la cifra di 1.286 milioni, che rappresenterebbe la spesa storica "legale" ovvero rispettosa delle indicazioni riguardanti il personale contenute nella Legge di Stabilità per il 2015 (Legge n. 190/2014, art. 1, commi da 420 a 428).

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

Se confrontiamo la penultima colonna e l'ultima abbiamo un'immagine ancora più sconcertante della situazione. Le spese definite "inderogabili" comprendono, oltre a voci minori, le spese per il personale, già ridotte del 50% e del 30%, e i trasferimenti allo Stato come richiesto dal comma 418. In buona sostanza se dal valore delle spese inderogabili togliamo le somme del comma, scendiamo attorno al miliardo, di cui 578 milioni sono spese per il personale. Queste spese rientrano nel conteggio del PIL e nel valore dei servizi erogati; tuttavia, esse possono avere un contenuto abbastanza variabile. Per certi aspetti sarebbe augurabile che le spese per il personale corrispondessero a remunerazioni erogate a persone con qualifiche elevate, per esempio, geometri, ingegneri, architetti, tecnici ambientali. Immaginiamo anche che non ci siano contabili e altri amministrativi. In questa ipotesi avremmo un complesso di 82 Enti che spendono quasi 600 milioni in personale per "comperare" – in manutenzione ordinaria di strade e scuole, riscaldamento e altri servizi per gli edifici scolastici e altri edifici pubblici, controlli ambientali e altre attività connesse con le funzioni fondamentali – beni e servizi per un ordine di grandezza attorno ai 400 milioni. In Lombardia, pagati gli stipendi, Province come Cremona, Lecco, Lodi, Mantova e Sondrio erogano servizi di funzioni fondamentali per importi inferiori ai 10 milioni. Sul ridimensionamento degli organici si veda però anche quanto specificato *infra* [16].

Nell'ultima colonna spicca il dato di Milano, 44 milioni, che è addirittura inferiore a quello di Brescia, 46 milioni, e per esempio neppure doppio di quello di Pavia, 25 milioni. Sebbene a norma della Legge 7 aprile 2014, n. 56, le competenze delle Città metropolitane siano più estese di quelle degli Enti di area vasta, queste proporzioni lasciano perplessi. Di fatto il comma 418 opera un prelievo sulle risorse provinciali e, quindi, sotto questo profilo il riferimento alla spesa (o ad un sotto aggregato di questa) dei diversi soggetti è incongruo.

[16] In particolare, v. *infra*, cap. 5, § 3.3.

3.3. *Il ridimensionamento degli organici*

Ad oggi sembra si sia conclusa la fase, indotta dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, di trasferimenti del personale. Secondo le informazioni comunicate dal sottosegretario Bressa alla Commissione Affari costituzionali del Senato il 12 ottobre, i dipendenti delle Province al 1° gennaio 2015 erano 41.205 unità. Atteso che 5.337 unità sono oggi riferibili ai servizi per l'impiego (i cui costi transitano dai bilanci locali gravando però sulla finanza statale), per effetto di pensionamenti e trasferimenti l'organico attuale è di 20.000 dipendenti «adibiti allo svolgimento delle funzioni fondamentali» [17].

Il dimezzamento degli effettivi si è realizzato all'incirca in ugual misura in tutta Italia e quindi anche in Lombardia.

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

D'altra parte, relativamente al personale residuo può porsi la domanda se questo sia attribuibile soltanto alle funzioni fondamentali, come sembrerebbe dalla sopra citata dichiarazione di Bressa, o non anche alle funzioni delegate dalle Regioni. Le regola (v. comma 421) stabiliva di ridurre del 50% o del 30% (Città metropolitane e Province montane) rispetto «*alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore*» della Legge 7 aprile 2014, 56. In astratto si sarebbe potuto mantenere nei ranghi relativamente poco personale ad alto stipendio o relativamente molto personale con basso stipendio unitario. Ed in ogni caso, tra il personale in esubero non tutto avrebbe dovuto essere assegnato alle funzioni fondamentali. Tuttavia, la circolare su questa materia (n. 1/2015) predisposta dal Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e dal Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, a proposito della riduzione del 50% e 30%, nota che «*il legislatore ha rapportato le dotazioni organiche* […] *al fabbisogno connesso con lo svolgimento delle funzioni fondamentali* […]. *Le percentuali di riduzione sono tarate, infatti, in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali*» [18]. Sembrerebbe dunque di capire che se gli

[17] SENATO DELLA REPUBBLICA – AFFARI COSTITUZIONALI, *Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giancarlo Bressa, sulla stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*, Roma, 12 ottobre 2016.

[18] MINISTERO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE-MINISTERO PER GLI AFFA-

Enti in discorso hanno ridotto, come richiesto, l'organico alla metà o al 70% del preesistente, quanto rimane del personale deve occuparsi sia delle funzioni fondamentali, sia delle delegate (ove esistenti). Sul punto, si veda anche il paragrafo dedicato al caso-studio di Pavia [19].

4. *Il triangolo della demolizione: comma 418, D.L. n. 95 e D.L. n. 66*

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

a) sia perché interviene sulla situazione 2014 che, come abbiamo già notato, corrisponde a livelli di spesa contenuti rispetto agli anni precedenti;

b) sia perché dal 2015 il comma 418 opera in congiunzione con le riduzioni spesa – leggasi altri prelievi dello Stato sulle risorse provinciali – sancite dal D.L. n. 95/2012 e dal D.L. n. 66/2014;

c) sia perché hanno pesato i ritardi e le incertezze nell'applicazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (soprattutto riguardo al trasferimento del personale).

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

4.1. *Tagli e distribuzione dei tagli*

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

---

RI REGIONALI E LE AUTONOMIE, Circolare n. 1/2015 avente ad oggetto «*Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*», Roma, in *http://www.funzionepubblica.gov.it*, 29 gennaio 2015, p. 9.

[19] Cfr., *infra*, cap. 5, § 7.

e "*spending*", soltanto Cremona e Mantova mantennero un saldo positivo. Nel 2015 l'importo totale dei tagli da "*spending*" fu addirittura eccedente rispetto all'importo del fondo (1.090 contro 1.047 milioni).

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

a) come da art. 19, per un importo di 100 milioni per il 2014, di 60 milioni per il 2015 e di 69 milioni «*a decorrere dall'anno 2016*», in connessione con il venir meno di spese per le votazioni e i costi della politica in Città metropolitane e nelle altre Province "trasformate";

b) come da art. 47, comma 2 lett. *a*), in misura di 340 milioni per il 2014 e di 510 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 mediante riparto fondato sulla spesa media per beni e servizi del triennio 2013-2015, di cui ai codici SIOPE, ovvero di cassa, come indicato in apposita tabella. La Legge di conversione n. 89/2014, espunse da tale tabella le voci costituite dai contratti di servizio per i trasporti e per la raccolta dei rifiuti e da «*altri servizi di formazione professionale*» che sono spese affrontate solo da una parte delle Province italiane e da nessuna delle lombarde;

c) come da art. 47, comma 2, lett. *c*), in misura di 5,7 milioni in proporzione alle spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione continuata e collaborativa (sulla base di dati comunicati dal Dipartimento della funzione pubblica);

d) in misura di 0,7 milioni per il 2014 e di 1 milione per gli anni dal 2015 al 2017 in proporzione al numero di autovetture comunicato a tale Dipartimento.

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

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

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

5. *Eccezionalità e precarietà*

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

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

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

5.1. *Limitati correttivi*

Quanto agli aspetti sub (*A*), la Legge di Stabilità per il 2016 (cioè la Legge n. 208/2015) ha stabilito un contributo straordinario per le spese connesse alle funzioni di viabilità e di edilizia scolastica. Gli importi assegnati a ciascuna Provincia lombarda si leggono in Allegato A, alla riga intitolata «*Contributo art. 1, comma 754, legge 208/2015*»[20]. Il meccanismo di ripartizione prevede che sia «*sentita*» la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e che sia tale da tener «*anche conto degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa*» viabilità e edilizia scolastica. Quest'ultima disposizione dovrebbe valere come una (piccola) riproposizione del criterio della spesa storica. Il contributo, riservato alle Regioni a statuto ordinario, è per il 2016 di 495 milioni, di cui 245 agli Enti di area vasta e 250 alle Città metropolitane. Il contributo ha una proiezione nel futuro perché sono previsti 470 milioni (di cui 220 a Enti di area vasta) per gli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni (150 per Enti di area vasta) dal 2021.

Data la logica incrementale della normativa di bilancio, il livello dei 470 mi-

[20] Per il 2016, gli importi assegnati a ogni singola Provincia da trasferire allo Stato ex comma 418 e da ricevere dallo Stato ex commi 754 e 764 sono stati pubblicati tabelle allegate all'art. 8 della L. n. 160/2016, con pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del 20 agosto 2016.

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

La legge di stabilità per il 2016 – al comma 764 – aggiunge un «*contributo straordinario per il riequilibrio dei bilanci*» per complessivi 60 milioni; dei quali il 66% da distribuire, sempre all'interno delle Regioni ordinarie, alle Province che «*non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente*» secondo «*le modalità e i criteri definiti in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali*», mentre il restante 34% è finalizzato «*esclusivamente a concorrere alla corresponsione del trattamento economico*» del personale soprannumerario e, quindi è distribuito in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero. Gli importi alle singole ex Province – senza distinzione tra 66% e 34% – in Lombardia si leggono in Allegato A alla riga «*Contributo art. 1, comma 764, legge 208/2015*». La quota del 66% in Lombardia interessa solo 7 (ex) Province (Brescia, Como, Lecco, Lodi, Pavia, Sondrio e Varese).

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

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

derivare soltanto da una più veloce e migliore capacità di azione dei soggetti decentrati rispetto all'autorità nazionale.

Relativamente alla distribuzione del finanziamento, un ulteriore Decreto ministeriale (sempre in G.U. del 24 ottobre) spiega che esso è avvenuto su proposta UPI e prevede il riparto regionale per l'80% sulla base della rete viaria, per il 10% sulla base della popolazione e per il restante 10% sulla base dei chilometri di rete collocati in Comuni montani. All'interno delle singole Regioni le quote vengono assegnate secondo il medesimo criterio, salvo che prevalgano criteri solidaristici precisati in appositi accordi tra (ex) Province. In Lombardia l'assegnazione è avvenuta per il 50% in base alla popolazione, per il 40% in base alla rete e per il 10% in base alla presenza di Comuni montani[21]. Sottolineiamo che un metodo di distribuzione del finanziamento come quello utilizzato in questa occasione presenta, se non altro, il pregio della leggibilità. Relativamente ad altre materie, il dato fisico o oggettivo, che in questa è rappresentato dai chilometri di rete, è di maggiore evidenza ed importanza. Tuttavia, il modello va preso in considerazione anche per un'applicazione più estesa.

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

5.2. *Deroghe ai criteri di finanza pubblica*

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

Non poteva essere altrimenti dato che, come abbiamo visto, alcune grandezze da inserire nei conteggi sono state rese note soltanto ad ottobre. A proposito dei ritardi sistematici dei preventivi nella finanza locale italiana, vale la pena di trascrivere quanto si legge nella sentenza della Corte costituzionale n. 129/2016[22], la quale afferma che: «[u]*n intervento di riduzione dei trasferimen-*

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

[22] Su cui v. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost*., n. 4/2016, pp. 1541 ss.

ti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione».

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

6. *La struttura del finanziamento*

Sebbene ad oggi trascurato, con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, si poneva il tema della quantità e della struttura – ovvero della qualità – del finanziamento del nuovo organismo intermedio tra Comuni e Regioni. Il tema attende ancora una stesura esaustiva anche nella parte iniziale e essenziale delle funzioni fondamentali le quali, tutte, ragionevolmente devono essere finanziate dallo Stato con l'attribuzione di materia imponibile o con trasferimenti. Quanto a questi, a norma dell'art. 119 della Costituzione (anche nella versione della "riforma Boschi") si dovrebbe trattare di trasferimenti perequativi (salvo i casi previsti al comma 5).

Sull'assetto in prospettiva del finanziamento delle (ex) Province e future Aree vaste[23], al netto di quanto e se previsto nella Legge di Stabilità per il 2017, possiamo partire, ancora una volta, dal comma 418 che espone l'espressione «*a decorrere dal 2017*» per i tre miliardi richiesti dallo Stato al sistema delle (ex) Province delle Regioni a statuto ordinario e di Sardegna e Sicilia. Dal testo iniziale della legge di bilancio per il 2017 non risulta che, in particolare, il contributo pari a 650 milioni richiesto agli Enti di area vasta sia stato cancella-

[23] Naturalmente ci si riferisce al caso della trasformazione in Aree vaste ai sensi di quanto disposto dal Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, ferma restando la modificazione già intervenuta con riferimento alla costruzione delle Province di seconda generazione quali Enti di secondo livello, già ad opera della Legge 7 aprile 2014, n. 56. Su questi profili v. *supra*, cap. 3.

to. La situazione complessiva del 2016 dovrebbe quindi riprodursi e aggravarsi. Peraltro, la sola cancellazione della terza fase del comma 418 non eviterebbe nel 2017 il *default* di numerose (ex) Province.

La struttura del finanziamento dei livelli sub-centrali di governo è paradossale perché il livello (ex) provinciale è quello che potrebbe godere, in proporzione, della maggiore autonomia di entrata, attraverso soprattutto l'IPT (che da ultimo mostra una buona dinamica) e l'imposta sulla RC auto (che, invece, tende a diminuire). Il paradosso nasce anche dal fatto che, a livello non statale, la leva tributaria, che è un elemento a forte connotazione politica, più importante è nelle mani di Enti quali le Città metropolitane e le Aree vaste che sono meno politici di Regioni e Comuni.

Non è, invece, illogico che soggetti pubblici che devono curare reti infrastrutturali come la rete viabilistica, che è diffusa sul territorio nazionale grosso modo in maniera uniforme, si finanzino mediante prelievi sulle automobili, la cui presenza sul territorio nazionale è a grandi linee equilibrata.

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

7. *Il caso di Pavia*

All'interno del contesto regionale abbiamo potuto raccogliere qualche ulteriore dato riguardante Pavia. La specificazione delle modifiche apportate agli

Enti provinciali di Pavia può servire come caso-studio, non come campione rappresentativo ma come esempio significativo sia per le dimensioni demografiche (circa l'1% della popolazione italiana) e geografiche, sia per alcuni indici sociali (occupazione e disoccupazione) ed economici (reddito pro capite). Pavia infatti, sotto vari aspetti, si colloca attorno alla media nazionale. Nel contesto regionale, invece, Pavia non spicca tra le prime.

La Tab. 3 dimostra – righe da 1 a 7 – il crescendo rossiniano di tagli cui è stato sottoposto l'Ente in questione. Le righe da 8 a 11 indicano, invece, la relativa stabilità del gettito autonomo provinciale, almeno a partire dal 2012, anno in cui furono incrementate al massimo possibile le aliquote del tributo RC auto. Secondo i normali criteri del federalismo fiscale, la stabilità nel tempo del gettito delle imposte locali è un aspetto da considerare positivamente.

Relativamente agli importi, invece, la tabella indica l'estremo livello di eccentricità cui si è giunti sempre rispetto ai normali canoni della finanza e dell'amministrazione locale. Nel 2016 l'Ente di area vasta raccoglierà circa 37 milioni di gettito che verranno girati in misura di 33,3 milioni (di cui 24,6 milioni per effetto soltanto del comma 418). In questo modo, a Pavia come altrove, l'Ente funzionerà come una sorta di "SuperEquitalia" al servizio dello Stato. Come è noto, secondo le idee principali del federalismo fiscale ovvero del pluralismo istituzionale il soggetto pubblico che "ci mette la faccia" nell'applicare il tributo poi utilizza i proventi del medesimo (o gran parte di essi) per finanziare spese di proprio interesse, sebbene entro i canali delle competenze assegnate. In fondo, relativamente a quanto avviene per le (ex) Province, sarebbe il caso di tirare in ballo il principio «*no taxation without representation*», che non è propriamente una novità degli ultimi tempi, per aggiornarlo in «*no representation with taxation*». Possiamo anche accettare o, ancor più, condividere e approvare che la Provincia sia trasformata in un Ente di secondo grado, ma se nei fatti essa viene mortificata in un ufficio periferico dello Stato tanto vale riconoscere allo Stato centrale la responsabilità della sua condotta.

Quanto alla spesa, occorre ovviamente scorporare il prelievo operato dallo Stato e, quindi, il dato significativo è quello dell'ultima riga della Tab. 3. Essa testimonia il netto dimagrimento subito dalle erogazioni correnti dal 2010 al 2014. Nel complesso possiamo intendere che la riduzione – pari al 20,7% – della spesa intervenuta nel periodo sia stata dovuta ai vari provvedimenti, sopra descritti, riconducibili alle finalità di *spending review*. Nel 2015 interviene rispetto all'anno precedente un ulteriore calo della spesa pari al 22%. Questo passaggio dovrebbe essere attribuito all'applicazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale peraltro nel 2015 era ancora incompleta almeno per la parte dei costi del personale.

Tabella 3. – *Provincia di Pavia. Entrate: voci maggiormente significative. 2010-2015: accertamenti e impegni di competenza da consuntivo. 2016: stanziamenti di competenza. Euro*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Addizionale energia elettrica	7.800.000	8.470.562	0	0	0	0	0
2. Compartecipazione Irpef	12.221.927	8.329.946	0	0	0	0	0
3. Iva trasporti	772.382	535.223	0	0	0	0	0
4. Fondo sperimentale di riequilibrio al netto di D.L. n. 95	0	0	6.544.233	– 1.694.092			
5. Effetti D.L. nn. 16, 95, 66	0	0	0		– 5.416.060	0	0
6. Come in (5) più effetti Leggi Stabilità 2015	0	0	0	0	0	– 20.768.000	0
7. Come in (6) più effetto Legge Stabilità 2016	0	0	0	0	0	0	33.310.512
8. Totale da 1 a 7	20.794.309	17.335.731	6.544.233	– 1.694.092	– 5.416.060	– 20.768.000	– 33.310.512
9. Ipt	9.964.945	11.064.706	12.508.783	14.000.403	13.720.407	14.854.029	15.965.000 (previsioni)
10. RC auto	17.700.000	18.083.878	24.761.054	22.882.914	19.835.000	18.576.709	18.370.000 (previsioni)
11. Tefa	2.743.747	2.859.132	2.870.000	2.850.000	2.530.000	2.497.712	2.700.000 (previsioni)
12. Totale da 9 a 11	30.408.692	32.007.716	37.272.707	39.733.317	36.085.407	35.928.450	37.035.000
13. Entrate correnti totali (*)	83.473.361	77.900.573	73.968.125	72.258.922	68.564.626	68.981.362	77.191.784 (previsioni)
14. Spese correnti totali (al lordo del contributo allo Stato) (**)	74.924.580	67.544.969	62.725.943	65.757.472	64.828.905	67.032.849	91.029.553 (previsioni) (***)
15. 14 meno 8 (se negativo)	74.924.580	67.544.969	62.725.943	64.063.380	59.412.845	46.264.849	57.719.041 (previsioni)

(*) Per rendere la serie omogenea, le entrate correnti sono al netto delle entrate accertate per sanzioni amministrative da codice della strada coperte da fondo svalutazione crediti in spesa, che confluisce nell'avanzo. Ciò avviene dal 2015. Precedentemente per tali entrate valeva il criterio dell'accertamento per cassa.

(**) La spesa corrente 2015 e 2016 è al netto degli impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato. Quella del 2016 è al netto del fondo svalutazione crediti. Questo fondo relativamente al 2015 non è compreso tra le spese correnti, perché confluito nell'avanzo vincolato.

(***) I dati 2016 sono previsionali e non omogenei con quelli precedenti. I dati a consuntivo di solito sono inferiori agli stanziamenti; difficilmente gli impegni raggiungono il 100% dello stanziato.

Nel 2015 la Provincia di Pavia ha impegnato spese correnti di competenza, al netto dei trasferimenti allo Stato, per 46,3 milioni (Tab. 3). Questo importo come può essere giudicato? Può essere il livello fisiologico *post* Legge n. 56/2014? Difficile pensarlo, perché la transizione verso il nuovo modello di Ente intermedio non era ancora *in fieri* e perché funzionavano ancora la Giunta e il Consiglio. Nel 2016 la transizione si è trovata in uno stadio più avanzato, sebbene non ancora completa. Per capirne di più può essere utile la Tab. 4, terza colonna, tratta dal «*Parere dell'organo di revisione*» per il bilancio 2016.

Anche in questa ultima tabella il dato riguarda le previsioni di competenza, scomposte secondo i "macroaggregati" previsti dal D.Lgs. n. 118/2011. Per essere indicativo esso deve essere corretto dalle poste che non si ripeteranno in futuro, successivi punti 1 e 2, e delle spese riguardanti le funzioni delegate, di cui al punto 3. Al tirar delle somme, punto 4, cercheremo almeno di indicare un rapporto attendibile tra spese per il personale e spese di altra natura relative le une e le altre alle funzioni fondamentali.

Il totale della spesa corrente 2016, pari a 102,9, contiene 6,9 milioni di fondo svalutazione crediti e 5 milioni di fondo pluriennale vincolato. In particolare, il fondo svalutazione crediti, anche se totalmente corrispondente ad accertamenti, non potrà finanziare servizi erogati nel 2016 ma confluirà nell'avanzo. Lasciando da parte queste somme, si scende al valore di 91 milioni (lo stesso di Tab. 3). L'importo, dunque, esclude poste condizionate da specifiche regole contabili e contempla, accanto a voci non soggette a scelte discrezionali (come per esempio le spese per il personale e per interessi), erogazioni manovrabili nell'anno o libere, sebbene riferibili e necessarie alla normale attività dell'Ente.

Tabella 4. – *Provincia di Pavia. Spese correnti (Titolo 1). Rendiconto 2015 e previsioni 2016. Euro*

Macroaggregati	**Rendiconto 2015**	**Previsione 2015**
Redditi da lavoro dipendente	14.995.801	13.570.389
Imposte e tasse	1.144.860	992.210
Acquisto di beni e servizi	28.470.401	32.137.600
Trasferimenti correnti	28.397.518	41.607.831
Interessi passivi	1.276.748	3.086.957
Rimborsi e poste correttivi	245.745	107.353
Altre spese correnti	1.230.609	11.426.012
Totale	75.761.685	102.928.355

Fonte: documentazione di bilancio dell'Ente.

1. Anzitutto dalla voce «Acquisto beni e servizi» e dal totale dovremmo espungere le spese "per la politica" che si quantificano – arrotondando in questa occasione come nelle successive di questo conteggio sostanziale e non formale – in 0,2 milioni.

2. In secondo luogo, dobbiamo depurare da voci di spesa relative a funzioni ancora (parzialmente) svolte dalla Provincia ma in futuro assegnate alla Regione o ad altro Ente. È il caso della missione 16 «*Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca*» per un importo di 2,1 milioni (al netto di già impegnato e di quanto inserito nel fondo pluriennale vincolato; si veda nel bilancio di previsione). È anche la situazione della missione 15 «*Politiche per il lavoro e la formazione professionale*» il cui trasferimento all'agenzia nazionale per il lavoro dovrebbe completarsi entro il corrente anno. Sono spese per ulteriori 1,7 milioni (sempre al netto delle voci prima indicate).

Passando dal linguaggio per "missioni" del bilancio alla terminologia per "macroaggregati" della Tab. 4, ci si potrebbe chiedere cosa sarà dei costi degli edifici provinciali che continueranno ad essere occupati dal personale addetto alle due menzionate missioni. Di fatto non si avrà alcuna incidenza sulla spesa per interessi, ma altre spese, dal riscaldamento alle pulizie, rimarranno a carico dell'Ente e saranno inserite in altre missioni.

Parte consistente delle spese per agricoltura e mercato del lavoro nella classificazione della Tab. 4 incidono nella posta «*Redditi da lavoro dipendente*», che, per stimare quanto potrà essere dopo la transizione in atto, va depurata di 1,7 milioni.

3. All'interno degli importi di Tab. 4 convivono le spese attribuibili alle funzioni fondamentali e le spese derivanti dalle funzioni delegate dalla Regione. Queste ultime nel bilancio di previsione 2016 ammontano a 20 milioni, di cui 0,9 milioni relativi alla missione 9 «*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*» (costituite prevalentemente da interventi nel campo dei rifiuti e delle risorse idriche). La maggior parte, 18,6 milioni, è però connessa al «*Trasporto pubblico locale*» («Programma 2» della missione 10 «*Trasporti e diritto alla mobilità*»). Questo importo è per la maggior parte costituito dal contratto di servizio con i gestori delle linee di autobus interurbane e pertanto esso, nella terminologia della Tab. 4, si inserisce in «Acquisto di beni e servizi». Tolto tale contratto, quasi tutto della spesa delle missioni 9 e 10 rientra – per un importo stimabile in 1,4 milioni – in «*Redditi da lavoro dipendente*».

4. Per quanto indicato nei punti 2 e 3 la spesa per il personale di Tab. 4 scende da 13,6 milioni a 10,5 milioni. Di fatto, a regime (dal 2017?) l'Ente spenderà di meno sia perché nel 2016 erano ancora in atto alcune procedure di mobilità, sia perché anche nel 2017 si avranno alcune cessazioni dal servizio senza possibilità di *turn over*. Se nel 2014 le spese di personale superavano i 16,2 milioni, nel 2017 esse si aggireranno attorno ai 9,5 milioni. Ma, con riguardo alle sole funzioni fondamentali, una volta che la transizione indotta dal-

la Legge 7 aprile 2014, n. 56 sarà stata completata, il personale inciderà per 8 milioni o poco di più.

Gli 8 milioni vanno rapportati ad un aggregato di spesa che non conterrà più gli elementi indicati dal punto 1 al 3, al netto delle specifiche spese per il personale addetto alle funzioni delegate dalla Regione (attorno a 1,4 milioni). Si tratta di complessivi 22,6 milioni da sottrarre alla cifra complessiva di partenza pari a 91 milioni. Tra i «Trasferimenti» di Tab. 4 sono compresi i 33,3 milioni già indicati in Tab. 3 (riga 8) come contributo allo Stato: la posta di bilancio assolutamente incongrua rispetto al ruolo di un Ente locale, come già precedentemente sottolineato. Se dalla cifra complessiva (91 milioni) sottraiamo queste due poste (22,6 e 33,3 milioni) scendiamo a 35,1 milioni, che conteggiano ancora l'intera spesa 2016 per il personale (13,6 milioni, di cui permanenti solo 8 milioni, per funzioni fondamentali, e 1,4 milioni per funzioni delegate), nonché 4 milioni di voci di spesa quali tributi e interessi.

Riguardo agli interessi, però, preme rilevare che la situazione 2015 e 2016 è stata perturbata rispetto al *trend* per effetto delle Leggi di Stabilità (Legge n. 190/2014, art. 1, comma 430, e Legge n. 208/2015, art. 1, comma 759) che hanno consentito la rinegoziazione dei mutui con rimodulazione del piano di ammortamento. In pratica l'Ente nel 2016 si è giovato di un'entrata straordinaria pari a 2,4 milioni, ma di un aggravio di spesa pari a 1,9 milioni a titolo di interessi (rinviati) sui mutui in essere (da tempo l'Ente non si indebita, ma rimborsa anticipatamente parte delle rate residue). Si può porre che a regime la spesa per tributi e interessi scenda a 3 milioni complessivi.

Come ultimo passaggio, riconsideriamo la cifra di 35,1 milioni che sappiamo contenere ancora 1,4 milioni di spesa per il personale attribuibile alle funzioni delegate. Residuano così 33,7 milioni, di cui 8 sono spese per il personale. Nella contabilità nazionale il valore dei servizi erogati dall'Ente comprende tutti i 33,7 milioni ma, almeno in prima approssimazione, dal punto di vista della percezione dei cittadini e dell'utilità intrinseca dei servizi cambierebbe molto se a fronte di prestazioni come la manutenzione delle strade e degli edifici scolastici, all'interno dei 33,7 milioni le uscite per il personale passassero a 16 milioni oppure a 6 milioni. In concreto, nel caso di Pavia si sta verificando una situazione nella quale a fronte di 8 (o poco più) milioni di spesa per il personale si erogano (altre) spese di funzioni fondamentali per un importo complessivo attorno ai 25,6 milioni.

È indice di virtuosità o accettabilità o normalità un rapporto di 1 a 3 tra costi degli apparati, che riduciamo agli oneri per il personale, e tutto il resto della spesa? Difficile rispondere, anche se disponiamo di qualche dato aggiuntivo. Nel bilancio 2016 tra gli stanziamenti di spesa maggiormente significativi, gli interventi di manutenzione degli edifici scolastici, che sono poco meno di 40, non superano il milione (in particolare 0,9); quelli per le strade, che si estendono per poco meno di 2.000 chilometri (compresi cinque problematici ponti sul

fiume Po), i 2,5 milioni (compresi i contratti per lo sgombro neve); il trasporto scolastico (Pavia ha un'estensione considerevole) meno di 0,2 milione. Gli edifici scolastici e qualche altra sede di uffici, però, determinano 5,7 milioni di esborsi soltanto per utenze e canoni di locazione, le assicurazioni 1 milione, la gestione degli autovelox 1,4 milioni, il contributo imposto da una legge regionale risalente 0,4 milioni.

Tutto ciò indica che l'Ente è ridotto ad un livello di operatività minimo.

Accanto a tutto ciò si dipana l'aspetto più paradossale costituito dalla possibilità di garantire un livello accettabile di funzionamento con entrate proprie. Nel bilancio 2016 i gettiti sono cifrati come segue: RC auto 18,4 milioni, IPT 16 milioni, TEFA 2,7 milioni. Complessivamente le tre fonti tributarie ammontano a 37,1 milioni che è un ordine di grandezza da mettere in rapporto con i 33,7 milioni di spesa corrente per funzioni ordinarie di cui sopra. Si aggiunga che tra le entrate ordinarie si inseriscono anche circa 3 milioni quali proventi da sanzioni per codice della strada e qualche centinaia di migliaia di euro quali diritti di istruttoria, diritti di segreteria, diritti per autocertificazioni impianti termici.

8. *Conclusioni*

1. In replica alla presentazione del progetto di bilancio per il 2017, l'UPI ha chiesto sostanzialmente che sia ripristinato il livello 2016 eliminando, per la parte corrente, il prelievo aggiuntivo di 650 milioni a carico delle Province non trasformate in Città metropolitane[24]. È stata una richiesta minima, o di buon senso, che, però, anche se accolta non avrebbe tratto le Province dallo stato di confusione e precarietà che si è determinato i questi ultimi anni. Nella versione definitivamente approvata della Legge di bilancio per il 2017 la richiesta non è stata accolta e trova conferma il taglio del "terzo" miliardo preordinato dal comma 418, più volte menzionato nelle pagine precedenti.

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

2. Una parte del fabbisogno ex provinciale nel 2016 è stato assicurato con interventi assunti ad anno già avanzato, finanziati tra le pieghe del bilancio pubblico complessivo, contrastanti con regole di normale condotta finanziaria e

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

derivanti, parzialmente, dal sostegno regionale anche per il comparto delle funzioni fondamentali. È stata una serie di atti dal carattere emergenziale cui deve essere posto termine, recuperando un sistema di poche regole stabili. La prima e fondamentale è che gli Enti siano posti in grado di funzionare potendo contare sulle proprie risorse. Quelle incanalate dall'autonomia tributaria esistente non sono sovrabbondanti ma potrebbero consentire una operatività accettabile, a tutto vantaggio dell'intero sistema delle autonomie locali.

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

Questo particolare non può essere trascurato neppure se si volesse puntare totalmente sulla logica degli standard di fabbisogno. A parte le incertezze metodologiche già accennate *supra*, al § 3.1, occorre sottolineare che anche per la redazione degli standard di fabbisogno valgono i dati di bilancio. Mentre quelli già utilizzati risalgono addirittura al 2012, quelli più recenti, del 2015 e del 2016 quando disponibili, sono frutto di decisioni disordinate ed emergenziali. I risultati delle stime risulteranno di incerta applicazione.

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

Parte III

Il "policentrismo amministrativo" lombardo nel rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori

Capitolo 6

La territorializzazione delle Aree vaste [1]

di *Luca Drisaldi*

SOMMARIO: 1. Premessa alla trattazione. – 2. L'attuale assetto degli Enti intermedi. – 3. Differenti ipotesi di assetto territoriale degli Enti intermedi. – 4. Le Zone omogenee. – 5. Soluzioni di ridisegno territoriale in chiave comparata regionale. – 5.1. Il Piemonte. – 5.2. L'Emilia Romagna. – 5.3. Il Veneto.

1. *Premessa alla trattazione*

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

Un primo dato che occorre evidenziare, al fine di dare immediata contezza di questa singolarità lombarda, è che la popolazione regionale registra oltre dieci milioni di abitanti, che si distribuiscono su una superficie pari a 23.864 kmq e rappresentano circa il 16% della popolazione totale italiana. La Lombardia si presenta, dunque, come la prima Regione del nostro Paese sia per numero di abitanti [2], sia per densità di popolazione [3].

Allargando il campo d'analisi ad un'ottica sovranazionale, si nota che la Lombardia è demograficamente superiore a ben sedici Paesi dell'Unione Europea. Dal punto di vista economico, la Lombardia si posizionerebbe al sesto posto tra i ventotto Paesi aderenti alla UE per quanto riguarda il PIL procapite e al decimo posto se considerassimo il PIL complessivo, registrando

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

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

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

circa il doppio del PIL di Paesi come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda [4].

Attualmente, la suddivisione amministrativa regionale prevede, a livello intermedio, undici Province e la Città metropolitana di Milano. I territori di questi Enti ricalcano la delimitazione delle Province antecedenti alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. "Legge Delrio"). La dimensione di tali aree, nonché la popolazione ivi residente, è cospicua e in molti casi superiore ai valori registrati in alcune Regioni del nostro Paese. Ad esempio, la Città metropolitana di Milano – in termini di popolazione residente – supera Regioni quali la Calabria, la Sardegna, la Liguria, le Marche, l'Abruzzo, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige, l'Umbria, la Basilicata, il Molise e la Valle d'Aosta.

Tabella 1. – *Dati demografici attuali Enti intermedi*

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

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2016.

Per ciò che concerne il primo livello amministrativo previsto dall'ordinamento, notiamo che la Lombardia detiene il primato del numero di Comuni nel nostro Paese: al primo gennaio 2016, si registrano 1.527 Municipalità [5], pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani. Il centro più popoloso è Milano, con 1.345.851 abitanti [6], a seguire troviamo quindici Comuni con oltre

[4] Cfr. su questo specifico punto REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano, marzo 2016, p. 5.

[5] *Fonte*: dati ISTAT.

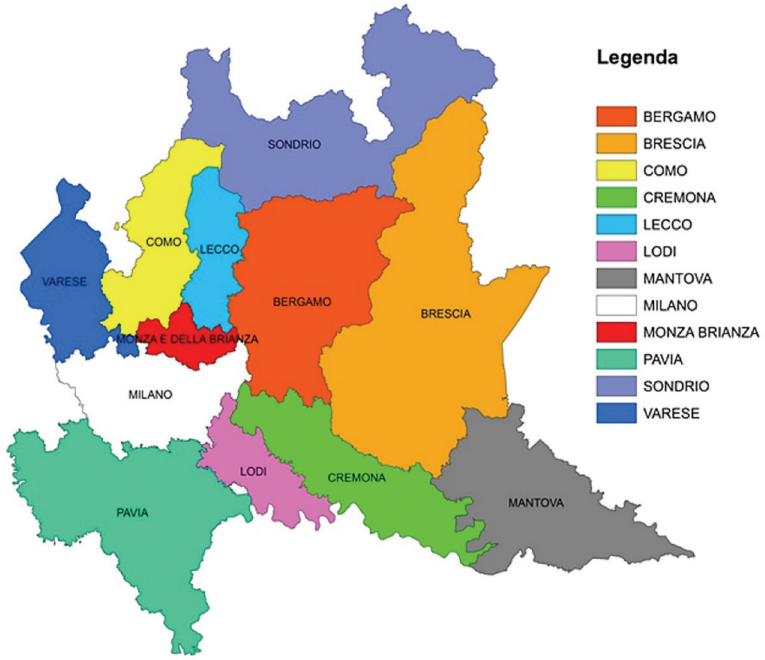
[6] Per una comparazione di dati e grafici demografici suddivisi per città, si veda *www.tuttitalia.it*.

50.000 abitanti, quarantanove Comuni superiori ai 25.000 abitanti, centonovantadue Comuni superiori ai 10.000 abitanti, duecentosettantasette Comuni che si attestano tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e più di mille Comuni inferiori ai 5.000 abitanti [7], che completano la trama insediativa lombarda, assicurando il governo e la rappresentanza più diretta dei territori.

2. *L'attuale assetto degli Enti intermedi*

Attualmente, in Lombardia, esistono undici Province di seconda generazione [8] (Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio, Varese) e la Città metropolitana di Milano.

Figura 1. – *Attuale assetto degli Enti intermedi lombardi*



Fonte: *https://it.wikipedia.org*.

[7] Per un approfondimento sulle origini storiche e sul ruolo ricoperto dai Comuni in Italia, anche in relazione all'associazionismo comunale, v. F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in D. FORMICONI (a cura di) *Comuni, insieme, più forti!*, EDK Editore, Poggio Torriana 2008, pp. 37 ss.

[8] Per Province "di seconda generazione" si intendono le Province così come disciplinate a seguito della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

È qui necessario rammentare che, qualora la riforma costituzionale trovasse esito positivo nella consultazione popolare prevista per il 4 dicembre 2016, i Comuni e le Città metropolitane rimarrebbero i soli Enti a conservare copertura costituzionale, mentre le Province scomparirebbero definitivamente dalla Carta fondamentale [9]. La Legge 7 aprile 2014, n. 56, all'art. 1, commi 2 e 3, definisce le Città metropolitane e le Province di seconda generazione come Enti territoriali «*di area vasta*». Il comma 50 di tale testo di legge sancisce che alle Città metropolitane si possono applicare le norme del Testo Unico degli Enti Locali, nonché le norme di cui all'art. 4 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, non incompatibili con la legge stessa. Per quanto concerne le Province di seconda generazione, invece, il comma 51 della c.d. "Legge Delrio" specifica che, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, tali Enti sono disciplinati dalla stessa legge. Tuttavia, anche alle Province, in quanto Enti di area vasta, si potranno applicare le disposizioni del Testo Unico non incompatibili con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, per quanto non disciplinato dalla stessa e dallo statuto, «*al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'ente*» [10].

In tema di autonomia degli Enti locali, assume rilievo l'art. 6 del TUEL, il quale – ponendosi in continuità con quanto previsto dalla Costituzione [11] – attribuisce a Province e Comuni la competenza ad adottare un proprio statuto. A tale documento è conferito il compito di disciplinare l'organizzazione generale dell'Ente; in particolare, il secondo comma dell'art. 6 esplicita il contenuto obbligatorio che lo statuto deve determinare: attribuzioni degli organi; forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze; modi di esercizio della rappresentanza legale dell'Ente, anche in giudizio; criteri generali in materia di organizzazione dell'Ente; forme di collaborazione fra Comuni e Province; forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi; stemma e gonfalone. Anche le Città metropolitane, dal canto loro, devono dotarsi di uno statuto che, secondo l'art. 1, comma 10, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi, nonché l'articolazione delle loro competenze.

La Città metropolitana di Milano ha approvato il proprio statuto, composto da 70 articoli, il 22 dicembre 2014 [12]. Per quanto concerne il territorio della Cit-

---

[9] Per un approfondimento in merito al processo di riforma delle Province in Italia cfr. F. FANIZZA, *L'abolizione delle province in Italia: Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Laterza, Roma-Bari 2014.

[10] Cfr. MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, Nota n. 1/2014, 23 ottobre 2014.

[11] Cfr. l'art. 114, comma 2, Cost., il quale prevede che «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione*».

[12] Cfr. E. BALBONI, *L'approvazione dello Statuto della Città Metropolitana di Milano*, in *Federa-*

tà metropolitana e dei nuovi Enti di area vasta, la Legge n. 56/2014, prevede che la delimitazione territoriale coincida con quella delle omonime precedenti Province, salvo una eventuale modifica delle circoscrizioni territoriali [13] ai sensi dell'art. 133 Cost. A tal riguardo, occorre notare che una mera riproposizione dei confini esistenti è considerata da alcuni osservatori come una soluzione non ottimamente rispondente alle esigenze di governo del territorio. Ad esempio, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Associazione delle Province Italiane (UPI), sono portate ad intendere le Aree vaste quali territori presidiati da Enti che dovranno ridursi nel numero e, contemporaneamente, estendersi dimensionalmente rispetto ai confini attuali [14]. Tuttavia, molte sono anche le evidenze a favore di una conferma dell'attuale dimensionamento degli Enti intermedi lombardi. Queste due differenti tesi e i dati a suffragio dell'una o dell'altra verranno meglio delineate all'interno del prossimo paragrafo.

3. *Differenti ipotesi di assetto territoriale degli Enti intermedi*

Nella transizione che conduce dalle Province di seconda generazione alle Aree vaste, molteplici ipotesi di ridefinizione dei confini di tali Enti sono immaginabili, così come è ben possibile una conferma dell'attuale assetto degli Enti intermedi. In ogni caso, qualsivoglia progetto di riordino dell'assetto degli Enti locali in Lombardia non può prescindere dal tenere in massima considerazione le specificità di contesto brevemente delineate nel primo paragrafo di questo lavoro. Pare allora necessario intraprendere un ampio percorso di riflessione che coinvolga tutti i soggetti interessati tale da consentire di prefigurare scenari di riforma dell'Ente territoriale intermedio realmente adeguati alla realtà lombarda.

Gli Enti di Area vasta saranno titolari di una serie di funzioni fondamentali attribuite dalla legislazione nazionale, ma un significativo ruolo è rivestito dalle funzioni che ogni Regione può decidere di delegare a questi Enti; l'orientamento delle singole Regioni sarà, quindi, dirimente al fine della reale incisività amministrativa degli Enti di Area vasta, nonché dei nuovi assetti del governo del territorio.

Relativamente all'ipotesi di una conferma dell'attuale assetto in undici Province di seconda generazione più la Città metropolitana di Milano, molte evidenze – recentemente formulate e condivise in una serie di tavoli regionali di

---

lismi.it – Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2015; ID., *Lo statuto della Città metropolitana di Milano*, in A. LUCARELLI-F. FABRIZZI-D. MONE (a cura di), *Gli statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015, pp. 105 ss.

[13] Cfr. D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto – Legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014,* in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane,* n. 1/2015.

[14] ANCI-UPI, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano, 26 aprile 2016, p. 8.

confronto [15] a cui hanno preso parte le varie rappresentanze degli Enti locali di ogni territorio – portano a ritenere questa articolazione territoriale come una soluzione consolidatasi nel tempo, ben interiorizzata dalle popolazioni residenti e corrispondente ad ambiti contraddistinti da ottimalità dimensionale [16]. All'interno di ogni confine si rinvengono caratteristiche di omogeneità per quanto riguarda, ad esempio, la *leadership* politica, la densità abitativa e la forza economica; inoltre, si registra un'unitarietà di ambito e complessiva in grado di favorire l'efficiente erogazione di servizi pubblici e privati ai cittadini. Qualsiasi opera di ridefinizione di questi confini andrebbe soppesata con estrema cautela in quanto comporterebbe il forte rischio di far perdere al sistema l'unitarietà che attualmente lo contraddistingue. In particolare, occorre valutare il cosiddetto "effetto diluizione", che si ingenererebbe qualora le Aree vaste acquisissero dimensioni oltremodo ampie; un'eccessiva aggregazione territoriale potrebbe, infatti, comportare una marginalizzazione dei territori periferici con una relativa perdita di forza istituzionale.

Passando invece ad analizzare le possibili configurazioni innovative che potrebbero assumere gli Enti intermedi, si è accreditata l'idea di assumere gli ambiti territoriali ottimali previsti nei vari settori dalle normative regionali quali basi dei possibili processi di riordino. A tal riguardo, occorre notare che queste riflessioni sono enucleate alla luce del fatto che la competenza in tema di definizione dei confini dei futuri Enti di Area vasta si ritiene allocata – per il caso in cui il disegno di Legge costituzionale dovesse diventare vigente nell'ordinamento – in capo alla Regione, essendo, invece, riservata alla legge statale soltanto la modifica delle circoscrizioni delle Città metropolitane [17]. Tra le varie ipotesi di riordino ha riscosso particolare favore l'idea di accorpare le vecchie Province e, conseguentemente, articolare le nuove Aree vaste, mutuando l'attuale ripartizione delle ATS (Agenzie di Tutela della Salute) al fine di addivenire alla realizzazione di nuovi Enti intermedi denominabili "Cantoni" [18].

Una prima semplice riflessione che, tuttavia, non si può sottacere, attiene al fatto che un ridimensionamento del numero degli Enti intermedi consentirebbe di ottenere la riduzione dei costi correlati alla macchina amministrativa dell'Ente soppresso. Inoltre, viene in luce una considerazione ancor più rilevante che si ricollega ad un'ipotesi di ridefinizione dei confini territoriali dell'Ente intermedio: si porrebbe al centro del progetto di riordino la riflessione circa

---

[15] Così come previsti anche dall'art. 7 della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi si rimanda, invece, alla D.G.R. 7 marzo 2016, n. 4879. Per un approfondimento del quadro normativo, regolamentare e provvedimentale, cfr. sul punto quanto esposto *supra*, cap. 4.

[16] V. *infra*, capp. 14 e 15.

[17] Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, cit., *passim*.

[18] Tale posizione è stata sostenuta anche dal Presidente della Regione Lombardia. Cfr., ad es., *http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&cid=1213777810330&childpagename=Regione%2FDetail&pagename=RGNWrapper*.

«l'adeguatezza della dimensione territoriale alla quale esercitare le funzioni di area vasta» [19]. Qualsivoglia proposta di ridefinizione territoriale dovrebbe, infatti, prendere le mosse dalla considerazione che esistono funzioni e servizi che non possono essere adeguatamente svolti né a livello regionale né a livello comunale [20]. L'Ente d'Area vasta potrebbe, dunque, configurarsi quale ambito territoriale intermedio ai fini della gestione ottimale di determinate funzioni e servizi. A tal riguardo, è opportuno richiamare l'art. 1, comma 89, della Legge n. 56/2014, il quale attribuisce a Stato e Regioni – secondo le rispettive competenze – il compito di assegnare le funzioni non fondamentali [21] degli Enti di Area vasta al livello territoriale più adeguato. Nel compiere tale operazione, il comma citato elenca espressamente una serie di finalità da perseguire, prima fra tutte l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione.

Soffermandosi sulla proposta che intende addivenire all'istituzione dei "c.d. otto Cantoni" [22], occorre ribadire che essa trae origine dalla suddivisione territoriale in otto Agenzie di Tutela della Salute attualmente in vigore in Lombardia; nello specifico, tali Agenzie sono previste dalla Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23, avente ad oggetto l'«*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)*».

Tale legge contempla le seguenti ATS: Città metropolitana di Milano; dell'Insubria; della Brianza; di Bergamo; di Brescia; di Pavia; della Val Padana; della Montagna.

La ripartizione in otto Aree vaste corrispondenti al territorio di competenza delle Agenzie previste dalla Legge reg. n. 23/2015, con gli opportuni aggiustamenti, potrebbe rappresentare una valida soluzione di ridefinizione delle circoscrizioni amministrative intermedie in Lombardia. In ogni caso, riflettendo su queste tematiche, occorre sempre tenere presente che, qualora il disegno di riforma costituzionale si realizzasse, il Comune e la Regione rimarrebbero i soli due Enti, accanto alla Città Metropolitana, ad autonomia costituzionalmente garantita; tuttavia, qualsiasi scelta di ridefinizione territoriale degli Enti intermedi non farebbe cessare la necessità di forme di coordinamento più semplici, quali le Zone omogenee piuttosto che forme più strutturate, aventi natura di veri e propri Enti, come le Aree vaste.

Secondo questa prospettiva, l'ipotesi "otto Cantoni", nata sulla base delle ot-

---

[19] F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, p. 226.

[20] Cfr. L. HOOGHE-G. MARKS, *Does efficiency shape the territorial structure of government?*, in *Annual Review of Political Science*, n. 12/2009, pp. 225 ss.

[21] Si ritengono funzioni non fondamentali quelle non ricomprese all'interno dell'art. 1, comma 85, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[22] Su cui *infra*, capp. 8 e 12.

to ATS, trae forza anche dalla buona prova di sé che questa ripartizione fornisce in un settore – quello sanitario – che rappresenta una delle funzioni principali di competenza regionale [23]. La sanità è la più rilevante voce di spesa regionale sia per la natura delle prestazioni fornite ai cittadini, sia per l'ammontare delle risorse erogate al fine della salvaguardia della salute della popolazione [24]; quanto sopra è rilevante, in particolare, se si considera che in Regione Lombardia le voci relative al settore socio-sanitario ammontano a circa il 75% del bilancio complessivo dell'Ente [25].

Figura 2. – *Possibile suddivisione del territorio lombardo: 8 Aree vaste corrispondenti ad attuali ATS*

Fonte: REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, cit., p. 21.

[23] Sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sanità si veda: CAMERA DEI DEPUTATI, *Sanità: quadro costituzionale*, in *www.camera.it*; P. CHIRULLI-P.I. D'ANDREA, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni,* in *Federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario* n. 0/2014; R. FERRARA, *Rapporti Stato-Regioni in materia di sanità,* in *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2012.

[24] Cfr. CORTE DEI CONTI, *Parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia*, 29 giugno 2015.

[25] Cfr. Sez. Bilanci, in *www.consiglio.regione.lombardia.it*.

Tabella 2. – *Corrispondenze fra ATS, Province e ASL*

ATS	PROV.	ASL
Bergamo	BG	Bergamo
Brescia	BS (parziale)	Brescia
Brianza	LC MB	Lecco Monza e Brianza
C.M. di Milano	LO MI	Lodi Milano città Milano 1 Milano 2
Insubria	CO (parziale) VA	Como (escluso Distretto Medio e Alto Lario) Varese
Montagna	SO CO (parziale) BS (parziale)	Sondrio Distretto Medio e Alto Lario (ASL di Como) Vallecamonica – Sebino (BS)
Pavia	PV	Pavia
Val Padana	CR MN	Cremona Mantova

Fonte: dati ISTAT o elaborazioni Éupolis Lombardia su dati ISTAT.

4. *Le Zone omogenee*

L'idea di ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di determinate funzioni si rinviene oltre trenta anni or sono, all'interno della Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 e successivamente ratificata dal nostro ordinamento mediante la Legge 30 dicembre 1989, n. 439[26]. L'art. 4, comma 3, della Carta precorreva i tempi con lungimiranza, disponendo che «*L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia*». Tuttavia, nel corso degli anni, nell'ordinamento italiano, non si è riusciti a dar vita ad organismi di natura sovracomunale realmente in grado di gestire determinate funzioni

[26] Per un approfondimento sull'applicazione in Italia della Carta Europea delle Autonomie Locali e su alcune questioni di ordine costituzionale, cfr. M. BELLOCCI-R. NEVOLA (a cura di), *L'applicazione in Italia della Carta europea dell'autonomia locale*, in *www.cortecostituzionale.it*, ottobre 2011.

in modo efficiente e capaci di attagliarsi alle differenti esigenze dei territori della nostra penisola.

Le nozioni di Zona omogenea e di ambito territoriale adeguato per l'esercizio delle funzioni compaiono a partire dal Testo Unico degli Enti Locali. L'art. 13, comma 2, del TUEL afferma che i Comuni, per l'esercizio di funzioni in ambiti territoriali adeguati, possono attuare forme di decentramento e cooperazione con gli altri Comuni e con la Provincia. L'art. 24, comma 1, TUEL stabilisce che la Regione, previa intesa con gli Enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli Enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, in una serie di materie, tra le quali la pianificazione territoriale, le reti infrastrutturali ed i servizi a rete, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e lo smaltimento rifiuti. Per quanto concerne poi le Comunità montane, l'art. 27, comma 3, prevede che la Regione individui gli ambiti o le Zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane, in modo da consentire gli interventi tesi alla valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. Secondo l'opinione di alcuni Autori[27], peraltro, le Comunità montane, nella prospettiva della riforma costituzionale, dovrebbero essere abolite e ricomprese nel contesto degli Enti di Area vasta come Zone dotate di peculiarità amministrative.

Il concetto di Zone omogenee, in riferimento alla Comunità montane, viene successivamente ripreso dalla Legge reg. 27 giugno 2008, n. 19, concernente il «*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*». In particolare, l'art 2, comma 1, stabilisce che: «*Ai fini del riordino territoriale delle comunità montane, previsto dalla Legge 244/2007, sono individuate le zone omogenee risultanti dall'allegato A alla presente legge, comprendenti i comuni montani e parzialmente montani della Lombardia, secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi*». L'allegato A della stessa legge individua poi ventitré Zone omogenee e i relativi Comuni che in esse sono compresi.

La nozione di Zona omogenea[28] si rinviene, altresì, all'interno della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19[29], recante la «*Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città*

[27] Questa è, ad es., l'opinione espressa da F.C. Rampulla *supra*, cap. 3 e tradotta dall'Autore nello *Schema normativo* rinvenibile *infra*, cap. 16.

[28] Cfr. *infra*, capp. 7 e 13.

[29] Per una più approfondita analisi della normativa regionale, v. *supra*, cap. 4.

metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)». Tale testo, al primo comma dell'art. 7, sancisce che: «[…] *è istituito, per ogni Provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane. Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica*».

Recentemente, la già citata Legge n. 56/2014, ha previsto, rispettivamente, all'art. 1, comma 11, lett. c) e all'art. 1, comma 57, che le Città metropolitane e le Province di seconda generazione con territorio interamente montano possano costituire delle Zone omogenee [30].

Per quanto concerne le Città metropolitane [31], la possibilità di istituire le Zone omogenee è rimandata allo statuto su proposta, o comunque d'intesa, con la Regione. Come noto, in Lombardia, la Città metropolitana di Milano, nel proprio statuto, ha espressamente previsto all'art. 29 l'ipotesi di costituzione delle Zone omogenee, da istituirsi mediante successiva delibera del Consiglio metropolitano [32]. Attualmente, l'area metropolitana milanese è ripartita in sette Zone omogenee, contraddistinte da peculiarità territoriali, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali; ogni Zona è concepita in modo da organizzare al meglio le attività sul territorio, al fine di addivenire anche ad una stretta integrazione tra i servizi erogati dalla Città metropolitana e quelli forniti dai Comuni [33]. La lett. c) del comma 11 della c.d. "Legge Delrio" prevede, infatti, che il territorio delle Città metropolitane venga ripartito in Zone sulla base di specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali. Tale previsione non si configura come una semplice forma di decentramento all'interno della Città metropolitana, bensì consente a quest'ultima «di esercitare le sue funzioni attraverso forme organizzative ad ambito territoriale limitato, definendo anche i rapporti tra questi organismi decentrati e gli organi della Città metropolitana» [34].

---

[30] V., ancora, *supra*, cap. 4.

[31] Cfr. *infra*, cap. 15.

[32] Cfr. CONSIGLIO METROPOLITANO DI MILANO, Atti n. 163328\2015\1.10\2015\3.

[33] Per approfondire la ripartizione in Zone omogenee in cui è attualmente articolata la Città metropolitana di Milano e i Comuni che fanno parte di ciascuna Zona istituita, v. *http://www.cittametropolitana.mi.it./portale/territorio/zone_omogenee/*.

[34] F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milano 2015, p. 36.

Per quanto riguarda le Province con territorio interamente montano, l'art. 1, comma 57, della Legge n. 56/2014, sancisce che gli statuti possono prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di Zone omogenee per specifiche funzioni, mediante organismi di collegamento con gli organi provinciali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica [35]. Spetterà, dunque, agli statuti definire sia la zonizzazione, sia la composizione di questi organismi, nonché le forme e le modalità di collegamento con gli organi provinciali. Ciascuno statuto è, per quanto riguarda questa possibilità, libero di prevedere forme e modalità diverse, sia per quanto attiene alla composizione di questi organismi, sia per ciò che concerne il loro funzionamento. In sostanza, il rapporto tra Zone e Province potrà configurarsi secondo le forme che meglio si attagliano alle caratteristiche demografiche, morfologiche, geografiche, nonché alle identità storico culturali appartenenti a ciascuna Provincia.

In tale contesto, le Zone omogenee non rappresentano dei veri e propri Enti, tantomeno dei livelli amministrativi, bensì si configurano come una circoscrizione di riferimento per le forme associative finalizzata all'esercizio associato di funzioni e all'erogazione dei servizi da parte dei Comuni. Tale esigenza di nuove forme di collaborazione intercomunale è particolarmente avvertita dai Comuni piccoli e piccolissimi, i quali si trovano a dover fronteggiare una cronica carenza di risorse economiche e di personale e sono alla ricerca di nuovi strumenti amministrativi atti a garantire servizi adeguati ai propri cittadini. La parola chiave di questo modo d'intendere l'erogazione dei servizi è "flessibilità"; in particolare, i Comuni governano direttamente le strutture di erogazione dei servizi, informando concretamente la loro azione ai principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità. Alle Zone omogenee che si costituiranno potrà essere conferito il compito di provvedere all'esercizio – in luogo dei Comuni di appartenenza – di funzioni di competenza regionale o d'area vasta, avendo tuttavia cura di assegnarvi anche l'adeguata copertura finanziaria, di mezzi e di personale al fine di far sì che tali Zone si configurino come «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» [36]. Tutti gli organismi previsti dal TUEL, come le Unioni di Comuni, gli ambiti e le Zone, dunque, potranno legittimamente esercitare in maniera coordinata le funzioni di cui sono titolari i Comuni, «alla condizione, però, che tali organismi, e la loro azione amministrativa, siano e restino una proiezione degli indirizzi politici dei Comuni associati» [37].

---

[35] Cfr. F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale,* in *Forum quad. cost.*, 8 febbraio 2016.

[36] ANCI-UPI, *op. cit.*, p. 9.

[37] Cfr. M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014, p. 110.

I confini territoriali delle Zone omogenee dovranno essere tracciati tenendo in considerazione l'uniformità presentata da una serie di indicatori morfologici, orografici, demografici, economici sociali e culturali. La dimensione delle Zone omogenee potrà variare a seconda delle caratteristiche specifiche di ciascun territorio; ogni Comune lombardo dovrà, comunque, essere ricompreso all'interno di una Zona. Inoltre, è opportuno che il processo di costituzione di tali Zone abbia un carattere partecipato «dal basso» [38], coinvolgendo tutti gli Enti che governano a vario titolo il territorio di riferimento, dai singoli Comuni sino alla Regione.

Infine, è opportuno rammentare ancora una volta che – qualora il disegno di riforma costituzionale andasse a buon fine [39] – le Province verrebbero abolite dalla Costituzione ed i Comuni permarrebbero quali Enti locali di prima istanza, espressione della comunità locale di riferimento, conservando, altresì, la titolarità delle loro funzioni amministrative. Le Aree vaste non ricomprese in Città metropolitane saranno intese quali Enti di secondo livello, così come già previsto dalla Legge n. 56/2014, che si può considerare come una legge anticipatoria della riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" [40]. Nello specifico, l'art. 40 del disegno di legge costituzionale, al quarto comma, dispone che: «[…] *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*».

Alla Legge n. 56/2014, o a successivi interventi ordinari, spetta, quindi, la definizione dei tratti fondanti dell'Ente intermedio, a partire dalla definizione degli organi di cui si compone e delle funzioni fondamentali di sua competenza [41]; tuttavia, accanto alla competenza legislativa statale emerge anche uno spazio riservato all'intervento legislativo regionale, ad esempio, per ciò che attiene alle funzioni delegate o al mutamento dei confini territoriali. Qualora la riforma si concretizzasse, una grande responsabilità e notevoli spazi di manovra circa i nuovi assetti del governo del territorio e la gestione delle varie funzioni sarebbero, dunque, posti nelle mani del legislatore regionale.

---

[38] REGIONE LOMBARDIA, *La proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della Lombardia*, Milano, 13 luglio 2016, p. 7.

[39] Cfr. A. LUCARELLI, *Le autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it – Focus riforma costituzionale*, n. 1/2016.

[40] Cfr. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

[41] Su cui v. l'ipotesi formulata *supra*, cap. 3.

5. *Soluzioni di ridisegno territoriale in chiave comparata regionale*

A seguito dell'introduzione nell'ordinamento italiano della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*», la maggior parte delle Regioni a statuto ordinario sono intervenute emanando una serie di leggi attuative del processo di riordino degli Enti locali postulato dalla normativa nazionale. La cosiddetta "Legge Delrio" ha dato avvio ad un processo di revisione dell'assetto degli Enti locali «[…] in cui, le dimensioni organizzative e il ruolo dei vari enti non sono stabiliti a priori secondo una dimensione organizzativa orizzontale e chiusa» [42]; anzi, il disposto della legge prevede la possibilità di definire gli ambiti territoriali ottimali a cui allocare le funzioni, valorizzando ipotesi associazionistiche tra Comuni e fornendo nuovi ruoli alle Aree vaste e alle Città metropolitane. Dunque, pare qui utile richiamare – seppur in modo succinto – le normative introdotte in tre Regioni contermini alla Lombardia, vale a dire il Piemonte, l'Emilia Romagna e il Veneto, anche al fine di comprendere come queste realtà regionali abbiano scelto di affrontare la complessa questione del riordino degli Enti locali. In particolar modo, si vedranno le principali soluzioni di ridefinizione degli Enti di Area vasta postulate all'interno delle rispettive leggi regionali e come questi Enti si rapportano alle tematiche legate all'associazionismo intercomunale, nonché all'ottimale erogazione dei servizi ai cittadini.

5.1. *Il Piemonte*

Regione Piemonte ha emanato la Legge reg. 29 ottobre 2015, n. 23, avente ad oggetto il «*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*».

Tale normativa introduce nell'ordinamento regionale piemontese modelli organizzativi dal carattere innovativo, finalizzati alla gestione delle funzioni in precedenza attribuite alle Province [43]. A tal riguardo, l'art. 3 della Legge reg. n. 23/2015 prevede la costituzione di ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni confermate, attribuite e delegate alle Province. Emerge così un nuo-

---

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

[43] E. FALCITELLI, *Le principali novità contenute nella legge di riordino piemontese delle funzioni amministrative provinciali (l. r. 23/2015)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2015, pp. 53 ss. Per una panoramica circa l'articolazione degli Enti intermedi regionali e i principali dati sulla distribuzione della popolazione residente con l'indicazione dell'estensione territoriale e del numero dei Comuni, si veda *http://www.tuttitalia.it/Piemonte*.

vo assetto territoriale, che si articola in quattro Aree vaste: la prima comprendente il Novarese, il Vercellese, il Biellese e il Verbano-Cusio-Ossola; la seconda che si snoda nell'Astigiano e nell'Alessandrino; la terza afferente all'area del Cuneese; infine, viene prevista una quarta Area vasta che si coagula attorno alla Città metropolitana di Torino [44]. Tali zone, definite anche «*quadranti*», originano da una serie di studi, effettuati in particolar modo dall'IRES [45], che hanno posto in risalto numerose evidenze di omogeneità territoriale. Innanzitutto, le quattro aree sono sovrapponibili ai quattro macroambienti geografici piemontesi; secondariamente, la quadruplice articolazione trova corrispondenza nei principali assi di comunicazione regionali; in terzo luogo, i quadranti sono legati allo sviluppo di alcune funzioni, quali la sanità e il sistema d'istruzione universitario; infine, talune corrispondenze si rinvengono in relazione a contesti extraregionali: ad esempio, il quadrante orientale intrattiene numerosi rapporti con il contesto economico lavorativo e dei servizi milanese, mentre le aree meridionali possono agevolmente raggiungere i porti liguri e, quindi, avere accesso ai mercati internazionali [46].

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

Si può, quindi, affermare che l'impianto che emerge dalle disposizioni regionali sprona i vari Enti di governo del territorio a farsi soggetti attivi nel processo di ridefinizione degli Enti intermedi. Tale approccio partecipato si pone, dunque, come una soluzione innovativa di ridisegno del territorio e delle funzioni esercitate dai vari livelli di governo, ponendosi altresì l'ambiziosa finalità di condurre ad unità la frammentata realtà degli Enti comunali piemontesi. A tal

---

[44] Cfr. C.A. BARBIERI, *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2015, pp. 8 ss.

[45] IRES, *Politiche Piemonte*, *Speciale Province*, all'interno del convegno «*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*», svoltosi nell'ambito della *Settimana della Ricerca per la Relazione Socioeconomica e Territoriale del Piemonte, il 15 giugno 2016, adesso consultabile anche in http://www.ires.piemonte.it/poli-di-ricerca/69-comunita-e-spazi-locali/342-dentro-il-piemonte-verso-una-nuova-geografia-amministrativa*. Cfr., altresì, D. BARELLA, *I Quadranti del territorio regionale*, in *http://www.politichepiemonte.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=216:i-quadranti-del-territorio-regionale&catid=54:speciale-province&Itemid=76*.

[46] IRES, *op. cit.*

riguardo si osserva il riconoscimento, da parte di Regione Piemonte, del valore strategico dell'associazionismo intercomunale, che viene inteso anche come opportunità «di sviluppo socio-economico e strumento per garantire una più ampia esigibilità dei diritti connessi ai servizi pubblici locali»[47]. In definitiva – e in prospettiva – una siffatta forma di cooperazione intercomunale su base volontaria e non imposta da parametri o soglie demografiche minime da rispettare pare rappresentare la migliore soluzione al fine di «affermare un modello di "governo territoriale integrato", che sia realmente capace di superare la logica, appartenente a un'epoca dell'esperienza amministrativa italiana che può dirsi passata, di governo per livelli separati»[48].

5.2. *L'Emilia Romagna*

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

L'idea di fondo, che emerge in modo marcato rispetto ad altre Regioni, è quella di identificare dei livelli ottimali mediante i quali esercitare le varie funzioni amministrative; in particolare, la finalità è quella di stimolare l'associazionismo comunale che, peraltro, in Emilia Romagna costituisce una politica perseguita ormai da tempo e con risultati soddisfacenti. A tal riguardo, basti rammentare che nella Regione esistono 44 Unioni di Comuni e che dei 334 Comuni emiliani ben 289 aderiscono ad un'Unione; l'89% del totale dei Comuni è, quindi, ricompreso all'interno di un'Unione, mentre tra i 45 Comuni non aderenti, che rappresentano il rimanente 13% del totale, troviamo anche la Città metropolitana di Bologna e i capoluoghi di Provincia (eccetto il Comune di Forlì)[49].

È qui necessario dare conto della Legge reg. 21 dicembre 2012, n. 21, recante «*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*», che si po-

---

[47] Così G. PALUDI, *I quadranti del Piemonte*, Intervento al convegno IRES «*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*», cit., slide n. 16.

[48] ANCI PIEMONTE, *Per un manifesto delle autonomie locali in Piemonte*, Cuneo, 18 marzo 2016, p. 2.

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

ne in attuazione della normativa statale [50], stabilendo i criteri atti a definire la dimensione territoriale ottimale per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali comunali. Gli ambiti previsti da tale legge vanno intesi come dimensionamenti territoriali speciali che si attagliano alle singole realtà e alle loro caratteristiche socio-economiche, coerentemente con la ripartizione territoriale dei Distretti sanitari regionali [51]. Attualmente, il territorio dell'Emilia Romagna, oltre alle 8 Aree vaste e alla Città metropolitana di Bologna [52], è articolato in 38 Distretti sanitari [53] e in 46 Ambiti Territoriali Ottimali [54]. Ai fini della nostra analisi, occorre evidenziare il comma terzo dell'art. 7 della Legge reg. n. 21/2012, che prevede l'obbligo per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane) di esercitare tra loro in forma associata tutte le funzioni fondamentali. Inoltre, tutti i Comuni (indipendentemente dall'ampiezza demografica) appartenenti all'ambito, devono esercitare in forma associata tra loro i servizi informatici e almeno tre delle seguenti sette funzioni: *a*) Polizia municipale, *b*) Protezione civile, *c*) SUAP, *d*) servizi sociali, *e*) pianificazione territoriale, *f*) gestione del personale, *g*) gestione dei tributi. Il comma 5 dell'art. 7 prevede poi che all'interno di ciascun ambito possa esistere una sola Unione di Comuni di dimensioni demografiche pari ad almeno 10.000 abitanti (8.000 se composta prevalentemente da Comuni montani). Tuttavia, i commi 7 e 8 dell'art. 7, prevedono anche la possibilità per i Comuni sia appartenenti all'Unione, sia non appartenenti all'Unione, di stipulare convenzioni con altri Comuni o con l'Unione medesima.

In conclusione, si può affermare che l'Emilia Romagna mira ad assegnare un ruolo attivo alle autonomie locali nell'opera di ridefinizione dell'assetto degli Enti locali; in particolare, vengono valorizzate le forme associative comunali, che si rivelano lo strumento maggiormente adeguato al fine di gestire in maniera efficiente le funzioni di prossimità. A tal riguardo, occorre notare come le politiche proposte dalla Regione Emilia Romagna abbiano costituito un riferimento a cui guardare anche per la legislazione di livello statale; l'implementazione di progetti associativi comunali, la definizione di ambiti territoriali ot-

---

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

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

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

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

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

timali per lo svolgimento di determinate funzioni e l'incentivo di forme associazionistiche strutturate come le fusioni di Comuni hanno infatti «trovato eco in molte delle soluzioni accolte dal legislatore nazionale» [55].

5.3. *Il Veneto*

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

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

Per quanto riguarda poi il capitolo delle gestioni associate e delle fusioni comunali, il riferimento è rappresentato dalla Legge reg. 27 aprile 2012, n. 18, recante la «*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*». La finalità di questa legge [57] è quella di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza comunale [58], individuando anche le dimensioni territoriali ottimali alle quali esercitare queste funzioni. Su quest'ultimo punto, in particolare, vengono individuate quattro aree geografiche omogenee [59]: *a*) area montana e parzialmente montana; *b*) area ad elevata urba-

---

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

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

[57] Cfr. art. 1, Legge reg. n. 18/2012.

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

[59] Cfr. art. 7, Legge reg. n. 18/2012 e il relativo allegato A.

nizzazione; *c*) area del basso Veneto; *d*) area del Veneto centrale. Si può, dunque, evincere l'intento del legislatore regionale di promuovere i vari processi aggregativi degli Enti locali al fine di addivenire ad una gestione maggiormente efficiente dei servizi di prossimità e ad un razionale ridisegno degli ambiti territoriali al quale esercitare queste funzioni. A tal riguardo è opportuno evidenziare l'esplicita previsione di incentivi alle gestioni associate sia di natura finanziaria [60], sia sotto forma di supporto formativo e tecnico-organizzativo ai Comuni interessati [61].

Infine, si osservano anche soluzioni originali per la gestione di taluni servizi: per quanto concerne, a titolo esemplificativo, l'esercizio del servizio di gestione dei rifiuti [62] il legislatore regionale ha introdotto la Legge reg. 31 dicembre 2012, n. 52, recante «*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186-bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*». Tale normativa ha previsto l'istituzione di un macro-ambito territoriale ottimale, coincidente nel livello regionale [63], e di una serie di sottostanti Bacini territoriali che, in linea generale, corrispondono ai territori provinciali [64]. L'Ambito territoriale ottimale si struttura nel Comitato di bacino regionale, che svolge funzioni generali di indirizzo e controllo sulla gestione e sulla qualità del servizio, sul rispetto della normativa e sui livelli tariffari [65]. Ai Bacini territoriali sono, invece, affidate le sostanziali funzioni di organizzazione e controllo del servizio [66]. I Comuni ricompresi in ciascun Bacino territoriale sono poi chiamati ad approvare una convenzione al fine di istituire i vari Consigli di bacino [67] che, dotati di personalità giuridica, opereranno in nome e per conto dei Comuni associati.

---

[60] Cfr. artt. 9 e 10, Legge reg. n. 18/2012.

[61] Cfr. art. 11, Legge reg. n. 18/2012.

[62] Cfr. J. BERCELLI, *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Il caso del Veneto*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2016, pp. 227 ss.

[63] Cfr. art. 2, comma 1, Legge reg. n. 52/2012, recante «*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge finanziaria 2010)*».

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

[65] Cfr. art. 2, commi 2 e 3, Legge reg. n. 52/2012.

[66] Cfr. art. 3, comma 6, Legge reg. n. 52/2012.

[67] Cfr. art. 4, Legge reg. n. 52/2012.

Si nota, dunque, come il legislatore regionale – pur all'interno di un disegno che, come visto, mantiene immutata la ripartizione territoriale degli Enti intermedi e le funzioni ivi allocate – sostiene e promuove processi aggregativi, concependo anche la possibilità di prevedere ambiti territoriali ottimali per la gestione di determinati servizi, secondo obiettivi di efficienza ed efficacia nell'erogazione degli stessi [68], ai fini di un generale sviluppo del territorio.

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

Capitolo 7

Il ruolo delle Città medie [1]

di *Marco Pompilio*

SOMMARIO: 1. Le decisioni sul governo del territorio dopo la riforma "Delrio". – 2. *Governance* e organizzazione policentrica del territorio. – 3. Città medie e polarità urbane. – 4. Città metropolitana. – 5. Zone omogenee.

1. *Le decisioni sul governo del territorio dopo la riforma "Delrio"*

La nuova configurazione degli organi attuata nelle Province e nelle Città metropolitane introdotta dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, ha determinato un mutamento profondo nel ruolo e nell'organizzazione dell'Ente intermedio. A distanza di quasi tre anni le modifiche non si sono ancora manifestate in tutta la loro evidenza, ma è possibile tratteggiare alcuni spunti ai fini del lavoro di riorganizzazione dell'Area vasta che la Regione Lombardia ha intrapreso in attuazione della Riforma "Delrio".

Il baricentro decisionale sui temi "di area vasta", che con gli organi ad elezione diretta era centrato sulla Provincia, si sposta idealmente verso una posizione intermedia tra il livello provinciale e quello comunale, considerando l'importanza che gli amministratori comunali vengono ad assumere nei nuovi organi della Provincia. La funzione di pianificazione territoriale di area vasta continua ad essere confermata dalla Riforma in capo alla Provincia, mentre il livello comunale, titolare della funzione urbanistica, «*partecipa*», come dice la legge, alle decisioni sui temi di area vasta [2].

Tuttavia, se i Comuni non si organizzano in modo associato, o dentro gli organi della Provincia, per affrontare i temi di area vasta è chiaro che, per sussi-

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

[2] Tra le funzioni fondamentali dei Comuni rientra al punto d) dell'art. 19, comma 1, della Legge n. 135/2012: «[…] *la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*».

diarietà, dovrebbe essere la Regione ad intervenire per dare risposta alle esigenze di coordinamento del territorio. Come in effetti sta avvenendo con la variante del PTR in attuazione della Legge reg. n. 31/2014 sul consumo di suolo, che presenta disposizioni di indirizzo e coordinamento più operative e dettagliate del quadro di obiettivi generali, territoriali e tematici presenti nel PTR vigente approvato nel 2010.

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

Condizioni, l'autonomia e l'autorevolezza, che potevano con maggiore naturalezza trovare fondamento nell'elezione diretta di Presidente e consiglieri, ma che è molto più complesso creare ora che gli Enti intermedi sono direttamente governati da amministratori comunali [3]. In questa situazione oggettivamente difficile le Province, Ente di mezzo tra i livelli regionale e comunale e tra competenze settoriali e territoriali, hanno nei loro piani sviluppato un compito nuovo, forse originariamente neppure previsto dalla legge. Un ruolo per così dire di "mettere in contatto" le diverse componenti e i diversi attori che agiscono sul territorio, alla ricerca di una visione organica, per fare fronte alla crescente frammentazione delle competenze e dei centri decisionali e all'incremento esponenziale delle questioni "di area vasta" in parte dovuto ad una sempre più diffusa urbanizzazione. Con il tempo il lavoro di "mettere in contatto" ha finito per sensibilizzare i sindaci sui temi territoriali di area vasta e fatto loro comprendere che poteva essere utile avere un ambito di confronto su tali temi.

I percorsi di formazione dei PTCP sono diventati primi esperimenti spontanei di tavoli di *governance* territoriale, e i piani stessi hanno cominciato a trasformarsi e assumere una valenza più strategica, popolandosi di disposizioni di indirizzo, obiettivi e progetti discussi ai tavoli. Il risultato è stato tanto più efficace quanto maggiore è stata la presenza della Provincia con il proprio ruolo di coordinamento. Un ruolo che è andato acquisendo nel tempo autorevolezza attraverso la guida dei tavoli di confronto negoziale, promuovendoli, mediando tra le diverse posizioni, sollecitando i Sindaci ad assumere decisioni e, se necessario, proponendo soluzioni, ed infine in ultima istanza, quando non si poteva fare altrimenti, assumendo decisioni nell'interesse del complesso della co-

[3] Sui temi della *governance* delle Aree vaste, v. *infra*, cap. 10.

munità di area vasta, della quale gli organi eletti a suffragio universale erano espressione diretta.

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

La Costituzione e le leggi nazionali hanno sempre assegnato alla pianificazione comunale, per sua natura conformativa degli usi del suolo, una posizione centrale nel governo del territorio. La riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 ha confermato e rafforzato il concetto, e le leggi regionali sul governo del territorio che ne sono seguite si sono preoccupate di proteggere tale centralità rispetto ad ipotetiche invasioni di campo da parte delle Province. Dopo la Riforma "Delrio" questa preoccupazione dovrebbe essere superata: il fatto che gli amministratori comunali siano anche dentro gli organi della Provincia porta, in concreto, ad un controllo del livello comunale sia sulle funzioni di prossimità che di area vasta [4].

Si noti che si parla di un controllo, non di un'attribuzione delle funzioni di area vasta al livello comunale [5]. Si deve sempre avere bene chiaro che i ruoli istituzionali esercitati sono distinti, ed esercitati in diverse sedi (i palazzi del Comune e della Provincia), anche se le persone fisiche coincidono.

Liberati da questa preoccupazione, nonché dal relativo condizionamento, si potrebbe finalmente cercare una soluzione al governo dei temi di area vasta che sia basata sulla reale dimensione dei problemi. Adeguatezza e sussidiarietà, che sono principi sempre presenti nella Costituzione, anche nel nuovo testo attualmente in discussione in Parlamento [6], richiedono che i problemi siano affrontati in scala il più vicino possibile alla dimensione in cui i problemi stessi si presentano. In generale, al grado più vicino al cittadino, quando il problema può essere risolto dal Comune. Ma quando la struttura tecnico-amministrativa è piccola, non adeguata, o comunque il problema coinvolga più Comuni, essendo di fronte ad un tema di area vasta, non può che essere affrontato alla scala e con gli strumenti dell'Area vasta. Se poi gli aspetti territoriali che richiedono un ap-

[4] V., ancora, *infra*, cap. 10.

[5] Quanto all'assetto delle funzioni di area vasta ed alla possibile declinazione di quelle di prossimità, cfr., rispettivamente, *supra*, cap. 3 e *infra*, cap. 11.

[6] Per un'analisi del quadro costituzionale, v. *infra*, cap. 12, spec. § 2.

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

Con la scomparsa degli amministratori eletti a suffragio universale, rappresentativi in modo diretto del complesso della comunità provinciale, la Provincia, o Città metropolitana, diventa, ora ancora più di prima, luogo deputato all'incontro e dialogo tra i Comuni, quasi una sorta di estensione istituzionale del Municipio [7]. Il cittadino quando vota gli amministratori comunali del proprio Comune, esprime con lo stesso voto una delega alla rappresentazione del proprio territorio negli organi dell'Ente intermedio. Sindaci e amministratori comunali che siedono negli organi dell'Ente intermedio rappresentano il proprio territorio comunale, non rappresentano una parte politica.

In questa nuova situazione la contrapposizione politica tra maggioranza e minoranza, che prima determinava i lavori del Consiglio, non ha più senso, appartiene a un'impostazione ormai superata dalla nuova legge. Oggi all'interno degli organi si confrontano i diversi territori dell'Area vasta, anche attraverso alleanze territoriali, che competono ma che devono allo stesso tempo anche contemperarsi alla ricerca di un equilibrio fattivo. Nei nuovi organi dell'Ente intermedio, in assenza di politici eletti a suffragio universale, sono i Comuni più grandi [8], e prima di tutti il Capoluogo, ad avere la responsabilità di prendere l'iniziativa e guidare la tutela e la promozione del territorio. Come vedremo *infra*, al successivo § 3, questo dovrebbe trovare riscontro anche nelle modalità di sviluppo dei piani comunali di questi Comuni.

[7] Su questi profili cfr., *infra*, cap. 10.

[8] Cfr., *infra*, cap. 11.

2. Governance *e organizzazione policentrica del territorio*

Parlando di riforma del livello intermedio, in questi anni si sono sentite diverse ipotesi sui risparmi ottenibili nei costi della pubblica amministrazione. Pochi sono stati, invece, gli accenni nei media ai costi territoriali che possono conseguire ad un insufficiente presidio degli aspetti di area vasta. Forse perché non sono semplici da quantificare e neppure da comunicare. Sono collegati con una minore efficienza del sistema delle infrastrutture, ad una caduta di qualità dell'ambiente, ad una disordinata localizzazione delle funzioni, e in generale comportano una minore attrattività e capacità competitiva dei sistemi locali e più in generale del sistema Paese.

L'organizzazione del territorio è nel nostro Paese, forse più che in altri, policentrica, e per essere efficace richiede che tutte le sue componenti, nessuna esclusa, interagiscano in modo organico. Le Città metropolitane presidiano la scena internazionale e hanno un importante effetto di traino, propulsivo e organizzativo, sul territorio [9]. Per funzionare devono tuttavia potere interagire con un retroterra fatto di Comuni capoluogo e di media grandezza, di piccole realtà locali, di bacino e di vallata, dove hanno sede distretti specializzati in grado di eccellere e concorrere a livello mondiale. In questi ambiti sono presenti patrimoni e risorse talvolta trascurate dalla programmazione nazionale e regionale. Per farle emergere, e per rafforzare l'organizzazione policentrica, serve cooperazione tra le istituzioni, serve soprattutto il mantenimento di condizioni di equilibrio tra i diversi territori, per contemperare gli apporti che possono venire al sistema sia dalle Città medio-grandi che dalle più piccole realtà periferiche, evitando fenomeni di eccessiva congestione nelle aree urbane o di desertificazione e spopolamento nelle aree montane e periferiche.

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

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

Il governo del territorio tradizionalmente inteso si sta in realtà evolvendo verso forme di *governance*, termine diffuso dall'Unione Europea e mutuato dal linguaggio aziendalistico economico, che per quanto riguarda il territorio deno-

[9] V. *supra*, cap. 2.

ta l'insieme di strategie, strutture, principi, regole, per gestire fenomeni complessi nel quale sono coinvolti più Enti e istituzioni, anche ai diversi livelli locale e statale.

Il governo viene riferito alla pianificazione tradizionale, del passato, quando ad ogni territorio amministrativo corrispondeva in modo univoco una strategia e quindi un piano al quale fare riferimento per attuarla.

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

La *governance* è una modalità operativa che ricorre nelle decisioni relative ai fenomeni di area vasta. Sono note la *governance* per progetti e la *governance* per temi. La prima riguarda, per esempio, i tavoli di lavoro tra più istituzioni per la realizzazione di una grande infrastruttura, tipicamente una strada o una ferrovia. La seconda i tavoli di lavoro interistituzionale su specifici aspetti tematici come, per esempio, la gestione del trasporto pubblico o delle acque. Sono tavoli di lavoro che hanno spesso oggetti o obiettivi ben definiti, e sono limitati nel tempo, cessando con la realizzazione dello scopo cui erano dedicati. Esiste poi una *governance* che potrebbe essere definita per funzioni, che non è delimitata temporalmente, che si occupa di tutti quelle questioni di area vasta che è necessario affrontare per governare la convivenza di più Enti, comunità locali e interessi sullo stesso territorio.

La *governance* del territorio non riguarda eventi eccezionali, ma la gestione della quotidianità, richiede un riferimento permanente dove incontrarsi, e deve includere il territorio nella sua interezza. Il tavolo [10] di *governance*, trattando di scelte territoriali che sono tra le più vicine alla natura strategica della politica, dovrebbe essere articolato in modo da rapportarsi nel modo più diretto possibile con gli organi dell'Ente intermedio, ed in particolare con l'Assemblea dei Sindaci e la sua articolazione in Zone omogenee [11].

3. *Città medie e polarità urbane*

La legge 7 aprile 2014, n. 56, introduce nove Città metropolitane, ma tratta in modo indifferenziato tutti gli altri Comuni, indipendentemente dalla loro di-

[10] Cfr. il diverso approccio, comunque anch'esso finalizzato alla promozione del coordinamento amministrativo, descritto *infra*, cap. 12.

[11] Su questo tema v. *infra*, capp. 9 e 13.

mensione. Vengono in questo modo trascurati i Comuni capoluogo, e in generale quei circa 100 Comuni di media grandezza, che hanno un ruolo determinante nell'organizzazione policentrica del territorio. Un ruolo che deriva da una lunga tradizione storica, che affonda le proprie radici nella cultura di governo sviluppata nei "liberi comuni" e nelle "città-stato" che nei secoli hanno determinato l'assetto della penisola e che nella competizione hanno trovato la spinta ad una profonda innovazione in tutti i campi. Un patrimonio che ci caratterizza e distingue dagli altri paesi europei, al quale riferirsi nel riorganizzare i fattori di attrazione. Non avrebbe ovviamente senso ampliare il numero di Città metropolitane, che sono già tante, ma questa diversità e importanza delle Città medie andrebbe in qualche modo affermata e valorizzata.

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

Oggi i Comuni votano gli organi dell'Ente con peso ponderato rispetto alla popolazione, e le Città medie assumono di fatto un ruolo determinante all'interno dell'Ente intermedio. Spetta loro farsi carico del coordinamento con i Comuni limitrofi, così come svolgere un ruolo di stimolo e traino nell'organizzazione e nella promozione del territorio. La Città capoluogo di Provincia di prima della Riforma dovrebbe essere ripensata riferendola alla polarità urbana intercomunale che ne ha preso il posto.

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

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

La cooperazione tra Comuni potrebbe essere ancora più efficace se facilitata e supportata tecnicamente dagli uffici della Provincia ai lavori, anche al fine di prevedere le necessarie integrazioni ai contenuti del piano territoriale provinciale. Le Province possono inoltre, attraverso i PTCP, svolgere un ruolo nel promuovere, indurre, l'associazione dei Comuni, favorendo lo sviluppo di PGT associati, indirizzando i Comuni a mettersi assieme non solo per gestire servizi, ma anche per elaborare strategie unitarie, per territori e comunità locali che amministrano. A tale fine la funzione di coordinamento deve essere rafforzata, anche tenendo conto delle indicazioni della recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 2921 del 28 giugno 2016) [12] che evidenzia la piena efficacia degli indirizzi della pianificazione di area vasta, provinciale e regionale anche attraverso le disposizioni di indirizzo e non solo quelle prescrittive e prevalenti. Il Comune può discostarsi dalle indicazioni non prescrittive, per motivata ragione conseguente alle condizioni locali, della cui adeguatezza deve dare conto negli elaborati del piano.

La trattazione dei temi di governo del territorio di area vasta diventa dopo la "Riforma Delrio" più complessa, necessita di coinvolgere più attori istituzionali nei percorsi di pianificazione. Per farvi fronte si devono immaginare modalità di *governance* innovative, fondate non solo sugli strumenti urbanistici tradizionali ma anche su accordi e strumenti negoziali interistituzionali [13], su forme di pianificazione strategica, in analogia con quanto la cosiddetta "Legge Delrio" ha previsto per le Città metropolitane.

4. *Città metropolitana*

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, istituisce le Città metropolitane facendole coincidere con i perimetri delle precedenti Province. Pensati in altra epoca e per altri fini, i territori provinciali non corrispondono alla dimensione reale degli odierni sistemi metropolitani. Alcuni sono molto più ampi del sistema metropolitano di riferimento, mentre in altri casi sono questi ad essere più ampi dei confini amministrativi delle Città metropolitane.

La cosiddetta "Legge Delrio" con il voto ponderato assegna nelle Province un rilievo maggiore ai Comuni con più popolazione, senza tuttavia inibire al Sindaco di un Comune piccolo la possibilità di divenire Presidente della Provincia. Cosa che in effetti si è verificata in diversi casi già nella prima tornata

[12] Su cui v. E. MASCHIETTO, *Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4/2016, pp. 525 ss.

[13] Su cui v. *infra*, cap. 12, spec. §§ 3 e 4.

elettorale. Nelle Città metropolitane invece il potere è per legge fortemente accentrato sul Comune capoluogo, rispetto al quale tutti gli altri si trovano in posizione subalterna. Vero è che negli statuti dei nuovi Enti è in taluni casi stato previsto il passaggio ad un sistema ad elezione diretta, ma i Comuni capoluogo non sembrano avere fretta di dare attuazione a questa decisione.

