



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'ASSETTO ISTITUZIONALE E GLI ENTI LOCALI IN LOMBARDIA

Ricerca

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'ASSETTO ISTITUZIONALE E GLI ENTI LOCALI IN LOMBARDIA

Ricerca

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza del
Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi,
ricerche e Biblioteca

Éupolis Lombardia

Ricerca "L'assetto istituzionale e gli enti locali in Lombardia"
(Cod. Éupolis Lombardia TER 13026).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta,
Manuela Venuti

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli
Project Leader: Alberto Ceriani
Gruppo di ricerca:
Enzo Balboni, Professore ordinario Diritto costituzionale
Università Cattolica Milano; Federica Fabrizzi, ricercatrice
Istituzioni di diritto pubblico Università Telematica
Internazionale Uninettuno; Massimiliano Ferraresi, borsista
di ricerca Éupolis Lombardia; Vittorio Ferri, Professore
Programmazione economica-territoriale, Università degli
Studi di Milano-Bicocca; Paolo Sabbioni, Professore associato
Istituzioni di diritto pubblico Università Cattolica Milano;
Anna Maria Tanda, consulente Éupolis Lombardia

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

Milano, luglio 2014

Introduzione	5
Capitolo 1	
La Regione nel nuovo assetto della Repubblica	7
<i>Enzo Balboni</i>	
1.1 Le autonomie locali, e soprattutto la Regione, nella fase istituzionale nuova ed accelerata apertasi con l'avvio della legislatura parlamentare: un primo sguardo sintetico	7
1.1.1. Occasione e necessità della revisione costituzionale in atto	7
1.1.2. La Regione come soggetto ed organismo oggi politicamente debole	8
1.1.3. Differente qualità dei concetti di "rappresentanza" e "rappresentazione"	8
1.1.4. Sulla composizione del nuovo Senato delle Autonomie	9
1.1.5. Osservazioni specifiche sul disegno governativo	11
1.2 La forte determinazione politica, ma in presenza di una progettazione istituzionale che resta incerta e migliorabile	14
1.2.1 Intrinseca e profonda politicità delle riforme costituzionali ed elettorali	14
1.2.2 L'incertezza e (talvolta) occasionalità del disegno riformatore circa la composizione del Senato	14
1.3 Problematiche istituzionali specifiche rispetto a talune prospettazioni e soluzioni oggi in campo, con particolare riguardo alla nuova sistemazione del Titolo V, e dunque delle competenze regionali versus quelle statali	16
1.3.1. Il décalage delle attribuzioni spettanti alle Regioni nell'assetto disegnato dal Titolo V in via di profonda reformatio (in pejus)	16
1.3.2. Un ruolo per le Regioni: partecipare alle politiche pubbliche che riguardano le sue popolazioni di riferimento, proponendo soluzioni sperimentali e alternative, confermate da comportamenti virtuosi e best practices	18
1.4 Difetti e pregi, luci, ombre e lacune dell'assetto regionale autonomistico, oggi	19
1.4.1. Un abbozzo di bilancio sull'assetto del regionalismo	19
1.4.2. Qualche luce con riferimento all'assetto costituzionale e amministrativo delle Regioni	20
1.4.3 Conclusioni (mai come in questo momento, provvisorie)	23
Capitolo 2	
Riordino degli enti locali e questioni istituzionali emergenti	25
<i>Anna Maria Tanda</i>	
2.1 Breve excursus della genesi delle riforme Delrio-Renzi, tra esigenza di cambiamento e centralismo statale	25
2.2 Evoluzione del modello di governance di area vasta	27
2.2.1 Fondamenti della riforma e legami con la revisione costituzionale	27
2.2.2 La Provincia come ente elettivo di secondo livello	29
2.2.3 La questione delle funzioni fondamentali	31
2.2.4 Province montane: il caso Sondrio	33
2.2.5 Le Province in Europa. Quadro sinottico	34