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

Non è ovviamente realistico pensare di ampliare i confini della Città metropolitana fino ad includere un territorio metropolitano che coprirebbe la maggiore parte di quello regionale. Più sensato potrebbe essere affrontare la particolarità del sistema metropolitano Milanese attraverso forme di *governance* innovative, quindi mediante tavoli di lavoro, intese, accordi, supportate da strutture tecniche dedicate, se necessario [14]. Si potrebbero così coordinare le decisioni più importanti, mettendo attorno ad un tavolo allargato, in una sorta di sistema federato, la Città metropolitana e tutti i Comuni appartenenti alle polarità urbane esterne che fanno parte del sistema metropolitano, coinvolgendo la Regione nel coordinamento e nel supporto diretto al tavolo [15]. Una tale modalità di lavoro potrebbe essere organizzata già a partire dagli strumenti negoziali esistenti nelle norme, anche se potrebbe essere opportuno prevedere modalità specificamente disegnate da apposita norma nazionale.

Questo approccio non esclude comunque la possibilità di apportare locali modifiche ai confini qualora ne sia constatata una decisa opportunità. Domande come quella presentata da Vigevano di annessione alla Città metropolitana [16] possono moltiplicarsi in caso di affermazione del referendum costituzionale e conseguente passaggio alle Regioni delle competenze su tali modifiche. Una risposta a queste istanze è opportuna prima che il problema si manifesti in via formale, e la sua gestione risulti troppo complessa. Una soluzione potrebbe consistere nell'ampliare i confini della Città Metropolitana per includere quelle realtà che presentano le più strette interazioni funzionali con Milano e una naturale spinta aggregativa, come ad esempio la direttrice verso il Sempione e l'Aeroporto di Malpensa, o verso l'area di Saronno, o per valutare alcune richieste già avanzate di adesione come quella del Comune di Vigevano. O anche per va-

[14] V. diffusamente, seppur con una trattazione a fini generali non connessa esclusivamente alla dimensione del governo del territorio, quanto espresso *infra*, cap. 12, spec. §§ 3 e 4.

[15] Cfr., ancora *infra*, cap. 12.

[16] Su cui v. *infra*, cap. 9.

lutare l'accorpamento di un territorio più ampio come la Brianza [17].

Da sottolineare, come emerge dagli studi sviluppati sull'ipotesi di annessione del Comune di Vigevano [18], che le Città medie non sono isolate ma fanno generalmente parte di una polarità urbana inclusiva anche di Comuni limitrofi e confinanti. Nel caso specifico la polarità urbana è risultata includere i Comuni confinanti, compreso Mortara, ed è emerso che per alcuni aspetti importanti si spinge anche oltre il Fiume Ticino, verso la vicina Abbiategrasso, essa stessa polarità di riferimento per molti piccoli Comuni del sud-est Milanese. Spostare nella Città Metropolitana il solo Comune di Vigevano senza gli altri della polarità creerebbe squilibri territoriali e diseconomie, puntualmente evidenziate negli studi. Nel ragionare sull'assetto del tavolo di *governance* del sistema metropolitano policentrico, o sugli ampliamenti del confine della Città Metropolitana, è quindi opportuno considerare le polarità urbane nelle loro integrità [19]. L'attuale legge prevede inoltre che la domanda di annessione sia singola e possa essere presentata solo dai Comuni confinanti direttamente con la Città Metropolitana. Una situazione che è potenzialmente foriera di processi defatiganti, lunghi, e di complessa gestione.

L'impostazione più centralista e gerarchica prevista dalla legge per la Città metropolitana potrebbe almeno in via teorica essere più idonea per il governo delle parti di territorio che sono in più stretta relazione funzionale con il Comune capoluogo, che vivono con questo in stretta simbiosi, tanto da condividerne servizi a rete essenziali come il trasporto pubblico, l'acquedotto, i depuratori, la raccolta rifiuti, ecc. Gli altri Comuni, più distanti e distaccati, e quindi più autonomi e meno dipendenti dal capoluogo per la loro sopravvivenza, intrattengono rapporti di pari intensità anche con i territori di Province confinanti (o Aree vaste, come si chiameranno).

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

[17] Cfr. l'analisi territoriale proposta *infra*, cap. 8.

[18] In particolare, cfr. FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, rinvenibile in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *www.confindustria.pv.it.*

[19] Sia consentito il richiamo a quanto ampiamente esposto in M. POMPILIO, *Fattori di relazione urbanistico territoriale e infrastrutturale*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit*., pp. 30 ss.

un sistema di *governance*, o federato, analogo a quello sopra descritto. O in alternativa potrebbero essere aggregati alle Province, o Aree vaste, confinanti.

Le soluzioni qui prospettate non sono semplici da perseguire. Tuttavia una scelta è necessaria, ad evitare di perpetrare l'attuale situazione di stallo. I confini della Città metropolitana di Milano sono troppo grandi rispetto alla Città Centrale, ma allo stesso tempo anche troppo piccoli rispetto al sistema metropolitano.

Se il referendum confermerà le modifiche alla Costituzione, la Regione avrà il compito di ripensare le Province organizzandole in Aree vaste [20]. Dove sia necessario ripensare ai confini provinciali si dovrà evitare di procedere per addizioni successive, includendo in un unico ragionamento tutte le istanze, e considerando le polarità urbane come unità funzionali non divisibili. Il ragionamento riorganizzativo non dovrà inoltre lasciare fuori la Città metropolitana, anche se ogni modifica che la riguarda, sia sui confini che sulle regole di voto e sui principi base di funzionamento, dovrà passare per una legge del Parlamento (secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 4, della legge di riforma costituzionale). Potrebbe essere occasione per sollecitare una legge apposita che tenga conto delle caratteristiche uniche del Sistema metropolitano Milanese.

5. *Zone omogenee*

Le Zone omogenee possono costituire lo snodo, il punto d'incontro tra la declinazione dall'alto delle strategie regionali e sovracomunali, e l'aggregazione e ottimizzazione intercomunale di servizi locali e funzioni di prossimità [21].

Le Zone omogenee sono previste dalla "Riforma Delrio" e possono costituire il riferimento primo, organizzativo e non istituzionale, dove i Comuni si aggregano per discutere e decidere sugli aspetti di rilevanza intercomunale [22], e per sviluppare economie di scala al fine di fornire servizi migliori a costi più

[20] V. *supra*, cap. 6.

[21] In questa logica, v. *infra*, cap. 13.

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

contenuti. In prospettiva possono anche essere riferimento per ragionamenti che portino all'associazione, Unione, o fusione di Comuni. È significativo, in tale senso, quanto affermato nel documento di ANCI e UPL di aprile 2016[23], ove si asserisce che: «La Zona omogenea, pur non essendo un livello istituzionale, ma una mera articolazione organizzativa dei Comuni, necessita di una identità permanente, che in prospettiva potrebbe peraltro agevolare, superando se stessa, l'aggregazione istituzionale dei Comuni con fusioni ed unioni in grado di attivare una *governance* efficace di territori omogenei e identificati»[24]. Richiamando quanto argomentato *supra*, al precedente § 2, in merito al buon funzionamento organizzativo del territorio come base per un'economia locale e regionale competitiva, è significativo anche questo passaggio tratto sempre dallo stesso documento: «Con riferimento alla dimensione economica l'idea di fondo è che la Zona omogenea costituisca una forma organizzativa e network (o rete) che sia in grado di creare collaborazioni stabili nel tempo, fino a condensarsi ed istituzionalizzarsi, ovvero creare condizioni di autonomia (non dipendere da terze economie), durabilità ed economicità (creare valore per i cittadini)»[25].

La cosiddetta "Legge Delrio" introduce gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di ciascuna funzione, e le Zone omogenee per specifiche funzioni collegate con gli organi provinciali. Ai fini del governo del territorio è tuttavia opportuno non complicare ulteriormente un sistema territoriale come quello Lombardo che è già molto complesso, e «[…] uniformare per quanto possibile gli ambiti di competenza territoriale che si riferiscono a specifiche tipologie di istituzioni […]»[26], come evidenzia il documento di ANCI-UPL di aprile scorso. Lo stesso documento suggerisce, per garantirne un consolidamento nel tempo, che già negli statuti degli Enti il riferimento unitario sia fatto coincidere con le Zone omogenee, intese come articolazioni decentrate di Comuni in stretta relazione con gli organi provinciali. Questo non significa che non debbano esistere ripartizioni diverse in ambiti territoriali ottimali, rispondenti alle caratteristiche specifiche di alcuni temi. Tra le funzioni che richiedono un coordinamento tra Comuni quella di governo del territorio presenta i contenuti più strategici, frutto di decisioni dove la componente politica è predominante. Lo sviluppo di un piano associato tra più Comuni richiede la definizione di uno scenario condiviso tra sindaci sul futuro delle proprie comunità. L'articolazione delle Zone omogenee potrebbe avere come riferimento prioritario gli ambiti ottimali per la pianificazione del territorio, la funzione più interdisciplinare e più prossima a coprire i contenuti plurimi del governo del territorio.

---

[23] ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://temi.provincia.milano.it/upl/documentazione/*.

[24] Testualmente ANCI-UPL, *op. cit*., p. 37.

[25] *Ibidem*.

[26] *Ivi*, p. 36.

Le Zone omogenee, per avere successo e continuità nel tempo, non devono corrispondere a organismi rigidi [27], come nel passato lo sono stato i comprensori, e i perimetri non devono essere assimilati a confini amministrativi. Devono invece avere una forma organizzativa flessibile, che sia riferimento aggregativo ma allo stesso tempo possa essere modificata nel tempo per adattarsi alle dinamiche di evoluzione del territorio.

Guardando alle esperienze in Lombardia degli anni scorsi, un interessante esempio sono i tavoli di area vasta che Province e relative Conferenze dei Comuni avevano istituito per discutere i contenuti dei PTCP e per governarne l'attuazione. Tali tavoli si sono occupati di aspetti locali intercomunali e di temi di area vasta sovracomunali, e dove hanno avuto successo sono stati caratterizzati da due requisiti riassumibili nei termini volontarietà e flessibilità. Per volontarietà si intende che il singolo Comune si deve sentire appartenente alla Zona omogenea, sulla base di una libera scelta di adesione dal basso, evitando quindi soluzioni studiate a tavolino e calate dall'alto. Per flessibilità si intende quanto sopra descritto, la possibilità di modificare la configurazione nel tempo, e anche di adottare geometrie variabili a seconda delle esigenze del tema o del progetto in discussione. L'esperienza dei tavoli dei PTCP sembra adattarsi bene a quanto scritto nel documento di ANCI-UPL: «La definizione delle zone omogenee necessita in primo luogo del consenso degli attori interessati, che tenga conto delle dinamiche relazionali e di leadership presenti nei territori» [28]. Si deve dunque partire «[…] dalla volontà dei singoli enti tenendo conto delle relazioni già in essere, che riassumono pratiche amministrative almeno in parte condivise ma spesso anche territori sostanzialmente omogenei dal punto di vista culturale e socio economico […]» [29]. In definitiva, l'articolazione in Zone omogenee non dipende tanto dalla quantificazione di più o meno idonei parametri, ma è frutto di un processo da guidare con accortezza.

Spesso l'avvio di tali processi è complesso, e richiede un grande dispendio di energie per vincere inerzie e posizioni consolidate. Governare il processo significa prima di tutto creare le condizioni per favorirne l'avvio. Conta a tale fine mappare le situazioni preesistenti di collaborazione tra Comuni, su temi territoriali ma anche di gestione di servizi. Dove alcuni Comuni hanno già da tempo una tradizione di collaborazione si è creato un linguaggio comune, e modalità di collaborazione che certamente abbreviano il periodo di rodaggio. È anche importante individuare Comuni o altri Enti, o anche figure istituzionali, che per la loro dimensione o il carisma svolgono un ruolo aggregatore a livello locale intercomunale, nelle Unioni, negli Enti parco, nelle Comunità montane, o altre

[27] Così v. anche *infra*, cap. 13.

[28] Testualmente ANCI-UPL, *op. cit*., p. 38.

[29] *Ibidem*.

forme aggregative. Questi soggetti, riconosciuti a livello locale, possono essere i nodi da cui partire per costruire una rete di relazioni interistituzionali da cui in modo naturale derivino processi collaborativi sempre più ampi. Ci vuole tempo per sviluppare processi di questo tipo, ma solo Zone omogenee così costruite avranno la solidità necessaria per costituire un riferimento unitario per il sistema delle autonomie locali, e per svolgere il delicato e centrale ruolo di snodo tra le strategie regionali e di area vasta e le esigenze di coordinamento intercomunale per la gestione ottimale dei servizi di prossimità.

Le Aree vaste si occuperanno, quindi, delle funzioni sovracomunali previste dalla "Legge Delrio", articolando alla scala "di area vasta" strategie e indirizzi che la Regione ha definito attraverso le norme e gli strumenti di pianificazione di propria competenza. Il PTR per esempio non si occuperà unicamente di obiettivi generali, tematici e territoriali, ma anche di regole e criteri, espressi dove necessario anche in modo quantitativo. I piani e i programmi della Provincia specificheranno in maggiore dettaglio i criteri articolandoli e differenziandoli secondo le caratteristiche delle diverse Zone omogenee, ovviamente in cooperazione con i Comuni di ciascuna Zona, che esercitano la funzione «[…] *partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*» (Legge n. 135/2012, art. 19, comma 1, lett. d).

Anche se gli amministratori comunali siedono negli organi dell'Ente intermedio, pur coincidendo le persone sono invece separate le cariche istituzionali, così come sono differenti le funzioni che esercitano nelle diverse sedi della Provincia e del Comune.

I Comuni raggruppati nelle Zone omogenee, se da un lato partecipano alla definizione dei temi di area vasta che necessitano di una visione sovracomunale, dall'altro svolgono in modo associato «*la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale*» [30].

I piani associati sviluppati dalla Zone omogenee [31] si occupano di aspetti intercomunali, inerenti le funzioni di prossimità. Possono anche occuparsi di aspetti di area vasta, ma solo se la Provincia è coinvolta attivamente mediante accordi formali.

[30] Art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, successivamente convertito in legge ed ancora modificato dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012, poi convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012, n. 135.

[31] Su cui v. quanto esposto *infra*, cap. 13.

Capitolo 8

Analisi territoriale del contesto lombardo [1]

di *Marco Pompilio*

SOMMARIO: 1. La questione dimensionale. – 2. Modalità e criteri per il disegno delle Aree vaste. – 3. Prime ipotesi qualitative per la riorganizzazione delle Aree vaste.

1. *La questione dimensionale*

Le dimensioni medie degli Enti differiscono in modo significativo attraverso la Penisola e questo rende impossibile applicare in tutte le Regioni lo stesso modello attuativo della c.d. "Riforma Delrio". Non si può tuttavia disconoscere che esiste, anche in Lombardia come in altre Regioni, una questione di eccessiva frammentazione degli Enti locali che contribuisce in modo determinante a rallentare e rendere inefficienti i processi decisionali.

In Lombardia, così come a livello nazionale, circa il 70% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti (sono 1.061 in Lombardia su 1.527 comuni complessivi), e sono per consistenza e limitatezza di risorse inadeguati a svolgere i molti compiti assegnati dalle norme di settore.

Il problema dell'adeguatezza dimensionale non riguarda solo i Comuni, ma anche le Province. Le 12 Province, pur avendo gli stessi compiti dalla legge, sono molto eterogenee, per popolazione, per superficie territoriale e chilometri di strade, per numero di Comuni, e per dotazione di personale tecnico e amministrativo. Ne consegue che anche le loro capacità di azione sono in questi anni state molto diverse. Si consideri come esempio la funzione di pianificazione territoriale: il primo PTCP a seguito della Legge reg. n. 1/2000 è stato approvato nel 2003 e l'ultimo nel 2010, quindi la prima ha impiegato 3 anni e l'ultima tre volte tanto; le Province più reattive hanno adeguato il proprio PTCP alla Legge reg. n. 12/2005 sul governo del territorio in circa 3 anni, altre sono arrivate solo a distanza di 9-10 anni, e una ha ancora oggi un piano del 2003; il fe-

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

nomeno potrebbe ripetersi con l'attuazione del PTR sul consumo di suolo dove la Legge reg. n. 31/2014 prevede un tempo stretto di soli 12 mesi per l'adeguamento dei PTCP.

Mettendo da parte la Provincia di Milano, che è oggi regolata come Città metropolitana, le altre Province presentano una popolazione variabile da 220.000 a 1.300.000 abitanti circa e un numero di Comuni da 55 a 242 per ciascuna di esse. Alcune Province hanno bassa densità insediativa in un territorio ampio e quindi poche risorse, economiche e di personale, per gestire una rete stradale molto estesa [2]. Anche se in misura meno accentuata, le Province hanno sofferto di una sperequazione nella capacità di azione analoga a quella del livello comunale, e ne sono derivati risultati molto diversi nell'attuazione delle strategie regionali e nella capacità di orientare e assistere i Comuni.

Aggregare le Province in Aree vaste più ampie e omogenee nei parametri dimensionali, e nella dotazione di personale, permetterebbe di contare su tempi di risposta più certi nell'attuazione di norme e indirizzi regionali, rendendo finalmente più fluido e certo il processo decisionale, con evidenti benefici in tutti i campi, del sociale, dell'economia, e della tutela ambientale e territoriale [3].

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

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

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

---

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

[3] V. *infra*, cap. 12, spec. §§ 2 e 3.

Un possibile percorso organizzativo, da verificare nella fattibilità, potrebbe passare attraverso l'utilizzo degli ambiti territoriali omogenei proposti dalla variante del PTR attuativa della Legge reg. n. 31/2014. Per quanto già detto *supra* al cap. 7, § 5, gli ambiti per la pianificazione territoriale, in questo caso per la distribuzione delle soglie di contenimento del consumo di suolo, potrebbero essere presi come riferimento per la definizione delle Zone omogenee [4]. Il territorio regionale è articolato in circa 40 ambiti, ognuno comprendente in media 30-40 Comuni, che rappresentano tuttavia un numero troppo elevato per potere funzionare in modo efficace. Allo scopo di ricondurre il contesto a numeri più gestibili si potrebbe, in ciascun ambito, ridurre il numero di Comuni passando mediante fusioni da 30-40 a 10-12 unità, vale a dire un numero più gestibile nella prospettiva di costituire un'Unione che comprenda tutto l'ambito territoriale omogeneo. In alternativa, invece di partire con politiche aggregative condotte mediante fusioni, si potrebbero individuare 3-4 Unioni di Comuni per ciascun ambito territoriale omogeneo, che avrebbero un numero ragionevole di Comuni ma purtuttavia dimensioni molto contenute in termini di popolazione. Le fusioni potrebbero, dunque, essere eventualmente affrontate in una successiva più matura fase.

2. *Modalità e criteri per il disegno delle Aree vaste*

La tradizione racconta che originariamente le Province fossero state dimensionate e perimetrate sulla base dell'esigenza di raggiungere ogni parte del territorio entro una giornata di spostamento a cavallo. Al di là della verifica sulla fondatezza della notizia, essa ci rappresenta un modo più semplice, fondato su un criterio dominante, oggi sostituito dall'utilizzo di una serie di criteri che devono prima di tutto essere ordinati secondo una scala di priorità. Criteri che includono spostamenti casa-lavoro; dimensioni demografiche e indicatori sociali ed economici; topografia e omogeneità tra tematiche territoriali; bacini esistenti dei principali servizi sovracomunali; tradizioni consolidate e già sperimentate di collaborazione tra Comuni su aspetti inter e sovracomunali, confini amministrativi consolidatesi nel tempo [5].

Il disegno delle Zone omogenee, come discusso *supra* al cap. 7, § 5, con riferimento al documento di ANCI-UPL di aprile 2016 [6], non è tuttavia questione che possa efficacemente essere risolta a tavolino, sulla base di considerazioni

[4] V. *supra*, cap. 7, spec. § 5, nonché *infra*, capp. 9 e 13.

[5] Su alcuni dei menzionati aspetti, cfr. *infra*, cap. 15, recante le indicazioni di ordine statistico e cartografico.

[6] V. ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://temi.provincia.milano.it/upl/documentazione/*.

esclusivamente tecniche. Pari, e probabilmente maggiore, importanza deve essere attribuita al processo di formazione e condivisione con i Comuni del disegno, che include considerazioni di opportunità accanto a quelle più tecniche. Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'articolazione in Aree vaste. In via prioritaria, e anteriormente alle considerazioni più tecniche riportate *infra*, al successivo § 3, si possono sviluppare le considerazioni qualitative su percorso e criteri da adottare, che di seguito si elencano.

Puntare a dimensioni delle Aree vaste più ampie permette di superare, o quantomeno fortemente livellare, le disomogeneità delle esistenti Province, alcune grandi e altre piccole, potendo così contare su organismi amministrativi intermedi tra livello regionale e comunale con analoghe risorse e capacità di azione, che siano in grado di tradurre in tempi più rapidi e omogenei le strategie regionali in indicazioni operative per i Comuni.

Nel disegno delle aggregazioni di area vasta si potrebbe in teoria partire da un ripensamento completo dei confini provinciali. Tuttavia considerazione pratiche suggeriscono di non rendere ulteriormente complessi processi riorganizzativi che sono già molto complessi. Quindi, a meno che non vi siano motivazioni concrete, è più opportuno procedere per aggregazioni di Province, o porzioni ben riconoscibili di queste, piuttosto che ridisegnare completamente confini che esistono da decenni e sui quali si sono organizzati non solo gli Enti di scopo, ma anche tante associazioni che regolano la vita quotidiana di imprese e cittadini.

I confini della Città metropolitana devono rientrare in questo processo di organizzazione delle Aree vaste, senza fermarsi di fronte alla competenza esclusiva statale. La prima mossa per valorizzare il sistema policentrico lombardo consiste nel garantire le migliori condizioni possibili di organizzazione amministrativa affinché si esprima in tutte le sue potenzialità il sistema metropolitano, che come si è visto *supra*, cap. 7, § 4, nel caso di Milano è molto più ampio dei confini della Città metropolitana.

Per definire il sistema metropolitano si può procedere con la sequenza di passaggi:

1. verifica dei confini della Città metropolitana a seguito delle istanze di annessione[7] pervenute dai singoli Comuni e dell'opportunità di includere territori più ampi che siano con l'area urbana centrale in stretta connessione fisica e funzionale;
2. individuazione dei poli urbani esterni alla Città metropolitana che sono fondamentali per il funzionamento del sistema metropolitano, partendo ad

[7] Cfr., ad es., FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, rinvenibile in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *www.confindustria.pv.it.*

esempio dai 18 poli individuati dal PTR e dall'analisi degli spostamenti casa-lavoro;

3. definizione di un sistema di *governance*, una sorta di sistema federato, che includa le polarità individuate, la Città metropolitana, e con la guida della Regione.

Una volta verificati e ridefiniti i confini della Città metropolitana, e create le condizioni per la *governance* del sistema metropolitano, si potrà passare al disegno dei sistemi di area vasta ottimizzando le relazioni funzionali e puntando ad aggregazioni di area vasta più consistenti e omogenee di quelle delle Province di partenza.

La configurazione ottenuta, o le più configurazioni alternative prese in considerazione, dovranno essere confrontate con quelle di partenza delle 12 Province per verificare che possano essere realmente il più omogenee possibile in relazione ai principali indicatori dimensionali, e più efficaci ai fini dello svolgimento dei compiti di coordinamento territoriale e di supporto ai Comuni. È opportuno che l'omogeneità interessi per quanto possibile anche il confronto tra Aree vaste e Città metropolitana. Ovviamente quest'ultima sarà più pesante in termini di popolazione e indicatori economici [8]. Tuttavia, anche se la cosiddetta "Legge Delrio" le affida compiti e natura un po' diversi da quelli delle Aree vaste, è opportuno evitare un eccessivo squilibrio tra questa e gli altri Enti intermedi presenti nella Regione, cosa che rischierebbe di creare situazioni di differente capacità operativa tra territori più centrali e più periferici della Lombardia.

A monte del percorso sopra descritto, è necessario che la Regione definisca quali ulteriori funzioni e quale ruolo intenda assegnare ai "Cantoni", e quale rapporto questi debbano avere con la struttura amministrativa regionale. La Legge n. 56/2014 non dice molto in tale senso, mentre regola in modo più dettagliato il rapporto tra Aree vaste e Comuni. In linea generale si dovrà decidere se, al fine di declinare le strategie regionali in indicazioni operative per i Comuni, i Cantoni debbano essere immaginati:

– come Enti dotati di un elevato grado di autonomia, nelle decisioni sul proprio territorio di competenza;

– oppure come articolazione funzionale della struttura tecnico-amministrativa della Regione.

Come estrema ma allo stesso tempo anche logica conseguenza si potrebbe pensare, nel primo caso, di arrivare anche a reintrodurre forme di elezione diretta degli organi, eventualmente a seguito del soddisfacimento di alcuni requisiti imprescindibili, in analogia a quanto la "Legge Delrio" già prevede per le Città metropolitane.

---

[8] Si rinvia, per tali indicatori, a quanto esposto *infra*, cap. 15.

Nel secondo caso invece, mantenendo la configurazione con organi ad elezione indiretta prevista dalla "Legge Delrio" per le Province, si devono valorizzare maggiormente le novità introdotte dalla legge per il funzionamento degli organi, ad oggi ancora molto poco utilizzate durante il primo mandato biennale delle nuove Province. Come si osservava anche precedentemente [9], Sindaci e Consiglieri sono rappresentanti istituzionali dei territori locali dove sono stati eletti, più che di una determinata parte politica. Gli organi del nuovo Ente intermedio dovrebbero funzionare sulla base di alleanze territoriali piuttosto che su tradizionali logiche di contrapposizione tra maggioranza e minoranza politiche.

3. *Prime ipotesi qualitative per la riorganizzazione delle Aree vaste*

Sulla base di quanto sviluppato ai paragrafi precedenti e dei criteri brevemente elencati *supra*, al precedente § 2, si possono svolgere alcune prime ipotesi qualitative, tra le quali scegliere gli approfondimenti per le successive fasi di studio [10]:

Il modello di aggregazione a 8 macroaree (7 Aree vaste e Città metropolitane), basato sulla suddivisione in ATS [11], presenta alcuni aspetti positivi, in particolare:

– definisce un'Area vasta omogenea della montagna, includendo parti delle ex Province di Como e Brescia in ampliamento della Provincia di Sondrio, anche se alcune parti montane rimangono comunque esterne;

– i confini amministrativi delle Province sono toccati in minima parte, se non per quanto necessario per gli accorpamenti, evitando così il più possibile di creare ulteriori problematiche a livello locale;

– le Aree vaste risultanti sono più ampie e consistenti di quelle di partenza. Tuttavia permangono alcune situazioni di squilibrio, per esempio con la Provincia di Pavia che viene lasciata da sola, isolata, pur essendo tra le Province una delle più deboli in termini operativi, e tra le più frazionate nei confini amministrativi comunali.

Molte delle criticità del modello aggregativo basato sugli ambiti delle ATS si concentrano nella definizione della Città metropolitana, per esempio:

– include la Provincia di Lodi che, pur avendo importanti relazioni funzionali con Milano, non ha comunque continuità fisica edificata con la Città centrale

[9] V., *supra*, cap. 7, *passim*.

[10] In generale, emerge la consapevolezza che il presente approfondimento possa costituire solamente il primo passo verso una rivisitazione più incisiva del governo locale lombardo.

[11] Per una giustificazione del quale cfr. quanto esposto *supra*, cap. 6 e, soprattutto, *infra*, cap. 12.

milanese, o comunque presenta molte meno interazioni fisiche di altri territori del Nord milanese;

– non viene preso in considerazione l'accorpamento della Brianza che ha strettissime interazioni funzionali con tutto il milanese, come evidenziato peraltro dalla decisione di fusione delle associazioni degli industriali di Milano e Brianza, nonché dai ragionamenti in tale senso che stanno portando avanti altre organizzazioni imprenditoriali di rilievo;

– non viene presa in considerazione l'annessione del territorio dell'Asse del Sempione fino all'Aeroporto di Malpensa, che con tutto il milanese ha evidenti stretti legami fisici e funzionali;

– non valuta le richieste di annessione che sono arrivate e che potranno arrivare dai Comuni confinanti, che dovrebbero invece essere valutate in modo organico in un ragionamento unitario, evitando approcci incrementali nel tempo.

Partendo dal modello di suddivisione in ATS, introducendo opportuni correttivi, si potrebbe arrivare ad articolazioni in Aree vaste più efficienti, anche riducendo il numero di Aree vaste. A titolo di esempio, si potrebbe pensare ad un'articolazione a 6 macro-ambiti (5 Aree vaste e Città metropolitana), come di seguito configurato:

– Città metropolitana, con l'inclusione della Brianza, del Bustese e di Malpensa, valutando aree di Saronno, richiesta di Vigevano [12] ed eventuali altre richieste di Comuni confinanti;

– Area vasta della Montagna, con Provincia di Sondrio e parti di Como e Brescia come in ATS, eventualmente verificando se vi siano altre zone montane significative da includere;

– Area vasta dei Laghi, con i territori delle Province di Lecco e rimanenti di Como e Varese, che avrebbe una omogeneità di orografia e tematiche territoriali;

– Area vasta Orientale, comprensiva della Provincia di Mantova e quanto resta di Brescia, territori che hanno in comune un rapporto meno diretto con la Città metropolitana, non essendo con questa confinanti, pur mantenendo con essa significative relazioni funzionali, ed hanno invece un rapporto diretto di grande importanza con le realtà extraregionali del Veneto e dell'Emilia Romagna;

– Area vasta della Pianura Irrigua, comprendente per intero le Province di Cremona, Lodi e Pavia, con caratteristiche orografiche ed economiche similari, e con il vantaggio di non lasciare isolata Pavia, già oggi una delle aree più deboli della Regione;

– Area vasta Centrale, che includerebbe l'intera Provincia di Bergamo, la quale ha già oggi dimensioni ragguardevoli ed un numero di Comuni molto

[12] V. FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit*.

elevato. Si potrebbe eventualmente valutare se includere, per una gestione più unitaria, tutto il territorio rivierasco del Lago Sebino, già inserito in unico ambito territoriale omogeneo nella variante del PTR.

Nella tabella che segue sono confrontate per macroindicatori le due ipotesi con 8 Enti intermedi (7 Aree vaste + Città metropolitana) contrassegnata con la sigla ATS (Agenzia di Tutela della Salute), e con 6 Enti intermedi (5 Aree vaste + Città metropolitana) contrassegnata con la sigla AV (Area vasta).

Da notare che alcuni dei dati sono stimati (e, dunque, contrassegnati con *), in quanto includono un parziale stralcio di territori provinciali, che per una valutazione più precisa necessiterebbe di ragionamenti di maggiore dettaglio locale. Per semplicità si è ipotizzata l'annessione alla Città metropolitana di circa 20 Comuni tra aree di Busto e di Saronno, ma sarebbero da considerare altri Comuni, alcuni come Vigevano che hanno manifestato la volontà di annessione.

Nella configurazione a 6 le Aree vaste avrebbero tutte popolazione compresa tra 1 e 1,5 milioni di abitanti, più di 200 Comuni e superficie vicina o superiore a 3.000 km^2, ad eccezione dell'Area vasta della Montagna, che tuttavia corrisponde alle esigenze particolari riconosciute dalla "Legge Delrio".

Tabella 1. – *Tabella di comparazione per macroindicatori delle due ipotesi di riordino*

	Territorio (km^2)	**Popolazione (migliaia)**	**Comuni (num.)**
ATS Città Metro con LO	2.359	3.437	195
AV Città Metro con MB e altri comuni *	2.231	4.374	209
ATS Brianza: MB + LC	1.226	1.200	145
ATS Insubria: VA + parte CO *	2.557	1.481	244
AV Laghi: LC + parti CO e VA *	3.137	1.520	308
ATS Montagna: SO + parti CO e BS	5.128	337	169
AV Montagna (come sopra)	5.128	337	169
ATS BG	2.794	1.100	242
AV BG (come sopra)	2.794	1.100	242
ATS parte BS	3.464	1.163	164
AV Est Lombardia: MN + parte BS	5.875	1.575	233
ATS Valle Padana: MN + CR	4.182	773	185
AV Pianura irrigua: CR + LO + PV	5.525	1.137	365
ATS PV	2.972	547	189

Capitolo 9

Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano [1]

di *Andrea Zatti*

SOMMARIO: 1. Premessa alla trattazione. – 2. Il quadro normativo. – 3. Il quadro teorico di riferimento. – 4. Le specificità nel caso in analisi. – 4.1. Il tema dell'incertezza. – 4.2. Il tema della complessità territoriale. – 4.3. Il tema del rapporto centro-periferia. – 4.4. Il tema dello sviluppo policentrico. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa alla trattazione*

Un notevole interesse e risalto sono scaturiti di recente dall'intenzione manifestata da alcuni rilevanti Comuni lombardi (in particolare, Caronno Pertusella, Limbiate, Saronno e Vigevano) di richiedere il mutamento delle circoscrizioni provinciali d'appartenenza e l'adesione alla Città metropolitana di Milano. A tale proposito hanno fatto seguito, da una parte, l'approvazione delle delibere ufficiali da parte di alcuni Consigli comunali e, dall'altra, l'adozione da parte di Regione Lombardia di apposite Linee Guida finalizzate a meglio disciplinare e orientare le procedure di sottoposizione delle richieste stesse [2]. Proprio queste ultime Linee guida hanno innovato significativamente sul processo in corso, attribuendo ai Comuni coinvolti l'"onere della prova", attraverso la predisposi-

[1] Questo contributo riprende in sintesi diverse delle considerazioni ed elaborazioni svolte dall'autore, in modo assai più diffuso, all'interno del Rapporto elaborato su *input* di Confindustria Pavia, dal titolo FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *www.confindustria.pv.it*. Cionondimeno, si segnala la perdurante attualità delle considerazioni enucleate, anche alla luce dei successivi svolgimenti nei rapporti tra Comuni interessati, Città metropolitana e Regione. In ogni caso, il presente lavoro è stato concluso nel corso del 2016, prima che si celebrasse il referendum costituzionale del 4 dicembre.

[2] Cfr. REGIONE LOMBARDIA, D.G.R. n. X/3162 del 26 febbraio 2015, recante «*Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*».

zione di «*una compiuta e completa istruttoria e una lettura sistematica dei processi di adesione comunale, in considerazione dell'impatto socio-economico-culturale che tale procedimento produce sul territorio*», ove tale impatto è da intendersi nella duplice accezione degli effetti, positivi e negativi, sia sul territorio d'approdo sia su quello di distacco.

La possibilità di prevedere dei margini di flessibilità nella configurazione dei confini amministrativi delle neonate Città metropolitane rappresenta una prospettiva interessante ma al contempo delicata, dell'attuale articolato e complesso quadro di riassetto del governo locale e delle autonomie territoriali. Da una parte, infatti, il progressivo mutamento delle circoscrizioni può condurre ad una migliore capacità di governo di tutti quei temi che hanno tipicamente natura transfrontaliera, andando a rendere il quadro istituzionale più vicino alla natura delle materie e delle problematiche da gestire. Dall'altra, va tenuto in conto che il processo sconta in questa fase un'incognita di sistema, con particolare riferimento a cosa verrà dopo le attuali Province, visto che la necessità di preservare una qualche forma di governo di area vasta appare come imprescindibile anche al di fuori dei confini delle Città metropolitane [3]. Con queste premesse, va quindi tenuto conto che l'opzione tra Città metropolitana di Milano e futura Provincia è asimmetrica in partenza, nel senso che nel primo caso presuppone una più netta cessione di sovranità verso una istituzione, almeno potenzialmente, più forte e con poteri definiti, mentre, nel secondo, lascia spazio ad una situazione più liquida, in cui la sovra-comunalità verrà verosimilmente affidata a forme di natura prevalentemente cooperativa e meno vincolante.

In questa breve nota si cercherà di ricostruire alcuni dei principali contenuti dell'attuale fase di riassetto territoriale, concentrandosi su alcune specificità che hanno coinvolto il Comune di Vigevano e la sua richiesta di adesione alla Città metropolitana di Milano.

2. *Il quadro normativo*

Si riprendono qui di seguito brevemente l'insieme di disposizioni normative e regolamentari che disciplinano la materia del mutamento delle circoscrizioni in Italia e, più in particolare, in Lombardia [4].

L'art. 133, comma 1, Cost., che detta i principi di riferimento, prevede di fatto una riserva di legge nazionale, contemplando due pre-requisiti importanti che coinvolgono i governi sub-nazionali: il potere d'iniziativa, che spetta ai Comuni interessati al cambio di circoscrizione, e il parere della Regione, se-

[3] V. *infra*, cap. 14.

[4] In merito alla legislazione regionale di attuazione della Legge n. 56/2014, inoltre, cfr. *supra*, cap. 4.

condo il dato letterale dell'art. 133, comma 1, il quale richiede che sia «*sentita la stessa Regione*». Riguardo a quest'ultimo parere, è opinione concorde [5] che esso sia sì obbligatorio (nel senso che esso deve essere obbligatoriamente richiesto e, altresì, obbligatoriamente reso) ma *non* vincolante, perché la legge statale potrebbe in teoria discostarsi da quanto in esso statuito.

A livello di legislazione ordinaria, il D.Lgs. n. 267/2000 recante il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) individua all'art. 21 una serie di requisiti di ordine sostanziale e procedurale sul tema della «*Revisione delle circoscrizioni provinciali*». Dal punto di vista sostanziale si affermano, in particolare, due aspetti importanti: da un lato, che la circoscrizione amministrativa deve riflettere il più possibile la configurazione dei rapporti economici e sociali già esistenti [6]; e, dall'altro, che il distacco non deve causare un eccessivo depauperamento della capacità di governo e della massa critica del territorio di provenienza [7]. In termini formali, inoltre, sono previste particolari procedure "rafforzate" affinché l'iniziativa comunale possa aver luogo, atteso il fatto che occorrono deliberazioni dei rispettivi Consigli assunte a maggioranza assoluta.

La c.d. "Legge Delrio" (Legge n. 56/2014), dettando disposizioni in merito al "nuovo" ente Città metropolitana (CM), prevede che il territorio della CM coincida con la previgente Provincia, ma anche che i Comuni ad esso limitrofi (compresi i Comuni capoluogo di altre Province) possano aderirvi, facendo ricorso alla già richiamata procedura di cui all'art. 133, comma 1, Cost. La Legge n. 56/2014 introduce, inoltre, una disciplina specifica per il caso di contrasto tra Comuni proponenti e Regione, che mira a favorire un'intesa tra questi Enti promossa dal Governo, e che, in caso di insanabile dissidio, comporta una decisione di ultima istanza da parte del Consiglio dei Ministri circa la presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge. Qualora, invece, il Comune che ha presentato istanza e la Regione concordino – in senso favorevole all'adesione alla Città metropolitana – non è da escludersi (stante la ricordata riserva alla legge statale) che il Parlamento possa arrivare ad un giudizio finale negativo, in ultima istanza, sulla modificazione territoriale richiesta, o respingendola o semplicemente non pronunciandosi su di essa. Quanto detto vale dal punto di vista

---

[5] Cfr. su questo punto v., ad es., E. BALBONI, *Quadro istituzionale e normativo,* in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit.*, pp. 17 ss.

[6] Cfr. l'art. 21 del D.Lgs. n. 267/2000, ove si afferma, letteralmente, che: «[…] *ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente*».

[7] Cfr., ancora, l'art. 21 del D.Lgs. n. 267/2000, ove si asserisce testualmente che: «*Ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale; − di norma, la popolazione delle Province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti*».

giuridico, ferma tuttavia la rilevanza politica di un accordo tra Comune (o Comuni) e Regione [8].

La Legge reg. n. 29/2006, intitolata «*Testo unico delle circoscrizioni comunali e provinciali*», disciplina a sua volta il procedimento qui in analisi da due principali punti di vista: le modalità di espressione del parere da parte della Regione (materia sostanzialmente non regolata, né dalla Costituzione, né dalla legge statale) e l'individuazione degli organi competenti a rendere questo parere, nonché il relativo profilo temporale. In particolare, ai sensi dell'art. 20 della citata Legge regionale, le deliberazioni dei Comuni sono trasmesse al Presidente della Giunta che, verificata la rispondenza ai criteri indicati dal TUEL, ne ordina la trasmissione (entro 30 giorni) al Consiglio regionale. Il Consiglio regionale adotta poi la delibera contenente il parere (senza però che la legge espliciti alcun termine per la sua adozione) e la trasmette, unitamente alle deliberazioni del Comune o dei Comuni, ai Presidenti delle Camere. È prevista anche, ma con carattere facoltativo, l'indizione da parte del Consiglio regionale di un referendum consultivo tra le popolazioni interessate.

Sul punto specifico della richiesta d'avvio del processo da parte dei Comuni sono poi intervenute in maniera rilevante le già citate Linee Guida regionali [9], finalizzate proprio a «*orientare l'iniziativa dei comuni che intendano aderire alla Città metropolitana di Milano*» e a «*fornire chiara evidenza della fattibilità del distacco, non soltanto con riferimento ad elementi di attrattività già in essere, ma anche in rapporto alla limitatezza degli effetti di questo distacco sulle Provincie d'origine*». Ciò si sostanzia nella richiesta di predisposizione da parte dei Comuni di un'ampia ed articolata relazione progettuale, da allegare alla propria deliberazione consiliare, con esplicito riferimento ai seguenti contenuti:

– grado di interdipendenza con il Comune capoluogo, con evidenza dell'*asset* che si propone di portare quale valore aggiunto al territorio della Città metropolitana (poli fieristici commerciali e industriali, poli universitari, infrastrutture turistiche);
– continuità storico-culturale con il territorio della Città metropolitana;
– fattori sociali;
– continuità urbanistico-territoriale;
– continuità infrastrutturale (con specifico riferimento alle infrastrutture ferroviarie e viabilistiche);
– movimenti sistematici e occasionali in entrata e uscita dal Comune e relativa provenienza/destinazione;
– ambiti ottimali per la gestione di funzioni o la erogazione di servizi (quali, a titolo di esempio, i Distretti socio-sanitari) regionali o sovra-provinciali;

[8] Così E. BALBONI, *op. cit.*

[9] Su cui cfr. *supra*, nt. 2.

– motivazioni di prospettiva che favoriscono lo sviluppo e gli investimenti di maggior favore per il Comune che propone l'istanza;

– dinamiche territoriali e socio-economiche in corso (fattori occupazionali, presenza di distretti produttivi, clusters comuni al territorio metropolitano);

– prospettive economico-sociali;

– orientamenti delle forze produttive e delle rappresentanze socio-economiche;

– maggiori risorse previste;

– evidenze sull'impatto demografico dell'eventuale distacco del Comune sulla Provincia di appartenenza.

In tale processo è sancito esplicitamente che spetti all'Ente proponente sentire le forze produttive e le rappresentanze socio-economiche, inserendo le risultanze di tale fase di ascolto nelle suddetta relazione, mentre si prevede che competa alla Regione l'acquisizione dell'orientamento della Città metropolitana e della Provincia di appartenenza del Comune. Molto importante, dal punto di vista della logica che dovrebbe sottendere al percorso di valutazione, risulta essere il passaggio finale delle Linee Guida che esplicita le diverse componenti su cui si baserà la deliberazione di Giunta da trasmettersi al Consiglio regionale: evidenze socio-economiche e territoriali contenute nella documentazione prodotta, orientamenti delle rappresentanze locali e di quelle istituzionali sopracitate, ruolo assegnato alla Città metropolitana nelle complessive strategie regionali, nonché delle previsioni regionali in ordine agli assetti territoriali ed istituzionali.

Ciò che ne emerge con forza, a parere di chi scrive, è il ruolo di bilanciamento e di soggetto terzo e sovraordinato che viene ad acquisire la Regione, al fine di rendere possibile la valutazione di tutti gli aspetti favorevoli e contrari del cambiamento richiesto – tenendo conto che ciò che può essere vantaggioso per un singolo territorio non lo è necessariamente da un punto di vista generale – e di leggere le implicazioni delle diverse iniziative in atto nel più ampio quadro del disegno del riassetto territoriale ed istituzionale. Una Regione, quindi, che non può limitarsi al ruolo di passacarte tra il livello comunale e quello centrale, ma che deve essere soggetto attivo e di guida consapevole delle scelte che si andranno a compiere.

3. *Il quadro teorico di riferimento*

Una valutazione di massima dei possibili costi/benefici derivanti dalla modificazione dei confini circoscrizionali esistenti non può non far riferimento, almeno in chiave introduttiva, ad alcuni principi teorici comunemente utilizzati dall'analisi economica e politologica per definire l'ottima articolazione territo-

riale dei livelli di governo. Lo scopo di questi approcci d'indagine è comunemente quello di ricercare la massima corrispondenza possibile tra i confini amministrativi, ovvero quelli entro i quali viene esercitato il potere di una certa autorità di governo, e i confini territoriali (o funzionali), ovvero quelli entro cui si svolgono e hanno luogo la maggior parte delle relazioni economiche, fisiche e sociali. Nel caso specifico dei governi metropolitani, tale *corpus* analitico [10] si è da tempo dedicato a valutare le convenienze di processi aggregativi, più o meno formalizzati e istituzionalizzati, finalizzati ad allargare la città di diritto verso la città di fatto [11], con il proposito di dare una risposta ai processi di addensamento e riorganizzazione urbana e alle criticità e opportunità che ne possono scaturire sul fronte della competitività territoriale e della rappresentatività delle collettività coinvolte.

In via del tutto schematica, le principali categorie analitiche utilizzate per valutare l'opportunità di assegnazione di determinate funzioni al livello metropolitano includono:

Esternalità e interdipendenze: rispondono al principio (noto come principio di corrispondenza) per cui i confini amministrativi dovrebbero avere dimensioni territoriali tali da contenere al proprio interno la quantità maggiore possibile di costi e benefici delle politiche che tali governi sono chiamati a svolgere. L'allargamento degli attuali confini risulta giustificato quanto più le funzioni siano caratterizzate da esternalità e interdipendenze "transfrontaliere", facendo sì che gli utenti di determinati servizi non ne paghino (o non completamente) il costo e, congiuntamente, non possano esprimere attraverso il voto le proprie preferenze. Fenomeni quali la pendolarità, la fruizione di beni pubblici al di fuori della propria giurisdizione, le scelte di utilizzo del suolo o di collocazione di rilevanti infrastrutture di rete costituiscono alcuni fattori alla base di interdipendenze che possono giustificare una modificazione del quadro istituzionale di partenza.

---

[10] Su questo punto, nella moltitudine di riferimenti disponibili, si veda, ad es., E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in *Amministrare*, n. 2/1999, pp. 273 ss.; R. BIRD-E. SLACK, *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance,* ITP Paper 041, University of Toronto, January 2004; M. BASTA-C. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia tra innovazione e conservazione istituzionale,* in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 223 ss.; A. BALDUCCI, *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi,* in R. LODIGIANI (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015, pp. 41 ss.

[11] Come ben espresso nelle parole seguenti: «Se la peculiarità distintiva del fenomeno metropolitano sta nel suo carattere sistemico e funzionale, fissare spazialmente un sistema metropolitano, definirne cioè i confini fisici, risponde ad esigenze prettamente amministrative. La definizione dei confini della Città metropolitana milanese è tra i maggiori ostacoli incontrati nel processo di istituzione del nuovo ente», in N. PASINI-L. FASANO, *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano*, in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, p. 107.

Economie di scala: si manifestano quando l'efficienza produttiva di un determinato servizio cresce al crescere delle dimensioni prodotte, portando ad una riduzione dei costi unitari. Tale condizione è associata in maniera più rilevante a servizi che richiedono investimenti di grandi dimensioni (servizio idrico, trasporti su ferro, infrastrutture e servizi telematici), mentre risulta meno significativa per altre funzioni urbane (servizi educativi, servizi sociali, attività ricreative, ecc.). Va inoltre ricordato che la centralizzazione può anche portare a diseconomie e perdite di utilità tutte le volte in cui le dimensioni divengono eccessive e/o in quei casi in cui essa tenda ad allontanare troppo il luogo di fruizione dalla collocazione spaziale degli utenti (ad esempio, con l'istituzione di un'unica centrale di polizia o di vigili del fuoco su un'area di vaste dimensioni).

Economie di agglomerazione: si manifestano quando emergono vantaggi reciproci dalla maggiore densità e prossimità (fisica e funzionale) dei soggetti economici operanti sul territorio. In genere si fa riferimento a tre principali tipologie di effetti di agglomerazione: *i*) quelli legati al miglioramento dei collegamenti di trasporto, che riducono i costi e i tempi della movimentazione delle merci (sia a monte, sia a valle) e degli spostamenti dei passeggeri; *ii*) quelli legati alla disponibilità di *input* e servizi alle imprese e ai cittadini, che costituiscono fattori distintivi e qualificanti dell'attrattività: capitale umano, servizi avanzati, credito, attività di *leisure*, ecc.; *iii*) quelli dovuti a *spillover* di informazione e conoscenza, che derivano dalle frequentazioni e interazioni tra individui, imprese e istituzioni del territorio, favorendo la fertilizzazione incrociata delle idee, delle tecnologie e delle buone pratiche. Da non dimenticare è, allo stesso tempo, il fatto che tali effetti di densità possono generare forme di diseconomie a cui è altrettanto importante prestare attenzione. Ciò può avvenire, da una parte, internamente ai confini, in quei casi in cui l'agglomerazione di attività di produzione, distribuzione e consumo generi esternalità negative da un punto di vista ambientale (consumo di suolo, emissioni inquinanti, produzione di rifiuti, ecc.,) e socio-economico (fenomeni di esclusione e marginalizzazione, difficile gestione di flussi migratori, sostenibilità finanziaria dei servizi, ecc.). Dall'altra, nei casi in cui gli effetti di concentrazione vadano a depauperare i territori esterni, pregiudicandone le capacità e opportunità di avere sentieri di sviluppo autonomi e sostenibili nel tempo. Diseconomie ed economie devono quindi essere considerate congiuntamente, tenendo conto del fatto che frequentemente esse acquisiscono una diversa valutazione a seconda dell'angolatura dell'analisi.

Equità e opportunità redistributive: una collettività amministrativa più ampia permette di meglio considerare le disparità in termini di bisogni e di capacità fiscali dei territori, provvedendo a interventi perequativi che riescano a livellare le possibilità d'intervento dei singoli governi. Ciò appare di particolare rilievo per quei fenomeni di natura sociale (povertà, immigrazione, disabilità, di-

soccupazione, ecc.) che potrebbero avere una redistribuzione fortemente diseguale sul territorio, andando a penalizzare eccessivamente le realtà a maggiore concentrazione.

Omogeneità delle preferenze: fa riferimento all'esigenza che le realtà coinvolte condividano, sia dal punto di vista degli aspetti socio economici, sia da quello delle caratteristiche territoriali e spaziali, sia, infine, da quello identitario e culturale, profili e attributi simili (o non troppo dissimili), che rendono possibile sviluppare politiche capaci di soddisfare le esigenze e preferenze delle diverse collettività coinvolte. Quanto più, viceversa, i contesti che si interfacciano risultano eterogenei, quanto più difficile, e potenzialmente meno vantaggioso, potrebbe risultare arrivare ad un contesto amministrativo unificato. Come risulta da subito evidente, il rispetto di tale principio diviene progressivamente più problematico al crescere del numero dei soggetti istituzionali coinvolti, facendo sì che nel caso dei governi di natura metropolitana si debba necessariamente considerare qualche forma di approssimazione o mediazione nelle implicazioni operative [12].

Competenza istituzionale: richiede che, affinché i vantaggi descritti in precedenza possano aver luogo, vi sia una concreta e reale capacità del governo metropolitano di incidere sulle tematiche coinvolte. In altri termini, esternalità, economie di scala e di agglomerazione devono riguardare competenze che effettivamente sino attribuite al livello dell'autorità metropolitana, rendendo quindi significativa l'adesione a tale contesto amministrativo. Ad esempio, se un territorio di confine potesse derivare un particolare vantaggio dallo sviluppo di politiche ambientali coordinate con quelle della Città metropolitana e se tali politiche venissero attribuite al livello regionale, tale argomento risulterebbe in definitiva neutro riguardo all'alternativa di aderire o non aderire.

Costi di transazione/transizione: riguardano i costi e le difficoltà operative generate dal mutamento dell'assetto istituzionale. Tali implicazioni devono essere valutate sia sull'Ente di nuova costituzione (o comunque di aggregazione), che potrebbe soffrire di difficoltà di avviamento particolarmente accentuate qualora la ripartizione delle competenze non risulti ben chiara; sia su quello di eventuale scorporo, che potrebbe soffrire di effetti di distacco da non trascurare [13].

---

[12] Come nel caso dell'applicazione del concetto di Zone omogenee su cui si tornerà più volte in seguito *infra*, in questo capitolo. Sullo stesso tema, secondo un approccio di diverso tenore disciplinare, cfr., *supra*, cap. 7, nonché *infra*, cap. 13.

[13] Un aspetto, quest'ultimo, esplicitamente colto dalle Linee Guida Regionali che, parlando delle circoscrizioni provinciali di appartenenza dei Comuni che guardano alla Città metropolitana, sottolineano come esse «[…] *potrebbero vedersi sottratti, in una fase delicata per il prossimo equilibrio territoriale complessivo, centri sistema rilevanti per trasporti, spostamenti quotidiani di pendolari,*

In sintesi, l'aggregazione di livelli amministrativi indipendenti in autorità di governo metropolitano appare tanto più giustificabile e potenzialmente vantaggiosa quanto più le realtà coinvolte siano interdipendenti e affini in termini di relazioni economiche, fisiche e culturali e quanto più sia verosimile che il contesto amministrativo che ne scaturisce sia in grado di esercitare in maniera autorevole e trasparente le competenze necessarie, in maniera da soddisfare adeguatamente le preferenze dei territori coinvolti [14]. È altresì importante valutare che gli effetti di distacco dalle giurisdizioni di appartenenza siano minimi e non generino criticità che possano più che compensare gli eventuali vantaggi. Si dovrebbe trattare, in sostanza, di un processo evolutivo non traumatico e quasi naturale, che vada a istituzionalizzare fenomeni già in divenire, come peraltro chiaramente esplicitato dalla Linee Guida regionali, per cui l'incorporazione «[…] *entro i confini della Città metropolitana non deve essere infatti percepita come una separazione dalla Provincia di appartenenza, ma come l'esito graduale di un processo già in atto da tempo, per preesistenti relazioni sociali, storiche, economiche, infrastrutturali o per progettualità comuni*» [15].

All'interno di questo quadro analitico, le indagini teoriche e le prassi operative consolidatesi in ambito internazionale forniscono alcune indicazioni importanti anche dal punto di vista delle caratteristiche dei modelli di governo adottati, che possono significativamente differenziarsi sia dal punto di vista della forza dell'azione sviluppata a livello metropolitano, sia da quello dell'estensione delle competenze coinvolte. In via del tutto schematica, sono enucleabili quattro modelli di riferimento [16].

a) *Modello con un livello di governo*: implica la creazione di un'unica autorità metropolitana responsabile delle fornitura di tutti i beni o servizi precedentemente attribuiti agli Enti che ne entrano a far parte. Si tratta della forma più "forte" e strutturata di integrazione, che può aver luogo sia attraverso un pro-

---

spesso anche per la gestione di servizi pubblici di interesse per l'intera Comunità provinciale»: sul punto, cfr. D.G.R. n. X/3162, del 26 febbraio 2015, p. 9.

[14] Interessante è notare come l'insieme di queste valutazioni porti, attraverso un'analisi a ritroso, ad una lettura diversificata di quanto avvenuto negli ultimi decenni alla Provincia di Milano. Infatti, nel «[…] *caso di Milano, queste innovazioni normative* [post 2001, *nda*] *potevano costituire una formidabile occasione per ridisegnare razionalmente le circoscrizioni territoriali: la riforma costituzionale si intrecciava infatti con il progressivo ridimensionamento dell'antica Provincia di Milano, dalla quale nel corso degli anni si erano scorporati dapprima il Lodigiano (un territorio con caratteri agricoli significativamente differenziati rispetto alla metropoli) e successivamente la Brianza (un territorio invece fisicamente conurbato col capoluogo e con i suoi Comuni di cintura)*», come testualmente asserito da E.M. TACCHI, *Città metropolitana e tutela dell'ambiente,* in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit*., p. 158.

[15] Testualmente, v. D.G.R. n. X/3162, del 26 febbraio 2015, p. 10.

[16] R. BIRD-E. SLACK, *op. cit.*

cesso di fusione, sia attraverso l'incorporazione di municipalità di dimensioni minori nei centri urbani principali. Essa garantisce una trasparenza immediata rispetto agli elettori e una più diretta capacità di programmare e fornire in maniera unitaria i servizi, sfruttando le eventuali economie di scala e correggendo le esternalità. Le criticità riguardano principalmente i rischi di eccessiva centralizzazione delle responsabilità, che possono rendere difficile dare risposte adeguate alle esigenze delle diversificate realtà territoriali coinvolte.

b) *Modello a due livelli*: si basa sulla creazione di un Ente di livello superiore (con elezione diretta o meno), che ha giurisdizione su di un'area più vasta, e, congiuntamente, il mantenimento degli Enti di livello inferiore, che vedranno i loro poteri ridotti in funzione dei poteri attribuiti all'Ente metropolitano. In questo modello, il governo metropolitano è ragionevolmente chiamato a occuparsi dei servizi di scala *sovra* e *inter comunale*, caratterizzati da esternalità, economie di scala e con contenuti redistributivi, mentre i livelli inferiori continuerebbero a occuparsi dei servizi di natura più locale e geograficamente circoscritta (Tab. 1). Si tratta di una forma che mira a coniugare capacità di gestione unitaria (per le competenze centralizzate) con la preservazione delle specificità (per le competenze che rimangono alle municipalità), a fronte del rischio di accentuazione della complessità decisionale e di una minore trasparenza per i cittadini/elettori. Il caso più celebre riconducibile a questo modello è la *Greater London Authority*: un Ente di area vasta eletto direttamente e dotato di risorse proprie che dal 2002 si occupa di alcune funzioni rilevanti (trasporti, ambiente e biodiversità, cultura e turismo, sviluppo economico, rifiuti, uso del suolo e pianificazione) per circa 7,5 milioni di abitanti appartenenti alla municipalità di Londra e a 32 Comuni di cintura.

c) *Modello cooperativo*: rappresenta la forma meno forte di integrazione, attraverso cui alcune funzioni e servizi vedono la collaborazione delle unità operative e politiche dei governi esistenti, senza tuttavia la creazione di istituzioni completamente indipendenti e autonome. Le modalità cooperative hanno acquisito nei processi applicativi configurazioni assai diversificate, che includono le Conferenze dei Sindaci, le Agenzie, i Consorzi o le Comunità urbane: tutte generalmente caratterizzate da un certo grado di condivisione di processi decisionali e risorse, ma anche da rilevanti fattori di flessibilità e reversibilità. Il grado di autonomia mantenuto dagli Enti partecipanti è superiore ai due casi precedenti, mentre problemi possono sorgere in termini di *accountability* e di capacità di gestire quelle tematiche che richiedono la ricomposizione di interessi potenzialmente contrapposti o comunque configgenti. Rispetto al tema delle aree metropolitane, le soluzioni cooperative potrebbero essere all'origine di modelli di sviluppo policentrici, in cui realtà urbane di un certo rilievo, pur mantenendosi esterne al contesto amministrativo della Città metropolitana, sviluppano con essa forme di interazione strutturate e non episodiche su determinate tematiche chiave.

Tabella 1. – *L'allocazione di responsabilità in un sistema di governo a due livelli*

Function	Upper Tier	Lower Tier	Justification
Welfare assistance	X		Income redistribution; externalities
Child care services	X		Income redistribution; externalities
Social housing	X		Income redistribution; economies of scale; externalities
Public health	X		Income redistribution; economies of scale; externalities
Ambulance	X		Economies of scale; externalities
Roads and bridges	X	X	Local versus regional roads
Public transit	X		Externalities: economies of scale
Street lighting		X	No externalities
Sidewalks		X	No externalities
Water system	X		Economies of scale
Sewer sistem	X		Economies of scale
Garbage collection	X		Economies of scale; externalities
Garbage disposal	X		Economies of scale; externalities
Police protection	X		Externalities; economies of scale
Fire suppression		X	Local responsiveness; scale economies for specialized services
Fire prevention training	X		Economies of scale
Locale land use planning		X	Local access; responsiveness
Regional land use planning	X		Externalities
Economic development	X		Externalities
Parks and recreation		X	Local responsiveness
Libraries		X	Local responsiveness

Fonte: R. BIRD-E. SLACK, *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance,* ITP Paper 041, University of Toronto, January 2004, p. 69.

d) *Modello mono-funzione*: riguarda esperienze di gestione sovra-locale di un singolo servizio attraverso la creazione di apposite strutture politico-amministrative partecipate in maniera indiretta dalle collettività locali (come i distretti scolastici americani o le autorità di bacino francesi). A fronte dei vantaggi in termini di specializzazione e di adeguamento dei confini amministrativi alle caratteristiche del singolo servizio, si tratta di modelli gestionali che, se generalizzati, portano ad una proliferazione dei luoghi amministrativi e di rappresentanza e ad una notevole complicazione della catena della responsabilità e del controllo.

Si può nel complesso osservare come le diverse soluzioni teorizzate, e sperimentate in concreto, presentino generalmente dei *trade-off* rispetto ai criteri ed elementi valutativi considerati in precedenza. In particolare, è ragionevole ritenere che quanto più le forme di governo siano istituzionalizzate e forti – come nei casi *a*) e, ad un livello inferiore, *b*) – quanto più dai processi aggregativi possano sorgere problemi in termini di omogeneità delle preferenze e di costi di transazione/transizione. Ciò appare rilevante proprio per il caso in analisi di un possibile allargamento delle Città metropolitane italiane, inizialmente assestate sui confini delle preesistenti Province. Prendere, infatti, a riferimento solamente le interdipendenze funzionali potrebbe portare ad estendere a dismisura l'orizzonte [17], rendendo difficile immaginare l'applicazione del modello amministrativo prescelto a tutta l'area metropolitana. Contemporaneamente, rinunciare a priori a sfruttare l'opportunità di adesione di nuovi Comuni, alla ricerca di una migliore corrispondenza tra confini amministrativi e natura delle questioni in gioco, rappresenta egualmente un fattore di debolezza, che rischierebbe di depotenziare in maniera significativa la portata della riforma [18].

La sfida appare quindi proprio quella di trovare un equilibrio tra queste forze potenzialmente confliggenti, un ragionevole compromesso tra il concetto di Cit-

[17] Che porta ad esempio a considerare «La complessità e la ricchezza della conurbazione che da Milano si protrae lungo l'area padana, sconfinando fuori regione. Si tratta di un'area che va da Torino sino a Trieste, facendo di Milano "una regione multi-nodale del mondo"», come rilevato da R. LODIGIANI, *Da Babele a "città madre",* in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, p. 19; o ancora «per comprendere cosa sia la regione urbana milanese oggi dobbiamo almeno considerare il territorio di 10 province, che appartengono a regioni diverse», secondo quanto asserito da A. BALDUCCI, *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi*, in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, p. 50.

[18] La presenza, peraltro legittima, di valutazioni divergenti sulla opportunità di dare seguito alla procedura di adesione di altri Comuni alla Città metropolitana ben emerge dalle seguenti due citazioni, tratte curiosamente dal medesimo volume. Da una parte infatti si osserva come: «È chiaro da questo punto di vista che la dimensione che costituisce il punto di avvio, quella della Provincia di Milano a 133 Comuni, che addirittura esclude tutti i territori della Provincia di Monza e Brianza recentemente istituita, è del tutto inadeguata […]. Ma si tratta solo di un punto di partenza, che potrà e dovrà essere sviluppato se la prospettiva è quella di avvicinare il territorio della Città metropolitana ad una dimensione effettivamente significativa e capace di affrontare i problemi territoriali, ambientali, di sviluppo economico e del sistema dei servizi ad una scala adeguata. Le libertà ammesse nella definizione dello Statuto lo consentono e bisogna augurarsi che la prima fase di attuazione sia diretta ad aprire verso nuove collaborazioni con i territori confinanti», in A. BALDUCCI, *op. cit.*, p. 52. Dall'altra si tende invece a rimarcare che «È peraltro prevista una procedura per la richiesta di adesione (o di separazione) da una Città metropolitana […]. Cosa che nel tempo potrebbe rendere i confini di una qualsiasi Città metropolitana molto instabili, in virtù di contingenti ragioni di convenienza di singole amministrazioni comunali, alla ricerca di vantaggi e agevolazioni di breve periodo. Questo aspetto, insieme alla mancata determinazione in via definitiva delle Città metropolitane del nostro Paese, potrà essere motivo di una proliferazione non solo di organi amministrativi, ma anche di costi di transazione e di governo legati alla nascita, così come alla ridefinizione, di Città metropolitane oltremodo ingiustificati», come sottolineato in N. PASINI-L. FASANO, *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano",* in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, p. 91.

tà metropolitana, riferito ad un territorio necessariamente determinato in termini rigidi, e quello di area metropolitana, di natura più flessibile e funzionale. Una sfida che non può essere affrontata in astratto, ma che necessariamente va calata nella realtà, cercando di comprendere come le diverse componenti trovino riscontro nei casi concreti, come quello che coinvolge il Comune di Vigevano e che può assumere, da questo punto di vista, un ruolo di apripista per altre esperienze e valutazioni simili.

4. *Le specificità nel caso in analisi*

Rispetto all'insieme di considerazioni procedurali e sostanziali viste in precedenza, l'analisi specifica condotta in riferimento alla richiesta fatta dal Comune di Vigevano [19] permette di mettere in luce alcuni temi chiave.

4.1. *Il tema dell'incertezza*

Un primo aspetto riguarda i caratteri di indefinitezza che la valutazione tende, allo stadio attuale, necessariamente ad assumere a causa dell'incertezza che ancora caratterizza il quadro istituzionale.

Da una parte, infatti, vi è una configurazione ancora embrionale della Città metropolitana, con risorse tutte da definire e con una capacità di incidere in maniera concreta ed effettiva sulle tematiche chiave (pianificazione territoriale, sviluppo economico, redistribuzione, ecc.) che dipenderà in maniera cruciale dagli assetti strategici e di *governance* che verranno prescelti. Se quello attuale fosse l'assetto definitivo, è chiaro che il ragionamento perderebbe gran parte della sua significatività, e qualsiasi proposta di modifica dei confini delle circoscrizioni non potrebbe che ricondursi a spinte campanilistiche o a vantaggi contingenti che poco hanno a che fare con un riassetto razionale e duraturo dei territori. Su questo aspetto, quindi, le incognite rimangono certamente molte [20], ma l'ipotesi su cui basarsi per un ragionamento di più ampio respiro è che, seppur

[19] Ciò è avvenuto in prima battuta con la Deliberazione del Consiglio comunale di Vigevano (n. 58 del 10 novembre 2014), con cui è stata esercitata l'iniziativa in merito all'adesione alla Città metropolitana di Milano (assunta a maggioranza assoluta, come previsto dall'art. 21 del TUEL). Successivamente, in linea con quanto previsto dalla Linee guida regionali (di cui alla D.G.R. 26 febbraio 2015, n. X/3162), il Comune di Vigevano ha inviato la relazione istruttoria di sostegno alla richiesta in data in data 31 marzo 2015. A ciò è seguito, in data 23 aprile 2015, il parere contrario della Provincia di Pavia (peraltro privo di qualsivoglia argomentazione di supporto), mentre la Città metropolitana, per quanto sollecitata, non ha trasmesso il parere nei termini richiesti.

[20] Tra tutti, cfr. V. ONIDA, *La Città metropolitana fra logiche istituzionali e peso della storia*, in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 33 ss.; R. CAMAGNI, *Verso la Città metropolitana,* in AA.VV., *La finanza territoriale*, cit., pp. 147 ss.

dopo un inevitabile periodo di assestamento, si affermi definitivamente e compiutamente il modello a due livelli descritto in precedenza, in cui il nuovo soggetto istituzionale assumerà competenza esclusiva e vincolante su di una serie di tematiche che richiedono (opportunamente) un approccio di natura sovracomunale [21].

Dall'altra, vi è l'ulteriore, e ancora maggiore, incognita di cosa verrà dopo le attuali Province, visto che la necessità di preservare una qualche forma di governo di natura intermedia appare come imprescindibile anche al di fuori dei confini delle Città metropolitane [22]. In questa direzione l'attuale fase di riassetto sembra caratterizzarsi per diverse componenti, tra loro ancora da definire e integrare. In sintesi, i contenuti di principale interesse e rilievo sono di seguito ricordati.

– *Connotazione degli Enti di area vasta.* Ci si riferisce alla previsione, sia pur relegata tra le norme finali dell'art. 40 del testo di legge costituzionale (C. 2613-D), del mantenimento in vita degli Enti di Area vasta, sulla cui concreta articolazione e funzionalità dovranno poi intervenire lo Stato (per gli aspetti ordinamentali generali) e la legge regionale, per gli aspetti ulteriori [23]. Su questo punto, ferma restando la necessità di attendere la definizione statale dei suddetti profili generali, la Regione Lombardia ha una importante responsabilità nel poter plasmare sia l'assestamento territoriale dei confini di riferimento (provinciale, sovra-provinciale o sub-provinciale), sia le responsabilità e funzioni ad essi attribuiti, nonché le relative modalità di esercizio.

– *Definizione delle Zone omogenee e degli ambiti territoriali omogenei.* A cui fa esplicito riferimento la Legge n. 56/2014, introducendo la possibilità di articolare i territori provinciali in Zone omogenee o secondo ambiti territoriali omogenei per l'esercizio delle funzioni. Previsione ripresa a sua volta a livello regionale in ben due discipline specifiche, tra loro differenti, ma con evidenti elementi di collegamento e potenziale complementarietà. La Legge reg. n. 19/2015 (art. 7), che prevede l'istituzione per ogni Provincia di un tavolo istituzionale di confronto al fine di indicare, in via sperimentale e in raccordo con la Regione, le Zone omogenee, intese sia come disaggregazioni territoriali delle Aree vaste, sia come soluzioni organizzative per l'erogazione di servizi su scala

[21] È interessante notare come le competenze specifiche che la Legge n. 56/2014 attribuisce alle Città metropolitane (Pianificazione strategica e territoriale generale, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, informatizzazione e digitalizzazione) siano sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla Tab. 1.

[22] Ciò è emblematicamente confermato dal documento di base redatto a inizio 2016 da Regione Lombardia per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico sul tema, dal titolo REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia. Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione*, Milano, marzo 2016.

[23] Sul punto, cfr. *supra*, cap. 3, nonché *infra*, cap. 12.

sovra-comunale. La Legge reg. n. 31/2014 (artt. 2 e 3), che prevede la disaggregazione dei territori provinciali e della Città metropolitana in ambiti territoriali omogenei al fine di recuperare una scala intermedia – con caratteri di affinità sia dal punto di vista fisico-ambientale-paesaggistico, sia da quello economico-sociale e delle relazioni – ove possano trovare attuazione *in primis* la politica di riduzione e razionalizzazione dell'uso del suolo, ma anche altre capacità progettuali e gestionali comuni e integrate [24].

– *Evoluzione del processo di aggregazione dal basso dei Comuni attraverso le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO).* Un processo che, per quanto perseguito da tempo, sia attraverso previsioni normative di natura cogente (almeno sino alla successiva e immancabile proroga), sia attraverso incentivi di natura economica, ha mostrato una sostanziale incapacità di portare a risultati decisivi in termini razionalizzazione dei servizi e sfruttamento delle economie di scala, rivelandosi allo stato attuale ancora un fenomeno superficiale e mal digerito dalla base che lo dovrebbe mettere in atto.

– *Altre articolazioni settoriali.* Si fa riferimento al fatto che l'assetto della *governance* territoriale è caratterizzato da una molteplicità di altre trame e dinamiche di natura funzionale e organizzativa (ATS in sanità, Distretti Socio-sanitari e Piani di Zona nei servizi sociali, Agenzie del TPL, Consorzi, Enti Parco, ecc.), che dovrebbero trovare un punto di raccordo e sintesi [25] con quanto descritto ai punti precedenti.

La Regione esplicita nella sua visione prospettica che «sottostanti alla Aree vaste non si prevedono nuovi Enti territoriali» [26] ma, al contempo, mette in cantiere, come si è appena osservato, una serie di iniziative e ipotesi istituzionali di collocazione intermedia (Zone omogenee, Agenzie, Ambiti, Distretti, ecc.), ancora da concretizzare compiutamente, per le quali andrà ricercato un, non faci-

---

[24] Il recente progetto di integrazione del PTR definisce gli ambiti territoriali omogenei come: «*articolazioni territoriali espressione di ambiti relazionali, caratteri socio-economici, geografici, storici e culturali omogenei, adeguati a consentire l'attuazione dei contenuti della l.r. 31/2014 e, più in generale, lo sviluppo di politiche e l'attuazione di progetti capaci di integrare i temi attinenti al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture e agli insediamenti*», cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Documento di Piano*, dicembre 2015, p. 46. In maniera analoga, si osserva che «[…] *gli ambiti territoriali devono costituire un'articolazione del territorio più appropriata e tale da consentire la formulazione di indirizzi più precisi e circostanziati, adeguati a consentire lo sviluppo di politiche e progetti capaci di integrare e far interagire le questioni attinenti al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture e agli insediamenti. Ciò sarà possibile quanto più queste articolazioni territoriali saranno contemporaneamente espressione di ambiti relazionali, caratteri socio-economici, geografici, storici e culturali più omogenei o comunque legati da "interessi" comuni*», così cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Analisi socio-economiche e territoriali*, dicembre 2015, p. 9.

[25] Sul punto v. *infra*, cap. 12.

[26] REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, cit., p. 11.

le, equilibrio tra le spinte maggiormente vincolistiche e dirigistiche (*top-down*) [27] e quelle in cui la sovra-comunalità sia affidata a forme di natura prevalentemente cooperativa e dal basso.

Tale quadro di incertezza pone certamente un onere in capo alla Regione, in quanto Ente sovraordinato, di assumere le redini del comando, puntando ad «un ripensamento collettivo sulla configurazione dell'intero assetto delle Autonomie locali nella nostra regione», ove sinora «questa riflessione è stata condizionata e distorta dal […] confuso e caotico sovrapporsi di disposizioni dettate dall'emergenza-economico finanziaria, assolutamente privo di un a visione prospettica del futuro delle Autonomie in Italia» [28].

Nella prospettiva di un Comune come Vigevano [29], che è soggetto interessato e parte integrante di tale processo, l'incertezza può certamente spingere a ricercare l'approdo più immediato e, attualmente, sicuro, ovvero quello in Città metropolitana: una realtà tutelata costituzionalmente e, nei passaggi più recenti, con un certo grado di *favor* (o, sarebbe meglio dire, di minore penalizzazione) nella redistribuzione delle risorse dal centro. Una prospettiva comprensibile e ricorrente nelle posizioni espresse dai rappresentanti delle istituzioni e delle forze sociali della Città ducale nel dibattito che ha accompagnato la richiesta di adesione alla Città metropolitana, ma che deve necessariamente tener conto della strutturalità e non reversibilità della scelta da compiere che, in assenza di una più solida e complessiva valutazione costi/benefici, potrebbe rivelarsi di natura contingente e non del tutto coerente con il quadro futuro dell'assetto interistituzionale.

Vi è da chiedersi, su questo specifico punto se, stante l'assoluta provvisorietà e transitorietà del contesto generale in cui le domande di modificazione delle circoscrizioni si vanno a inserire, non possa costituire una prospettiva interessante quella di "congelare" la decisione fino a quando il previsto e auspicato "riordino del livello intermedio di governo" abbia avuto luogo, rendendo possibile una decisione maggiormente meditata e di più ampio respiro [30].

---

[27] Come nel caso delle Agenzie per il trasporto pubblico locale, previste dalla Legge reg. n. 6/2012 e riaffermate dalla Legge reg. n. 19/2015, che sono individuate come luogo di esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli Enti locali in materia di trasporto pubblico locale.

[28] REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, cit., p. 6.

[29] Ragionamenti simili valgono anche per gli altri Enti che hanno formulato analoga richiesta o sono in procinto di farlo.

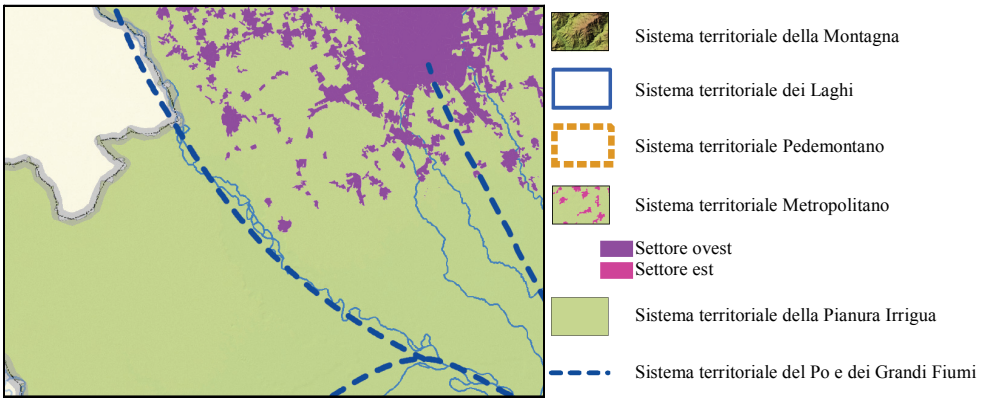
[30] Tale considerazione sembra essere avvalorata dall'evoluzione che ha seguito la domanda del Comune di Vigevano. Dopo, infatti, che la Giunta della Regione Lombardia, verificata la rispondenza alle prescrizioni del TUEL (art. 21), ha trasmesso al Consiglio Regionale, con deliberazione n. X/3932 del 31 luglio 2015, la richiesta del Consiglio comunale di Vigevano n. 58 del 10 novembre 2014, integrata con la relazione progettuale prevista dalle Linee Guida regionali, è trascorso quasi un anno senza ulteriori novità, lasciando intendere una certa marginalizzazione di queste istanze, per quanto legittime e legittimamente portate avanti, rispetto al tema più generale del ridisegno territoriale.

4.2. *Il tema della complessità territoriale*

Una seconda chiave di lettura rilevante appare collegata alla complessità del quadro di partenza e di quelle che le Linee Guida Regionali chiamano le «*preesistenti relazioni sociali, storiche, economiche, infrastrutturali o per progettualità comune*». Se, da una parte, la richiesta del Comune ducale si basa sul presupposto di Vigevano come "parte integrante della regione urbana milanese", da più punti di vista pare emergere la connotazione di Vigevano (e del Vigevanese) come una terra di mezzo, con caratteristiche intermedie e di non facile inquadramento. Ne sono testimonianza i riferimenti espliciti a tale territorio:

– come zona di confine e interazione tra la il Sistema territoriale della Pianura irrigua, il Sistema territoriale del Po e dei Grandi Fiumi e il Sistema metropolitano (Fig. 1), ognuno dei quali caratterizzato da vocazioni e obiettivi di sviluppo differenti;

Figura 1. – *I sistemi territoriali del PTR della regione Lombardia*



Fonte: REGIONE LOMBARDIA, *Piano Territoriale della Regione Lombardia. Documento di Piano*, dicembre 2014.

– come «*centro di un territorio storicamente ricco di scambi e commerci*» in cui «*L'equidistanza e i collegamenti con Milano, Pavia e Novara hanno contribuito fortemente allo sviluppo economico, artistico e sociale non solo della città ma di tutta la Lomellina*»[31];

– come punto di riferimento di un ambito territoriale omogeneo (Lomellina est) a cavallo tra la Lomellina Ovest, ancora basata su un'economia sostanzialmente agricola, e l'area metropolitana milanese[32];

[31] COMUNE DI VIGEVANO, *Piano di Governo del Territorio. Scenari metropolitani*, 2010, p. 37.

[32] Così in PROVINCIA DI PAVIA, *Piano territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione Generale*, 2015.

– come paesaggio di transizione e trasformazione tra pianura irrigua e ambito urbano [33];

– come zona "demograficamente intermedia" tra il contesto metropolitano e quello della Provincia di Pavia e in particolar modo della Lomellina. Si tratta, infatti, di una realtà più dinamica dal punto di vista demografico rispetto al resto della Provincia, con più elevata natalità e con capacità crescente di attrarre flussi in ingresso, con particolare riferimento alla componente straniera. Congiuntamente, essa rimane in media più anziana rispetto al contesto della Città metropolitana: un dato che risulta accentuato nel Comune di Vigevano che, esso stesso centro urbano, ha a sua volta sperimentato un fenomeno di delocalizzazione nei Comuni di cintura delle fasce più giovani. Ciò si traduce in un indice di carico sociale più elevato sia rispetto alla CM, sia alla media provinciale (nostre elaborazioni su dati demografici ISTAT) [34];

– come contesto territoriale che manifesta certamente urgenze di migliore collegamento e integrazione con il capoluogo regionale (Vigevano-Malpensa, ferrovia verso Milano), richiamando rappresentatività e possibilità di fare sentire la propria voce nei luoghi ove tali realizzazioni sono discusse e decise; ma che non può trascurare le esigenze/potenzialità che vanno in altre direzioni: come ad esempio il collegamento con Novara e Malpensa, senza passare dalla Città metropolitana, o l'integrazione strategica con l'interporto di Mortara nella prospettiva dello sviluppo dell'asse mediterraneo che arriva ai porti della Liguria [35];

– come riferimento di un Sistema Locale del Lavoro (SLL) [36] che arriva a ricomprendere 5 Comuni della Città metropolitana, oltre ad una parte consistente dell'intera Lomellina.

Il tema dei movimenti sistemici conferma la complessità del contesto territoriale vigevanese (Fig. 2). Il quadro delle destinazioni vede infatti prevalere la Città metropolitana come luogo di approdo, mentre l'area di captazione dei flussi in ingresso è fortemente concentrata nei Comuni di prima cintura di Vigevano e, più in generale, nella Lomellina occidentale. In termini complessivi, considerando pari a 100 il totale di flussi di scambio (entrata + uscita) che coinvolgono giornalmente il Comune di Vigevano, l'attuale bacino della Provincia di Pavia ricomprende il 60% degli spostamenti, mentre la collocazione di Vigevano nel perimetro della Città metropolitana ne interna-

[33] *Ibidem.*

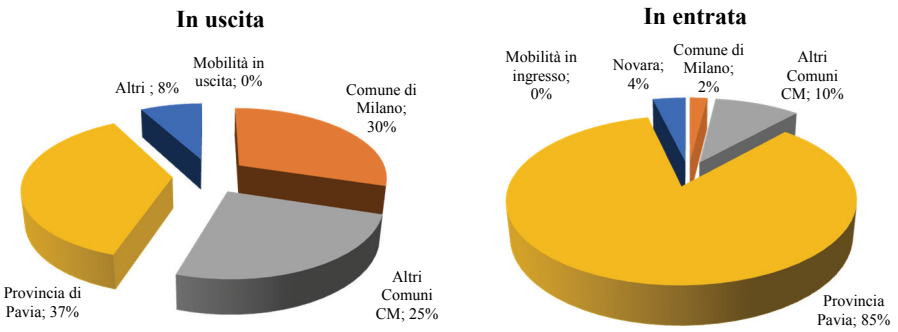
[34] Su cui v. FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit.*, *passim*.

[35] In questo senso, cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*, Milano 2015.

[36] Definiti dall'ISTAT come «luoghi dove la popolazione risiede e lavora e dove indirettamente tende ad esercitare la maggior parte delle proprie relazioni economiche e sociali».

lizzerebbe circa il 34% [37]. Molto importante appare la preservazione del rapporto funzionale con i 7 Comuni di cintura, visto che in tale ambito ristretto avviene il 43% del totale dei flussi "*in* e *out*" rispetto al 17% che coinvolge il Comune di Milano. Guardando ad altre possibili ri-aggregazioni su base territoriale emerge come un maggiore tasso di "contenimento" dei flussi potrebbe essere ottenuto dalla combinazione Lomellina + Abbiatense [38] che arriverebbe a includere il 63% delle origini e destinazioni dei flussi che riguardano il Comune di Vigevano.

Figura 2. – *Flussi di mobilità sistemica che coinvolgono il Comune di Vigevano (2011)*



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, censimento 2011.

La compresenza di tratti e relazioni multiformi rendono difficile individuare una chiave di lettura univoca in termini di omogeneità vocazionali e relazioni prevalenti, lasciando legittimamente aperta la porta a soluzioni e scelte in diverse direzioni. Ciò che forse se ne deriva come messaggio di fondo è la necessità, qualsiasi sia e sarà la collocazione istituzionale definitiva nel futuro assetto istituzionale intermedio, di mantenere relazioni e rapporti collaborativi, più o meno formalizzati, in tutte le direzioni evidenziate, senza interpretare il posizionamento amministrativo come una scelta di campo dai caratteri strettamente rigidi e vincolanti.

[37] Ciò significa che solo 1/3 degli spostamenti sistematici che riguardano Vigevano giornalmente ha la Città metropolitana di Milano come origine o come destinazione, mentre tale valore è quasi doppio per l'attuale Provincia di Pavia.

[38] Si sono considerati i 15 Comuni del Piano di Zona dell'Abbiatense. Va comunque tenuto presente che 4 di essi (Abbiategrasso, Albairate, Ozzero e Gaggiano), sostanzialmente quelli collocati sulla linea ferroviaria verso Milano, coprono da soli circa l'85% del totale dei flussi di interscambio con Vigevano.

4.3. *Il tema del rapporto centro-periferia*

I contesti metropolitani sono comunemente individuati come luoghi privilegiati di generazione di sviluppo e ricchezza: i centri nevralgici della produzione di cultura e innovazione, nonché i principali vettori dell'internazionalizzazione del Paese [39]. Tale considerazione generale appare rafforzata nel caso della Città metropolitana di Milano (Tab. 2).

Tabella 2. – *Principali indicatori economici nelle aree in analisi*

	CM Milano	**Provincia Pavia**	**Regione Lombardia**	**Media Provincie Lombarde senza CM**
Pil Pro-capite [40]	47.335	21.341	32.816	25.477
Tassi di attività [41]	72,6	70,4	70,7	70,3
Tassi di occupazione [42]	66,4	65,4	64,9	64,5
Imprese attive/100 abitanti [43]	9	7,9	8,1	7,7
Occupati Unità Locali/100 abitanti [44]	45,6	24,7	36,2	31,9
Brevetti europei/10.000 abitanti [45]	1,9	0,2	1,2	0,8
Numero start up innovative/ 10.000 abitanti [46]	1,7	0,4	0,8	0,4
Velocità media ADSL in Lombardia [47]	9,96 Mb/s	6,11 Mb/s	7,18 Mb/s	–

Fonte: nostra elaborazione su dati ASR-Annuario statistico regionale (ove non diversamente specificato).

[39] Cfr. R. CAMAGNI, *op. cit.*, *passim*; CITTALIA, *Le Città Metropolitane. Rapporto Cittalia 2013,* Roma 2013, in *http://www.cittalia.it/images/file/r-cittalia.pdf*.

[40] Euro a prezzi correnti 2014.

[41] Media annua della % di forze di lavoro attive sul totale della popolazione 15-64 anni (2014).

[42] Media annua della % di forze di lavoro occupate sul totale della popolazione 15-64 anni (2014).

[43] Anno 2014.

[44] Dato 2012.

[45] Anno 2014.

[46] Dato 2014.

[47] Dati 2015, desunti da SOStariffe.it, in *https://www.sostariffe.it/*.

I dati lombardi sostanziano l'idea [48] per cui vi sia una maggiore capacità delle aree metropolitane di attrarre imprese e fattori produttivi di successo, attraverso processi di agglomerazione e sviluppo reticolare che hanno portato, nel caso milanese, l'attuale CM ad acquisire nel tempo indici di attività economica e redditualità pro-capite ben al sopra di quelli delle altre province lombarde. Tale considerazione, di natura statica, è rafforzata dai valori di *trend* dato che la *performance* della Città metropolitana è stata nell'ultimo decennio generalmente migliore rispetto a quella degli altri territori per gran parte degli indicatori. Ciò vale anche per la Provincia di Pavia che ha visto nel periodo in esame il tessuto imprenditoriale sperimentare un andamento costantemente al di sotto di quello registrato in ambito regionale e metropolitano [49], con una conseguente dinamica occupazionale significativamente lontana da quella del *core* dell'area milanese.

In tale scenario, appare evidente che la prospettiva per un Comune di confine quale Vigevano di intensificare, attraverso il cambio di giurisdizione amministrativa, i propri rapporti (infrastrutturali, sociali, economici, identitari, di *policy*, ecc.) con il sistema territoriale ed economico del capoluogo regionale emerga come opportunità attrattiva e di immediato *appealing*, in particolar modo in un periodo di incertezza congiunturale e istituzionale come quello presente. Il collegamento più stretto con la realtà italiana a maggiore densità di infrastrutture, attività imprenditoriale, innovazione e capacità di generare reddito diviene in quest'ottica un'occasione per sfruttare quelle economie di coordinamento, agglomerazione e scala che l'analisi teorica pone alla base della creazione delle Città metropolitane. È il tema della "locomotiva da prendere" che, accanto al tema identitario, ha rappresentato il principale elemento a supporto della domanda di adesione da parte degli attori locali.

Tale considerazione, certamente non priva di elementi di rispondenza, deve però essere mediata con una serie di valutazioni aggiuntive, tese a meglio definirne contorni e termini reali di riscontro.