2.3 L'istituzionalizzazione della città metropolitana: opzioni di governance "rinforzata" dell'area vasta	36
2.3.1 La scelta di un governo metropolitano in Italia	36
2.3.2 Le funzioni della città metropolitana e perimetrazione territoriale: prove di politicità della città metropolitana	38
2.3.3 Il governo metropolitano: elementi	39
2.4 Il rafforzamento del ruolo del Sindaco nelle sedi decisionali di livello comunale e non solo	41
2.5 Il nuovo ruolo della Regione secondo il testo di revisione del 31 marzo 2014, con riferimento alla governance istituzionale	43
Capitolo 3	
Impatto della riforma delle Province sul territorio e sulla gestione dei servizi di area vasta	47
<i>Federica Fabrizzi</i>	
3.1 Analisi critica della riforma	47
3.1.1. Il cammino che ha condotto alla legge n. 56 del 2014	47
3.1.2 Cosa dice la legge	50
3.1.3 Gli organi	52
3.1.4 Le funzioni	54
3.1.5 Le elezioni dei nuovi consigli provinciali ed il passaggio di consegne	56
3.1.6 Cosa prevede il disegno di legge costituzionale in materia di province	57
3.2 Il problema dell'esistenza di una "optimal size" per la gestione delle funzioni tipicamente di area vasta	59
3.3 La provincia: forse non "optimal size", ma "dimensione minima operativa"	63
Capitolo 4	
I nodi problematici dell'istituzione della Città metropolitana	67
<i>Vittorio Ferri</i>	
4.1 Il nuovo regime delle Città metropolitane	67
4.1.1 Principali aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali	67
4.2 Le funzioni della Città metropolitana	69
4.2.1 Inadeguatezza ed uniformità delle funzioni aggiuntive a quelle delle ex province	69
4.3 Il ruolo degli statuti nella costruzione parzialmente differenziata delle Città metropolitane	70
4.4 La Città metropolitana di Milano: aspetti economici	71
4.5 A proposito dello sviluppo economico: un problema da non trascurare	73
4.6 Il ruolo di Regione Lombardia nella costruzione della Città metropolitana di Milano	74
4.7 L'azione della Regione Lazio verso la Città metropolitana di Roma Capitale	75
4.8 Per un confronto: la Métropole di Lione	76
4.9 Alcune osservazioni per concludere	77

Capitolo 5	79
Linee guida per la gestione associata dei servizi pubblici locali	
<i>Paolo Sabbioni</i>	
5.1 Aggiornamento della normativa in materia di servizi pubblici locali e di servizi strumentali	79
5.2 La direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione	82
5.3 Analisi critica delle interferenze attuali tra normativa in materia di gestione associata dei comuni e riforma dei servizi pubblici locali – Il caso dei servizi sociali nel cremonese	84
5.4 Analisi critica delle interferenze tra l'istituzione della città metropolitana e la gestione dei servizi pubblici locali	87
5.5 Conclusioni	89
Capitolo 6	
La finanza degli enti locali	91
<i>Massimiliano Ferraresi</i>	
6.1 Introduzione	91
6.2 I Comuni	91
6.2.1 Analisi finanziaria dei comuni	93
6.2.2. Problematiche	98
6.3 Le Province	100
6.3.1. Analisi finanziaria	100
6.3.2 Un'ipotesi di riordino	105
Conclusioni	
Proposte per l'Agenda politica 2014	117
Glossario e Sigle	129
Bibliografia	135
Sitografia	139

Negli ultimi mesi lo scenario che interessa l'assetto delle autonomie locali è stato coinvolto in un doppio percorso di riforma, rispettivamente attraverso legge costituzionale e ordinaria, destinato a mutare profondamente il loro ruolo nel funzionamento della Repubblica e il modello del regionalismo italiano. L'accelerazione dei percorsi di riforma, determinata dall'evoluzione politica, pone diverse domande sul futuro dei modelli di *governance* italiani in relazione a ciascun livello di governo. La legge Delrio, n. 56 del 2014, in tal senso, contiene un avanzamento di quel lungo processo di ridefinizione del sistema delle autonomie locali, che negli ultimi anni è stato per lo più incentivato e motivato dalla necessità di adottare misure di contenimento della spesa pubblica rispetto alla situazione di crisi economico-finanziaria e ai relativi obblighi assunti dallo Stato con l'Unione europea. Anche il disegno di legge di riforma costituzionale sembra orientarsi nel senso di completamento strutturale delle scelte politiche contenute nella Delrio.

Un esempio di questa tendenza di riforma - volendo solo anticipare quanto verrà approfondito nel corso di questa ricerca - riguarda l'obiettivo di sostituire l'attuale Provincia con un non meglio specificato "ente di area vasta", livello di governo intermedio non rappresentativo, preludio chiaro della cancellazione dell'ente da quelli costitutivi della Repubblica. Per contro altra tendenza emergente è quella di un progressivo aumento delle responsabilità politiche della classe dirigente comunale, sia in seno agli organi di Provincia e Città metropolitana che a livello statale (si veda a tale proposito la nuova composizione del Senato).

In questo quadro complessivo lo scenario di cornice è rappresentato da un forte riaccentramento statale delle decisioni di architettura istituzionale, con un'inversione del percorso di decentramento che ha caratterizzato i decenni scorsi avendo come esito principale la riforma del Titolo V e, per contro, una decisa perdita di potere delle Regioni, attraverso la proposta di redistribuzione delle competenze legislative, già eroso di fatto dai numerosi interventi di riforma succedutisi negli ultimi anni in materia di autonomie locali.

Con la presente ricerca ci si pone l'obiettivo di dare conto delle tendenze descritte, sia in chiave critica, rilevando punti di forza e limiti delle riforme in essere, che in chiave prospettica, ovvero con la finalità di verificare gli scenari futuri dell'assetto delle autonomie locali, con particolare attenzione alla situazione lombarda. È indubbio, infatti, che le tendenze accentratrici che si sono manifestate attraverso le riforme in esame, abbiano un impatto a misura diversa nelle Regioni demograficamente ed economicamente più complesse come la Lombardia. In queste realtà, infatti, l'autonomia nella definizione dell'assetto degli enti locali rappresenta uno degli strumenti che implementano le politiche di sviluppo, in quanto consentono di rispondere ad esigenze specifiche di articolazione dei servizi e di valorizzare le peculiarità dei luoghi.

Dal punto di vista metodologico il presente lavoro¹, mette in fila una serie di questioni centrali che alimentano il dibattito relativo al tema dell'autonomia ed in particolare le seguenti:

¹ Nella lettura della ricerca si tenga conto dell'estrema mutevolezza e liquidità delle riforme in corso, le quali per una parte consistente non possono considerarsi concluse con l'entrata in vigore della legge Delrio, l'8 aprile 2014. Ciò sia per la necessità di una sua interpretazione accurata, sia per l'esigenza di una sua integrazione nella fase di attuazione e infine perché essa stessa per alcune sue parti - e in specie per la riforma del sistema delle Province si auto-dichiara transitoria, essendo infatti destinata ad essere naturalmente completata dalla revisione costituzionale, attualmente in dibattito in Parlamento.

- quale ruolo la Regione è destinata ad avere, all'indomani dell'entrata a regime delle riforme in corso, con riferimento al proprio assetto delle autonomie locali?
- quali riflessioni induce la scelta politica ormai consolidata di eliminare le Province, specie sotto il profilo della *governance* dell'area vasta, ormai privata del suo ente esponenziale di riferimento?
- come valorizzare l'occasione della città metropolitana, in particolare quella di Milano, nelle più ampie scelte contenute nell'agenda politica regionale?
- quali impatti e intersezioni hanno l'avanzamento delle riforme in materia di servizi pubblici e di gestione associata comunale obbligatoria?
- quali costanti di merito possono trarsi da alcune esperienze di gestione dei servizi ai diversi livelli di governo e, in particolare, con riferimento a esperienze di gestione associata comunale in Lombardia?
- quali alternative di riordino territoriale - con margini di vantaggio economico finanziario - sono percorribili dalla Lombardia?

La ricerca si completerà con un'analisi di tipo economico - finanziario che mira a verificare l'impatto delle riforme in corso sull'autonomia finanziaria dei comuni e a simulare ipotesi di disponibilità economico finanziaria di nuovi enti, all'indomani dei riordini territoriali conseguenti all'entrata a regime della legislazione in discorso.

Ci si propone nella ricerca altresì di definire una possibile agenda politica dei prossimi mesi con indicazione delle priorità di intervento sul tema che ne è oggetto sia in seno al Consiglio regionale lombardo che nelle sedi competenti attualmente impegnate nella strutturazione della riforma costituzionale.

CAPITOLO 1

LA REGIONE NEL NUOVO ASSETTO DELLA REPUBBLICA²

Avvertenza preliminare: le pagine che seguono contengono osservazioni in prima battuta all'interno di un ragionamento più ampio e complesso che dovrà essere ulteriormente sviluppato nelle prossime settimane e mesi per servire da guida ad orientarsi nell'intricato panorama delle riforme costituzionali adesso in discussione nel Parlamento e che, come è noto, partono, nella proposta del Governo, proprio dalla riforma del Senato – denominato Senato delle Autonomie – e dalla profonda revisione del Titolo V Cost. La particolare fase “elettorale” che stiamo attraversando non influisce positivamente sulla pacatezza dei toni né sulla chiarezza e definitività delle proposte (e.b.).

1.1 Le autonomie locali, e soprattutto la Regione, nella fase istituzionale nuova ed accelerata apertasi con l'avvio della legislatura parlamentare: un primo sguardo sintetico

1.1.1 Occasione e necessità della revisione costituzionale in atto

Dopo che per almeno 30 anni, a partire dalla Prima Commissione Bicamerale (Bozzi, 1983), si è parlato inconcludentemente di riforme costituzionali ed istituzionali senza venire a capo di nulla, e dopo che un cospicuo, e non innocuo, rimescolamento delle carte era stato attuato con il tentativo del governo Berlusconi nel 2005 (poi respinto con voto popolare nel referendum del 2006), adesso parrebbero esserci le condizioni politiche per raggiungere una prima tappa, significativa, sulla strada di un rinnovamento dal profondo delle istituzioni politiche e amministrative del nostro Paese.