Il primo aspetto riguarda il principio della competenza istituzionale, già introdotto nella premessa metodologica, in base al quale si può ragionevolmente ritenere che la concretizzazione di tali conseguenze positive sia tanto più verosimile quanto più la CM acquisisca effettivamente competenze e risorse in tema di sviluppo economico e di politiche di promozione territoriale. In altri termini, non è certo sufficiente un cambio di confini per modificare dinamiche e forze che sembrano essersi consolidate nel tempo e che, in molti casi, non seguono rigidamente la perimetrazione sancita dai limiti delle circoscrizioni amministra-

[48] Secondo il Rapporto, citato in precedenza, CITTALIA, *op. cit.*, p. 17: «L'evidenza empirica conferma con forza che la concentrazione della popolazione e di attività produttive nella città produce economie di scala e prossimità che stimolano la crescita e riducono i costi di produzione».

[49] Nella Città metropolitana, nel periodo considerato, le imprese attive sono aumentate di quasi l'8% mentre in Provincia di Pavia del 2,5%.

tive. Da questo punto di vista, il pieno sfruttamento dei benefici associabili all'integrazione nel nuovo contesto amministrativo sembra richiedere due passaggi fondamentali: in primo luogo, l'assestamento delle competenze della Città metropolitana e in particolar modo di quelle aggiuntive rispetto alle funzioni fondamentali delle Province; in secondo luogo, la ri-definizione, in un quadro razionale e coordinato, di tutte quelle realtà che attualmente operano su base territoriale sui temi del governo del territorio e delle politiche settoriali (Prefetture, ATO, Associazioni di categoria, rappresentanze sindacali, Camere di Commercio) [50] e che è auspicabile vadano incontro ad un riassetto coerente con quello dei confini amministrativi. Allo stato attuale entrambi i passaggi appaiono ancora *in fieri* ed è quindi difficile ipotizzare che il cambio di giurisdizione possa portare nel breve periodo a modificazioni radicali della conduzione delle politiche nel campo dello sviluppo economico e della gestione del territorio. Rimane comunque l'esigenza, una volta investita la Città metropolitana dei suoi nuovi poteri, di comprendere chi e con che modalità eserciterà le medesime funzioni al di fuori di essa, visto che molte responsabilità (pianificazione e promozione territoriale, incentivi all'imprenditorialità, servizi alle imprese, internazionalizzazione, ecc.) assumono un particolare rilevo proprio nei contesti meno sviluppati, ove è più difficile fare sistema e coordinare le iniziative delle singole unità coinvolte.

Il secondo aspetto ha a che fare con la connotazione interna della Città metropolitana e dei suoi *trend* socio-economici più recenti, che mostrano, in una prospettiva di medio periodo, caratteri di marcata asimmetria. Da un parte, dal punto di vista demografico, la metropoli milanese ha sperimentato negli ultimi decenni un fenomeno di sub-urbanizzazione, che ha portato i Comuni di corona [51] a crescere in termini di peso relativo sul totale della popolazione. Tale processo (Fig. 3) ha avuto carattere assoluto [52] fino a metà del decennio scorso, e relativo a partire dal 2003, determinando congiuntamente una serie di effetti rilevanti anche in termini qualitativi: maggiore crescita della popolazione straniera nei Comuni di cintura [53], concentrazione in questi ultimi delle coppie giovani con figli, invecchiamento del Comune centrale, ecc.

---

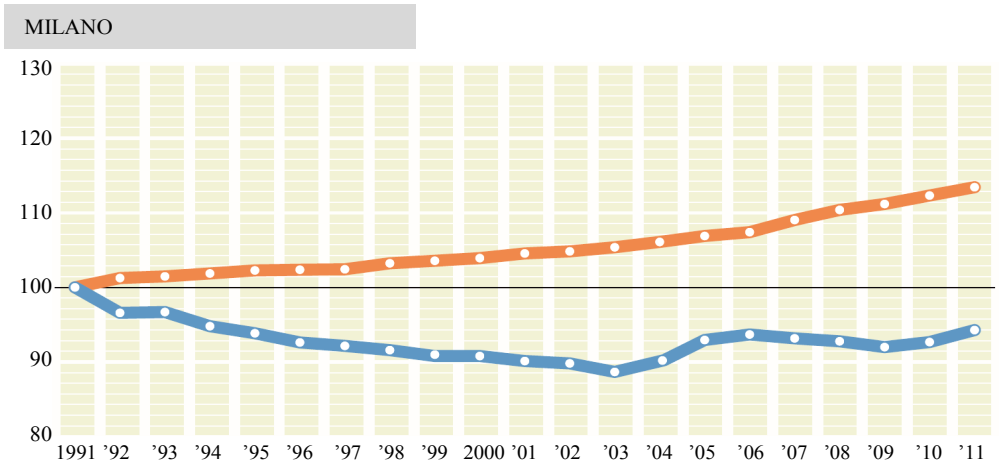
[50] In questa direzione procede l'art. 9 della Legge reg. n. 32/2015, recante «*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19*», quando prevede che «[…] *la Città metropolitana, in raccordo con le funzioni svolte dalla Camera di Commercio di Milano, promuove le attività finalizzate allo sviluppo e alla valorizzazione delle imprese artigiane e della manifattura innovativa anche con il coinvolgimento dei comuni e delle associazioni di rappresentanza degli interessi socio-economici, attraverso specifici accordi*».

[51] Ovvero quelli appartenenti all'attuale Città metropolitana, al di fuori del comune di Milano.

[52] Con tassi di crescita negativi per Milano e positivi per la cintura.

[53] La popolazione straniera è cresciuta nel periodo 2001-2010 del 143,5% a Milano e del 293,4% nei Comuni della cintura.

Figura 3. – *Variazione popolazione residente nella Città metropolitana di Milano, 1990-2011*



In rosso il trend dei Comuni di cintura, in blu quello del Comune di Milano.

Fonte: CITTALIA, *op. cit.*

Dall'altra, in termini di attrattività economica, si è evidenziato il carattere fortemente accentratore del Comune di Milano rispetto al resto del territorio provinciale, ora metropolitano. Ne è testimonianza il fatto che la crescita occupazionale in termini di addetti alle unità locali si è concentrata nel periodo 2001-2011 tutta nel Comune centrale, mentre il resto del territorio ha avuto una dinamica praticamente piatta, salvo alcune *enclave* fortunate. Solo Genova, tra le altre Città metropolitane, ha sperimentato un *trend* simile [54].

Valutazioni simili emergono dagli altri indicatori utilizzati dal Rapporto Cittalia per confrontare le *performance* economiche delle Città metropolitane italiane (Tab. 3). La distanza del reddito medio per contribuente tra Milano e corona è pari a circa il 40%: il valore più alto riscontrato nelle 10 realtà italiane; mentre la destinazione interna dei fondi europei ha chiaramente premiato nella Programmazione 2007-2013 il Comune principale rispetto alla corona esterna. Guardando a quest'ultimo indicatore si evince, dai dati più recenti, che i finanziamenti concessi ai Comuni della corona metropolitana sono stati, nella programmazione 2007-2013, pari 100 euro pro-capite, circa 1/7 di quelli a vantaggio del Capoluogo e di poco superiori ai valori registrati per la Provincia di Pavia (91) e il Comune di Vigevano (92) [55].

[54] Cfr., su questo punto, R. CAMAGNI, *op. cit.*

[55] I dati sui pagamenti realmente effettuati sino al 30 giugno 2015 vedono 411 euro pro-capite per

Tabella 3. – *Indicatori economici nella Città metropolitana di Milano*

	Comune di Milano	Corona	CM
Tasso incremento imprese attive 2014/2011	+ 2%	0	1,3%
Reddito medio per contribuente (2011)	35.750,65	25.565,70	29.837,89
Finanziamenti comunitari pro capite (ciclo 2007-2013). Valori in euro (*)	197,4	63,7	119,8
Finanziamenti comunitari pro-capite (ciclo 2007-2013). Valori in euro (**)	693	100	351

(*) Dato CITTALIA, *op. cit*.
(**) Dato OPENCOESIONE aggiornato al 30 giugno 2015.

Fonte: nostra elaborazione su dati ASR LOMBARDIA, CITTALIA, *op. cit.*, e DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA (sito web *www.opencoesione.gov.it*).

Se ne può dedurre che l'insieme delle forze di mercato e delle politiche pubbliche (interventi di sviluppo, strutturazione della rete di trasporto, organizzazione dei servizi, politiche per la casa, pianificazione urbana, ecc.) ha sinora determinato, nel contesto della ex Provincia di Milano, una dinamica non equilibrata ed omogenea tra centro e periferia, con una concentrazione nel primo delle attività a maggiore pregio e, più in generale, della capacità di attrarre e generare reddito. La nascita e il consolidamento delle nuove Città metropolitane, con le competenze specifiche ad esse attribuite, possono certamente contribuire a meglio governare e ridurre tali squilibri, rendendo più forte e simmetrico l'esercizio di funzioni quali la pianificazione territoriale, la programmazione dello sviluppo economico, il coordinamento dei servizi, ecc., ma ciò pare subordinato a tre (pre)condizioni fondamentali, che devono essere attentamente considerate:

– la capacità di affermare una forma di governo metropolitano che sia realmente espressione di tutte le sue componenti e non sia eccessivamente sbilanciata sulla sua porzione centrale [56];

il Comune di Milano, 51 per i Comuni di Cintura metropolitana, 61 per la Provincia di Pavia e 73 per il Comune di Vigevano.

[56] Evitando quindi l'anomalia per cui: «[…] L'investitura del sindaco di Milano come Sindaco metropolitano pone in essere poi una vera anomalia: eletto dai cittadini di un solo Comune, sia pure il maggiore, rappresentante di una popolazione di 1.300.000 abitanti, va a rappresentare e governare una comunità di oltre 130 Comuni e di 3 milioni di abitanti. In tal modo non solo non si risolve, ma si consacra e si perpetua lo storico squilibrio fra capoluogo e hinterland, fra abitanti del capoluogo e abitanti dei Comuni minori: molti dei quali, peraltro, sono utenti quotidiani, per lavoro e non solo, delle strutture e dei servizi del capoluogo», come sottolineato da V. ONIDA, *op. cit.*, p. 36; nella stessa dire-

– la disponibilità della parte più attrattiva e ricca, sostanzialmente il Comune di Milano, di condividere risorse e progettualità in un'ottica di coesione territoriale e di reale "visione metropolitana" [57];

– la capacità dei diversi territori di elaborare e portare a sistema proprie strategie e alleanze, in grado di generare una visione propositiva e di governo che possa affermarsi nel nuovo quadro istituzionale, dai diversi punti di vista: nella fase di elezione degli organi, nell'identificazione delle priorità strategiche, nelle decisioni di utilizzo del territorio, nella redistribuzione delle risorse, ecc.

Appare in sostanza evidente che l'eventuale inclusione del Comune di Vigevano nel perimetro della Città metropolitana non possa essere intesa di per sé come automatica affermazione di una migliore attrattività del territorio o come risoluzione ai lamentati fattori di marginalizzazione precedentemente sperimentati nella Provincia di appartenenza, ma debba necessariamente essere accompagnata da un approccio attivo e da una capacità di trovare visioni condivise con altre realtà del nuovo contesto amministrativo. Diventano in questa direzione centrali la discussione interna e l'assunzione di una posizione chiara e consapevole rispetto al nuovo contesto organizzativo costituito delle Zone omogenee, che assumerà un ruolo chiave sia per garantire flessibilità territoriale alle politiche (collocazione delle strutture di servizio, collocazione delle sedi decentrate di Enti e rappresentanze, istituzione di eventuali sub-bacini, ecc.), sia per veicolare la rappresentatività e la forza di negoziazione dei Comuni di cintura rispetto al Capoluogo. Ciò può avvenire legittimamente guardando all'interno della Città metropolitana, in quella che sembra delinearsi come la Zona omogenea del Magentino-Abbiatense [58], sia all'esterno, in una futura Zona Lomellina

---

zione G. MERZONI-M. NOSVELLI, *Aspetti territoriali dello sviluppo e delle politiche economiche. Riflessioni sulla Città metropolitana milanese*, in R. LODIGIANI (a cura di), *op. cit.*, p. 83, ove affermano che: «[…] vi è la necessità che le autorità metropolitane amministrino le aree a loro affidate in maniera da favorire la coesione e cercando di mantenere equilibrato ed armonico il delicato rapporto che lega centro e periferia. Ciò, se applicato alla Città metropolitana milanese, si traduce nello scambio di risorse tra l'area centrale – l'area comunale di Milano – e le aree periferiche – i Comuni integrati della provincia». Sul punto, cfr. altresì quanto esposto *supra*, cap. 4.

[57] Si tratta di un punto che ovviamente rende cruciale gli aspetti di *governance* richiamati al punto precedente. A riguardo va sottolineato come allo stato attuale tale coesione appaia «debolissima» in un contesto in cui «[…] il tessuto dei rapporti tra capoluogo e 133 Comuni parte viziato dallo squilibrio di dimensioni territoriali e di popolazione: si dovrà saper coniugare tanti orgogli municipali con quello milanese», come rilevato da L.B. GADOLA, *Il civismo metropolitano e il suo ombelico*, in ArcipelagoMilano, *http://www.arcipelagomilano.org*, 28 ottobre 2015.

[58] Il Consiglio metropolitano del 17 settembre 2015 ha approvato la proposta di istituzione di 7 Zone omogenee che «costituiscono articolazione sul territorio delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili della Città metropolitana con l'obiettivo di promuovere l'integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli o associati». La Zona omogenea del Magentino-Abbiatense, che riguarda tutta la parte ovest/sud-ovest della CM, al confine con la Provincia di Pavia, comprende 29 Comuni e circa 214.000 abitanti. Sul punto cfr. *supra*, cap. 4.

(o di parte di essa), ma è chiaro come in entrambi i casi serva una fase di interlocuzione, interazione e legittimazione reciproca con gli altri Enti coinvolti (di pari livello e sovra-ordinati) che può risultare rischioso lasciare alla fase successiva alla decisione.

Un terzo aspetto da considerare, strettamente collegato al precedente, riguarda il differente contesto competitivo che accoglierebbe i nuovi Comuni all'interno della Città metropolitana, sia dal punto di vista della redistribuzione delle risorse, sia da quello della visibilità delle proprie rappresentanze, rispetto alle attuali province. Appare, in altri termini, emergere un potenziale *trade-off* tra l'opportunità di beneficiare degli effetti di trascinamento di un ambiente più dinamico e innovativo e i rischi di dover operare in un *habitat* più concorrenziale e selettivo. Ciò può in particolar modo valere per tutte quelle politiche pubbliche, o comunque di sistema (finanziamenti agevolati, politiche del credito, formazione, servizi alle imprese, ecc.), che hanno tradizionalmente assunto una connotazione territoriale su base provinciale. Se, da una parte, infatti, la maggiore attenzione istituzionale rivolta alle Città metropolitane e la loro maggiore capacità attrattiva possono divenire fonte di risorse ed opportunità aggiuntive, perché ciò si concretizzi a livello di singolo territorio è necessario che le forze economiche e le rappresentanze istituzionali coinvolte siano in grado di cogliere adeguatamente tali opportunità.

4.4. *Il tema dello sviluppo policentrico*

Un ultimo ordine di considerazioni trascende la dimensione prettamente comunale e riguarda la programmazione dell'assetto complessivo del territorio regionale una volta raggiunta la piena operatività da parte della CM e avvenuto il previsto superamento delle Province.

Tale valutazione, di più ampio respiro, è resa necessaria e opportuna dal fatto che la richiesta qui considerata coinvolge un Comune di dimensioni rilevanti (63.000 abitanti a fine 2014) che lo stesso Piano di Sviluppo Regionale Lombardo inserisce tra le «*polarità urbane*» all'interno di un emergente asse Novara-Lomellina. Tale rilevanza richiede, come esplicitamente richiesto dalle Linee Guida Regionali, di porre un'attenzione particolare sia alle implicazioni che il cambiamento di circoscrizione può determinare sugli equilibri e gli *asset* della Città metropolitana, sia ai già citati effetti di distacco sul territorio di provenienza.

In particolare, Vigevano rappresenta, in termini di attività economiche e sociali, un punto di riferimento importante dell'attuale territorio provinciale. Nel Comune hanno ad esempio sede 5.275 imprese attive [59] sulle 43.540 della Provincia di Pavia (vale a dire il 12,1% del totale); l'incidenza cresce sensibilmen-

[59] Iscritte al registro imprese.

te se si fa riferimento al solo comparto manifatturiero, per cui nella città ducale vi sono il 18% del totale delle imprese attive pavesi. Le due % arrivano rispettivamente al 19% e 28% se si considera l'area distrettuale [60]: ciò significa che più di una impresa manifatturiera su quattro delle Provincia di Pavia (e una su cinque del totale) è collocata in quella porzione di territorio di 270 kmq, pari a poco più del 9% dell'intera provincia, che gravita attorno a Vigevano.

La rappresentatività economica del Comune ducale è confermata dagli indici relativi (Tab. 4) che mostrano una densità di imprese e addetti sempre superiore al resto della Provincia pavese e anche a tutta l'area milanese esterna al Comune capoluogo. Vigevano si conferma, in sostanza, un importante centro industriale della Lomellina, ma anche un luogo di concentrazione di attività e occupazione ben maggiore di tutta l'area sud-ovest della Città metropolitana. È chiaro come una realtà con caratteristiche di questo tipo assuma, più o meno consapevolmente, un ruolo che va oltre i confini propri e renda necessario, da parte degli organi di governo superiori, valutare con attenzione le più ampie ripercussioni di un eventuale cambio di circoscrizione. Se, da una parte, infatti, l'inserimento nella Città metropolitana diviene occasione di deframmentazione, efficientamento e di superamento di logiche particolariste, dall'altra va evitato che

Tabella 4. – *Imprese e Unità di lavoro nei contesti in analisi*

	Imprese attive/100 ab. (*)	**Addetti alle Unità di lavoro locali/100 ab. (**)**
Vigevano	8,3	29,1
Provincia Pavia	7,9	24,2
Comune di Pavia	7,9	32,4
Distretto Industriale di Vigevano	8	27
Città metropolitana	9	45,9
Corona milanese	6,5	34,6
Abbiategrasso	6,6	23,5
Abbiatense (***)	6,8	23,3

(*) Dato 2014.

(**) Dato censimento 2011.

(***) Si è qui fatto riferimento ai 15 Comuni del Piano di Zona dell'Abbiatense, ovvero quello appartenente alla CM di Milano e confinante con l'ambito di Vigevano. I Comuni coinvolti sono: Abbiategrasso, Albairate, Besate, Bubbiano, Calvignasco, Cassinetta di Lugagnano, Cisliano, Gaggiano, Gudo Visconti, Morimondo, Motta Visconti, Ozzero, Rosate, Vermezzo, Zelo Surrigone.

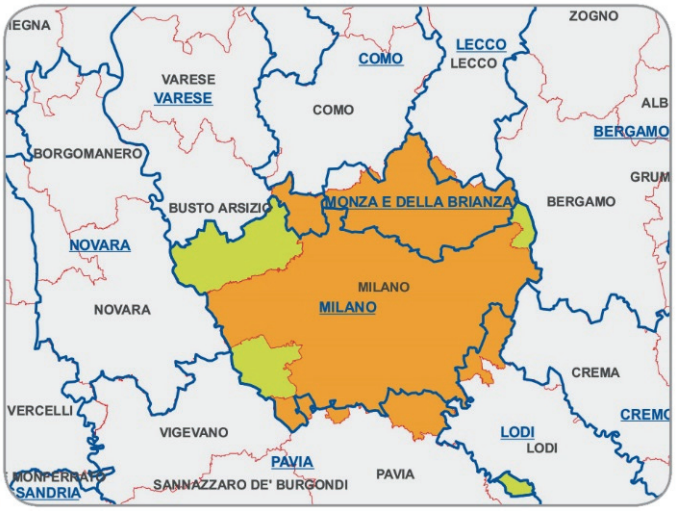
Fonte: nostra elaborazione su dati ASR Lombardia.

[60] Area che, oltre a Vigevano, comprende i Comuni di Borgo San Siro, Cassolnovo, Cilavegna, Gambolò, Garlasco, Gravellona Lomellina e Parona.

tale processo vada ulteriormente ad alimentare forme di sviluppo diseguale. Come autorevolmente affermato: «non bisogna correre il rischio di generare ulteriori pezzi di paese che vanno a velocità differenti e bisogna mantenere l'attenzione alta su tutto ciò che rimane fuori da quelle aree in attesa di riforme strutturali di altra natura. Non è sicuramente intenzione di nessuno generare isole felici in un mare di comuni continuamente frammentati e scoordinati. Ma è un possibile rischio e quindi da evitare per non scivolare in conseguenze sociali e ambientali problematicissime» [61].

Tale ruolo pivotale è avvalorato dalla già citata configurazione del Sistema Locale del Lavoro Istat del 2011 che identifica Vigevano come polo di un insieme di 28 Comuni, di cui 23 appartenenti alla Lomellina settentrionale e 5 alla Città metropolitana milanese (Fig. 4).

Figura 4. – *I Sistemi Locali del Lavoro che coinvolgono la CM milanese*



Fonte: ISTAT, *Rapporto Annuale 2015. La situazione del paese*, Roma 2015.

La stessa modalità statistica di perimetrazione dei SLL – tesa a identificare ambiti territoriali ove la popolazione in maniera prevalente studia e lavora e dove, di conseguenza, tende ad esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche – dà sostanza all'idea che esista una unitarietà di sistema importante, di fatto superiore agli altri SLL provinciali (Tab. 5). L'indi-

[61] P. PILERI, *Cambiare per ripartire. L'occasione del nuovo governo metropolitano per sciogliere cinque nodi cruciali dell'urbanistica*, in CITTALIA, *op. cit.*, p. 260.

Tabella 5. – *Principali dati dei SLL che riguardano la Provincia di Pavia (2011)*

Denominazione SLL	Numero Comuni	Popolazione	Occupati residenti	Posti lavoro	Spostamenti interni (*)	Auto contenimento domanda	Auto contenimento offerta
Pavia	49	177.742	69.111	56.396	42.604	0,755	0,616
Sannazzaro de' Burgondi	24	52.974	17.873	14.425	10.472	0,726	0,586
Stradella	34	47.923	16.543	14.062	10.467	0,744	0,633
Vigevano	28	159.548	57.877	46.288	37.150	0,803	0,642
Voghera	44	87.341	30.103	26.807	21.529	0,803	0,715
Totale	179	525.528	191.507	157.978	122.222	–	–

(*) Occupati totali che risiedono e lavorano nel SLL.

Fonte: elaborazioni su dati ASR della Lombardia.

ce di auto-contenimento sul versante della domanda [62] e quello sul versante dell'offerta [63], ad esempio, sono rispettivamente il più alto e il secondo in Provincia, in entrambi i casi al di sopra di quelli del SLL di Pavia; i flussi interni complessivamente prevalgono, con il 55% del totale per il lavoro e il 77% per lo studio.

Considerazione del tutto analoghe emergono guardando all'assetto dei servizi sanitari e sociali. Per entrambe le tipologie di servizi gli attuali modelli organizzativi sono radicati nei contesti provinciali, prendendone a riferimento porzioni di territorio più o meno ampie. Tale assetto non pare essere messo in discussione dalla fase di riforma in atto che lascia ancora la Provincia di Pavia come contenitore di perimetrazione della futura ATS (Azienda di tutela della salute). Tale configurazione fa sì che la programmazione delle prestazioni, la ricostruzione dei dati e delle conoscenze e gli sforzi di integrazione settoriale e trans-distrettuale siano sinora avvenuti principalmente all'interno dei confini provinciali, tra le realtà organizzative e amministrative in essi affermate (distretti socio-sanitari, Piani di zona, ASL, Comuni, ecc.), mentre forme istituzionalizzate di cooperazione *corss-border* costituiscono ad oggi l'eccezione [64]. La modificazione di tale assetto non è ovviamente impossibile, ma potrebbe comportare costi di transazione non trascurabili, soprattutto per quelle forme organizzative che hanno acquisito un maggior grado di istituzionalizzazione (Convenzioni per servizi sociali, Azienda Ospedaliera).

Il Comune di Vigevano, nel quadro descritto, ha certamente acquisito un ruolo che va oltre i propri confini, rappresentando il capoluogo del distretto socio-sanitario della Lomellina [65] e il capofila dell'ambito vigevanese di programmazione dei servizi sociali attraverso il relativo Piano di zona [66]. Si tratta di un ruolo pivotale per collettività rispettivamente di circa 180.000 e 80.000 abitanti, che implica un coinvolgimento particolare in termini di strutture amministrative e gestionali, servizi centralizzati, personale dedicato e attività di contesto (come la mobilità). Lo scorporo da tali assetti territoriali della città principale porrebbe dei problemi di riorganizzazione e riprogrammazione dei

---

[62] Pari al rapporto tra spostamenti interni e posti di lavoro disponibili. Come sottolineato dalle analisi regionali «[…] *sulla base di indicatori legati all'autocontenimento dei flussi (per motivi di lavoro o di studio) queste elaborazioni individuano precisi perimetri di disaggregazione territoriale (cui dovrebbero corrispondere sub-sistemi di auto organizzazione delle attività e delle relazioni su territorio) fornendo chiavi di lettura utili alla comprensione del sistema di relazioni (quotidiane) prevalenti (studio e lavoro) della popolazione insediata*», cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Analisi socio-economiche e territoriali*, cit., p. 10.

[63] Pari al rapporto tra spostamenti interni e occupati residenti.

[64] A tal proposito cfr. *infra*, cap. 12.

[65] Uno dei tre in cui è articolata la Provincia.

[66] Di cui fanno parte, oltre a Vigevano, i Comuni di Cassolnovo, Gambolò e Gravellona Lomellina.

servizi, che, nella parte lomellina, renderebbero non immediata l'individuazione di soluzioni alternative attorno agli altri centri intermedi esistenti (Mortara e Garlasco); mentre, dall'altra, determinerebbero un'esigenza di riorganizzazione e razionalizzazione dell'assetto del distretto, anche al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni con l'attuale capoluogo Abbiategrasso. È chiaro che gli utenti di confine potrebbero continuare a fruire delle strutture presenti in altri distretti, ma ciò avverrebbe in un contesto generale in cui verrebbero indebolite sia la corretta programmazione spaziale di servizi e strutture, sia le opportunità di integrazione tra la sfera sanitaria e quella sociale. Tale insieme di criticità risulterebbero parzialmente depotenziate se il mutamento di circoscrizione coinvolgesse una fetta più ampia del territorio di partenza (la Lomellina), portando a ridurre gli effetti di distacco e a mantenere i caratteri di unitarietà di almeno una parte delle attività sociali e sanitarie che gravitano attorno alla città ducale.

Si ha a che fare, in sostanza, con un Sistema territoriale che, pur avendo un significativo interscambio, soprattutto in uscita, con il contesto milanese [67], mantiene al proprio interno una fetta rilevante e predominante delle relazioni, con le conseguenti esigenze di gestione e ottimizzazione [68]. Un insieme di relazioni che, sia per la collocazione prevalente dei posti di lavoro (Tab. 4), sia per la collocazione delle principali funzioni e servizi, vede il proprio principale, anche se non unico, punto di riferimento economico, sociale e organizzativo nel Comune di Vigevano. Ciò potrebbe/dovrebbe avere anche implicazioni di *policy*, visto che, nelle stesse parole dell'ISTAT, «[…] attraverso i sistemi locali si offre ai decisori politici un quadro informativo che si ritiene rilevante anche per il disegno del processo di riorganizzazione delle forme di gestione locale dei territori» [69]. Ne deriva una situazione complessa e di non facile lettura, ove l'aspirazione del singolo Comune a guardare ad altri contesti trova una esigenza di mediazione nei più ampi effetti che ciò può determinare sull'assetto territoriale di riferimento. Scorporare Vigevano dal proprio attuale SLL può, da questo punto di vista, rappresentare sicuramente un problema in termini di nuova frammentazione, mentre l'ipotesi alternativa di far confluire nella CM tutto o parte rilevante dell'attuale SLL deve necessariamente essere accompagnata da una valutazione più sistemica di cosa avverrebbe nella restante porzione di Lomellina e, più in generale, della Provincia di Pavia. Una considerazione che

[67] Con 15.343 spostamenti giornalieri per lavoro in uscita e 4.144 in entrata, pari nel complesso a circa il 30% degli spostamenti che coinvolgono il SLL vigevanese.

[68] Tale considerazione è rafforzata dal fatto che il nucleo centrale del SLL vigevanese è confermato dalle analisi ISTAT sia nel 2001, sia nel 2011, con entrambe le metodologie adottate. Esso rientra di conseguenza tra quelli definiti «robusti e persistenti», «caratterizzati proprio dalla continuità del sistema relazionale che li genera e mantiene nel tempo», come sottolineato in ISTAT, *op. cit*., p. 77.

[69] Testualmente, v. ISTAT, *op. cit.*, p. 58.

sembra chiamare in causa i livelli superiori di governo che non possono da questo punto di vista demandare esclusivamente alla dimensione locale la valutazione dei costi/benefici dell'operazione.

5. *Considerazioni conclusive*

La complessa trama dell'assetto territoriale, funzionale e amministrativo dei governi sub-nazionali sta vivendo in Italia un fondamentale quanto travagliato tentativo di riforma che, dopo l'importante passo rappresentato dalla Legge n. 56/2014, potrebbe culminare a fine 2016 nell'approvazione del nuovo testo di riforma costituzionale, con particolare riferimento a quanto concerne il Titolo V, Parte II. Tale processo sembra caratterizzarsi per alcune innovazioni di rilievo, ma anche per diversi punti oscuri e fattori di incognita che lasciano ampio spazio a future iniziative e declinazioni, con particolare riferimento al livello regionale e sub-regionale [70]. Le specifiche considerazioni e analisi svolte in questa breve nota permettono di fare a riguardo alcune riflessioni di sintesi.

Un elemento che emerge in maniera ricorrente è l'effetto di destabilizzazione che l'eliminazione del livello intermedio rischia di introdurre nella *governance* territoriale in assenza di adeguate previsioni di completamento e futura integrazione. Dopo infatti la pervasiva e, per molti versi, incomprensibile campagna anti-province, alimentata persino da un passaggio della celebre lettera della BCE al Governo italiano del 5 agosto 2011 [71], riemerge da più parti l'esigenza di prevedere una sede di governo, più o meno istituzionalizzata, tra Regione e Comuni, in grado di svolgere un ruolo, da un lato, di sintesi e composizione degli interessi espressi dai Municipi, dall'altro, di condivisione di risorse e di fruttuosa cooperazione tra gli stessi, alla ricerca di una scala più adeguata nella gestione di servizi e funzioni.

Tale fascia "di mezzo" è stata, in contesti specifici, riempita dall'istituzione delle Città metropolitane [72]: si tratta di una previsione importante, attesa da tempo, probabilmente necessaria, ma certamente non sufficiente. Al di là infatti delle criticabili scelte fatte in termini di perimetrazione e assetti di governo, e delle numerose pagine vuote ancora da riempire (ad iniziare da quella decisiva delle risorse con cui svolgere le proprie attività), proprio il caso qui in analisi evidenzia come il sistema metropolitano milanese abbia in concreto una scala di riferimento regionale (e anche oltre se si considerano Novara e Piacenza),

[70] Cfr. *supra*, cap. 3 e *infra*, capp. 10 e 12.

[71] Che faceva riferimento all'«esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)».

[72] Su cui v. *supra*, cap. 2.

quindi molto più ampia di quella amministrativa della Città metropolitana [73]. Quest'ultima può certamente essere estesa per cogliere alcune di queste interazioni ed esternalità, ma non è pensabile che la scala dei confini amministrativi possa arrivare a cogliere l'intera complessità delle relazioni funzionali. Si rende quindi necessario definire tasselli ulteriori, che specifichino cosa avverrà al di fuori delle Città metropolitane e quali possibili, e per certi versi necessarie, forme di cooperazione e *networking* interistituzionale possano essere messe in campo.

Il primo riferimento disponibile riguardo a quest'ultimo aspetto, invero poco convinto e convincente, è ad oggi costituito dagli Enti di Area vasta che, nelle stesse parole di Regione Lombardia, potrebbero/dovrebbero costituire l'unico possibile "Ente territoriale" tra Regione e Comuni o loro Unioni. Si dovrebbe trattare, partendo anche dalla recente evoluzione sperimentata dalle Province, di Enti di natura leggera, probabilmente privi di – o comunque con depotenziate – prerogative in termini di indirizzo politico e di potestà regolamentare, con un ruolo prevalentemente di snodo, finalizzato a declinare alla propria scala le politiche pubbliche di competenza regionale, nonché coordinare le attività dei diversi territori ricompresi al loro interno. Stante la loro verosimile collocazione spaziale, di ambito sovra-provinciale, comprovata dalla recente iniziativa di Regione Lombardia sui cosiddetti Cantoni [74], si avrebbe a che fare con contesti di dimensioni rilevanti, che includono realtà con caratteristiche e vocazioni diversificate, che quasi necessariamente richiederanno disarticolazioni interne per arrivare ad una gestione dei servizi che sia in grado di coniugare lo sfruttamento delle economie di scala e la specificità degli interessi e delle vocazioni territoriali. Così come sinora tratteggiate, le Aree vaste [75] rimangono per molti versi un salto nel buio, reso ancora più impervio dalla visione generale che le identifica come le "dirette eredi" delle Province, con tutto ciò che ne consegue in termini di legittimazione e cattiva percezione.

Un secondo riferimento ricorrente, in particolar modo nell'impostazione del PTR regionale, è quello all'organizzazione policentrica del territorio [76], comprendente una città centrale e numerosi altri poli urbani, che si relazionano tra

---

[73] V. *supra*, cap. 7.

[74] «Per partire da un'ipotesi di lavoro per la definizione di un livello intermedio di governo del territorio, si può ipotizzare di mutuare per le "Aree vaste lombarde" – denominabili Cantoni – la delimitazione prevista dalla Legge reg. 23/2015 per le Agenzie di tutela della salute», così REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, cit., p. 10. Sulla giustificazione della riaggregazione espressa tramite i cc.dd. "Cantoni", v. *supra*, capp. 6 e, soprattutto, 8, nonché *infra*, cap. 12.

[75] Su cui, per gli eventuali aspetti funzionali e di *governance*, v. *supra*, cap. 3 e *infra*, cap. 10; mentre, per gli aspetti di coordinamento interno e "transfrontaliero" tra le diverse Aree vaste interne al territorio regionale, cfr. *infra*, capp. 12 e 13.

[76] Su cui cfr., ancora, *supra*, capp. 7 e 8.

loro e con il centro grazie alle reti infrastrutturali, materiali ed immateriali, ma che mantengono e, in prospettiva, coltivano le loro specificità e specializzazioni produttive, territoriali e paesaggistiche. Questo insieme reticolare costituisce oggi il sistema metropolitano, che si estende molto oltre i confini amministrativi della Città metropolitana [77], coinvolgendo Città medie localizzate in altre Province [78], come Bergamo, Lodi, Pavia e Vigevano, o anche in altre Regioni come Novara e Piacenza. Nella già citata prospettiva di una soppressione/indebolimento delle Province, le polarità decentrate, più vicine ai diversi contesti socio-economici e ai distretti produttivi, dovranno accentuare il proprio ruolo di riferimento per l'area vasta locale, rafforzando la rispettive responsabilità di governo e contribuendo al decongestionamento dell'area centrale del sistema metropolitano, sulla quale non può essere proiettata ogni futura incombenza in termini di capacità programmatica, agglomerazione di attività e sviluppo di competenze qualificate.

La terza previsione che emerge dalla normativa nazionale e regionale fa riferimento alle Zone omogenee [79], intese come articolazioni funzionali, non amministrative, dei territori provinciali, che possano costituire ambiti di lavoro e cooperazione sui temi di area vasta, alla scala intermedia tra quella comunale e quella provinciale. Si tratta del tentativo, meritorio e complesso allo stesso tempo, di ricercare punti d'incontro e confronto, maggiormente omogenei e coesi da un punto di vista delle caratteristiche e delle relazioni economiche, sociali e territoriali, ove, su base essenzialmente volontaria, possano aver luogo l'integrazione e il coordinamento, orizzontale e verticale, delle politiche pubbliche locali [80]. Meritorio, perché finalizzato a cogliere una dimensione delle politiche sovra e inter-comunali che è sinora largamente mancata; complesso perché minacciato sia dalla consolidata riluttanza dei Comuni italiani ad accettare compiutamente la logica cooperativa, sia dal rischio di creare un sistema di geometrie variabili troppo complesso e poco trasparente rispetto alle comunità amministrate. Appare quindi importante la prospettiva di dotare tali Zone di una certa stabilità, in modo che una volta individuate, possano costituire il termine di riferimento per le diverse funzioni che si voglia arrivare a gestire attraverso la logica collaborativa.

In questa prospettiva asimmetrica, che vede, da una parte, Città metropolitane costituzionalmente garantite e con qualche dotazione economico-finanziaria in più (almeno sulla carta e soprattutto per il Comune principale) e, dall'altra,

---

[77] V., ancora *supra*, cap. 7.

[78] Per un'analisi territoriale ulteriore e comparativa tra le attuali Province e le polarità del sistema metropolitano milanese, cfr. *infra*, cap. 15.

[79] Su cui v. *supra*, capp. 4, 6 e 7, nonché *infra*, cap. 13.

[80] Cfr. *infra*, cap. 12.

una serie di ipotesi allo studio, sinora solo abbozzate e ricche di incognite, il caso del comune di Vigevano evidenzia chiaramente come la possibilità di approdare nel contesto più certo e tutelato rappresenti attualmente un fattore di scelta importante e rassicurante, rafforzato dal fatto che proprio la Città metropolitana milanese si dimostra come una delle aree economicamente più attrattive e vitali del paese. L'aggregazione di Vigevano al contesto metropolitano rappresenterebbe da questo punto di vista un'occasione per sfruttare le economie di scala associate alla fornitura di molti dei servizi destinati alle imprese e ai cittadini e per condividere un contesto operativo e di programmazione particolarmente ricco e multiforme, in grado di stimolare al proprio interno un inspessimento delle relazioni di rete e delle forme di integrazione tra imprese e operatori con esigenze simili. Tale opportunità non deve però far dimenticare l'esigenza di considerare anche ciò che avviene e avverrà al di fuori dei confini della Città metropolitana, tenendo conto che un Comune delle dimensioni di Vigevano rappresenta un inevitabile riferimento per i Comuni limitrofi, facendo sì che la separazione dal contesto di area vasta cui appartiene porti necessariamente ad una, non banale, riorganizzazione per alcuni servizi/uffici/relazioni: Azienda Ospedaliera, servizi socio-sanitari, Piano di Zona, istruzione superiore, INPS, associazioni di categoria, ecc. Ne deriva una situazione complessa e di non facile lettura, ove l'aspirazione del singolo Comune a guardare ad altri contesti trova una esigenza di mediazione nei più ampi effetti che ciò può determinare sull'assetto territoriale di riferimento [81].

Una soluzione potrebbe passare attraverso l'incorporazione dell'intera Area vasta all'interno della Città metropolitana, al fine di preservarne i caratteri di unitarietà e omogeneità. Una ipotesi certamente da non scartare, che però, stante anche la mancata previsione di procedure di adesione alla CM di carattere associativo, con più Comuni coinvolti, rischia di determinare un prolungato periodo di incertezza. Alternativamente, la strada può essere quella del già citato modello policentrico, in cui realtà urbane di un certo rilievo, pur mantenendosi esterne al conteso amministrativo della Città metropolitana, sviluppano con essa forme di interazione strutturate e non episodiche su determinate tematiche chiave. Queste diversità e centralità delle Città medie potrebbero essere rinforzate integrando la norma nazionale o quelle regionali, con particolare riferimento alle previsioni in tema di Zone omogenee. Se i nuovi Enti di area vasta, con organi di secondo livello, non saranno in grado di sviluppare un efficace ruolo di guida territoriale e se le Regioni non riusciranno a sostituirli (cosa assai difficile in una realtà così ampia come la Lombardia), le Città medie si troveranno a svolgere un ruolo chiave nell'organizzazione e promozione del territorio, po-

[81] Per una più ampia disamina degli aspetti talora solamente accennati nel testo, sia consentito il richiamo a M. POMPILIO-A. ZATTI, *Analisi di scenario e valutazione di sintesi*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit.*, pp. 203 ss.

tendo divenire i punti di riferimento attorno a cui costruire le Zone omogenee. Fino a oggi i Comuni intermedi hanno sviluppato le proprie politiche e linee programmatiche guardando prevalentemente all'interno dei propri confini, anche se non sono certo mancati campi di collaborazione e cooperazione più o meno istituzionalizzati (Piani di Zona, Consorzi, ATO settoriali, partecipazioni plurime a società dei servizi). In prospettiva, queste ultime esperienze potrebbero aprire la via a iniziative più stabili e consapevoli, che vadano a coinvolgere quello che dovrebbe essere l'ambito di maggiore rilievo, in quanto sovraordinato, ovvero la pianificazione territoriale. I PGT delle Città medie, ed in particolare la loro componente strategica, dovrebbero e potrebbero assumere, in questa prospettiva, un valore di proposta anche per l'ambito di area vasta di pertinenza, da tradurre in forme dispositive solo a seguito della sottoscrizione di apposite intese o accordi [82]. Un ruolo che andrebbe, soprattutto nelle fasi iniziali, adeguatamente promosso dai governi di livello superiore (soprattutto le Regioni) che potrebbero incentivare tale approccio sia attraverso misure regolamentari e d'indirizzo, sia attraverso incentivi di natura monetaria e non.

Si tratta di una prospettiva interessante, ad oggi ancora da esplorare, che lascia spazio a sperimentazioni istituzionali e nuove forme di *governance* che si vanno ad affiancare e, in alcuni casi, sovrapporre con il processo di riforma attualmente in corso. Uno scenario ricco di incertezze, ma anche stimolante per quegli Enti in grado di avere forza propositiva e capacità di riempire in maniera costruttiva i vuoti lasciati dal nuovo quadro normativo.

[82] Sul modello di quanto proposto *infra*, cap. 12, seppur su una scala più ampia.

Parte IV

Profili istituzionali e funzionali dell'Area vasta tra programmazione regionale e pianificazione delle autonomie locali

Capitolo 10

La governance *degli Enti di area vasta* [1]

di *Francesco Ciro Rampulla*

SOMMARIO: 1. Un quadro d'insieme. – 2. L'organizzazione degli Enti di area vasta.

1. *Un quadro d'insieme*

La dimensione territoriale dell'Area vasta deve essere adeguatamente presidiata da strumenti o istituti – per lo più di natura giuridica – che ne garantiscano il governo coordinato, efficiente e funzionale.

Muovendo da tale premessa, dunque, ricopre una rilevanza decisiva il riferimento alle modalità di *governance* applicabili al modello finora descritto. Nel proporre alcune plausibili declinazioni del tema, occorre muovere dal quadro tracciato dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, per incentrare buona parte dell'attenzione, successivamente, proprio sulla dimensione funzionale delle attività esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nell'amministrazione infra-regionale, ponendo l'accento sulla correlazione esistente tra organizzazione interna degli Enti, funzioni amministrative [2] da esercitare e complessità territoriale, specialmente del peculiare contesto lombardo [3].

Procedendo secondo tali direttive, in definitiva, riesce certamente utile muovere da una speculazione in ordine ai rapporti intercorrenti tra gli organi dell'Ente intermedio, al fine di comprendere i riflessi di tali rapporti interni sui compiti amministrativi che Province e Città metropolitane devono in concreto svolgere sul territorio di pertinenza.

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Come per molti dei contributi della presente sezione del volume, esso risulta integrato da quanto esposto, *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*».

[2] Sulle quali cfr. quanto anticipato *supra*, cap. 3.

[3] V. *supra*, cap. 6.

2. *L'organizzazione degli Enti di area vasta*

La *governance* degli Enti di Area vasta è legata, così come affermato dal comma 4 dell'art. 40 del disegno di legge di riforma costituzionale, ai profili ordinamentali definiti con legge dello Stato. Pur tuttavia, si possono evidenziare alcuni profili relativi alle possibili forme di *governance*, prendendo a base le disposizioni contenute nei commi 54 e seguenti della Legge n. 56/2014, riferite alle Province di seconda generazione [4].

Tali disposizioni contemplano una tripartizione di organi prospetticamente utilizzabili per tratteggiare la *governance* degli Enti di Area vasta. Si potrebbe ipotizzare che la tripartizione, costituita dall'Assemblea dei Sindaci, dal Consiglio di Area vasta e dal Presidente della stessa, sia utilizzabile anche per delineare l'impianto organico di quegli Enti [5].

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

Prendendo le mosse dall'Assemblea dei Sindaci, è possibile ipotizzarne i profili, facendo riserva delle disposizioni statutarie dei singoli Enti di Area vasta. Per quanto concerne l'Assemblea dei Sindaci, essa dovrebbe esser composta da tutti i Sindaci in carica dei Comuni ricompresi nel territorio circoscrizionale, secondo la zonizzazione definita dalla Regione [6], dell'Area vasta. Le attribuzioni dell'Assemblea potrebbero esser ipotizzate in quelle di indirizzo politico-amministrativo, di proposta, di consultazione da parte degli altri organi dell'Ente, secondo le disposizioni dello Statuto dell'Ente stesso, ed in quelle della formulazione di un parere sugli schemi di bilancio e sulla bozza di Statuto.

Per quanto concerne il Consiglio di Area, si potrebbero assumere le indicazioni rinvenibili nella cosiddetta "Legge Delrio" [7]. In tal senso, si può ipotizzare

---

[4] Per un primo commento a tali disposizioni, cfr. v. M. DI FOLCO, *Art. 1, commi 54-57. La nuova organizzazione della Provincia*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, pp. 181 ss.

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

[6] Conformemente con le aspirazioni del presente studio, il primo modello di riferimento è costituito dalla Regione Lombardia.

[7] V., in particolare, quanto accennato in ordine al Consiglio provinciale e all'Assemblea dei Sindaci da M. DI FOLCO, *op. cit*., p. 188.

che gli elettori del Consiglio siano i Sindaci ed i Consiglieri comunali dei Municipi ricompresi nell'Area vasta e che il Consiglio sia composto da un numero di Consiglieri, in rappresentanza rispettivamente dei Comuni con popolazione superiore a 700.000 abitanti, di quelli con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti e di quelli con popolazione inferiore a 300.000 abitanti. Ovviamente, le rappresentanze in Consiglio dei Comuni ben potrebbero esser adattate alla realtà regionale (soprattutto lombarda) con norme di derivazione, appunto, regionali, in funzione dell'alta presenza di piccoli Municipi e, in tal caso, sarebbe forse opportuno diminuire il novero dei Consiglieri, previsto dalla Legge n. 56/2014, per le Province, al fine di evitare la pletoricità dell'organo di governo dell'Area vasta.

L'elezione dovrebbe avvenire sulla base di liste, composte da un numero di candidati pari od inferiore della metà dei Consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. I voti dovrebbero essere ponderati in relazione a quanto indicato in una tabella annessa allo Statuto, sulla scorta di quanto previsto dal comma 33 [8] dell'articolo unico della Legge n. 56/2014, e le modalità di elezione possono esser riprese dalle disposizioni contenute nei commi da 73 a 78 [9] dell'articolo unico della medesima "Legge Delrio".

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

Esse potrebbero esser così ipotizzate [10]:

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

---

[8] Su cui v. T. TESSARO, *Commi 29-38. Modalità di elezione*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 100 ss.; T. TESSARO-M. LUCCA, *Art. 1, commi 14-16, 21-22, 25-39. Elezioni degli organi della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *op. cit.*, pp. 118 ss.

[9] Su cui v. L. VANDELLI, *Commi 67-78. Elezione del consiglio provinciale*, in ID., *op. cit.*, pp. 145 ss.

[10] Per un'analitica indicazione delle attribuzioni degli organi che operano nell'ambito della *governance* dei possibili nuovi Enti di area vasta, cfr. *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*».

che funzioni e la creazione di organismi di coordinamento con l'Area vasta, tenuto conto, in particolare, della previsione del comma 4 dell'art. 40, relativo alle aree montane [11].

Per quel che riguarda il Presidente dell'Area vasta, questi è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni dell'Area, tra i Sindaci dei Comuni stessi il cui mandato scada almeno dopo il mandato del Presidente. Poiché, però, i Sindaci tenderanno, specie nell'esercizio delle funzioni programmatorie, a curare prevalentemente gli interessi dei loro Municipi piuttosto che quelli dell'Area vasta, sarebbe opportuno dare alla Presidenza una connotazione di terzietà rispetto agli interessi comunali, individuando la figura del Presidente in un esperto dotato di esperienze professionali ed amministrative [12]. Ovviamente, in questa seconda ipotesi, sarebbe ragionevole prevedere una limitata indennità di carica.

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

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

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

Per quanto concerne le attribuzioni del Presidente [13] esse potrebbero esser così identificate:

1. legale rappresentanza dell'Ente di Area vasta;
2. promozione e resistenza in giudizi civili, penali ed amministrativi dell'Ente, con facoltà di nomina dei legali;
3. presidenza dell'Assemblea dei Sindaci e del Consiglio di Area vasta;

---

[11] Su cui si rimanda a quanto ampiamente esposto *supra*, cap. 3, § 3, nonché in F.C. RAMPULLA, *Aspetti relativi alle aree montane nella recente ipotesi di riforma della Costituzione*, in corso di pubblicazione in R. LOUVIN (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma 2017, pp. 189 ss.

[12] Elemento che si pone in linea di continuità con l'impostazione tesa a ravvisare nell'Area vasta (come, attualmente, nelle Province) la vocazione verso il supporto tecnico-operativo ai Comuni insistenti sul territorio provinciale. Sul punto, cfr., *infra*, cap. 12.

[13] Sulle quali cfr. specificamente *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*» allegato al presente lavoro di ricerca, in particolare art. 7.

4. assunzione di tutti i provvedimenti amministrativi in attuazione di leggi, regolamenti, piani e programmi e deliberazioni degli organi, non riservati ad altri organi dell'Ente;

5. assunzione degli atti concernenti il personale ed il patrimonio dell'Ente;

6. assunzione dei provvedimenti contingibili ed urgenti.

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

Un cenno merita, altresì, l'organizzazione dell'Ente che dovrebbe vedere, al vertice, un Direttore Generale a contratto [14], scelto dal Presidente tra persone dotate di capacità manageriali ed amministrative, e l'impianto organizzativo dell'Ente per dipartimenti tematici, secondo le previsioni statutarie.

Il personale dell'Ente, riveniente, prevalentemente, dagli organi delle soppresse Province o comandato o distaccato dai Comuni dell'Area, dovrebbe godere del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti degli Enti locali.

Nella logica del contenimento della spesa pubblica, gli organici dell'Ente [15] dovrebbero, infine, esser contenuti al massimo, ad esempio, se costituiti prevalentemente dal personale già in servizio (con tutti i rischi che si aprirebbero a fronte di una simile opzione) [16].

[14] Tale estrazione manageriale si porrebbe in linea con l'intenzione di valorizzare la funzione di supporto tecnico ai Comuni da parte degli Enti di Area vasta già anticipata *supra*, cap. 3, nonché con la necessità di assicurare gli adeguati raccordi tecnici a supporto dell'attività degli Enti, come descritta e studiata *infra*, cap. 12. Per una ricostruzione dei rapporti tra Segretari comunali e provinciali, Direttori Generali, organi di governo e dirigenza delle amministrazioni locali cfr., se si vuole, F.C. RAMPULLA, *Il ruolo del Segretario comunale tra legislazione e managerialità,* in *Il Politico*, n. 2/2000, pp. 311 ss., spec. pp. 319 ss.

[15] Sul punto, v. *supra*, cap. 5.

[16] Ci si riferisce, in particolare, alla presenza nelle attuali Province di personale sovente prossimo al pensionamento e, in quanto tale, non sempre dotato della necessaria dinamicità e motivazione nell'affrontare il mutamento di paradigma organizzativo dell'Ente.

Capitolo 11

Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato" [1]

di *Alessandro Venturi*

SOMMARIO: 1. Quadro definitorio delle funzioni e riorganizzazione dell'Area vasta. – 2. Il ruolo regionale, le funzioni di prossimità e la prospettiva del "municipalismo differenziato".

1. *Quadro definitorio delle funzioni e riorganizzazione dell'Area vasta*

Nel quadro delle funzioni dell'Area vasta richiamate in precedenza [2] e dell'assetto di *governance* prospettato [3] in considerazione di una più ampia prospettiva di riordino del sistema [4] delle autonomie locali si pone l'esigenza di definire l'insieme delle funzioni da esercitarsi a livello comunale. E ciò anche in considerazione del possibile assetto a geometria variabile che potrebbe (*melius* dovrebbe) assumere la riorganizzazione dell'Area vasta.

La Legge 7 aprile 2014, n. 56, nella parte in cui individua le funzioni fondamentali della Provincia, dopo oltre un decennio trascorso a dibattere sulla dimensione attuativa dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. definisce un elenco di funzioni, intestate all'Ente intermedio come da ultimo confermato anche dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 50/2015 [5].

Come osservato [6], peraltro, il legislatore statale ha optato per la sola deter-

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

[2] V. *supra*, cap. 3.

[3] Parimenti, v., *supra*, cap. 10.

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

[5] D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, pp. 132 ss.

[6] *Ibidem*.

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

Tale previsione assume un duplice valore ermeneutico, nel quadro che qui interessa, e ciò in considerazione del fatto che il legislatore regionale da una parte avrà ampi margini per stabilire le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e non nelle materie di competenza concorrente [7] e residuale; dall'altra, quale unico limite al riordino delle funzioni residue quello proprio dell'Area vasta, e cioè unicamente le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi Enti [8].

Da una sommaria analisi delle funzioni fondamentali della Provincia, *ut supra* richiamate, si evince un disegno volto a consolidare l'esistenza di un Ente intermedio intestatario di funzioni che non si limitano al mero indirizzo e coordinamento. Il profilo funzionale delle Province, che spazia dalla programmazione, alla regolazione di attività pubbliche e private e alla gestione di attività amministrative e di servizi, esprime il riconoscimento della necessità di definire un livello intermedio che eserciti funzioni sovracomunali e sub-regionali. Ciò tuttavia non preclude la possibilità di disegnare un assetto delle funzioni che tenga conto di geometrie variabili, anche fortemente differenziate in ragione della dimensione dei Comuni insistenti nel territorio di riferimento. In altre parole significa che non tutte le funzioni "di area vasta" devono essere necessariamente intestate ad uno stesso Ente (i.e. la Provincia) [9].

L'essenziale elencazione delle funzioni fondamentali contenuta nel comma 85 [10] lascia dunque ampi margini di manovra alla Regione – anche in conseguenza dell'accordo stipulato in Conferenza unificata nella seduta dell'11 settembre 2014 riguardo alla ricognizione delle funzioni non fondamentali, che ha sostanzialmente modificato l'iter attuativo della Legge 7 aprile 2014, n. 56 – nel ridisegnare su scala territoriale il sistema delle autonomie.

---

[7] Naturalmente ci si riferisce alla presente declinazione costituzionale delle competenze, per come espressa nel vigore dell'attuale Titolo V della Costituzione.

[8] Sicché ne saranno escluse le funzioni altrimenti non allocabili che ad un livello di prossimità.

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

[10] Su cui v., ad es., L. VANDELLI, *Commi 85-86. Riordino delle funzioni delle province*, in ID., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 150 ss.

Lo scenario che si prospetta in attuazione del comma 89 [11] dell'art. 1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, è composito e prelude, almeno sotto il profilo dogmatico, a un riordino complessivo delle funzioni su base territoriale, investendo tutti i livelli di governo coinvolti e così le Regioni, le Province, i Comuni e le loro forme di aggregazione (i.e. esercizio associato delle funzioni).

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

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

In questo contesto, il legislatore individua nell'esercizio in forma associata delle funzioni uno snodo essenziale del riordino che coinvolge direttamente anche le autonomie funzionali [12], specie, si presuppone per quel che riguarda i servizi e le funzioni di rilevanza economica.

Ne discende un quadro che, come sopra accennato, non si limita evidentemente a disegnare un processo di riordino riconducibile ad una attrazione delle funzioni non fondamentali verso l'alto ovvero verso il basso, ripercorrendo sostanzialmente il processo di attuazione della Legge 15 marzo 1997, n. 59 [13], e del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Più che finalità, dunque, sono veri e propri criteri direttivi capaci di orientare il processo di riordino del sistema delle autonomie, che vedono nella Regione lo snodo essenziale.

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

Ma v'è di più, se si considera la promozione di forme di cooperazione attraverso l'avvalimento e le deleghe di esercizio di funzioni che prefigurano una

---

[11] Su cui v. P. BARRERA, *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, in L. VANDELLI, *op. cit.*, pp. 162 ss.

[12] Per un'ipotesi di riconduzione ad unità v., *infra*, cap. 12, spec. §§ 3 e 4.

[13] Su cui v., ad es., F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1/1997, pp. 131 ss.

dimensione proteiforme delle collaborazioni sia ascendente che discendente e paritaria legittimando anche una eventuale cooperazione interprovinciale [14]. Più che a disegnare un ruolo recessivo della Provincia, dunque, le previsioni contenute nei commi 88, 89 e 90 mirano ad una complessiva ridefinizione delle funzioni e pongono le basi, anche attraverso gli istituti della delega e dell'avvalimento che per natura scindono la titolarità dall'esercizio, per una ridistribuzione delle funzioni sia comunali che regionali.

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

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

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

2. *Il ruolo regionale, le funzioni di prossimità e la prospettiva del "municipalismo differenziato"*

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

E invero, sottratte le funzioni fondamentali individuate con legge dello Stato, pur nei limiti della loro elencazione, sia esso l'elenco della Legge 5 maggio 2009, n. 42, ovvero quelle richiamate in successivi provvedimenti [15], la Regione

[14] Così, puntualmente, D. SERVETTI, *op. cit*. In forma più diffusa quanto ai plausibili profili organizzativi di tale cooperazione, v., *infra*, cap. 12, spec. §§ 3 e 4.

[15] Ci si riferisce all'impianto di cui all'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, successivamente convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché agli svariati interventi correttivi susseguitisi nel tempo, «aventi prevalentemente carattere alluvionale ed emergenziale e tesi al conte-

ha ampi spazi per determinare le forme di esercizio delle funzioni di prossimità, financo prevedendo la facoltà per i Comuni singoli o associati di richiedere l'attribuzione delle funzioni oggetto del riordino.

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

In altri termini, piuttosto che insistere con obblighi [16] e sanzioni, che dopo oltre un ventennio non hanno prodotto alcun sensibile miglioramento dell'amministrazione, la strada del riordino prelude a nuove forme di protagonismo locale in relazione alla effettiva capacità politica e gestionale dei Comuni di individuare forme organizzative per l'esercizio delle funzioni capaci di promuovere le specificità del contesto sociale, economico e territoriale esistente.

Quanto alle funzioni di prossimità intestate al livello comunale e al loro esercizio, il livello ottimale di programmazione, indirizzo e coordinamento sarà la Zona omogenea [17] individuata dalla Provincia, prevedendo che il loro esercizio avvenga in forma associata attraverso la convenzione ovvero l'Unione di Comuni, a cui possono essere demandate tutte le ulteriori funzioni oggetto del riordino e richieste alla Regione.

L'elenco delle funzioni di prossimità [18] suggerisce, di per sé, il ricorso al loro esercizio in forma associata in considerazione dell'individuazione del livello ottimale, sia sotto il profilo demografico che territoriale, tanto più se i Comuni, sulla base della legge regionale, possono intestarsi funzioni ulteriori già oggetto del riordino:

a) organizzazione dell'amministrazione;
b) gestione finanziaria contabile e di controllo;
c) piani di governo del territorio [19];
d) formazione dei Piani di zona [20];

---

nimento della spesa pubblica», come sottolineato da G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015, p. 4, ove è presente un'ampia rassegna bibliografica sulla tematica richiamata.

[16] Peraltro sovente procrastinati nel tempo, come rammenta ancora G.C. RICCIARDI, *op. cit.*, p. 7.

[17] V. quanto esposto, *supra*, capp. 7 e 9, nonché *infra*, cap. 13.

[18] Si riprende quanto espresso nel presente volume *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*».

[19] Atteso il rilievo della materia e l'impatto sulle amministrazioni e le comunità coinvolte v., se si vuole, F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L.P. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb*., n. 3-4/2010, pp. 512 ss.

[20] Su cui v., di recente, P. PREVITALI-P. FAVINI (a cura di), *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia 2016.

e) polizia locale urbana e rurale;
f) gestione del personale;
g) servizi di cui non sia economicamente conveniente la gestione da parte del singolo Comune;
h) piani delle opere pubbliche locali;
i) diritto allo studio ed i servizi inerenti l'istruzione, quali il trasporto alunni e simili;
j) protezione civile;
k) catasto;
l) servizi informatici e loro sicurezza.

Secondo questa direttrice, l'attuazione "regionalizzata" della "Legge Delrio" potrebbe contribuire a ridefinire i rapporti anche tra la Regione e i Comuni intestatari del controllo politico nei nuovi Enti intermedi [21], favorendo reciproche elicitazioni anche in ordine all'esercizio delle funzioni.

Un disegno che potrebbe – attraverso soluzioni di forte discontinuità con le scelte fino ad ora fatte – valorizzare il ruolo di governo della Regione, con l'eventuale chiamata in sussidiarietà sulla Provincia, favorire l'esercizio associato delle funzioni a livello comunale nell'ambito di indirizzi comuni stabiliti nell'ambito della Zona omogenea e parimenti riconoscere il ruolo delle Città, potenzialmente candidate ad intestarsi funzioni aggiuntive, oggi provinciali [22].

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

Ed invero la correlazione tra risorse e funzioni comporta un duplice impegno, in quanto al riordino delle seconde deve necessariamente corrispondere un ripensamento complessivo delle prime [23]. Su questo punto, nonostante le prime mosse in questa direzione, specie con riguardo al personale, il vero snodo non sta tanto nella numerosità dei dipendenti provinciali che finiranno (o sono finiti) nei ruoli regionali e comunali, quanto piuttosto nella effettiva capacità della Regione e dei Comuni di riorganizzare complessivamente funzioni e servizi che vedeva impegnato il personale delle Province.

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

---

[21] Come esposto *supra*, capp. 3 e 10.

[22] Il medesimo concetto viene ripreso *infra*, cap. 13.

[23] Come, del resto, è emerso *supra*, cap. 5.

Capitolo 12

Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia [1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi*

SOMMARIO: 1. Premessa alla trattazione. – 2. Riforma costituzionale, rilevanza strategica delle Aree vaste e ruolo regionale nel processo di riordino. – 3. Prospettive di interconnessione funzionale nel sistema di governo multilivello regionale: territorializzazione, semplificazione e organizzazione. – 4. Il possibile raccordo tecnico (orizzontale e verticale) dei soggetti funzionali operanti nell'Area vasta.

1. *Premessa alla trattazione*

Nei capitoli che precedono sono stati definiti i lineamenti della possibile disciplina giuridica della nuova Area vasta, soffermando la speculazione sulla *governance* dei nuovi Enti e sul rapporto tra funzioni di Area vasta e funzioni di prossimità.

Sul tema, comprensibilmente, costituisce opinione assai diffusa il fatto che gran parte della relativa riflessione non possa prescindere dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

In verità, nonostante l'interdipendenza ravvisabile tra referendum, sorte del-

---

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016; per questa ragione il testo prende in considerazione entrambi i possibili esiti della consultazione. Si è ritenuto di non modificare o revisionare il lavoro, sul presupposto che le considerazioni riportate mantengono una loro attualità applicativa nonostante la mancata riforma costituzionale, peraltro considerata espressamente solamente *infra*, § 2. La presente ricerca risulta integrata, inoltre, da quanto esposto *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*». Un sentito e sincero ringraziamento corre ai Professori Franco Pellizzer, Gianluca Gardini e Francesco Ciro Rampulla per gli autorevoli spunti ed i preziosi suggerimenti offerti nella rilettura del presente lavoro. Preme ringraziare anche tutto il gruppo di studiosi di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e, in particolare, il Prof. Marco Magri, per il costante e produttivo dialogo scientifico. Un caro ringraziamento va, infine, a tutti gli studiosi e Professori che hanno animato il gruppo pavese multidisciplinare nel quale è maturata la presente ricerca.

l'Ente intermedio e istituzione delle Aree vaste, occorre riconoscere che la questione del governo locale sovracomunale assume, in questo preciso periodo storico, un rilievo strategico tanto significativo da emancipare, in buona parte, la dimensione dell'Area vasta – e le speculazioni in ordine ai paradigmi di una possibile riorganizzazione – dalle sorti del referendum costituzionale [2]. Per questa ragione ci si soffermerà sulle prospettive dispiegate dalla consultazione solamente in prima battuta, dal momento che il tema del coordinamento e della collaborazione interni all'Area vasta trascendono i confini delimitati dalle prospettive di riforma costituzionale per ancorarsi solidamente alla dimensione amministrativa regionale ed all'attività amministrativa esercitata dalla moltitudine di soggetti istituzionali e funzionali che operano nell'attuale Provincia o Città metropolitana.

Questo personale convincimento, deriva dalle considerazioni che seguono.

2. *Riforma costituzionale, rilevanza strategica delle Aree vaste e ruolo regionale nel processo di riordino*

Come già accennato [3], l'art. 40, comma 4, del testo di legge costituzionale sottoposto alla consultazione referendaria, dispone che «[p]*er gli enti di area vasta* […], *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*».

Lo scenario dispiegato dall'esito positivo del referendum si caratterizzerebbe per i seguenti elementi. In primo luogo permarrebbe, in via transitoria e suppletiva, la disciplina attualmente vigente per le Province: queste, da un lato, perderebbero il loro carattere di Ente costituzionalmente necessario e, dall'altro, resterebbero disciplinate dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, fino alla previsione dei «*profili ordinamentali generali*» dei nuovi Enti di Area vasta da parte della legge statale. Tale legge dovrebbe ragionevolmente abolire l'attuale Ente intermedio – già svuotato della sua dimensione politica e severamente colpito a più riprese dalla scure della *spending review* [4] – nonché definire lo statuto giu-

[2] Del resto, viviamo un periodo nel quale pare che qualsiasi scenario debba necessariamente transitare per una presuntamente "decisiva" e "irrinunciabile" consultazione referendaria, che sovente viene strumentalizzata dagli attori politici ai fini della verifica del consenso corrispondente a ciascuna fazione. In verità, si assiste ad un utilizzo molto forte dello strumento referendario che probabilmente non corrisponde alle reali esigenze del Paese, né alle ragioni per le quali l'istituto assume un peso notevole nel nostro sistema ordinamentale. Sul punto cfr. R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, n. 2/2016, pp. 221 ss.

[3] V. *supra*, cap. 3.

[4] Come si è avuto modo di segnalare *supra*, cap. 4, §§ 1 e 2, la legislazione della crisi si rispecchia nell'indimostrata, presunta e fideistica correlazione tra tagli alla spesa degli Enti territoriali ed effi-

ridico-ordinamentale dell'Area vasta. In questo contesto le Regioni, secondo il richiamato art. 40, comma 4, dovrebbero specificare le «*ulteriori disposizioni in materia*».

Tuttavia le medesime Regioni, in assenza di un pronto intervento da parte del legislatore statale, non necessariamente sarebbero costrette a subirne l'immobilità, rimanendo a loro volta inermi: infatti, potrebbero comunque ragionare sin da subito dei nuovi equilibri riconducibili alle Aree vaste.

È ben vero che le Province di seconda generazione manterrebbero in prima battuta la regolamentazione mutuata dalla c.d. "Legge Delrio", salvo perdere da subito copertura costituzionale; tuttavia, le Aree vaste, comunque previste dal dettato costituzionale eventualmente approvato dalla consultazione referendaria, a ben vedere potrebbero immediatamente essere disciplinate dalle Regioni in regime di autonomia valorizzando il principio di differenziazione mutuato, senza modifiche sostanziali, dal nuovo art. 118 Cost. [5]. Ciò implicherebbe senz'altro una scelta coraggiosa che, tuttavia, non può escludersi aprioristicamente se si interpreta il richiamato art. 40, comma 4, come una peculiare e residuale fattispecie di concorrenza tra potestà legislativa statale e regionale. In quest'ottica, se è vero che le disposizioni regionali in tema di enti di Area vasta sono «*ulteriori*» rispetto ai «*profili ordinamentali generali* […] *definiti con legge dello Stato*» è altrettanto vero che, secondo i principi generali, fintanto che il livello centrale non si dovesse esprimere, la Regione potrebbe a buon titolo intervenire esercitando la propria potestà legislativa, fatta salva la potestà dello Stato di determinare a tempo debito i principi generali cui, comunque, la legislazione regionale dovrebbe uniformarsi una volta esplicitati dalla fonte primaria nazionale.

Del resto, da una parte, l'art. 31 del testo sottoposto a referendum costituzionale, nel riscrivere l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., assegna alla competenza esclusiva dello Stato «*ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitana; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni*», tralasciando di nominare le Aree vaste; dall'altra, prevede all'art. 117, comma 3, Cost. che spetta «*alle Regioni la potestà legislativa* […] *in ogni materia non espressamente riservata alla*

cientamento delle strutture amministrative, come se la riduzione della spesa costituisse essa stessa un valore dell'ordinamento giuridico nazionale. Tale continuativa impostazione neo-centralista, declinata nella sistematica riduzione delle risorse finanziarie e strumentali mutuata dalla legislazione nazionale, ha condotto in verità all'attuale dissesto degli Enti intermedi. Sulle possibili distorsioni connesse alla situazione rappresentata, cfr. G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014, pp. 21 ss.

[5] Il quale, ai sensi dell'art. 32, lett. b), del testo di legge costituzionale, verrebbe integrato dalla disposizione a tenore della quale «[…] *Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*».

competenza esclusiva dello Stato», eliminando la potestà legislativa concorrente ed introducendo una clausola di supremazia all'art. 117, comma 4, Cost.[6]. Tali disposizioni, peraltro, sono da leggersi in combinato con le «*Disposizioni finali*» di cui al menzionato art. 40, comma 4, sicché nell'assenza di un'immediata attuazione statale della norma appena richiamata la disciplina delle Aree vaste ricadrebbe nell'alveo della competenza regionale residuale.

Quanto sopra va complessivamente considerato rammentando *a latere* che i «*profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta*» sarebbero determinati sulla base di una legge espressione dell'esercizio della funzione legislativa della sola Camera dei deputati, dal momento che l'esercizio collettivo della stessa è riservato dal riformulato art. 70 Cost. – per quanto qui interessa – alle «*leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni*»[7], senza che – anche in questa sede – vi sia menzione dell'Area vasta. Assecondando tale ragionamento, quindi, si recupererebbe un certo equilibrio con riferimento al diverso trattamento giuridico dei profili ordinamentali generali dell'Area vasta rispetto a quelli individuati per tutti gli altri livelli di governo.

Da quanto esposto, dunque, riesce confermato che la Regione, in assenza di una normativa statale di attuazione dell'art. 40, comma 4, potrebbe – sempre in caso di esito favorevole del referendum costituzionale – procedere sin da subito a delineare la territorializzazione delle Aree vaste di nuova generazione, salvo adeguare in un secondo momento la sola disciplina ordinamentale di queste ultime alle eventuali disposizioni statali di principio che fossero emanate nel prosieguo. A quanto rappresentato giova aggiungere, per completezza, che nulla osterebbe alla possibile decisione regionale di assumere un atteggiamento più riflessivo ed attendere l'emanazione della disciplina statale di principio, anche se tale scelta potrebbe portare a dilatare eccessivamente i tempi rispetto ad un esigenza di governo che emerge dai territori.

Ciò premesso, sebbene le attuali Province possano ritenersi dei modelli terri-

---

[6] Ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. contemplato nel Disegno di Legge costituzionale, «[…] *Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*».

[7] Sul punto, cfr. L. VIOLINI, *La riforma e il nuovo Senato*, in REGIONE LOMBARDIA-IL CONSIGLIO, *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli Enti locali*, Milano 2015, p. 17, ove si rammenta, da un lato, che storicamente un regionalismo può dirsi "pieno" solo laddove si riveli in grado di incidere sui propri Enti locali e che contemporaneamente, dall'altro, con tale soluzione il Senato fungerebbe da punto di effettivo e non occasionale raccordo tra dimensione regionale e dimensione locale. Tuttavia giova aggiungere che tale ricostruzione, tanto autorevole quanto condivisibile, non varrebbe per l'Area vasta di nuova generazione, la quale risulta avere uno statuto differenziato rispetto alle altre autonomie e non viene ricompresa nel novero delle leggi c.d. bicamerali disciplinate dal nuovo testo dell'art. 70 Cost.

toriali sedimentati nel tempo [8] e, forse, connotati da un certo grado di ottimalità, necessita riconoscere come la tendenza del legislatore italiano, tesa ad anticipare le riforme istituzionali attraverso la leva finanziaria [9], suggerisca oggi di ripensare alla ridefinizione degli Enti intermedi a prescindere dall'esito del referendum.

In altri termini, che si tratti di Aree vaste o di Province, i tagli lineari alla finanza e alle dotazioni organiche degli Enti intermedi registratisi negli anni scorsi [10], da un lato, non lasciano affatto presagire un'inversione di rotta rispetto all'ostinata politica di *spending review* che ha coinvolto l'intero sistema nazionale delle autonomie [11] e, dall'altro, hanno comunque prodotto degli effetti che pongono seri problemi di sostenibilità dell'intero impianto strutturale del governo locale [12]. Le conseguenze della mancata stabilizzazione dell'attuale assetto, del resto – se mal governate – potranno incidere sulla stessa dimensione ontologica delle Regioni.

Sul punto, non è un caso che sia rifiorito il dibattito istituzionale [13] e dottrinale [14] circa la prospettiva di un possibile accorpamento, come già accaduto, ad

---

[8] V. *supra*, capp. 1 e 6, nonché *infra*, cap. 15.

[9] Sul difficile equilibrio riscontrabile nei richiamati interventi normativi aventi, anche ad avviso di chi scrive, carattere disorganico ed alluvionale, cfr. G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2011, pp. 5 ss.

[10] Su cui sia consentito richiamare, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss.

[11] V. *supra*, cap. 4, § 2.

[12] V. *supra*, cap. 5.

[13] Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA-IL PRESIDENTE, *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali, Contributo per la discussione*, Documento presentato alla Conferenza dei Capigruppo ex articolo 23 del Consiglio regionale della Lombardia il 3 febbraio 2014 e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali italiani il 6 febbraio 2014, Milano 2015. Sull'onda di tale istanza lombarda, sono state presentate alcune interessanti proposte di legge costituzionale che recepiscono lo spirito aggregativo sotteso alla elaborazione del Consiglio regionale, ridefinendo in svariati modi l'architettura del riordino. In questo senso procedono la proposta AC 2826, del 19 gennaio 2015, che mira ad istituire tre macroregioni in aggiunta a quelle speciali; la proposta AC 3090, del 30 aprile 2015, avente l'obiettivo di mantenere solo 12 Regioni; la proposta AC 3583, presentata il 4 febbraio 2016, la quale vorrebbe istituire cinque macroregioni. Tali prospettive erano state anticipate dalla proposta di legge costituzionale AC 758, del 16 aprile 2013, la quale non intendeva modificare l'attuale mappa regionale ma era preordinata a costituire macroregioni come Regioni federate. Sul punto, cfr. G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, n. 14/2016; R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka*?, ivi.

[14] Di recente cfr., ad es., gli *Interventi al Seminario sul riordino territoriale organizzato da Federalismi.it*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015 e pubblicati in *Federalismi.it*, n. 3/2015. Fra questi, v. soprattutto L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, ivi; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, ivi; F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, ivi; A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, ivi; A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, ivi. In verità, si tratta di un dibattito

esempio, in Francia [15] nel 2015; inoltre, molteplici elementi sembrano suffragare l'ipotesi di una latente e silenziosa metamorfosi delle Regioni verso una forte amministrativizzazione [16], effetto a cascata di una eventuale mancata buona gestione della transizione dell'Ente intermedio in Ente di secondo livello, contraddistinto da una natura maggiormente tecnica e politicamente depotenziato. Come accennato inizialmente, dunque, il tema è talmente rilevante da suggerire un approfondimento anche prescindendo dall'esito positivo o negativo del referendum: in quest'ultimo caso, infatti, si potrà opportunamente intervenire anche sull'attuale sistema delle Province sollecitando un intervento sugli statuti e sperimentando soluzioni compatibili con la rinnovata vocazione "tecnica" degli Enti intermedi, a livello di legislazione regionale.

Tale approdo induce ad esercitarci sia in ordine ad una possibile nuova territorializzazione delle Aree vaste quanto, soprattutto, sulla dimensione del raccordo tecnico tra i soggetti funzionali riconducibili all'Area, dequotando l'aspettativa circa l'esito della consultazione e intraprendendo un percorso di scenario utile all'intero sistema regionale.

Infatti, il tema del raccordo tra i soggetti funzionali incardinati nelle attuali Province, come nelle eventuali future Aree vaste, resta una questione attualmente insoluta; essa coinvolge livelli intermedi rispetto a quello comunale e "di area vasta" – potremmo dire afferenti alla dimensione sovracomunale – ponendo il problema della difficile riconduzione ad unità della congerie di zonizzazioni insistenti sul territorio regionale [17], comprese le cc.dd. Zone omogenee che tanto animano l'attuale dibattito politico ed istituzionale [18].

---

che affonda le radici nel tempo e che a più riprese è emerso nella storia repubblicana: cfr., ad es., AA.VV., *La Padania. Una regione italiana in Europa*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1992.

[15] Sul punto, se si vuole, cfr. E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, n. 4/2015, pp. 986 ss., soprattutto p. 1006. V. anche, ad es., A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

[16] A tal riguardo, si richiama il pensiero espresso dal sottoscritto ed autorevolmente fatto proprio da G. POLA, *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio di governo, in Europa e altrove*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 259 ss. e, segnatamente, all'interno del § 12.3, dal titolo *Secondo tema: processi in atto di ri-centralizzazione di poteri, decisioni e finanza*, pp. 268 ss.

[17] Queste ultime, altro non sono che un'esplicitazione dell'ottimale organizzazione dei servizi, sovente assai distante dalle dimensioni degli Enti territoriali. Il concetto di *optimal size* riconnesso all'organizzazione dei servizi muove dagli studi di E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev*., n. 2/1971, pp. 340 ss., nonché soprattutto W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ*., n. 1/1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, n. 2/1973, pp. 637 ss.; R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ*., n. 1/1979, pp. 65 ss.

[18] Tra i vari e validi apporti sul tema, cfr. ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://temi.*

3. *Prospettive di interconnessione funzionale nel sistema di governo multilivello regionale: territorializzazione, semplificazione e organizzazione*

Nell'attuale sistema istituzionale di *government*, connotato ancora da una certa rigidità dei rapporti tra i differenti livelli del governo territoriale, occorrerebbe valorizzare per quanto possibile i principi del coordinamento amministrativo [19] e della leale collaborazione tra Amministrazioni [20], seppur all'insegna di un più elevato tasso di flessibilità. Del resto, come è stato puntualmente sottolineato anche di recente [21], «il coordinamento amministrativo è un'esigenza strutturale e ricorrente» che si può esplicare attraverso svariati istituti e secondo

provincia.milano.it/upl/documentazione/, pp. 8 ss. Nel documento richiamato, le Zone omogenee vengono definite come «[…] 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».

[19] Nel caso che qui si intende descrivere, ci si riferisce ad una modalità di perfezionamento dell'armonizzazione delle volontà da coordinare che viene a concretizzarsi nell'utilizzo di uno strumento collegiale finalizzato – riportando la voce autorevole di Bachelet – a «[…] stabilire un punto di incontro, una composizione di interessi, di attività, di competenze che sono proprie di uffici o amministrazioni diverse». V., letteralmente, V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano 1965, p. 75. Tuttavia, occorre prestare grande attenzione nell'utilizzo della locuzione richiamata, dal momento che la dottrina ha variamente qualificato il concetto di coordinamento, sovente riconducendolo ai rapporti di sovraordinazione anche gerarchica: sul punto cfr., ad es., per tutti L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Utet, Torino 1967. Tuttavia, nel caso in esame, si ritiene di accedere alla impostazione espressa da M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del V° Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione)*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 114 ss. laddove il Maestro rammenta che all'interno «di un qualsiasi organismo amministrativo la cui formula organizzatoria sia quella della gerarchia, coordinamento non vi può essere; chi è a capo dell'ente o dell'organo dà […] ordini, non dei "coordini"», ponendosi in un confronto su posizioni opposte con R. LUCIFREDI, *Lineamenti generali di una indagine sul coordinamento e sulla collaborazione nella vita degli enti locali*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione*, cit., p. 35.

[20] Cfr. P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali: forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e* governance, Franco Angeli, Milano 2011, soprattutto pp. 111 ss. Il principio di leale collaborazione, peraltro, oltre alla dimensione propria del governo locale trova la sua prima emersione ad un livello più alto, vale a dire tra Stato e Regioni. Sul punto v., *ex multis*, gli scritti di A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 416 ss., nonché L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "*strict scrutiny*"*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 587 ss.; ID., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, ivi, n. 5/2003, pp. 691 ss.

[21] Cfr. la pregevole e diffusa analisi di F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano 2012.

moduli differenziati, i quali «possono "retroagire" sui "corpi" che mettono in relazione e comportare il formarsi di dinamiche istituzionali rilevanti»[22].

Questo auspicio riveste un valore peculiare in Lombardia, attese le evidenze statistiche e territoriali intrinsecamente legate alla complessità morfologica del territorio lombardo[23] ed alla varietà ed escursione degli indicatori di sviluppo connessi alle diverse aree della Regione[24]: si pensi all'ontologica difformità intercorrente tra la Città metropolitana di Milano e le Città medie lombarde – oppure tra queste ultime, fra loro – per non considerare le dissomiglianze riscontrabili tra aree alpine, collinari e di pianura, piuttosto che urbane, periurbane o rurali.

In questa prospettiva, si può intervenire mediante un'utile riflessione incentrata non tanto – o meglio, non solo – sul livello istituzionale delle autonomie lombarde, quanto piuttosto sui profili della *governance*[25] territoriale infraregionale.

Del resto, revocata in dubbio la possibilità di una sensibile semplificazione delle molteplici forme di zonizzazione a vario titolo insistenti sul territorio regionale, nonché diffusamente interconnesse con il governo di Area vasta, occorre adottare un approccio pragmatico e realista teso a prendere atto dell'esistente, per auspicarne l'effettiva celere razionalizzazione, piuttosto che considerare istanze di semplificazione complessiva lontane nel tempo, in quanto riferite ad un sistema territoriale complesso, multiforme e plurisoggettivo[26].

Alla luce del sistema delle funzioni[27] e della *governance*[28] di Area vasta precedentemente descritte, dunque, si potrebbe sperimentare una forma di raccordo eminentemente funzionale – connotato da una significativa fluidità ed elasticità – piuttosto che imbrigliare il raccordo tra i diversi soggetti infraregionali in sedi di natura istituzionale. Si potrebbe, in altri termini, demandare l'interconnessione funzionale tra livelli intermedi e i rappresentanti tecnici delle diverse forme di zonizzazione infraregionale ad un modello più vicino alla nuova connotazione dell'Ente di Area vasta, inteso come "casa dei Comuni" in es-

---

[22] Per entrambe le citazioni, v. F. CORTESE, *op. cit.*, p. 175.

[23] V. *supra*, capp. 6, 7 e 8.

[24] Cfr., in particolare, *infra*, cap. 16, recante l'Allegato statistico e cartografico.

[25] L'emersione del concetto di *governance* (anche oltre la dimensione di interesse del presente saggio) si fa generalmente risalire a R.A.W. RHODES, *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, n. 4/1996, pp. 652.

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

[27] V. *supra*, cap. 3.

[28] V. *supra*, cap. 10.

so rappresentati, anche nelle forme associative declinate dall'ordinamento [29]. Offrendo risalto alla componente tecnica dell'Area vasta, capace di supportare i Comuni con adeguate professionalità nell'esercizio delle funzioni di prossimità [30] e di costituire ancora il centro di governo per i temi strategici e di pianificazione, si possono nutrire ragionevoli possibilità di successo rispetto all'imponente opera di riordino che attende il perplesso sistema delle autonomie lombarde.

Per vero, riesce senz'altro desiderabile una semplificazione degli ambiti e dei soggetti riconducibili alle autonomie territoriali e funzionali.

Con questo spirito, ad esempio, Regione Lombardia ha aggregato le funzioni direttive ed organizzative delle proprie Sedi Territoriali (STER) riaccorpandole negli attuali otto Uffici Territoriali Regionali (UTR) [31] ed ha inteso imprimere il medesimo impulso alla riforma del sistema sociosanitario lombardo. Infatti, la Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23, istituisce otto Agenzie di Tutela della Salute (ATS) che svolgono la propria attività di carattere tecnico-operativo relativamente ad un territorio avente estensione "di area vasta" e secondo un'articolazione distrettuale forgiata sul «*settore aziendale territoriale*» [32] delle Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST); queste ultime, a loro volta, concorrono a definire la cardinalità [33] dell'ambito entro cui operano. Tali strutture amministrative – ci si riferisce alle ATS – sono dotate di personalità giuridica di diritto

---

[29] In dottrina, peraltro, è stato autorevolmente ravvisato un rischio di «contaminazione degli interessi di prossimità» cui si esporrebbe l'Area vasta, a fronte della connotazione dei Comuni quali «particelle essenziali e indifferenziate del sistema amministrativo». A tal proposito, cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2015, pp. 533 ss.

[30] Su cui v. *supra*, cap. 11.

[31] Si tratta delle seguenti 8 articolazioni: UTR Città metropolitana, UTR Bergamo, UTR Brescia, UTR Insubria, UTR Val Padana, UTR Brianza, UTR Pavia, UTR Montagna. I nuovi Uffici Territoriali Regionali sostituiscono le 12 STER precedentemente connesse alle Province, pur preservandone tutti i presidi operativi sul territorio e, a partire dal 1° aprile 2016, esercitando le funzioni amministrative in tema di agricoltura, caccia e pesca un tempo appannaggio delle Province e, successivamente, delle medesime e della Città metropolitana, giusto l'art. 2, comma 1, della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19.

[32] V. art. 7 bis, comma 2, della Legge reg. 30 dicembre 2009, n. 33, come riformato dalla Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23, stabilisce quanto segue: «*1. In ogni ATS sono costituiti un numero di distretti pari al numero delle ASST comprese nelle ATS medesime. 2. La ATS si articola in distretti che hanno competenza sul territorio corrispondente a quello del settore aziendale territoriale delle ASST di cui all'Allegato 1 della presente legge. I distretti sono articolati dalla ATS in ambiti distrettuali, comprendenti ciascuno una popolazione di norma non inferiore a 80.000 abitanti. Nelle aree ad alta densità abitativa tale rapporto è elevato fino a 120.000 abitanti. Nelle aree montane e nelle aree a scarsa densità abitativa, l'ambito può comprendere una popolazione minima di 25.000 abitanti*». Peraltro, ai sensi del precedente art. 7, comma 4, «[…] *le ASST si articolano in due settori aziendali rispettivamente definiti rete territoriale e polo ospedaliero*».

[33] Da intendersi come in numero degli elementi facenti parte di un insieme finito, in questo caso costituito dall'ATS.

pubblico e di una forte autonomia dispiegata in varie forme [34], benché informata ad attuare la programmazione regionale nella funzione di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA) e nell'esercizio delle funzioni specificamente attribuite dalla Regione [35].

Sulla base di tale partizione territoriale, del resto, trova giustificazione anche la proposta di articolare la mappa amministrativa locale lombarda in otto "Cantoni", corrispondenti ad altrettanti ambiti di Area vasta e coincidenti con il territorio su cui insistono le ATS, a loro volta declinate internamente secondo una partizione scalare in distretti ed ambiti distrettuali.

La prima giustificazione del modello menzionato ha carattere storico. Essa affonda le radici nel tempo e muove dalla rilevanza assunta a partire dalla Legge 23 dicembre 1978, n. 833, dalle aree dei servizi sanitari e socio-assistenziali – ma potremmo parlare più in generale dei servizi alla persona – rispetto alle «determinazioni regionali zonizzatorie» [36] che la legge dello Stato, all'art. 11, comma 5, attribuiva alle Regioni. In questo contesto, le sottoarticolazioni rappresentate dai distretti costituiscono la base per coordinare l'intervento sanitario regionale – in buona parte a vocazione pianificatoria, benché tale da attribuire notevole peso all'azione dei Comuni associati nelle zonizzazioni sovracomunali [37] –

---

[34] In particolare, la richiamata legge regionale riconosce alle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) «*autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica*».

[35] Ai sensi dell'attuale art. 6 della Legge reg. 30 dicembre 2009, n. 33, recante il «*Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*», così come modificata dalla Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23, si prevede quanto segue. «*Alle ATS, anche attraverso l'articolazione distrettuale di cui all'articolo 7 bis, sono in particolare attribuite le seguenti funzioni: a) negoziazione e acquisto delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie dalle strutture accreditate, secondo tariffe approvate dalla Regione, come previsto dall'articolo 5, comma 3; su richiesta dei comuni e ai fini di una migliore integrazione con le prestazioni sociosanitarie, le ATS possono estendere tali attività anche alle prestazioni sociali, i cui oneri non possono comunque gravare sul fondo sanitario regionale; b) governo del percorso di presa in carico della persona in tutta la rete dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali, anche attraverso la valutazione multidimensionale e personalizzata del bisogno, e secondo il principio di appropriatezza e garanzia della continuità assistenziale; c) governo dell'assistenza primaria e del convenzionamento delle cure primarie; d) governo e promozione dei programmi di educazione alla salute, prevenzione, assistenza, cura e riabilitazione; e) promozione della sicurezza alimentare medica e medica veterinaria; f) prevenzione e controllo della salute negli ambienti di vita e di lavoro, compreso il controllo periodico impiantistico e tecnologico; g) sanità pubblica veterinaria; h) attuazione degli indirizzi regionali e monitoraggio della spesa in materia di farmaceutica, dietetica e protesica; i) vigilanza e controllo sulle strutture e sulle unità d'offerta sanitarie, sociosanitarie e sociali, come previsto dall'articolo 10 del d.lgs. 502/1992, secondo le cadenze previste dai propri piani di controllo annuali e da quelli previsti dall'agenzia di controllo di cui all'articolo 11*».

[36] Testualmente, F.C. RAMPULLA, *Le associazioni di Comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984, p. 81.

[37] Cfr. F.C. RAMPULLA, *op. ult. cit.*, p. 85. L'autore, nelle pagine immediatamente precedenti, rileva che il concorso dei Comuni nell'esercizio delle funzioni sanitarie, di cui erano titolari, consentiva di recuperare buona parte dell'autonomia previamente ceduta per effetto della normativa che consen-

con quello dei settori economici, territoriali e sociali [38]. Dal punto di vista storico, dunque, esiste una relazione risalente tra le associazioni di Comuni – che oggi definiremmo, secondo la terminologia giuridica corrente, Unioni di Comuni – e l'ambito sanitario, quale zonizzazione entro la quale le autonomie infraregionali sono state chiamate ad operare nell'esercizio di funzioni amministrative e nell'erogazione dei servizi di settore [39].

La seconda giustificazione ha natura organizzativo-contabile e si fonda su una constatazione tanto banale quanto incontestabile. Infatti, basti considerare che oltre l'80% del bilancio regionale lombardo è costituito dalla Sanità [40] per valutare l'invasività del settore sanitario nelle politiche regionali, comprese quelle di natura eminentemente territoriale.

Non a caso, come già accennato in questo paragrafo, dopo l'approvazione della Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23, la stessa Regione Lombardia ha incardinato la riorganizzazione dei propri presidi territoriali – cioè gli Uffici Territoriali Regionali (UTR), un tempo denominati STER – su otto aree di riferimento corrispondenti, con una certa approssimazione, al territorio di competenza di altrettante ATS. Ciò non ha impedito di mantenere aperte le 12 Sedi originarie in funzione sussidiaria e di distaccamento territoriale decentrato, accogliendo contestualmente anche il personale provinciale che fino all'anno precedente era impegnato nel garantire le funzioni amministrative relative ad agricoltura, caccia e pesca, attualmente avocate dalla Regione [41].

La Sanità lombarda costituisce, peraltro, una delle eccellenze in Italia e in Europa, imperniata su una costellazione di centri di erogazione dei servizi ospedalieri ed alla persona tra i più attrattivi del sistema nazionale – sovente riconnessi agli attori del tessuto imprenditoriale, della ricerca e dell'innovazione – fattore determinante nel rivelare il tenore strategico assunto dalla Legge reg. 11 agosto 2015, n. 23. Infatti, costituisce uno dei settori nei quali si realizza con

---

tiva all'azione regionale in materia sanitaria di svolgersi attraverso la previsione dei piani sanitari regionali, secondo il metodo (potenziato) della pianificazione.

[38] *Ibidem*.

[39] Che esistano potenziali sinergie già allo stato attuale tra dimensione organizzativo-sanitaria e dimensione territoriale è ampiamente dimostrato in letteratura. Per un'analisi relativa al caso pavese, cfr., ad es., P. PREVITALI-P. FAVINI (a cura di), *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia 2016; ID., *Welfare locale tra continuità e innovazione*, Pavia University Press, Pavia 2016.

[40] Cfr. la proposta di progetto di legge relativa al «*Bilancio di previsione 2016-2018*», All. A, nella quale le voci concernenti la Sanità si aggirano sui 17 miliardi ca., a fronte degli oltre 20 miliardi complessivi. In generale, sui modelli organizzativi e sul regime di accreditamento delle unità d'offerta socio-sanitaria in Lombardia, cfr. P. PREVITALI-A. SANTUARI-A. VENTURI, *Il nuovo accreditamento delle unità d'offerta socio-sanitarie in Regione Lombardia: profili giuridico-organizzativi*, in *Sanità pubbl. priv.*, n. 5/2012, pp. 48 ss.; P. PREVITALI-A. VENTURI, *Sanità e decreto legislativo 231/2001: l'evoluzione dei modelli organizzativi in Regione Lombardia*, ivi, n. 6/2011, pp. 53 ss.

[41] V. *supra*, cap. 4, § 3.

maggiore dinamismo l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale consacrato nell'art. 118, ultimo comma, Cost. [42].

Inoltre, esiste un chiaro legame tra competenze delle ATS e tessuto produttivo regionale, come dimostrato da quanto emerso dalla mappatura dei flussi relativi ai procedimenti avviati con Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) realizzata da Regione Lombardia, in accordo con il Sistema camerale, con riferimento alla sperimentazione del Fascicolo Informatico d'Impresa [43]: secondo il dato riferito dai SUAP lombardi che si avvalgono dell'applicativo camerale, circa il 66% delle circa 21.000 pratiche di SCIA inoltrate dai SUAP ad altre Amministrazioni rientrano nella competenza delle Agenzie di Tutela della Salute. In questo senso, le possibili sinergie tra dimensione territoriale e dimensione amministrativa, specialmente sul versante organizzativo e finanziario, emergono con forza dalla soluzione prospettata, la quale favorirebbe la creazione di un ambiente amministrativo più omogeneo rispetto all'attuale, peraltro legittimato dalla corrispondenza tra voci del bilancio regionale ed ambito territoriale di intervento.

Questo sistema definito degli "otto Cantoni" [44] contribuisce a delineare una partizione territoriale che procede oltre la vastità dell'Area come la conosciamo oggi, per promuovere l'aggregazione tra le Province esistenti in un'Area "ulteriormente vasta", che potremmo definire "supervasta" nel senso etimologico del termine. Ovviamente si tratterebbe di macroambiti tali da porsi in una sana competizione tra loro e, soprattutto, con le regioni limitrofe, se non anche poste in altri Stati confinanti, come tali capaci di maggiore uniformità territoriale e, conseguentemente, di maggiore attrattività e capacità produttiva su larga scala.

In ogni caso, si è visto in precedenza quante e quali siano le zonizzazioni in cui può essere frammentata – o forse sarebbe meglio dire polverizzata – la cartografia regionale [45]. Attualmente, solo per citare le più rilevanti, il territorio lombardo viene ripartito sulla base dei seguenti ambiti, cui corrispondono generalmente altrettanti soggetti aventi il compito di presidiarne l'area di riferimento governandola.

---

[42] Per un approfondimento del rapporto pubblico-privato nell'attuale sistema lombardo, come riformato a seguito del riordino complessivo approntato con la Legge reg. n. 23/2015, si veda l'interessante saggio di E. CARUSO, *L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione*, manoscritto in corso di pubblicazione sulla Rivista *Istituzioni del Federalismo*.

[43] Cfr. l'Allegato A alla D.G.R. n. X/5020 dell'11 aprile 2016, avente ad oggetto «*Fascicolo informatico d'impresa: esiti della prima fase di sperimentazione in 14 Comuni della Lombardia e avvio della seconda fase di diffusione sul territorio regionale (in attuazione della l.r. 11/2014)*», pp. 13 ss.

[44] Si tratta di una costruzione molto simile al caso danese, ove le cosiddette Aree vaste sono state costruite in stretto raccordo con gli ambiti del settore socio-sanitario. Il possibile *benchmark* rispetto alla Lombardia è stato autorevolmente considerato da G. POLA, *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio di governo, in Europa e altrove*, cit., specialmente pp. 262 ss.

[45] V. *supra*, cap. 6.

Ci si riferisce, in via di prima approssimazione [46] e senza pretesa di esaustività a:

– 1 Città metropolitana (Milano);
– 11 Province;
– 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS);
– 27 Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST);
– 23 Comunità montane [47];
– 72 Unioni di Comuni lombarde [48] (UCL) e circa 20 Unioni di Comuni istituite ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000;
– 24 Parchi regionali (di cui 19 istituiti quali Enti di diritto pubblico [49] e 5 quali gestioni speciali [50], cui devono aggiungersi 1 Parco nazionale e 2 Riserve naturali nazionali; il sistema delle aree naturali protette della Lombardia risulta, inoltre, assai articolato e contempla altresì 66 Riserve Naturali regionali, 33 monumenti naturali, 101 PLIS-Parchi Locali di Interesse Sovracomunale e 242 Siti Rete Natura 2000);
– 10 Consorzi di BIM [51] (Bacini Imbriferi Montani);
– 13 Consorzi di Bonifica (generalmente aventi dimensione interprovinciale e, in alcuni casi, istituiti quali comprensori interregionali [52]);
– 12 ATO (tendenzialmente correlativi alle Province, compreso l'ATO uni-

[46] Le indicazioni statistiche riportate si riferiscono complessivamente allo stato dell'arte riscontrabile al novembre 2016.

[47] Sempre che siano mantenute nell'ordinamento, all'esito del processo di riordino in corso: su tali prospettive cfr. *supra*, cap. 3. Esse sono attualmente disciplinate nel territorio regionale, come già indicato *supra* al cap. 4, § 3, dalla Legge reg. n. 19/2008, come modificata dalla Legge reg. n. 11/2011 e sono finanziate dal Fondo Regionale per la Montagna, istituito con Legge reg. n. 25/2007.

[48] Si consideri, infatti, che non tutte le Unioni di Comuni risultano iscritte nel Registro delle Unioni di Comuni lombarde, costituito recentemente ex art. 20 bis della Legge reg. n. 19/2008, attraverso D.G.R. 26 marzo 2015, n. 3304. Infatti, tra i requisiti richiesti ai fini della registrazione (e della percezione del correlativo contributo), risulta contemplato che l'Unione di Comuni eserciti attraverso l'Unione almeno cinque funzioni fondamentali, di cui due vincolate ed obbligatorie. Per questa ragione, si intuisce immediatamente che le Unioni di Comuni c.d. "monofunzionali" o che siano state costituite per altri scopi e non soddisfino, dunque, i richiamati requisiti minimi di accesso al finanziamento e all'iscrizione nel menzionato registro regionale risultino escluse *ope legis* dal novero delle cc.dd. Unioni di Comuni Lombarde (UCL), rientrando nella categoria delle Unioni di Comuni ordinarie di cui all'art. 32 TUEL.

[49] *Ex* art. 22 bis, Legge reg. n. 86/1983

[50] *Ex* art. art. 3, Legge reg. n. 12/2011.

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

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

co corrispondente alla Città metropolitana di Milano [53]: v. *infra* nel paragrafo);

– 36 ATEM (Ambiti Territoriali Ottimali per la distribuzione del gas naturale);

– 6 Agenzie per il Trasporto Pubblico Locale [54] (ATPL);

– 5 Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica [55] (ALER);

– 3 Agglomerati e 4 Zone ai fini della tutela contro l'inquinamento [56];

– 98 Piani di Zona [57] per i servizi sociali;

– 200 Distretti del Commercio in Lombardia, di cui 53 Distretti Urbani del Commercio (DUC) e 147 Distretti Diffusi di Rilevanza Intercomunale (DID);

– 35 Ambiti Territoriali previsti dall'Ufficio scolastico regionale [58] del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

– 853 SUAP, su 1.527 Comuni [59] (dei quali 95 in forma associata, che raccolgono 769 Comuni, 398 in forma singola e 360 gestiti dalle CCIAA su delega comunale).

A completamento di quanto indicato, occorre ribadire che Regione Lombardia attualmente presidia il territorio regionale mediante il distaccamento di 8 Uffici Territoriali Regionali (UTR) [60].

A seguito dell'abolizione delle AATO, inoltre, le funzioni amministrative in tema di organizzazione, programmazione e controllo del Sistema Idrico Integra-

---

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

[54] *Ex* art. 7, Legge reg. 4 aprile 2012, n. 6.

[55] Cfr. All. A alla Legge reg. 4 dicembre 2009, n. 27.

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

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

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

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

[60] V. *supra*, § 3.

to (SII) [61], prima appannaggio dei Comuni e successivamente delle Autorità d'Ambito, risultano attualmente di competenza delle Province, seppur con un coinvolgimento decisionale dei Comuni. Secondo l'attuale disciplina legislativa regionale [62] la Provincia è, dunque, Ente di Governo dell'Ambito (EGA), vale a dire Ente responsabile dell'Ambito Territoriale Ottimale e, legittimata da questa veste amministrativa, governa generalmente l'intero ciclo delle acque mediante un'Azienda Speciale [63], denominata Ufficio di Ambito, dotata di personalità giuridica ed autonomia organizzativa e contabile.

Anche per quanto attiene all'organizzazione dei rifiuti in Lombardia, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale di settore [64] e dal Programma Regionale di Gestione Rifiuti (P.R.G.R.) [65], la Regione rappresenta il soggetto che definisce gli obiettivi e criteri cui deve essere informata la programmazione, salvo delegare alle Province la titolarità della pianificazione. Tale scelta consente di mantenere a livello regionale la funzione di coordinamento volta a garantire la necessaria omogeneità di indirizzo e di obiettivi su tutto il territorio regionale. Le funzioni di organizzazione e affidamento formale della gestione del servizio – che devono avvenire nel rispetto della pianificazione prevista dal Piano Provinciale, documento di riferimento sulla scala "di area vasta" – sono invece assegnate dalla menzionata Legge reg. n. 26/2003 ai Comuni.

Il complesso sistema territoriale finora delineato sconta l'ulteriore complicazione derivante dall'insistenza di ulteriori circoscrizioni facenti capo ad organismi decentrati non regionali, quali alcune Amministrazioni dello Stato o Autonomie funzionali [66]: si pensi agli Uffici Territoriali del Governo, ai Tribunali,

---

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

[62] Cfr. art. 48, comma 1 bis, Legge reg. n. 26/2003.

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

[64] Anche per questo caso costituita dalla Legge reg. n. 26/2003.

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

[66] Questa criticità era già stata avvertita parecchi anni or sono, nell'ambito della ricerca promossa

alle sedi INPS, alle Università, alle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato [67], ecc. Il quadro delineato, inoltre, si complica con il procedere del grado di approfondimento analitico, laddove si considerino le ulteriori zonizzazioni ricollegabili alle svariate forme di pianificazione previste dalle normative di settore [68] e rispondenti all'esigenza di tradurre in successive mosaicature il reticolato territoriale – nel quale dovrebbero essere ricomprese anche le zonizzazioni individuate nel PTR – sino a giungere alla dimensione comunale di prossimità.

Giunti a questo stadio di consapevolezza, occorre ribadire che il processo di semplificazione di tali strutture territoriali, indissolubilmente legate alle materie entro le quali vengono esercitate le corrispondenti funzioni amministrative, prescinde – dal punto di vista temporale – dallo stringente processo di rivisitazione del governo dell'Area vasta su cui si riflette in questa sede.

Invero, la razionalizzazione degli ambiti territoriali poteva e può costituire un obiettivo strategico a prescindere dalla trasformazione della Provincia in Ente di secondo livello, piuttosto che dalla possibile prossima attuazione dell'Area vasta in Lombardia. Cionondimeno, costituisce un dato di fatto l'oggettiva presenza di innegabili difficoltà nell'approntare misure di riduzione del gradiente di complessità territoriale, sicché si potrebbe lasciare sullo sfondo il tema della scalare e progressiva diminuzione o razionalizzazione degli ambiti, per far spazio ad una finalità più facilmente perseguibile, benché di non minore importanza.

In particolare, se si assume un simile approccio metodologico, potrebbe non rimanere una chimera il tentativo di ricondurre ad una sostenibile unità l'esistente, piuttosto che mirare ad un'auspicabile – ma assai complicata nel breve periodo – riduzione degli ambiti territoriali ottimali che scandiscono la territorializzazione lombarda. Questo assunto, peraltro, ben potrebbe attagliarsi a molte altre Regioni italiane [69], non necessariamente solo del Nord Italia [70].

Sulla base di questo ragionamento alternativo, eppure non esclusivo o escludente, occorre ottemperare alla necessità di un raccordo tecnico tra i diversi soggetti funzionali. Si badi bene, non ci si riferisce ad un raccordo istituzionale

---

dal c.d. "gruppo di Pavia" autorevolmente coordinato da U. POTOTSCHNIG, come testimoniato da quanto emerge in AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977, spec. p. 15.

[67] Peraltro, anche le Camere di Commercio sono state interessate da provvedimenti preordinati al consolidamento della dimensione sistemica della rete camerale. A tal proposito, cfr. A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino 2016, soprattutto pp. 258 ss.

[68] Per una prima ricognizione, cfr. *supra*, cap. 6, nonché l'allegato in materia di ambiti.

[69] In questo senso pare abbastanza evidente la complementarietà della situazione territoriale lombarda rispetto a quella piemontese, dal momento che entrambe le Regioni hanno ereditato una mappa del governo locale fortemente influenzata dal Regno di Sardegna e dall'assetto territoriale transalpino.

[70] Ad esempio, una situazione di complessità similare, sebbene non contraddistinta da un numero di Comuni tanto elevato, potrebbe essere rinvenibile in Sicilia o in Campania.

ma ad un sistema di congiunzione tra i soggetti esponenziali e rappresentativi di un determinato territorio, considerato quale ambito di ottimale erogazione di servizi o esercizio di funzioni amministrative: per usare una metafora, una "giuntura" amministrativa preordinata al collegamento di plessi amministrativi e al loro coordinamento tecnico-organizzativo.

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

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

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

Anzitutto, giova premettere che un simile modello presuppone un numero minore o uguale di Aree vaste rispetto a quello delle attuali amministrazioni provinciali, considerato che anche la declinazione nella forma dei Tavoli permanenti di raccordo necessita di un ridotto numero di rappresentanti per poter essere efficientemente governata. Potrebbe funzionare correttamente sia nel presente modello, connotato dalla presenza della Città metropolitana di Milano quale fulcro del sistema regionale di Area vasta, circondata dalle altre Province, sia – e forse con migliori risultati – nel contesto di una partizione territoriale maggiormente aggregata ed articolata in sei, otto o nove Aree vaste (o, come abbiamo detto "supervaste").

Nel contesto dell'Area vasta lombarda, tarata ad esempio sugli ambiti tracciati dalle 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS), i Tavoli di raccordo tecnico dovrebbero esplicare la propria funzione in un rapporto biunivoco di interconnessione. Da un lato, ci si riferisce a un raccordo orizzontale, di pari livello tra gli otto Tavoli tecnici di Area vasta, uno per ogni ambito corrispondente alle ATS; dall'altro lato, si fa riferimento ad una forma di raccordo verticale e di indirizzo di gestione, sia con soggetti funzionali interposti tra Comuni ed Area vasta, sia con i "corpi intermedi" sottostanti. Ai fini della speculazione concer-

nente la possibile composizione delle due tipologie di raccordo tecnico ipotizzate, giova muovere dalle principali zonizzazioni elencate nel paragrafo precedente [71] e verificarne il ruolo nel quadro degli obiettivi perseguiti attraverso lo strumento proposto. Sulla base del criterio indicato, possiamo procedere nella costruzione secondo la prospettazione che segue.

Il primo raccordo, che dispone e riunisce le Aree vaste su un piano paritetico intersoggettivo, dovrebbe essere in grado di collegare tali entità con il fine ultimo di un forte coordinamento [72] delle politiche di area vasta. Si potrebbe ragionevolmente immaginare che il Tavolo interareale delle Aree vaste lombarde (TAVL) possa essere costituito dai seguenti componenti:

1. il Presidente della Regione (di diritto), o un Assessore delegato, specie se già munito di delega su temi territoriali;
2. il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) (di diritto);
3. i Presidenti di ciascuna Area vasta (di diritto);
4. il Sindaco metropolitano (di diritto);
5. i Direttori di ciascuna Area vasta (di diritto, se previsti in affiancamento al Presidente, nel caso in cui quest'ultimo non abbia la competenza manageriale suggerita *supra*, nel cap. 10. In caso contrario, la funzione si ritiene assolta dallo stesso Presidente dell'Area vasta, *ut supra*).

Oltre ai membri di diritto – benché la soluzione si ritiene debba essere lasciata in secondo piano, in quanto suscettibile di appesantire eccessivamente la funzionalità dell'assemblea – si potrebbe immaginare che possano eventualmente far parte del Tavolo interareale delle Aree vaste, solo con funzione con-

---

[71] Nonché ulteriormente analizzate *supra*, cap. 6.

[72] Il coordinamento delle politiche, naturalmente muove dal coordinamento degli interessi pubblici coinvolti che tradizionalmente si ritiene abbia la propria sede naturale nel procedimento amministrativo. A tal proposito, cfr. F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm*., n. 1/1993, pp. 21 ss. In particolare, il medesimo Autore parla altresì del coordinamento nell'ambito dei c.d. "procedimenti infrastrutturali", ai quali, dunque, non partecipano i privati ma soltanto i portatori di pubblici interessi e nei quali occorre «coordinare una pluralità di interessi che il legislatore ha attribuito alla tutela di una pluralità di amministrazioni, articolate nelle più diverse forme organizzative, al di fuori del modulo organizzativo della gerarchia» in F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Giuffrè, Milano 1994, p. 40. Del resto, è ben possibile che un'esigenza di coordinamento sia ravvisabile anche prescindendo dall'esistenza di un procedimento amministrativo, come rammentato da C. TUBERTINI, *Accordi tra pubbliche amministrazioni e accordi di programma*, in G. GARDINI-R. SCARCIGLIA-C. TUBERTINI-O. ZANASI (a cura di), *Atti e procedimenti amministrativi: la legge n. 241/1990 e l'attività amministrativa nella giurisprudenza*, con il coordinamento di L. VANDELLI, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 1997.

sultiva e solo per specifiche questioni, anche i Prefetti di ciascun Ufficio Territoriale di Governo e i Presidenti delle CCIAA.

A tali membri, potrebbero aggiungersi in singole sessioni ulteriori componenti, espressione di altre istituzioni o Enti, invitati in ragione del particolare ordine del giorno oggetto di discussione in assemblea [73], soprattutto laddove siano allo studio accordi di *cross-border cooperation* infraregionale o di *networking* interregionale o transfrontaliero.

Lo strumento del Tavolo interareale delle Aree vaste lombarde, se ben utilizzato, gioverebbe al raggiungimento di una maggiore uniformità territoriale regionale e alla diffusione, preordinata all'interscambio reciproco, delle buone prassi invalse in territori geomorfologicamente differenziati, tanti quanti se ne conoscono nella complessità territoriale lombarda. Inoltre, promuoverebbe il raggiungimento del mutuo consenso per quelle attività, funzioni o servizi, che travalicano i confini dell'Area vasta per interessare quella finitima, allo scopo di stimolare in tal modo la proiezione interareale dell'autonomia di governo facente capo a ciascuna Area; tale consenso potrebbe essere tradotto sia nella stipulazione di appositi accordi territoriali interareali (ATI) [74], sia nella semplice promozione di una compiuta unità d'intenti rispetto alle politiche pubbliche *de facto* predisposte dalle amministrazioni delle Aree vaste interessate.

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

---

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

[74] L'opzione costituita dagli accordi territoriali interareali (ATI), sottolineando la componente funzionale dell'istituto, potrebbe avvicinarsi dal punto di vista finalistico tanto al modello delle convenzioni intercomunali, quanto a quello delle intese tra Regioni, a seconda dell'oggetto dell'accordo e del grado di estensione al tessuto delle autonomie. A tal proposito, volendo guardare ad una dimensione territoriale più estesa rispetto a quella provinciale, cfr. il recente saggio di A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 365 ss.; più risalenti nel tempo, cfr. L. AMMANNATI-D. AMIRANTE, *Le forme stabili della collaborazione interregionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992, pp. 33 ss.; G. NASCETTI, *Le intese tra regioni in materia di comprensori di bonifica interregionali*, ivi, pp. 103 ss.; G. CARPANI, *I parchi interregionali nel riparto di competenze tra Stato e regioni a Statuto ordinario*, ivi, pp. 127 ss.; F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, ivi, pp. 173 ss. Nell'anticipare quanto ripreso nella nota successiva, v. anche R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl*., VIII, Utet, Torino 1993, pp. 543 ss.

questi possono annoverarsi l'accordo di programma, previsto dall'art. 34 TUEL quale strumento per sostenere la produzione e la sanzione del consenso tra Enti territoriali [75], oppure altre forme di intesa o accordo tra pubbliche amministrazioni – anche non territoriali – come disciplinati *ex* art. 15 della Legge n. 241/1990 [76]. Tali *pacta* interareali, applicati ad una realtà territoriale plasmata su zonizzazioni riconducibili agli ambiti delineati dalla riforma sanitaria lombarda, consentirebbe un interessante contiguità anche con gli accordi che incidono sulle funzioni ospedaliere e sanitarie [77], nell'ottica di quell'integrazione amministrativa cui si è fatto cenno in precedenza.

Veniamo ora all'altra forma di interconnessione funzionale cui si è fatto cenno. Il secondo raccordo, a differenza di quello poc'anzi descritto, avrebbe natura verticale e concorrerebbe al coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nel contesto – ed entro i limiti – dell'Area vasta. Si tratterebbe di Tavoli più nutriti rispetto a quelli di natura orizzontale, dal momento che la nuova natura di Area vasta, da intendersi come

---

[75] L'accordo di programma, come è noto, costituisce un istituto appartenente alla sfera degli accordi tra Amministrazioni, teso allo snellimento delle procedure burocratiche e alla riduzione dei tempi, che era già stato disciplinato dall'art. 27 della Legge n. 142/1990. Può essere ricondotto alla categoria degli accordi organizzativi tra amministrazioni, oppure quale istituto di carattere generale. Circa le implicazioni riconducibili ai due distinti orientamenti cfr., ad es., G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 175 ss., soprattutto pp. 180 ss., nonché G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993, pp. 1285 ss., specialmente pp. 1348 ss. Sul punto, v. anche E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Cedam, Padova 1993; tra le opere più significative in materia, benché anteriore, soprattutto dal punto di vista sistematico, cfr. G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano 1984. Di recente, pare molto interessante la sintesi rispetto alla trattazione del testo sopra riportata, operata da A. DE MICHELE, *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 699 ss.

[76] Cfr. N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1997, pp. 1 ss.; F. LEDDA, *Nuove note sugli accordi "di diritto pubblico" e su alcuni temi contigui*, in *Giur. it.*, n. 2/1998, pp. 394 ss. In generale, v. M.C. COLOMBO-F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2007, pp. 31 ss.

[77] Sul punto cfr., ad es., per un approfondimento, F.C. RAMPULLA, *Accordi e contratti in sanità: le parti, l'efficacia degli strumenti pattizi e la loro natura giuridica*, in F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *Accordi e contratti nel "rinnovato" sistema di remunerazione delle prestazioni e delle funzioni ospedaliere*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2010, pp. 117 ss. Naturalmente, si ritiene che gli accordi territoriali interareali (ATI) possano essere valorizzati anche rispetto al tema dei lavori pubblici. Per un approfondimento relativo a quest'ultimo tema, v. F. PELLIZZER, *I contratti per la realizzazione di lavori pubblici. Strumenti tipici previsti dall'ordinamento generale e legislazione settoriale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Atti del Convegno SPISA, 6 febbraio 2006, Bononia Università, Bologna 2007, pp. 47 ss.

"casa dei Comuni" in virtù della consolidata configurazione come Enti di secondo livello, concorre a delineare un modello di raccordo tanto leggero quanto plurale.

In primo luogo, ai Tavoli di raccordo verticale dovrebbero necessariamente partecipare i soggetti che per ciascuna Area vasta partecipano ai Tavoli "orizzontali": ci si riferisce al Sindaco metropolitano e al Presidente dell'Area vasta, nonché – laddove eventualmente previsto per i casi nei quali il Presidente non abbia le competenze manageriali altrove suggerite [78] – al Direttore dell'Area. A questi soggetti, si dovrebbero ovviamente aggiungere anche coloro che possano essere coinvolti nei Tavoli orizzontali in relazione a materie nelle quali gli ambiti o i bacini di riferimento possano interessare più Aree vaste: si pensi al Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale.

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

1. il Presidente dell'Area vasta o il Sindaco metropolitano (di diritto);
2. il Direttore dell'Area vasta (di diritto, solo se previsto in affiancamento al Presidente);
3. i Sindaci (c.d. Coordinatori) rappresentanti delle Zone omogenee, ove eventualmente istituite (di diritto);
4. i Presidenti delle Unioni di Comuni censite sul territorio dell'Area vasta (di diritto, benché esclusivamente con funzione consultiva nel caso siano espressione di una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti);
5. il/i Presidente/i della/e Comunità montana/e appartenente/i all'Area vasta (di diritto);
6. il Direttore Generale dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS, di diritto);
7. il/i Presidente/i dell'Ente/i Parco appartenente all'Area vasta (su invito);
8. il Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL) operante nell'Area vasta (su invito);
9. il Direttore Generale dell'Ufficio d'Ambito deputato alla gestione del Servizio Idrico Integrato (su invito);

[78] Cfr. *supra*, cap. 10.

10. il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bonifica, se istituiti nell'Area vasta (su invito);
11. il/i Presidente/i dell'eventuale/i Consorzio/i di Bacini Imbriferi Montani se istituiti nell'Area vasta (su invito);
12. il Presidente della CCIAA competente per territorio nell'Area vasta (su invito);
13. il Prefetto avente competenza nel territorio riconducibile all'Ufficio Territoriale di Governo competente rispetto all'Area vasta (di diritto).

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

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

In quest'ottica, potrebbe essere sensibilmente acuita la dimensione tecnica del presente Tavolo mediante la partecipazione all'Assemblea, con funzioni di comunicazione e supporto tecnico, di un funzionario di ruolo apicale per ciascun Ente rappresentato, soprattutto laddove per esso vi prendano parte figure di natura più politica che tecnica.

Seguendo tale principio, dunque, si potrebbe immaginare che i Presidenti di Comunità montana siano assistiti dal Direttore Generale – laddove nominato, al di fuori della dotazione organica o con contratto a tempo determinato – oppure, in assenza di quest'ultimo, dal Segretario della Comunità montana [79]. Parimenti, per quanto riguarda le Unioni di Comuni sopra i 5.000 abitanti, i Presidenti potrebbero essere coadiuvati dalla presenza dei rispettivi Segretari di Unione di

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

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

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

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

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

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

In ogni caso, pare che la proposta si attagli a tutte le eventuali declinazioni di Area vasta attualmente oggetto di riflessione nel contesto lombardo. Senza dubbio, si tratterebbe di un modello leggero e funzionale [80], che non appesantirebbe le decisioni entro organi istituzionali ma consentirebbe, al contrario, una notevole elasticità, nel rispetto delle esigenze dei territori. Inoltre, spingendo sulla componente tecnica dell'istituto, si agevolerebbe il processo attualmente in corso di riqualificazione delle risorse professionali delle Province, procedendo nella direzione di una minore istituzionalizzazione dei livelli del governo locale e di un notevole coordinamento tecnico-funzionale, teleologicamente informato alla leale cooperazione ed alla concertazione tra Amministrazioni [81]. L'ambiente amministrativo che verrebbe a crearsi, muoverebbe dall'esistente per produrre maggiore omogeneità territoriale e, conseguentemente, maggiore attrattività rispetto al territorio dell'Area vasta. Soprattutto, le attuali Province come le eventuali Aree vaste, potrebbero trovare in questo sistema quella legittimazione che hanno perso negli ultimi anni, assurgendo – sospinte dal vento dell'antipolitica – a capro espiatorio delle politiche legislative statali [82].

In verità il patrimonio di conoscenza e di esperienza professionale di cui sono ancora depositari gli attuali Enti di area vasta risulta molto qualificato e po-

---

[80] Si tratterebbe di quello che è stato talora denominato "mero coordinamento": sul punto, cfr. P. FORTE, *op. cit.*, soprattutto pp. 122 ss. e, in diversa prospettiva, pp. 156 ss.

[81] In sostanza, saremmo di fronte alla duplice accezione di coordinamento, da intendersi anche come *risultato* dell'attività e non solamente come *potere* e/o *modulo relazionale*, secondo l'accezione che esprime autorevolmente, ad es., F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO-F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005, pp. 386 ss.; ID., *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 70 ss. Cfr., ancora, M.S. GIANNINI, *Intervento*, cit., pp. 114 ss. e 212 ss., nonché ID., *Prefazione*, in S. AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984, pp. XI ss., ove il Maestro mette in luce (a più riprese e con diverso taglio espositivo) la differenza tra *coordinamento* e *disfunzionamento*, quest'ultima figura essendo essenzialmente riconducibile alla disciplina del procedimento amministrativo, trattandosi di prevenire conflitti tra amministrazioni dovuti al fatto che ciascuna è portata a perseguire la cura dei propri interessi singolarmente. Parla altresì di «leale collaborazione per coordinamento», come già anticipato, seppur nell'ambito di un ragionamento ben più ampio P. FORTE, *op. cit.*, pp. 122 ss.

[82] In verità, che il coordinamento possa dispiegare effetti nell'intero ordinamento, sino al livello costituzionale e secondo molteplici declinazioni, viene ribadito anche da F. CORTESE, *op. cit.*, soprattutto pp. 174 ss.

trebbe senz'altro costituire un valido supporto per i Comuni e le Unioni di Comuni che ne fanno parte [83].

Tuttavia, occorre riflettere anche su un altro elemento accennato in precedenza.

Ad un'architettura del governo locale più solida, infatti, corrisponde anche una maggiore legittimazione delle Regioni. In un contesto meno confuso dell'attuale, le Regioni potrebbero senz'altro rispondere con risultati tangibili agli argomenti che da tempo affiorano nel dibattito politico, istituzionale ed accademico e che tendono a metterne in discussione l'utilità [84] secondo un metodo affine a quello sperimentato sulla pelle delle Province. Se si vuole rafforzare il regionalismo – a fronte delle spinte centripete [85] provenienti dal legislatore nazionale e costituzionale – non si può prescindere da un rafforzamento del governo locale. Quest'ultimo obiettivo non può essere perseguito premendo sul fronte della rappresentanza politica, soprattutto alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015, che ha dichiarato legittima la rivisitazione delle Province quali Enti di secondo livello. Occorre, dunque, adottare gli accorgimenti necessari affinché al medesimo risultato si pervenga sul fronte tecnico-amministrativo, sottolineando il rinnovato ed imprescindibile ruolo di governo ontologicamente connaturato all'esistenza di Enti posti a presidio dell'area vasta.

Come vedremo nel capitolo seguente, tuttavia, a fronte di Aree vaste più estese rispetto agli attuali confini – ma la considerazione vale in una certa misura anche per le attuali Province – occorrerà intervenire sulla *governance* dei temi contraddistinti da una dimensione sovracomunale, intermedia tra Area vasta e Comuni. In questo intenso reticolato territoriale, assume pregio la costruzione volta alla valorizzazione delle Zone omogenee e delle Unioni di Comuni quali forme di gestione associata di funzioni e servizi trascendenti la dimensione di prossimità [86].

---

[83] A conferma di quanto prospettato, cfr. lo studio ANCI-UPL, *op. cit.*, p. 8, laddove si definiscono le Aree vaste come Enti «con funzioni fondamentali definite dalla norma nazionale, ulteriori funzioni delegate dalla Regione, oltre a un ruolo di programmazione, pianificazione, regolazione dei livelli essenziali (di area) dei servizi pubblici e di supporto tecnico e di analisi ai Comuni che sono compresi e insistono nell'Area Vasta».

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

[85] Cfr., *ex multis*, il contributo di S. BIANCHINI, *Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e regioni*, manoscritto in corso di pubblicazione in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017, pp. 183 ss.

[86] Cfr. *infra*, cap. 13.

Capitolo 13

Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali [1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi*

SOMMARIO: 1. Proposta di riassetto e *referendum* costituzionale. – 2. Indifferibilità del riordino territoriale e legittimazione dell'Ente intermedio. – 3. Il ruolo delle Zone omogenee e dell'associazionismo comunale tra autonomia locale e governabilità dell'Area vasta.

1. *Proposta di riassetto e* referendum *costituzionale*

La riorganizzazione della mappa amministrativa locale, alla luce di quanto finora illustrato nel presente volume, sottende una costruzione multilivello – ed a geometria parzialmente variabile, specie con riferimento al ruolo delle cosiddette Città medie [2] – a forte caratterizzazione funzionale. In particolare, l'ipotesi

[1] Il presente contributo, coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Per questa ragione il testo prende in considerazione entrambi i possibili esiti della consultazione. Si è ritenuto di non modificare o revisionare il lavoro, sul presupposto che le considerazioni riportate mantengono una loro attualità applicativa nonostante la mancata riforma costituzionale, peraltro considerata espressamente solamente *infra*, § 1. Un sentito e sincero ringraziamento corre ai Professori Franco Pellizzer, Gianluca Gardini e Francesco Ciro Rampulla per gli autorevoli spunti ed i preziosi suggerimenti offerti nella rilettura del presente lavoro. Preme ringraziare anche tutto il gruppo di studiosi di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e, in particolare, il Prof. Marco Magri, per il costante e produttivo dialogo scientifico. Un caro ringraziamento va, infine, a tutti gli studiosi e Professori che hanno animato il gruppo pavese multidisciplinare nel quale è maturata la presente ricerca.

[2] Cfr. quanto esposto *supra*, cap. 11, in ordine all'assetto delle funzioni di prossimità ed alla prospettiva del c.d. "municipalismo differenziato", che ritroverebbe proprio nella valorizzazione del tessuto delle Città medie, un punto nodale rispetto alla costruzione complessivamente proposta. In Lombardia, peraltro, una simile valorizzazione avrebbe effetti oggettivamente "di sistema", dal momento che la Regione in parola si caratterizza – come molte altre del resto, benché in misura emblematicamente evidente – per un marcato policentrismo amministrativo.

di riordino proposta è incardinata, da un lato, su tre livelli di governo indefettibili – corrispondenti alla Regione, alla Città metropolitana e ai Comuni – e, dall'altro, sui due livelli organizzativo-funzionali corrispondenti agli Enti di Area vasta ed alle Zone omogenee, dei quali il primo mantiene una posizione del tutto peculiare, risultando esso stesso livello del governo locale secondo una costruzione che potremmo definire "a necessarietà eventuale", strettamente correlata all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Infatti, nel caso di esito negativo della consultazione, rimarrebbe ferma la disciplina attualmente vigente a Costituzione invariata [3], incentrata sulle Province "di seconda generazione", qualificate quali Enti costituzionalmente necessari, sebbene caratterizzati da organi non direttamente elettivi, conformemente a quanto dispone attualmente la Legge 7 aprile 2014, n. 56; qualora, invece, il referendum costituzionale avesse esito positivo, ai sensi dell'art. 29 del Disegno di Legge costituzionale, verrebbero eliminati dalla Carta fondamentale tutti i riferimenti alle attuali Province. L'Ente intermedio, dunque, manterrebbe la connotazione di Ente del governo locale, benché non costituzionalmente necessario, ancorché oggetto dell'art. 40 della Legge costituzionale: a tale scenario corrisponde la possibilità di operare una riorganizzazione territoriale dell'intero contesto regionale in Aree vaste, anche maggiormente aggregate rispetto alle attuali Province ed, in ogni caso, in sintonia con quanto eventualmente previsto dalla normativa statale attuativa del richiamato art. 40 del testo di Legge costituzionale.

Tuttavia il referendum, come si è avuto modo di anticipare altrove [4], può risultare decisivo per le Regioni solo con riferimento alla possibilità di operare un riordino territoriale incidente sul complesso delle circoscrizioni amministrative delle attuali Province, le quali, nel caso di "bocciatura" del testo costituzionale riformato, rimarrebbero assoggettate alla procedura prevista dall'attuale testo dell'art. 133, comma 1, Cost., ai sensi del quale «[i]*l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*».

In Lombardia, dunque, tale approdo inciderebbe sull'immediata percorribilità dell'opzione relativa alla coincidenza strutturale delle future Aree vaste con le otto ATS, ferma restando la possibilità di sperimentare un utile raccordo tecnico-funzionale intersoggettivo tra ATS e Aree vaste anche nel vigore dell'attuale assetto territoriale, incardinato sulla compresenza di dodici soggetti equiordinati, tra i quali si staglia la Città metropolitana di Milano come una sorta di

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

[4] V. *supra*, cap. 12, § 2.

Ente *primus inter pares*, invero caratterizzato da peculiarità tali da concorrere a distinguerlo significativamente dalle attuali Province [5] del contesto regionale.

In verità, dunque, prescindendo dal tema dei confini amministrativi delle future Aree vaste, la consultazione referendaria può incidere ben poco sulla dimensione strettamente tecnico-funzionale dell'Ente intermedio, attesa la permanenza dell'urgente necessità di individuare efficaci forme di raccordo tra le svariate zonizzazioni insistenti sul territorio, anche delle attuali Province, nonché di sperimentare un migliore coordinamento tra quest'ultime ed i Comuni, rispetto all'esercizio delle funzioni "di area vasta" e di prossimità. A Costituzione invariata, da un lato, resterebbero egualmente ammissibili interventi seppur *puntuali* sulle circoscrizioni provinciali esistenti, tali da incidere sulla dimensione "strutturale" del riordino mentre, dall'altro, permarrebbe l'esigenza di garantire una certa fluidità nei rapporti istituzionali e funzionali tra Enti, sia in senso ascendente che discendente.

2. *Indifferibilità del riordino territoriale e legittimazione dell'Ente intermedio*

Da ciò emerge l'indifferibilità di un riordino sistematico che coinvolga, a livello regionale, il rapporto tra Aree vaste e Comuni, a prescindere da considerazioni estranee a quelle di ordine tecnico variamente emerse nel presente lavo-

---

[5] Ci si riferisce alla peculiare vocazione (sia funzionale che "internazionale") che contraddistingue le Città metropolitane e che le pone al centro di un dibattito ben più ampio di quello nazionale, come attesta il documento EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, in *http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/*. La letteratura sul tema è sconfinata, tuttavia cfr., *ex multis*, F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015; C. PACENTE, *La città metropolitana nell'Unione Europea. Programmazione comunitaria, esperienze europee a confronto e nuove prospettive*, Egea, Milano 2013, spec. pp. 32 ss. Sulle funzioni delle Città metropolitane e la loro rilevanza anche ai fini dei temi connessi all'innovazione e alla crescita sostenibile, cfr., ad es., S. MANGIAMELI, *Le Città metropolitane per le politiche dell'innovazione e della crescita*, in *ISSiRFA*, *http://www.issirfa.cnr.it/download/*, 28 novembre 2014. Per un'indicazione delle specificità emerse nei vari statuti metropolitani, v. le Relazioni al ciclo di Seminari dal titolo «*Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti*», Firenze, 5-6 febbraio 2016, tra le quali per la Città metropolitana di Milano, L. VIOLINI, *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, Relazione al Seminario «*Le Città metropolitane: Statuti a confronto*», Firenze, 5 febbraio 2015. Un'ampia ricostruzione relativa ai contenuti mutuati dagli Statuti metropolitani, corredata da puntuali commenti, è rinvenibile nel Numero speciale 2014 della Rivista *Istituzioni del Federalismo*, dal titolo *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, tra cui cfr., ad es., la ricostruzione di M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, ivi, pp. 119 ss.; S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, ivi, pp. 59 ss.; nonché il saggio conclusivo di L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, ivi, pp. 213 ss. Infine, se si vuole, v. *supra*, quanto diffusamente esposto nel cap. 2.

ro. La dimensione tecnico-funzionale assurge, dunque, a principale ambiente di speculazione in ordine alle possibili declinazioni assumibili nel governo delle Aree vaste lombarde.

Infatti, da un lato, sono state richiamate le profonde ragioni sottese all'esistenza delle attuali Province, quali Enti espressione di un patrimonio storico [6] ed amministrativo ormai consolidato e sedimentato nel tempo [7]. L'assetto attuale, composto da undici Province e dalla Città metropolitana di Milano, corrisponde invero ad una ripartizione tendenzialmente cristallizzata nel sentire degli attori istituzionali e dalle comunità di riferimento, come dimostrato dall'esperienza dei tavoli istituzionali di confronto, istituiti e coordinati in primavera da Regione Lombardia in attuazione dell'art. 7 della Legge reg. 8 luglio 2015, n. 19 [8]. Del resto, costituisce un dato ampiamente acquisito il fatto che le attuali Province lombarde risultino superiori, negli indicatori strutturali, a quasi tutte le realtà provinciali italiane e persino ad una parte delle Regioni italiane [9].

Quanto detto è vero *a fortiori*, se si inquadrano correttamente alcuni casi di proiezione centripeta verso la Città metropolitana [10], determinati in larga misura più dal contingente assestamento istituzionale riconducibile all'effettiva attuazione dell'Ente metropolitano – meno esposto, rispetto agli Enti provinciali, alla falcidia imposta dal legislatore nazionale in termini di risorse organiche e fi-

---

[6] Infatti, come peraltro accennato *supra*, cap. 1, l'assetto delle autonomie locali italiane risente delle scelte operate all'indomani dell'unificazione del paese, con l'estensione a tutte le Province del Regno d'Italia dell'ordinamento allora mutuato nel Regno di Sardegna, risalente al R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702. Da allora la situazione di Province e Comuni non pare essersi modificata in modo sensibile, se si eccettua la parentesi autoritaria registratasi nel periodo fascista rispetto al comparto comunale e la recente istituzione di alcune nuove Province a partire dal 1992. Sul punto, cfr. E. FERRARI, *Il sistema delle autonomie locali*, in *Ius Publicum*, n. 1/2011 Speciale, *www.ius-publicum.com*, marzo 2011, spec. pp. 5 ss. Quanto alla ricognizione storica, si richiama nuovamente quanto esposto nel presente volume *supra*, cap. 1, nonché in relazione al livello comunale, ad es., E. COLOMBO, *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Amministrare*, Supplemento 2007, pp. 141 ss., e con riferimento a quello provinciale M.L. STURANI, *L'"inerzia" dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *L'amministrazioni provinciali in Italia*, Franco Angeli, Milano 2011, pp. 62 ss.

[7] V. quanto diffusamente esposto *supra*, capp. 1 e 6.

[8] Circa la normativa regionale di riferimento, anche in relazione ai tavoli richiamati, v. *supra*, cap. 4. Sugli esiti dei tavoli istituiti a livello provinciale ci si riferisce ai dati raccolti dall'Osservatorio regionale sull'attuazione della riforma introdotta con Legge 7 aprile 2014, n. 56.

[9] Cfr., ancora, *supra*, cap. 6, nonché *infra*, cap. 15, recante l'Allegato statistico e cartografico.

[10] Cfr. quanto esposto *supra*, cap. 11. In generale, cfr. il lavoro svolto da Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale e Cerdis su commissione di Confindustria Pavia, FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *www.confindustria.pv.it.*

nanziarie [11] e, quindi, più attrattivo per i Comuni ad esso circostanti – che non a frizioni di difficile contenimento, per la verità esistenti ma finora controllate [12] nel pur complesso e composito panorama istituzionale lombardo. Del resto, se vi fossero simili frizioni, si verificherebbero rilevanti implicazioni sull'intero sistema di *governance* regionale, con una ulteriore marginalizzazione dei Comuni posti sui confini dell'area metropolitana [13].

In seconda battuta, si è rilevato che esiste un'esigenza di governo, in relazione ad alcune funzioni ontologicamente trascendenti i confini anche dell'intercomunalità [14], eppure di dimensioni più ridotte rispetto al territorio regionale lombardo complessivamente inteso [15], che trovano la loro unica possibilità di ottimale esercizio nella dimensione intermedia, attualmente provinciale e metropolitana nonché, forse, in futuro corrispondente ad Aree vaste più aggregate. Tali funzioni (richiamate *supra*, cap. 3) assolvono alle finalità di programmazione e pianificazione di "area vasta" e risultano immediatamente attuative di direttive regionali aventi natura di coordinamento e collaborazione tra i Comuni, soprattutto per quanto attiene alla gestione dei cosiddetti servizi a rete.

Esistono senz'altro alcune funzioni attualmente svolte dalle Province – peraltro con notevoli e giustificate difficoltà – che pure potrebbero essere allocate ad una dimensione più alta, anche regionale.

Si pensi, ad esempio, alla proposta inerente le cosiddette "strade regionali", che senza dubbio presenta i prodromi necessari a garantire buona prova di sé,

---

[11] Sul punto, cfr. quanto esposto diffusamente *supra*, cap. 5. Recentemente, cfr. F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, in *http://www.fondazioneromagnosi.it*. Si veda inoltre, se si vuole, quanto succintamente richiamato in G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss. Mette giustamente in relazione esercizio delle funzioni ai sensi dell'art. 118 Cost. e applicazione dell'art. 119, comma 4, Cost. preordinata a riconoscere risorse adeguate all'esercizio A. DE SIANO, *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle risorse finanziarie allo svolgimento dei compiti*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 237 ss., soprattutto pp. 284 ss.

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

[13] Per tale problematica, v. *supra*, cap. 9, nonché *infra*, cap. 15.

[14] Come già fatto *supra*, cap. 12, § 2, si richiama il riferimento principale sull'emersione del concetto di ottimalità, costituito da W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; cfr. altresì J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ*., n. 1/1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, n. 2/1973, pp. 637 ss.

[15] Si pensi a quanto esposto *supra*, cap. 6, in relazione al rapporto tra l'estensione territoriale lombarda e quella di molti Stati europei.

rispetto a quanto non stia avvenendo, al contrario, su scala provinciale [16], in ragione degli insostenibili tagli subiti da Province ormai sprovviste di una classe politica posta a loro presidio e, per ciò stesso, esposte alle improvvise accelerazioni del legislatore. Questo, peraltro, a prescindere dal fatto che le Province conservano un'ottima competenza tecnica in relazione alla viabilità, di cui attualmente forse la Regione non dispone appieno. Tale proposta segue il modello già sperimentato dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia, le quali si sono già dotate di società dedicate alla manutenzione e gestione delle strade, assumendone la relativa responsabilità nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, pur coinvolgendo i Comuni nella fase meramente operativa. Peraltro, il tema della gestione e manutenzione delle infrastrutture viarie assume un rilievo strategico peculiare in Lombardia, attesa la partecipazione attiva della Regione alla Strategia Macroregionale per la Regione Alpina (c.d. EUSALP) [17], che la pone nel cuore di una collaborazione a carattere transfrontaliero e transnazionale potenzialmente decisiva per l'innalzamento del grado di sviluppo dei territori interessati [18].

Fatta eccezione per il caso esposto, tuttavia, esiste un'incontestabile e pacifica dimensione ottimale, nell'esercizio di funzioni "di area vasta", che corrisponde ai territori delle attuali Province o a territori di assimilabile scala dimensionale, anche maggiormente aggregata. Nel constatare ciò, dunque, occorre riconoscere l'irrefutabile irrinunciabilità [19] di un livello intermedio di governo – sia esso corrispondente alla Provincia o all'Area vasta – dal quale dipende buona parte del grado di attrattività dell'intero territorio regionale.

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

Se dunque *supra*, cap. 12, è stata proposta una peculiare modalità di raccor-

---

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

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

[18] Sennonché, anche nel proporre tale soluzione occorre comunque valutare le conseguenze in concreto potenzialmente dispiegabili: infatti, ferma la percorribilità della soluzione, ci si può sbilanciare nell'affermare che la gestione della rete viaria costituisca una delle funzioni in cui maggiormente si riconoscono le stesse risorse umane effettivamente impiegate nel comparto provinciale.

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

do tecnico – sia orizzontale che verticale – finalizzata alla interconnessione dei soggetti funzionali a vario titolo operanti nell'ambito di un assetto così articolato di zonizzazioni, in questa sede occorre completare quel tentativo di riconduzione ad unità prendendo in considerazione il ruolo che l'associazionismo comunale dovrebbe assumere nel contesto delle future Aree vaste come delle attuali Province, ferma restando la peculiare posizione che assumono i Capoluoghi e le Città medie [20] nel panorama finora ampiamente definito.

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

Se si esclude la Regione, i livelli di governo dell'intera impalcatura istituzionale lombarda sono costituiti dagli Enti di Area vasta e dai Comuni. Questi partecipano a pieno titolo alle decisioni afferenti al governo "di area vasta", per mezzo dei loro rappresentanti, in ragione della configurazione delle attuali Province – e della Città metropolitana – quali Enti di secondo livello: non a caso, si è più volte parlato dell'attuale Ente provinciale come "Casa dei Comuni" [21].

Si è anche detto [22] che il baricentro decisionale di molte decisioni relative al governo di area vasta si è spostato, per le ragioni esposte, dal livello proprio della Provincia ad un livello ideale, posto in una posizione mediana nella linea di congiunzione tra Ente intermedio e Comuni.

Se si condivide tale approccio, occorre parimenti condividere la posizione che tende a riconoscere una evidente rilevanza strategica a quella dimensione territoriale mediana, interposta tra Area vasta e Comuni [23]. Solamente conferendo una certo peso a quella "dimensione" è possibile contemperare i possibili contrasti, anche in termini di interessi concretamente tutelati, correlativi alle due anime che connotano l'attuale paradigma dell'Area vasta, fondato sulla previsione di Enti di secondo livello. Infatti, negli attuali Enti intermedi – come nelle future Aree vaste – convivono, da un lato, la dispersività tipicamente lombarda del governo di tali aree – corrispondente a superfici assai estese e compo-

---

[20] Su cui v. *supra*, cap. 7.

[21] V., *supra*, capp. 3 e 10.

[22] Cfr. quanto diffusamente esposto *supra*, capp. 7 e 8, segnatamente cap. 7, § 1.

[23] In verità tale dimensione "interposta" tra Province e Comuni è stata già presa in considerazione da autorevoli giuristi del passato, seppur con diversa denominazione. In assemblea costituente, già lo stesso C. Mortati (in Atti dell'Assemblea costituente – seconda sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, p. 30) affermò che occorrerebbe disporre nel governo locale italiano di un Ente intermedio diverso dalla Provincia, corrispondente a «un gruppo sociale minore che si dovrebbe creare attraverso adattamenti successivi» corrispondente «a quel consorzio di Comuni […] organizzato secondo l'identità degli interessi e delle aspirazioni, e la possibilità di azione comune in vari campi».

site, espressione di vocazioni territoriali molto distanti tra loro – e, dall'altro, un tessuto municipale assai eterogeneo, eppure altrettanto polverizzato[24], ove la dimensione della rappresentanza politica deve corrispondere agli interessi di comunità talora molto ridotte, che esercitano un controllo diretto sugli amministratori, minandone in buona parte l'autonomia[25]. Tuttavia, tali amministratori ora siedono negli organi degli Enti di Area vasta ed è plausibile che difficilmente riuscirebbero ad emanciparsi del tutto dagli interessi della propria comunità di riferimento, in assenza della previsione di qualche meccanismo di raccordo e controllo da parte degli altri amministratori espressione dei Comuni contermini, specialmente se si considera che è principalmente a quella comunità che essi si trovano a dover rispondere politicamente.

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

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

Infatti, in altre Regioni – si pensi al caso dell'Emilia Romagna[26] – il più basso numero di Comuni e il notevole successo dell'esperienza associativa pregressa, sedimentatasi nei decenni, hanno condotto alla costituzione di Unioni di Comuni aventi anche funzioni "di area vasta"[27]; del resto, la quasi totalità dei Comuni della Regione sono riuniti in Unione di Comuni e ciascuna Provincia si compone di un numero molto limitato di Unioni: a fronte dei nove Enti intermedi emiliani, risultano costituite, al febbraio 2016, solo 44 Unioni di Comuni.

---

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

[25] Sul punto, sia consentito il richiamo alle argomentazioni espresse in G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusioni di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015, in particolare pp. 58 ss. e pp. 71 ss.

[26] Sulla cui normativa d'attuazione della riforma territoriale v., *supra*, cap. 6, § 4. Cfr. anche M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, pp. 1177 ss.

[27] Si pensi all'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, che riunisce 9 Comuni e 103.232 abitanti complessivi, all'Unione delle Terre d'Argine, che è composta da soli 4 Comuni, i quali riuniscono una popolazione di 105.185 abitanti oppure, ancora, all'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese che raduna 15 Comuni e 187.496 abitanti. Le statistiche relative allo stato dell'arte concernente le Unioni di Comuni in Emilia Romagna è rinvenibile all'indirizzo *http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/avvisi/copy2_of_UnioniRegioneERdic2015.pdf*.

La Lombardia [28], invece, presenta una frammentazione amministrativa assai più significativa, connotata da Comuni che, per buona parte, si attestano sotto la soglia dimensionale individuata dal legislatore per le gestioni associate obbligatorie. Proprio per queste ragioni, le Zone omogenee possono rispondere all'esigenza di *governance* intermedia tra Comuni ed Enti di Area vasta.

Le Zone omogenee, dunque, così come sono state già ampiamente trattate nel presente volume – segnatamente, *supra*, cap. 4, § 3; cap. 6, § 3 e cap. 7, § 5 – dovrebbero assurgere ad ambiti di cooperazione sovracomunale necessari per la costruzione di processi di rafforzamento delle autonomie locali [29]. In particolare, potrebbero assumere un ruolo decisivo anche ai fini dei processi di programmazione, sviluppo e coesione territoriale, oltre che in ordine all'esercizio delle funzioni di prossimità da esercitarsi nell'ambito della cooperazione intercomunale, previa individuazione di un'apposita disciplina regionale ricognitiva dei servizi erogabili nell'ambito della Zona omogenea, e ferma restando la possibilità per ciascuna Zona di poterne aggiungere altri in piena autonomia. All'interno delle Zone omogenee, inoltre, potrebbero essere gestite anche deleghe relative a servizi specifici per conto della Regione [30], seppur in via sperimentale, previa stipulazione di apposita convenzione tra il Comune capofila e l'ente Regione. In questo modo si eviterebbero duplicazioni di apparati amministrativi favorendo un coordinamento verticale su base collaborativa [31] promosso nell'esercizio in concreto della funzione delegata [32] al livello di prossimità più adeguato.

---

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

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

[30] Secondo un'idea di conformazione verticale delle relazioni tra istituzioni infra-regionali. In particolare, si tratterebbe di un'attività ulteriore, in grado di qualificare tale livello organizzativo aumentandone il peso nel contesto dei poteri locali, similmente a quanto già sperimentato in passato dai Comuni e dalle Province, seppur nella loro dimensione di Enti e dunque di livelli istituzionali, mediante il ricorso all'attività c.d. "facoltativa": a tal proposito v. G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova 1969, pp. 127 ss.

[31] Il modulo è infatti quello della collaborazione, essendo la subordinazione meramente funzionale, cioè confinata ai limiti della produzione di determinati risultati in conseguenza dell'esercizio della funzione amministrativa.

[32] Nella materia del coordinamento e della delegazione si rinvia ai classici, tra i quali spiccano U. POTOTSCHNIG, *Il coordinamento fra Stato ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale*, in AA.VV., *Atti del V Convegno di studi giuridici sulla Regione (1966)*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 204 ss., e ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999, pp. 447 ss.; F. ROVERSI MONACO, *La delegazione*

Tale approdo potrebbe essere raggiunto possibilmente valorizzando il ruolo di traino e guida della Città medie, rispetto alle quali molti fattori depongono a favore di una maggiore assunzione di responsabilità nello svolgimento di ulteriori funzioni e servizi, anche nell'ottica dell'effettiva implementazione di un modello territoriale lombardo effettivamente inclusivo ed integrato rispetto alle molteplici polarità urbane che lo animano. Questa costruzione "a geometria variabile" in ordine alle funzioni di prossimità, tarata sulle specificità dei territori ed esplicata nell'ambito ottimale costituito dalle Zone omogenee, valorizzerebbe il patrimonio di forte eterogeneità territoriale esistente in Lombardia, facendo del policentrismo amministrativo lombardo un "valore" ulteriore e un fattore di incremento dell'attrattività dei territori.

Infatti, al di là delle funzioni amministrative che l'ordinamento prevede siano esercitate ad un livello di Area vasta, l'esercizio di ulteriori funzioni su scala intermedia da parte di Comuni di medie dimensioni appartenenti alla Zona omogenea, avrebbe riflessi di evidente beneficio anche sui Comuni circostanti, conferendo una maggiore uniformità ai livelli di erogazione dei servizi e di esercizio di funzioni: da un lato, le singole realtà territoriali si troverebbero a concordare direttamente con la Regione declinazioni variabili dei loro compiti amministrativi, anche sulla base delle vocazioni effettive dei territori e nel rispetto dell'autonomia e dell'identità che pertiene alle singole comunità rappresentate; dall'altra, aumenterebbe fatalmente il gradiente di attrattività e di sviluppo, nell'ambito delle Zone omogenee, con la conseguente attenuazione delle esternalità negative connesse alla frammentazione – anche in termini di autonomia decisionale – comunale e con riflessi immediatamente positivi sull'intero sistema territoriale dell'Area vasta.

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

Per quanto attiene alla *governance* interna alla Zona omogenea, occorre muovere dall'assunto che tale soggetto avrebbe una configurazione di semplice livello organizzativo: non si tratterebbe, quindi di un Ente, ma semplicemente di una forma di articolazione territoriale. Ciascuna Zona omogenea potrebbe dotarsi di un Consiglio di Zona, composto dai Sindaci dei Comuni della Zona e coordinato da un Coordinatore di Zona, eletto tra i Sindaci, cui spetterebbe la convocazione del Consiglio e la tenuta dei rapporti con gli organi dell'Ente di

amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale, Giuffrè, Milano 1970, specialmente pp. 111 ss., nonché ancora U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, n. 3/1971, pp. 427 ss., e ID., *Scritti scelti*, cit., pp. 459 ss.

Area vasta. Ovviamente, nell'attuale silenzio normativo, occorrerebbe un intervento del legislatore regionale finalizzato a prevedere nel dettaglio la disciplina in concreto applicabile, anche per quanto attiene al mandato [33], che dovrebbe avere una durata inferiore a quello degli organi dell'Area vasta o della Provincia, onde consentire un'adeguata e diffusa partecipazione.

Al di là dei profili ordinamentali, non può non considerarsi come il ruolo principale che le Zone omogenee sono chiamate ad espletare attenga alle funzioni da svolgersi in forma associata [34]. Tali ambiti di cooperazione, infatti, una volta costruiti sulla base di un approccio *bottom up*, in ragione dell'articolazione territoriale e delle opzioni espresse in concreto dai Comuni appartenenti alla Zona, dovrebbero fungere da ambiente amministrativo a carattere ampiamente collaborativo, e dimostrare una forte attitudine nello stimolare forme stabili e maggiormente durature, poiché condivise e concertate, di associazionismo comunale.

L'intercomunalità potrebbe trovare un utile e robusta evoluzione sia attraverso forme convenzionali che, preferibilmente, in strutture associazionistiche maggiormente integrate, quali le Unioni di Comuni, fermo restando che un simile ambiente amministrativo preluderebbe – quasi naturalmente, benché sempre sulla base della condivisione e della volontarietà – a forme di consolidamento aventi carattere anche strutturale, oltre che funzionale (i.e. fusioni di Comuni [35]).

In siffatto contesto, si potrebbero sperimentare anche soluzioni più evolute rispetto alla semplice razionalizzazione del tessuto comunale. In questo senso, ad esempio, si potrebbero sviluppare i SUAP come ambiti di integrazione intercomunale insediati al livello della Zona omogenea, in modo da aggregare maggiormente il tessuto imprenditoriale e garantire un più alto livello di uniformità amministrativa. Prevedendo l'esercizio in forma associata, eventualmente ob-

---

[33] Il mandato, per esempio, potrebbe avere durata biennale. Sul punto, v. *infra*, cap. 16, recante lo «*Schema normativo*», segnatamente con riferimento all'art. 12.

[34] Si tratterebbe, dunque, di un livello organizzativo anch'esso inquadrabile nell'esigenza di attuazione dell'art. 118 Cost. sia per quanto attiene al principio di sussidiarietà, sia con riferimento al principio di adeguatezza, cui è pacifica la riconducibilità del complesso delle forme associative, come del resto sottolineato anche da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 84. In merito ai profili costituzionali delle forme associative cfr., ad es., M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost*., 9 marzo 2012; ID., *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014, pp. 97 ss.

[35] Tale soluzione non è nuova negli studi sul governo locale. Infatti, era già rinvenibile nella nota ricerca promossa dal c.d. "gruppo di Pavia", coordinato da U. POTOTSCHNIG, in AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977, spec. pp. 7-8. Il tema è stato oggetto di approfondimento, anche di recente, non solo da parte della scienza giuridica ma anche politologica: a tal proposito cfr., ad es., F. SPALLA, *Deframmentazione istituzionale e cooperazione sistemica locale. Comuni e province in trasformazione*, in *Il Politico*, n. 1/2013, pp. 184 ss.

bligatorio, di tale attività ed istituendo l'Ufficio unico a livello di Zona omogenea, anche con sportelli decentrati facenti capo a Comuni in convenzione o ad Unioni di Comuni, verrebbe assicurata una maggiore attrattività dei territori coinvolti.

Un ragionamento similare potrebbe valere per l'urbanistica e per la collaborazione tra Comuni nella realizzazione di piani intercomunali [36]. I Comuni interessati potrebbero costituire un Ufficio Tecnico aggregato [37], calibrando le opzioni sulla scorta di documenti preliminari formati con forme di partecipazione dei singoli Comuni e coerenti con le aspettative urbanistiche dei Municipi aderenti alla collaborazione, sia al livello dell'Unione di Comuni, che a quello più alto della Zona omogenea, sulla base di strumenti convenzionali, pur nel rispetto di quanto indicato nel PTCP [38]. Tale soluzione potrebbe condurre all'approvazione di un "PGT concordato" ed eviterebbe la parcellizzazione degli indirizzi e delle regole [39]. Sulla base di tale declinazione, i Comuni conserverebbero gli aspetti essenziali della loro autonomia in campo urbanistico [40], ma vi sarebbe un'integrazione effettiva nell'ambito della pianificazione intercomunale: il PGT intercomunale risulterebbe dalla collaborazione tra Comuni e potrebbe es-

---

[36] Il tema non presenta caratteristiche di originalità, essendo stato oggetto di approfondimenti già da tempo. Cfr., ad es., F. FIORENTIN, *I piani regolatori intercomunali*, in *Amm. it.,* n. 3/1988, pp. 388 ss.; R. VUCUSA, *Piani intercomunali per la nuova disciplina urbanistica*, ivi, n. 2/1982, pp. 163 ss. Per un'attualizzazione, cfr. L.P. TRONCONI, *Art. 12. Piani regolatori generali intercomunali*, in R. FERRARA-G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Cedam, Padova 2015, pp. 138 ss.

[37] Su cui v. l'ampia narrativa presente in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative,* 2018, in corso di pubblicazione.

[38] Quanto alla pianificazione di livello sovracomunale, cfr. M. MAGRI-F. PELLIZZER, *I poteri "sovracomunali" nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, in E. FERRARI-P.L. PORTALURI-E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 335 ss.; circa la ripartizione delle distinte competenze regionali, provinciali e comunali, cfr. F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb*., n. 3-4/2010, pp. 512 ss.; v. anche, in chiave ricostruttiva F.C. RAMPULLA-A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, ivi, n. 1/1998, pp. 49 ss.

[39] In verità anche la fase operativa, riguardante il rilascio di permessi di costruire ovvero le pratiche di SCIA o di edilizia libera, dovrebbe prevedere l'operatività di un Ufficio Unico, appoggiato per l'istruttoria delle pratiche presso gli Uffici Tecnici dei singoli Comuni. A tal proposto, si rimanda a F.C. RAMPULLA, *L'Ufficio Tecnico Unico dell'Unione tra cooperazione intercomunale e area vasta*, Lezione al Corso organizzato da Fondazione Romagnosi e Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia dal titolo «*L'associazionismo comunale dopo la legge 56/2014. Unioni, convenzioni, fusioni e gestioni associate obbligatorie*», in corso di pubblicazione su G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. cit*. Sul tema della pianificazione v., ancora, per un'ampia panoramica, F.C. RAMPULLA-A. VENTURI-L. BRACHITTA-L.P. TRONCONI, *op. cit*.

[40] Su cui v. E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI-P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno AIDU, Pescara, 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano 2003, pp. 125 ss.

sere adottato dagli organi della Zona omogenea, sulla base della legittimazione scaturente da una normativa predisposta all'uopo [41].

In sostanza, una disciplina giuridica delle Zone omogenee potrebbe costituire, da un lato, la chiave di volta per l'effettivo funzionamento del governo locale avente dimensione di Area vasta, anche attraverso la rappresentanza delle stesse nell'ambito dei Tavoli di raccordo tecnico verticale di indirizzo e di gestione, denominati Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) [42]; dall'altro lato, potrebbe rivelarsi il nodo cardinale di un effettivo maggiore slancio sul fronte dell'associazionismo comunale, declinato nella forma delle Unioni di Comuni, delle convenzioni o attraverso l'esperimento di un maggior numero di procedimenti di fusione ordinaria o di incorporazione.

Tale approccio, incentrato sulla rappresentanza dei Comuni entro Zone omogenee nelle quali gli stessi scelgono i propri rappresentanti, peraltro, consentirebbe un controllo maggiormente incisivo da parte dei Comuni appartenenti alla Zona rispetto agli amministratori impegnati nel governo dell'Area vasta per il tramite della partecipazione agli organi degli Enti intermedi.

Inoltre, qualora, alla disciplina giuridica delle Zone omogenee seguisse un più sistematico riordino legislativo regionale, per esempio volto alla semplificazione di alcuni procedimenti – si pensi a quello di fusione, fortemente influenzato dall'alea connessa a consultazioni referendarie generalmente successive all'istruttoria e poste a valle dell'intero procedimento [43] – non vi è dubbio che si potrebbe assistere ad una maggiore integrazione tra strutture del governo locale ed associazionismo comunale. Tuttavia, tale approdo non andrebbe a detrimento della dimensione di sovranità eideticamente riconnessa all'esistenza e alla rilevanza dei singoli Comuni nell'ambito dell'architettura costituzionale e regionale [44]: in-

---

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

[42] Cfr. quanto espresso *supra*, cap. 12, §§ 3 e 4, oltre che cap. 16, artt. 15 ss.

[43] Sia consentito il richiamo, se si vuole, a G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione*, cit., *passim*., soprattutto pp. 37 ss. e 68 ss. Peraltro, si precisa che in Lombardia recentemente il procedimento in parola è stato interessato da una revisione sostanziale che introduce la possibilità, tra le molte novità, di esperire il referendum consultivo comunale anticipatamente rispetto all'istruttoria, salva assunzione degli esiti della consultazione da parte del Consiglio regionale ovvero ripetizione della consultazione tramite referendum regionale. Si tratta senza dubbio di un'innovazione di spessore e che occorre salutare con favore, dal momento che dovrebbe limitare in modo decisivo le possibilità di insuccesso dello strumento. Sul punto v. art. 7 *quater* della Legge reg. 15 dicembre 2006, n. 15.

[44] Per una interessante ricostruzione cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «isti-*

fatti la partecipazione dal basso, su base volontaria, troverebbe nell'*ethos* riconducibile alle singole realtà comunali – espressione di ben definite identità – una effettiva valorizzazione, consentendo la nascita di aggregazioni non imposte bensì ricercate dalle singole comunità [45] sulla base di una semplice linea di indirizzo indicata normativamente.

In questi termini, lo stesso concetto di obbligatorietà della gestione associata perderebbe almeno parte del proprio significato [46], in quanto verrebbe verosimilmente scavalcato da una costruzione "a geometria variabile" in parte autodeterminata dai territori, sulla base di una guida regionale. In questo maggiore slancio verso l'autodeterminazione dei Comuni associati nelle Zone omogenee, anche la sequela di interventi e politiche "simboliche" [47] del legislatore nazionale – informate alla positivizzazione di obblighi di gestione associata poi sistematicamente non rispettati e, quindi, procrastinati nel tempo – si rivelerebbe per quello che effettivamente è nella sostanza: vale a dire, una mera indicazione di indirizzo corrispondente ad un'esigenza di risparmio di spesa, per il cui raggiungimento il fine giustifica i mezzi, non un obbligo cogente effettivamente preordinato al rispetto del principio di buon andamento dell'Amministrazione.

Sennonché, come è risaputo, l'efficienza di un sistema ordinamentale dipende in larga misura dalla qualità delle politiche pubbliche e dalla collaborazione tra gli attori istituzionali, non dalla mera indicazione normativa di elenchi di materie [48] o funzioni da esercitarsi obbligatoriamente secondo determinati moduli dell'azione amministrativa. Forse sarebbe il caso di rivedere tale paradigma, favorendo forme di interconnessione effettiva tra Enti e livelli organizzativi, anziché imbrigliare i Comuni e i futuri Enti di Area vasta entro discipline troppo rigide: del resto, come ci insegnano i recenti avvenimenti,

---

tuzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali», in *Le Regioni*, n. 1/2016, pp. 47 ss.

[45] V. G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione*, cit., *passim*; E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali*, cit., pp. 986 ss.

[46] Cosa che, peraltro, sta già avvenendo nei fatti per via dei continui slittamenti annualmente riprodotti nel c.d. "decreto Milleproroghe", come si ribadirà nel testo. Il riferimento è tuttavia, in questo caso, al fatto che la stessa giustificazione sostanziale dell'obbligo risulterebbe attenuata nell'attuazione della riorganizzazione sopra prospettata.

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

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

non è sufficiente prevedere un obbligo sulla carta per esigerne il rispetto, occorre anche disporre dell'autorevolezza necessaria per farlo rispettare [49].

In conclusione, la soluzione migliore risiederebbe nel coinvolgimento dei territori e nel perseguimento, per quanto possibile, anche della concertazione o collaborazione [50]. Ovviamente, bisognerebbe attuare tale strategia rammentando tre elementi basilari: in primo luogo, che la Regione dispone di una potestà legislativa la quale, se ben esercitata, può esprimere una regolamentazione migliorativa e più flessibile [51] rispetto all'impostazione statocentrica del legislatore nazionale [52]; in seconda battuta, che tale potestà legislativa consente, allo stesso tempo, di superare le resistenze ingiustificate derivanti da rivendicazioni talora campanilistiche e strumentali, piuttosto che identitarie; in terza istanza, che il peso politico di cui dispone una Regione come la Lombardia la pone in una posizione autorevole anche nel panorama nazionale, sicché gioverebbe utilizzare tale fattore per rivendicare, all'esterno, una maggiore differenziazione *ex* art. 116, comma 3, Cost. [53] e riconoscere, all'interno, spazi di autonomia ed elasticità più incisivi rispetto alle diverse unità territoriali che la compongono [54].

---

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

[50] In verità il proposito della collaborazione dovrebbe animare tutti i rapporti inter-istituzionali. Cfr. sul punto, ad es., il celebre saggio di L. VIOLINI, *Meno* supremazia *e più* collaborazione *nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 601 ss.

[51] Regione Lombardia si è mostrata da tempo sensibile alle esigenze di elasticità e flessibilità dei territori. Basti pensare alla previsione contenuta nell'art. 8 della Legge reg. 28 dicembre 2011, n. 22, il quale prevede una soglia dimensionale in ordine all'obbligatorietà della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni, pari a 5.000 abitanti o pari a 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, oppure pari al «[…] *quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati*». Parimenti, si pensi alla vicenda delle deroghe alle gestioni associate obbligatorie concesse dalla Giunta regionale a ben 73 Comuni lombardi, in attuazione dell'art. 1, comma 107, della Legge 7 aprile 2014, n. 56. Nel complesso, la flessibilità cui si richiama nel testo corrisponde ad una declinazione presso il livello di prossimità del principio costituzionale di differenziazione, su cui dal punto di vista comunitario v. J. HUNT, *Devolution and differentiation: regional variation in EU law*, in *Leg. Studies*, n. 3/2010, pp. 421 ss.; F. TUYTSCHAEVER, *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford 1999.

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

[53] Su cui v. *ex multis*, ad es., L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, pp. 199 ss.; ID., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2008, pp. 87 ss.

[54] Tra le quali il cosiddetto "municipalismo differenziato" di cui si è parlato *supra*, cap. 11.

Parte V

Prospettive ed evoluzioni dell'Area vasta: da dove ripartire

Capitolo 14

Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum *costituzionale del 4 dicembre 2016*[1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi* e *Alberto Ceriani*

SOMMARIO: 1. Prima esigenza: muovere dallo stato dell'arte delle autonomie. – 2. Seconda esigenza: ripartire dall'esito del *referendum*, valutando le implicazioni della mancata riforma costituzionale su Province e Regioni. – 3. Terza esigenza: predisporre un'agenda (sintetica) di temi ed interventi (immediati) per voltare pagina. – 3.1. … in particolare: finanziamento, organici e differenze di profilo degli Enti intermedi. – 3.2. Ulteriori temi per un ruolo regionale rinnovato. Funzioni delle Province e presidio dello sviluppo locale ed economico "di area vasta". – 3.3. I territori e la loro *governance*: Città medie, Zone omogenee e sistema metropolitano milanese. – 3.4. A proposito di una diversa territorializzazione dell'Area vasta. – 3.5. … *segue*: sul metodo nella revisione dei confini e sul rapporto con altri riordini funzionali. – 4. Principi di riferimento e tensione sperimentale. Conclusioni nell'ottica del regionalismo differenziato.

---

[1] Il presente contributo, redatto prima dell'estate 2017, è stato immediatamente integrato nei contenuti a seguito della celebrazione del c.d. "referendum per l'autonomia" delle Regioni Lombardia e Veneto, tenutosi il 22 ottobre 2017. I paragrafi 1, 2, 3, 3.2, 3.5 e 4 si devono a G.C. Ricciardi e ripropongono, con gli opportuni aggiustamenti, le considerazioni svolte nella Relazione «*Regioni e Province tra riordino territoriale,* spending review *e sviluppo locale: ruoli distinti e destini incrociati?*», Intervento al Convegno svoltosi il 31 marzo 2017 presso il CUR-Consorzio Università di Rovigo, dal titolo «*Economia veneta in movimento: profili giuridici*»; i paragrafi 3.1, 3.3, 3.4 sono, invece, il frutto della collaborazione dei due autori. In ogni caso, il contributo nasce da una riflessione che coinvolge tutti i membri del gruppo di ricerca. Un sentito e sincero ringraziamento corre, con ammirazione, ai Professori Franco Pellizzer, Francesco Ciro Rampulla ed Alessandro Venturi per gli autorevoli spunti ed i preziosi suggerimenti offerti nella rilettura del presente lavoro. Preme ringraziare anche tutto il gruppo di studiosi di diritto amministrativo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e, in particolare, i Professori Gianluca Gardini e Marco Magri, per il costante e produttivo dialogo scientifico. Un caro ringraziamento va, infine, a tutti gli studiosi e Professori che hanno animato il gruppo pavese multidisciplinare nel quale è maturata la presente ricerca.

1. *Prima esigenza: muovere dallo stato dell'arte delle autonomie*

L'ingente flusso di considerazioni mutuate dalle pagine che precedono, pone chi scrive dinanzi all'urgenza di sistemare i molti concetti ivi espressi e disporli con ordine nel tentativo di definire, successivamente, alcuni plausibili percorsi evolutivi dello scenario descritto. Infatti, il quadro tracciato nel volume pone dinanzi alla necessità di individuare le linee di sistema del contesto nazionale delle autonomie, salvo attagliarle alla peculiarità del caso-studio lombardo, che ha rappresentato a più riprese l'oggetto privilegiato dell'analisi proposta, se non altro perché caratterizzato da una complessità tale da poterlo estendere, con le opportune semplificazioni, anche alle altre Regioni italiane.

Del resto, come si è visto, l'assetto territoriale lombardo è connotato da una complessità notevole, pressoché unica nel panorama delle Regioni italiane [2]. Si pone nel quadro di un contesto nazionale delle autonomie a sua volta piuttosto articolato e, di per sé, ancora coinvolto in un processo di diffuso assestamento, che richiederà irrefutabilmente ulteriori supplementi di studio e rinnovati svolgimenti prima di poter essere effettivamente ricondotto ad unità. Tale assestamento, peraltro, costituisce una tappa inevitabilmente fondativa nel percorso che dovrebbe guidare le autonomie a voltare definitivamente pagina [3] dopo – quella che si auspica sia solamente – la parentesi della crisi.

Un adeguato approfondimento comparativo si imporrà necessariamente – come anticipato *supra* in *Premessa* e secondo quanto risultante dagli esiti dell'intero lavoro proposto – tanto rispetto alla dimensione europea delle autonomie, atteso il fatto che in molti altri Stati sono state affrontate riforme territoriali molto incisive [4], quanto rispetto all'assai variegato contesto domestico, carat-

---

[2] V. *supra*, capp. 6 e 7, nonché soprattutto, per un'analisi di dettaglio, *infra*, cap. 15.

[3] Questo è anche l'auspicio di L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali: voltare pagina dopo la crisi*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017, pp. 9 ss.

[4] Si pensi al caso spagnolo, ove con la Legge n. 27/2013 di «*Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*» (*LRSAL*) sono state trasferite al livello intermedio di governo nuove funzioni di supporto agli Enti di prossimità, nonché di coordinamento dei Comuni. Soprattutto, ci si riferisce alle evoluzioni interne all'ordinamento francese, il quale ha di recente visto l'entrata in vigore della già celebre *loi NOTRe*, ovvero la Legge n. 2015-991 *du* 7 *août* 2015, recante una «*nouvelle organisation territoriale de la République*» nella quale, tra le (molte) altre cose, è dato registrare un'allocazione delle competenze dipartimentali in materia di trasporti presso il più alto livello amministrativo regionale, nonché un notevole rafforzamento delle *intercommunalités* a discapito dei Dipartimenti stessi, in ordine ai quali è stata peraltro soppressa la clausola di competenza generale. Del resto, tale normativa segue all'incisiva aggregazione delle Regioni francesi, promossa mediante la Legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015, nonché alla Legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 (*MAPAM*) in materia di *Métropoles* e alla Legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 di riforma delle *collectivités locales*. Sulle molte riforme menzionate, limitandoci ai recenti studi della sola dottrina italiana cfr., *ex multis*, in prima battuta L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI, *op. ult. cit.*, spec. pp. 331 ss.; W. GASPARRI, *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli,

terizzato dalla compresenza di soluzioni sovente distanti ed informate a specificità territoriali anche riconducibili all'influenza delle realtà contermini o transfrontaliere.

In verità, prescindendo da più o meno necessitate considerazioni di scenario e rimanendo nell'alveo del quadro tracciato nel presente volume, lo stesso panorama lombardo delle autonomie si presenta di tale ricchezza e potenzialità da richiedere azioni e discipline concrete da parte del legislatore regionale.

Urge un'effettiva ristrutturazione dell'attuale contesto territoriale, nel quale si stagliano molte luci e si palesano altrettante ombre. Se le prime sono determinate dalla conferma di un tessuto produttivo e sociale che mostra segni di tenuta [5] e di coesione rispetto alle molteplici scosse della crisi – anche grazie all'attrattività della Città metropolitana [6] ed alla compresenza di eccellenze uniche in Europa – le seconde muovono dall'insostenibilità dell'attuale situazione finanziaria di molti Enti intermedi [7] e dall'emergenza di indicatori strutturali negativi in relazione ad ampie zone svantaggiate della Regione, nelle quali i Comuni faticano a rispondere alle esigenze delle comunità ed ai problemi del territorio [8].

Nel prendere atto dello stato dell'arte, dunque, possiamo sottolineare alcuni aspetti di contesto dai quali non sarebbe corretto prescindere nel formulare qualche proposta di rivisitazione in chiave evolutiva o alternativa rispetto al quadro attuale.

Torino 2017; L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Evolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2016, pp. 867 ss.; M. MAZZOLENI, *La riforma degli Enti Territoriali in Francia e in Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, ivi, pp. 885 ss.; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bologna 2015; ID., *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia*, in S. BOLGHERINI-P. MESSINA (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova 2014, pp. 171 ss.; M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014; infine, se si vuole, v. E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, n. 4/2015, pp. 986 ss.

[5] V. diffusamente *infra*, cap. 15.

[6] Su cui v. *supra*, capp. 2, 6, 7, 8 e 9 nonché, ancora, *infra*, cap. 15.

[7] V. *supra*, cap. 5, laddove F. Osculati descrive molto bene la difficoltà finanziaria contingente degli Enti intermedi sia a livello nazionale che regionale, soffermandosi peraltro anche sul caso-studio rappresentato dalla Provincia di Pavia. Più di recente, cfr. l'aggiornamento al giugno 2017 presente in F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2 della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

[8] V. *infra*, cap. 15, con particolare riferimento alle considerazioni ivi esposte in ordine alle cc.dd. aree interne. Sul punto cfr. anche ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive*, Milano 2012; A. CERIANI, *Piccoli Comuni in Lombardia*, in *Amministrare*, n. 1/2009, pp. 35 ss.

Il primo spunto attiene alla disciplina normativa vigente, sia a livello statale che regionale.

Se, da un lato, la Legge n. 56/2014 e le successive modificazioni costituiscono ormai un portato consolidato del nostro ordinamento giuridico, dall'altro occorre prendere atto del fatto che alcune soluzioni in essa accolte necessiterebbero di una correzione. Ci si riferisce, sul piano del metodo, al già criticato [9] richiamo ad una Legge di revisione costituzionale di fatto mai intervenuta [10], che oggi dovrebbe essere senz'altro espunto dal testo di legge a fronte dell'evidente carattere di eccentricità, nonché, nei più rilevanti profili di merito, al diffuso indebolimento dell'Ente intermedio non tanto (o non solo) sul piano della rappresentanza politica, quanto sul fronte delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie a sostegno dell'esercizio delle richiamate funzioni.

L'impostazione neocentralista [11], di cui la c.d. "Legge Delrio" costituisce solamente una delle ultime espressioni normative dal punto di vista cronologico [12], si è abbattuta anche sui Comuni disciplinati negli interventi normativi degli ultimi anni in modo uniforme, senza che vi sia stato sufficiente spazio per le istanze di differenziazione che pure dovrebbero trovare asilo nella disciplina di settore, a fronte dell'eterogeneo contesto nazionale degli Enti locali.

Tale assunto si rivela ancora più impattante in Lombardia, ove accanto al più alto numero di piccoli Comuni in Italia [13], si concentra anche un insolito policentrismo amministrativo [14], che pone le Città medie in un contesto relazionale

---

[9] V. *supra*, cap. 4, § 1. Per un'esemplare esplicitazione delle riserve cui si accenna nel testo, cfr. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014; A.M. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale,* ivi.

[10] Cfr. l'art. 1, comma 5, della Legge n. 56/2014 laddove afferma che «*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane* […] *sono disciplinate dalla presente legge* […]». Analogamente procede l'art. 1, comma 51 in tema di Province.

[11] Parla di «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi», denunciando uno stato dell'arte poco rassicurante G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014, p. 29.

[12] Infatti, la legislazione della crisi che si è abbattuta su tutti i livelli di governo, seppur con maggiore incisività rispetto a quello intermedio e, in parte, anche comunale, risale già al D.L. n. 78/2010, successivamente convertito in Legge n. 122/2010. Sul punto cfr. G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI, *op. cit.*, pp. 63 ss.; ID., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2015, pp. 533 ss.

[13] Naturalmente il dato è da leggersi in chiave comparata, rispetto alle altre singole Regioni. V., ancora, A. CERIANI, *op. cit*. Per un aggiornamento cfr. F. SPALLA, *Le fusioni comunali in Italia e in Europa: modelli, evoluzione, esiti*, manoscritto in corso di pubblicazione in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative,* 2018. Per una verifica sui dati, cfr. il portale *www.gaolombardia.it*, nonché quanto esposto in questo volume *infra*, cap. 15.

[14] V. *supra*, capp. 7 e 9, nonché FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *www.confindustria.pv.it*, *passim*.

più composito ed articolato rispetto a quanto sia dato ravvisare in altre Regioni. Sennonché il Legislatore regionale lombardo, pur applicando la disciplina nazionale con soluzioni a tratti interessanti [15], non pare abbia sinora assunto quel ruolo di *leadership* nella lettura del proprio territorio che pure avrebbe potuto ricoprire: al contrario, ha adottato un approccio attendista, traducendolo sovente in singoli provvedimenti puntuali [16] e rinviando una compiuta riforma delle autonomie che sembra ormai indifferibile.

Per vero, tutte le Regioni sono a loro volta invischiate nel difficile compito – si direbbe "improbo" per la Lombardia – di dover governare un assetto territoriale, soprattutto con riferimento al destino delle Aree vaste, da cui dipende in larga misura la loro stessa sopravvivenza secondo i caratteri per i quali oggi le conosciamo [17]: non a caso negli ultimi anni autorevoli voci [18], come del resto accade ciclicamente [19], hanno messo in discussione la stessa adeguatezza dell'esercizio della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni e la sua perdurante attualità [20], sul presupposto di risultati non sempre appaganti con riferimento alla produzione normativa regionale [21] e ad un più massiccio trasferimento di

---

[15] Ci si riferisce, ad esempio, all'avocazione di alcune funzioni amministrative al livello di governo regionale. Sul punto cfr. *supra*, cap. 4.

[16] Sui quali v. *supra*, cap. 4.

[17] A tale latente trasformazione si è fatto ampio cenno *supra*, cap. 12, §§ 2 e 4.

[18] Cfr. l'ampio dibattito scaturito dal saggio di M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impass*e, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 673 ss. Nel medesimo fascicolo della Rivista è dato rinvenire autorevoli voci di segno anche decisamente opposto rispetto alla tesi poc'anzi richiamata. Di recente, in ordine al non semplice quadro attuale di riferimento, v. S. MANGIAMELI, *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013.

[19] Parla efficacemente di «regionalismo ciclotimico», al fine di segnalare questo andamento ondulatorio del dibattito sul regionalismo italiano E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcuni riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in *ISSiR-FA*, *http://www2.issirfa.cnr.it/7433,6239.html*, febbraio 2014.

[20] Ad avviso di chi scrive, è invece da sposare *in toto* la ricostru zione operata da G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 767 ss., secondo il quale molti degli addebiti che vengono mossi alle Regioni sottolineando la presunta incapacità di innovare l'ordinamento giuridico da parte del Legislatore regionale derivino, in larga parte, dall'incerta e confusa delimitazione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. e dagli spazi di intervento eccessivamente angusti riconosciuti alla Regione stessa, in raffronto a quelli di cui si giova il Legislatore statale. Del resto, lo stesso modo di ragionare "per materie" andrebbe superato a favore di un maggiore rilievo delle politiche, come ha autorevolmente ammonito in tempi non sospetti R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2009, pp. 203 ss., il quale utilizza la similitudine delle materie regionali come «etichette», agganciando tale immagine a quella della «pagina bianca», ancora da scrivere, a sua volta adottata da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3/1971, p. 39.

[21] Ovviamente non ci si riferisce alla quantità, bensì alla qualità di tale produzione, sovente esercitata su aspetti tecnici e molto particolaristici ed incapace di differenziare realmente le soluzioni rispetto a quanto già statuito a livello statale. Sul punto v., ancora, M. CAMMELLI, *op. cit.* In ordine alla dif-

competenze dal livello di governo domestico a quello sovranazionale. Nel quadro tracciato, peraltro, può collocarsi anche il rinnovato interesse verso l'accorpamento di alcune di esse nell'ambito delle cosiddette macroregioni [22].

Se, come è emerso [23], esiste un'oggettiva esigenza di tutelare e, ove necessario, ripristinare il livello di governo intermedio – assistendolo con le opportune risorse [24] e caricandolo delle necessarie connesse responsabilità – occorre prendere atto delle intemperie normative abbattutesi sulle Province per ripartire con slancio verso nuovi scenari di integrazione ed efficienza, muovendo dal robusto sedime di risultati, rilanci ed indicazioni prospettiche evidenziati dal flusso di pensiero espresso in questo lavoro collegiale.

2. *Seconda esigenza: ripartire dall'esito del* referendum*, valutando le implicazioni della mancata riforma costituzionale su Province e Regioni*

Preliminarmente, occorre ribadire che l'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 costituisce un portato da cui ripartire e non semplicemente la conclusione di un percorso esaurito. Infatti, si tratta di un elemento di certezza istituzionale muovendo dal quale è possibile promuovere una nuova ontologia dell'Area vasta, nell'incedere del dibattito pubblico sul destino degli Enti intermedi, valorizzando i molteplici elementi che il presente lavoro ha tentato di fare emergere.

Iniziamo dunque da tali elementi, tentando di delineare alcune possibili prospettive.

A Costituzione invariata resta vigente [25] la disciplina incentrata sulle Provin-

---

ferenziazione regionale in tema di politiche, cfr. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in L. VANDELLI-F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni,* Il Mulino, Bologna 2012, pp. 86 ss.

[22] V. *supra*, cap. 12, nt. 13 e 14. Si richiamano per comodità del lettore, *ex multis*, G. DI COSIMO, *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, n. 14/2016; R. BIN, *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka*?, ivi; L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, ivi; F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, ivi; A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, ivi; A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, ivi.

[23] V. *supra*, capp. 11, 12 e 13.

[24] V., *supra*, cap. 5 e F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., *passim*.

[25] Sul punto la più attenta dottrina ha sollevato più di un dubbio in ordine all'eventuale illegittimità sopravvenuta della Legge n. 56/2014, conseguente all'esito negativo del referendum costituzionale. Per una prima autorevole opinione cfr. G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 19/2016.

ce "di seconda generazione", qualificate quali Enti costituzionalmente necessari, sebbene caratterizzati da organi non direttamente elettivi e con funzioni meno penetranti, conformemente a quanto dispone attualmente la Legge 7 aprile 2014, n. 56. Infatti, sembra del tutto pacifico che, da un lato, la c.d. "riforma Delrio" non possa essere considerata una legislazione dal carattere effimero o transitorio [26] e, dall'altro, che la sottolineatura di un criterio ermeneutico di ordine giuridico-formale conduca irrefutabilmente a ritenerla ancora pienamente vigente e quindi, cogente, fintanto che non si dovessero produrre innovazioni nell'ordinamento giuridico a cagione di successivi interventi del Legislatore con fonte di pari grado, oppure di future pronunce di illegittimità costituzionale da parte della Consulta [27].

Il riordino territoriale incidente sulle circoscrizioni amministrative delle attuali Province, fermo restando l'attuale dettato costituzionale, rimane assoggettato alla procedura prevista dall'art. 133, comma 1, Cost., ai sensi del quale «[i]*l mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*».

Tutto ciò non può tradursi in semplici scenari di riassetto dello *status quo ante* [28], sia perché gli Enti intermedi ereditati all'indomani del naufragio della riforma costituzionale sono ormai altra cosa rispetto a quelli inizialmente destinatari delle "attenzioni revisioniste" del Legislatore della crisi, sia perché il dibattito, di cui il presente lavoro costituisce testimonianza, ha comunque consentito l'emersione di problematiche che attendono una risposta immediata, incentrata anzitutto su un rinnovato ruolo regionale [29].

Le Regioni, dunque – e ciò vale *a fortiori* per la Lombardia, in considerazione di quanto rammentato nel paragrafo precedente – devono ora farsi carico, anzitutto autonomamente e, in chiave evolutiva, in collaborazione con lo Sta-

---

[26] Tale aspetto è stato già sottolineato da G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 533 ss. Peraltro un diverso avviso parrebbe contrastare con le più recenti pronunce della Corte costituzionale, non ultime Corte cost. n. 220/2013 e Corte cost. n. 50/2015, le quali qualificano, esplicitamente e implicitamente, le leggi di riforma di riforma del governo locale come ontologicamente destinate a durare nel tempo. Offre una diversa accezione di transitorietà J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *OPAL*, n. 4-5/2014.

[27] Infatti, si è già espresso *supra*, cap. 12, il pensiero per cui nella comprensibile confusione determinata dal metodo adottato nel riformare il governo locale, il criterio ermeneutico corretto dovrebbe restare quello più formalistico: non essendo intervenuta alcuna pronuncia della Corte costituzionale, né altra fonte normativa successiva in grado di abrogare, esplicitamente o meno, il testo o anche alcune disposizioni della c.d. "Legge Delrio", quest'ultima non può che ritenersi pienamente efficace e cogente.

[28] Così L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 35 ss., spec. p. 48.

[29] In questo senso, v. le opinioni espresse *supra*, capp. 11, 12 e 13.

to [30], di azioni che riguardano l'intero sistema delle autonomie locali, pur nella limpida presa di coscienza dello stato di operatività (per vero assai compromessa o, quantomeno, impoverita nelle competenze professionali) che connota attualmente l'Ente intermedio.

Tale consapevolezza dovrebbe inoltre risultare corroborata dal fatto che, a prescindere dalla mal riuscita operazione di *restyling*, la grande maggioranza delle funzioni esercitate dalle Province si caratterizza per l'oggettiva non allocabilità ad un livello comunale o regionale [31]. Mentre sul piano giuridico l'irrinunciabilità della dimensione "di area vasta" nell'esercizio delle funzioni risultava implicitamente dimostrata anche dal testo del Disegno di Legge costituzionale "Renzi-Boschi", il quale a fronte dell'eliminazione delle Province dalla Carta costituzionale contemplava comunque una disciplina surrogatoria a presidio delle funzioni attraverso la previsione degli Enti di Area vasta [32], sul piano della giustificazione economica tale indefettibilità del livello di governo intermedio riesce eideticamente connaturata alla stessa ottimalità del bacino di esercizio [33] di alcune funzioni (non a caso) storicamente attribuite alle Province [34], sicché una diversa allocazione, pur astrattamente possibile, si rivelerebbe in concreto inefficiente [35].

In definitiva, se si vuole adottare il metodo più corretto, che già un autorevole Maestro ammoniva doversi incardinare sulla centralità delle funzioni amministra-

---

[30] In questo senso l'esito positivo del referendum sul regionalismo asimmetrico svoltosi il 22 ottobre 2017, potrebbe costituire il pretesto di partenza da cui muovere al fine di intavolare una trattativa con lo Stato centrale di più ampio respiro, che coinvolga eventualmente anche la dimensione amministrativa e territoriale degli attuali Enti intermedi.

[31] Questa è l'opinione autorevolmente espressa, ad es., da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014, p. 215 ss., spec. pp. 243 ss.; ID., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 87 ss.

[32] F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit., *passim*, spec. p. 242, ove l'autore qualifica Enti di Area vasta «[…] come enti non più costitutivi della Repubblica, ma ad autonomia costituzionalmente garantita».

[33] In questa sede si ripropongono le indicazioni bibliografiche già riportate *supra*, cap. 12, nt. 17. Segnatamente, cfr. E.S. MILLS-D.M. DE FERRANTI, *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, n. 2/1971, pp. 340 ss., nonché soprattutto W.E. OATES, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; J.A. MIRRLEES, *The optimum town*, in *Swedish journ. econ.*, n. 1/1972, pp. 114 ss.; A. DIXIT, *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, n. 2/1973, pp. 637 ss.; R. ARNOTT, *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ.*, n. 1/1979, pp. 65 ss.

[34] V., ancora, F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit.; ID., *Semplificare il governo locale?*, cit.

[35] Cfr. *supra*, cap. 9, ove Andrea Zatti ha esplicitato il concetto con chiarezza nel riferirsi alle dinamiche economico-territoriali intrinsecamente legate al caso della Città metropolitana milanese ed alle implicazioni di un eventuale incorporazione del comune di Vigevano.

tive [36], occorre anzitutto scongiurare l'ulteriore deterioramento della contingente condizione operativa, organica e finanziaria degli Enti intermedi. Tale obiettivo, infatti, assicurerebbe una rinnovata legittimazione delle Province, promanante dalla loro stessa dimensione funzionale, a cui si accompagnerebbe *ipso facto* anche quella delle Regioni [37], laddove intendessero guidare i richiamati interventi di ristrutturazione finanziaria e rilegittimazione funzionale degli Enti intermedi.

Al contrario, accedendo ad una lettura drastica, eppure assai verisimile nel caso di inerzia istituzionale, le Province rischierebbero di entrare irreversibilmente in una spirale che le condurrebbe ad integrare una triste e pericolosa fattispecie di Enti allo stesso tempo «inutili ma necessari» [38]: inutili, perché ridotti ad uno stato di inerme impotenza; necessari, perché non assistite da alternative oggettivamente praticabili in termini di esercizio delle funzioni amministrative al livello intermedio tra Regione e Comuni, nonché in rapporto ad un incontestabile fabbisogno di servizi altrimenti non allocabile nell'attuale dimensione del *multilevel local government*.

3. *Terza esigenza: predisporre un'agenda (sintetica) di temi ed interventi (immediati) per voltare pagina*

Giunti a questo stadio di analisi, occorre procedere con concretezza ed abbandonare i profili di inquadramento generale, per offrire delle opzioni operative ragionevolmente percorribili.

Al fine di assecondare tale necessità e muovendo dalle premesse poc'anzi rassegnate, si propone di seguito un primo catalogo – seppur molto scarno ed assai riduttivo rispetto agli stimoli effettivamente emersi nei capitoli che precedono [39] – di interventi mirati che potrebbero (*melius*, dovrebbero) informare le strategie dei decisori politici, soprattutto nel contesto regionale cui si rivolge prioritariamente la presente ricerca. Sennonché molte delle opzioni rappresentate costituiscono il portato di un ragionamento assai più ampio, tale da consentirne l'estensione a diverse realtà territoriali.

---

[36] V. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, n. 1/1957, pp. 11 ss., spec. p. 13. Esprimeva il medesimo principio, secondo il quale occorre muovere dalle funzioni nel ridisegnare le autonomie locali, un altro grande Maestro, U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 257 ss.

[37] Cfr. F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 783 ss. Interessante è la ricostruzione del rapporto Regioni-Province proposta da R. BIN, *Il nodo delle Province*, ivi, n. 5-6/2012, pp. 899 ss.

[38] Questa è l'efficace locuzione proposta da F. OSCULATI *supra*, cap. 5, e successivamente ripresa in F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit.

[39] E anche di quelli successivi, soprattutto con riferimento a quanto esposto *infra*, cap. 15.

3.1. *... in particolare: finanziamento, organici e differenze di profilo degli Enti intermedi*

Per voltare pagina rispetto allo stato delle cose descritto, di per sé poco rassicurante, non si può prescindere dall'affrontare *in primis* almeno quattro livelli di precisazione.

1. Sembra ormai indilazionabile rispondere all'esigenza di assegnare agli Enti intermedi una fonte o un complesso di fonti di finanziamento «stabile e prevedibile» [40], nonché un quadro permanente di regole sulle quali impostare la declinazione dei bilanci e, quantomeno, le attività connesse al modello di amministrazione per piani e programmi [41]. Il tema concerne la quantità e la qualità del finanziamento nei confronti delle Province per le funzioni fondamentali, le quali dovrebbero trovare copertura, in linea di principio, da parte statale [42]. Naturalmente lo stesso tema si pone anche per le Città metropolitane, anch'esse falcidiate dagli interventi di ridimensionamento economico ed organico [43], benché non direttamente interessate dal Disegno di Legge costituzionale bocciato dal corpo elettorale. Tuttavia, nonostante l'immediato impatto sullo Stato centrale, l'interrogativo circa la quantità e la tipologia dei finanziamenti arriva a lambire anche il ruolo regionale – senz'altro indefettibile, al contrario, per quanto attiene alle funzioni delegate al livello intermedio [44] – e le possibili modalità di espressione di tale ruolo, che potrebbe assumere un connotato di maggiore integrazione inter-istituzionale. Quest'ultimo aspetto riesce di particolare attualità anche alla luce dell'esito del referendum consultivo in materia di regionalismo asimmetrico che si è svolto recentemente in Lombardia e Veneto, e che attualmente vede la Lombardia a fianco dell'Emilia Romagna nelle trattative con il Governo circa le materie sulle quali eventualmente riconoscere le particolari forme e condizioni di autonomia di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

2. Non si può omettere di constatare il forte ridimensionamento degli orga-

---

[40] F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 4, nonché *supra*, cap. 5.

[41] Su cui cfr. M.C. COLOMBO-F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2007.*

[42] V. *supra*, cap. 5 e F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit.

[43] Cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del Seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016, pp. 195 ss.

[44] Per la verità occorre ribadire che la Lombardia ha continuato ad assistere le funzioni delegate con provviste di un certo tenore, benché molte delle Province versino in difficoltà finanziarie, soprattutto con riferimento all'esercizio delle funzioni fondamentali. Su quest'ultimo aspetto, v. F. ANNOVAZZI-F. OSCULATI, *La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6/2015; F. OSCULATI, *La réforme des provinces italiennes*, Intervento del 7 luglio 2015 alla Fondation Jean-Jaurès, in *https://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/ististuzioni/index.html?page=15*.

nici – almeno al 50% del livello preesistente [45] – contraddistinto da un significativo depauperamento dei livelli più qualitativi, peraltro non programmato e sovente lasciato ad istanze di disarticolata e disomogenea contingenza organizzativa. Sul punto le soluzioni non sono agevoli e, in ogni caso, non possono prescindere dal contesto ampiamente tratteggiato *supra*, cap. 5. Tuttavia, si potrebbe tentare di districare il fitto nodo venutosi a creare attingendo alle ipotesi illustrate nel presente volume variamente informate a favorire l'incedere dell'Ente intermedio verso soluzioni di ulteriore "tecnicizzazione" [46] e maggiore efficacia della *governance* territoriale [47]. Si pensi, per tutti, al ricorso a tavoli di raccordo tecnico-funzionale di nuova concezione, di cui si è ampiamente ragionato *supra*, cap. 12, intesi ad irrobustire e valorizzare la trama delle relazioni già esistenti ad un livello paritetico tra Aree vaste (i.e. attuali Province), nonché tra i diversi ambiti ed azzonamenti corrispondenti all'operatività dei soggetti funzionali insistenti sul territorio provinciale.

3. Occorre cogliere le differenziazioni tra Province divenute Città metropolitana e le altre, anch'esse transitate alla forma dell'Ente di secondo livello ma assoggettate a distinta disciplina giuridica. Le differenze emergono nel rigore finanziario, negli istituti giuridici e nelle funzioni previsti *ex lege* (v., ad es., l'adozione del Piano strategico triennale [48], la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici [49], le Zone omogenee previste per legge, ecc.), nonché nel discorso pubblico che assegna alla Città metropolitana un ruolo di rilancio di aree di per sé già forti, conferendole uno spessore che trascende le frontiere sia regionali che statali, per assumere una collocazione di calibro europeo, probabilmente internazionale [50], confermata dal medesimo dettato

---

[45] F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., p. 4.

[46] Questa è una delle prospettive delineate *supra*, cap. 12.

[47] Ha recentemente affrontato il tema del coordinamento ad un livello di inter-provinciale, seppur in chiave principalmente teorica M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI, *op. cit.*, pp. 111 ss.

[48] Benché tali strumenti siano, talora, perfettibili. Ad es., per quanto attiene al Piano strategico, sembra molto criticabile la scelta di conferire loro durata solamente triennale, senz'altro non il linea con il tenore "strategico" della pianificazione, dal momento che il carattere triennale del Piano non sembra consentire per vero nemmeno una pianificazione di medio periodo. Tale opinione, cui si accede *in toto*, è stata espressa già da E. CICIOTTI, *Pianificazione strategica e territoriale dopo la legge Delrio*, Relazione al Corso nazionale promosso da FONDAZIONE ROMAGNOSI «*Gli strumenti di governo del territorio – Governare con l'urbanistica. La pianificazione di area vasta e delle infrastrutture strategiche*», Pavia, marzo-aprile 2015.

[49] V. art. 1, comma 44, Legge n. 56/2014.

[50] Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 41 ss. Parla, ad es., di «enti che si muovono e operano tra dimensione locale e dimensione sovranazionale» F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento degli enti locali e le regioni: una sfida per il presente e per il futuro anche nella prospettiva di una evoluzione del sistema regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, p. 4.

normativo [51]. Se è fuori discussione che il riassetto della Città metropolitana costituisca una novità positiva ed attesa, va rilevato il ruolo che le altre Province devono continuare a svolgere in proprio, per delega regionale o in raccordo con i Comuni. Infatti, in un contesto come la Lombardia, costituito da numerosi Comuni di piccola taglia, la paralisi a cui sono state costrette le Province rappresenta un indebolimento di tutta l'architettura dell'Amministrazione locale. Si pensi solo a come sarà possibile avventurarsi in proiezioni di lungo periodo sulle possibilità di finanziamento derivato di funzioni come la viabilità e l'edilizia scolastica.

4. Certamente dal quadro descritto emergono seri problemi di sostenibilità dell'intero impianto strutturale del governo locale, le cui conseguenze – come anticipato nel paragrafo precedente – potranno incidere sulla stessa dimensione ontologica delle Regioni. Sembra rafforzarsi l'ipotesi di una latente e silenziosa metamorfosi delle Regioni verso una forte amministrativizzazione [52] propria della storia delle origini e superata dal disegno regionalista che ha trovato accoglimento in Costituzione [53]. Si tratterebbe dell'infausto effetto a cascata del mancato buon esito della transizione dell'Ente intermedio primigenio verso l'ente Provincia di secondo livello, avente natura tecnica e politicamente depotenziata.

3.2. *Ulteriori temi per un ruolo regionale rinnovato. Funzioni delle Province e presidio dello sviluppo locale ed economico "di area vasta"*

Alla luce di quanto detto, risulta fortemente irrobustita la necessità di una stagione di protagonismo regionale nella promozione del riordino territoriale. Vediamone, dunque, le possibili direttrici.

---

[51] V. *supra*, cap. 2.

[52] Cfr. quanto espresso in G. POLA, *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio di governo, in Europa e altrove*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 259 ss. e, segnatamente, all'interno del § 12.3, dal titolo *Secondo tema: processi in atto di ricentralizzazione di poteri, decisioni e finanza*, pp. 268 ss. Da ultimo, cfr. A. CANDIDO, *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in F. PIZZOLATO-A. MORELLI-C. BUZZACCHI (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Milano 13 giugno 2016, Giuffrè, Milano 2016, pp. 45 ss.

[53] In verità il tema ritorna ciclicamente anche nell'esegesi della Carta costituzionale e presenta notevoli implicazioni sul piano della declinazione delle competenze per materia e dell'esercizio delle funzioni amministrative; esso muove, volendo oltremodo semplificare un aspetto che meriterebbe ben altre considerazioni, dal centralismo regionale manifestato già all'indomani della loro attuazione, nei primi anni Settanta, da parte di Regioni riluttanti alla riallocazione delle funzioni amministrative presso i livelli di governo di prossimità. Sul punto cfr. *ex multis*, in una letteratura sterminata, G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 143 ss.

Si è fatto cenno al profilo finanziario ed operativo delle attuali Province e della Città metropolitana. Per vero si tratta di assetti realmente precisabili solo a condizione che si raggiunga un grado di maturazione più elevato, tale da definire con precisione la dimensione funzionale complessiva che dovrebbero raggiungere le Province di seconda generazione, comprensiva della specificazione del rapporto che queste dovrebbero intrattenere con la Regione, anzitutto per quanto attiene al catalogo delle funzioni delegate.

Peraltro, sarà opportuno disaminare l'eventualità che alcune funzioni attualmente svolte dalle Province possano venire riallocate ad una dimensione più alta, anche regionale, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà verticale ed adeguatezza. Un esempio potrebbe essere rappresentato dalla materia della viabilità [54], con le rilevanti implicazioni della manutenzione efficiente e continuativa, cui le Province fanno fronte attualmente con competenze tecniche di rilievo, seppur non confortate dalle necessarie risorse. Ne consegue che si pone il tema di una verifica che coinvolge l'intero assetto funzionale degli Enti territoriali e dell'Ente regionale, accompagnata da quesiti stringenti sulla possibilità che alcune azioni di concreto interesse regionale vengano svolte secondo modalità differenziate. Naturalmente le possibili opzioni talora comportano una ponderazione in termini alternatività delle une verso le altre: rimanendo sul caso della viabilità, ad esempio, l'opzione di riallocazione presso il livello regionale può seguire ad una prima verifica dell'impossibilità (o della mancanza di volontà) di assegnare un'adeguata provvista finanziaria al livello di governo intermedio, affinché possa autonomamente presidiare l'esercizio delle correlative funzioni [55].

Se emerge in prevalenza la dimensione tecnico-funzionale, come principale ambiente di discussione sul quale spingere ed investire nello spazio di intervento a disposizione, permane, tuttavia, un tema fondativo da affrontare. Tra le funzioni che dovrebbero essere esercitate dalle attuali Province, occorre chiarire quali spazi residuino in materia di sviluppo socio-economico, nell'attuale contesto "a operatività ridotta".

Si tratta, infatti, in una sottolineatura che qualifica la dignità e l'estensione dell'impegno futuro su questi temi. Segnatamente, si dovrebbe valutare la permanenza di un qualche legame tra assetto dell'Ente intermedio e ruolo attivo – mediato dall'azione di governo e dalla programmazione e pianificazione di settore [56] – verso i molteplici profili economici, sociali e territoriali che contraddistinguono le Regioni e, fra queste, anzitutto la Lombardia [57]. Molti di essi cono-

[54] Ci si riferisce al caso delle cosiddette "strade regionali", cui si è fatto cenno *supra*, cap. 13.

[55] Questa è la soluzione indicata *supra*, cap. 5, nonché in F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola*, cit., pp. 23 ss.

[56] Su cui v. *supra*, cap. 3.

[57] Per la quale i richiamati profili riescono ampiamente descritti *infra*, cap. 15.

scono un'evoluzione autonoma, promanante dall'impulso e dalla forza dei soggetti economici e delle tendenze dell'economia nazionale ed internazionale; altri sono, invece, graduabili ed assoggettati ad opportuna programmazione, in quanto interessati dall'esercizio di pubbliche potestà e condizionati dalle scelte pubbliche degli Enti di governo.

Quando si parla di attrattività e/o competitività di un territorio ci si riferisce ad un concetto che appare immediatamente comprensibile ed evocativo di una capacità degli attori ivi operanti di creare sinergie e saper catalizzare innovazione, risorse finanziarie e/o immateriali, nonché il più alto tasso possibile di benessere collettivo; ci si riferisce, in definitiva, alla promozione del c.d. «*sviluppo locale*».

Giova rammentare che già a partire dalla Legge n. 142/1990 la Provincia viene disciplinata come l'Ente di riferimento nell'attività di coordinamento dello sviluppo locale [58], a seguito dell'irrobustimento della sua «fisionomia funzionale» [59]; quest'ultima contempera funzioni programmatorie e di gestione, in un catalogo completato dalla facoltà di svolgere, ai sensi dell'art. 14 della Legge n. 142/1990, anche le funzioni non espressamente riservate ad altri Enti [60], rispetto alle quali può ben prefigurarsi anche un'attività amministrativa di mero coordinamento. Tale profilo di Ente a fini generali ed a vocazione anzitutto (ma non solo) programmatoria, particolarmente idoneo alla promozione dello sviluppo locale, viene poi riconfermata e, forse, accentuata dal D.Lgs. n. 112/1998 e dal D.Lgs. n. 267/2000 [61]: dai richiamati interventi del Legislatore emerge, in materia di sviluppo economico ed attività produttive, un ruolo decisivo della Provincia [62], pur nel quadro di un'azione coordinata di interventi multilivello che parte dalla Regione e giunge alla dimensione di prossimità comunale [63].

Del resto, la tensione verso la promozione dello sviluppo del territorio corri-

---

[58] Cfr. l'art. 2, comma 3, Legge n. 142/1990.

[59] Espressione felicemente adottata da L. VANDELLI, voce *Provincia*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano 1998, p. 819.

[60] Si tratta della «clausola generale» individuata nell'art. 14 della Legge n. 142/1990 da G. PASTORI, voce *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl*., XII, Utet, Torino 1997, p. 206.

[61] Ai sensi dell'art. 3 del TUEL «1. *Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.* 2. *Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.* 3. *La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*».

[62] La quale sembrerebbe meglio assicurare, rispetto a tali funzioni, la corrispondenza «tra natura della funzione e dimensione dell'istituzione», come ancora in G. PASTORI, *Intervento programmato*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma 2002, p. 120.

[63] Cfr. G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI-F. PIZZETTI-L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2000.

sponde al riconoscimento della capacità di bilanciare tra loro i correlati interessi pubblici indipendentemente dalle scelte di valore operate da altri soggetti dell'ordinamento [64]; in altri termini, essa costituisce espressione del principio di autonomia, sancito dall'art. 5 Cost. quale principio ispiratore, o meglio si potrebbe dire "ordinatore", del c.d. «stato sociale delle autonomie» [65], in sostituzione del regime di autarchia [66]. Quanto anticipato, si esplica nell'inevitabile esigenza di operare il raccordo e l'armonizzazione con «*la protezione di concorrenti interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio*» [67] pertinenti ad altri soggetti, quali Regioni e Stato, fermo restando che la stessa Carta Europea delle Autonomie Locali, impone che sia garantito il diritto «[…] *per le collettività locali di regolare e amministrare* […] *sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni una parte importante di affari pubblici*» [68].

Nell'attuale regime giuridico, ai sensi dell'art. 1, comma 86, lett. a), della Legge n. 56/2014, le Province di cui al comma 3, secondo periodo – *alias* le Province montane e di confine – esercitano la funzione fondamentale di «*a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo*» [69]. Tuttavia, il riferimento puntuale al (solo) secondo periodo dell'art. 1, comma 3, sembra escludere nettamente le Province "ordinarie" da tale funzione.

Stante il ridimensionamento che pare imporsi per effetto della c.d. "Legge Delrio" [70], se le Province non venissero sufficientemente coinvolte nell'obietti-

---

[64] Cfr. M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959, p. 364. V. anche, per una riflessione più recente riguardante i Comuni, E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1/2009, pp. 145 ss.

[65] Secondo la nota accezione cui si riferisce G. BERTI, *Commento all'art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna 1975, p. 286.

[66] Regime nel quale tali Enti si palesavano certamente dotati di poteri pubblici, anche in rappresentanza delle comunità locali, tuttavia esercitati nell'ambito di funzioni amministrative preordinate anche al perseguimento dell'interesse statale sovraordinato. Sul punto, cfr. G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (Nozione e caratteri generali)*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958, pp. 233 ss., spec. p. 239; più di recente cfr. G. PASTORI, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino 1989, p. 226.

[67] V. Corte cost., sentenza 30 luglio 1997, n. 286, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1175.

[68] Il richiamo costante a questo documento viene effettuato, *ex multis*, anche da G. SALA, *Art. 3*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 65 e da A. POGGI, *Art. 3*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006, p. 15.

[69] Sottolinea correttamente L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 155, che tale aspetto contribuisce ad avvicinarle alla vocazione delle Città metropolitane, rispetto alle quali, tuttavia, la normativa sembra dettagliare maggiormente il contenuto e l'esercizio della funzione.

[70] Cfr. l'art. 1, commi 2 e 3 della Legge n. 56/2014, laddove si afferma che «*2. Le città metropoli-*

vo di concorrere attivamente alla promozione dello sviluppo economico – che di per sé implica anzitutto la possibilità di incidere sui territori di pertinenza, adottare gli opportuni strumenti programmatori, nonché operare scelte di investimento e disporre dei margini finanziari per poterle adottare – verrebbe da chiedersi se la dimensione della cura dello sviluppo locale (negli ultimi decenni ritenuta coessenziale [71] alla stessa definizione di Provincia), debba considerarsi ormai estranea alla dimensione funzionale del livello intermedio.

All'esito della mancata riforma costituzionale, tale aspetto del catalogo funzionale delle Province meriterebbe una revisione (o una precisazione) da parte del Legislatore nazionale, nel senso di un ritorno alla dimensione funzionale strategica tratteggiata nel D.Lgs. n. 267/2000: tali funzioni, infatti, necessitano di una dimensione sufficientemente estesa per assicurarne l'«esercizio unitario» [72].

Immaginando di muoverci nell'attuale quadro normativo, in subordine, ci si dovrebbe interrogare circa la possibilità di attribuire una tale funzione (impropriamente) ai Comuni o (come pare più ragionevole) farla assurgere a compito amministrativo esclusivo della Regione, la quale dovrebbe farvi fronte con i propri strumenti programmatori e pianificatori generali (PRS, PTR, ecc.) e con i numerosi piani di settore regionali [73]. Sennonché tale frangente, nell'allocare esclusivamente al livello regionale la relativa attività, contribuirebbe a spingere la Regione verso la dimensione più marcatamente amministrativa cui ci si riferiva in precedenza.

In altra forma, si tratta dei rischi e dei costi di un insufficiente presidio dei temi concernenti l'Area vasta. Finora il dibattito sul riordino istituzionale non ha palesato cenni significativi ai costi territoriali che possono derivare da un insufficiente presidio di tali aspetti, forse perché non sono semplici da valutare,

---

tane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. 3. Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97».

[71] Cfr. l'art. 2, comma 3, Legge n. 142/1990 e l'art. 3 del D.Lgs. n. 267/2000.

[72] F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta*, cit., p. 217.

[73] Per un primo riferimento, cfr. S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1971, pp. 429 ss. Ai fini di una possibile ricognizione della natura giuridica delle programmazioni locali, v. ad es. M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA-A. ROBECCHI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, pp. 1284 ss. Per un'analisi degli atti programmatici ed afferenti alla pianificazione regionale, incidenti sui rapporti con le amministrazioni locali, cfr. F.A. ROVERSI MONACO, *I rapporti tra Regioni ed enti locali a livello di amministrazione*, in ISAP (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 249 ss.

quantificare e neppure comunicare [74]. Tali rischi riescono, tuttavia, pertinenti alla presente trattazione ed espressivi di una minore efficienza del sistema delle infrastrutture, della caduta di qualità dell'ambiente, della disordinata localizzazione delle funzioni, della persistenza di asimmetria di sviluppo e degli effetti di minore attrattività e capacità competitiva dei sistemi locali, nonché da ultimo, del sistema regionale [75].

Per porvi attenzione si devono cogliere le più aggiornate analisi sulla struttura del territorio della Lombardia [76] e sul suo assetto policentrico che, per funzionare con efficacia, richiede che le sue componenti interagiscano tra loro in modo organico e coordinato. In particolare, ci si riferisce alla Città metropolitana, ai Comuni capoluogo e di media grandezza, alle piccole realtà locali, di bacino e di vallata e ai distretti specializzati, ciascuno portatore di una presenza istituzionale che contribuisce a comporre il reticolato territoriale regionale. Insieme alle espressioni di eccellenza a livello nazionale e internazionale sono da affrontare i fenomeni di congestione, carico ambientale, spopolamento, svantaggio sociale, anche sviluppo di azioni criminose, tutti con caratterizzazione territoriale e necessità di co-pianificazione tra le istituzioni competenti ai diversi livelli [77].

La precondizione è, tuttavia, la presenza di un presidio di tali temi al livello intermedio, ovvero "di area vasta", termine che dovrebbe richiamare una dimensione sovracomunale avente carattere non solo dimensionale ma anche afferente al ruolo di governo e ad altri fattori, quali «*le relazioni socio-economiche che si dispiegano al loro interno, le modalità con cui i territori concretamente funzionano e la domanda di rappresentanza istituzionale che essi esprimono*» [78].

3.3. *I territori e la loro* governance*: Città medie, Zone omogenee e sistema metropolitano milanese*

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

Come ampiamente sostenuto in tutta la ricerca, con la scomparsa degli am-

---

[74] Questa è l'opinione espressa *supra*, capp. 7 e 8.

[75] *Ibidem*.

[76] V. *infra*, cap. 15.

[77] *Ibidem*.

[78] Cfr. CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, Franco Angeli, Milano 2013, pp. 285 ss., richiamato da L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., p. 43.

ministratori eletti a suffragio universale – rappresentativi in modo diretto della comunità provinciale – l'ente Provincia è diventato luogo di confronto tra i Comuni, una sorta di estensione del Municipio nel quale l'autonomia originaria dell'Ente locale risulta amplificata entro una dimensione che ne travalica ampiamente i confini e conduce, in taluni casi, all'emersione di frizioni tra interessi confliggenti.

Nei nuovi organi dell'Ente intermedio, sono i Comuni più grandi, e prima di tutti i Comuni capoluogo, a sostenere la responsabilità di prendere l'iniziativa e guidare la tutela e la promozione del territorio. In tale contesto, rimane aperta la soluzione di intraprendere sperimentazioni di delega di funzioni e di servizi alle cosiddette Città medie, le quali costituiscono comunque espressione di una *leadership* territoriale, in affiancamento a quelle ontologicamente "di prossimità" e secondo un modello definito «a geometria variabile» che si attaglia alle peculiarità di singole realtà e ne valorizza la dimensione, nell'alveo del principio di differenziazione [79].

Emergono esigenze di qualificazione – nello sviluppo e nella promozione territoriale – dei Piani comunali dei grandi Comuni ma, nell'insieme, dovrebbe spettare alla Provincia mediare tra i diversi interessi e proporre una soluzione equilibrata tra le esigenze di Comuni grandi e piccoli. In sua mancanza, ancora una volta si ritorna al ruolo regionale, che tuttavia può presentarsi oggettivamente complesso, soprattutto nella scala lombarda.

Nel periodo di redazione del presente volume, inoltre, risulta molto dibattuta in Lombardia la questione delle Zone omogenee *extra* Città metropolitana [80], a sua volta connessa al richiamato policentrismo amministrativo lombardo. Su questo fronte resta viva ed attuale la considerazione per cui il baricentro decisionale di molte decisioni relative al governo "di area vasta" si sta spostando dal livello della Provincia verso un livello sottostante, posto a sua volta in una posizione intermedia sull'asse disegnato dalla linea di congiunzione tra Ente intermedio e Comuni [81]. I motivi sono, ancora una volta, di struttura territoriale. Nel lavoro si è, infatti, ribadito che negli attuali Enti intermedi convivono anime antitetiche: la dispersività lombarda del governo di aree molto estese e composite, con vocazioni territoriali molto distanti, ed un tessuto municipale eterogeneo che rappresenta interessi di comunità spesso ridotte e che fatica a trovare una sintesi ed una mediazione efficaci al livello provinciale. Risulta da approfondire e, specialmente da sperimentare, una strategia che assegni un rilievo di confronto anche ad aggregazioni di Comuni costituite in forme volonta-

[79] Si tratta di quello che è stato acutamente definito «municipalismo differenziato» *supra*, cap. 11.

[80] Le Zone omogenee dell'Ente metropolitano sono state, infatti, definite già da tempo, come ben rappresentato *supra*, capp. 4 e 6. Per un aggiornamento afferente al quadro territoriale di dettaglio della Città metropolitana v., *infra*, cap. 15.

[81] V., *supra*, capp. 7, 12 e 13.

rie e flessibili – e già previste in quasi tutti gli Statuti provinciali – dando forma ed attuazione diffusa al concetto di Zona omogenea [82].

Tali ambiti possono assolvere anche al compito di migliorare la cooperazione intercomunale e le prassi associative tra Comuni, che di fatto sono azioni necessarie per il processo di rispristino di una maggiore funzionalità del sistema delle autonomie locali, anche lombarde [83]. Si consideri al riguardo che, seppur esterne al dibattito pubblico del riordino, sono proseguite le scelte autonome e volontarie dei Comuni per il rafforzamento istituzionale dal basso praticate con il ricorso a fusioni e Unioni di Comuni, queste ultime in crescita negli ultimi anni [84].

Un tema a sé è quello del profilo migliore da riconoscere al sistema metropolitano milanese, molto più ampio degli attuali confini amministrativi della Città metropolitana. Nella forma attuale della ex Provincia di Milano si rischiano inadeguatezze di governo perché, di fatto, l'area metropolitana include ma non governa le polarità urbane appartenenti alle Province confinanti.

Non è realistico e sarebbe deleterio, tuttavia, pensare di ampliare i confini della Città metropolitana fino ad includere un territorio metropolitano che coprirebbe la maggiore parte di quello regionale. Più sensata appare invece la scelta di affrontare la particolarità del sistema metropolitano milanese attraverso forme di *governance* flessibili basate su tavoli di lavoro, intese, accordi, e supportate da strutture tecniche dedicate [85]. Si potrebbero così coordinare le decisioni più importanti, con una sorta di sistema federato, coinvolgendo la Regione nel coordinamento e nel supporto diretto.

Sulla base di tale possibile nuova declinazione, potrebbero essere rivalutate nel merito le domande presentate da Vigevano e dalle poche altre realtà che hanno manifestato l'interesse ad aggiungersi alla Città metropolitana [86], approcciando il tema con una flessibilità inizialmente rimasta solo sullo sfondo.

3.4. *A proposito di una diversa territorializzazione dell'Area vasta*

In ultimo, restano confermate nella loro utilità alcune riflessioni sui limiti e l'opportunità di una diversa territorializzazione delle Aree vaste, in più punti del volume affrontate anche in modo approfondito [87].

---

[82] Su questi aspetti, cfr. *supra*, cap. 13.

[83] Su cui v. l'ampia trattazione dedicata al tema in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. cit*.

[84] Sul punto, cfr. i dati presenti in *www.gaolombardia.it*.

[85] Così *supra*, cap. 7.

[86] Sul punto cfr. quanto diffusamente rappresentato *supra*, cap. 9, nonché in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit.*

[87] Seppur solamente in relazione al caso lombardo. V., anzitutto, *supra*, cap. 8.

L'ipotesi di aggregazione da 12 Province a 8 Aree vaste ha avuto il merito di sollevare elementi di merito e di metodo sui quali non è possibile soffermarsi nel dettaglio in questa sede ed ai quali si rimanda in toto [88]. Qualora dovesse essere rilanciata [89] all'indomani del referendum del 4 dicembre 2016 e pur con i vincoli necessitati di cui all'art. 133, comma 1, Cost., dovrebbero essere considerate queste brevi osservazioni. Iniziamo dagli elementi di merito.

Qualsiasi riordino non può prescindere dal dato ampiamente acquisito che le attuali Province lombarde risultano superiori, negli indicatori strutturali, a quasi tutte le realtà provinciali italiane e persino ad una parte delle Regioni italiane [90]. Ognuna delle 11 attuali Province e la Città metropolitana di Milano ha dimensioni cospicue e in molti casi superiori ai valori registrati nelle altre Regioni del nostro Paese. La Lombardia detiene il primato del numero di Comuni con 1.527 unità, pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani [91]. Il capoluogo, Milano, con 1.345.851 abitanti è la seconda Città d'Italia. Riscontriamo poi in Lombardia una trama insediativa costituita da quindici Comuni con oltre 50.000 abitanti, quarantanove Comuni superiori ai 25.000 abitanti, centonovantadue Comuni superiori ai 10.000 abitanti, duecentosettantasette Comuni che si attestano tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e più di mille Comuni inferiori ai 5.000 abitanti [92]. Si deve quindi prendere atto di un modello territoriale e istituzionale unico in Italia e assai articolato, rispetto al quale l'organizzazione fondata su dodici ambiti provinciali riesce ancora giustificata, sebbene limitatamente rivedibile.

L'esito del referendum costituzionale conferma l'attuale assetto in undici Province di seconda generazione più la Città metropolitana di Milano e ribadisce quanto già noto: questa articolazione territoriale non è solo una soluzione consolidata nel tempo e ben interiorizzata dalle popolazioni residenti ma corrisponde anche ad ambiti contraddistinti da ottimalità dimensionale. All'interno di ognuno dei dodici confini si rinvengono, inoltre, caratteristiche di unitarietà e omogeneità per quanto riguarda, ad esempio, la *leadership* politica, la densità abitativa e la forza economica [93].

---

[88] Per le considerazioni di analisi territoriale cfr. *supra*, cap. 7 e, soprattutto, capp. 8, ove si propone un'inedita declinazione basata su circoscrizioni ancora più aggregate (6 Aree vaste), mai emersa nel discorso pubblico eppure parimenti giustificata. Un apparato a supporto è disponibile *infra*, cap. 15. Quanto alla giustificazione giuridico-amministrativa di un accorpamento delle attuali Province in Aree vaste più aggregate (soprattutto della declinazione in 8 Aree vaste, forgiata sulle attuali ATS), cfr. per tutti *supra*, cap. 12, § 3.

[89] Ciò potrebbe avvenire sul presupposto che le istanze di semplificazione ad essa sottese conservano la loro attualità a prescindere dalle valutazioni circa l'effettiva praticabilità giuridica.

[90] V. *infra*, cap. 15.

[91] Cfr. *supra*, cap. 6 e *infra*, cap. 15.

[92] *Ibidem*.

[93] V. *infra*, cap. 15.

Un assetto istituzionale costruito in quasi centosessant'anni [94] porta naturalmente a registrare unitarietà degli ambiti provinciali e unitarietà complessiva e richiede l'esercizio di una certa cautela verso nuove ipotesi di ridefinizione di questi confini. I limiti di un'aggregazione verso più ampie Province rischiano di produrre il cosiddetto "effetto diluizione", per minore forza istituzionale, a meno di non intervenire per accorpamenti di Province esistenti.

Ipotesi di nuove e più estese aggregazioni – con correlate scelte di ricentralizzazione verso i Capoluoghi della dotazione di servizio presente nelle Province – dovrebbero essere valutate per il rischio che parti di territorio lombardo, già esposte a criticità, accentuino questo profilo di marginalità [95]. Quanto sopra, pur nella consapevolezza che esistono rapporti e affinità territoriali tra Province limitrofe che lasciano aperto il dibattito sul punto, soprattutto rispetto a quelle di più recente istituzione. Restano ferme le esigenze di sperimentazione dei migliori strumenti – siano essi strutturali o funzionali – tesi a contemperare le inefficienze che dal punto di vista territoriale interessano anche l'attuale perfettibile assetto provinciale.

Infatti, occorre ribadire che permane un problema di dimensione ottimale non solo per i Comuni ma anche per le stesse Province, attesa la assai diversa capacità di reazione di ciascuna Provincia rispetto all'attuazione di norme e programmi ad essa sovraordinati [96].

3.5. ... segue*: sul metodo nella revisione dei confini e sul rapporto con altri riordini funzionali*

Fin qui sono state esposte le prime osservazioni sul merito, ma anche rispetto al metodo sono emersi aspetti peculiari.

Se si volesse rilanciare il tema del riordino interno alla Regione con nuove proposte, occorrerebbe decidere se procedere mediante un ripensamento completo dei confini provinciali o con altre modalità.

Considerazioni di convenienza pratico-operativa suggeriscono di non rendere ulteriormente complessi processi riorganizzativi che paiono di per sé piuttosto complicati. A meno che non emergano motivazioni concrete in senso con-

---

[94] Cfr. *supra*, cap. 1.

[95] In fondo, volendo semplificare molto, ad una similare conclusione si è pervenuti anche con riferimento al caso specifico relativo all'ipotesi dell'ingresso di Vigevano nella Città metropolitana di Milano, la quale anzitutto produrrebbe svariati effetti di dubbia positività sull'assetto della Provincia di Pavia, oltre ad implicanze di sistema che ineriscono il profilo dei rapporti tra la Città metropolitana di Milano e la stessa Regione. Cfr. *supra*, cap. 9, nonché FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *op. cit.*, spec. pp. 203 ss. Recentemente si è avuto modo di sottolineare questo profilo del rischio di marginalizzazione della Provincia pavese anche con riferimento al quadro dispiegato dal riordino delle Camere di Commercio.

[96] Si accenna alla «diversa velocità» di reazione dei territori provinciali anche *supra*, capp. 7 e 8.

trario, sembra più opportuno procedere in prima battuta alla gestione di singoli casi ben definiti. In altri termini, si potrebbe rispondere ad ipotesi attuali e concrete di consolidamento amministrativo attraverso aggregazioni di intere Province: a tal fine si potrebbe sperimentare la procedura di cui all'art. 133, comma 1, Cost. e, solo in secondo battuta, agire più nel dettaglio selezionando porzioni ben riconoscibili delle attuali Province. Sullo sfondo, resta aperta anche la possibilità di una concertazione con lo Stato in ordine ad un riordino per aggregazione contestuale di più realtà provinciali, giusta l'apertura dei negoziati tra Regione e Stato successiva all'esito del referendum del 22 ottobre 2017 in materia di regionalismo asimmetrico.

Infine, è emerso il tema del raccordo tra una possibile proposta di riordino territoriale e i processi di ridefinizione in atto in altre Amministrazioni. Si tratta, in altri termini, del rapporto con altre azioni di riordino, che pure appaiono in parte invischiate nell'incertezza connessa alle recenti evoluzioni sul fronte politico-istituzionale statale. Si ricorda, a tal proposito, che le Province mantengono un profilo ibrido [97], essendo sia Enti autarchici territoriali che, allo stesso tempo, circoscrizioni governative decentrate e sedime di riferimento per altri Enti o associazioni di rappresentanza [98]. Non si può procedere senza tavoli di raccordo costituiti, anche su indicazione statale, e verificando il dipanarsi di una situazione che si connota per una certa nebulosità.

Un ultimo aspetto, seppur in precedenza lambito, attiene alla difficoltà di connettere i processi di riordino con obiettivi di revisione dei numerosi azzonamenti amministrativi e funzionali. Si è compreso che il territorio lombardo risulta attraversato da un intreccio difficilmente districabile di ambiti e zonizzazioni, corrispondenti ad altrettanti servizi o funzioni plasmati su una base territoriale ritenuta "ottimale". Sembra preferibile prenderne atto, limitando la pretesa a puntare ad improbabili ambiti unici e convergenti, ispirata ad una semplificazione di sistema probabilmente lontana nel tempo. Al contrario si ritiene preferibile sostenere la praticabilità di forme flessibili e leggere di *governance*, incardinate sulla interconnessione funzionale affidata all'operatività di tavoli tecnici specialistici [99] ed all'effettiva valorizzazione dell'esistente o di ciò che ancora può essere applicato con successo, a fronte di un ruolo di indirizzo dispiegato anche a livello regionale [100].

---

[97] Parlava di entità «ambigue» M.S. GIANNINI, *Autonomie comunali e controlli statali*, in I. ZANNI ROSIELLO (a cura di), *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Il Mulino, Bologna 1976, p. 104.

[98] Così, v. *supra*, cap. 1.

[99] Ci si riferisce alla costruzione proposta *supra*, cap. 12.

[100] Il riferimento è, ad es., all'attuazione delle Zone omogenee a livello provinciale, che se portata a compimento (cosa che attualmente non pare stia accadendo), consentirebbe la costruzione di una seria di rapporti fondati sul coordinamento e la collaborazione tra livello provinciale, infra-provin-

4. *Principi di riferimento e tensione sperimentale. Conclusioni nell'ottica del regionalismo differenziato*

Certamente il percorso di revisione costituzionale ha dato inizio ad una trasformazione del sistema delle autonomie che attualmente pare a metà del guado e dovrebbe essere portata ad effettivo compimento [101].

Per esempio, anziché procedere con grandi riforme costituzionali, potrebbe auspicarsi un intervento mirato sull'art. 133, comma 1, Cost. teso a riservare maggiore peso alle Regioni nella determinazione delle circoscrizioni provinciali [102], prospettiva che indubbiamente conferirebbe nuova attualità ad un dibattito che ha fatto affiorare esigenze sinora non soddisfatte, a prescindere dalle residuali possibilità di intervento che pure possono ravvisarsi a Costituzione invariata.

Abbandonando i profili costituzionali, occorrere chiedersi se, allo stato attuale, non sia desiderabile un'armonizzazione della dimensione finanziaristica rispetto a quella organizzativa degli Enti intermedi, seppur nell'ambito della sola fonte primaria. Se ormai la configurazione delle Province quali Enti di secondo livello sembra costituire un dato non reversibile, parimenti occorre prendere atto del fatto che il Legislatore è posto dinanzi a un bivio. Delle due opzioni in tema di Province, solo una può ritenersi percorribile: *i*) sulla base di uno scenario impraticabile a Costituzione vigente [103], alla luce della residua dotazione organica e finanziaria vengono spogliate anche delle attuali funzioni amministrative fondamentali, con la conseguenza che verrebbe a porsi il problema di una diversa possibile riallocazione di tali funzioni, difficile da attuare e non rispondente a criteri di ottimalità; *ii*) se si vuole che continuino ad esercitare (non solo nominalmente) le funzioni fondamentali loro riconosciute dalla Legge n. 56/2014, occorre assisterle con ulteriore entrate suscettibili di bilanciare i trasferimenti verso lo Stato centrale [104].

---

ciale e intercomunale, conformemente a quanto ampiamente proposto *supra*, cap. 13. Di recente, v. anche il già menzionato saggio di M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione*, cit., pp. 111 ss.

[101] M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017, soprattutto p. 26.

[102] *Ibidem*.

[103] Restano, infatti, in vigore gli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., considerazione che esclude tale opzione dal novero delle alternative percorribili. Del resto, a ben vedere, la stesso esito referendario mette in discussione la legittimità della concezione della Provincia come "casa dei Comuni" e mero Ente di coordinamento, sul presupposto che per permane il grado di autonomia costituzionalmente garantito dalla Costituzione, come acutamente rilevato da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il governo delle Province dopo il referendum*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2016, pp. 623 ss.

[104] Parla di «attacco» alle Province inflitto non dal Legislatore costituzionale ma da quello ordinario, con riferimento ai tagli inflitti ai bilanci ed al personale provinciale C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 869.

Sul fronte regionale la stessa cosa vale per le funzioni amministrative delegate, rispetto alle quali, tuttavia, la situazione complessiva appare assai meno critica.

Gli spunti per azioni di merito *post referendum costituzionale*, ci rammentano dunque, che lo Stato mantiene la propria potestà nello stabilire i profili ordinamentali degli Enti, nonché l'assetto delle funzioni fondamentali; tuttavia, alcuni spazi per l'esercizio della potestà legislativa di competenza si dischiudono anche a favore della Regione, alla quale pertiene un livello di autorevolezza politica che potrebbe (e dovrebbe) trovare corrispondenza nei rapporti con il livello di governo centrale, nonché esercitando la proiezione interregionale dell'autonomia [105], sinora sperimentata soltanto in relazione a pochi casi ed in modo discontinuo.

A livello statale, a fronte della mancata revisione costituzionale propedeutica all'istituzione del c.d. Senato delle Autonomie [106], si potrebbe procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali [107] con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali, mentre sul fronte regionale si potrebbe tentare di rivitalizzare il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) – a tratti quasi impalpabile finora, se si prendono in considerazione i risultati effettivamente conseguiti – nonché puntare, da ultimo, a dar corso al regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, Cost. [108].

Per quanto attiene a quest'ultimo tema [109], con specifico riferimento alla Regione Lombardia [110], dopo la Deliberazione del Consiglio regionale della Lom-

---

[105] Su cui v. il recente saggio di A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 365 ss.

[106] Sulla riforma del Senato la produzione dottrinale è stata davvero notevole. Tra i moltissimi contributi a disposizione, v. *ex multis*, L. VIOLINI, *The reform of italian bicameralism: current issues*, in *IJPL*, *It. Journ. Publ. Law*, n. 1/2014, *http://www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2014_volume_1/4_Violini.pdf*; E. CARLONI, *Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e "nuovissimo" Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2016, pp. 447 ss.; F. PALERMO, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, ivi, pp. 463 ss.

[107] Questo è l'auspicio, ad es., di L. VIOLINI, *Dopo il* referendum*: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 909 ss.

[108] Su cui v., ad es., L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, pp. 199 ss.; ID., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2008, pp. 87 ss. Del resto, come asserito da G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il* referendum *costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 777 ss., spec. p. 782, «[…] se tale disposizione non ha avuto sin qui alcuna attuazione, tutto lascia pensare che essa possa rivelarsi vitale in un futuro prossimo».

[109] Che interessa anzitutto il principio di leale collaborazione, come sottolineato da R. BIN, *Dopo il* referendum*: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 791 ss.

[110] Come è noto analoga iniziativa si è svolta in Veneto, mentre la Regione Emilia Romagna ha preferito non procedere alla consultazione, avviando autonomamente il confronto con l'Esecutivo.

bardia 17 febbraio 2015, n. X/368 avente ad oggetto l'«*Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*» è fatto assai noto che il 22 ottobre 2017 la consultazione abbia condotto ad un esito positivo [111]. La Regione ha dato seguito al voto attraverso la Deliberazione del Consiglio regionale 7 novembre 2017, n. X/1645, con la quale ha approvato la Risoluzione n. 97 avente ad oggetto le condizioni di merito per l'avvio del confronto con il Governo, al fine del raggiungimento dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il testo della Risoluzione è particolarmente significativo, dal momento che contempla un titolo dedicato ai rapporti con gli Enti locali e alla «*definizione del sistema istituzionale interno*». Tale inciso riesce quantomai conferente con la presente trattazione e viene specificato da una peculiare richiesta, formulata nella risoluzione, tesa al «[…] *riconoscimento di competenze legislative e amministrative per la definizione del sistema istituzionale interno alla Lombardia e per l'allocazione di funzioni e competenze agli enti locali allo scopo di garantire un rapporto quanto più diretto tra l'ente regionale e gli enti locali territoriali e migliorarne la governance*», accanto ad interventi di diverso tenore pure incidenti sulle attribuzioni regionali [112]. A prescindere dalle valutazioni circa l'opportunità o meno del referendum consultivo, è evidente che un rilancio del regionalismo differenziato altro non costituirebbe che l'attuazione di un principio costituzionale del nostro ordinamento, più che mai giustificato con riferimento alla peculiare condizione territoriale della Lombardia. La Regione, dunque, è chiamata a percorrere tutte le possibili strade che possano condurre ad una modernizzazione del contesto interno delle autonomie.

Giunti a questo stadio, è possibile rassegnare qualche conclusione di carattere generale. Lo stato di perplessità che coinvolge l'intero sistema delle autonomie locali e l'aspettativa verso la creazione di un vero contesto multilivello, caratterizzato dalla collaborazione e dalla cooperazione interistituzionale tra tutti gli attori del sistema locale, richiedono di valutare quanto prima le implicazioni del referendum costituzionale muovendo da esse ai fini di una nuova stagione di protagonismo regionale ed eliminando in radice la percezione di incertezza derivante dall'alibi referendario [113], verso tutti i livelli di governo della Repubblica.

---

[111] Il referendum consultivo tenutosi il 22 ottobre 2017 ha visto la partecipazione di 3.030.748 elettori (pari al 38,74% degli aventi diritto), il 95,10% dei quali si è espresso a favore del quesito referendario posto.

[112] Ad es., in materia di rapporti della Regione con l'Unione europea, oppure di definizione delle modalità e dei criteri per il riparto dei contributi dei Comuni che originano da fusione. Su quest'ultimo tema, sia consentito il richiamo a G.C. RICCIARDI, *Note minime sulla giustificazione costituzionale della regionalizzazione dei fondi statali alle fusioni di Comuni*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. cit*.

[113] Cfr. R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, n. 2/2016, pp. 221 ss.

A quali principi far ricorso, dunque?

Sono stati a buon titolo evocati, anche nella normativa nazionale di riordino del governo locale, i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza [114]. In realtà, negli svolgimenti successivi all'entrata in vigore della riforma territoriale è sembrato che il vero principio guida fosse quello di perseguire risparmi sistematici e talora grossolani [115], nonché di ridimensionare le funzioni dell'Ente intermedio senza l'opportuna cura che pure avrebbero dovuto ricevere gli effetti di sistema più ampi. Ciò è accaduto sulla base di un'operazione *formalmente* fondata sul principio di sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni, benché *surrettiziamente* preordinata alla modifica dell'intero sistema delle autonomie [116].

Se questo profilo di incoerenza intrinseca [117], determinato dallo scostamento tra dimensione istituzionale e finanziaristica del riordino, dovesse riproporsi ulteriormente nel tempo restandone confermato, allora sarebbe necessario rappresentarlo nella sua crudezza e in tutte le sue implicazioni, ad ogni auspicabile livello.

In una transizione complessa [118] si confronteranno approdi consolidati, nuove ipotesi, elementi di incertezza, conflitti e mediazioni.

Un'agenda (non solo regionale) di qualche significato potrebbe prevedere di arrivare nel medio periodo: *i*) a certezze operative per le Province, conducendole verso una dimensione ontologica nuova [119], connotata dal ritorno alla stabilità organizzativa ed alla vocazione programmatoria [120] che deriva loro dalla valorizzazione dell'autonomia costituzionalmente garantita; *ii*) a verifiche di fattibilità per Tavoli che migliorino la *governance* inter-provinciale ed infra-provinciale, anche propedeutici alla valorizzazione del modello di amministrazione *per pacta* [121]; *iii*) a sperimentazioni del senso e del ruolo delle Zone omogenee

---

[114] Cfr. art. 1, comma 1, Legge n. 56/2014.

[115] Si accede, sposandola completamente, all'opinione di F. OSCULATI, espressa *supra*, cap. 5, laddove parla di «vicenda dirigistica» ed espone i gravi rischi dell'operazione compiuta dal Legislatore.

[116] Questa è l'opinione espressa da G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.

[117] L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie*, cit., p. 59.

[118] V. C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2016.

[119] Una dimensione di resilienza, che deriva dalla gestione dell'area vasta «come realtà», così in J. LUTHER, *Le province in trasformazione: "miserere" o "resilienza"?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015, p. 49. Del resto, che le Province post referendum costituiscano dei soggetti dai caratteri ordinamentali ancora da calibrare emerge in DI COSIMO, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 815 ss.

[120] È una delle indicazioni esposte in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *ISSiRFA*, *www.issirfa.cnr.it*, marzo 2017.

[121] Cfr. M.C. COLOMBO-F.C. RAMPULLA-L.P. TRONCONI, *op. cit., pp. 31 ss.*

nella Città metropolitana e, anche nell'immediato, nelle Province che le hanno previste per Statuto; *iv*) ad una stimolazione più convinta delle forme associative tra Comuni. Nel frattempo possono essere definiti la dimensione funzionale ed il raccordo tra Province e Regione, nella consapevolezza che il destino delle Regioni appare legato a doppio filo a quello delle Province e che dal voto del dicembre 2016 ne esce ampiamente confermato il modello regionalistico [122].

La Regione, infatti, rappresenta un reticolato territoriale, un intreccio di azzonamenti e soggetti funzionali che pulsa nel quadro normativo regionale e necessita di un coordinamento autorevole, improntato alla relazionalità [123]. Quello che non può mancare è la percezione che buona parte delle soluzioni auspicate si concretizzeranno solo se effettivamente governate, cioè gestite per sintesi [124] di un nuovo impegno regionale, attivo, propositivo, e non subìto.

[122] Così, G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2016, pp. 585 ss., spec. p. 604.

[123] È proprio questo l'obiettivo della complessa costruzione suggerita *supra*, capp. 12 e 13.

[124] Sintesi che almeno per quanto attiene alla Regione Lombardia, dovrebbe concretizzarsi secondo una duplice modalità: da un lato un governo forte delle dinamiche riguardanti l'Area vasta, dall'altro mediante un impegno diretto nella promozione di una organica riforma regionale delle autonomie.

Parte VI

Coordinamento allegati. Il caso della Lombardia

Capitolo 15

Caratteri territoriali delle Province lombarde [1]

di *Alberto Ceriani* e *Federica Signoretti*

SOMMARIO: 1. Una vista di insieme. – 2. La Città metropolitana di Milano. – 3. La Provincia di Bergamo. – 4. La Provincia di Brescia. – 5. La Provincia di Como. – 6. La Provincia di Cremona. – 7. La Provincia di Lecco. – 8. La Provincia di Lodi. – 9. La Provincia di Mantova. – 10. La Provincia di Monza e Brianza. – 11. La Provincia di Pavia. – 12. La Provincia di Sondrio. – 13. La Provincia di Varese. – 14. Dati e mappe.

1. *Una vista di insieme*

In un testo a prevalente impianto giuridico e istituzionale viene ora dedicata una specifica partizione ai caratteri territoriali delle Province lombarde. È una scelta dovuta, per riguardo nei confronti della complessità lombarda: poche Province come quelle della Lombardia presentano un assetto insediativo, sociale, economico e infrastrutturale così composito, la cui forza e storia hanno influito sul loro profilo territoriale e, forse, anche istituzionale.

Rispetto alle possibili varietà narrative è stata ritenuta esaustiva una descrizione di impianto geografico con selezione delle evidenze che più di altre hanno attinenza con il ruolo delle nuove Province rispetto ai propri territori. Le innovazioni normative che le hanno interessate [2] e ne hanno specializzato le funzioni hanno premuto per un'attenzione peculiare a rappresentare aspetti di strut-

---

[1] Il presente contributo, terminato nell'autunno 2017 e aggiornato nei dati riportati al gennaio 2018, riprende e sviluppa le considerazioni svolte dagli autori nel *policy paper* redatto dall'intero gruppo di ricerca per il Consiglio Regionale della Lombardia e presentato a Milano il 24 maggio 2017, dal titolo ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della p.a. in Lombardia*, Milano, febbraio 2017, in *http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/25/392/IST16003_PP_AreaVasta2016_dasitoCR.pdf*.

[2] Ne tratta, tra gli altri, con riferimento alle funzioni di governo del territorio M. POMPILIO, *Governo del territorio nell'ente di area vasta successivamente alla Legge 56/2014*, in M. POMPILIO (a cura di), *Le funzioni del Governo del Territorio nella Riforma delle Autonomie*, Quaderno n. 1 della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

tura e tendenze recenti della popolazione, dell'economia, della mobilità, delle relazioni tra le autonomie locali. A tali caratteri saranno dedicate le schede provinciali e i materiali statistici e cartografici di corredo.

Ad essi è propedeutica una lettura di insieme della Lombardia, senza la quale non sarebbero colte le differenze territoriali provinciali ed è la funzione che si accinge a svolgere questa premessa.

La Lombardia è innanzitutto una Regione che vede compresenti i principali caratteri fisici del territorio, un ambiente che si divide quasi equamente tra pianura (47% della superficie), zone montuose (41%) e restante sezione collinare (12%). Tra le dodici province Sondrio è interamente montana, Milano, Lodi, Cremona sono interamente pianeggianti, e le altre otto province riprendono la particolarità regionale della presenza di tutti e tre i caratteri fisici. Una partizione specifica è la cosiddetta "regione dei laghi" che dal Verbano al Benaco coinvolge cinque Province con valori ambientali e paesaggistici peculiari a conferma che il territorio lombardo è tutt'altro che unitario. I diversi caratteri fisici non costituiscono in genere fattore predittivo di criticità. Se è associato alla montagna e alla collina un tema di accessibilità e a parte della pianura un aspetto di ruralità marginale, non è tuttavia sufficiente il solo carattere fisico a determinare lo stato di sviluppo dei territori provinciali. Qui si richiama una evidenza tra le disponibili: nelle periodiche classifiche nazionali sulla qualità della vita [3] è agevole cogliere le posizioni di vertice della provincia montana di Sondrio, con indici spesso superiori a quelli della provincia di Milano, lo stesso per i territori bresciani e bergamaschi che amministrano molte valli alpine e prealpine, come per i livelli di reddito non radicalmente differenti tra le dodici Province. Piuttosto sembra valere un principio di modalità di declinazione di tali caratteri fisici con le funzioni residenziali, di servizio, turistiche ed economiche, con gradi diversi di potenzialità che influiscono sulla tenuta complessiva dei territori e sul manifestarsi di criticità demografiche o sociali.

Sulla Lombardia amministrativa hanno molto influito la geografia dei confini esterni, definiti dalle terre alte, dal reticolo idraulico ma, più ancora, gli eventi politici. Tali confini, circoscritti a nord e a sud dalle Alpi e dal Po, a est e ad ovest dal Mincio e dal Ticino, hanno modellato la Lombardia in quanto elementi geografici ma è stata specialmente la struttura espressa dalla forza dei poteri politici a definire forma e contenuti definitivi della regione. Il profilo della Lombardia come ora conosciuto è relativamente recente e corrisponde ad un consolidamento dell'assetto amministrativo regionale sopraggiunto do-

[3] Il riferimento è alla serie venticinquennale della ricerca sulla qualità della vita nelle Province italiane curata dal quotidiano *Sole24Ore*. Per l'ultima disponibile, relativa al 2017, si veda *http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2017_dati/home.shtml*.

po fratture, aggregazioni, discontinuità e continuità della storia politica della Lombardia. Sono in particolare le province di Pavia, Sondrio e Mantova ad aver subito gli effetti delle trasformazioni nel tempo dei confini esterni della Regione.

Il terzo elemento che contraddistingue la Regione e le sue Province è la struttura urbana monocentrica e insieme multipolare che si è affermata in pianura, con Milano centroide di taglia nazionale ed europea a cui si relazionano i Capoluoghi di Provincia che rappresentano i punti di convergenza ciascuno del proprio "contado" provinciale e concorrono a costituire la gerarchia funzionale e di governo del territorio lombardo. Sono nove i poli storici: uno, Milano, nella fascia di transizione tra l'alta pianura asciutta e la bassa pianura ricca di acque di superficie; quattro nella bassa pianura (Pavia, Lodi, Cremona, Mantova) e quattro nella zona pedecollinare al margine meridionale delle Prealpi (Varese, Como, Bergamo e Brescia). Ad essi si sono aggiunte tre evidenze: Sondrio, con funzione di ambito specializzato di montagna e capoluogo amministrativo di un territorio di *limes* verso i Grigioni e poi la Confederazione elvetica, quindi Lecco e Monza. Al di sopra delle diverse appartenenze statali, prima e dopo la formazione dello stato unitario, si deve rilevare che molto della Lombardia è influenzato dalla condizione di antica e stabile presenza che accomuna i grandi poli urbani, tutti significativamente anche sedi vescovili, a cui si sono aggiunte altre Città importanti, non solo di appartenenza lombarda ma con Milano sempre in posizione dominante.

L'assetto a dodici Province ha dato dignità amministrativa ai principali poli urbani e al territorio di pertinenza e in tal modo costruito un sistema regionale con una qualche coerenza funzionale attraverso un processo di formazione che ha richiesto 150 anni. Partite con sette divisioni nel 1861, poi diventate otto con Mantova ricomposta nella sua unitarietà dopo il 1868, le ulteriori quattro Province lombarde più recenti sono state istituite nel corso del '900 per scelte che hanno assecondato esigenze di emancipazione territoriale. Prima Varese nel 1927, quindi Lecco e Lodi nel 1992, per chiudere con Monza a cavallo del nuovo secolo, nel 2004. Le date corrispondenti all'inizio della loro storia amministrativa non hanno che sancito il momento di arrivo di dinamiche economiche e sociali che hanno fornito ai territori e alle loro *élite* politiche ed economiche le energie per definire un ruolo istituzionale a carico degli assetti precedenti. Gli ambiti provinciali più recenti hanno coinvolto per sottrazione i territori primigeni di Como e Milano, che risultano quelli più trasformati nelle pertinenze amministrate. Nel processo costitutivo i territori di Varese, Lodi, Lecco e Monza hanno a loro modo riprodotto il modello storico delle Province della Lombardia a otto: un Capoluogo attrattivo, con proprio territorio, una costruzione amministrativa unitaria pur se di dimensione minore rispetto alle Province originali.

Tabella 1. – *Anno di istituzione delle province lombarde*

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	MB	PV	SO	VA
Anno	**1861**	**1861**	**1861**	**1861**	1992	1992	**1868**	**1861**	2004	**1861**	**1861**	1927

Fonte: nostra elaborazione su dati UPI – Unione Province Italiane.

Un altro elemento originale della Lombardia è l'insieme di Città medie e centri minori che trova pochi uguali sia in Italia che in Europa: 7 Comuni non Capoluogo superiori ai 50mila abitanti, alcuni con propensione a svolgere il ruolo di centro primario di conurbazioni specifiche, 31 Comuni non capoluogo superiori ai 25mila, 141 superiori ai 10 mila e 273 tra i 5mila ed i 10mila. I centri più piccoli, inferiori ai 5mila abitanti, sono più di 1.000 e danno alla Regione il primato italiano della presenza di Comuni di piccola taglia. Considerando l'insieme dei presidi si coglie un modello reticolare diffuso e policentrico assimilabile ai policentrismi renano e olandese e alternativo a quello delle città capitali come Parigi o Londra. Ogni Provincia replica con originalità le classi dimensionali di tale trama insediativa con il tratto comune che le maggiori densità e presenze urbane si registrano nei territori della pianura centrale e pedemontana.

Il cenno alla numerosità complessiva dei Comuni lombardi deve essere approfondito. La Lombardia è in Italia la Regione con il maggior numero di Comuni e con la minore superficie media (15,6 kmq). Una tale densità amministrativa di Enti di piccola taglia ha per corrispettivo due profili: un contesto di prossimità presidiato da un reticolo a maglie strette; una oggettiva e necessaria funzione di riferimento che deve essere attribuita e corrisposta dagli Enti di livello intermedio. I dati territoriali testimoniano, in Lombardia, un rapporto numerico Provincia/Comuni pari ad 1 Provincia ogni 127 Comuni, molto superiore al dato nazionale di 1 Provincia ogni 73 Comuni. Si tratta di un rilievo da cui si riceve conferma della imprescindibilità, nel sistema lombardo, della presenza provinciale, anche nella attuale configurazione a dodici Entità.

Peraltro anche la recente tendenza a dar luogo a processi associativi tra i Comuni in Lombardia come nel resto del Paese, in forma di Unioni di Comuni o di fusioni, non ha modificato i rapporti qui rappresentati. In ambito lombardo le Unioni hanno raggiunto il numero di 82 costituzioni, coinvolgono 280 Comuni e 670mila abitanti. Le fusioni sono state 21, hanno interessato 47 Comuni e 96.904 residenti e portato il numero totale degli Enti locali della Lombardia a meno trenta unità [4]. L'esito di tali processi certamente di rilievo politico, ammi-

[4] È necessaria al riguardo una precisazione storica. I limitati processi di fusione attuali sono comparativamente ancora più limitati se si considera la storia amministrativa locale della Lombardia, dall'inizio dello stato unitario fino al secondo conflitto mondiale. In tale periodo i Comuni della Lombar-

Tabella 2. – *Comuni e popolazione residente, per provincia e classi di ampiezza demografica. Lombardia. 31 dicembre 2016*

	Fino a 999 ab.		**1.000-4.999 ab.**		**5.000-19.999 ab.**		**20.000-49.999 ab.**		**Oltre 50.000 ab.**		**TOTALE**	
	N.	**Popolazione**	**N.**	**Popolazione**	**N.**	**Popolazione**	**N.**	**Popolazione**	**N.**	**Popolazione**	**N.**	**Popolazione**
Bergamo	55	28.658	111	307.505	71	554.833	4	98.650	1	120.287	242	1.109.933
Brescia	27	15.314	107	297.909	66	655.908	4	96.877	1	196.670	205	1.262.678
Como	45	23.292	76	202.576	30	225.345	2	64.651	1	84.326	154	600.190
Cremona	35	21.337	68	148.133	10	83.584	1	34.410	1	71.924	115	359.388
Lecco	19	8.042	53	149.480	15	133.585	1	48.131	–	–	88	339.238
Lodi	7	3.422	46	109.830	7	70.874	1	45.212	–	–	61	229.338
Mantova	2	1.518	39	94.731	25	222.568	3	93.793	–	–	69	412.610
Milano	1	682	34	117.441	68	713.503	26	766.506	5	1.620.069	134	3.218.201
Monza e Brianza	–	–	11	41.483	31	318.198	12	386.223	1	122.955	55	868.859
Pavia	82	43.410	82	172.208	21	156.089	1	39.427	2	136.117	188	547.251
Sondrio	30	15.770	41	103.290	5	40.745	1	21.632	–	–	77	181.437
Varese	22	14.128	67	180.692	45	417.052	2	60.992	3	217.179	139	890.043
Lombardia	325	175.573	735	1.925.278	394	3.592.284	58	1.756.504	15	2.569.527	1.527	10.019.166
Italia	1.968	1.069.540	3.622	8.955.289	1.888	18.099.061	378	11.549.431	144	20.916.124	8.000	60.589.445

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

nistrativo e gestionale ha, almeno finora, lasciato invariata la capillarità del reticolo amministrativo comunale tratto secolare delle Province lombarde e non sono emersi processi sostitutivi, "dal basso", del livello provinciale.

Ha svolto un ruolo di potenziamento del sistema insediativo la fitta rete di vie terrestri, acquatiche, ferroviarie e autostradali, i cui disegni più visibili hanno origine romana come trama iniziale ed un impianto che parte da Milano con una serie di radiali che lo collegano ai Capoluoghi.

In questo aggregato che ha densificato e ispessito i dintorni delle vie di comunicazione, creato conurbazioni a nord di Milano e nelle cinture dei Capoluoghi, risiedono da secoli milioni di persone, una quantità con densità tra le maggiori d'Italia e d'Europa. Già nel 1881 la Lombardia raggiungeva i 3.700.000 abitanti con una densità di 160 abitanti per kmq. Questo livello di densità verrà raggiunto in Italia solo nel 1960. Nel 1901 gli abitanti sono diventati 4.400.000 e più del doppio nel 2001. Ora risiedono 10.019.166 abitanti (il 16,5% della popolazione italiana) con densità di 420 ab./kmq, il doppio della media italiana (201 ab./kmq).

L'evoluzione demografica lombarda nell'ultimo decennio è stata peraltro sostenuta soprattutto dai flussi migratori dall'estero. La componente straniera è ora pari all'11,4% dei residenti (1.139.463 unità).

Il prodotto interno lordo della Regione nel 2015 è stato pari a 359 miliardi di euro (a valori correnti) corrispondente al 21,9% del Pil italiano. Rispetto al recente periodo di crisi economico-finanziaria la Lombardia ha perso meno in termini di Pil reale (– 0,4 per cento media annua rispetto al – 1% dell'Italia). Il Pil della Regione al 2015 era pari al 100,2% rispetto al livello del 2005, con un recupero completo rispetto alle perdite subite nella crisi. Considerato in valori pro-capite, il Pil lombardo (2015) raggiunge i 33.745 euro, pari al 131,9% del Pil pro capite italiano [5]. Anche rispetto a questi valori va ricordato che la Re-

---

dia hanno vissuto processi aggregativi coatti che hanno coinvolto quasi 500 Comuni e portato i 1.965 Comuni della Lombardia del 1871 a diventare 1.476 nel 1946. Il numero è poi risalito a 1.546 per nuove costituzioni comunali e alcuni recessi dalle fusioni, con ripristino dei Comuni che le costituivano. Se si considerano i processi aggregativi del passato, in alcune province come Varese, Monza, Lecco, Lodi, Milano, Cremona, più del 30% dei Comuni attuali deriva ancora dalle fusioni cosiddette "storiche", termine preferibile per distinguerle dalle fusioni "recenti". Tutto ciò per evidenziare quanto i territori delle province lombarde non siano stati esenti da interventi di semplificazione amministrativa. In alcuni casi hanno modificato in profondità la trama amministrativa locale ma nell'insieme non è cambiato il paradigma organizzativo della regione fondato su un fitto reticolo comunale. Sulla numerosità dei Comuni ai censimenti cfr. FONDAZIONE IFEL (a cura di), *1861-2011. L'Italia dei Comuni 150 anni di Unità*, ANCI, Roma 2011.

[5] Per approfondimenti ed analisi comparate, anche e soprattutto di ambito economico, con altre Regioni italiane cfr. AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione. Schede regionali*, dicembre 2017, in *http://www.agenziacoesione.gov.it/it/servizi/pubblicazioni_agenzia/Analisi_socio_economica_del_territorio_italiano_e_delle_risorse_per_le_politiche_di_coesione_Schede_regionali.html*, pp. 11 ss.

gione non è esente da problematiche sociali e di crescita della povertà assoluta ma con elementi di affrontamento associativo e pubblico altrettanto originali.

A queste dimensioni economiche corrisponde un apparato produttivo e di servizio con 4,2 milioni di occupati (19% del totale nazionale), un tasso di occupazione 15-64 anni del 66,2% e femminile del 58,1%, un tasso di disoccupazione del 7,4% e un tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni pari al 29,9%. Gran parte degli aggregati economici derivano da processi di esportazione di beni di cui la Lombardia ha il primato nazionale con vendite per 112,2 miliardi di euro (il 26,9% dell'export nazionale). I maggiori partner commerciali sono i Paesi dell'UE28 (55,2%), Germania, Francia e Spagna. Tra gli extra UE prevalgono Stati Uniti e Svizzera, Paesi BRICS e Cina. Nella manifattura con potenzialità verso l'*export* hanno ruolo di rilievo i comparti "macchinari e apparecchi"; "metalli di base e prodotti in metallo"; "prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori"; "sostanze e prodotti chimici".

È ancora dal confronto nazionale che si riesce a cogliere quanto siano peculiari le Province lombarde. In un comparativo generale la ex provincia di Milano è più consistente di quella di una decina di Regioni e seconda tra le Città metropolitane; le province di Bergamo e Brescia sono per dimensione dei residenti più grandi di Regioni minori e delle Province di capoluoghi di Regione come Firenze e Bologna, Venezia e Genova, ora diventate Città metropolitane. Varese e Monza sono prossime a Verona, all'Umbria e alla provincia di Treviso e con residenti più numerosi delle città metropolitane di Venezia e Genova. Le altre Province lombarde a seguire e ciascuna con valori distintivi rispetto alla categoria dimensionale di appartenenza.

Insieme ai caratteri di rilievo e di livello europeo, non mancano peraltro in Lombardia le criticità prodotte dalla densità dei luoghi insediati, dall'ampiezza delle reti, dalla numerosità del parco veicolare [6], dalla storia economica, dai caratteri geografici. Tali aspetti problematici possono essere richiamati specialmente per evidenziare come alla complessità del sistema territoriale e istituzionale lombardo corrisponde una pari se non superiore complessità delle politiche, con processi onerosi e non sempre coronati da esiti positivi o con soluzioni definitive. E in fondo anche questi elementi rinviano alla struttura istituzionale multilivello della Regione e alla sua capacità di operare coordinata per affrontarli. Un esempio è la congestione nella mobilità, in generale ed in particolare nei percorsi afferenti all'area metropolitana. Ad essa è, in parte, correlata la cronicità dell'inquinamento atmosferico [7]. Quasi tutti i Capoluoghi provinciali lombardi hanno registrato, anche nel 2017, lunghi superamenti dei limiti degli

[6] Si tratta, a fine 2016, di 7.851.188 veicoli risultanti iscritti al Pubblico Registro Automobilistico, come rilevato dalla consultazione dell'ASR – Archivio Statistico Regionale.

[7] Confronti e approfondimenti in LEGAMBIENTE, *Mal'Aria 2018. L'Europa chiama, l'Italia risponde?*, Rapporto di Legambiente sull'inquinamento atmosferico nelle città italiane, Milano 2018.

Tabella. 3. – *Ripartizione delle Regioni e Province italiane per classi dimensionali dei residenti. 31 dicembre 2016*

Con oltre 1.000.000 ab.	**Da 700.001 a 1.000.000 ab.**	**Da 400.001 a 700.000 ab.**	**Da 200.001 a 400.000 ab.**	**Fino a 200.000 ab.**
LOMBARDIA	Padova	Perugia	Brindisi	Matera
LAZIO	Caserta	*CM Messina*	Forlì-Cesena	Massa-Carrara
CAMPANIA	Verona	Foggia	Barletta-Andria-Trani	**Sondrio**
SICILIA	**Varese**	**Como**	Ravenna	Biella
VENETO	UMBRIA	Cuneo	Lucca	Crotone
EMILIA-ROMAGNA	Treviso	Taranto	Chieti	Fermo
PIEMONTE	**Monza e Brianza**	Latina	Potenza	Vercelli
CM Roma	Vicenza	BASILICATA	Novara	Enna
PUGLIA	*CM Venezia*	*CM Cagliari*	Catanzaro	Vibo Valentia
TOSCANA	*CM Genova*	*CM Reggio di Calab.*	Pesaro e Urbino	Oristano
*CM **Milano***	Lecce	**Pavia**	**Cremona**	Olbia-Tempio
CM Napoli	Cosenza		Ferrara	Verbano-Cusio-Ossola
CM Torino	Modena	Trento	Arezzo	Rieti
CALABRIA		Reggio nell'Emilia	**Lecco**	Nuoro
SARDEGNA		Udine	Livorno	Gorizia
LIGURIA			Rimini	VALLE D'AOSTA
MARCHE		Bolzano / Bozen	Sassari	Carbonia-Iglesias
ABRUZZO		Frosinone	Ragusa	Medio Campidano
CM Palermo		Ancona	Pescara	Isernia
Brescia		Parma	Viterbo	Ogliastra
CM Bari		Agrigento	Macerata	
FRIULI-V.G.		Trapani	Pordenone	
CM Catania		Alessandria	MOLISE	
Bergamo		Avellino	Teramo	
Salerno		Pisa	L'Aquila	
TRENTINO A.A.		**Mantova**	Pistoia	
CM Firenze		Siracusa	Piacenza	
CM Bologna			Benevento	
			Savona	
			Caltanissetta	
			Siena	
			Prato	
			Rovigo	
			Trieste	
			Lodi	
			Terni	
			Campobasso	
			Grosseto	
			La Spezia	
			Asti	
			Imperia	
			Ascoli Piceno	
			Belluno	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat. La posizione corrisponde ad un valore dimensionale decrescente.

inquinanti aerei primari e secondari. Sono in particolare le Città dell'area padana a posizionarsi nei valori critici della classifica nazionale ed europea con la metà dell'anno fuori parametri per le polveri sottili e l'ozono troposferico. Sono valori che generano per corrispettivo problemi di salute, costi sanitari e impatto sugli ecosistemi. Peraltro il trasporto pubblico locale è presente con gradi di servizio molto superiori alla media nazionale.

Sono noti anche problemi di deterioramento della qualità delle falde e livelli di recupero ancora bassi per fiumi e laghi rispetto agli obiettivi di qualità stabiliti in sede europea, in alcuni casi rappresentati da procedure di infrazione per non conformità con gli *standard* previsti [8]. In ambito inquinamento dei suoli emerge poi una problematica diffusa con 865 siti contaminati, dove sono in corso le attività di bonifica, 800 siti contaminati e con le procedure da avviare e 2014 siti bonificati in passato.

Quanto all'uso del territorio, il consumo di suolo in rapporto alla superficie disponibile è il più elevato d'Italia e lo spazio di verde pubblico è inferiore alla media italiana. È inferiore anche la superficie forestale e quella protetta. Nel 2012 la Lombardia presentava la maggior percentuale di superficie coperta da aree artificiali con l'11,3% contro la media nazionale del 5,3%.

Buone invece le condizioni di esercizio della raccolta differenziata che copre quasi il 60% dei rifiuti urbani e il riciclo dei rifiuti speciali che raggiunge quasi l'80%.

Esposto ad evidenze critiche, il considerevole patrimonio infrastrutturale a rete, comunque inteso (viaria, ferroviaria, acquedottistica, fognaria, di depurazione, energetica, ecc.) [9], richiede complesse azioni di presidio per garantire una reale efficienza operativa. Vive inoltre i problemi della perdita di funzionalità e di obsolescenza per l'avanzamento del ciclo di vita, con crescente necessità di investimenti manutentivi o sostitutivi [10]. Lo stesso per il patrimonio immobiliare, sia pubblico che privato, la cui qualità è più alta della media nazionale ma sono più incidenti le abitazioni di bassa qualità. Questione che trascina con sé i temi della qualità d'uso e dell'efficienza energetica degli edifici.

Lasciando molto altro fuori da questa essenziale sinopia della Lombardia, si può alla fine sintetizzare che convivono in essa territori diversi, molte "Lombardie" con fisionomie proprie e insieme con una naturale interdipendenza e

[8] Sistematici posizionamenti della Lombardia sui temi qui considerati costituiscono l'oggetto del rapporto di ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Rapporto Lombardia 2017*, Milano 2017.

[9] Bastino sul punto alcuni dati: 45.000 km di rete acquedottistica, 30.000 km di rete fognaria, 10.300 km di strade provinciali e regionali, 2.464 km di rete ferroviaria, 1.569 impianti di depurazione. Tutto di fonte ASR – Archivio statistico regionale, varie annualità.

[10] Si deve evidenziare che per farvi fronte è in atto un sofisticato processo di convergenza tra le società partecipate dagli enti locali prossimo alla costituzione di un aggregato societario, da A2A alle numerose società a caratterizzazione provinciale per le funzioni energetiche. Lo stesso in termini di alleanza tra le società che gestiscono le reti idriche.

convergenza di vocazioni e di trasformazioni. Inoltre se gli elementi di forza sono connaturati al sistema lombardo, non mancano criticità anche complesse da risolvere. Se tanto della Lombardia può essere colto solo con comparazioni interregionali e nazionali altrettanto deve essere fatto con analisi infraregionali. A questo secondo livello si pongono i successivi approfondimenti provinciali.

2. *La Città metropolitana di Milano*

La provincia di Milano acquista *status* giuridico nel 1859 con il decreto Rattazzi che associa ai confini della originaria provincia del Lombardo-Veneto il Lodigiano e parte del Cremasco. Sono aggregati a Milano anche i comuni di Abbiategrasso e Magenta, appartenenti invece ai confini della provincia di Pavia nella precedente configurazione lombardo-veneta.

Da allora la Provincia si è modificata per sottrazione. Nel 1927, trentasette Comuni appartenenti ai circondari di Gallarate, Saronno e Sesto Calende vengono separati dalla provincia di Milano per concorrere ai confini della nuova provincia di Varese. Nel 1995 la Provincia perde i Comuni del Lodigiano che vanno a costituire la nuova provincia di Lodi. Nel 2004 viene istituita l'ultima delle Province lombarde, Monza e Brianza e il territorio milanese perde altri 55 Comuni.

Ad oggi, con 134 Comuni e una popolazione di oltre 3 milioni di abitanti, è tra le prime tre Province più popolose d'Italia, dopo quella di Roma e insieme a Napoli, ed è la prima in Lombardia. Dal 1 gennaio 2015 ha modificato lo *status* amministrativo con la istituzione della Città metropolitana di Milano [11].

Le aspettative riposte verso Città metropolitana hanno fatto riemergere il tema dell'ambito di effettiva influenza dell'area urbana milanese [12]. Per la Lombardia è probabilmente il tema territorialmente più rilevante e si presenta con queste declinazioni:

– nella reale pertinenza territoriale richiesta per svolgere le più rilevanti funzioni di governo;

– nel rapporto con gli attori locali esterni ma limitrofi all'ambito metropolitano centrale e interessati a politiche di inclusione o relazione (Vigevano, Saronno, Busto Arsizio);

– nella dialettica tra intera Città metropolitana e Comune centrale;

– nel rapporto tra Città metropolitana e Regione in quanto Città metropolita-

[11] V. *supra*, capp. 2 e 4.

[12] Il dibattito dura da decenni. Un contributo recente è rinvenibile in M. DEL FABBRO, *The institutional history of Milan metropolitan area*, in *Territory, Politics, Governance*, *https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1369895*, 11 settembre 2017, pp. 4 ss.

na possiede le risorse di contesto per svolgere un ruolo alle varie scale geografiche e istituzionali e non può avere una semplice prospettiva di Ente funzionale.

Qui svilupperemo tre delle quattro osservazioni. Quanto alle differenze di pertinenza è agevole richiamare che le articolazioni del sistema metropolitano lombardo hanno partizioni ad est e ad ovest dell'Adda. Ad ovest dell'Adda si situa l'area metropolitana storica incentrata sul tradizionale triangolo industriale Varese-Lecco-Milano, convergente sul Capoluogo regionale oltre che aperte a relazioni con il novarese. È caratterizzata da elevate densità insediative, anche da spazi verdi tra le conurbazioni dei vari poli. Il progressivo ampliamento dei poli urbani del Sistema Metropolitano, caratterizzato da aree residenziali, grandi industrie, oggi anche dismesse e da bonificare, servizi, infrastrutture, aree libere residuali, si sovrappone alla struttura originaria inglobando vecchi tessuti agrari, cascine e centri rurali, un tempo autonomamente identificabili e oggi divenuti satelliti di un unico organismo. In quest'area si distingue l'asse del Sempione, con la conurbazione Legnano-Busto Arsizio-Gallarate, il polo fieristico di Pero-Rho e l'aeroporto della Malpensa.

Invece ad est dell'Adda, il Sistema Metropolitano guarda ai poli di Bergamo e Brescia con sviluppo prevalente lungo la linea pedemontana, con una densità mediamente inferiore a fronte di una più forte dispersione degli insediamenti, sia residenziali che industriali, nelle quali la piccola industria è il motore dello sviluppo.

Ancora sui perimetri effettivi dell'*area metropolitana* così descritti rispetto a quelli della *Città metropolitana* istituzione, è semplice concordare sul fatto che la prima rappresenta una configurazione di sistemi urbani reali che interessano varie entità provinciali, mentre la seconda corrisponde al confine amministrativo della sola ex Provincia del Capoluogo regionale. Anche attraverso una lettura minima dei luoghi si coglie come differenza tra la prima e la seconda l'esclusione della conurbazione della Brianza e dei sistemi insediativi a nord-ovest di Milano legati all'area centrale da simili condizioni di ambiente, mobilità e processi urbani. Lo stesso piano strategico [13] della Città metropolitana di Milano evidenzia «l'inadeguatezza degli attuali confini amministrativi» e rileva l'importanza di «dialogare su uno scacchiere territoriale più vasto (con Monza e Brianza e il Lodigiano *in primis*, ma, più in generale, con i territori della regione urbana lombardo-milanese, come individuata nella *Territorial review* 2006 dell'OCSE)». Rispetto ai già ricordati 134 Comuni ex provinciali, secondo la metodologia OCSE si arriva a quantificare una estensione della Regione Funzionale Urbana (*FUR*) milanese a 499 Comuni, che diventano 1.206 Comuni secondo l'autorevole *Bundesinstitut fur Bau– Stadtund Raumforschung – BBSR* tedesco.

[13] Sul punto cfr. CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO, *Metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico della città metropolitana di Milano*, Milano 2016, p. 6.

Sulla dialettica tra Provincia e Comune centrale, gli elementi più interessanti sono i fenomeni più recenti che evidenziano una ricentralizzazione sul Capoluogo, sia attraverso dinamiche demografiche che economiche. Nelle prime ha particolare ruolo la componente straniera. Se consideriamo inoltre gli addetti rispetto al dato della popolazione attiva, si rileva come tra il 2001 e il 2011 si sia verificato un progressivo accentramento dell'offerta di lavoro a Milano e nella sua prima cintura. Il fenomeno è precisato in particolare per le attività di servizio, di più recente e forte dinamismo nel capoluogo [14].

Sul rapporto tra attuale Città metropolitana e intero contesto regionale si può invece ricordare che, se non mancano segnali di metropolizzazione povera, con attività di servizio deboli e poco stabili nei rapporti di impiego, tuttavia la attuale conformazione provinciale milanese raggiunge straordinari *asset* demografici e di densità residenziale ed economica. A fronte di un numero di Comuni che rappresenta l'8% del totale regionale, il numero di abitanti della ex provincia di Milano rappresenta un terzo dell'intera Regione (32%) con una dimensione media dei Comuni quattro volte superiore alla media regionale. Simili i confronti quanto a densità: 2.036 ab./kmq in Città metropolitana e 420 in media in Regione. La situazione descritta è in esito ad un processo di crescita che ha portato ad un aumento del 77% della popolazione tra il 1971 e il 2001, mentre in Regione la crescita ha di poco superato il 20%.

---

[14] Si sono dedicati ad analisi sul tema M. BOLOCAN GOLDSTEIN-F. SACCHI, *Milano e la questione metropolitana, vicende istituzionali e dinamiche socio-spaziali*, manoscritto in corso di pubblicazione, gentilmente trasmesso dagli Autori. È condivisibile l'interpretazione proposta. Lo sviluppo metropolitano lombardo-milanese più recente sarebbe «esito di un processo di riurbanizzazione metropolitana che marca un sensibile "ritorno al centro" scarsamente governato e a forte trazione immobiliare […]. Lavorando sul decennio 2001-2011 e integrando la fonte censuaria con quella anagrafica fino al 2014 (fonte: Istat) e con quella amministrativa sulle attivazioni di nuovi rapporti di lavoro negli anni 2008-2014 (fonte: Osservatorio mercato del lavoro) possiamo cogliere il nucleo di alcune novità intercorse. La stagnazione demografica degli anni '80 e '90 si è interrotta e ha lasciato il posto a una vivace crescita, trainata principalmente dai flussi migratori di popolazione straniera, anche se è significativo notare che la dinamica positiva riguarda anche la componente italiana. Nel corso dell'ultimo quindicennio assistiamo al consolidamento di alcune direttrici protagoniste dello sviluppo economico regionale di più lungo periodo (la Brianza e l'asse Pedemontano nel segmento più orientale verso Bergamo), mentre, in parziale discontinuità con il passato, si registra un notevole sviluppo della direttrice Sud Est anche oltre i confini provinciali (verso Lodi), ma soprattutto si riscontra, con particolare riferimento agli ultimi anni, una significativa ricentralizzazione demografica e occupazionale su Milano e sulla conurbazione nord milanese […]. Sul versante economico assistiamo allo sviluppo di nuove attività produttive basate su un rinnovato rapporto tra formazione superiore/ricerca, cultura, innovazione sociale e tecnologica che integrano servizi e manifattura in modo originale e che manifestano una forte propensione internazionale che ha visto come protagoniste le medie imprese innovative, le reti di piccole imprese e un artigianato di qualità. Sul versante abitativo, gli anni Duemila sono stati caratterizzati da una notevole e sovrabbondante offerta residenziale, accompagnata da rilevanti politiche e investimenti pubblici e da una vera e propria ideologia del "ritorno al centro" che hanno alimentato l'attrattività dei territori più dinamici e, in particolare, della conurbazione centrale».

Città metropolitana accentra inoltre più di un terzo degli addetti della Regione, con un reddito medio che supera la media regionale del 15%. A far funzionare tale complesso sistema urbano concorre la Pubblica Amministrazione. Il patrimonio pubblico di cui Città metropolitana dispone, in termini di addetti, è complessivamente pari al 35% del totale regionale. Considerati per specializzazione e sempre nel confronto con il totale regionale, il 32% degli addetti afferenti a funzioni dello Stato è operativo in Città metropolitana. Tale caratteristica coinvolge il 28% di quelli appartenenti al Sistema Sanitario Nazionale e ben il 67% degli addetti del sistema Università, a testimonianza del ruolo attrattore esclusivo che svolge la Città sotto questo profilo.

Il 42% della popolazione di Città metropolitana si concentra nel Capoluogo milanese. Nonostante questo consistente peso relativo, in passato, il Capoluogo ha sofferto molto di più del suo *hinterland* dei processi demografici, perdendo, nel trentennio '71-'01, il 27% degli abitanti (mentre l'attuale Città metropolitana cresceva del 77%). In recupero il periodo recente tra 2001 e 2016: + 7% a Milano, + 17% la crescita di Città, dinamica che è stata classificata come neocentralizzazione.

Si coglie la valenza di servizio di Milano dal numero di addetti alle Unità Locali delle Istituzioni pubbliche. Al 2011, quasi il 90% è localizzato nel Capoluogo, a seguire vi si concentra il 66% degli addetti delle Università e circa il 23% di Provincia e Comuni. Forte è, inoltre, il peso di Milano in termini di capacità attrattiva (Addetti Industria e servizi/Popolazione attiva) nel settore terziario.

Altre polarità

La struttura insediativa della Città metropolitana è di carattere policentrico ma con un addensamento precipuo dei centri più significativi, intorno al Capoluogo. L'analisi territoriale restituisce l'immagine della densità della corona nord (Sesto San Giovanni e Cinisello Balsamo nel nord est) e della direttrice denominata Asse del Sempione (Legnano e Rho a nord ovest).

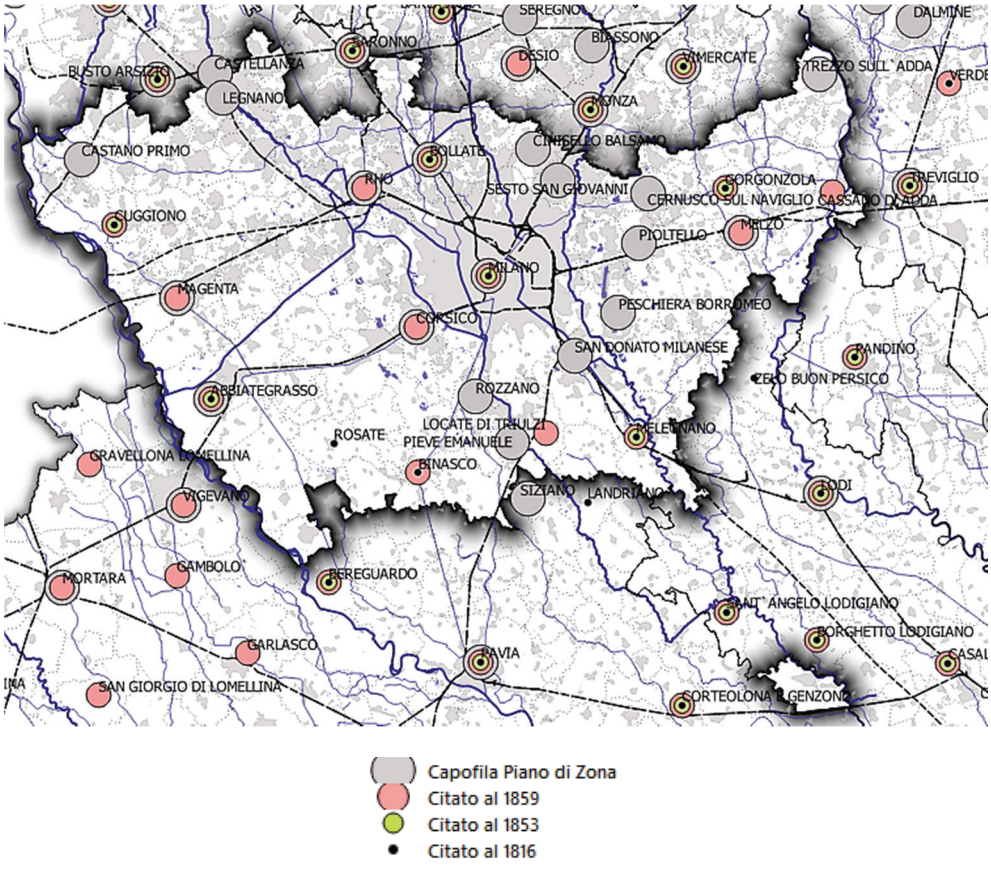
La rilevanza di tali centri è confermata dai sistemi di classificazione comunale delle aree interne[15]. Insieme a Milano, sono definiti "Poli" i Comuni di Sesto San Giovanni, Legnano e Rho, mentre la direttrice sud est vede la presenza di Poli intercomunali, ovvero San Giuliano Milanese, San Donato Milanese, Melegnano e Locate di Triulzi.

Anche le geografie storiche amministrative confermano tali assetti. Se si sovrappongono i centri che hanno nel passato svolto un ruolo di capofila ammini-

[15] DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, 2012, in *http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf.*

strativo (già dal 1816), si può osservare che, storicamente, il Capoluogo ha accentrato a sé il ruolo di esclusivo titolare, tanto che nessun comune nel suo intorno segnala simili caratterizzazioni. Diverso invece lo *status* amministrativo dei Comuni più grandi della ex-Provincia e non di prima cintura, come Bollate, Gorgonzola, Melegnano, Abbiategrasso e Cuggiono. Oggi, i Comuni capofila sono invece più prossimi a Milano, ovvero la cintura si è maggiormente strutturata come centro di servizio. Emergono a questo riguardo alcune conferme (Bollate, Rho, Corsico) e alcune novità (Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, Cernusco sul Naviglio, Pioltello, Peschiera Borromeo, San Donato Milanese e Rozzano).

Figura 1. – *Poli amministrativi storici della Città metropolitana di Milano*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Flussi e infrastrutture

Quanto a influenza in termini di flussi e attrattività, la Città Metropolitana milanese estende la sua influenza su gran parte della Regione. La sua attrattività, espressa in termini di flussi persone, generati o attratti, è elevata per qualsiasi motivo di spostamento. I flussi per motivo di lavoro a cadenza quotidiana (pendolarismo lavorativo) costituiscono una quota predominante dell'intero di tali spostamenti, con evidenti ricadute sui gradi di funzionamento della rete infrastrutturale nelle fasce orarie di punta. L'epicentro degli spostamenti è Milano, che attrae quote di flussi largamente predominanti rispetto a quelli del resto dell'area, ove però si registra la presenza di una rete di poli secondari connotati da livelli di attrattività di scala regionale. Le aree di influenza arrivano alla Brianza, al Sempione varesino, al Lodigiano e al Pavese. Tutte quelle citate gravitano con valori sensibili verso l'area della Città metropolitana.

Imponente il sistema infrastrutturale esistente. Con riferimento alla Città centrale e ai Comuni di cintura è identificato da:

– Sistema viario metropolitano, radiale di Milano (SS 35 – Comasina dir nord, SS 36 – Valassina, SS 11 – Padana Superiore dir ovest, SP 14 – di Novegro, SS – 415 Paullese, SS 9 – Emilia, SS 35 – dei Giovi dir sud, SS 494 – Vigevanese, SS 11 – Padana Superiore dir est, SS 33 – del Sempione, SS 233 – Varesina);

– Sistema autostradale e tangenziale (A4, A1, A8, A7, tangenziali est, ovest e nord). Sistema ferroviario regionale e interregionale con presenza diffusa di stazioni. AV/AC Milano Torino e Milano Roma;

– Aeroporto di Linate. Sistema delle metropolitane milanesi;

– Interporti: Centro intermodale OTN. Vie d'acqua dei navigli milanesi.

Rispetto invece ad altre porzioni del territorio milanese costituiscono primarie tratte infrastrutturali: SS 33 del Sempione, SS 341 Gallaratese, SS 11 Padana Superiore dir. ovest, superstrada SS 336 dir Malpensa-Marcallo/Mesero, SS dell'Est/Ticino.

3. *La Provincia di Bergamo*

La provincia di Bergamo entra nell'ordinamento dello Stato italiano con il decreto Rattazzi del 1859. La legge del 1859 ripristina i confini che nei secoli precedenti avevano caratterizzato l'assetto amministrativo della Provincia. Viene quindi esclusa la val Camonica associata a Bergamo in via transitoria dal 1801 al 1859. Dalla sua istituzione, ha avuto luogo una limitata variazione di confini nel 1992 con l'apporto dei comuni di Calolziocorte, Carenno, Erve, Monte Marenzo, Torre de' Busi e Vercurago alla nuova provincia di Lecco.

Il territorio di Bergamo copre l'11% della superficie della Regione con una

popolazione che ad oggi supera il milione di abitanti (così come Città metropolitana e provincia di Brescia). A loro volta questi pesano l'11% sul totale dei residenti.

Il numero di Comuni è elevato, 242, e rappresenta quasi il 16% degli Enti lombardi. Un quarto della popolazione vive nel Capoluogo e, a seguire, nei Comuni medio piccoli (18%) e piccoli, inferiori ai 5 mila abitanti (16%). Solo il 5% vive nelle città di taglio medio, comprese tra i 20 mila e 50 mila abitanti. Tale forma insediativa si riflette anche nei valori di densità, inferiori rispetto alla Regione.

L'andamento della popolazione nel medio periodo (1971-2001) testimonia la variazione negativa che ha interessato i territori di montagna e la crescita dei centri a est ed ovest del capoluogo. Analoghe le dinamiche emerse negli ultimi anni (2001-2016).

La montagna interessa il 50% dei Comuni della Provincia.

Sotto il profilo economico, i contribuenti rappresentano il 10% del totale regionale con un valore del reddito medio per contribuente al 2014 inferiore (– 8%) rispetto ai dati medi della Lombardia. Leggermente superiore il valore IMU (+ 4%), sintomo della presenza delle seconde case.

In termini di addetti alle Unità Locali delle Istituzioni pubbliche, la dotazione della provincia pesa all'incirca il 10% del totale regionale. La quota è simile per gli addetti al comparto statale e del Servizio Sanitario Nazionale (10%). Di poco inferiore la quota degli addetti alla Provincia (9,7%) e ai Comuni (8,7%). Più limitata la quota di addetti alle Università (3,8%).

Bergamo è la quarta città della Lombardia dopo Milano, Brescia e Monza e concentra l'11% dei residenti della Provincia. Il Capoluogo ha visto una riduzione degli abitanti nel medio periodo (– 11% tra 1971 e 2001) ed una recente ripresa negli ultimi 15 anni (+ 6%). Tutto ciò a fronte di un più cospicuo aumento demografico nel resto del territorio provinciale (+ 11%). Il ruolo attrattivo del capoluogo all'interno del sistema provinciale è confermato dal dato della densità di popolazione che supera di sette volte (2.970) il valore medio regionale.

Dal punto di vista dello sviluppo locale, esaminato con la relazione tra popolazione e addetti tra 1971 e 2011, la città di Bergamo mostra una ripresa nella popolazione e, più visibile, nel numero di addetti, soprattutto nell'ultimo decennio. Rispetto ai valori provinciali, la capacità attrattiva del Capoluogo (numero di addetti nel settore industria e servizi/popolazione attiva) si distingue anche per la concentrazione di imprese del terziario.

Altre polarità

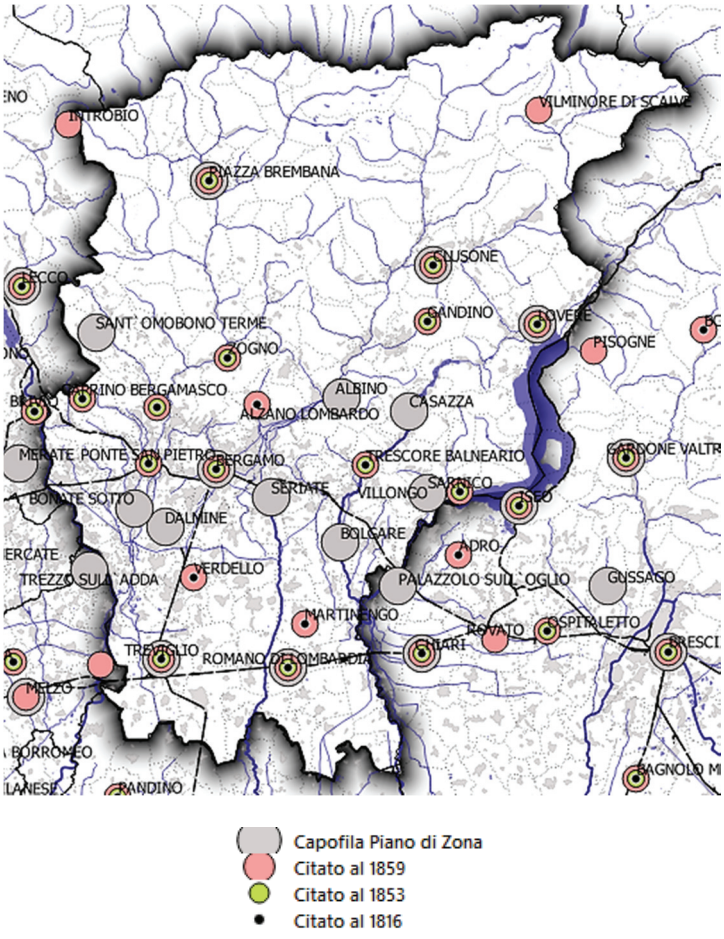
Oltre al Capoluogo, la provincia presenta altri Poli, così come definiti secondo la Strategia Nazionale Aree interne, Treviglio e Seriate, quest'ultimo adiacente al Capoluogo. Da sottolineare il *gap* demografico tra il capoluogo e

gli altri Poli, di dimensioni quattro volte inferiori (Treviglio con 29.706 e Seriate con 25.182 abitanti).

Allo stesso tempo, ben 17 Comuni superano i 10.000 abitanti dando luogo ad un sistema policentrico di media taglia dimensionale. Di questo assetto si possono cogliere le implicazioni amministrative con le evidenze storiche.

Se si considerano i centri urbani con un ruolo di capofila amministrativo è possibile distinguere la loro influenza su tre fasce. Nella bassa pianura, spicca (e viene tuttora confermato) il ruolo di Treviglio. A seguire Romano di Lombardia. Nella fascia territoriale intermedia, di pianura e prima collina, il ruolo di capo ambito è stato garantito da Ponte San Pietro e, più a est, da Trescore Balneario.

Figura 2. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Bergamo*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Il territorio oggi gestito attraverso le Comunità montane ha visto un ruolo attivo dei centri di Piazza Brembana, Zogno, Clusone, Gandino e Lovere. Tale geografia in parte si discosta da quella attuale, più concentrata nella fascia centrale con l'emergere di nuovi centri: Bonate Sotto, Dalmine, Sant'Omobono Terme, Albino, Seriate, Bolgare, Villongo, Casazza. Conferme e continuità di ruolo sono invece proprie di Piazza Brembana, Clusone e Lovere per la montagna, di Treviglio e Romano di Lombardia per la bassa pianura.

Flussi e infrastrutture

Il sistema di polarizzazione della Provincia di Bergamo è tendenzialmente monocentrico, con il Capoluogo e l'immediato intorno che costituiscono il fulcro principale di gravitazione degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia. Accentua la convergenza sul capoluogo il sistema di comunicazione delle valli bergamasche. Nella porzione meridionale, più defilata dal Capoluogo, assume invece rilievo la polarizzazione attestato su Treviglio. Con una lettura interprovinciale della mobilità si deve evidenziare che la provincia di Bergamo, posta tra la Città Metropolitana di Milano e la Provincia di Brescia, risente di forte competizione verso est e verso ovest, con esito di consistenti quote di mobilità generata dalla Provincia e attratte verso l'esterno. La tipologia dei movimenti vede meno accentuati i flussi di lavoro.

I processi di mobilità avvengono su un sistema infrastrutturale costituito, nella Bassa Pianura Bergamasca dalla rete viaria principale radiale su Bergamo (SP Soncinese, SP Cremasca) di attraversamento est-ovest (ex SS 11 Padana Superiore) o di connessione sud (Bergamina). Qui è presidiato il Sistema ferroviario di livello regionale e interregionale con diffusa rete di stazioni del SFR.

Nella Collina e Alta Pianura Bergamasca sono presenti il Sistema viario metropolitano radiocentrico su Bergamo, i collegamenti autostradali diretti (A4 Milano-Trieste), il Sistema ferroviario, di livello regionale e interregionale, radiocentrico su Bergamo con stazioni del SFR. Ruolo di rilievo di scala regionale/sovraregionale è svolto dell'aeroporto di Orio al Serio.

Nelle Valli Bergamasche il sistema viario di fondovalle permette la connessione con il sistema bergamasco (ex SS della Valbrembana, ex SS della Valseriana, SS del Tonale e della Mendola) ed il collegamento interprovinciale (SP del lago di Pusiano e Garlate).

Nel Sebino e Franciacorta di pertinenza bergamasca funziona il sistema viario spondale di collegamento con Bergamo (SP Sebina Occidentale) e la navigazione del Lago di Iseo.

4. *La Provincia di Brescia*

La riorganizzazione della trama amministrativa provinciale dello Stato unitario vede la provincia di Brescia tra quelle di prima presenza nel territorio lombardo, fin dal 1859. I confini previsti dal R.D. n. 3702/1859 del Regno di Sardegna ricomprendevano la Val Camonica e, rispetto agli attuali, associavano parte dei comuni mantovani. La Provincia assume la configurazione definitiva alla istituzione della provincia di Mantova (Legge n. 4232/1868) che ripristina i confini della circoscrizione di Mantova del Lombardo Veneto.

Due sono le peculiarità della provincia di Brescia: (*i*) presenza di un elevato numero di Comuni, in particolare montani (45% del totale) e (*ii*) una superficie molto rilevante. Nell'insieme, la Provincia occupa il 20% del territorio regionale con una popolazione tuttavia pari al 13% dell'intera Lombardia. Come le province di Milano e Bergamo, anche quella di Brescia supera il milione di abitanti. Per le richiamate caratteristiche territoriali la densità è tuttavia molto inferiore (264 ab./kmq) rispetto alla media regionale (419).

I processi di sviluppo sono positivi, con differenze tra montagna e contesti più vivaci in pianura. Tra i fattori trainanti emerge la forza delle attività del settore terziario. Il numero di contribuenti vale il 12% del resto della Regione con un reddito medio per contribuente che inferiore alla media regionale (– 13%). Inferiore alla media anche l'IMU che denota un profilo fiscale che non valorizza la presenza di seconde case.

Il 13% degli addetti regionali del settore statale lavora in provincia di Brescia, le quote diventano del 10% per gli addetti dei Comuni e del 15% per quelli impiegati nel Sistema Sanitario Nazionale.

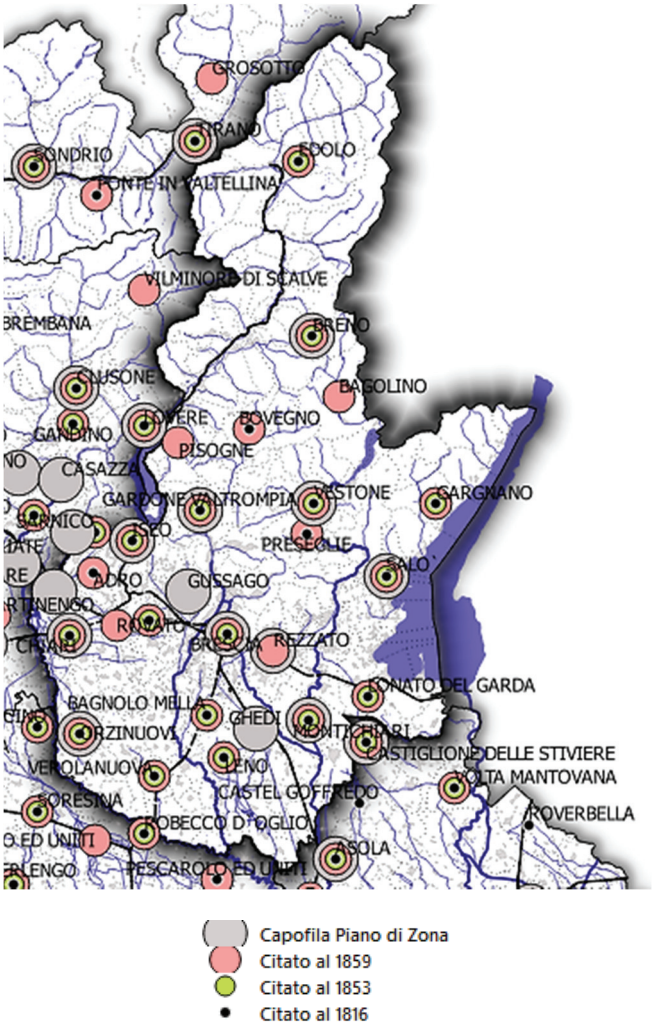
Brescia è la seconda città della Lombardia e concentra il 25% della popolazione provinciale con una densità pari a 2.175 ab./kmq. Nel tempo il Capoluogo ha registrato dinamiche negative (– 11% la variazione di popolazione tra il 1971 e il 2001 mentre la Regione aumentava del 21%). Sono tornate positive nel periodo che va dal 2001 al 2016, di tono comunque più contenuto rispetto alla media regionale (+ 5% a fronte di un + 13% regionale). Economicamente il Capoluogo svolge un forte ruolo attrattivo, in particolare nell'ambito delle attività terziarie.

Altre polarità

Al di fuori di Brescia, la maggior parte degli abitanti vive in Comuni medio piccoli, tra i 5 mila e 20 mila abitanti (17%) e ancora più piccoli, al di sotto dei 5 mila abitanti (13%). Solo il 7% vive in centri maggiori (tra i 20 e i 50 mila residenti). I Comuni sopra i 10 mila abitanti sono 33 di cui 4 definiti Poli dalla Strategia Nazionale Aree interne. Come nella provincia di Bergamo, anche in provincia di Brescia al di sotto del capoluogo non emergono polarità superiori

ai 30 mila abitanti: si tratta di Desenzano del Garda (28.650), Chiari (18.887) e Manerbio (13.083). Di interesse la stabilità dei capo fila che costituiscono la trama amministrativa della Provincia. Si coglie una continuità della polarizzazione di tali presidi e del loro intorno che configura le Zone omogenee identificabili all'interno del territorio provinciale.

Figura 3. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Brescia*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Flussi e infrastrutture

La Provincia di Brescia presenta uno schema policentrico con ruolo principale svolto dal Capoluogo di rilievo regionale e di rango superiore rispetto alle altre polarità presenti.

Il Capoluogo e il suo immediato intorno costituiscono il fulcro di gravitazione prevalente degli spostamenti, che assumono valori assoluti rilevanti anche alla scala regionale. Accentua questi caratteri la convergenza, sul Capoluogo, del sistema di comunicazione delle valli bresciane e il ruolo svolto nella comunicazione con il Veneto e la provincia di Verona. Lungo il Gardesano si evidenzia un sistema di polarizzazione turistico attestato su Desenzano sul Garda e sugli altri centri rivieraschi del Lago di Garda, mentre a occidente emerge, tra gli altri, il sistema di Chiari. Più a sud emerge l'areale di Manerbio. In virtù della sua capacità attrattiva, la Provincia impone significativi elementi di gravitazione anche alla Provincia di Bergamo, che appare meno accentuata per gli spostamenti di lavoro a cadenza quotidiana (pendolarismo lavorativo).

Il sistema infrastrutturale è organizzato secondo due direttrici ortogonali nella Bassa Pianura Bresciana (SP 668 Lenese e SP 45 bis Gardesana Occidentale). Qui beneficia delle tratte autostradali verso Torino Piacenza Brescia. È presidiato anche il sistema ferroviario passante con presenza rada di stazioni.

Nella Collina e Alta Pianura Bresciana la mobilità si distribuisce sul sistema viario metropolitano radiocentrico verso Brescia; sui collegamenti autostradali diretti verso Milano, Trieste, Torino e Piacenza e sul sistema ferroviario, di livello regionale e interregionale, anche questo radiocentrico su Brescia. C'è una presenza diffusa di stazioni del SFR, il servizio di linea metropolitana leggera e l'Aeroporto di Montichiari.

Le Valli Bresciane sono organizzate nel sistema viario di fondovalle che pone in connessione con il sistema bresciano (SP 345 delle tre valli, SP 237 del Caffaro) e con il sistema gardesano (SS 45B Gardesana Occidentale).

La Riviera gardesana è servita da sistema viario spondale, collegamenti autostradali diretti, sistema ferroviario, linee di navigazione del Lago di Garda.

Sebino e Franciacorta convergono su Brescia, sul sistema spondale (Sebina Orientale), sul raccordo con la Valcamonica e su linee di Navigazione del Lago di Iseo.

La Valcamonica distribuisce la propria mobilità sul sistema viario di fondovalle di connessione con il sistema bresciano (SP 10 Sebina Orientale), sul sistema viario di connessione intervalliva (SS. del passo dell'Aprica e SP 345 delle tre valli) e sul sistema ferroviario di livello regionale.

5. *La Provincia di Como*

L'attuale confine provinciale è stato raggiunto dopo due sottrazioni. La prima a seguito della istituzione, nel 1927, della provincia di Varese di cui la provincia di Como comprendeva la parte settentrionale. La seconda con la formazione della provincia di Lecco, nel 1992, che ha reso autonomi i territori lecchesi del lago e di parte dell'alta Brianza. Prima della variazione del 1927 la Provincia ha conservato invariati per oltre un secolo i confini del dipartimento del Lario di epoca napoleonica che coinvolgeva la regione dei laghi, dalla sponda lombarda del Verbano, ai laghi prealpini minori, fino all'intero Lario. Solo Milano ha in Lombardia una storia simile di modifica per sottrazione a seguito dell'emergere di nuovi attori territoriali.

Con 154 Comuni la provincia di Como corrisponde al 10% degli Enti locali regionali e a circa il 6% della popolazione. La superficie media dei Comuni è la metà di quella media regionale (8,3 kmq contro 15,6) e la dimensione media, pari a 3.894 residenti, è di circa il 40% inferiore al valore medio regionale. La densità è invece prossima ai valori regionali.

Per profili di dinamismo economico si coglie una maggiore vivacità nel territorio prossimo al Capoluogo. Secondo la classificazione della Strategia Nazionale Aree interne il 57% dei Comuni sono di Cintura ed è identificata nella città di Como il solo Polo intercomunale della Provincia.

A fronte di una ristrutturazione del comparto industriale, tra il 2001 e il 2011 si è rafforzato il settore commerciale, specialmente nei Comuni a corona del Capoluogo e, in quasi tutti i Comuni della Provincia, il settore terziario. Con un reddito leggermente inferiore al valore medio regionale (– 8%), la Provincia concentra il 6% dei contribuenti di tutta la Lombardia. Da sottolineare il valore medio dell'IMU, di un terzo superiore alla media, indice di un profilo fiscale che valorizza la presenza delle seconde case.

Meno rilevante il peso degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche che tra il comparto statale, comunale e del Servizio Sanitario Nazionale pesa circa il 5% sul totale regionale. Di questi, tuttavia, quelli con più di 30 anni di servizio sono solo il 7%, mentre a livello regionale si registra una media del 10%.

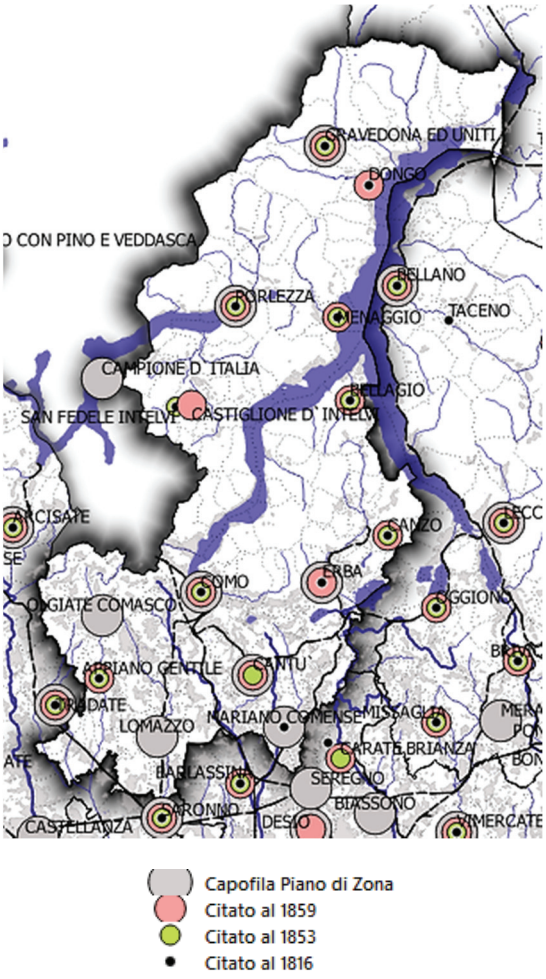
Relativamente ai processi di aggregazione istituzionale, sono frequenti in territorio comasco episodi di fusione e Unione tra Comuni. Nella componente storica circa un quarto dei Comuni è esito di tali processi. Altri procedimenti sono in corso anche per la numerosa presenza di piccoli centri, inferiori a 5 mila abitanti, che in Provincia raggiungono il 78% di tutti gli enti locali. Il restante 20% appartiene ai Comuni di taglia medio-piccola, tra i 5 mila e 19 mila abitanti.

Como coinvolge il 14% della popolazione provinciale, il 23% se ad esso si aggiungono i Comuni di cintura. La densità è quasi 5 volte superiore al valore

provinciale. Va segnalato, tuttavia, che tra il 1971 e il 2001, come la maggior parte degli altri Capoluoghi lombardi, anche Como ha registrato forti perdite demografiche (– 20%) mentre il restante territorio provinciale continuava a crescere (+ 20%).

Rispetto al totale provinciale, circa un terzo degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche è concentrato nel capoluogo. In particolare: il 25% di quelli appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale e il 30% degli statali. Simile concentrazione di addetti vale per il settore privato, in particolare per attività produttive e appartenenti al terziario.

Figura 4. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Como*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Altre polarità

Fuori dal Capoluogo solo 4 Comuni superano i 10 mila abitanti: Cantù (39.930), Mariano Comense (24.484), Erba (16.415) e Olgiate Comasco (11.597). Sono polarità amministrative recenti a cui, per funzioni svolte in passato, sono da aggiungere Appiano Gentile, Canzo, Bellagio, Menaggio, Porlezza, Gravedona ed Uniti e Lomazzo. Le differenze di *status* si sono accentuate in presenza dei processi di sviluppo insediativo che hanno favorito i territori di pianura e prima collina. Ruolo specifico ha avuto ed ha tuttora Campione d'Italia.

Flussi e infrastrutture

Nella Provincia emerge un unico areale di polarizzazione rilevabile alla scala regionale, Como e il suo immediato intorno, che costituisce il fulcro di gravitazione degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia. Accentua questa natura la convergenza, sul Capoluogo, del sistema infrastrutturale attestato lungo la direttrice della A9, di collegamento con Milano, la Svizzera e l'Europa, nonché del sistema viario del Lago di Como. Gli ulteriori elementi di polarizzazione territoriale, pur presenti (Canturino, sistema turistico del Lago) non assurgono, comunque, ad un rango di scala regionale, se si eccettua lo specifico settore turistico.

L'area costituisce anche la porta di accesso principale, alla Regione, dalla Svizzera (con la quale la Provincia scambia una quota significativa di flussi) e dall'Europa. La porzione meridionale registra un sensibile grado di dipendenza dall'area milanese.

Le infrastrutture risentono delle caratteristiche della tripartizione territoriale tra area del Lario Comasco, del Comasco-Canturino e della zona a confine con Varese. Le fondamentali lacuali sono la rete di collegamento spondale (SS Regina sud e diramazione nord) e con la Svizzera (SS Regina diramazione ovest) e la navigazione del Lago di Como. Intorno al capoluogo la viabilità è sulle radiali verso Como (Comasina ex SS dei Giovi). Sulle direttrici storiche (SS Varesina, SS Briantea, SS Regina), sulla connessione autostradale diretta con la Svizzera, sulla tratta di collegamento Pedemontana A8-A9 e sul tratto parziale di collegamento Varese, Como, Lecco (nuova tangenziale sud di Como). Attivo storicamente il sistema ferroviario, di livello internazionale e regionale con presenza diffusa di stazioni del SFR. In direzione Varese il sistema viario della SS 233 Varesina.

6. *La Provincia di Cremona*

La provincia di Cremona entra nell'ordinamento dello Stato italiano nel 1869 con la Legge Rattazzi e con confini come gli attuali. Ad oggi conta 115 Comuni

e una superficie di 1.770 kmq. La superficie media comunale è simile alla media regionale. La dimensione media dei Comuni è, invece, di circa la metà rispetto a quella regionale. La popolazione, pari a 360.444 abitanti, rappresenta il 3,5% del totale regionale.

Rispetto ad altri territori, la provincia di Cremona nei 30 anni dal censimento del 1971 a quello del 2001 ha registrato una ridotta crescita, + 5% mentre il resto della Regione registrava il + 21%. Meno asimmetrico il divario degli ultimi anni: dal 2001 al 2016, la popolazione è aumentata del 9% rispetto all'11% regionale. I comportamenti demografici meno dinamici si rilevano nella parte meridionale della Provincia.

Secondo la Strategia Nazionale Aree interne, il 78% dei Comuni è considerato di Cintura. Tre sono Poli (Cremona, Crema e Casalmaggiore), nei quali vive il 34% della popolazione.

La dinamica di popolazione e addetti evidenzia una buona crescita degli addetti fino al 2001 e una relativa stabilizzazione nell'ultimo decennio censuario. Debole invece, come già rilevato, la crescita della popolazione.

Per macro-settori di attività tra il 2001 e il 2011 si è verificata una lieve contrazione del settore industriale nel Capoluogo, a Casalmaggiore e nel Cremasco compensata dal progressivo aumento degli addetti al settore commerciale nel Capoluogo e nel Cremasco. Si rafforzano anche gli addetti al settore terziario con coinvolgimento dell'intera Provincia.

Il numero di contribuenti è pari al 3,6% del totale regionale con un reddito leggermente inferiore al valore medio regionale (– 8%). Il valore IMU è inferiore del 14%. Gli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche si attestano attorno al 4% del totale regionale. Di questi, la quota di quanti hanno più di 30 anni di servizio è del 14%, superiore alla media regionale (10%).

Rilevante nel territorio cremonese la presenza (47% del totale) di Comuni esito di fusioni e aggregazioni storiche e del 20% di Comuni in Unione. La spinta alle aggregazioni storiche e recenti deriva dalla sostanziale presenza di Comuni al di sotto della soglia dei 5 mila abitanti, ben il 90%.

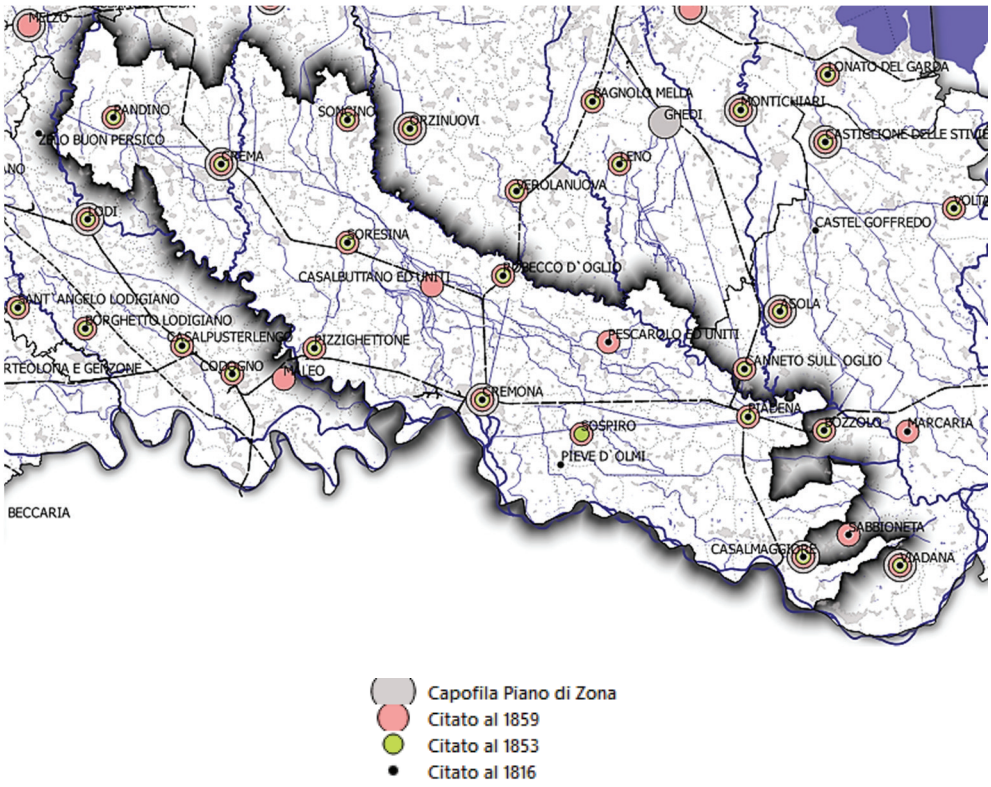
Cremona città, concentra 71.901 abitanti con densità cinque volte superiore alla media provinciale (1.020 ab/kmq). Tra il 1971 e il 2001 ha ridotto la propria popolazione (– 14%). È rilevante, in Cremona, la concentrazione di addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche; più della metà del SSN e circa il 34% degli addetti statali. Se è rilevante il peso della P.A. sul totale addetti, più contenuto invece il ruolo del sistema economico non di servizio amministrativo.

Altre polarità

Sono classificati come «comuni polo» Crema (34.371) e Casalmaggiore (15.351), gli unici della provincia ad avere più di 10 mila abitanti. A queste po-

larità più recenti sono da associare i centri di Pandino, Soncino, Soresina, Robecco d'Oglio, Piadena che in passato hanno svolto ruoli di capo fila amministrativi.

Figura 5. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Cremona*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Flussi e infrastrutture

La Provincia, che si estende lungo le direttrici fluviali dell'Adda, dell'Oglio e del Po, si struttura su un sistema di gravitazione sostanzialmente tripartito: Crema a nord, di cerniera con il sistema Milanese e il Lodigiano; Cremona nella porzione centrale e in relazione anche con l'Emilia Romagna; Casalmaggiore a sud, di cerniera con il Viadanese, nell'Oltrepò Mantovano. La distribuzione dei flussi è simile sia per gli spostamenti totali che per quelli di origine lavorativa.

Il sistema infrastrutturale ha due connotazioni, la prima radiocentrica verso Crema e la seconda verso Cremona. Tra i due centri non c'è collegamento auto-

stradale diretto. Entrambi sono serviti dal Sistema ferroviario, di livello regionale, con presenza di stazioni del SFR. Un ruolo di convergenza è svolto anche da Piadena. A sud opera la connessione diretta con il sistema autostradale (A21, Torino-Piacenza-Brescia, di connessione con A1).

7. *La Provincia di Lecco*

Istituita con D.P.R. 6 marzo 1992, n. 250, per separazione dalla provincia di Como, la provincia di Lecco conta 88 Comuni, una popolazione pari al 3,3% del totale regionale (339.254 abitanti) e una superficie di 815 kmq. Con tali caratteristiche è una delle Province più piccole della Lombardia. La superficie media comunale è inferiore a quella regionale (9,3 contro 15,6). La densità di popolazione è analoga a quella regionale. Rispetto all'intera Lombardia la provincia di Lecco è cresciuta del 24% tra il 1971 e il 2001, poco più del valore regionale (21% Lombardia). Più contenuto risulta l'aumento tra 2001 e 2016 (+ 8% contro + 11% regionale). Se localizzate si riscontrano variazioni negative in una parte dei territori montani, pari al 44% dei Comuni lecchesi.

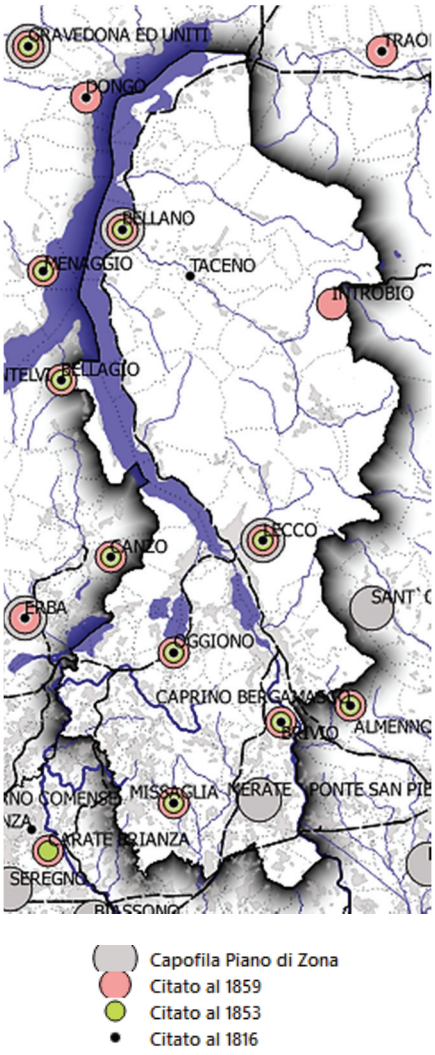
Nel confronto tra evoluzione della popolazione e numero di addetti, ad una crescita fino al 1991 segue una successiva stabilizzazione. La forza attrattiva si è concentrata a Lecco e nella parte occidentale della Provincia. Si sottolinea un ruolo dinamico, nella parte settentrionale, di Colico e Cortenova. La contrazione tra 2001 ed il 2011 degli addetti del settore industriale è maggiore nella parte meridionale. Al contempo, si verifica un lieve aumento degli addetti al settore commerciale a Lecco e nei Comuni a confine con la provincia di Como e di Monza e Brianza. Dinamica simile nel terziario.

In quanto a contribuenti, la provincia ne conta il 3,4% del totale regionale con reddito medio per contribuente simile a quello regionale. Differisce in maniera sostanziale il valore IMU, che supera la media del 47%.

Il peso degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche è di circa il 3% del complessivo lombardo, la percentuale di personale con più di 30 anni di servizio è prossima al 7%. Un terzo dei Comuni deriva da processi di fusione e aggregazione storici. Il reticolo amministrativo non è comunque strutturalmente variato, ad ora ben l'83% degli Enti locali non supera i 5 mila abitanti.

A Lecco risiedono 47.999 abitanti, il 14% della popolazione della Provincia, con densità più che doppia rispetto alla media. La dinamica demografica recente è inferiore rispetto al valore regionale (+ 5% rispetto a + 8%) ed è stata negativa tra il 1971 e il 2001, facendo registrare perdite del 15% degli abitanti. A Lecco è percepibile la funzione del Capoluogo con concentrazione della maggior parte degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche. Raggiunge il 65% per quanto riguarda il Servizio Sanitario Nazionale ed è pari al 30% per gli addetti statali.

Figura 6. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Lecco*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Altre polarità

Lecco è l'unico centro ad essere definito Polo secondo la classificazione Strategia Nazionale Aree interne con i suoi. Altri 5 Comuni superano i 10 mila abitanti e sono definiti di rilevanza B-Polo intercomunale (Merate, 14.852 abitanti), C-Cintura (Calolziocorte, 14.015, Casatenovo, 12.951 e Valmadrera, 11.659) ed E-Periferico (Mandello del Lario, 10.425). Solo Merate ha conservato nel

tempo una funzione di polo amministrativo. Altri poli storici sono identificati da Missaglia, Brivio, Oggiono nella parte meridionale e Bellano in quella settentrionale. Bellano resta capofila del Piano di zona.

Flussi e infrastrutture

Nella Provincia emerge, quale unico polo di scala regionale, Lecco e il suo immediato intorno, che costituiscono il fulcro di gravitazione degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia. Accentua la natura monocentrica della mobilità lecchese la convergenza, sul Capoluogo, del sistema infrastrutturale, principalmente attestato sulla direttrice della SS 36 e sui sistemi viari del Lago di Como e della Valsassina.

Lungo la direttrice Lecco/Vimercate è comunque presente un nucleo di polarizzazione secondario, attestato sull'areale di Merate, di cerniera con il territorio della Brianza monzese. La porzione meridionale denuncia un significativo grado di gravitazione vero la Brianza monzese e l'area Milanese. Anche Oggiono esprime un buon grado di gravitazione locale nell'erogazione di servizi per l'areale.

Il sistema infrastrutturale esistente si completa con la rete viaria di collegamento interprovinciale (SS 35 del Lago di Como e dello Spluga, SP Caslino-Pusiano, SP Briantea) e spondale (SP dei Laghi di Pusiano e Garlate, SP Lariana). Presente il servizio ferroviario regionale passante con diffuse stazioni del SFR e la Navigazione del Lago di Como.

8. *La Provincia di Lodi*

La provincia di Lodi è stata istituita nel 1992 per separazione dalla provincia di Milano. È tra le più piccole della Lombardia per numero di Comuni (61), superficie (786 kmq), abitanti (229.413). La superficie media comunale si avvicina ai valori regionali, arriva circa alla metà la dimensione media (3.761 abitanti) a fronte di un valore regionale quasi doppio (6.550). Per densità è circa la metà del valore regionale (293 ab/kmq). In quanto a dinamica demografica la Provincia risulta vivace, con una crescita superiore alla media tra 1971 e 2001 (+ 29% contro un 21% regionale) e un raddoppio tra 2001 e 2016 (+ 21% contro + 11%). Indici negativi si registrano nella porzione di territorio a sud.

Non risultano presenti particolari elementi di criticità. Le traiettorie di sviluppo addetti/popolazione sono costanti dal 1971 al 2011. Se tali valori si scompongono nelle principali macro-categorie, si coglie un generale calo degli addetti al settore industriale e un aumento, a Lodi e nella sua cintura degli addetti alle attività commerciali. Anche il terziario, tra 2001 e 2011, si concentra attorno a Lodi, ma un forte incremento si registra anche nella parte meridionale,

in particolare nei Comuni di Casalpusterlengo, Codogno e Somaglia.

Il numero di contribuenti rispetto al totale regionale è pari al 2,2% con valori di reddito medio di poco inferiori alla media (– 6%). Il valore IMU è inferiore rispetto alla media (– 10%). Gli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche sono il 2,5% del totale regionale. I valori di invecchiamento del personale pubblico in servizio sono di poco superiori alla media regionale (13% contro 10%).

I Comuni esito di fusioni storiche superano il 43% del totale. Anche in questo caso, come per la più ampia area rurale lombarda, restano comunque funzionanti numerosi piccoli centri con meno di 5 mila abitanti. (53 su 61).

Lodi, con 44.945 abitanti è il centro maggiore, l'unico Polo della provincia. Vi risiede quasi un quinto della popolazione. La densità abitativa è pari a 1.086 ab./kmq. Lodi concentra forti quote di impiegati pubblici, circa il 60% degli addetti del Sistema Sanitario Nazionale e il 43% di statali.

In linea con altri capoluoghi di provincia anche Lodi ha perso abitanti tra il 1971 e il 2001 (mentre cresceva il numero di addetti) poi, tra il 2001 e il 2011, è tornato a crescere, caratterizzando il Capoluogo per buona capacità attrattiva e buona tenuta del sistema terziario. Resta inoltre rilevante la quota di Pubblica Amministrazione.

Altre polarità

Altri tre centri superano i 10 mila abitanti: si tratta di Codogno (15.844), Casalpusterlengo (15.347) e Sant'Angelo Lodigiano (13.170). Insieme, ospitano quasi il 40% della popolazione provinciale.

L'analisi della struttura amministrativa storica conferma gli attuali poli di servizio: Sant'Angelo Lodigiano, Casalpusterlengo e Codogno. Qualche ruolo è stato attribuito anche a Borghetto Lodigiano.

Flussi e infrastrutture

Nella Provincia emerge, quale unico polo di scala regionale, Lodi, che costituisce il centro di gravitazione degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia.

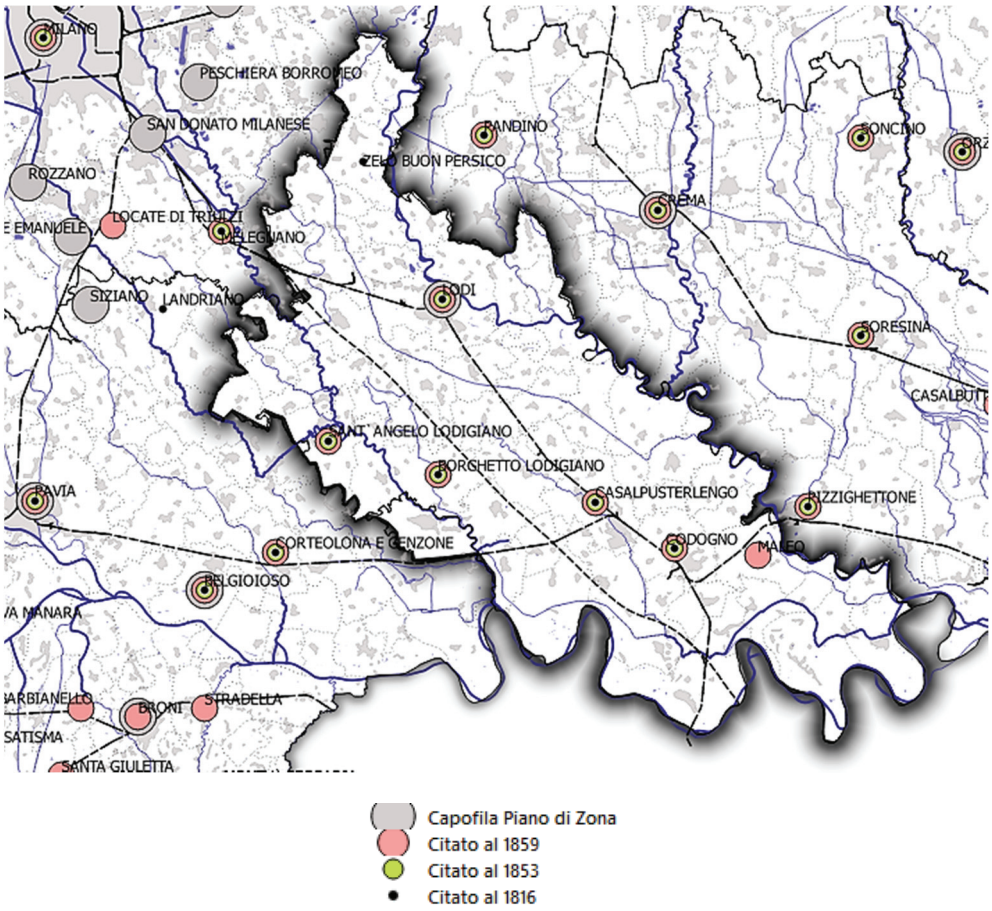
Dall'analisi emerge, comunque, che Milano e la Città metropolitana, ai quali la Provincia è storicamente connessa, esercitano un grado di attrattività elevato su buona parte del territorio provinciale.

La gravitazione su Milano e sulla Città metropolitana si registra in modo marcato anche per i flussi di origine lavorativa. La Provincia è inoltre territorio di collegamento verso l'Emilia Romagna e il Piacentino, a cui la porzione sud è direttamente connessa in termini di sistema relazionale.

Intorno al Capoluogo la rete viaria principale è costituita dalla via Emilia passante per Lodi, dal collegamento autostradale diretto verso Milano e Bolo-

gna con connessione al sistema delle tangenziali. Operativo il sistema ferroviario, di livello regionale e interregionale (AV/AC), passante per Lodi con presenza diffusa di stazioni del SFR.

Figura 7. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Lodi*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Nel territorio provinciale a sud è presente un sistema di gravitazione multipolare, composto dai centri di Casalpusterlengo, Codogno e Guardamiglio e, a un livello inferiore, di Maleo. La rete viaria principale è ancora la via Emilia con la viabilità radiocentrica su Codogno e Casalpusterlengo ed è possibile la connessione diretta con il sistema autostradale. Il sistema ferroviario transita per il nodo di Codogno-Casalpusterlengo.

9. *La Provincia di Mantova*

Nella forma attuale è stata istituita nel 1868. Questi i valori costitutivi: 69 Comuni, superficie di 2.341 kmq, quasi il 10% dell'intera Regione, superficie media comunale rilevante (33,9 kmq), popolazione di 412.868 abitanti, densità tra le più basse della Lombardia (176 ab./kmq). Ha avuto una dinamica demografica contenuta, + 1% tra il 1971 e il 2001 (+ 21% in Regione), più vivace (+ 7%) tra il 2001 e il 2016 (+ 11% in Regione, + 9% in provincia di Cremona).

Il 50% dei Comuni, secondo la classificazione della Strategia Nazionale Aree interne è definito D-Intermedio, l'unico Polo (A) è rappresentato dal Capoluogo. Una dinamica positiva, ma contenuta, emerge nella variazione del numero di addetti tra il censimento del 1971 e quello del 2011. Più in dettaglio tra 2001 e 2011 si registra una perdita lieve nel settore industriale e un contestuale aumento del numero di addetti al commercio e al terziario, diffuso in buona parte del territorio provinciale.

Mantova concentra il 12% della popolazione della Provincia con 48.671 abitanti. Per densità supera la media regionale di quasi il doppio con 763 ab./kmq. Il numero di addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche si concentra nel Capoluogo. In particolare gli statali sono il 29% del totale provinciale e quelli comunali sono il 22%. Nel tempo, tra 1971 e 2011, è rimasto invariato il numero di addetti, mentre la popolazione si è contratta del 27%. Il capoluogo si distingue per capacità attrattiva, ruolo del terziario e dotazione di addetti pubblici.

Altre polarità

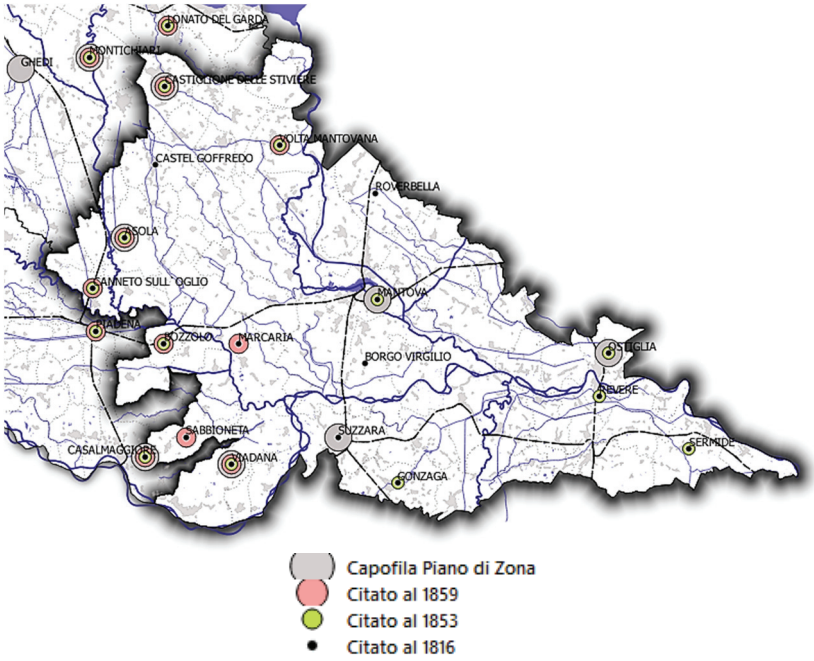
In provincia di Mantova 10 centri superano i 10 mila abitanti e in essi vive il 46% della popolazione provinciale. Si richiamano al riguardo: Castiglione delle Stiviere (23.157), Suzzara (21.134), Viadana (20.023), Porto Mantovano (16.369), Curtatone (14.896), Borgo Virgilio (14.788), Castel Goffredo (12.533), Goito (10.410), Asola (10.184). Quasi tutti hanno svolto continuativamente un ruolo di capo fila di ambiti amministrativi.

Flussi e infrastrutture

Nella Provincia emerge, quale unico polo di scala regionale, Mantova, che costituisce il fulcro di gravitazione degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia.

Sono comunque presenti sistemi di polarizzazione locale (tra gli altri Goito, Gazoldo degli Ippoliti, Asola) non rilevati alla scala regionale, nel settore nord, verso il Lago di Garda, e nel settore sud, dove il Viadanese intrattiene rapporti di relazione con il Casalasco, nella Provincia di Cremona.

Figura 8. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Mantova*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Il sistema generale di relazioni risente dell'influsso del Veneto ad est e dell'Emilia Romagna, con cui i diversi settori della Provincia intrattengono rapporti di tipo relazionale. Non si riscontrano sensibili scostamenti tra la struttura degli spostamenti totali e quelli per motivi di lavoro.

Il sistema infrastrutturale, oltre alle radiali principali su Mantova, vede la presenza dell'A22 del Brennero e della rete ferroviaria, radiocentrica su Mantova. Di rilievo la presenza del porto fluviale di Mantova-Valdaro, connesso al Canale Navigabile Mantova/Adriatico e al Centro Intermodale Valdaro. Altre tratte: ex SS Goitese, radiali che si diramano da San Benedetto Po e Poggio Rusco.

10. *La Provincia di Monza e Brianza*

La Provincia di Monza e della Brianza è la dodicesima Provincia lombarda, istituita dalla Legge n. 146/2004 per separazione di 50 Comuni da quello che allora era il territorio della provincia di Milano. Nel giugno 2009 ha iniziato ad essere operativa con l'elezione del primo consiglio provinciale. Nel dicembre 2009 si sono aggiunti altri 5 comuni anche questi appartenenti alla ex Provincia milanese.

Con i 55 Comuni complessivi e una superficie di soli 405 kmq, la provincia di Monza è per dimensioni la più contenuta della Lombardia: la superficie media comunale è di circa la metà (7,4 kmq) rispetto al valore medio regionale (15,6). Valori consistenti invece sul fronte della popolazione con 866.076 residenti, e un'ampiezza media per residenti di 15.747 abitanti, più del doppio rispetto alla media regionale. Eccezionale anche la densità, ben 2.138 ab./kmq, superiore a quella di Città metropolitana (2.036 ab./kmq).

Particolarmente accentuata la dinamica demografica degli ultimi 40 anni. Dopo la Città metropolitana, la provincia di Monza e della Brianza è quella che è cresciuta maggiormente. Tra il 1971 e il 2001, registra un + 37% (il valore regionale si ferma a + 21%) e tra il 2001 e il 2016, mentre la Lombardia cresce dell'11%, la Provincia vede un incremento di popolazione del 18%. Nel territorio sono presenti due Poli (di classe A secondo la Strategia Nazionale Aree interne), corrispondenti a Monza e a Desio e due Poli intercomunali (di classe B) corrispondenti a Vimercate e Arcore.

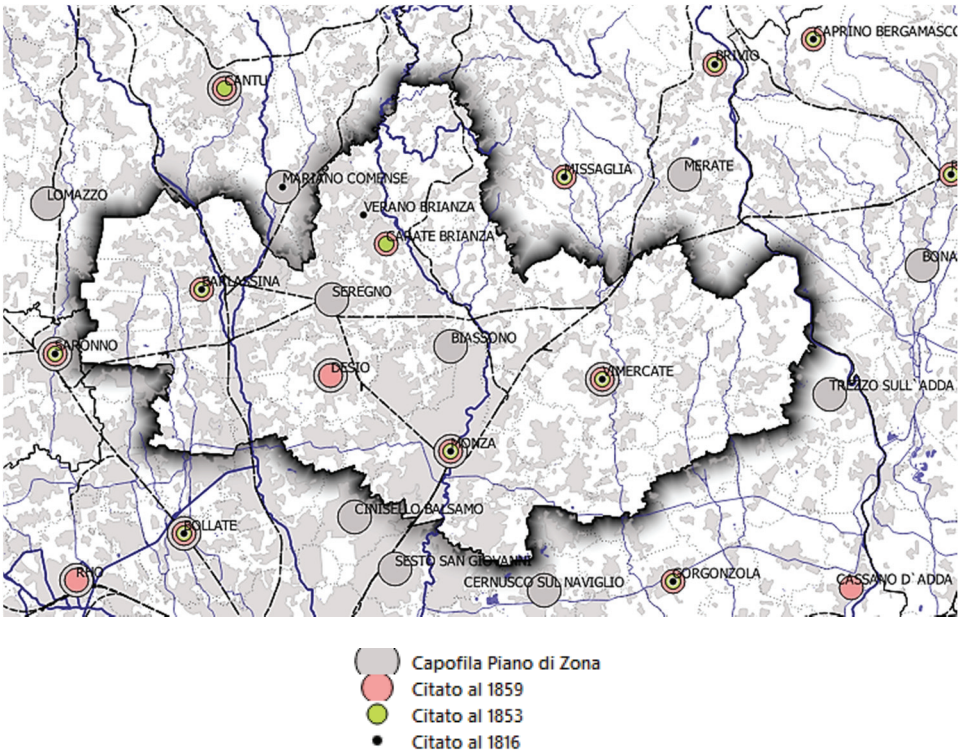
I Comuni della provincia non segnalano dal punto di vista strutturale, elementi di criticità. Sotto il profilo economico, il territorio risulta attrattivo specialmente nel Capoluogo e nei Comuni di Arcore, Vimercate, Concorezzo e Agrate Brianza. La differenza tra gli addetti alle Unità Locali dell'industria e servizi tra 2011 e 2001, fa emergere una lieve contrazione nel settore industriale che ha interessato in maniera uniforme tutta la Provincia e un contemporaneo aumento del comparto commerciale e del terziario. Sono interessati alle variazioni positive in particolare i territori di Monza, Arcore, Lissone, Desio, Nova Milanese, Limbiate, Cesano Maderno, Seregno e Giussano.

Il numero di contribuenti è pari all'8,6% di quelli regionali, con valori di reddito leggermente superiori alla media (+ 2%). Di poco inferiori, invece, i valori IMU. La Provincia si distingue per l'ampiezza demografica dei suoi Comuni, di cui il 56% è compreso tra i 5 mila e i 20 mila abitanti e il 20% ha tra i 20 e i 50 mila abitanti.

Monza, con oltre 100 mila abitanti (122.671) si posiziona al vertice delle Città lombarde dopo Milano e Brescia. Accoglie il 14% degli abitanti della Provincia. La densità è degna di nota, 3.706 ab./kmq, valore più alto dopo quello di Milano (7.395). Monza è l'unico Capoluogo lombardo ad aver registrato una dinamica demografica positiva tra il 1971 e il 2001 (+ 5%) confermata, anche se più contenuta, negli ultimi 15 anni (+ 2% tra 2001 e 2016).

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, gran parte degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche lavorano nel Capoluogo: quasi il 50% di quanti lavorano per il Servizio Sanitario e circa il 20%, degli addetti a servizi statali e comunali. Il numero di addetti corrispondenti alle Unità Locali delle imprese attive, dopo una lieve contrazione tra 1971 e 1981, ha ripreso a crescere. La capacità attrattiva di Monza è in linea con il dato provinciale, con un peso maggiore rivestito dal settore terziario.

Figura 9. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Monza e Brianza*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Altre polarità

26 Comuni (il 47% del totale) superano i 10 mila abitanti. Sono già stati citati Desio, Vimercate e Arcore come centri principali. Rispetto alle polarità amministrative hanno svolto un ruolo Barlassina, Verano Brianza, Vimercate, Carate Brianza, Desio, Seregno, Biassono e Vimercate.

Flussi e infrastrutture

La Provincia di Monza e Brianza, pur con la minore estensione territoriale della Regione, presenta un articolato sistema di polarizzazioni territoriali secondarie (in particolare Desio, Lissone, Vimercate) attestate attorno al polo centrale di Monza (di rilievo regionale).

L'alta densità insediativa di popolazione e attività economiche determina un sistema intenso di relazioni, all'interno della Provincia e verso Milano.

Dall'analisi emerge, comunque, che Milano e la Città Metropolitana, ai quali

la Provincia è storicamente connessa, esercitano un grado di attrattività elevato su buona parte del territorio provinciale.

La gravitazione su Milano e sulla Città metropolitana si registra in modo marcato per i flussi lavorativi.

In provincia di Monza il sistema infrastrutturale è costituito dalla SS 36 del Lago di Como e dello Spluga (Valassina Milano-Lecco), SP dei Giovi (Milano-Meda), dal sistema delle tangenziali milanesi convergenti sulla A4 e dalla più recente realizzazione di parte della Pedemontana Lombarda. Gli assi storici sono lungo la direttrice nord-sud, più carente l'attraversamento est-ovest connesso ai processi di completamento della Pedemontana.

Diffusa la presenza di stazioni del SFR sulle linee principali Milano-Asso, Milano-Chiasso, Monza-Molteno-Lecco, Milano-Lecco, Novara-Seregno, Seregno-Bergamo.

11. *La Provincia di Pavia*

La Provincia è stata istituita nel 1859 a seguito del decreto Rattazzi. Ritrova in quell'occasione una condizione di unitarietà prima di allora penalizzata dall'attribuzione di ampie parti del territorio pavese a Novara (Lomellina e Vigevanasco) o ad Alessandria e Genova (Oltrepò diviso tra Voghera e Bobbio). Solo il territorio intorno al Capoluogo aveva invece mantenuto una continuità di confini verso Milano ed il resto della Lombardia. La revisione amministrativa del 1859 porta invece a restituire a Milano le città di Abbiategrasso e Binasco. Una più recente variazione (1923) porta a Piacenza la città di Bobbio e parte del suo circondario. Zavattarello, Ruino e Romagnese tornano però a Pavia due anni dopo. Dopo il 1923 altre ma marginali variazioni di confine.

Quanto ad elementi strutturali la provincia di Pavia conta un elevato numero di Comuni (188) su una superficie di 2.969 kmq. Il numero di abitanti, 547.926 e la densità, 184 ab./kmq, meno della metà del valore medio regionale (419) danno luogo ad una dimensione media comunale due volte inferiore a quella regionale. Il taglio medio dei centri è di circa 3 mila abitanti (2.899) mentre quello regionale medio è di 6.550.

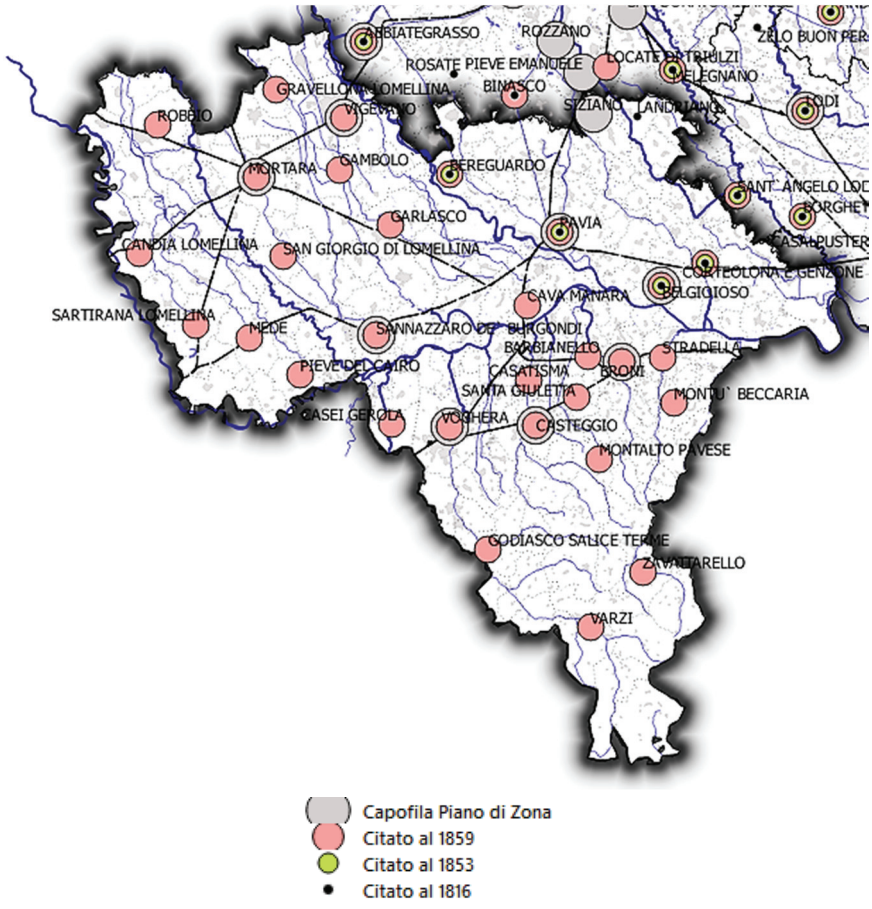
Altri due elementi sono da segnalare sul fronte demografico. La provincia di Pavia è l'unica ad aver vissuto in Lombardia dinamiche negative dal 1971 al 2001, con una contrazione del 4% a fronte di un aumento medio regionale del 21%. All'interno del territorio si coglie una differenza tra il Capoluogo con i Comuni contermini ed il resto della Provincia. I primi hanno fatto registrare dinamiche demografiche superiori alla media regionale tra 2001 e 2016, il resto del territorio presenta invece diffusi caratteri di criticità demografica (61% dei comuni interessato a criticità).

La minore propensione alla crescita si riflette anche nella variazione di ad-

detti tra 1971 e 2011 che risulta più modesta rispetto alle traiettorie delle altre Province. Se si considerano i dati relativi ai macro-settori industriale, commerciale e terziario, non si riscontrano dinamiche rilevanti, eccezione fatta per il terziario che vede una forte crescita, tra 2001 e 2011, nei Comuni di Pavia, Vigevano, Garlasco, Bressana Bottarone e Stradella.

Rispetto alla Lombardia, il numero di contribuenti rappresenta il 5,6%, con un reddito medio inferiore al valore regionale di circa l'8%. I valori IMU sono inferiori del 22% alla media. Da evidenziare la quota pari al 25% di Comuni esito di fusioni storiche e il 30% di Comuni oggi in Unione di Comuni, la percentuale più alta di tutta la Regione. Tali dinamiche associative sono correlate alla quota dell'87% dei Comuni che non superano i 5 mila abitanti.

Figura 10. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Pavia*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

A Pavia si concentra il 13% della popolazione provinciale, valore simile a quello dei Capoluoghi di altre Province lombarde, con una densità di 1.148 ab./kmq, simile a quella di centri come Lodi e Sondrio. Come altri contesti regionali, anche Pavia ha perso il 18% di popolazione tra il 1971 e il 2001 e presenta un quadro previsionale non positivo (– 7% tra 2016 e 2025). Il Capoluogo concentra le funzioni pubbliche principali, accogliendo la totalità di addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche dei ruoli regionali, provinciali e dell'Università e un terzo di quelli statali. La funzione universitaria risulta centrale per Pavia e ne è componente di rilievo della capacità attrattiva.

Altre polarità

Dopo il Capoluogo, si individuano altri 2 Poli (da Strategia Nazionale Aree interne), ovvero Vigevano e Voghera, il primo più significativo per dimensione e ruolo provinciale. I cinque centri di ampiezza demografica superiore ai 10 mila abitanti sono Vigevano (63.310), Voghera (39.421), Mortara (15.386), Stradella (11.622) e Gambolò (10.091). Quanto a funzione amministrativa svolta storicamente, si distinguono i centri di Bereguardo, Belgioioso, Corteolona, Genzone, Mortara, Vigevano, Sannazzaro de' Burgondi, Voghera, Casteggio e Broni.

Flussi e infrastrutture

La Provincia, collocata in parte nella pianura irrigua e in parte nell'appennino dell'Oltrepò Pavese, è strutturata su un sistema di relazioni ricco di polarità. Pavia costituisce riferimento di rango regionale, seguono Vigevano e Voghera. Ad un livello inferiore si pone Stradella, con gradi di attrattività inferiore. Varzi svolge un ruolo locale. Le relazioni con Milano e con la Città metropolitana sono intense, soprattutto per l'area del Pavese e del Vigevanese e per gli spostamenti lavorativi.

Le infrastrutture sono definite dalla rete viaria principale radiocentrica su Pavia, dal collegamento autostradale semidiretto del Capoluogo, con peduncolo da A7 a sistema delle tangenziali, dal sistema viario della Lomellina organizzato su una rete principale (SP vigevanese, SP della Lomellina, SP dei Cairoli) radiocentrica su Mortara e passante per Vigevano. Qui non è presente accesso autostradale diretto.

Il Sistema ferroviario, di livello regionale e interregionale, è radiocentrico su Pavia, con stazioni diffuse del SFR. La direttrice ferroviaria meridionale si attesa a Mortara, nodo di rilevanza sovraregionale anche per funzione del Centro intermodale Mortarese. Nell'Oltrepò Pavese il sistema infrastrutturale è organizzato lungo la direttrice viaria (e ferroviaria) pedemontana della SP 10 (Stradella Voghera), direttamente connessa alla A21 (Torino-Piacenza-Brescia). Possibile il collegamento autostradale diretto della direttrice pedemontana (A21, Torino-Pia-

cenza-Brescia). Completano le direttrici a pettine di penetrazione nella dorsale appenninica.

12. *La Provincia di Sondrio*

La provincia di Sondrio entra nell'ordinamento del Regno di Sardegna e poi nel Regno d'Italia con il decreto Rattazzi del 1859, n. 3702. Riprende e mantiene nel tempo i confini della precedente divisione amministrativa del Regno Lombardo-Veneto. Tale conferma, immutata fino ad oggi, è prerogativa del territorio di Sondrio rispetto ad altre suddivisioni provinciali lombarde.

Con la Legge n. 56/2014 (c.d. "Legge Delrio"), alla Provincia di Sondrio, in quanto Provincia con territorio integralmente montano e confinante con Paesi stranieri (comma 3), è riconosciuto un regime di specialità, rimesso alla disciplina della legge regionale. Il comma 52 della Legge n. 56/2014 stabilisce, per le leggi regionali, l'obbligo di assicurare alle Province integralmente montane o confinanti con Paesi stranieri forme di autonomia coerenti con le loro caratteristiche e le necessità dei loro territori [16]. Il comma 57, poi, consente agli statuti delle Province montane di prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di Zone omogenee che possono essere dotate anche di organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali.

Il comma 86 inserisce inoltre tra le funzioni fondamentali delle Province montane «la cura strategica del territorio», «la gestione dei servizi in forma associata in base alle specificità del territorio» e «la cura di relazioni istituzionali con regioni, province autonome, regioni speciali ed enti territoriali di altri Stati con esse confinanti, purché anche il territorio di questi enti abbia carattere montano». È prevista anche la possibilità che le Province concludano con questi enti convenzioni e accordi specifici.

Regione Lombardia ha scelto di dare attuazione alla Legge Delrio con specifiche disposizioni della Legge reg. n. 19/2015. Alla Provincia di Sondrio non si applica l'avocazione in capo alla Regione di alcune funzioni prima rimesse alle Province (art. 2).

L'art. 5 della Legge reg. n. 19/2015, inoltre, conferisce alla Provincia ulteriori funzioni non fondamentali:

a) approvazione del Piano Provinciale delle Cave;

b) concessioni o autorizzazioni riferite alle grandi derivazioni d'acqua pubblica;

c) definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione.

---

[16] Su questo punto cfr. *supra*, cap. 4.

Le leggi regionali di settore sono obbligate a riconoscere ulteriori specificità alla Provincia di Sondrio in una serie di ambiti (art. 5, comma 5). La Provincia di Sondrio, infine, partecipa alla definizione degli accordi regionali con la Svizzera e alle strategie regionali per la macroregione alpina (art. 5, commi 6 e ss.).

La Provincia di estende su una superficie di 3.196 kmq, inferiore in Lombardia soltanto a quella di Brescia (4.786). Il numero di Comuni arriva a 77 unità, e dà luogo ad una superficie media comunale quasi di tre volte superiore rispetto alla superficie media regionale (41 contro 15,6). È Provincia, interamente montana, con il più basso numero di abitanti (181.712), complessivamente inferiore a quello di singole Città capoluogo come Brescia. La dimensione media è di 2.330 abitanti per Comune, tre volte meno del valore regionale (6.550). La densità è di 57 ab./kmq, valore distintivo (il più basso) rispetto all'intero assetto provinciale lombardo. Dal punto di vista demografico negli ultimi 45 anni la Provincia è rimasta sostanzialmente stabile, con unica eccezione nel Comune di Livigno che ha visto variare in positivo il numero di abitanti.

Il 79% del territorio è definito dalla Strategia Nazionale Aree interne come Intermedio (D), Periferico (E) e Ultraperiferico (F).

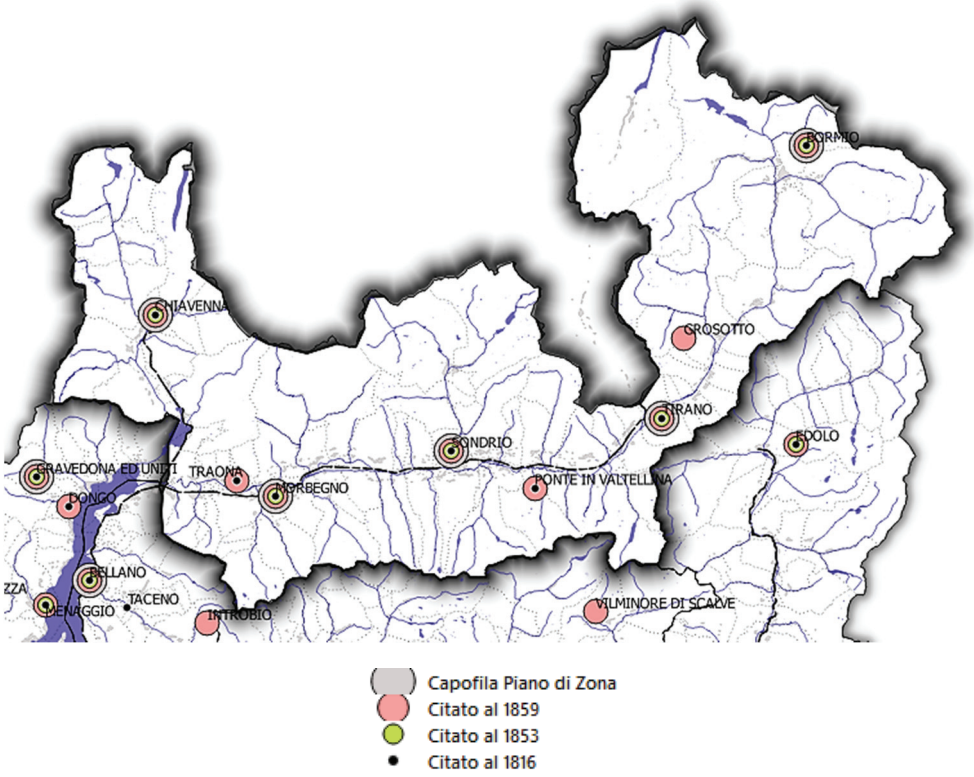
A fronte di stabilità demografica sono aumentati gli addetti. Particolare capacità attrattiva si evidenzia a Livigno, Madesimo e in altri centri minori. I contribuenti sono meno del 2% della Regione con reddito inferiore alla media regionale (– 19%). Si supera notevolmente la media regionale sul fronte del valore IMU (+ 43%). I Comuni sono molto piccoli, il 93% non supera i 5 mila abitanti.

A Sondrio città risiede il 12% della popolazione provinciale. La densità di popolazione è di 1.042 ab./kmq, molto superiore alla media provinciale (57) e simile ai valori di altri Capoluoghi provinciali (Como, Lecco, Pavia, Lodi e Cremona). Tra il 1971 e il 2001 Sondrio ha perso popolazione per un valore pari al 6%. Negli ultimi 15 anni è cresciuta di un punto percentuale. Nel Capoluogo ha particolare rilevanza l'incidenza degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche.

Altre polarità

Sul territorio della provincia di Sondrio solo due centri superano i 10 mila abitanti: il Capoluogo (21.778) e Morbegno (12.221). Tuttavia, seppur di dimensioni minori, altri Comuni svolgono e hanno svolto in passato un ruolo di capo fila di ambiti amministrativi. Sono da citare: Traona, Morbegno, Ponte in Valtellina, Tirano, Chiavenna e Bormio.

Figura 11. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Sondrio*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

Flussi e infrastrutture

Nella Provincia, posta interamente nel settore montano della Regione, emerge Sondrio quale unico polo rilevabile alla scala regionale. Esso costituisce il fulcro di gravitazione prevalente degli spostamenti con destinazione interna alla Provincia. Accentua questa natura la posizione baricentrica del Capoluogo, posto tra i territori dell'alta e bassa Valtellina.

Gli elementi di comunicazione con la Svizzera e con il Trentino, pur presenti, non appaiono rilevanti da condizionare in modo significativo le direttrici prevalenti dei flussi della popolazione residente. La gravitazione della Provincia rispetto ad altri settori della Regione è limitata in virtù del relativo "isolamento" imposto dalla localizzazione periferica e dai caratteri orografici del territorio. Gli ulteriori elementi di polarizzazione territoriale, pur presenti (Morbegno, Livigno, Chiavenna) non assurgono ad un rango di scala regionale, se si eccettua lo specifico settore turistico.

Il sistema infrastrutturale è costituito dalla direttrice viaria del fondo valle della Valtellina (SS 38 dello Stelvio) e dalle diramazioni verso Aprica e Livigno. La linea ferroviaria della Valtellina termina, invece, a Tirano. Tirano, Sondalo, Bormio, Livigno e Aprica sono poli di gravitazione locale, con ruoli differenti di erogazione di servizi (di base e turistici) o di strutturazione economica della valle.

Morbegno, nella bassa valle, affianca il capoluogo sia nell'erogazione di servizi di scala sovralocale, sia nella strutturazione del tessuto economico locale.

Nelle porzioni alte delle dorsali emerge anche il ruolo di Chiesa di Valmalenco, polo di interesse turistico e di erogazione di servizi di scala locale.

La Valchiavenna è territorio distinto dalla Valtellina per propri valori culturali, che derivano sia dalle diverse condizioni orografiche sia dallo storico ruolo di collegamento con la Svizzera. Il sistema infrastrutturale è costituito dalla direttrice viaria del fondo valle della Valchiavenna (SS dello Spluga) e dalla connessione intervalliva (SS del Lago di Como e dello Spluga, SS del Maloia). Chiavenna, Madesimo e Campo Dolcino sono i poli di gravitazione locale, con ruoli e vocazioni differenziati (turistico e di erogazione di servizi Chiavenna, turistico Campo Dolcino e Madesimo). Presente il sistema ferroviario di livello regionale.

13. *La Provincia di Varese*

La provincia di Varese è stata istituita con R.D. n. 1 del 2 gennaio 1927 con aggregazione dei Comuni appartenenti al circondario di Varese, allora in provincia di Como, ai Comuni del circondario di Gallarate, allora in provincia di Milano. Si caratterizza per 139 Comuni, una superficie di 1.198 kmq, una popolazione di 890.090 abitanti, densità di 743 ab./kmq. La dinamica demografica di medio periodo è stata più vivace di quella regionale tra il 1971 e il 2001 (+ 23% a Varese e + 21% in Regione), dello stesso valore regionale tra il 2001 e il 2016 (+ 11%). Variazioni negative di lungo periodo si sono concentrate in alcuni Comuni, all'estremità settentrionale della provincia, nel Capoluogo, oltre ai comuni di Tradate, Sesto Calende e Busto Arsizio.

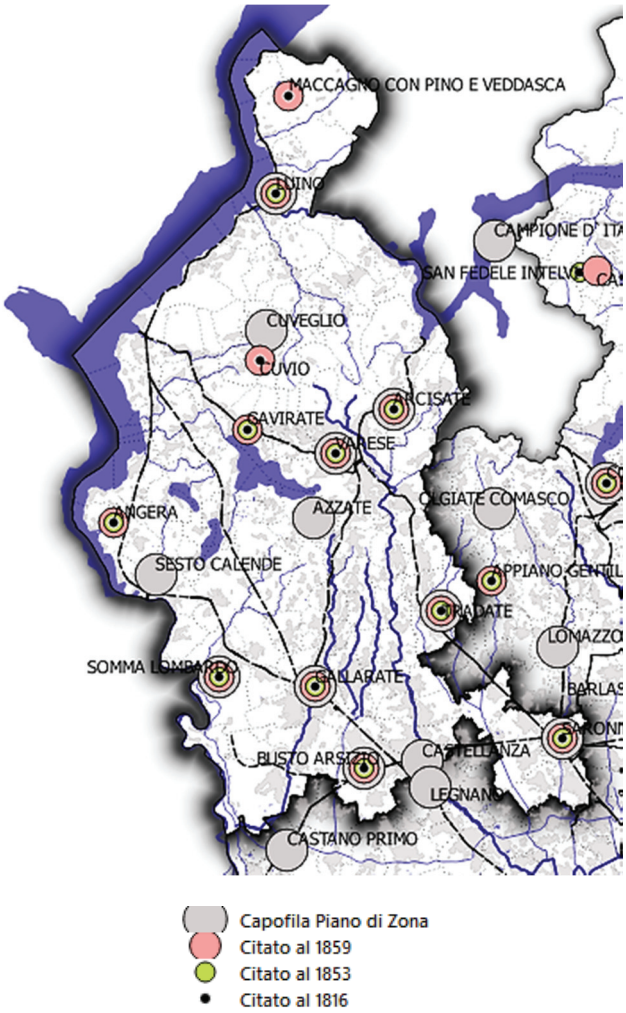
Le traiettorie socio-demografiche ed economiche non presentano elementi di criticità per la gran parte dei Comuni, con maggiore dinamicità della parte meridionale e occidentale della Provincia. In contrazione tra 2011 e 2001 il comparto industriale nella quasi totalità della Provincia, in sviluppo il commercio nei Comuni di Gallarate, Busto Arsizio e Olgiate Olona. Ruolo percepibile del terziario nella parte centrale e meridionale della Provincia, che risente delle trasformazioni del territorio milanese, oltre al Capoluogo.

La Provincia è costituita da quasi il 9% dei contribuenti di tutta la Lombar-

dia che tuttavia dispongono di un reddito leggermente inferiore alla media regionale (– 5%). Anche il valore legato all'imposta IMU è negativo (– 14%) rispetto a quello regionale. Anche questa provincia è formata da molti Comuni esito di fusioni storiche (il 36%).

Varese ha 80.799 abitanti (il 9% della popolazione della Provincia) e una densità di 1.474 ab./kmq. Anche se più contenuta rispetto a quella di altri Capoluoghi, Varese ha subito una leggera contrazione del numero di abitanti tra 1971 e 2001 (– 3%) e una sostanziale stabilità negli ultimi quindici anni. Nel Ca-

Figura 12. – *Poli amministrativi storici della Provincia di Varese*



Fonte: ÉUPOLIS LOMBARDIA.

poluogo si concentrano gran parte degli addetti alle Unità Locali delle istituzioni pubbliche (Regione, Provincia, Università e il 72% per il Servizio Sanitario Nazionale). Forte è dunque il peso della Pubblica Amministrazione ma anche la sua capacità attrattiva in termini di addetti alle Unità Locali di industria e servizi. Simile al livello provinciale il peso del settore terziario.

Altre polarità

Sono 21 i Comuni della Provincia che superano i 10 mila abitanti e arrivano ad aggregare il 56% della popolazione provinciale. Elevata anche la percentuale di Comuni sotto i 5 mila abitanti (63%). A questi fa tuttavia da contrappeso un 32% di Comuni di taglia media, tra i 5 mila e i 20 mila abitanti e ben 3 centri che superano i 50 mila abitanti. La provincia di Varese è l'unica tra le Province lombarde ad avere un Comune che supera per ampiezza demografica il Capoluogo (Busto Arsizio, con 83.106 abitanti). Sono 3 i Poli classificati secondo la Strategia Nazionale Aree interne; oltre a Varese, si tratta di Busto Arsizio e Gallarate.

Hanno svolto un ruolo di poli amministrativi storici i Comuni di Maccagno, Luino; Angera, Cuvio, Cuveglio, Gavirate, Varese, Arcisate, Somma Lombardo, Gallarate, Tradate, Busto Arsizio, Saronno, Sesto Calende, Azzate e Castellanza.

Flussi e infrastrutture

La Provincia di Varese è caratterizzata da un'ampia varietà della struttura territoriale, rispetto sia al sistema degli insediamenti sia ai caratteri morfologici. Tale varietà si traduce in sistema policentrico, in cui sia l'area di Varese (di cerniera con la Svizzera) sia l'area del Sempione varesino (porta di accesso aeroportuale della Regione) si pongono in luce quali poli di rilevanza regionale.

Ne deriva un sistema di relazioni degli spostamenti articolato, che trova proprio nell'area del Sempione i suoi maggiori gradi di attrattività, strettamente connessi, in termini relazionali, con la Città Metropolitana di Milano. Milano e la Città Metropolitana esercitano, comunque, un generale e forte grado di attrattività su estese porzioni del territorio provinciale.

Il sistema infrastrutturale è definito a nord della provincia dalla SS del Verbano Orientale, SS 233 Varesina, sistema ferroviario regionale e navigazione del Lago Maggiore e del Ceresio. L'area dei laghi varesini ha come tratta principale la SS del Verbano Orientale e la SS di Angera con sistema ferroviario regionale radiale su Laveno. Su Varese converge un sistema infrastrutturale di livello superiore costituito dalla direttrice autostradale dell'A8 (verso Milano il Sempione), dalla linea ferroviaria Milano-Varese, Varese-Mendrisio (CH) per connessione con aeroporto di Malpensa e dalla direttrice storica della SS233 (verso Milano). Di recente realizzazione il primo lotto del collegamento Vare-

se-Como-Lecco (tangenziale sud di Varese), parte del sistema Pedemontana. Completa il sistema la radiale su Varese (SS 233 Varesina, SS del Verbano Orientale, SS di Porto Ceresio, SS Briantea), la circonvallazione sud di Varese del sistema Pedemontana, la Pedemontana Lombarda A8-Lomazzo, l'Autostrada A8 direzione Gallarate-Sesto Calende.

In area Sempione – Malpensa il sistema infrastrutturale (autostradale, superstradale, ferroviario, aeroportuale) è di primaria rilevanza regionale e sovraregionale. Collegamenti attraverso SS 33 del Sempione, SS 341 Gallaratese, SS 336 dell'Aeroporto di Malpensa. Sistema ferroviario di grado regionale e interregionale e presenza diffusa di stazioni del SFR. Interporti: terminal HUPAC Busto Arsizio, terminal intermodale Sacconago-Busto Arsizio, terminal intermodale Ambrogio-Gallarate. Completa il sistema a sud la connessione diretta con il sistema autostradale (A9 e A8), la SS varesina e SS Bustese, il sistema ferroviario.

14. *Dati e mappe*

Segue un corredo di tabelle e mappe utili a comprendere con misure statistiche e rappresentazioni grafiche i caratteri territoriali delle Province lombarde. Le analisi sono state prodotte con impiego di dati da fonti istituzionali: ISTAT, Ragioneria Generale dello Stato, ASR, Geoportale Regione Lombardia, Éupolis Lombardia. L'impianto è funzionale a fornire una vista di insieme dei caratteri descritti in queste note con attenzione al livello regionale e alle sue partizioni amministrative.

Tabella 4. – *Dati demografici per Provincia. 2016*

Asset demografici	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
N. comuni	134	242	205	154	115	88	61	69	55	188	77	139	1.527
Superficie (kmq)	1.576	2.794	4.786	1.279	1.770	815	783	2.341	405	2.969	3.196	1.198	23.864
Superficie media dei comuni	11,8	11,4	23,1	8,3	15,4	9,3	12,8	33,9	7,4	15,7	41,0	8,6	15,6
Popolazione al 2016	3.208.509	1.104.380	1.264.105	599.654	360.444	339.254	229.413	412.868	866.076	547.926	181.712	890.090	10.008.412
di cui capoluogo	1.345.851	119.381	196.480	84.495	71.901	47.999	44.945	48.671	122.671	72.576	21.778	83.106	2.259.854
Incidenza poli e comuni di cintura	2.692.874	236.554	335.912	248.136	162.540	95.190	70.754	18.067	631.001	275.030	–	492.309	5.258.367
Dimensione media dei comuni	23.944	4.564	6.166	3.894	3.134	3.855	3.761	5.984	15.747	2.899	2.330	6.404	6.550
Densità al 2016 (ab./kmq)	2.036	395	264	469	204	416	293	176	2.138	184	57	743	419
Variazione popolazione 1971/2001	77%	23%	21%	20%	5%	24%	29%	1%	37%	– 4%	0%	23%	21%
Variazione popolazione 2001/2016	17%	11%	13%	9%	9%	8%	21%	7%	18%	12%	– 1%	11%	11%
Variazione popolazione 2016/2025 (previsione)	– 2%	– 2%	– 2%	– 4%	– 4%	– 3%	– 2%	– 4%	– 2%	– 8%	– 5%	– 3%	– 3%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 5. – *Comuni per classi di ampiezza demografica e Provincia di appartenenza. 2016*

Classi di ampiezza	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
Fino a 999	1	55	28	44	34	19	7	2	–	82	30	22	325
1.000-4.999	33	111	106	77	69	54	46	39	11	82	41	67	736
5.000-19.999	70	72	66	30	10	14	7	25	31	21	5	45	394
20.000-49.999	25	3	4	2	1	1	1	3	12	1	1	2	57
50.000-99.999	4	–	–	1	1	–	–	–	–	2	–	3	11
Oltre 100.000	1	1	1	–	–	–	–	–	1	–	–	–	4
Totale	134	242	205	154	115	88	61	69	55	188	77	139	1.527

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 6. – *Popolazione corrispondente alle classi di ampiezza demografica. Composizione percentuale per Provincia di appartenenza. 2016*

Classi di ampiezza	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
Fino a 999	0,02	2,6	1,3	3,7	5,8	2,4	1,5	0,4	–	8,1	8,3	1,6	1,8
1.000-4.999	3,58	27,8	23,7	33,1	41,7	44,1	48,1	23,1	4,8	31,6	57,5	20,4	19,2
5.000-19.999	23	51,8	52,0	38,4	23,3	39,4	30,9	49,3	36,7	28,5	22,2	46,9	36,3
20.000-49.999	28,9	7,0	7,6	10,7	9,5	14,1	19,5	27,2	44,4	7,2	12,0	6,9	17,2
50.000-99.999	2,7	–	–	14,1	19,8	–	–	–	–	24,6	–	24,3	7,8
Oltre 100.000	41,8	10,7	15,5	–	–	–	–	–	14,2	–	–	–	17,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 7. – *Classificazione dei Comuni secondo la Strategia Nazionale Aree Interne e la Provincia di appartenenza*

Strategia nazionale Aree Interne: classificazione	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
A – Polo	4	3	4	–	3	1	1	1	2	3	1	3	26
B – Polo intercomunale	5	2	–	2	–	4	–	–	2	–	–	–	15
C – Cintura	125	132	100	88	90	54	57	33	51	131	16	104	981
D – Intermedio	–	51	33	27	22	24	3	35	–	47	29	25	296
E – Periferico	–	52	50	36	–	5	–	–	–	7	24	7	181
F – Ultraperiferico	–	2	18	1	–	–	–	–	–	–	7	–	28
Totale	134	242	205	154	115	88	61	69	55	188	77	139	1.527

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 8. – *Comuni per codice altimetrico e Provincia di appartenenza*

Zona altimetrica	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
Pianura	134	84	72	16	115	–	61	63	43	138	–	22	748
Collina	–	42	40	61	–	49	–	6	12	41	–	69	320
Montagna	–	116	93	77	–	39	–	–	–	9	77	48	459
Totale	134	242	205	154	115	88	61	69	55	189	77	139	1.527

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 9. – *Comuni interessati da processi associati per Provincia di appartenenza. Stato di fatto 2017*

	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
Comuni esito di fusioni storiche	42	34	56	37	54,0	28	26	1	17	46	3	50	394
Comuni esito di fusioni recenti	–	2	–	5	–	3	–	1	–	1	1	1	12
Unioni di comuni	3	7	10	2	15,0	3	3	8	1	22	2	4	82
Totale comuni	134	242	205	154	115,0	88	61	69	55	188	77	139	1.527
Incidenza comuni aggregati con fusioni storiche	31,3	14,0	27,3	24,0	47,0	31,8	42,6	1,4	30,9	24,5	3,9	36,0	25,8

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 10. – *Asset economici per Provincia*

Asset economici	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA	Lombardia
N. contribuenti al 2014	2.299.423	764.358	867.205	419.023	258.706	244.540	160.503	295.393	611.588	395.677	132.741	617.601	7.066.758
Reddito medio da pensione al 2014	18.882	15.310	14.929	15.374	15.342	16.706	16.741	14.813	18.159	15.849	13.710	16.458	15.898
Reddito imponibile medio per contribuente al 2014 (Dichiaraz. 2015)	25.956	20.814	19.858	20.806	20.578	22.345	21.236	19.380	23.070	20.709	18.274	21.397	22.556
Reddito imponibile medio per contribuente al 2013 (Dichiaraz. 2014)	25.704	20.694	19.663	20.777	20.397	22.105	21.102	19.290	22.860	20.594	18.315	21.269	22.372
Valore medio imponibile IMU al 2014	62.080	69.789	61.577	86.390	57.198	98.511	59.757	54.833	60.850	51.816	96.231	57.521	67.049

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Tabella 11. – *Indicatori al censimento 2011*

	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA
Indice di vecchiaia	159,3	117,5	125,0	143,6	165,0	141,3	135,2	158,6	136,9	182,6	149,3	152,4
Incidenza di residenti stranieri × 1.000	106,8	103,3	125,5	72,2	102,4	75,2	100,8	121,0	70,3	86,3	42,5	75,8
Incidenza di coppie miste	3,3	2,5	2,9	2,8	2,7	2,4	2,8	3,1	2,5	2,8	2,0	2,9
Incidenza di anziani soli	29,5	27,00	27,3	26,8	28,3	26,5	28	24,3	25,3	29,9	30,3	26,5
Potenzialità d'uso degli edifici	2,3	3,2	3,4	4,2	3,6	4,0	3,5	3,1	2,4	3,9	8,0	3,1
Indice di disponibilità dei servizi nell'abitazione	99,7	99,7	99,6	99,7	99,6	99,7	99,7	99,4	99,7	99,6	99,5	99,7
Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate	39,4	40,1	41,1	41,6	44,7	40,5	40,7	48,0	39,2	45,1	39,7	42,3
Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media	227,2	118,9	120,7	157,1	156,6	151,8	160,2	139,8	186,1	164,9	158,2	159,8
Incidenza di adulti con diploma o laurea	64,2	47,9	48,3	54,4	54,1	54,3	55,1	51,5	59,5	55,9	55,4	55,1
Livello di istruzione dei giovani 15-19 anni	98,3	98,1	97,9	98,3	98,2	98,4	97,8	97,5	98,7	97,4	98,9	98,2
Tasso di disoccupazione	7,1	6,5	6,9	6,4	6,6	5,9	6,9	6,1	6,8	7,5	5,1	7,4
Tasso di occupazione	51,4	51,6	50,7	51,5	49,2	50,9	51,8	51,1	52,1	49,0	50,2	50,2
Indice di ricambio occupazionale	317,2	221,6	232,7	264,4	268,1	257,3	251,0	284,0	283,8	319,6	229,6	274,0
Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione	39,1	29,1	28,2	32,0	29, 4	33,4	29,6	27,8	35,5	32,7	29,2	32,8

	MI	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MB	PV	SO	VA
Incidenza dell'occupazione in professioni artigiane, operaie o agricole	14,5	28,5	27,0	25,3	26,1	26,2	23,2	28,2	21,8	22,7	26,9	23,8
Incidenza dell'occupazione in professioni a basso livello di competenza	14,2	15,8	17,8	13,8	17,8	14,1	16,7	18,5	12,0	14,9	14,3	14,3
Mobilità fuori comune per studio o lavoro	31,3	40,8	33,4	44,3	35,5	43,4	42,8	31,6	43,9	37,2	31,2	42,3
Incidenza di popolazione provinciale in comuni "molto vulnerabili"	0,0	0,4	0,3	0,3	1,7	0,0	0,0	0,4	0,0	0,8	0,4	0,1
Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione	7,6	8,1	9,2	7,4	8,7	6,9	8,5	10,4	6,9	9,8	7,4	8,0
Incidenza di famiglie in disagio di assistenza	2,9	2,3	2,4	2,7	2,9	2,6	2,4	3,1	2,6	2,9	2,5	2,9

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

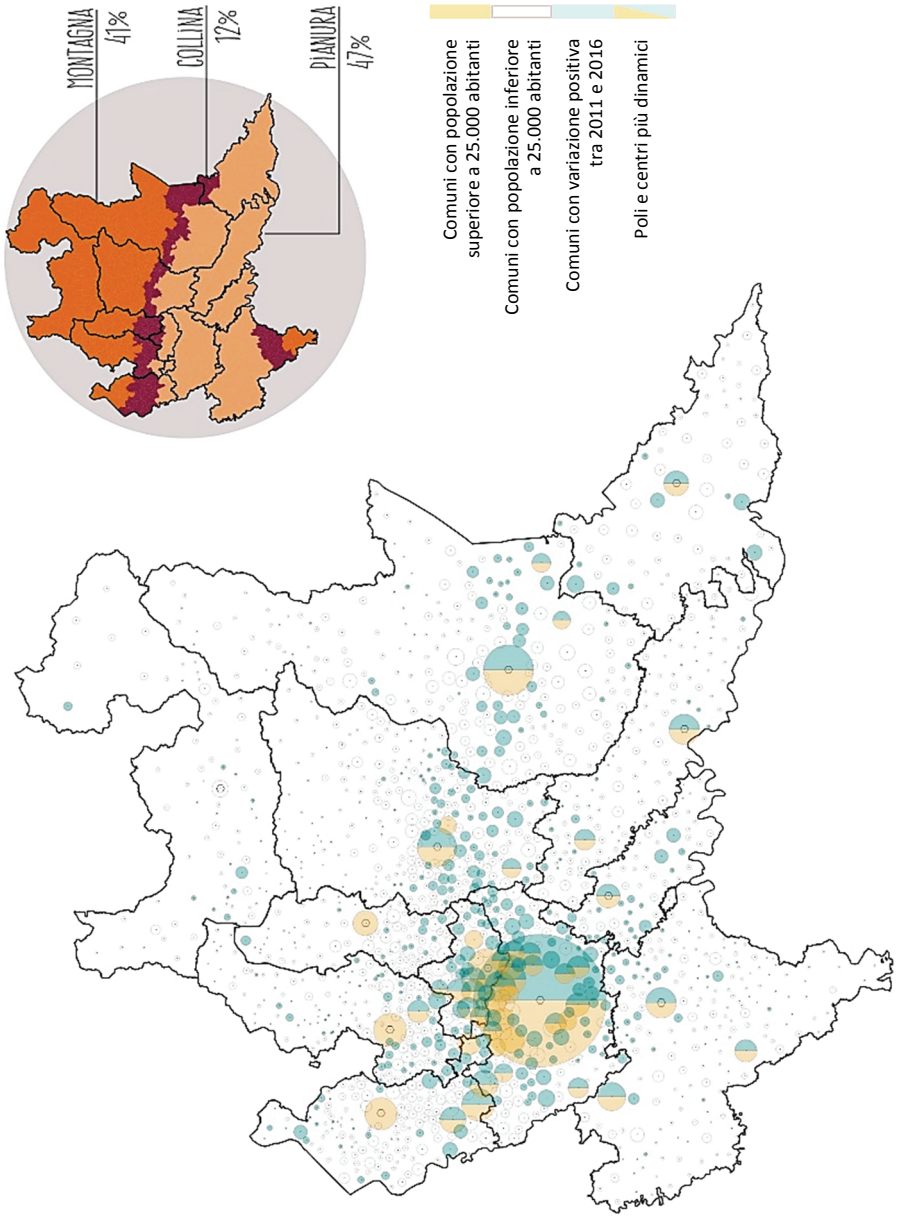


Figura 13. – *Il policentrismo lombardo*

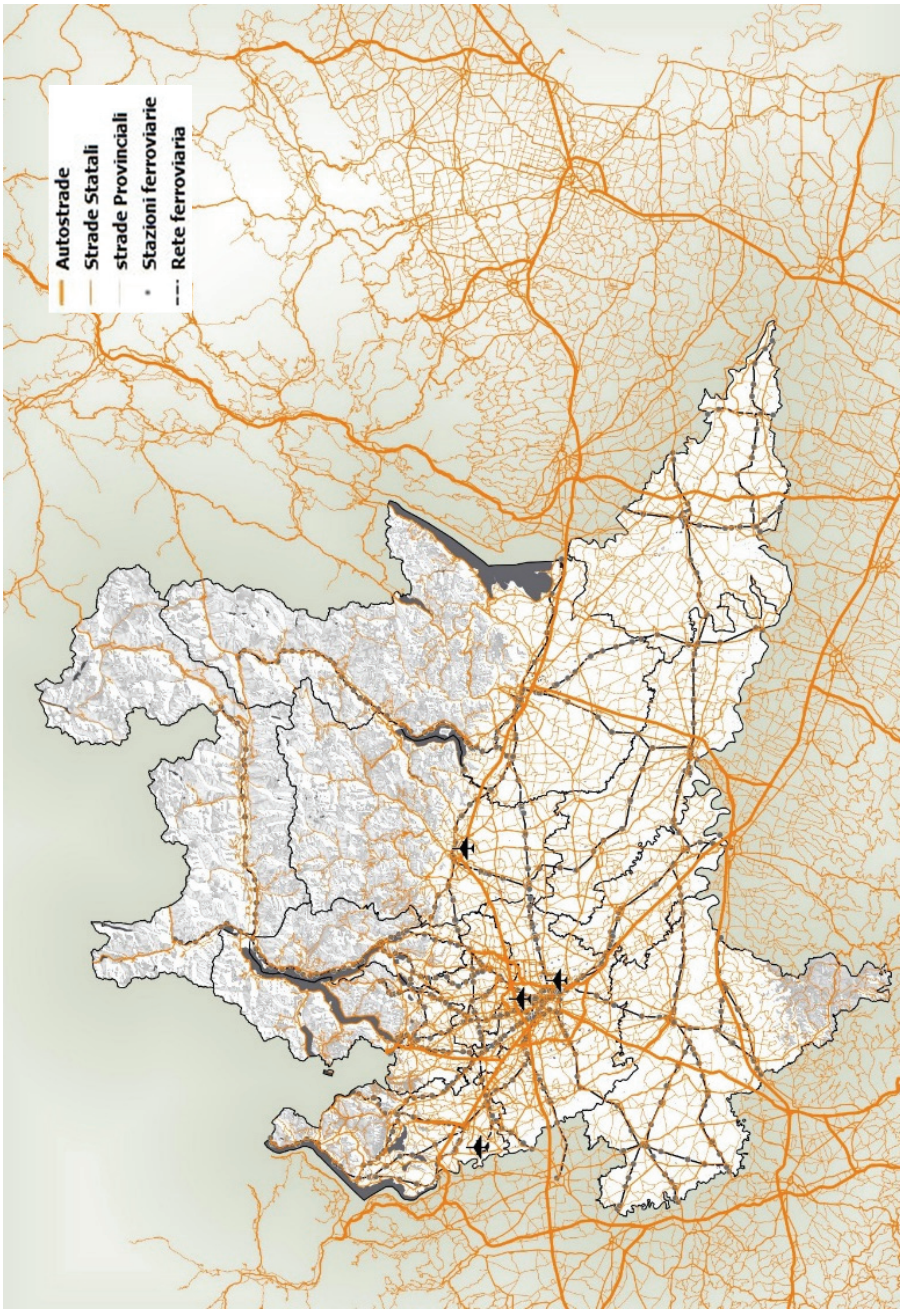
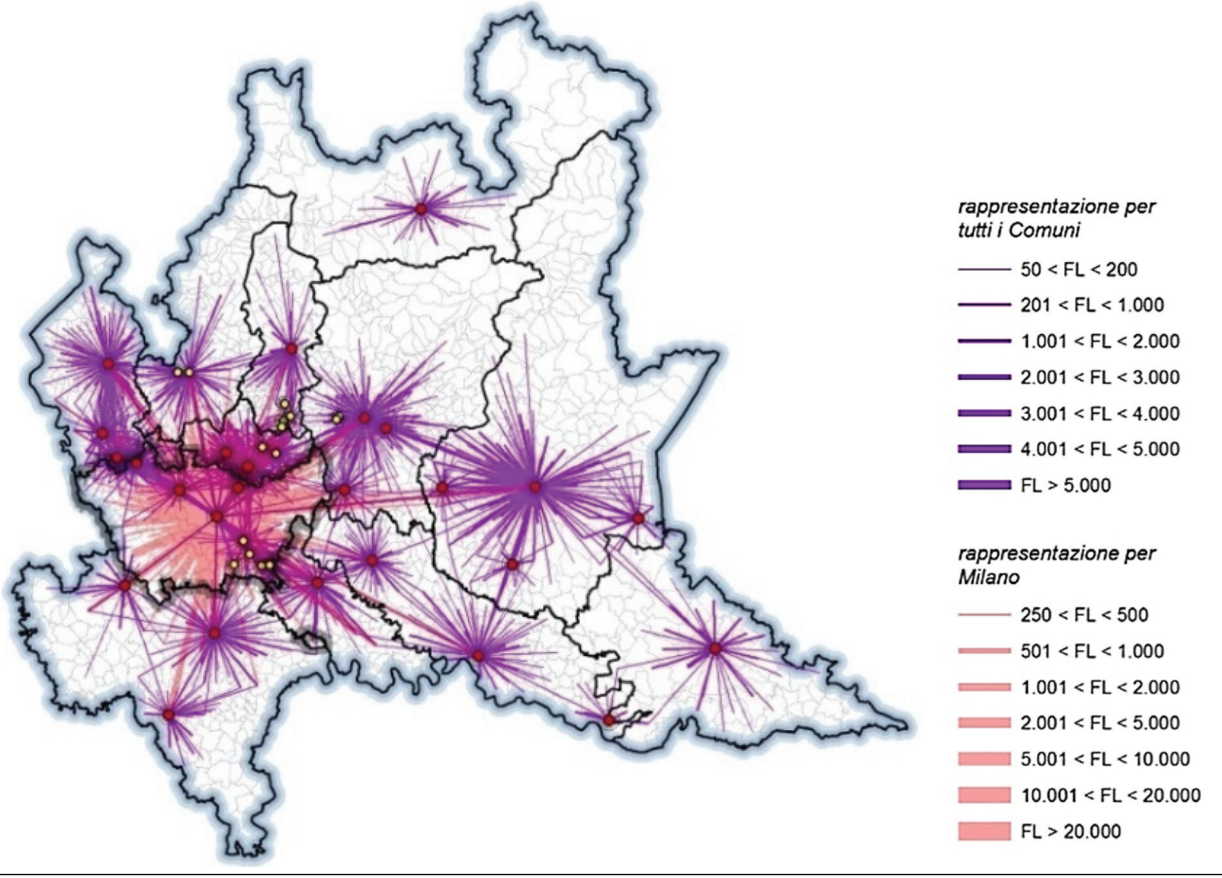


Figura 14. – *Infrastrutture principali*

Figura 15. – *Flussi di mobilità attratti da poli urbani per motivi di lavoro. Matrice Regionale OD 2014*



Fonte: Regione Lombardia.

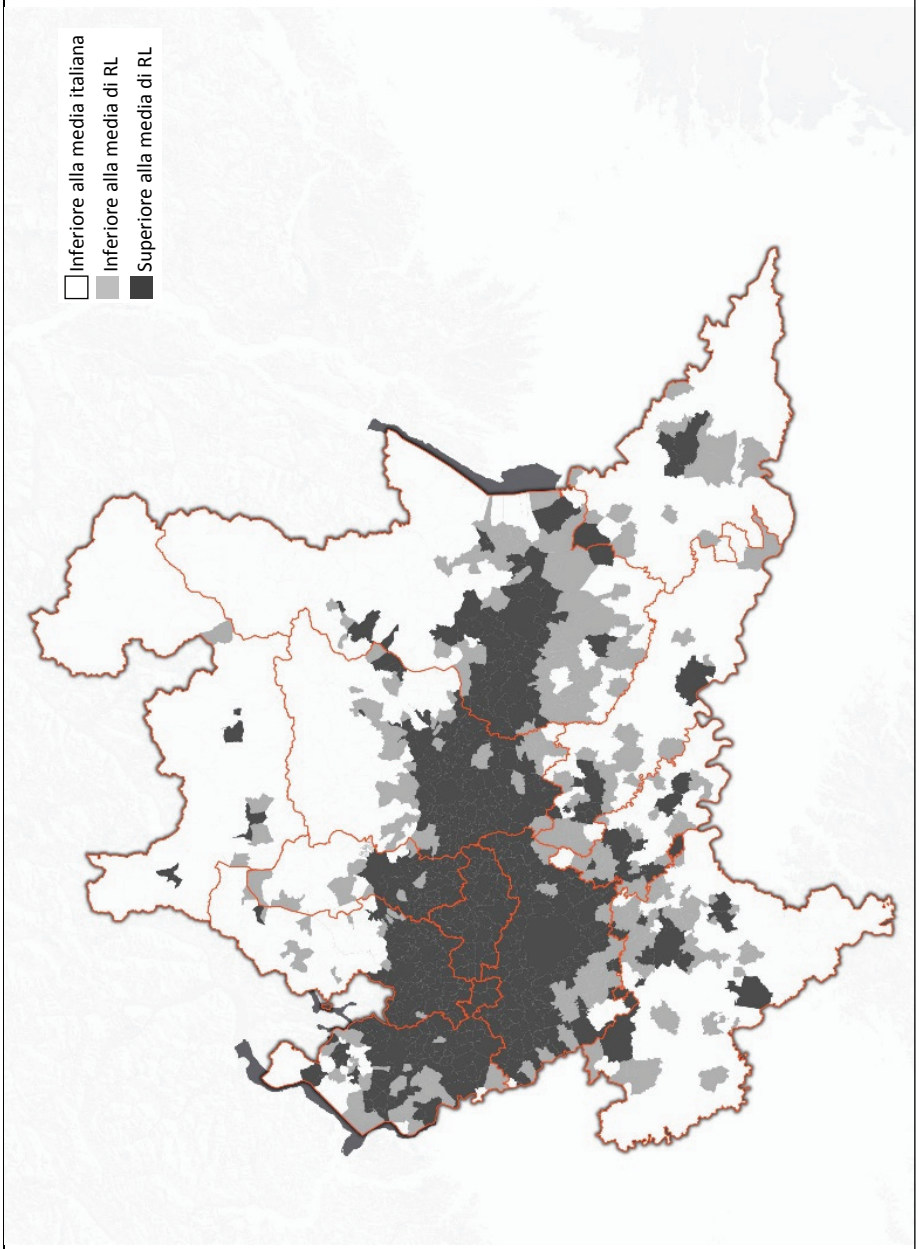


Figura 16. – *Densità*

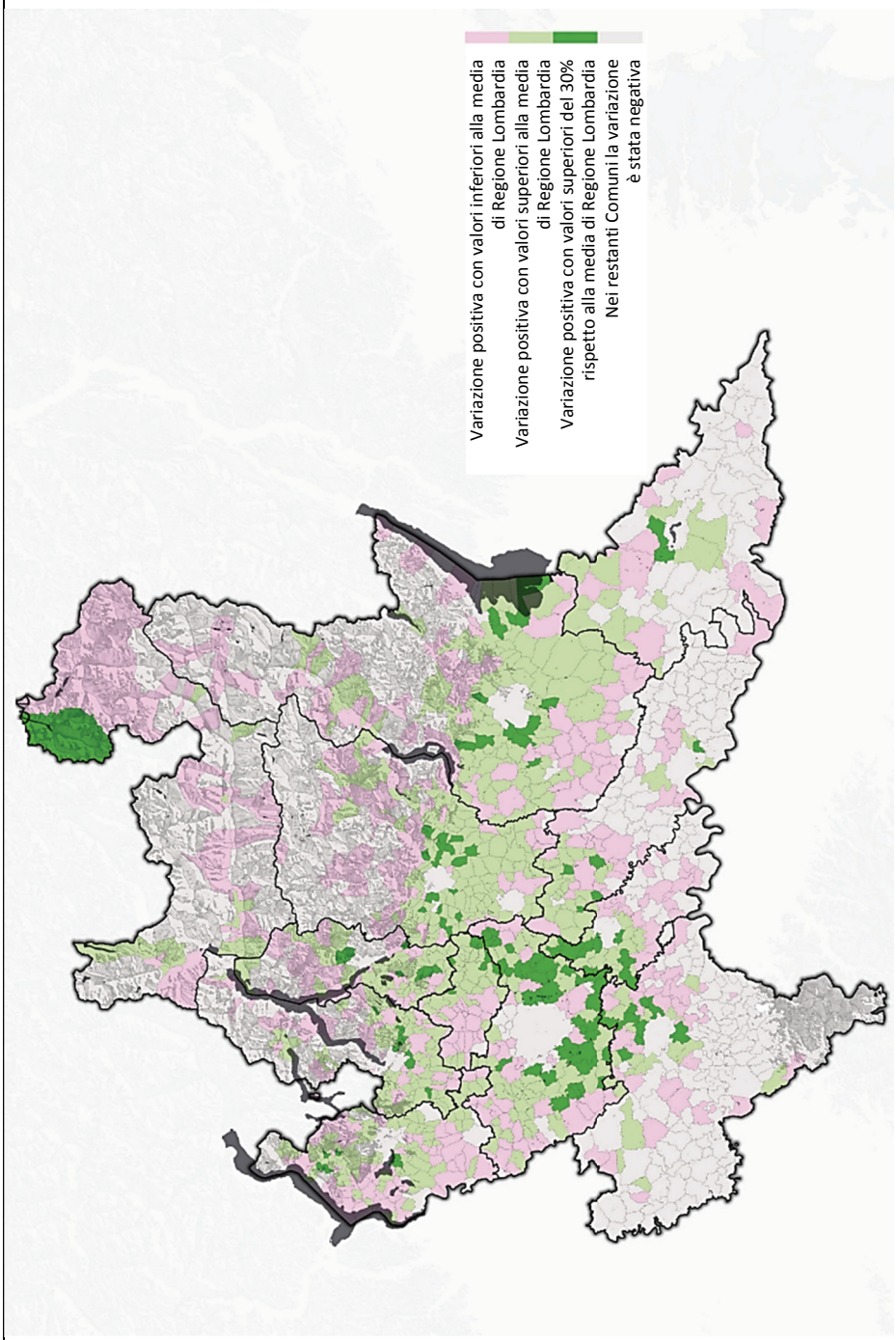


Figura 17. – *Andamento della popolazione residente dal 1971 al 2001*

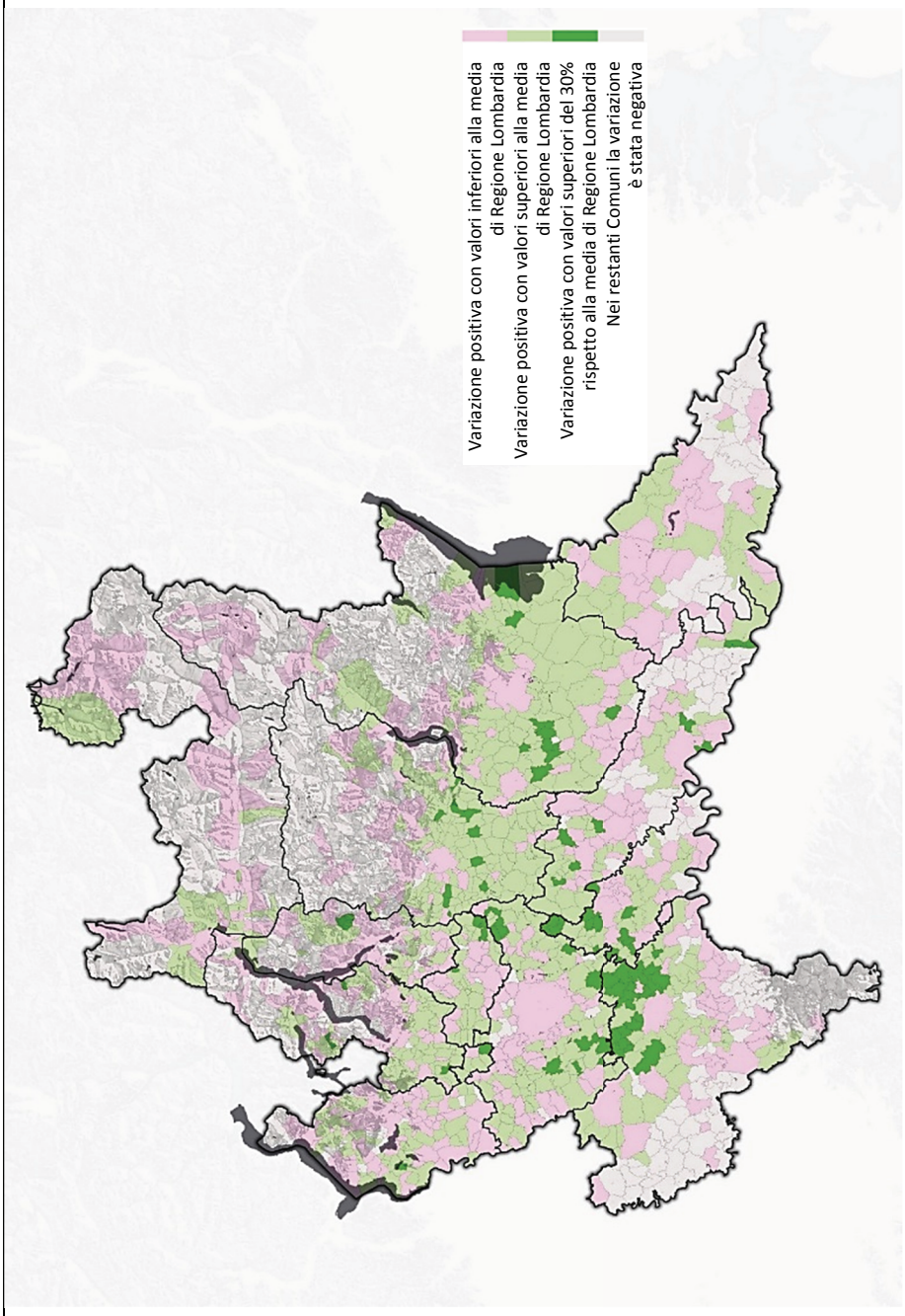


Figura 18. – *Andamento della popolazione residente dal 2001 al 2016*

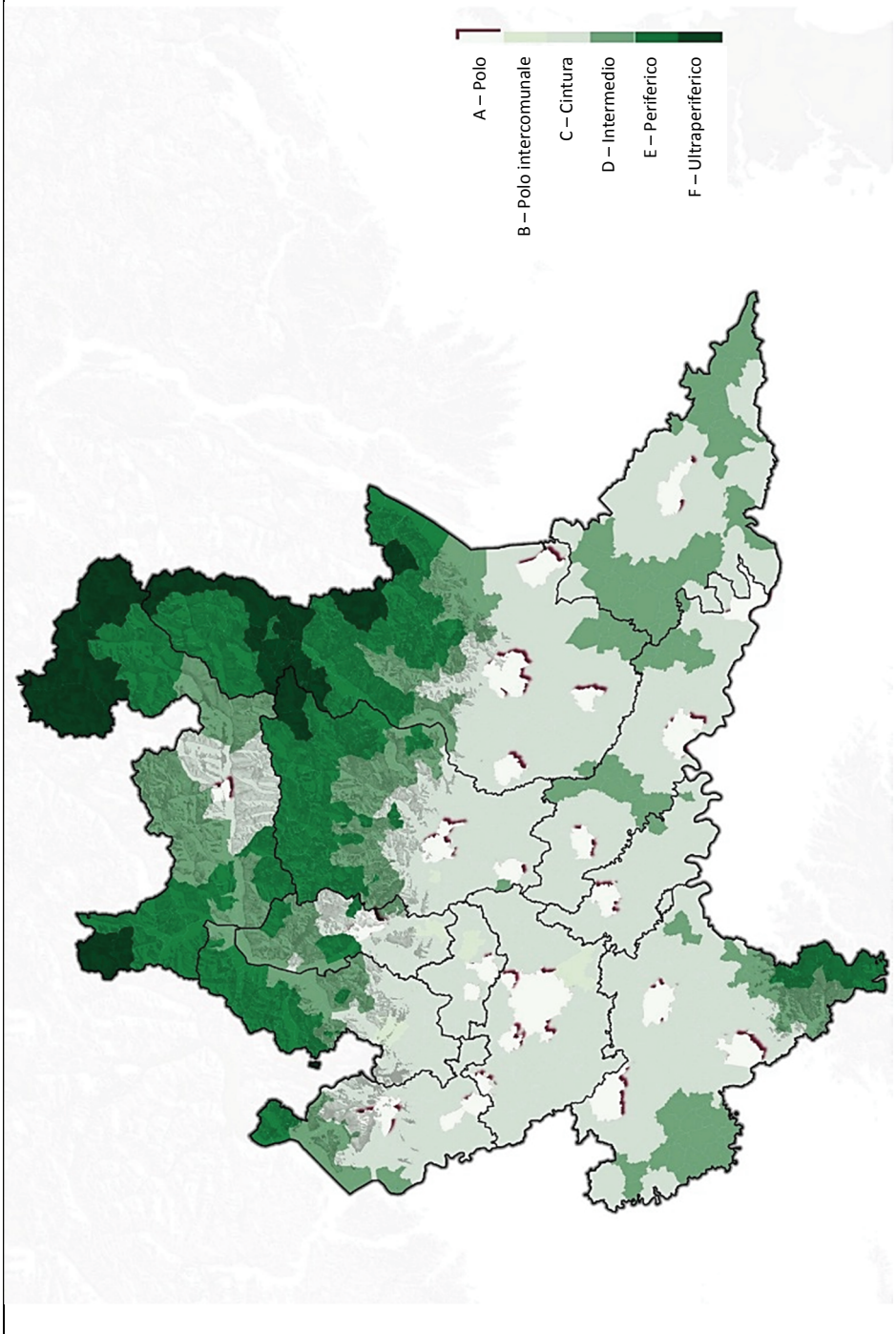


Figura 19. – *Strategia Nazionale Aree Interne. Classificazione*

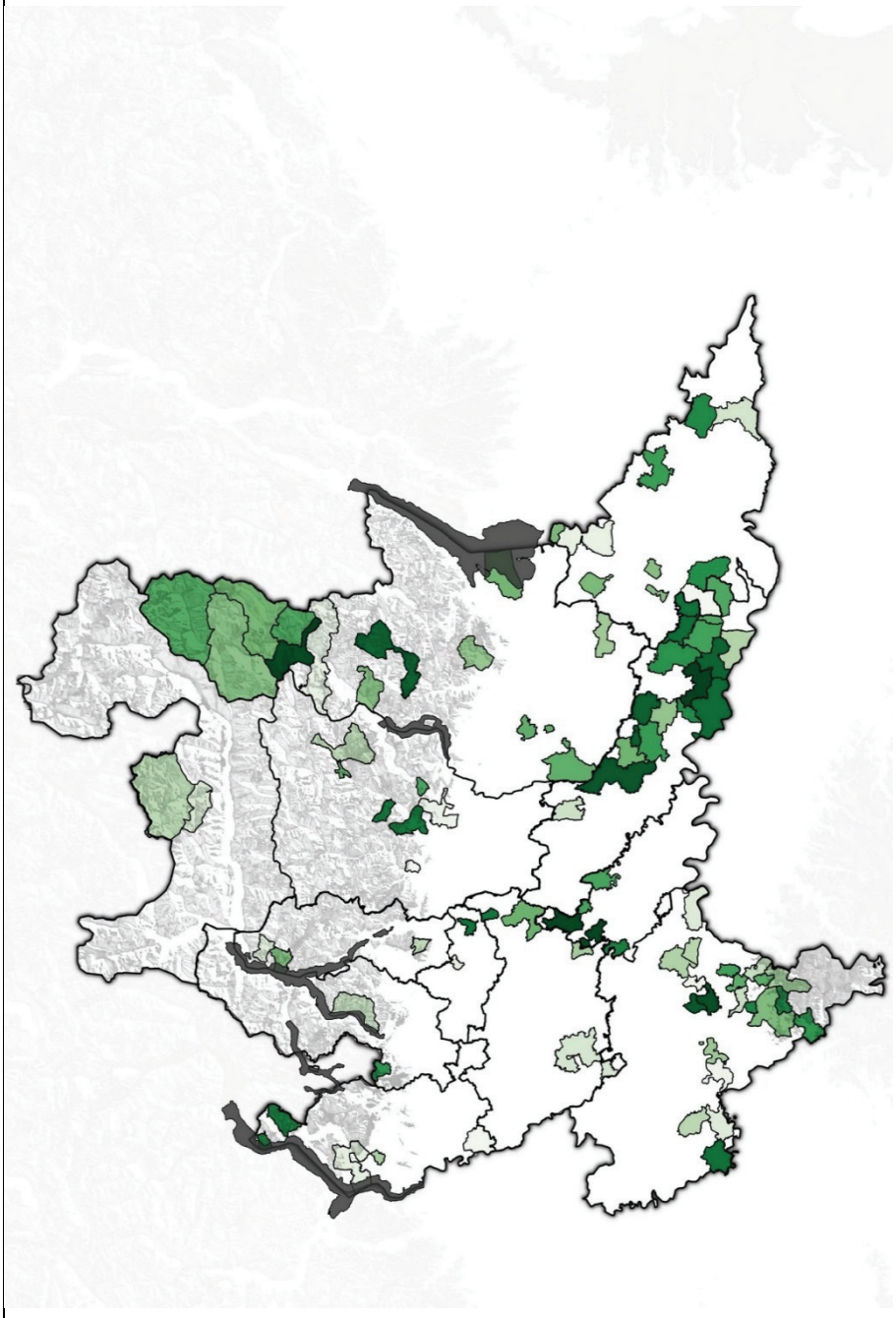


Figura 20. – *Unioni di Comuni. Stato di fatto 2017*

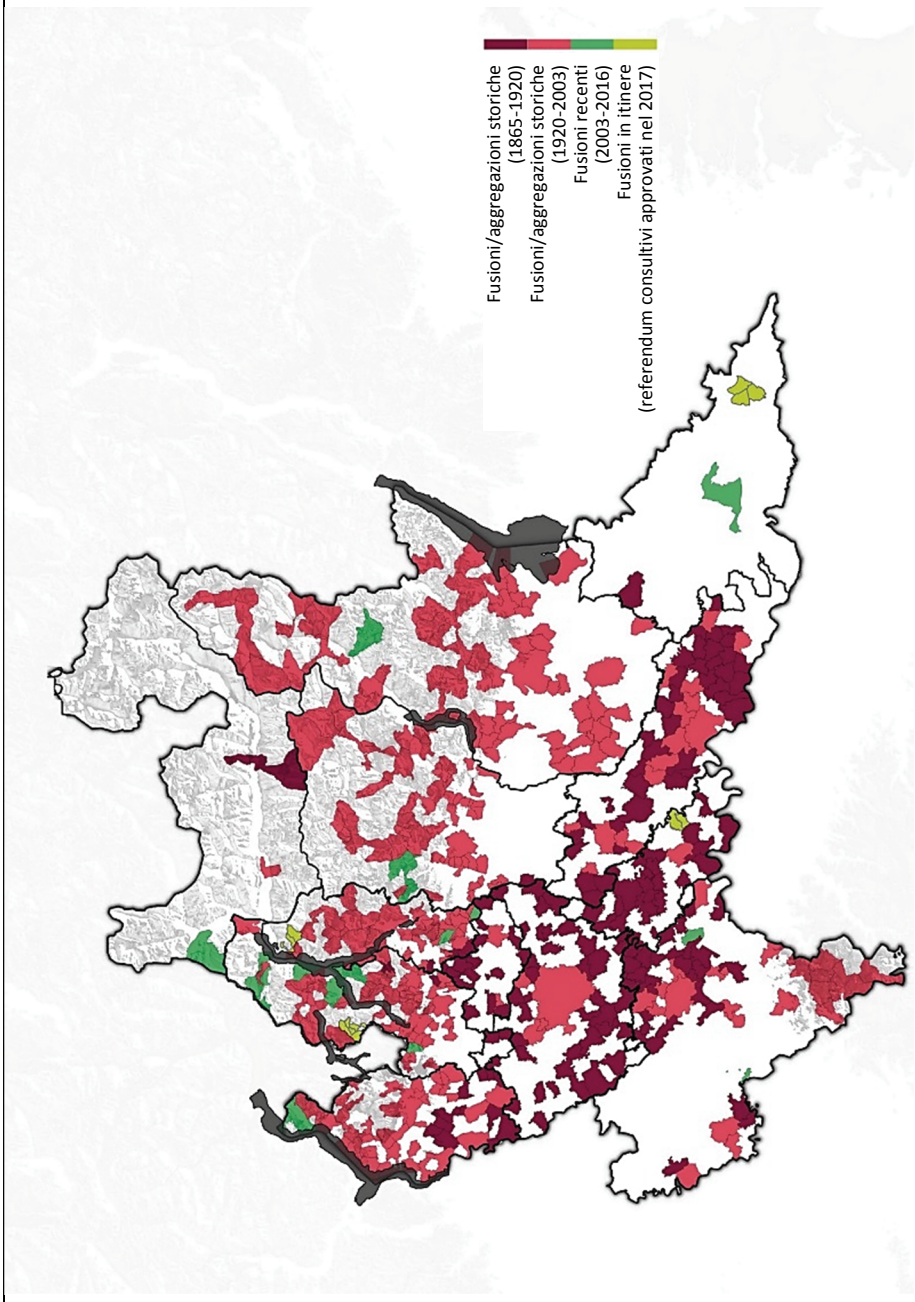
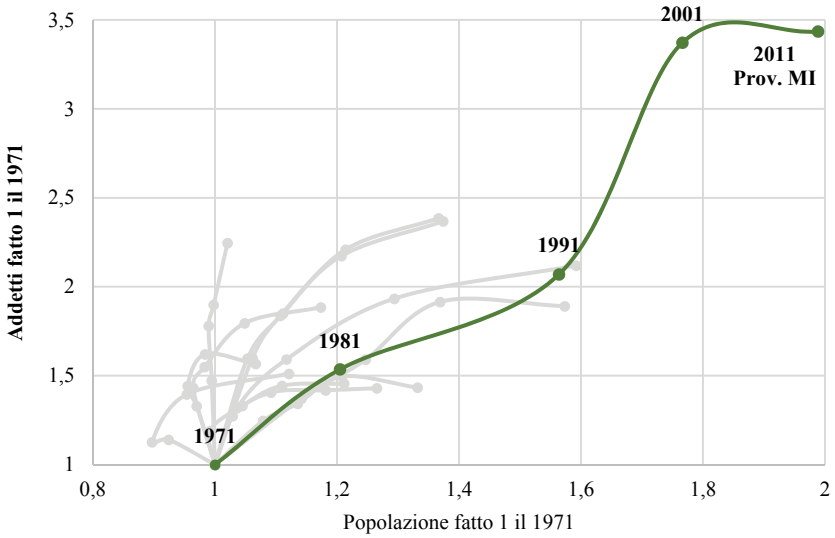
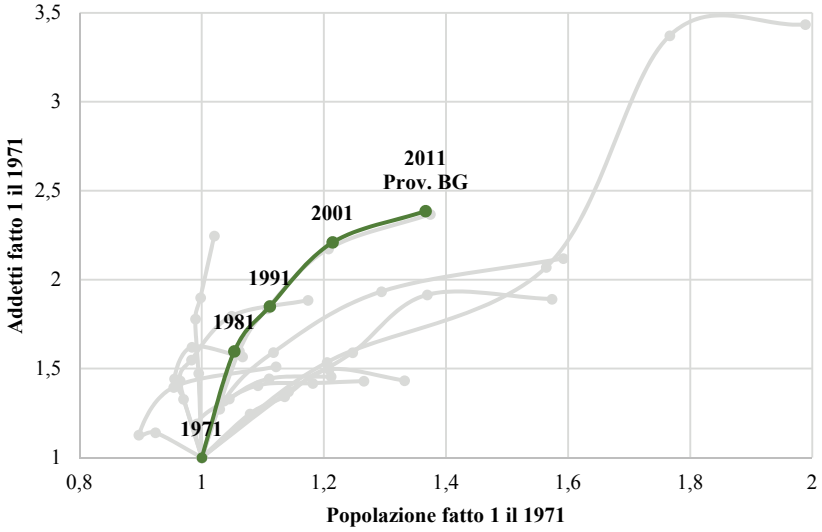


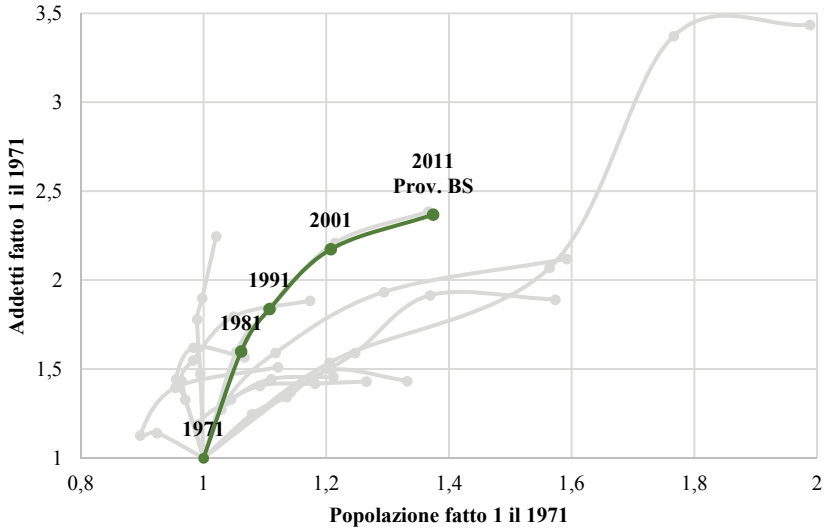
Figura 21. – *Fusioni di Comuni storiche e recenti. Stato di fatto 2017*

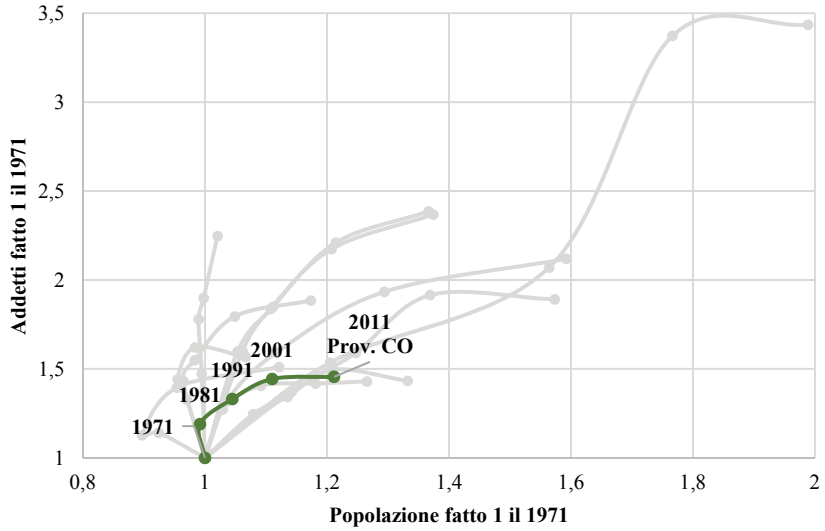
Figura 22. – *Traiettorie di sviluppo locale/1*



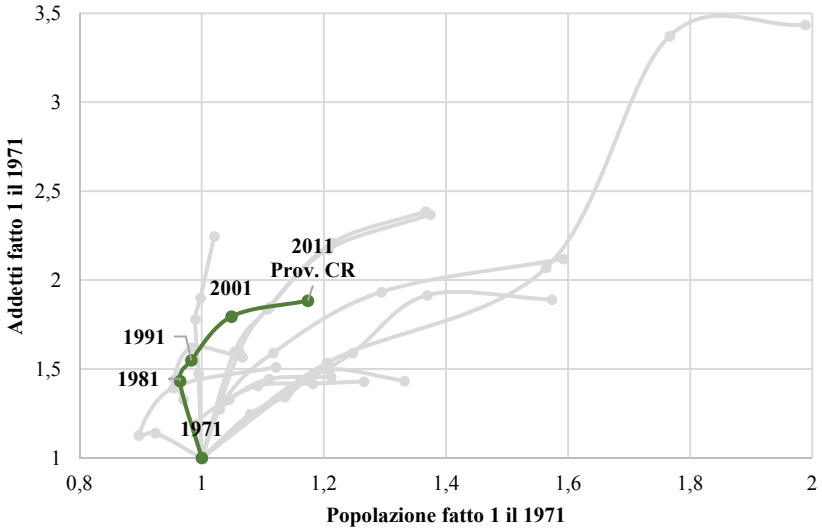


(*segue*)


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
2011
Prov. BS
2001
1991
1981
1971


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
2011
Prov. CO
2001
1991
1981
1971

(*segue*)


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
2011
Prov. CR
2001
1991
1981
1971

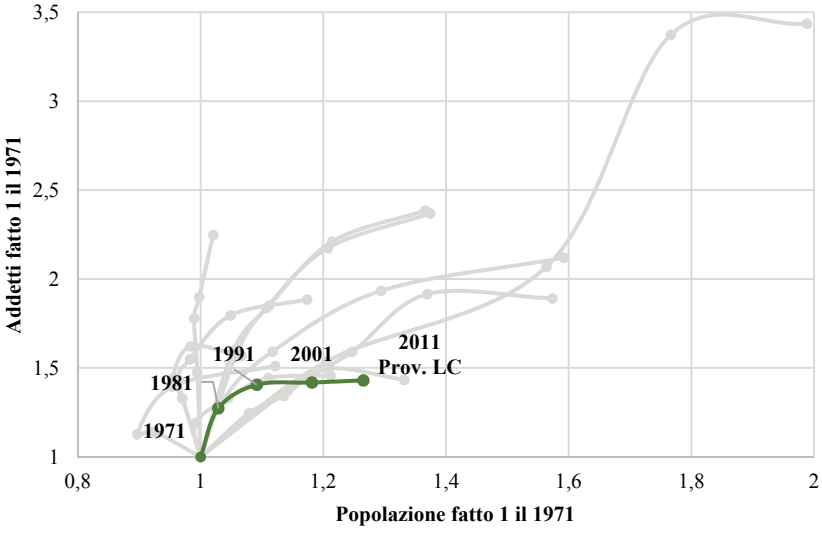
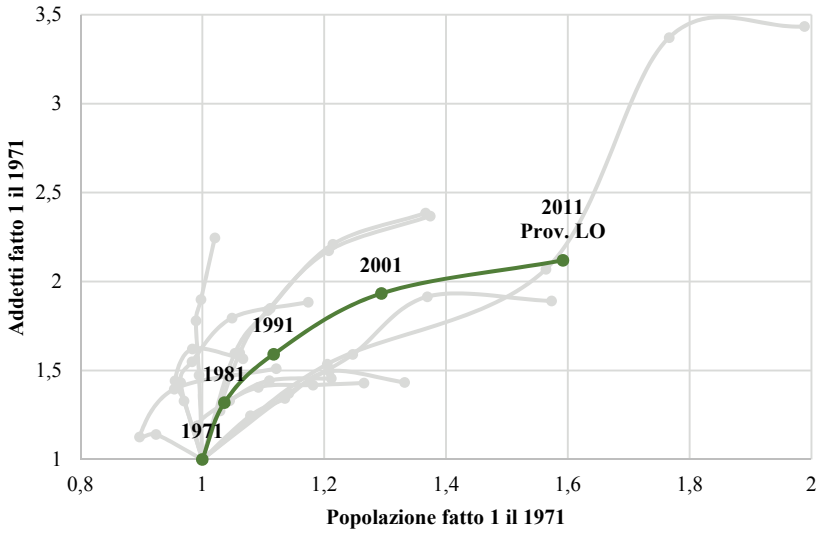
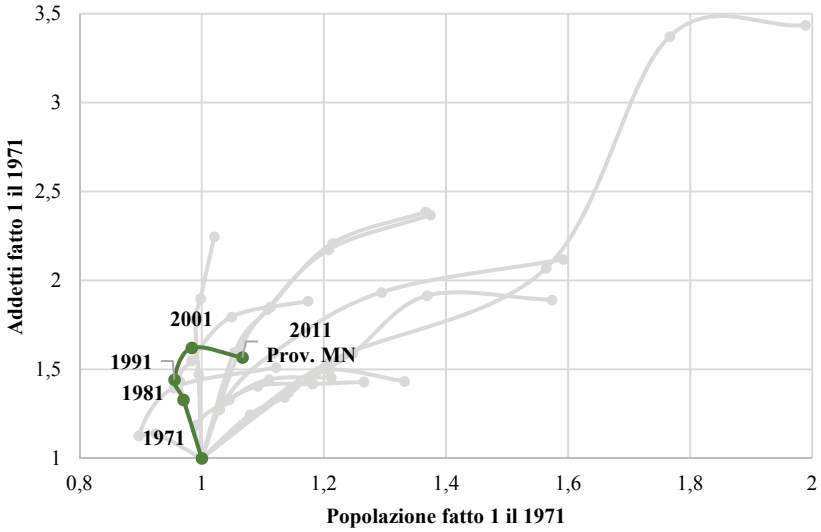
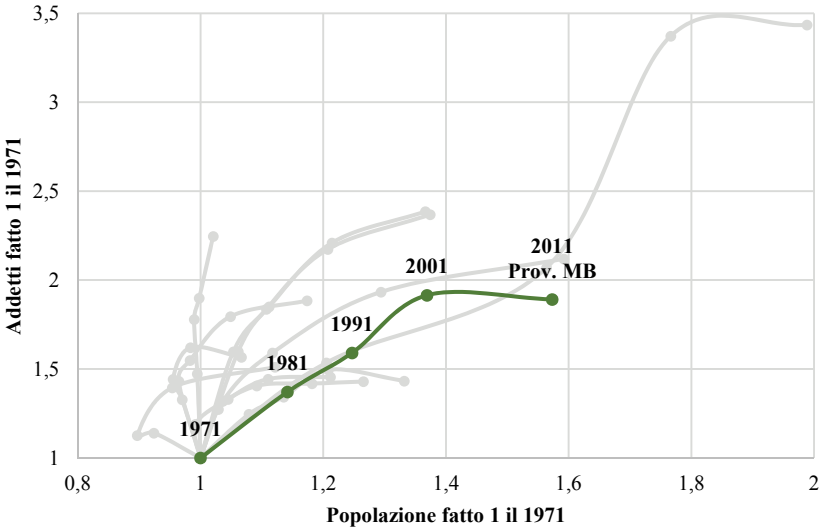

3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
1991
2001
2011
Prov. LC
1981
1971

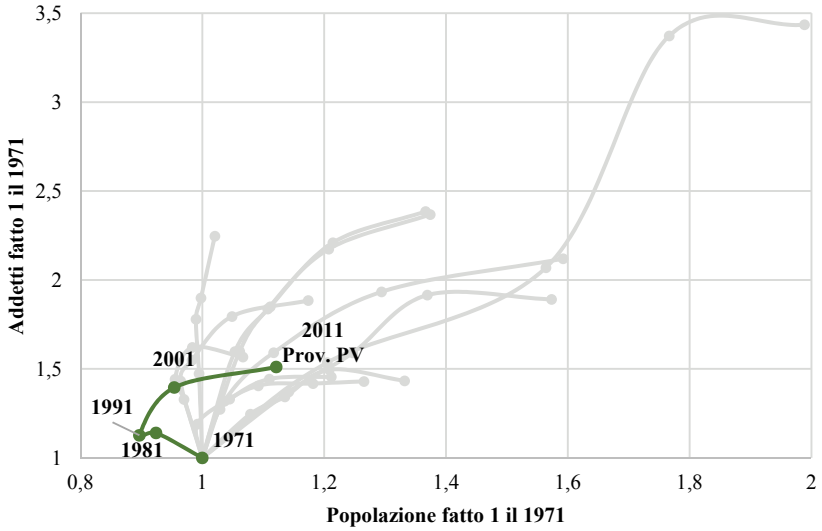
Figura 23. *Traiettorie di sviluppo locale/2*



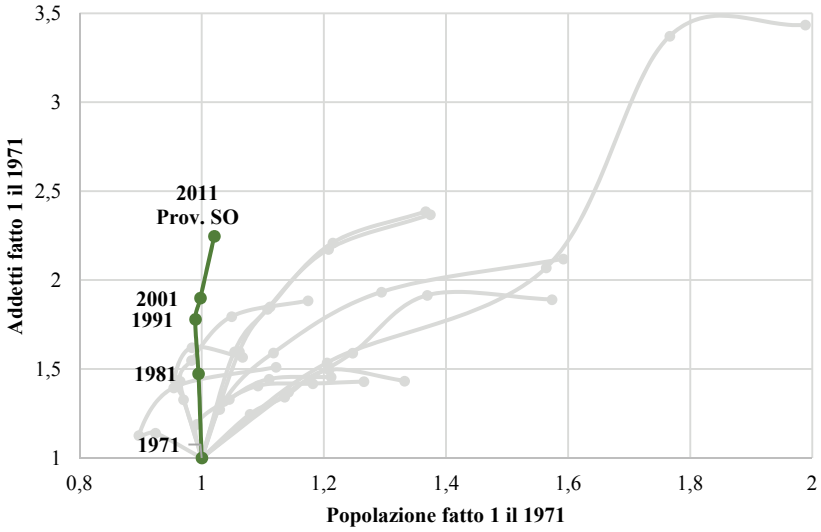


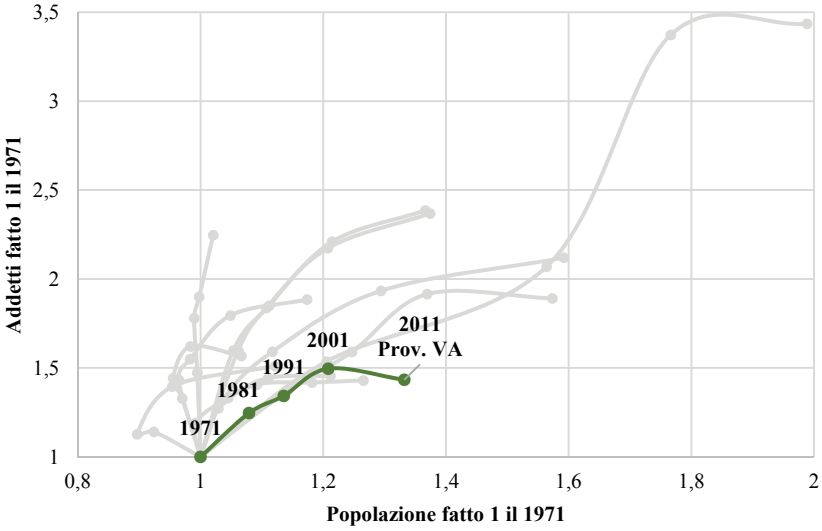
(*segue*)


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
1971
1981
1991
2001
2011
Prov. MB


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
1971
1981
1991
2001
2011
Prov. PV

(*segue*)


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
2011
Prov. SO
2001
1991
1981
1971


3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,8
1
1,2
1,4
1,6
1,8
2
Addetti fatto 1 il 1971
Popolazione fatto 1 il 1971
2011
Prov. VA
2001
1991
1981
1971

Capitolo 16

Schema normativo [1]

di *Francesco Ciro Rampulla* e *Giuseppe Carlo Ricciardi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Schema normativo.

1. *Premessa*

La diffusa trattazione che si è proposta nel testo con riferimento alla possibile declinazione che potrebbero assumere le Aree vaste, sia sotto il profilo istituzionale e funzionale generale, sul fronte dell'ordinamento domestico, sia con riferimento allo specifico caso della Regione Lombardia, intende mutuare una moltitudine di proposte applicative [2] talora di non semplice traduzione sul piano tecnico-legislativo.

Lo *Schema normativo* riportato nel presente capitolo, dunque, mira a colmare tale lacuna ed ambisce a rappresentare una prima possibile traccia per gli eventuali progetti di legge regionale futuri rivolgendosi, per semplicità di redazione, al solo Legislatore lombardo. In quest'ottica, assolve ad una mera funzione di indirizzo, traducendo in norme di principio alcuni concetti espressi nella ricerca, oppure proponendo una possibile formulazione rispetto alle diverse opzioni prospettate, anche in relazione ad uno stesso tema, dai rispettivi Autori. Non tutte le norme di seguito formulate, dunque, rappresentano appieno spirito e sostanza dei concetti espressi da ciascuno studioso impegnato nell'elaborazione, benché l'intero impianto possa costituire la base per successive modificazioni critiche.

---

[1] Il presente capitolo – frutto della collaborazione dei due Autori tendenzialmente ripartita in funzione dei temi rispettivamente trattati nel testo – coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è stato redatto anteriormente all'indizione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e, in ogni caso, tende a fornire una traccia propedeutica al possibile intervento sul fronte normativo da parte del Legislatore (non solo) regionale.

[2] Per una sintesi di tali proposte, cfr. *supra*, cap. 14.

2. *Schema normativo*

Il presente allegato è stato redatto sulla base di alcune delle soluzioni prospettate nel lavoro. Il testo proposto reca la «*Disciplina degli Enti di Area vasta in Lombardia*».

DISCIPLINA DEGLI ENTI DI AREA VASTA IN LOMBARDIA

SOMMARIO

TITOLO I – Disposizioni generali
Art. 1 – Zonizzazione degli Enti di Area vasta
Art. 2 – Statuto degli Enti di Area vasta
TITOLO II – Funzioni, organi e proiezione territoriale degli Enti di Area vasta
CAPO I – Ricognizione delle funzioni di Area vasta
Art. 3 – Le funzioni degli Enti di Area vasta
CAPO II – Organi dell'Ente di Area vasta e ripartizione delle competenze
Art. 4 – Gli organi
Art. 5 – L'Assemblea dei Sindaci e le sue competenze
Art. 6 – Il Consiglio di Area vasta e le sue competenze
Art. 7 – Presidente e le sue competenze
Art. 8 – Gratuità degli incarichi
Art. 9 – Revisore dei conti
Art. 10 – L'organizzazione e il Direttore di Area
CAPO III – Ambiti, zonizzazioni e gestioni associate
Art. 11 – Ambiti e zonizzazioni
Art. 12 – Le Zone omogenee
Art. 13 – Funzioni di prossimità e vincoli al loro esercizio in forma associata
Art. 14 – Disposizioni sulle aree montane
CAPO IV – Le interconnessioni funzionali interne ed esterne all'Area vasta
Art. 15 – I raccordi funzionali tra i soggetti
Art. 16 – I tavoli tecnici orizzontali
Art. 17 – I tavoli tecnici verticali
TITOLO III – Disposizioni finanziarie, contabili, transitorie e finali
CAPO I – Disposizioni finanziarie e contabili
Art. 18 – Disposizione finanziaria
Art. 19 – Patrimonio
Art. 20 – Disposizioni contabili
CAPO II – Disposizioni transitorie e finali
Art. 21 – Disposizioni transitorie e finali

TITOLO I
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 – Zonizzazione degli Enti di Area vasta

1.1. Le circoscrizioni amministrative degli Enti di Area vasta [denominati "Cantoni"] sono delimitate dai confini corrispondenti ai territori indicati nell'allegato n. 1 alla presente legge, che ne costituisce parte integrante, restando salve le disposizioni sulla Città metropolitana di Milano.

1.2. Gli Enti di Area vasta sono zonizzati in funzione dei criteri di omogeneità territoriale, culturale, economica, demografica e di coerenza amministrativa, nel rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione e organizzazione amministrativa.

Art. 2 – Statuto degli Enti di Area vasta

2.1. Ciascun Ente di Area vasta è dotato di uno statuto, proposto ed approvato dal Consiglio di Area, previo parere dell'Assemblea dei Sindaci.

2.2. Lo statuto contempla i seguenti contenuti:

– le funzioni e i servizi, definiti dalla legge statale, *ex* comma 4 art. 40, della Legge cost. […], e da quelle regionali;

– gli organi dell'Ente, i modi di elezione, la durata dei mandati e le rispettive competenze;

– gli istituti di partecipazione popolare e i loro caratteri di efficacia giuridica;

– i criteri e le modalità per la definizione delle Zone omogenee e quelli per l'esercizio associato tra Comuni delle funzioni amministrative di prossimità, anche obbligatorie, nonché dei correlativi servizi;

– la definizione dei tavoli tecnici, sia orizzontali che verticali, per i coordinamento dell'esercizio di funzioni, l'erogazione di servizi e l'attività pattizia tra Enti;

– le disposizioni particolari di tutela e promozione delle aree montane, così come definiti dalla legislazione in materia;

– le disposizioni sul regime finanziario, sulla gestione del patrimonio e sulle disposizioni relative a contratti e concessioni previe, se del caso, gare ad evidenza pubblica;

– le disposizioni transitorie e finali e la tabella di ponderazione dei voti riferiti ai singoli Comuni dell'Area vasta.

TITOLO II
FUNZIONI, ORGANI E PROIEZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI DI AREA VASTA

Capo I
RICOGNIZIONE DELLE FUNZIONI DI AREA VASTA

Art. 3 – Le funzioni degli Enti di Area vasta

3.1. Gli Enti di Area vasta esercitano le funzioni ed erogano i servizi previsti dalla Legge dello Stato e dalle Leggi regionali, nonché quelli delegati dalla Regione.

3.2. In particolare, salvo quanto previsto da diverse norme statali e regionali, essi svolgono le attività amministrative nelle seguenti materie:

a) piani poliennali di sviluppo socio-economico;

b) piani territoriali di coordinamento di Area vasta, subordinatamente ai piani regionali;

c) tutela ambientale, con particolare riferimento alla gestione degli ambiti ottimali del Servizio Idrico Integrato, di quelli per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, alle autorizzazioni uniche ambientali, ai piani di bacino e a quelli di risanamento ambientale, ai limiti e agli standard ambientali, ai parchi e riserve, anche di Area vasta, alle distanze di sicurezza, alla classificazione di industrie e impianti produttivi, alle ordinanze

di necessità ed urgenza in materia ambientale, alla certificazioni verdi, alle aree contaminate ed alle loro bonifiche;

d) caccia e pesca, limitatamente agli aspetti non regolati da diversa legge regionale;

e) trasporti sovracomunali e strade di collegamento tra Comuni, limitatamente alla classificazione stabilita da Legge regionale;

f) assistenza ai Comuni per l'effettuazione di gare a evidenza pubblica, per importi superiori a Euro […] […], con la possibilità di delega da parte dei Comuni agli Enti di Area vasta delle funzioni di stazione appaltante;

g) programmazione ed edilizia scolastica;

h) protezione civile, per quanto non demandato alla Regione e ai Comuni da diverse disposizioni;

i) politiche in materia di occupazione, ivi compresi i fenomeni discriminatori e la tutela delle pari opportunità;

j) promozione delle relazioni istituzionali tra l'Ente di Area vasta e Enti locali, nonché gli Enti funzionali della circoscrizione;

k) raccolta ed elaborazione dei dati relativi all'Area vasta, per quanto non attribuita alla Regione e ai Comuni;

l) funzioni e servizi delegati da leggi regionali.

Capo II
ORGANI DELL'ENTE DI AREA VASTA E RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

Art. 4 – Gli organi

4.1. Gli organi politici dell'Ente di Area vasta sono l'Assemblea dei Sindaci, il Consiglio di Area e il Presidente.

4.2. Gli organi burocratici dell'Ente sono il Direttore di Area e i dirigenti amministrativi.

4.3. L'organo di controllo contabile è il collegio dei revisori dei conti.

Art. 5 – L'Assemblea dei Sindaci e le sue competenze

5.1. L'Assemblea dei Sindaci è l'organo di indirizzo politico, di coordinamento e di controllo dell'Ente. I suoi membri hanno un mandato di 4 anni, salva decadenza dalla carica dovuta alle cause stabilite dalla legge e sostituzione con il Sindaco subentrante.

5.2. L'Assemblea dei Sindaci è composta dai Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione dell'Area vasta.

5.3. L'Assemblea svolge funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proposta, consultazione da parte degli altri organi dell'Ente, secondo le disposizioni dello statuto, formulazione di un parere preventivo sugli schemi di bilancio, nonché sulla bozza dello statuto dell'Ente di Area vasta.

Art. 6 – Il Consiglio di Area vasta e le sue competenze

6.1. Il Consiglio dei Area è l'organo che esercita le funzioni a contenuto generale. I suoi membri hanno un mandato di 4 anni, salva decadenza dalla carica dovuta alle cause stabilite dalla legge e sostituzione con il Sindaco od il consigliere comunale subentranti.

6.2. Il Consiglio è composto da n. […] consiglieri eletti dall'Assemblea dei Sindaci tra i Sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni appartenenti alla circoscrizione amministrativa dell'Ente di Area vasta.

6.3. L'elezione avviene sulla base di liste composte almeno da un numero di candidati pari ai due terzi dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da non meno del 5% degli aventi diritto al voto; i voti sono ponderati in relazione a quanto indicato nella tabella annessa allo statuto, facente parte integrante dello stesso e alle modalità di elezione previste dalla Legge dello Stato, nel rispetto della proporzionalità tra maggioranze e minoranze.

6.4. Le funzioni esercitate dal Consiglio di Area riguardano:

a) statuto e sue modifiche, previo parere dell'Assemblea dei Sindaci;

b) piani e programmi;

c) regolamenti e altri atti a contenuto generale;

d) provvedimenti di carattere generale concernenti la gestione dell'organizzazione ed il personale;

e) atti di straordinaria amministrazione relativi alla gestione patrimoniale;

f) bilancio, previo parere dell'Assemblea dei Sindaci;

g) attuazione delle funzioni delegate o attribuite dalla legge dello Stato o dalla Regione, relative ad atti a contenuto generale;

h) assunzione di mutui, nei limiti della normazione in materia concernente gli Enti locali;

i) definizione dei criteri e delle modalità propedeutiche all'individuazione delle zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni e la creazione di organismi di coordinamento con l'Area vasta tenuto conto, in particolare, della specificità delle aree montane.

Art. 7 – Presidente e le sue competenze

7.1. Il Presidente dell'Area vasta è eletto dall'Assemblea dei Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione amministrativa dell'Area, tra i Sindaci dei Comuni stessi, il cui mandato scada almeno dopo quello del Presidente. La durata della carica è di 2 anni, salve le cause di decadenza stabilite dalla legge e sostituzione nelle forme e con le modalità stabilite dal presente articolo.

In alternativa:

7.1. Il Presidente dell'Area vasta è eletto dall'Assemblea dei Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione amministrativa dell'Area tra persone, indicate in apposito elenco formato dalla Giunta regionale, dotate di specifiche esperienze professionali, amministrative e manageriali. Al Presidente è attribuita una modica indennità di carica nella misura massima di quella prevista per il Sindaco della Città capoluogo dell'ex Provincia, fissata nello statuto dell'Ente. La durata della carica è di 4 anni.

7.2. L'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15% degli aventi diritto al voto accompagnata da un preciso programma di azione amministrativa.

7.3. Il Presidente esercita le funzioni di rappresentanza dell'Ente, convoca e presiede l'Assemblea dei Sindaci e il Consiglio di Area, rappresenta in giudizio l'Ente e nomina i legali nelle eventuali controversie che lo riguardano, dirige la politica dell'Ente ed attua le determinazioni degli altri organi, assume i provvedimenti secondo le dispo-

sizioni statutarie. Assume, altresì, i provvedimenti contingibili ed urgenti, nonché gli atti concernenti il personale e il patrimonio dell'Ente. Il Presidente può nominare, informandone il Consiglio, un Vice-Presidente scelto tra i componenti del Consiglio stesso per l'esercizio delle funzioni vicarie in caso di assenza o impedimento, facendo fede la firma del Vice-Presidente nel caso impedimento del Presidente stesso. Il presidente può assegnare, sotto la sua responsabilità e vigilanza, deleghe operative a consiglieri, rispettando il principio della collegialità secondo quanto previsto dallo statuto; in questo caso, la firma del Consigliere delegato sostituisce a tutti gli effetti quella del Presidente.

Art. 8 – Gratuità degli incarichi

8.1. Salvo quanto previsto dal primo comma del precedente art. 7 [in alternativa] tutte le cariche degli Enti di Area vasta sono esercitate a titolo gratuito, eccezion fatta per i rimborsi delle spese vive opportunamente documentate, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

8.2. Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano anche ai Consigli di Zona ed ai loro Coordinatori.

Art. 9 – Revisore dei conti

9.1. I revisori dei conti sono costituiti da un unico revisore.

9.2. Il revisore dei conti è nominato dal Consiglio di Area tra gli iscritti al registro dei revisori dei conti.

9.3. Il revisore formula un parere sui bilanci poliennali ed annuali, esercita trimestralmente il controllo sugli atti contabili e rende parere sugli assetti organizzativi.

Art. 10 – L'organizzazione e il Direttore di Area

10.1. L'organizzazione dell'Ente è disciplinata da apposito regolamento, informato ai principi di contenimento dei costi, di snellezza amministrativa e di funzionalità ed efficienza.

10.2. L'organico del personale è deliberato dal Consiglio di Area, su proposta del Presidente, previo parere del Direttore; al personale stesso si applicano le disposizioni normative ed economiche concernenti i dipendenti di Enti locali, essendo i provvedimenti riguardanti il personale riservati al Presidente, previo parere del Direttore o suo delegato.

10.3. Il Direttore di Area è scelto dal Presidente, sulla base di apposita selezione, tra soggetti dotati di qualificata esperienza direttiva almeno quinquennale di entità pubbliche o private, di peculiare capacità amministrativa e di qualificazione manageriale, attestata da idoneo curriculum vitae.

10.4. Il Direttore di Area è assunto con contratto di diritto privato di durata quadriennale ed il suo compenso, ivi compresa la retribuzione di risultato, non può eccedere i limiti economici fissati per i dirigenti pubblici; alla scadenza del quadriennio, il Direttore può essere confermato nell'incarico.

10.5. Il Direttore di Area dirige le attività dell'Ente, assume i provvedimenti gestionale, anche in esecuzione dei deliberati degli organi politici, è responsabile della legalità e della trasparenza degli atti amministrativi, è di supporto consulenziale agli organi politici e affida a dirigenti dell'Ente, con atto scritto, specifiche funzioni o complessi omogenei di funzioni.

10.6. Gli organi competenti dell'Area Vasta, in coerenza con la pianta organica, determinano le unità di personale da trasferire all'Ente, tenendo conto dei principi stabiliti al precedente comma 1; di regola, il personale in servizio presso la Provincia, di cui alla Legge 7 aprile 2014, n. 56, è trasferito all'Ente di Area Vasta.

Capo III
AMBITI, ZONIZZAZIONI E GESTIONI ASSOCIATE

Art. 11 – Ambiti e zonizzazioni

11.1. Salvo quanto previsto dalla presente legge, restano in vigore gli ambiti e le zonizzazioni contemplate da normative regionali.

Art. 12 – Le Zone omogenee

12.1. Sulla base dei criteri fissati nello Statuto dell'Ente, sono individuate le Zone omogenee che svolgono funzioni di partecipazione alle attività degli organi dell'Ente di Area vasta, di fornitura di pareri, di assunzione di iniziative e di proposte su tematiche concernenti la Zona, nonché di azioni di coordinamento tra i Comuni della Zona.

12.2. Ciascuna Zona omogenea è dotata di un Consiglio di Zona, composto dai Sindaci dei Comuni della Zona e coordinato da un Coordinatore di Zona, eletto tra i Sindaci, cui spetta la convocazione del Consiglio e la tenuta dei rapporti con gli organi dell'Ente di Area vasta.

12.3. Il mandato nei Consigli di Zona e quello del Coordinatore hanno durata di due anni, salva scadenza dalla carica di Sindaco dovuta alle cause stabilite dalla legge e loro sostituzione con il subentrante.

12.4. Il Consiglio di Zona rende, altresì, parere preventivo in ordine alle forme associative dei Comuni appartenenti alla Zona omogenea ed in particolare sulle funzioni da svolgersi obbligatoriamente in forma associata.

12.5. Il parere del Consiglio di Zona può essere disatteso con deliberazione, idoneamente motivata, assunta da tutti i Comuni che intendono costituire forme associative.

Art. 13 – Funzioni di prossimità e vincoli al loro esercizio in forma associata

13.1. Le funzioni di prossimità da esercitarsi in forma associata, salvo diversa disposizione della legge regionale, sono:

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

13.2. Le funzioni di prossimità sono esercitate in forma associata mediante Unioni di Comuni ovvero convenzioni.

13.3. I Comuni, il cui indice demografico sia inferiore a […] abitanti deliberano necessariamente le forme associative cui dar vita, previo parere del Consiglio di Zona e fissano le funzioni da svolgersi obbligatoriamente in forma associata. Nel termine di […] anni dalla costituzione di forme associative i Comuni sono tenuti obbligatoriamente a fondersi ovvero ad essere incorporati in un unico Comune.

13.4. Sono esentati da tale obbligo i Comuni con indice demografico superiore ma gli stessi possono comunque dar vita a forme associative, con gli obblighi di cui al precedente comma.

Art. 14 – Disposizioni sulle aree montane

14.1. Lo Statuto dell'Ente di Area vasta dispone in ordine alle peculiari necessità ed esigenze delle zone montane, individuate dalla legislazione regionale in materia.

14.2. Ai Comuni, anche associati, delle zone montane sono assicurati idonei contributi per far fronte alle esigenze particolari di tali zone, caratterizzate da situazioni socio-economiche peculiari, da necessità infrastrutturali e di dotazione di servizi.

14.3. Le Comunità montane sono soppresse, restando in vigore le norme ragionali sulla individuazione delle aree montane, in applicazione del precedente art. 11.

Capo IV
LE INTERCONNESSIONI FUNZIONALI INTERNE ED ESTERNE ALL'AREA VASTA

Art. 15 – I raccordi funzionali tra i soggetti

15.1. Le Aree vaste si raccordano tra loro sulla base di Tavoli di raccordo tecnico orizzontale e paritetico, denominati Tavoli interareali delle Aree vaste lombarde (TAVL). I Tavoli interareali delle Aree vaste lombarde sono preordinati al perseguimento dell'uniformità territoriale regionale e alla diffusione, finalizzata all'interscambio reciproco, delle buone prassi invalse in territori geomorfologicamente differenziati. Promuovono il raggiungimento del mutuo consenso per le attività, funzioni o servizi, che travalicano i confini dell'Area vasta e sono funzionali allo stimolo della proiezione interareale dell'autonomia di governo facente capo a ciascuna Area, anche tramite la stipulazione di appositi accordi territoriali interareali (ATI).

15.2. Il raccordo tra soggetti insistenti sul territorio dell'Area vasta è affidato a Tavoli di raccordo tecnico verticale di indirizzo e di gestione, denominati Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV). I Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta assicurano la partecipazione dei soggetti funzionali interposti tra Comuni ed Area vasta e dei portatori di interesse operanti nel territorio dell'Area, ai fini del coordinamento delle politiche di governo interne.

15.3. I Tavoli di raccordo tecnico esplicano la propria funzione in un rapporto biunivoco di interconnessione.

Art. 16 – I Tavoli tecnici orizzontali

16.1. I Tavoli di raccordo tecnico orizzontale dispongono e riuniscono le Aree vaste

su un piano paritetico intersoggettivo e collegano gli Enti di Area vasta al fine di garantire il coordinamento delle politiche comuni.

16.2. Le riunioni dei Tavoli interareali delle Aree vaste lombarde (TAVL) sono convocate, presiedute e dirette dal Presidente della Regione o dall'Assessore delegato. Si svolgono periodicamente secondo quanto disposto da apposito regolamento di attuazione della presente legge e non hanno luogo prima che siano decorsi almeno 15 giorni dalla convocazione.

16.3. Partecipano ai Tavoli interareali delle Aree vaste lombarde (TAVL):

1) il Presidente della Regione o un Assessore delegato;
2) il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL);
3) i Presidenti di ciascuna Area vasta;
4) il Sindaco metropolitano;
5) i Direttori di ciascuna Area vasta.

16.4. Accanto ai membri di diritto, partecipano al Tavolo interareale di Area vasta con funzione consultiva e solo per specifiche questioni, i Prefetti di ciascun Ufficio territoriale di Governo e i Presidenti delle CCIAA. In ragione del particolare ordine del giorno oggetto di discussione in assemblea, sono invitati a partecipare a singole sessioni del Tavolo, con funzione consultiva, ulteriori componenti espressione di altre istituzioni o Enti.

16.5. Di ciascuna adunanza del Tavolo è redatto apposito verbale ad opera del Segretario, designato tra i componenti dello stesso nella prima riunione. Il verbale di ciascuna adunanza è trasmesso a tutti i componenti, anche se assenti a singole sessioni, nel termine di 3 giorni dall'avvenuta riunione.

Art. 17 – I tavoli tecnici verticali

17.1. I Tavoli di raccordo tecnico verticale concorrono al coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dai soggetti a vario titolo operanti nei limiti dell'Area vasta. Ai Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) partecipano di diritto i soggetti che, per ciascuna Area vasta, prendono parte ai Tavoli di raccordo tecnico orizzontale, nonché quelli indicati nel successivo comma 3. Ogniqualvolta siano oggetto di discussione temi che, per il potenziale di sviluppo territoriale o delle possibili implicazioni sull'Area vasta, coinvolgono anche tangenzialmente il relativo ufficio, ai Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) partecipano, su invito del Presidente dell'Area vasta o del Sindaco metropolitano, i soggetti di cui ai commi 5 e 6.

17.2. Le riunioni dei Tavoli di raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV) sono convocate, presiedute e dirette dal Presidente dell'Area vasta o dal Sindaco metropolitano. Si svolgono periodicamente secondo quanto disposto da apposito regolamento di attuazione della presente legge e non hanno luogo prima che siano decorsi almeno 10 giorni dalla convocazione.

17.3. Partecipano ai Tavoli di Raccordo tecnico-funzionale di Area vasta (TRAV):

1) il Presidente dell'Area vasta o il Sindaco metropolitano;
2) il Direttore dell'Area vasta;
3) i Coordinatori di Zona in rappresentanza delle Zone omogenee, ove istituite;
4) i Presidenti delle Unioni di Comuni censite sul territorio dell'Area vasta;
5) il Direttore Generale dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS);
6) il Prefetto dell'Ufficio Territoriale di Governo competente rispetto all'Area vasta.

17.4. I Presidenti delle Unioni di Comuni censite sul territorio dell'Area vasta espressione di una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti svolgono funzioni meramente consultive.

17.5. Su invito del Presidente dell'Area vasta ovvero del Sindaco metropolitano partecipano ai Tavoli disciplinati dal presente articolo, in ragione di specifiche questioni poste all'ordine del giorno:

1) il Presidente dell'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL) operante nell'Area vasta;

2) il Direttore Generale dell'Ufficio d'Ambito deputato alla gestione del Servizio Idrico Integrato (SII);

3) il Presidente della CCIAA competente per territorio nell'Area vasta.

17.6. Su invito del Presidente dell'Area vasta ovvero del Sindaco metropolitano, partecipano altresì ai Tavoli disciplinati dal presente articolo, se istituiti, in ragione di specifiche questioni poste all'ordine del giorno:

1) il Presidente del Consorzio di Bonifica;

2) il Presidente del Consorzio di Bacino Imbrifero Montano;

3) il Presidente dell'Ente Parco appartenente all'Area vasta.

17.7. Ciascun componente del Tavolo, in qualità di Responsabile d'ambito per le politiche di Area vasta, ha facoltà di farsi assistere, per lo svolgimento delle relative attività in Assemblea, da un funzionario di ruolo apicale dell'Ente di appartenenza. Il soggetto così individuato assume la funzione di Referente tecnico rispetto al Responsabile d'ambito per le politiche di Area vasta. Nel caso dei Direttori di Agenzia o Azienda, le funzioni di Responsabile d'ambito e Referente tecnico sono svolte dalla medesima persona.

17.8. Con regolamento di attuazione della presente legge sono individuate, se necessario, distinte composizioni fisse dei Tavoli, in considerazione dei soggetti e delle tempistiche della pianificazione e/o programmazione riferibili a ciascun ambito previsto nell'Area vasta.

17.9. La previsione di distinte composizioni fisse dei Tavoli ai sensi del comma 8 non preclude, in ogni caso, quanto previsto nelle ulteriori materie dai commi 5 e 6 del presente articolo.

17.10. Di ciascuna adunanza del Tavolo è redatto apposito verbale ad opera del Segretario, designato tra i componenti dello stesso nella prima riunione. Il verbale di ciascuna adunanza è trasmesso a tutti i componenti, anche se assenti a singole sessioni, nel termine di 3 giorni dall'avvenuta riunione.

TITOLO III
DISPOSIZIONI FINANZIARIE, CONTABILI, TRANSITORIE E FINALI

Capo I
DISPOSIZIONI FINANZIARIE E CONTABILI

Art. 18 – Disposizione finanziaria

18.1. Regione Lombardia garantisce, gestisce e distribuisce le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni di Area vasta, salvo quanto diversamente disposto da norme statali o regionali.

18.2. Con provvedimento della Giunta regionale, previa audizione dei Presidenti degli Enti di Area vasta ed in ogni caso in considerazione delle specificità territoriali, sono stabiliti i criteri e i parametri di perequazione finalizzati ad assicurare l'esercizio delle funzioni e la redistribuzione delle risorse nel territorio dell'Area vasta.

Art. 19 – Patrimonio

19.1. Gli Enti di Area vasta sono dotati di un proprio patrimonio, costituito dagli immobili, dai mobili registrati e dagli altri beni mobili di proprietà degli Enti stessi.

19.2. I provvedimenti di disposizione del patrimonio sono assunti dal Presidente, previo parere del Direttore di Area o suo delegato.

Art. 20 – Disposizioni contabili

20.1. I bilanci poliennali ed annuali degli Enti di Area vasta sono disciplinati dalle disposizioni contabili degli Enti locali e sono basati sui principi relativi alla contabilità economica ed a quella analitica.

20.2. Gli Enti di Area vasta tengono i libri contabili e le scritture previsti dalle normative in materia per gli Enti locali.

20.3. Per quanto concerne i contratti e le concessioni essi applicano le disposizioni di cui al D.Lgs. 16 aprile 2016, n. 50 e sue eventuali successive modificazioni.

CAPO II
DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 21 – Disposizioni transitorie e finali

21.1. Nelle more dell'attuazione della presente legge e della formazione degli organi dell'Ente di Area vasta sono prorogati gli organi delle Province previsti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

21.2. Le Province redigono una prima bozza di Statuto degli Enti di Area vasta, che sarà successivamente sottoposto alla deliberazione, anche modificative, degli organi dell'Ente stesso.

21.3. In allegato allo Statuto dell'Ente, facente parte integrante dello stesso, è formata la tabella di ponderazione dei voti attribuiti ai singoli Comuni dell'Area vasta.

Capitolo 17
Allegato sugli ambiti territoriali [1]

di *Giuseppe Carlo Ricciardi* e *Luca Drisaldi*

SOMMARIO: 1. Selezione della normativa vigente in tema di ambiti territoriali e zonizzazioni. – 2. Articolazione e localizzazione degli Ambiti sul territorio regionale.

1. *Selezione della normativa vigente in tema di ambiti territoriali e zonizzazioni*

Nel presente allegato, a completamento dell'analisi territoriale di tenore comparativo proposta *supra*, nel cap. 15, in ordine alla Città metropolitana ed alle Province lombarde, si elencano i principali ambiti territoriali contemplati dalle normative di settore della Lombardia. Mediante le richiamate zonizzazioni, si estrinseca l'organizzazione dell'esercizio di funzioni amministrative, nonché la programmazione e l'attuazione di servizi e politiche erogati a favore dei cittadini, anche in ragione di quanto esposto *supra*, nel cap. 12 [2].

Per ciascuno degli ambiti territoriali presenti in tabella (Province; Città metropolitane; Agenzie di Tutela della Salute; Comunità montane; Parchi; Bacini Imbriferi Montani, Agenzie Sociosanitarie Territoriali; Agenzie di Trasporto Pubblico Locale; Unioni di Comuni Lombarde; Distretti del commercio; Ambiti Territoriali Ottimali, Consorzi di bonifica, Ambiti Territoriali Ottimali per la distribuzione del gas naturale, Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica, Agglomerati e zone inquinamento) se ne riporta l'articolazione sul territorio e la relativa denominazione; inoltre, vengono specificate le normative di natura statale e regionale di riferimento.

---

[1] Il presente capitolo – frutto della collaborazione dei due autori – coerentemente con l'impostazione adottata dal presente volume e con i termini temporali prefissati per ciascun autore ai fini dello svolgimento della ricerca, è aggiornato al febbraio 2017.

[2] Cfr. *supra*, cap. 12, § 3.

2. *Articolazione e localizzazione degli Ambiti sul territorio regionale*

Di seguito si propone una Tabella avente ad oggetto una ricognizione dei principali ambiti territoriali regionale, recante la loro articolazione e localizzazione, nonché i riferimenti alle principali normative di settore che ne determinano la disciplina di dettaglio.

Tabella 1. – *Ambiti territoriali principali, loro articolazione e localizzazione.*

Normativa statale e regionale di riferimento

Ambiti territoriali	Articolazione	Localizzazione	Normativa nazionale	Normativa regionale
Province	11	- Bergamo - Brescia - Como - Cremona - Lecco - Lodi - Mantova - Monza Brianza - Pavia - Sondrio - Varese	L. 56/2014	L.r. 19/2015
Città metropolitana	1	- Milano	L. 56/2014	L.r. 32/2015
ATS (Agenzie di Tutela della Salute)	8	- Bergamo (Prov. BG) - Brescia (Prov. BS) - Brianza (Prov. MB e LC) - Città metropolitana - Insubria (Prov. VA e parte Prov. CO) - Montagna (Prov. SO, parte Prov. CO, e parte Prov. BS) - Pavia (Prov. PV) - Val Padana (Prov. CR e MN)	D.Lgs. 502/1992 D.Lgs. 229/1999	L.r. 33/2009 L.r. 23/2015 L.r. 41/2015
Comunità montane	23	- Dei Laghi Bergamaschi - Scalve - Valle Brembana - Valle Imagna - Valle Seriana - Sebino Bresciano - Valle Camonica - Valle Sabbia - Parco Alto Garda Bresciano - Valle Trompia - Lario Intelvese	L. 1102/71 L. 97/1994 D.Lgs. 267/2000 TUEL L. 244/2007 (Fin. 2008) L. 228/2012 (Stabilità 2013)	L.r. 1/2008 Statuto Regione Lombardia, art. 4, comma 3 L.r. 6/2002 L.r. 25/2007 L.r. 19/2008 L.r. 11/2011 - art.10.

		- Triangolo Lariano - Valli del Lario e del Ceresio - Lario orientale - Valle San Martino - Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera - Oltrepò Pavese - Alta Valtellina - Valchiavenna - Valtellina di Morbegno - Valtellina di Sondrio - Valtellina di Tirano - Del Piambello - Valli del Verbano		
Parchi	24 (19 Enti di dir. pubbl., *ex* L.r. 86/83, art. 22 bis e 5 gestiti *ex* art. 3 L.r. 12/11 c.d. gestioni spec.)	- Addamello (G. S.) - Adda Nord - Adda Sud - Agricolo Sud Milano (G.S.) - Alto Garda Bresciano (G.S.) - Bosco delle Querce di Seveso e Meda (G.S.) - Campo dei Fiori - Colli di Bergamo - Grigna Settentrionale (G.S.) - Groane - Mincio - Monte Barro - Monte Netto - Montevecchia e Valle del Curone - Nord Milano - Oglio Nord - Oglio Sud - Orobie Bergamasche - Orobie Valtellinesi - Pineta di Appiano gentile e Tradate - Serio - Spina Verde di Como - Valle del Lambro - Valle del Ticino Lombardo	L. 394/1991 D.Lgs. 42/2004	L.r. 86/1983 L.r. 16/2007 L.r. 12/2011
BIM (Bacini Imbriferi Montani)	10	- Consorzio BIM Adda (SO) - Consorzio BIM Brembo Serio Lago di Como (BG) - Consorzio BIM Brembo Serio Lago di Como (CO) - Consorzio BIM Chiese Consiglio di Valle Sabbia (BS) - Consorzio BIM Oglio (BG) - Consorzio BIM Sarca Mincio Garda (BS) - Consorzio BIM Spöl (SO) - Consorzio BIM Ticino (CO) - Consorzio BIM Ticino (VA) - Consorzio Comuni BIM Valle Camonica (BS)	L. 959/1953 L. 925/1980	L.r. 27/1976

ASST (Agenzie Sociosanitarie Territoriali)	27	- Bergamo Est - Bergamo Ovest - Centro specialistico ortopedico traumatologico Gaetano Pini/CTO - Crema - Cremona - Fatebenefratelli Sacco - Franciacorta - Garda - Grande Ospedale Metropolitano Niguarda - Lariana - Lecco - Lodi - Mantova - Melegnano/Martesana - Monza - Nord Milano - Ovest Milanese - Papa Giovanni XXIII - Pavia - Rhodense - Santi Paolo e Carlo - Sette Laghi - Spedali Civili di Brescia - Valcamonica - Valle Olona - Valtellina/Altolario - Vimercate	D.Lgs. 502/1992 D.Lgs. 229/1999	L.r. 23/2015
ATPL (Agenzie Trasporto Pubblico Locale)	6	- Bergamo - Brescia - Como, Lecco e Varese - Cremona e Mantova - Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia - Sondrio	L. 148/2011	L.r. 6/2012
		- Agorà - Alpi Orobie Bresciane - Alta Val Trompia - La Via del Ferro - Alta Valle Camonica - Alta Valle Versa - Antichi Borghi di Vallecamonica - Asta del Serio - Basiano e Masate - Bassa Bresciana Occidentale - Bassa Valle Camonica - Bellusco e Mezzago - Borghi e Valli d'Oltrepò - Calvatone e Tornata - Camparada e Lesmo "Prime Terre di Brianza" - Campospinoso Albaredo - Casalbuttano ed Uniti, Corte de' Cortesi con Cignone	L. 56/2014	L.r. 19/2008 D.G.R. 3304/2015

(UCL) Unioni di Comuni Lombarde (cioè iscritte in apposito registro regionale)	72	- Castelli Morenici - Centro Val Sassina e della Grigna Settentrionale - Centuriati di Bonemerse e Malagnino - Ceto, Cimbergo, Paspardo - Colline d'Oltrepo - Dei Comuni Oltrepadani - Dei Navigli - Del Delmona - Della Valletta - Delle Torri - Fluvialis Civitas - Fontanili - Frascarolo e Torre Beretti e Castellaro - Isola Mantovana - Lario e Monti - Lodigiana Grifone - Lombarda Foedus - Lomello e Galliavola - Media Val Cavallina - Media Valle Camonica - Civiltà delle Pietre - Micropolis - Mincio Po - Municipia - Oglio Ciria - Oltreadda Lodigiano - Oltrepò centrale - Oltrepò Lombardo - Ovest Lago Varese - Palvareta Nova - Piadena e Drizzona - Pieve del Cairo e Gambarana - Pieve Porto Morone, Badia Pavese e Monticelli Pavese - Prealpi - Presolana - Prima Collina - San Giorgio e Bigarello - Sei Oltrepò - Soresinese - Spessa e San Zenone al Po - Spiana e Torre di Santa Maria - Sud Est Milano "Parco dell'Addetta" - Terrae Nobilis - Terre d'Oglio - Terre dei Malaspina - Terre dell'Oglio - Terre di Frontiera - Terre di Pievi e Castelli - Terre Viscontee e Basso Pavese - Tidone Pavese - Valle del Po - Valmalenco		

		- Valsaviore - Valtenesi - Valvarrone - Verrua Po e Rea - Zerbo e Costa de' Nobili		
Distretti del commercio	200 di cui 53 DUC (Distretti Urbani del Commercio) e 147 DID (Distretti diffusi di rilevanza intercomunale)	- Abbiategrasso (DUC) - Agrate Brianza - Almenno San Salvatore - Alzano Lombardo - Alzate Brianza - Antegnate - Arconate - Arese (DUC) - Argegno - Artogne - Bagnolo San Vito - Bareggio - Barzio - Belgioioso - Bellagio - Bellinzago Lombardo - Bereguardo - Bergamo (DUC) - Bollate (DUC) - Bonate Sopra - Borgo Priolo - Breno - Brescia (DUC) - Broni - Brugherio (DUC) - Buccinasco (DUC) - Buguggiate - Busto Arsizio (DUC) - Calolziocorte - Calusco D'Adda - Cantù (DUC) - Casalbuttano ed Uniti - Casalmaggiore - Casalpusterlengo - Casargo - Cassano Magnago (DUC) - Casteggio - Castegnato - Castel Goffredo - Cernobbio - Cernusco sul Naviglio (DUC) - Ceto - Chiari (DUC) - Cinisello Balsamo (DUC) - Cividate al Piano - Cividate Camuno - Clusone - Coccaglio - Colico	L. 580/1993 L. 180/2011	L.r. 6/2010 L.r. 3/2011 L.r. 7/2012 L.r. 32/2015 art. 8 c. 7 D.G.R. 8/7730 del 2008

- Como (DUC)
- Comunità Montana Alta Valtellina
- Comunità Montana di Scalve
- Comunità Montana di Valle Imagna
- Comunità Montana Oltrepò Pavese
- Comunità Montana Valle Trompia
- Concorezzo (DUC)
- Cornate d'Adda
- Corsico (DUC)
- Costa Masnaga
- Crema (DUC)
- Cremona (DUC)
- Curno
- Dalmine
- Darfo Boario Terme (DUC)
- Desenzano del Garda (DUC)
- Desio (DUC)
- Domaso
- Dongo
- Dubino
- Erba (DUC)
- Galbiate
- Gallarate (DUC)
- Gambara
- Gambolò
- Gandino
- Gardone Riviera
- Gardone Val Trompia
- Gargnano
- Garzeno
- Gavardo
- Gavirate
- Giussago
- Giussano
- Guidizzolo
- Gussago
- Idro
- Jerago con Orago
- Lainate (DUC)
- Lavena Ponte Tresa
- Lecco (DUC)
- Legnano (DUC)
- Lentate sul Seveso (DUC)
- Lissone (DUC)
- Lodi (DUC)
- Lodi Vecchio
- Lonato
- Lovere
- Luino
- Magenta (DUC)
- Manerbio
- Mantova (DUC)
- Marchirolo
- Mariano Comense (DUC)
- Marmirolo

- Mede
- Melzo
- Menaggio
- Merate
- Milano (DUC)
- Montebello della Battaglia
- Monticelli Brusati
- Monza (DUC)
- Morbegno
- Motta Visconti
- Muggiò
- Odolo
- Offanengo
- Orzinuovi
- Osio Sotto
- Ossimo
- Ostiglia
- Paisco Loveno
- Palazzolo Sull'Oglio (DUC)
- Pandino
- Parabiago (DUC)
- Paratico
- Pavia (DUC)
- Pescate
- Peschiera Borromeo
- Piadena
- Piateda
- Piazza Brembana
- Pioltello (DUC)
- Piuro
- Pizzighettone
- Ponte in Valtellina
- Ponte Lambro
- Ponte San Pietro
- Porlezza
- Rezzato
- Rho (DUC)
- Roè Volciano
- Romano di Lombardia (DUC)
- Roncadelle
- Rosate
- Rovato (DUC)
- Rozzano (DUC)
- Samarate
- San Martino Siccomario
- San Pellegrino Terme
- Sannazzaro Dé Burgondi
- Santa Maria della Versa
- Sant'Angelo Lodigiano
- Sarnico
- Saronno (DUC)
- Segrate (DUC)
- Selvino
- Seregno (DUC)
- Seriate (DUC)

		- Serina - Sermide - Sesto San Giovanni (DUC) - Seveso - Siziano - Solbiate Olona - Somma Lombardo - Sondrio (DUC) - Soresina - Sospiro - Sovico - Stezzano - Sulzano - Suzzara - Tavernola Bergamasca - Tirano - Tradate (DUC) - Treviglio (DUC) - Trezzo Sull'Adda - Unione Comuni della Tremezzina - Unione Comuni Lario e Monti - Unione dei Comuni della Valsaviore - Unione dei Comuni della Valtenesi - Unione dei Comuni dell'Alta Valle Camonica - Unione della Valmalenco - Usmate Velate - Valbondione - Valle Lomellina - Valmadrera - Varenna - Varese (DUC) - Varzi - Vertova - Vestone - Viadana - Vigevano (DUC) - Villasanta - Vimercate (DUC) - Voghera (DUC) - Zibido San Giacomo - Zogno		
ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	12	- Bergamo - Brescia - Como - Cremona - Lecco - Lodi - Mantova - Milano - Monza Brianza - Pavia - Sondrio - Varese	D.Lgs. 152/2006 L. 42/2010 D.L. 225/2010 (conv. L. 10/2011)	L.r. 26/2003 L.r. 21/2010

Consorzi di Bonifica	12	- Lomellina-Oltrepò - Est Ticino Villoresi - Muzza - Media Pianura Bergamasca - Adda-Oglio - Oglio-Mella - Mella e Chiese - Destra Mincio (comprensorio interregionale) - Laghi di Mantova (comprensorio interregionale) - Navarolo - Terre dei Gonzaga in Destra Po (comprensorio interregionale) - Burana (comprensorio interregionale)	R.D. 215/33	L.r. 31/2008 L.r. 7/2010 L.r. 25/2011 L.r. 4/2016 DGR 2994/2012 DGR 3121/2012 DGR 3110/2012 DGR 3399/2012 R.R. 1/2012
Ambiti Territoriali Ottimali per la distribuzione del gas naturale (ATEM)	36	- Bergamo 1 - Nord-Ovest - Bergamo 2 - Nord-Est - Bergamo 3 - Dintorni ad Ovest di Bergamo - Bergamo 4 - Bergamo e Dintorni ad Est - Bergamo 5 - Sud-Ovest - Bergamo 6 - Sud-Est - Brescia 1 - Nord-Ovest - Brescia 2 - Nord-Est - Brescia 3 - Città e Impianto di Brescia - Brescia 4 - Sud-Ovest - Brescia 5 - Sud-Est - Como 1 - Triangolo Lariano e Brianza Comasca - Como 2 - Como e Olgiatese - Como 3 - Impianto di - Cernobbio e nord - Sondrio - Cremona 1 - Nord - Cremona 2 - Centro - Cremona 3 - Sud - Lecco 1- Nord - Lecco 2 - Sud - Lodi 1 - Nord - Lodi 2 - Sud - Mantova 1 - Città di Mantova e Nord-Ovest - Mantova 2 - Sud e Est - Milano 1 - Città e Impianto di Milano - Milano 2 - Provincia Nord-Ovest - Milano 3 - Provincia Sud - Milano 4 - Provincia Nord-Est - Monza e Brianza 1 - Est - Monza e Brianza 2 - Ovest - Pavia 1 - Lomellina Ovest - Pavia 2 - Città e Impianto di Pavia - Pavia 3 - Campagna Sottana e Lomellina Est - Pavia 4 - Oltrepò Pavese - Varese 1 - Nord - Varese 2 - Centro - Varese 3 - Sud	D.Lgs. 164/2000 D.M. 19/1/ 2011 D.M. 18/10/2011	DGR 1871/2014

Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica (ALER).	5	- Milano - Lodi - Pavia - Brescia - Cremona - Mantova - Bergamo - Lecco - Sondrio - Busto Arsizio - Como - Monza e Brianza - Varese	L. 21/2001	L.r. 27/2009
Agglomerati e Zone inquinamento	3 Agglomerati 4 Zone	- Agglomerato di Bergamo - Agglomerato di Brescia - Agglomerato di Milano - Zona A - pianura ad elevata urbanizzazione - Zona B - pianura - Zona C - montagna (per l'ozono la Zona C si ripartisce in Zona C1 area prealpina e appenninica e Zona C2 Area alpina) - Zona D - fondovalle	D.Lgs. 155/2010	DGR 2605/2011

Fonte: elaborazione dati raccolti dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e da Fondazione Romagnosi – Scuola di Governo Locale.

Bibliografia e Sitografia

AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, II, Cedam, Padova 1931.

AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Zanichelli, Bologna 1958.

AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano 1960.

AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione)*, Giuffrè, Milano 1961.

AA.VV., *Atti del V Convegno di studi giuridici sulla Regione (1966)*, Giuffrè, Milano 1971.

AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977.

AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977.

AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977.

AA.VV., *Proposte di riordinamento del potere locale*, Quad. di documentazione reg., n. 26, Milano 1978.

AA.VV., *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Agnelli, Torino 1978.

AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano 1988.

AA.VV., *La Padania. Una regione italiana in Europa*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1992.

AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Giuffrè, Milano 1994.

AA.VV., *Governare le città. L'Accordo per la Città metropolitana di Bologna*, Il Mulino, Bologna 1994.

AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino 2012.

AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014.

AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2016.

AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione. Schede regionali*, dicembre 2017, in *http://www.agenziacoesione.gov.it/it/servizi/pubblicazioni_agenzia/Analisi_socio_economica_del_territorio_italiano_e_delle_risorse_per_le_politiche_di_coesione_Schede_regionali.html.*

AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Franco Angeli, Milano 2011.

AICARDI N., *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1997.

AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia: dal 1848 ad oggi*, Carocci, Roma 2010.

AIMO P.-COLOMBO E.-RUGGE F., *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea,* Pavia University Press, Pavia 2014.

AYMONINO C., *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio, Padova 1970.

ALLEGRETTI U., *La programmazione e il bilancio nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

AMBROSI A., *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

AMMANNATI L.-AMIRANTE D., *Le forme stabili della collaborazione interregionale*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

AMOROSINO S., *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984.

AMOROSINO S., *La costituzione delle città metropolitane in Italia: un percorso giuridico ad ostacoli*, in *Trib. amm. reg.*, n. 9/1991.

AMORTH A., *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo,* Marzoranti, Settimo Milanese 1945.

ANCI, *Per un nuovo ordinamento delle autonomie in Regione Lombardia*, Milano, 2 febbraio 2016.

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

ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, Milano, 26 aprile 2016, in *http://www.anci.lombardia.it/ documenti/5723-LA%20RIFORMA%20DELLE%20AUTONOMIE%20LOCALI%20IN%20 LOMBARDIA_ANCI_UPL_DEF_firmato.pdf.*

ANDREANI S.-BIANCONI F.-FILIPPUCCI M., *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015.

ANNOVAZZI F.-OSCULATI F., *La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6/2015.

ANTONINI L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, n. 25/2009.

ANTONINI L., *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente,* in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012.

ANTONINI L., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

ANTONINI L., *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

ARCHIBUGI F., *Une experience de regionalisation: les systemes metropolitaines du Progetto 80 italien*, Rapport au «*Colloque Franco-Italien sur la Regionalisation*», Fondation National des Sciences Politiques, St. Vincent 1970.

ARCHIBUGI F., *Le Proiezioni territoriali del Progetto 80 (Sintesi)*, in *Urbanistica*, Numero unico 1971.

ARCHIBUGI F., *A progress report: the "Quality of Life" in a Method of Integrated Planning. Aspects of an Italian Research Project "Progetto Quadro"*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, n. 6/1974.

ARDIGÒ A., *La diffusione urbana*, Ave, Roma, 1967.

ARMANI G., *Carlo Cattaneo una biografia. Il padre del Federalismo italiano*, Garzanti Libri, Milano 1997.

ARNOTT R., *Optimal city size in a spatial economy*, in *Journal urban econ*., n. 1/1979.
AQUARONE A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna 1961.
AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965.
AZZENA A.-CARROZZA P.-DI PORTO V., *La cooperazione tra comuni in materia sanitaria*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

BACCETTI C., *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014.
BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano 1965.
BALBONI E., *L'area/città metropolitana tra funzioni e finzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/1997.
BALBONI E., *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
BALBONI E., *L'approvazione dello Statuto della Città Metropolitana di Milano*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane,* n. 1/2015.
BALBONI E., *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in LUCARELLI A.-FABRIZZI F.-MONE D. (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015.
BALBONI E., *Rapporto sull'attività della Città metropolitana di Milano dal luglio 2015 al settembre 2016*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.
BALBONI E.-VACCARI S., *L'impatto della Città metropolitana sul servizio idrico integrato nell'area milanese*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016.
BALBONI E., *Quadro istituzionale e normativo,* in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/* e in *http://www.confindustria.pv.it*/.
BALDUCCI A., *Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi,* in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.
BALLINI P.L., *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli 2010.
BARBATI C., *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2012.
BARBERO M., *Golden rule, non è tutto oro quel che luccica*, in *Le Regioni*, n. 4/2005.
BARBERO M.-VIGATO E., *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.
BARBIERI C.A., *Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.
BARELLA D., *I Quadranti del territorio regionale*, in *Politiche Piemonte*, Speciale Province, *http://www.politichepiemonte.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=216:i-quadranti-del-territorio-regionale&catid=54:speciale-province&Itemid=76.*
BARRERA P., *La nuova legge elettorale per i comuni e le province. La sfida della democrazia locale*, Edizioni delle autonomie, Roma 1993.
BARRERA P., *Comma 89. Riordino delle funzioni provinciali*, in VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
BARTALETTI F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino 2009.

BARTOLE S., *I fatti politici nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

BARTOLE S., *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?* (con un post scriptum di aggiornamento), in *Le Regioni*, n. 1/2015.

BASSANI S.-BETTINELLI C.-DOSSENA G.-SANZ L., *Parchi scientifici tecnologici e loro contributo ai sistemi locali per l'innovazione: evidenze empiriche*, in *Sinergie*, n. 84/2011.

BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni: tra centralismo e principi costituzionali*, La Nuova Italia, Firenze 1970.

BASSANINI F.-ONIDA V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici*, Giuffrè, Milano 1971.

BASTA M.-FERRARI C., *Le Città metropolitane in Italia tra innovazione e conservazione istituzionale,* in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014.

BATTELLO M.-PACENTE C., *La dimensione locale delle politiche comunitarie. L'Ufficio Europa negli Enti Locali*, Egea, Milano 2012.

BELLETTI M.-MASTRAGOSTINO F.-MEZZETTI L., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia Romagna*, Giappichelli, Torino 2016.

BELLOCCI M.-NEVOLA R. (a cura di), *L'applicazione in Italia della Carta europea dell'autonomia locale*, in *www.cortecostituzionale.it*, ottobre 2011.

BENVENUTI F., *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, n. 1/1959.

BENVENUTI F., *Problemi connessi al passaggio organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni*, in *Foro amm.*, n. 3/1971.

BERCELLI J., *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Il caso del Veneto*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2016.

BERIONNI L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2012.

BERNABEI G., *Tributi propri e autonomie locali: un percorso incompiuto*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2016.

BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova 1969.

BERTI G., *Autonomie locali infraregionali e esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, n. 2/1971.

BERTI G., *Commento all'art. 5*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna 1975.

BERTI G., *Le ideologie appannate nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

BERTI G.-DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma 2002.

BERTOLISSI M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002.

BETTINELLI E.-RIGANO F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004.

BETTINELLI E. (a cura di), *Testi normativi fondamentali de l'Ordinamento repubblicano*, Ibis, Como-Pavia 2014.

BIANCHINI S., *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale 2014.

BIANCHINI S., *Tendenze centripete nel riassetto delle funzioni amministrative tra Stato e regioni*, in VANDELLI L.-GARDINI G.-TUBERTINI C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.

BIFULCO R., *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2009.
BIN R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche, in Ist. Federalismo, n. 2/2009, pp. 203 ss.*
BIN R., *Il nodo delle province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.
BIN R., *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in PALERMO F.-PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Accademia Europea di Bolzano, Bolzano 2015.
BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
BIN R., *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, n. 2/2016.
BIN R., *Risiko e Regioni: con quale macroregione va la Kamchatka*?, in *Astrid-Rassegna*, n. 14/2016.
BIN R., *Dopo il* referendum*: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.
BILANCIA P., *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
BIRD R.-SLACK E., *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, ITP Paper 041, University of Toronto, January 2004.
BLANCO L., *Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell'Italia unita*, in AIMO P.-COLOMBO E.-RUGGE F., *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, Pavia University Press, Pavia 2014.
BOLGHERINI S., *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia*, in BOLGHERINI S.-MESSINA P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova 2014.
BOLGHERINI S.-MESSINA P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova 2014.
BOLGHERINI S., *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bologna 2015.
BOLOCAN GOLDSTEIN M.-SACCHI F., *Milano e la questione metropolitana, vicende istituzionali e dinamiche socio-spaziali*, manoscritto in corso di pubblicazione.
BONELLA D.M., *L'esperienza delle Comunità montane*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.
BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna 1975.
BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.
BRANCASI A.-CARETTI P., *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 4/2010.
BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, n. 4/2016.
BROCCA M., *Lo Statuto della Città metropolitana di Bari*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.
BROCCA M., *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.
BROSIO G.-LUZZATI E., *La finanza nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

CAFIERO S.-BUSCA A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè, Milano 1970.
CAIA G., *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, n. 2/2012.
CALABRIA M.E., *Il ruolo della provincia secondo la Costituzione*, in *Amm. it.*, n. 6/1985.
CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in CALAMANDREI P.-LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze 1950.
CALAMANDREI P.-LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze 1950.
CALVINO I., *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1972.
CALZOLAIO S., *Lo Statuto della Città metropolitana di Genova*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.
CAMAGNI R.-LOMBARDO S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze 1999.
CAMAGNI R., *Verso la Città metropolitana*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano 2014.
CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino 2006.
CAMERLENGO Q., *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»,* in *Le Regioni*, n. 1/2016.
CAMERA DEI DEPUTATI, *Titolo V e giurisprudenza costituzionale*, in *http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap05_sch02.htm*.
CAMERA DEI DEPUTATI, *Sanità: quadro costituzionale*, in *www.camera.it.*
CAMMARANO F.-GUAZZALOCA G.-PIRETTI M.S., *Storia contemporanea*, Mondadori-Le Monnier, Milano 2009.
CAMMELLI M., *Aree metropolitane: più governo o più governi?*, in *Il Mulino*, n. 3/1988.
CAMMELLI M., *Le due riforme: ordinamento locale e servizi pubblici*, in *Le Regioni*, n. 2/1991.
CAMMELLI M., *Governo delle città. Profili istituzionali*, in DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia 2011.
CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impass*e, in *Le Regioni*, n. 4/2012.
CANDIDO A., *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in PIZZOLATO F.-MORELLI A.-BUZZACCHI C. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Milano 13 giugno 2016, Giuffrè, Milano 2016.
CAPITANO A., *Le città italiane, società e territori da ricomporre*, in *Istituto di Politica*, *http://www.istitutodipolitica.it*, 15 febbraio 2012.
CAPORALE M., *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015.
CARAVITA DI TORITTO B., *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014.
CARETTI P., *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale,* in *Astrid-Rassegna* n. 19/2013.
CARETTI P., *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
CARLONI E., *Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi Statuti di autonomia*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2012.
CARLONI E., *Art. 1, comma 3. Le Province dopo la «abolizione delle Province»*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

CARLONI E., *Art. 1, commi 52-53. Funzioni regionali e «specialità» delle province montane e di confine*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

CARLONI E., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2015.

CARLONI E.-VAQUERO PINEIRO M., *Le Città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2015.

CARLONI E., *Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e "nuovissimo" Titolo V*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2016.

CARPANI G., *I parchi interregionali nel riparto di competenze tra Stato e regioni a Statuto ordinario*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

CARPINO R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2016.

CARRER M.-ROSSI S., *Le Città metropolitane in Europa*, working paper elaborato per IFEL – Fondazione ANCI, Roma 2014.

CARULLO A., *Dall'area metropolitana alla città metropolitana*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4/1990.

CARUSO E., *L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2017.

CASALINI D.-CONSITO M., *Art. 23*, in CAVALLO PERIN R.-ROMANO A., *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.

CASSESE S., *Le pianificazioni amministrative di settore e le regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1971.

CASTELLI L., *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *IS-SiRFA*, *www.issirfa.cnr.it,* luglio 2013.

CASULA M., *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015.

CATELANI E., *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

CATTANEO C., *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane*, 1858, ed. a cura di BELLONI G.A., Vallecchi, Firenze 1931.

CAVALLO PERIN R.-ROMANO A., *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.

CEFFA C.B., *Europa e territori: modelli di* governance*, strumenti e* policy, Rapporto di ricerca per il Consiglio regionale della Regione Lombardia, Milano, aprile 2016, in *http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/159/751/Ceffa_RapportoFinaleRicerca.pdf.*

CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, Franco Angeli, Milano 2013.

CERIANI A., *Piccoli Comuni in Lombardia*, in *Amministrare*, n. 1/2009.

CERULLI IRELLI V.-CAMELI R., *L'autonomia delle Province nel nuovo quadro istituzionale*, in *www.upinet.it*, 2004.

CERVATI G., *Consigli di valle e Comunità montane*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano 1961.

CHAPMAN B., *An Introduction to French Local Government*, Allen & Unwin, London 1953.

CHESSA O., *La forma di governo provinciale nel D.D.L. n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2013.

CHIRULLI P.-D'ANDREA P.I., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni,* in *Federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario* n. 0/2014.

CICIOTTI E., *Pianificazione strategica e territoriale dopo la legge Delrio*, Relazione al Corso nazionale promosso da FONDAZIONE ROMAGNOSI «*Gli strumenti di governo del territorio – Governare con l'urbanistica. La pianificazione di area vasta e delle infrastrutture strategiche*», Pavia, marzo-aprile 2015.

CILIBERTI O., *Mutamento di destinazione, conservazione e distruzione delle proprietà collettive nella prospettiva di una riforma*, in *Nuova rass. dir. agr.*, n. 4/1998.

CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO, *Metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico della città metropolitana di Milano*, Milano 2016.

CITTALIA, *Le Città Metropolitane. Rapporto Cittalia 2013,* Roma 2013, in *http://www.cittalia.it/images/file/r-cittalia.pdf*.

CIVITARESE MATTEUCCI S.-FERRARI E.-URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del 6° Convegno AIDU, Pescara, 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano 2003.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2011.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Il governo delle Province dopo il referendum*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2016.

CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino 2007.

COGNO R., *La finanza locale nel 2013 e 2014. Verso sistemi regionali di governo locale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano 2016.

COLOMBO A.-MONTALEONE C., *Carlo Cattaneo e il Politecnico*, Franco Angeli, Milano 1993.

COLOMBO E., *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Amministrare*, Supplemento 2007.

COLOMBO M.C.-RAMPULLA F.C.-TRONCONI L.P., *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2007.

COLUCCI M.-RAMPULLA F.C.-ROBECCHI MAJNARDI A., *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974.

COLUCCI M.-RAMPULLA F.C., *Comprensori e deleghe*, in *Dem. dir.*, n. 4/1976.

COLUCCI M.-RAMPULLA F.C., *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1977.

COLUCCI M.-TRAVI A.-FANTIGROSSI U., *L'esperienza dei comprensori*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Ipotesi di assetto territoriale*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969.

COMUNE DI VIGEVANO, *Piano di Governo del Territorio. Scenari metropolitani*, 2010.

CONSIGLIO METROPOLITANO DI MILANO, Atti n. 163328\2015\1.10\2015\3.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA REGIONE LOMBARDIA, Deliberazione n. X/3932 del 31 luglio 2015.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA-IL PRESIDENTE, *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali, Contributo per la discussione*, Documento presentato alla Conferenza dei Capigruppo ex articolo 23 del Consiglio regionale della Lombardia il 3 febbraio 2014 e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali italiani il 6 febbraio 2014, Milano 2015.

CONZATTI A., *Le comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni*, n. 4/1973.

CORDINI G. (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Quaderni della Rivista «*Il Politico*», Giuffrè, Milano 2005.
CORDINI G., *Tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in *Riv. giur. amb*., n. 5/2005.
CORTE DEI CONTI, *Il riordino delle Province. Aspetti fondamentali e riflessi finanziari*, Deliberazione n. 17/sezaut/2015/frg, Roma 2015, in *http://www.corteconti.it.*
CORTE DEI CONTI, *Parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia*, 29 giugno 2015.
CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *La spesa per il personale degli Enti territoriali*, Deliberazione n.25/sezaut/2016/frg, Roma 2016, in *http://www.corteconti.it*.
CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano 2012.
COSTANZO P., *Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.
COVINO F., *Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione europea*, in *Federalismi.it,* n. 16/2005.
CRIVELLIN W.E., *La Provincia di Torino (1859-2009)*, Franco Angeli, Milano 2009.
CROSETTI A., *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, Giuffrè, Milano 1979.
CROSETTI A., *Sul governo delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989.
CROSETTI A., *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali*, in CRIVELLIN W.E., *La Provincia di Torino (1859-2009)*, Franco Angeli, Milano 2009.
CUGURRA G., *Le aree di servizi, le forme associative e le aree metropolitane nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano 2008.
D'ATENA A., *La specialità regionale, tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.
D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino 2016.
DE BENETTI C., *L'area vasta dell'area metropolitana di Venezia: profili giuridici sulla Città metropolitana che verrà*, in *Dir. regione*, n. 3-4/2009.
DE CESARE G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano 1977.
DE DONNO M., *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale 2014.
DE DONNO M., *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014.
DE DONNO M., *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in VANDELLI L.-GARDINI G.-TUBERTINI C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
DE MARCO E., voce *Comune*, in *Enc. dir.,* Agg. IV, Giuffrè, Milano 2000.
DE MARCO E., *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
DE MARTIN G.C., *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino 1996.
DE MARTIN G.C.-MERLONI F.-PIZZETTI F.-VANDELLI L. (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Maggioli, Rimini 2000.

DE MARTIN G.C., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano 2008.
DE MARTIN G.C., *Un ente strategico ancorché misconosciuto: la Provincia,* in *Federalismi.it*, n. 17/2009.
DE MARTIN G.C., *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 11 ottobre 2013.
DE MARTIN G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2014.
DE MARTIN G.C., *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
DE MICHELE A., *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino 2011.
DE SETA C., *Città e territorio in Carlo Cattaneo*, in *Studi Storici*, n. 2/1975.
DE SIANO A., *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle risorse finanziarie allo svolgimento dei compiti*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino 2007.
DE SIERVO U., *I controlli e le responsabilità nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.
DE SIERVO U., *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
DEL FABBRO M., *The institutional history of Milan metropolitan area*, in *Territory, Politics, Governance*, *https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1369895*, 11 settembre 2017.
DELL'ANGELO G., *Le procedure per la programmazione della montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972.
DELL'ANNO P.-PICOZZA E., *Trattato di diritto dell'ambiente,* III, Padova, 2015.
DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia 2011.
DEMICHELIS E., *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.
DENTE B., *I consorzi di enti locali: quale futuro per gli* special districts *all'italiana?*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.
DENTE B., *Del governare delle metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in *Stato e Mercato*, n. 26/1989.
DESIDERI C., *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972.
DESIDERI C., *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, n. 1/2014 e in LOUVIN R.-MACCHIA P. (a cura di), *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*, Aracne, Roma 2015.
D'ETTORE M.L., *Luci ed ombre nella riforma urbanistica in Lombardia*, in *Urb. app.*, n. 9/2005.
DI COSIMO G., *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
DI COSIMO G., *Verso le macroregioni?*, in *Astrid-Rassegna*, n. 14/2016.
DI COSIMO G., *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.

DI FOLCO M., *Art. 1, commi 54-57. La nuova organizzazione della Provincia*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

DI LASCIO F., *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.

DI LASCIO F., *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

DICKMANN R., *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, 2012, in *http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf.*

DIXIT A., *The optimum factory town*, in *Bell journ. econ. management sc.*, n. 2/1973.

D'ORAZIO G., *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1972.

DONATI D., *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione,* in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954.

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954.

ÉUPOLIS LOMBARDIA, Aree *periferiche in Lombardia: specificità e prospettive*, Milano 2012.

ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della p.a. in Lombardia*, Milano, febbraio 2017, in *http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/25/392/IST16003_PP_AreaVasta2016_dasitoCR.pdf*.

ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Rapporto Lombardia 2017*, Milano 2017.

EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*, in *http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/.*

FABRIZZI F., *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'assemblea costituente ad oggi*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008.

FALCITELLI E., *Le principali novità contenute nella legge di riordino piemontese delle funzioni amministrative provinciali (l. r. 23/2015)*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2015.

FALCON G., *Adattabilità e flessibilità nell'organizzazione dei servizi dell'unità sanitaria locale*, in *Le Regioni*, n. 5/1980.

FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano 1984.

FALCON G., *Art. 118, I comma*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.

FALCON G., *Le città metropolitane della l. 142/1990: il caso di Venezia*, in *Le Regioni*, n. 1/1994.

FALCON G., *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni* n. 1/2003.

FALCON G., *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

FALCON G., *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

FALCON G., *Le ragioni del sì e del no*, in *Le Regioni*, n. 1/2016.
FALCON G., *Le piste possibili del regionalismo, dopo il* referendum *costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.
FALCONE M., *La "smart specialisation" regionale: se l'"intelligenza" delle politiche di specializzazione passa da una "governance" ponderata, flessibile e diffusa*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013.
FANIZZA F., *L'abolizione delle province in Italia: Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Laterza, Roma-Bari 2014.
FERRARA R., *Gli accordi di programma*, Cedam, Padova 1993.
FERRARA R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino 1993.
FERRARA R., *Rapporti Stato-Regioni in materia di sanità,* in *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2012.
FERRARA R., *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.
FERRARA R.-FERRARI G.F., *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Cedam, Padova 2015.
FERRARI E., *L'area metropolitana milanese a tre anni dalla l. 142/1990*, in *Le Regioni*, n. 1/1994.
FERRARI E., *I Comuni e l'urbanistica*, in CIVITARESE MATTEUCCI S.-FERRARI E.-URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del 6° Convegno AIDU, Pescara, 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano 2003.
FERRARI E.-PORTALURI P.L.-STICCHI DAMIANI E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè, Milano 2005.
FERRARI E., *Il sistema delle autonomie locali*, in *Ius Publicum*, n. 1/2011 Speciale.
FERRARI G.F.-GALEONE P. (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna 2010.
FERRERO E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.
FIORENTIN F., *I piani regolatori intercomunali*, in *Amm. it.,* n. 3/1988.
FONDAZIONE IFEL (a cura di), *1861-2011. L'Italia dei Comuni 150 anni di Unità*, ANCI, Roma 2011.
FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in *http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/*, nonché in *http://www.confindustria.pv.it/*.
FONTANA S., *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973.
FORMICONI D. (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK Editore, Poggio Torriana 2008.
FORTE F., *Politiche e strumenti per l'attuazione dei piani intercomunali nelle aree metropolitane industrializzate*, in *Riv. intern. sc. econ. comm.*, n. 3/1963.
FORTE P., *Aggregazioni pubbliche locali: forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e* governance, Franco Angeli, Milano 2011.
FORTE P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014.
FRACCHIA F.-PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015.
FRASCHINI A.-OSCULATI F., *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in

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

FUBINI A.-CORSICO F. (a cura di), *Aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, Milano 1994.

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

FUSARO C., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

GABBANI C., *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, n. 9/2015.

GADOLA L.B., *Il civismo metropolitano e il suo ombelico*, in *ArcipelagoMilano*, *http://www.arcipelagomilano.org*, 28 ottobre 2015.

GALEONE P., *Introduzione. Alla ricerca del governo metropolitano nei paesi occidentali*, in FERRARI G.F.-GALEONE P. (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna 2010.

GALLI S.B., *La libertà in Carlo Cattaneo*, in *Confronti*, n. 1-2/2011.

GALLI S.B.-POLA G., *Il Nord e la Macroregione Alpina*, Guerini e Associati, Milano 2014.

GARDINI G.-SCARCIGLIA R.-TUBERTINI C.-ZANASI O. (a cura di), *Atti e procedimenti amministrativi: la legge n. 241/1990 e l'attività amministrativa nella giurisprudenza*, con il coordinamento di VANDELLI L., Maggioli, Rimini 1997.

GARDINI G., *La collaborazione tra Università e amministrazione*, in *Giorn. dir. amm*., n. 5/2010.

GARDINI G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2011.

GARDINI G., *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi, in Ist. Federalismo*, n. 1/2013.

GARDINI G., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2015.

GARDINI G., *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 19/2016.

GARDINI G., *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/2016.

GARDINI G., *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in VANDELLI L.-GARDINI G.-TUBERTINI C., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.

GASPARI O., *ANCI e UPI nel secondo dopoguerra. Continuità e mutamenti nella ricerca dell'affermazione dell'autonomia locale*, in BALLINI P.L., *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli 2010.

GASPARINI CASARI V., *Le unità locali dei servizi sociali*, in *Arch. giur.*, n. 1-3/1979.

GASPARRI W., *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Torino 2017.

GASTALDI F.-ZARINO S., *La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio*, in *EyesReg*, n. 1/2015.

GEDDES P., *Cities in evolution*, Williams & Norgate, London 1915.

GERELLI E., *Nota sulla struttura degli enti locali negli Stati Uniti, con particolare riferimento all'organizzazione dei trasporti metropolitani*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1/1967.

GIANFRANCESCO E., *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in *ISSiRFA*, *http://www2.issirfa.cnr.it/7433,6239.html*, febbraio 2014.

GIANFRANCESCO E., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni,* n. 1/2015.

GIANGASPERO P., *La nascita delle regioni speciali*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano 2012.

GIANGASPERO P., *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

GIANNINI M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1951.

GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, n. 1/1957.

GIANNINI M.S., *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Zanichelli, Bologna 1958.

GIANNINI M.S., voce *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959.

GIANNINI M.S., *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione)*, Giuffrè, Milano 1961.

GIANNINI M.S. (a cura di), *I Comuni*, Neri Pozza, Venezia 1967.

GIANNINI M.S., *La Provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle Province*, LXII, n. 2/1970.

GIANNINI M.S., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1971.

GIANNINI M.S., *Autonomie comunali e controlli statali*, in ZANNI ROSIELLO I. (a cura di), *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Il Mulino, Bologna 1976.

GIANNINI M.S., *Prefazione*, in AMOROSINO S., *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle Regioni terremotate. Rapporti organizzatori e procedimenti di programmazione finanziaria e dell'economia tra stato e autonomie*, Cedam, Padova 1984.

GIARDA P., *Le dimensioni dell'unità amministrativa locale: motivi tecnici, economici e finanziari*, in *Riv. intern. sc. soc.*, n. 1/1966.

GIFFINGER R.-FERTNER C.-KRAMAR H.-KALASEK R.-PICHLER-MILANOVIĆ N.-MEIJERS E., *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*, University of Technology of Wien, Vienna 2007, in *http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report. pdf.*

GIGLIONI F., *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

GIGLIONI F., *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2015.

GIUPPONI T.F., *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale,* in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino 2012.

GORLANI M., *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017.

GRASSI E.-MERUSI F., *La comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il Comune democratico*, n. 4-5/1974.

GRASSO P.G., *Profili costituzionali della riforma della legge comunale e provinciale. Note ad una proposta di legge*, in *Il Politico*, n. 3/1978.

GRASSO P.G., *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, n. 2/1994.

GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI E.-RIGANO F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004.
GRAZI L. (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Il Mulino, Bologna 2012.
GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino 2003.
GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.
GUERRA Y., *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.
GUERRA Y., *La Città metropolitana di Bologna alla prova dei fatti*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.
GUSTAFSSON G., *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power*, in *Policy Sciences*, n. 3/1983.

HALL P., *Le città mondiali*, Il Saggiatore, Milano 1966.
HOOGHE L.-MARKS G., *Does efficiency shape the territorial structure of government?*, in *Annual Review of Political Science*, n. 12/2009.
HUNT J., *Devolution and differentiation: regional variation in EU law*, in *Leg. Studies*, n. 3/2010.

IMBESI G., *Pensare, agire ragionevolmente*, in CAMAGNI R.-LOMBARDO S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze 1999.
IRES, *Politiche Piemonte*, *Speciale Province*, all'interno del convegno «*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*», svoltosi nell'ambito della Settimana della Ricerca per la Relazione Socioeconomica e Territoriale del Piemonte, il 15 giugno 2016, adesso consultabile anche in *http://www.ires.piemonte.it/poli-di-ricerca/69-comunita-e-spazi-locali/342-dentro-il-piemonte-verso-una-nuova-geografia-amministrativa*.
ISAP (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973.
ISAP-REGIONE LOMBARDIA, *La riforma degli enti locali. Repertorio delle proposte negli anni 1961-1972*, Regione Lombardia, Milano 1975.
ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989.
ISTAT, *Rapporto Annuale 2015. La situazione del paese*, Roma 2015.
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO, *Legge 9 giugno 1947, n. 530, contenente modifiche al T. U. 1934 della legge comunale e provinciale e successive modificazioni: istruzioni*, Roma, 1947.
ITALIA V., *L'autonomia dei comuni e delle province*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano 1977.
ITALIA V.-BASSANI M. (a cura di), *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè, Milano 1990.
ITALIA V., *Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, n. 6/2006.

JORIO E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2007.

KATZ B.-BRADLEY J., *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington 2014.

KEROUAC J., *On the road*, Viking Press, New York 1957.

LEDDA F., *Nuove note sugli accordi "di diritto pubblico" e su alcuni temi contigui*, in *Giur. it.*, n. 2/1998.

LEGAMBIENTE, *Mal'Aria 2018. L'Europa chiama, l'Italia risponde?*, Rapporto di Legambiente sull'inquinamento atmosferico nelle città italiane, Milano 2018.

LEGARET J., *Le statut de Paris. Paris et les libertés communales*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1956.

LEGAUTONOMIE, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Rapporto 2015, Firenze, luglio 2015.

LEVI F., *L'ente intermedio nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

LODIGIANI R., *Da Babele a 'città madre',* in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.

LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.

LOUVIN R.-MACCHIA P. (a cura di), *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*, Aracne, Roma 2015.

LOUVIN R. (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma 2017.

LUCARELLI A., *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

LUCARELLI A., *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014.

LUCARELLI A., *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014.

LUCARELLI A., *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

LUCARELLI A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015.

LUCARELLI A.-FABRIZZI F.-MONE D. (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015.

LUCARELLI A., *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.

LUCIFREDI R., *Per un nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, n. 1/1959.

LUCIFREDI R., *Lineamenti generali di una indagine sul coordinamento e sulla collaborazione nella vita degli enti locali*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione)*, Giuffrè, Milano 1961.

LUPO N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.

LUTHER J., *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *OPAL*, n. 4-5/2014.
LUTHER J., *Le province in trasformazione: "miserere" o "resilienza"?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.

MAGNANI I., *La teoria pura dell'equilibrio della città e gli effetti delle imposte*, Franco Angeli, Milano 1971.
MAGNANI I., *Il finanziamento dei trasporti pubblici nelle aree metropolitane*, Numero monografico di *Strade e traffico*, settembre-ottobre 1974.
MAGRI M.-PELLIZZER F., *I poteri "sovracomunali" nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, in FERRARI E.-PORTALURI P.L.-STICCHI DAMIANI E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè, Milano 2005.
MANGANARO F.-VIOTTI M., *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012.
MANGANARO F., *La costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.
MANGIAMELI S., *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost*., 25 giugno 2004.
MANGIAMELI S., *Il significato della riforma a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2010.
MANGIAMELI S., *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in VANDELLI L.-BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni,* Il Mulino, Bologna 2012.
MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano 2012.
MANGIAMELI S. (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata,* Giuffrè, Milano 2012.
MANGIAMELI S., *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013.
MANGIAMELI S., *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013.
MANGIAMELI S., *Le Città metropolitane per le politiche dell'innovazione e della crescita*, in *ISSiRFA*, *http://www.issirfa.cnr.it/download/*, 28 novembre 2014.
MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *ISSiRFA*, *www.issirfa.cnr.it*, marzo 2017.
MARINI F.S., *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
MARTINELLI N., *Spazi della Conoscenza. Università, città e territori*, Adda, Bari 2012.
MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1956.
MARTINOTTI G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città,* Il Mulino, Bologna 1993.
MARTINOTTI G., *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, in *Nuovo gov. loc.*, n. 3/1999.
MARTINOTTI G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999.
MARZUOLI C., *Il piano strategico metropolitano: note introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015.
MASCHIETTO E., *Il Piano di Governo del Territorio del Comune di Segrate bocciato anche*

in secondo grado: il Consiglio di Stato conferma l'annullamento del PGT riducendone parzialmente la portata oggettiva ma ribadendo tutte le censure rilevate dal T.A.R. Lombardia in punto di consumo di suolo e VAS, in *Riv. giur. amb*., n. 3-4/2016.

MASSA M., *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost*., 9 marzo 2012.

MASSA M., *Associazioni, aggregazioni ed assetto costituzionale dei Comuni,* in *Ist. Federalismo,* n. 1/2014.

MASSARI G., *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016.

MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Atti del Convegno SPISA, 6 febbraio 2006, Bononia Università, Bologna 2007.

MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino 2011.

MAURI E.-RICCIARDI G.C., *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, n. 4/2015.

MAURI F., *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale,* in *Forum quad. cost.*, 8 febbraio 2016.

MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F.A.-SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993.

MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F.A.-SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005.

MAZZOCCHI G.-PASTORI G., *Lineamenti per una riforma delle strutture amministrative locali*, in *Ec. pubbl.*, n. 1/1972.

MAZZOLENI M., *La riforma degli Enti Territoriali in Francia e in Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2016.

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996.

MERLONI F., *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Istituto di ricerche economico-sociali Placido Martini, Roma 1986.

MERLONI F., *L'istituzione delle Città metropolitane. Roma: tra aspirazioni metropolitane e ruolo di Capitale*, in *Le Regioni*, n. 1/1994.

MERLONI F., *Le aree metropolitane: esperienze europee e prospettive di attuazione in Italia*, Relazione tenuta presso il Convegno della SPISA di Bologna su *Aree metropolitane in Europa. Esperienze a confronto: Francia, Germania, Spagna*, Bologna, 2000.

MERLONI F., *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

MERLONI F., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni,* in MANGIAMELI S. (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Giuffrè, Milano 2012.

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

MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm*., n. 1/1993.

MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie*

locali e del procedimento amministrativo, Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Giuffrè, Milano 1994.

MERZONI G.-NOSVELLI M., *Aspetti territoriali dello sviluppo e delle politiche economiche. Riflessioni sulla Città metropolitana milanese*, in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.

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

MILLS E.S.-DE FERRANTI D.M., *Market Choices and Optimum City Size*, in *American econ. rev.*, n. 2/1971.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico nazionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1962.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto '80, Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Feltrinelli, Milano 1969.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto '80: proiezioni territoriali*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969.

MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, Nota n. 1/2014, 23 ottobre 2014.

MINISTERO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE-MINISTERO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, Circolare n. 1/2015, Roma, in *http://www.funzionepubblica.gov.it*, 29 gennaio 2015.

MIRRLEES J.A., *The optimum town*, in *Swedish journ. econ*., n. 1/1972.

MOR G., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Usl*, in *Reg. gov. loc.*, n. 2-3/1980.

MOR G., *Considerazioni sulle norme d'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, n. 2/1981.

MORRONE A., *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.

MORTATI C., *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, II, Giuffrè, Milano 1960.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962.

MOSCHINI R., *Il superamento della provincia*, in *Dem. dir.*, n. 4/1976, pp. 838 ss.

MOSCHINI R., *Perché vanno superate le Province*, in *Il Comune democratico*, n. 1-2/1977.

MUMFORD L., *La cultura delle città*, trad. it., Comunità, Milano 1954.

NAPOLI C., *Province: tutto (o niente) da rifare?,* in *Federalismi.it*, n. 21/2013.

NASCETTI G., *Le intese tra regioni in materia di comprensori di bonifica interregionali*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

NIGRO M., *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1976.

NOBILE R., *Assegnazione delle competenze residuali e possibile reviviscenza delle giunte: due problemi posti dalla legge 7 aprile 2014, n. 56*, in *Lexitalia.it*, settembre 2014.

NORTON A., *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali*, Giuffrè, Milano 1985.

NOVARINA G., *Verso la città dell'innovazione? L'area metropolitana di Grenoble*, in *Stato e mercato*, n. 3/2011.

NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione europea*, vol. I, Il Mulino, Bologna 2008.

OATES W.E., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
OLIVETTI RASON N., *La disciplina delle aree metropolitane alla luce di esperienze straniere*, in *Le Regioni*, n. 5/1985.
OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna 2002.
ONIDA V., *La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra Regione ed enti locali*, in *Reg. gov. loc.*, n. 6/1986, pp. 21 ss.
ONIDA V., *La Provincia ente intermedio nella legislazione statale e regionale: analisi e prospettive*, in *Nuovo gov. loc.*, n. 1/1988.
ONIDA V., *La Città metropolitana fra logiche istituzionali e peso della storia*, in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.
ORLANDO L., *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974.
ORLANDO M., *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in *http://www.accademia utonomia.it/file/repository*, maggio 2015.
ORLANDO M., *La Città metropolitana di Torino verso il secondo mandato*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.
OSCULATI F., *La réforme des provinces italiennes*, Intervento del 7 luglio 2015 alla Fondation Jean-Jaurès, in *https://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/istituzioni/index.html?page=15*.
OSCULATI F., *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

PACENTE C., *La città metropolitana nell'Unione Europea. Programmazione comunitaria, esperienze europee a confronto e nuove prospettive*, Egea, Milano 2013.
PACIFICI V.G., *La provincia nel Regno d'Italia*, Gruppo Editoriale Internazionale, Roma 1995.
PADULA C., *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, in *www.gruppodipisa.it.*
PADULA C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.
PALADIN L., *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1971.
PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3/1971.
PALADIN L., *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3/1977.
PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1992.
PALERMO F., *Federalismo fiscale e cooperazione transfrontaliera. Un accostamento ardito o primi lineamenti di un diritto transnazionale?*, in PALERMO F.-PAROLARI S.-VALDESALICI A. (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, Cedam, Padova 2013.

PALERMO F.-PAROLARI S.-VALDESALICI A. (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, Cedam, Padova 2013.

PALERMO F.-PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Accademia Europea di Bolzano, Bolzano 2015.

PALERMO F., *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2016.

PALOMBELLI G., *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in *http://www.upinet.it*, 2012.

PALUDI G., *I quadranti del Piemonte*, Intervento al convegno IRES «*Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa*».

PANTALONE P., *Città metropolitane e riordino degli enti di area vasta: forse è la volta buona?*, in *Dir. econ*., n. 1/2015.

PARISI S., *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

PARK R.E.-BURGESS E.-MCKENZIE R., *La città* (1925), Comunità, Milano 1978.

PASINI N.-FASANO L., *I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano*, in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.

PASTORI G., *Vecchi e nuovi aspetti del dibattito sulle province*, in *Esp. amm.*, n. 1/1969.

PASTORI G., *Struttura organizzativa e funzionamento dell'unità sanitaria locale*, in *Le Regioni*, n. 5/1979.

PASTORI G., voce *Aree metropolitane*, in *Dig. disc. pubbl*., I, Utet, Torino 1987.

PASTORI G., voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl*., III, Utet, Torino 1989.

PASTORI G., voce *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl*., XII, Utet, Torino 1997.

PASTORI G., *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in DE MARTIN G.C.-MERLONI F.-PIZZETTI F.-VANDELLI L. (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, Maggioli, Rimini 2000.

PASTORI G., *Intervento programmato*, in BERTI G.-DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma 2002.

PELLIZZER F., *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di una esperienza*, in VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.

PELLIZZER F., *I contratti per la realizzazione di lavori pubblici. Strumenti tipici previsti dall'ordinamento generale e legislazione settoriale*, in MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, Atti del Convegno SPISA, 6 febbraio 2006, Bononia Università, Bologna 2007.

PENSI A., *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm.it*, n. 9/2015.

PERICU G., *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F.A.-SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1993.

PETRONI G.-BIANCHI D.G., *I parchi scientifici e tecnologici come strumenti d'innovazione territoriale,* in *Amministrare*, n. 3/2014.

PIAZZA I., *Lo Statuto della Città metropolitana di Firenze*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.

PILERI P., *Cambiare per ripartire. L'occasione del nuovo governo metropolitano per sciogliere cinque nodi cruciali dell'urbanistica*, in CITTALIA, *Le Città Metropolitane. Rapporto Cittalia 2013,* Roma 2013, in *http://www.cittalia.it/images/file/r-cittalia.pdf*.

PIPERATA G., *La Città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

PIPERATA G., *Le funzioni della città metropolitana*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.

PIRAINO A., *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1979.

PIZZETTI F., *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature,* in FORMICONI D. (a cura di), *Comuni, insieme, più forti!*, EDK Editore, Poggio Torriana 2008.

PIZZETTI F., *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., *Una grande riforma di sistema. Scheda di lettura e riflessioni su Città Metropolitane, Province, Unioni di Comuni: le linee principali del ddl Delrio*, Roma 30 gennaio 2014, in *http://www.affariregionali.gov.it*.

PIZZETTI F., *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Astrid-Rassegna*, n. 3/2014.

PIZZETTI F., *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid-Rassegna*, n. 9/2014.

PIZZETTI F., *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid-Rassegna*, n. 11/2014.

PIZZETTI F., *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 13/2014.

PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015.

PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento degli enti locali e le regioni: una sfida per il presente e per il futuro anche nella prospettiva di una evoluzione del sistema regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2015.

PIZZETTI F., *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

PIZZETTI F., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015.

PIZZETTI F., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso* ruolo *e l'opposto* destino *delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

PIZZOLATO F.-MORELLI A.-BUZZACCHI C. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di Diritti Regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Milano 13 giugno 2016, Giuffrè, Milano 2016.

POGGI A.M., *Art. 3*, in CAVALLO PERIN R.-ROMANO A., *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova 2006.

POGGI A.M., *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale,* in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

POGGI A.M., *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio "obbligato" delle stesse*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 14 luglio 2014.

POGGI A.M., *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.

POLA G., *Introduzione: passato e presente della ricerca italiana sul governo locale*, in *Riv. intern. sc. soc.*, n. 1/1997.

POLA G., *L'attuazione del federalismo fiscale a norma della legge delega n. 42/2009: a che punto siamo*, in *Confronti*, n. 3/2011.

POLA G., *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio di governo, in Europa e altrove*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano 2016.

POMPILIO M., *Fattori di relazione urbanistico territoriale e infrastrutturale*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016.

POMPILIO M.-ZATTI A., *Analisi di scenario e valutazione di sintesi*, in FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016.

POMPILIO M., *Governo del territorio nell'ente di area vasta successivamente alla Legge 56/2014*, in POMPILIO M. (a cura di), *Le funzioni del Governo del Territorio nella Riforma delle Autonomie*, Quaderno n. 1 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

POMPILIO M. (a cura di), *Le funzioni del Governo del Territorio nella Riforma delle Autonomie*, Quaderno n. 1 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Pavia 2017, in *http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916*.

PORTALURI L., *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

POSTIGLIONE A., *Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità*, *in Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, n. 4/2008.

POTOTSCHNIG U., *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Vita e Pensiero, Milano 1953.

POTOTSCHNIG U., *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm*., n. 3/1971.

POTOTSCHNIG U., *Il coordinamento fra Stato ed enti autonomi nell'azione amministrativa a livello locale*, in AA.VV., *Atti del V Convegno di studi giuridici sulla Regione (1966)*, Giuffrè, Milano 1971 e in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999.

POTOTSCHNIG U., *Comuni, comprensori e altre forme associative fra gli enti locali*, in *L'impresa pubbl.*, n. 5/1972.

POTOTSCHNIG U., *Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Montanaro d'Italia*, Suppl. n. 3-4/1973.

POTOTSCHNIG U., *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, n. 1/1974.

POTOTSCHNIG U., *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Riv. giur. scuola*, n. 3/1975.

POTOTSCHNIG U., *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, n. 5/1975.
POTOTSCHNIG U., *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Giuffrè, Milano 1977.
POTOTSCHNIG U. (con il coordinamento di), *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977.
POTOTSCHNIG U., *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3/1977.
POTOTSCHNIG U., *I principi generali nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.
POTOTSCHNIG U., *Il problema delle "nuove province"*, in *Le Regioni*, n. 1/1984.
POTOTSCHNIG U., *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999.
POTOTSCHNIG U., *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999.
POTOTSCHNIG U., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999.
PRATI G., *Alla provincia non si addice l'eutanasia: una vicenda esemplare nella storia dei poteri locali*, in *Amm. e soc.*, n. 5/1977.
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Nota n. 1/2014. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*, 23 ottobre 2014, in *http://www.affariregionali.it*.
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Proposta di riparto dei tagli e dei contributi a Province e Città metropolitane. Nota metodologica riparto taglio contributi Province 2016*, in *http://www.upinet.it/docs/contenuti/*, nonché in *http://www.conferenzastatocitta.it/Documenti*, luglio 2016.
PRESUTTI E., *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Società Editrice Libraria, Milano 1910.
PREVITALI P.-VENTURI A., *Sanità e decreto legislativo 231/2001: l'evoluzione dei modelli organizzativi in Regione Lombardia*, in *Sanità pubbl. priv.*, n. 6/2011.
PREVITALI P.-SANTUARI A.-VENTURI A., *Il nuovo accreditamento delle unità d'offerta socio-sanitarie in Regione Lombardia: profili giuridico-organizzativi*, in *Sanità pubbl. priv.*, n. 5/2012.
PREVITALI P.-FAVINI P. (a cura di), *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia 2016.
PREVITALI P.-FAVINI P. (a cura di), *Welfare locale tra continuità e innovazione*, Pavia University Press, Pavia 2016.
PROVINCIA DI PAVIA, *Piano territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione Generale*, 2015.
PURCARO A., *La riforma urbanistica regionale in Lombardia. Dal piano regolatore generale al piano di governo del territorio*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, n. 8/2007.

RAMPULLA F.C., *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1975.
RAMPULLA F.C., *Proposte di riforma del governo locale*, in *Il Comune democratico*, 1-2/1977.
RAMPULLA F.C., *I moduli dell'azione e l'organizzazione oggettiva e soggettiva nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

RAMPULLA F.C., *Le strutture politico-istituzionali e la partecipazione nella legislazione regionale sulle USL*, in *Il Politico*, n. 1/1980.
RAMPULLA F.C., *La riforma delle autonomie locali: l'abito non fa il monaco*, in *Not. giur. reg.*, n. 1-2/1983.
RAMPULLA F.C., *Le associazioni di Comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova 1984.
RAMPULLA F.C., *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, n. 1/1997.
RAMPULLA F.C., *L'Università e le normative Bassanini*, in *Il Politico*, n. 1/1998.
RAMPULLA F.C.-SEMERARO A., *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Urb*., n. 1/1998.
RAMPULLA F.C., *Il ruolo del Segretario comunale tra legislazione e managerialità,* in *Il Politico*, n. 2/2000.
RAMPULLA F.C.-TRONCONI L.P., *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, n. 3/2005.
RAMPULLA F.C., *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. giur. amb*., n. 2/2009.
RAMPULLA F.C., *Il governo e la gestione del servizio idrico integrato alla luce delle novità legislative*, in *Dir. giur. agr. al. amb*., n. 6/2010.
RAMPULLA F.C.-VENTURI A.-BRACHITTA L.-TRONCONI L.P., *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb*., n. 3-4/2010.
RAMPULLA F.C., *Accordi e contratti in sanità: le parti, l'efficacia degli strumenti pattizi e la loro natura giuridica*, in RAMPULLA F.C.-TRONCONI L.P., *Accordi e contratti nel "rinnovato" sistema di remunerazione delle prestazioni e delle funzioni ospedaliere*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2010.
RAMPULLA F.C.-TRONCONI L.P., *Accordi e contratti nel "rinnovato" sistema di remunerazione delle prestazioni e delle funzioni ospedaliere*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2010.
RAMPULLA F.C.-VENTURI A., *I piani socio-economici dei parchi e le agevolazioni per la montagna*, in LOUVIN R.-MACCHIA P. (a cura di), *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*, Aracne, Roma 2015.
RAMPULLA F.C., *Aspetti relativi alle aree montane nella recente ipotesi di riforma della Costituzione*, in corso di pubblicazione in LOUVIN R. (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma 2017.
RAMPULLA F.C., *Il servizio idrico integrato e le opzioni regionali*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb*., n. 2/2017.
RAMPULLA F.C., *L'Ufficio Tecnico Unico dell'Unione tra cooperazione intercomunale e area vasta*, Lezione al Corso organizzato da Fondazione Romagnosi e Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia dal titolo «*L'associazionismo comunale dopo la legge 56/2014. Unioni, convenzioni, fusioni e gestioni associate obbligatorie*», in corso di pubblicazione su RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.
REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *La situazione aggiornata delle Unioni in Regione Emilia Romagna*, febbraio 2016, in *http://autonomie.regione.emilia-romagna.it*.
REGIONE LOMBARDIA, *Piano Territoriale della Regione Lombardia*, Documento di Piano, Dicembre 2014.

REGIONE LOMBARDIA, D.G.R. n. X/3162 del 26 febbraio 2015, recante «*Linee-guida relative alle richieste di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali*».

REGIONE LOMBARDIA-IL CONSIGLIO, *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli Enti locali*, Milano 2015.

REGIONE LOMBARDIA, *Programma Regionale Mobilità e Trasporti. Proposta*, Milano 2015.

REGIONE LOMBARDIA, *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Documento di Piano*, dicembre 2015.

REGIONE LOMBARDIA, *Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14. Analisi socio-economiche e territoriali*, dicembre 2015.

REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia. Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia*, Documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, Milano, marzo 2016.

REGIONE LOMBARDIA, *La proposta regionale per il riordino istituzionale territoriale della Lombardia, anche in esito ai tavoli istituzionali ex art. 7 L.r. 19/2015*, Documento di riferimento per la sessione del Comitato Riforme, Milano, 13 luglio 2016.

REGIONE LOMBARDIA, *Dossier sull'esercizio delle funzioni regionali delegate alle Province e alla Città metropolitana. Riferimenti normativi, dati ed analisi*, Milano, gennaio 2017.

RENZONI C., *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Firenze 2012.

RHODES R.A.W., *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, n. 4/1996.

RICCIARDI G.C., *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

RICCIARDI G.C., *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione*, in *Il Politico*, n. 2/2016.

RICCIARDI G.C., *Il governo locale elvetico, le aggregazioni di Comuni in Canton Ticino e le interrelazioni con il contesto lombardo*, in RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

RICCIARDI G.C., *Contributi statali e regionali alle forme associative nella disciplina normativa, regolamentare ed amministrativa*, in RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

RICCIARDI G.C., *Note minime sulla giustificazione costituzionale della regionalizzazione dei fondi statali alle fusioni di Comuni*, in RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018, in corso di pubblicazione.

RINALI M., *Le proprietà collettive nella montagna del Veneto*, in *Dir. regione*, n. 1/2011.

ROBSON A. (a cura di), *Great cities of the world. Their government, politics and planning*, The Macmillan Company, New York 1957.

ROMANO S., *Il comune*, in ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Società Editrice Libraria, Milano 1908.
ROMANO S., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano 2003.
ROSA BIAN L., *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012.
ROSSI E., *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
ROTA F., *Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale, 2014.
ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano 1967.
ROTELLI E., *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in FONTANA S., *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 1973.
ROTELLI E., *L'alternativa delle autonomie*, Feltrinelli, Milano 1978.
ROTELLI E., *Premessa*, in ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989.
ROTELLI E., *Presentazione*, in ISAP, *Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*, in *Amministrare*, n. 1-2/1989.
ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in MARTINOTTI G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999.
ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in *Amministrare*, n. 2/1999.
ROTELLI E., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1/2009.
ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1970.
ROVERSI MONACO F.A., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova 1970.
ROVERSI MONACO F.A., *Delegazione e utilizzazione degli uffici nell'organizzazione amministrativa regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2/1970.
ROVERSI MONACO F.A., *I rapporti tra Regioni ed enti locali a livello di amministrazione*, in ISAP (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973.
ROVERSI MONACO F., *Il governo dell'area metropolitana e l'organizzazione periferica dello Stato*, in *Reg. gov. loc.*, n. 3/1983.
ROVERSI MONACO M., *Gli organi della Città metropolitana*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
RUFFOLO G.-BARCA L. (a cura di), *Progetto 80*, Sansoni, Firenze 1970.
RUGGERI A., *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
RUGGERI A., *Nota minima in tema di referendum costituzionali "parziali": un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.

SALA G., *Art. 3*, in BERTOLISSI M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002.
SALERNO G.M., *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'isti-*

tuzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

SALERNO G.M., *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche e neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.

SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova 2012.

SANTINELLO P., *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Giuffrè, Milano 2002.

SCHILARDI C., *Gli organi elettivi dei Comuni e delle Province*, in *Pubblicazione della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno (SSAI)*, Roma, 2001, *http://ssai.interno.it*.

SCIULLO G., *Dalle aree agli assetti metropolitani: il difficile cammino di una riforma*, in *Reg. gov. loc*., n. 5/1993.

SCOCA F.G., *I modelli organizzativi*, in MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F.A.-SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna 2005.

SCOCA F.G., *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2008.

SELF P., *Cities in flood. The problems of urban growth*, Faber & Faber, London 1957.

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

SERRANI D., *Il comune nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

SERVETTI D., *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in *OPAL*, n. 2/2013 e in *www.diritti regionali.org*, 1 agosto 2013.

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

SIMONCINI A.-MOBILIO G., *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una crisi «bipolare»?*, in *Le Regioni*, n. 4/2016.

SORACE D., *La partecipazione nella riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1978.

SORICELLI G., *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Ist. Federalismo*, n. 5/2002.

SOSE, *Nota metodologica. Riduzione risorse 2015 art. 1, comma 418 legge n. 190 del 23 dicembre 2014*, Roma, in *http://www.upinet.it*, 30 marzo 2015.

SPADARO A., *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015.

SPADARO A., *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

SPADONE L., *L. 56/2014: il presidente della provincia tra la soppressa giunta e il nuovo consiglio. Prime brevi linee operative*, in *www.diritto.it*, 13 novembre 2014.

SPAGNA MUSSO E., *Scritti di diritto costituzionale,* I, Giuffrè, Milano 2008.

SPALLA F.-BOTTÀ D., *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quad. sc. pol*., n. 1/2005.

SPALLA F.-LANZA R., *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, n. 1-2/2008.

SPALLA F., *Il governo locale in Italia*, McGraw-Hill, Milano 2012.

SPALLA F., *Deframmentazione istituzionale e cooperazione sistemica locale. Comuni e province in trasformazione*, in *Il Politico*, n. 1/2013.
SPALLA F., *La Città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quad. sc. pol.*, n. 1/2016.
SPALLA F., *Le fusioni comunali in Italia e in Europa: modelli, evoluzione, esiti*, manoscritto in corso di pubblicazione in RICCIARDI G.C.-VENTURI A. (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2018.
STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova 2006.
STADERINI F.-CARETTI P.-MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova 2014.
STAIANO S., *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.
STAIANO S., *Tecniche normative e qualità della formazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014.
STAIANO S., *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4/2016.
STELLA RICHTER P., *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, n. 1/2003.
STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
STERPA A., *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.
STERPA A., *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50/2015*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015.
STERPA A., *L'ancora lento avvio della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2016.
STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano 1992.
STURANI M.L., *L'"inerzia" dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Franco Angeli, Milano 2011.
STURZO L., *La Regione nella Nazione (1949)*, Zanichelli, Bologna 1974.

TACCHI E.M., *Città metropolitana e tutela dell'ambiente,* in LODIGIANI R. (a cura di), *Milano 2015. La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano 2015.
TALIA I., *Forme, strutture, politiche della città*, Liguori, Napoli 2007.
TARLI BARBIERI G., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2010.
TESSARO T., *Commi 29-38. Modalità di elezione*, in VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
TESSARO T.-LUCCA M., *Art. 1, commi 14-16, 21-22, 25-39. Elezioni degli organi della città metropolitana*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
TOMMASI C., *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2015.
TOPOL E., *The patient will see you now: The future of medicine is in your hands*, Basic Books, New York 2016.
TORTORELLA W.-ALLULLI M., *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia 2014.

TOWNSEND A.M., *Smart cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, W.W. Norton & Company, New York 2013.
TRABUCCO D., *Le variazioni territoriali ex art. 132, 2° comma Cost. Tra popolazioni interessate, quesiti referendari unitari e fonte competente*, in *www.diritto.it*.
TRABUCCO D., *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto - Legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014,* in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane,* n. 1/2015.
TRAVI A., *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, n. 5/2006.
TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1957.
TREVES G., *L'organizzazione amministrativa*, Utet, Torino 1967.
TRIMARCHI F., *Problemi della amministrazione delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, n. 1/1972.
TRIMARCHI F., *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1973.
TRONCONI L.P., *Art. 12. Piani regolatori generali intercomunali*, in FERRARA R.-FERRARI G.F., *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, Cedam, Padova 2015.
TUBERTINI C., *Accordi tra pubbliche amministrazioni e accordi di programma*, in GARDINI G.-SCARCIGLIA R.-TUBERTINI C.-ZANASI O. (a cura di), *Atti e procedimenti amministrativi: la legge n. 241/1990 e l'attività amministrativa nella giurisprudenza*, con il coordinamento di VANDELLI L., Maggioli, Rimini 1997.
TUBERTINI C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2014.
TUBERTINI C., *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2016.
TUYTSCHAEVER F., *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford 1999.

UPI, *Riparto del contributo della manovra finanziaria 2015 per Province e Città metropolitane.* Nota dell'Unione delle Province d'Italia alla Conferenza Stato – Città Autonomie locali, in *http://www.upinet.it*, 31 marzo 2015.
UPI, *Documento economico e di finanza. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2016, in *www.upinet.it*, 21 aprile 2016.
UPI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, in *http://www.upinet.it*, 27 luglio 2016.
UPI, *Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato in occasione della presentazione della legge di bilancio 2017*, Roma, 4 novembre 2016.
URBANI P., *Note in materia di governo delle aree metropolitane*, in *Dem. dir.*, n. 3/1978.
URBANI P., *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano 1988.
URBANI P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova 1988.
URBANI P., *Ordinamenti differenziati e gerarchia degli interessi nell'assetto territoriale delle aree metropolitane*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4/1990.
URBANI P., voce *Aree metropolitane*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano 2000.
URBANI P., *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Astrid-Rassegna*, n. 22/2012.

VANDELLI L., *Le autonomie locali verso la riforma: progetti e documenti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 1981.

VANDELLI L., *Art. 118, II e III comma*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, XXVI, Zanichelli, Bologna-Roma 1985.
VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali, commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 1991.
VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano 1992.
VANDELLI L., *Bologna: progetto città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 1/1994.
VANDELLI L., *Riordino degli enti locali: l'esperienza attuativa della l. 142/1990*, in *Le Regioni*, n. 3/1994.
VANDELLI L., voce *Provincia*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano 1998.
VANDELLI L., *Le aree metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, n. 2/2000.
VANDELLI L.-BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni,* Il Mulino, Bologna 2012.
VANDELLI L., *Commi 67-78. Elezione del consiglio provinciale*, in ID., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
VANDELLI L., *Commi 85-86. Riordino delle funzioni delle province*, in ID., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014.
VANDELLI L., *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. Federalismo*, n. speciale 2014.
VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2015.
VANDELLI L., *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
VANDELLI L., *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015 e in *Quad. cost.*, n. 2/2015.
VANDELLI L.-DE DONNO M., *Evolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2016.
VANDELLI L., *Le autonomie territoriali: voltare pagina dopo la crisi*, in VANDELLI L.-GARDINI G.-TUBERTINI C., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
VANDELLI L.-GARDINI G.-TUBERTINI C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.
VANDELLI L., *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017.
VENTURI A., *Riformare come esercizio quotidiano*, in UNIONCAMERE, *Lo Statuto delle imprese*, Retecamere Scrl, Roma 2012.
VENTURI A., *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in VIOLINI L.-CAMERLENGO Q. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014.
VENTURI A.-REGONDI S., *Smart Health. La circolarità del dato nell'ospedale diffuso*, in *https://www.fondazionebassetti.org/it/focus/2016/09/smart_health_la_circolarita_de.html*, 26 settembre 2016.
VENTURI A., *Dato sanitario e sovranità: il diritto alle cure per tutti. Considerazioni introduttive*, Relazione tenuta al XIV Corso «*Open-Lab Uguaglianza-Disuguaglianza. Equità=Salute*» presso l'Aula Goldoniana del Collegio Ghislieri, Pavia, 7 ottobre 2016.
VESPERINI G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2010.

VESPERINI G., *Poteri locali e Regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *www.irpa.eu*.
VESPERINI G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014.
VIOLINI L., *Meno* supremazia *e più* collaborazione *nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.
VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "*strict scrutiny*"*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004.
VIOLINI L., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2/2007.
VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. Federalismo*, n. 1/2008.
VIOLINI L.-CAMERLENGO Q., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014.
VIOLINI L., *The reform of italian bicameralism: current issues*, in *IJPL*, *It. Journ. Publ. Law*, n. 1/2014, *http://www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2014_volume_1/4_Violini.pdf*.
VIOLINI L., *Gli statuti delle Città metropolitane di Milano e Venezia*, Relazione al Seminario «*Le Città metropolitane: Statuti a confronto*», Firenze, 5 febbraio 2015.
VIOLINI L., *La riforma e il nuovo Senato*, in REGIONE LOMBARDIA-IL CONSIGLIO, *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli Enti locali*, Milano 2015.
VIOLINI L., *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
VIOLINI L., *Dopo il* referendum*: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.
VOLPI M., *Le istituzioni di governo delle aree metropolitane in Francia*, in *Pol. dir.*, n. 1/1991.
VOLPI M., *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012.
VUCUSA R., *Piani intercomunali per la nuova disciplina urbanistica*, in *Amm. it.*, n. 2/1982.

WOOD R., *Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends. The New Metropolis: Greenbelt, Grass Roots or Gargantua?*, in *APSR*, *American Pol. Sc. Rev.*, n. 1/1958.

ZANETTI L., *Le dotazioni delle nuove Città metropolitane*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014.
ZANNI ROSIELLO I. (a cura di), *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Il Mulino, Bologna 1976.
ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, II, Cedam, Padova 1931.
ZANOBINI G., voce *Amministrazione pubblica (Nozione e caratteri generali)*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano 1958.
ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, III, Giuffrè, Milano 1958.

Sitografia

http://bur.regione.veneto.it.
http://gao.unipv.it.
http://salute.regione.emilia-romagna.it.
http://sistat.istat.it.
http://storia.camera.it/presidenti/rattazzi-urbano.
http://temi.provincia.milano.it/upl/documentazione.
http://www.agenziacoesione.gov.it/it/servizi/pubblicazioni_agenzia/Analisi_socio_economica_del_territorio_italiano_e_delle_risorse_per_le_politiche_di_coesione_Schede_regionali.html.
http://www.arcipelagomilano.org.
http://www.cittametropolitana.mi.it./portale/territorio/zone_omogenee.
http://www.fondazioneifel.it.
http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2017_dati/home.shtml.
http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana.
http://www.tuttitalia.it/emilia-romagna.
http://www.tuttitalia.it/veneto.
https://osservatorio.urbanit.it.
https://www.sostariffe.it.
www.camera.it.
www.cittalia.it.
www.confindustria.pv.it.
www.consiglio.regione.lombardia.it.
www.gaolombardia.it.
www.opencoesione.gov.it.
www.servizi.regione.emilia-romagna.it.
www.tuttitalia.it.

Notizie sugli Autori

GIOVANNI CORDINI – *Professore di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, ove insegna Diritto Pubblico Comparato e Diritto dell'Ambiente. Attualmente è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e dell'Istituto Internazionale di Studi Europei "Antonio Rosmini" di Bolzano.*

ALBERTO CERIANI – *Ricercatore a contratto presso Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo locale, già Dirigente e Ricercatore dell'area territoriale ed istituzionale presso Éupolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione.*

LUCA DRISALDI – *Borsista di ricerca in Diritto regionale e degli Enti locali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia.*

FRANCO OSCULATI – *Professore di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, ove insegna Finanza Locale e Vice Presidente di Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo locale.*

MARCO POMPILIO – *Membro del Comitato Scientifico di Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo locale.*

FRANCESCO CIRO RAMPULLA – *Professore di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, ove ha insegnato Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo avanzato, Diritto dei Contratti della Pubblica Amministrazione, Diritto Regionale e degli Enti Locali ed ove insegna attualmente Diritto Sanitario.*

GIUSEPPE CARLO RICCIARDI – *Ricercatore a contratto di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali (curr. Diritto Amministrativo) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara.*

FEDERICA SIGNORETTI – *Borsista di ricerca dell'area territoriale ed istituzionale presso PoliS-Lombardia, Istituto regionale per il supporto alle politiche pubbliche.*

ALESSANDRO VENTURI – *Professore di Diritto Regionale e degli Enti Locali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia.*

ANDREA ZATTI – *Professore di Finanza Pubblica Europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e Presidente di Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo locale.*

Finito di stampare nel mese di maggio 2018
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)