Il ché, da più parti, è considerato condizione essenziale per far riprendere alla nostra economia una fase ascendente (sia nei rapporti interni che nelle relazioni internazionali) e per ridare slancio, o almeno ripresa, ad una condizione spirituale e morale che, nel Paese, appare depressa o perlomeno assai confusa.

L'occasione è importante, e non va sprecata; proprio per questo si esige, da parte di tutti i protagonisti della vicenda, un *di più* di analisi dei fattori in gioco – a partire dai dati storici e dai fattori istituzionali – e lo sforzo di una meditata progettazione.

² ENZO BALBONI, Professore ordinario di Diritto costituzionale Università Cattolica Milano

1.1.2 La Regione come soggetto ed organismo oggi politicamente debole

Fra le diverse porte dalle quali potevano essere attaccate “le mura del Palazzo”, è parso, ad un certo punto, che l’assalto potesse essere rivolto – con maggior probabilità di successo – verso la porta delle autonomie regionali e locali, evidentemente perché è parso che i ceti politici di riferimento e l’opinione pubblica erano meno pronte a difenderle ad oltranza e a sacrificarsi per esse.

Una domanda iniziale, allora, ci interpella profondamente: la nostra è ancora una Repubblica autonomistica, caratterizzata da un pluralismo - territoriale e politico-elevato a valore, e ricercato come fine da raggiungere?

Ed inoltre: ha ancora un senso – od al contrario, si è ripiegata su se stessa e si è affievolita – l’idea, lanciata dall’art. 5 Cost., secondo il quale le comunità locali vengono riconosciute (e dunque sono già dapprima in esistenza, essendo dotate di una “naturale” ed “originaria” capacità giuridica e di autonomia decisionale) dall’ordinamento repubblicano e debbono essere programmaticamente e sistematicamente promosse, se si vuole perseguire ed incentivare il progresso materiale ed economico della popolazione e lo sviluppo civile e politico della Nazione?

Ed ancora, andando un po’ più a fondo e ponendoci dal punto di vista dell’istituzione maggiormente rappresentativa delle autonomie: è stata capace la Regione nei suoi quarant’anni di vita, di rappresentare effettivamente e concretamente la comunità regionale, la soddisfazione dei cui interessi dovrebbe essere l’obiettivo finale di tutte le sue politiche in favore dei territori?

Tutte le volte che ci inoltriamo in un tornante della nostra storia istituzionale – ed i mesi e le circostanze che stiamo vivendo ci attestano che siamo “dentro” uno di questi tornanti – tocca riproporsi le domande fondamentali e, nuovamente, cercare le risposte essenziali. In effetti, se avessimo (ancora) una robusta coscienza delle autonomie locali, ma soprattutto regionali, e fossimo in grado di testimoniarla, il dibattito molto sfrangiato e spesso esacerbato nei toni e nei contenuti al quale stiamo assistendo in queste settimane e in questi giorni, avrebbe un diverso accento e più elevato spessore.

1.1.3 Differente qualità dei concetti di “rappresentanza” e “rappresentazione”

Cade qui opportuna un’ulteriore precisazione.

Gran parte del “rumore” e della “sostanza” dei problemi sul tappeto nascono, a mio avviso, in modo improprio, perché la situazione risulta troppo dipendente dagli umori e dalle aspettative immediate dell’opinione pubblica.

Infatti, da una eterogenesi dei fini che ha la sua origine, neppure troppo remota, nel cattivo (a volte pessimo, in ogni caso distorto) uso delle risorse pubbliche a disposizione di un ceto politico poco degno, per le scadenti imprese di numerosi suoi esponenti quanto ai compiti ad essi affidati, ed ha come parola d’ordine *tout court* la semplificazione, ne è adesso scaturita una proposta di riforma costituzionale del Senato che, pur partendo da una motivazione di fondo valida, appare insoddisfacente in alcune parti, anzitutto perché costruisce la nuova istituzione come luogo di

“rappresentazione” piuttosto che di “rappresentanza” delle autonomie regionali e comunali.

Nell’occasione, e in senso consequenziale, si è posto anche mano al riparto delle attribuzioni e competenze tra Stato e Regioni, ma le proposte avanzate suscitano difficoltà e perplessità, sia di esatta comprensione del loro significato sistematico che di corretta allocazione nel nuovo quadro istituzionale e costituzionale, se si vuole che questo resti esente da gravi difetti, ma soprattutto risulti comprensibile al largo pubblico e apprezzabile in concreto, perché valido!

Di ciò mi occuperò più avanti in questo Dossier, ma valga già da subito l’obiezione che al timone è stato impresso un troppo deciso e brusco spostamento in senso decisamente statalista e centralista, come è attestato dai dettagli della proposta generalmente concernente il nuovo Titolo V.

Prima di iniziare un sintetico esame delle principali articolazioni del ddl costituzionale n. 1429 presentato dal Governo in Senato l’8 aprile 2014, conviene precisare che chi scrive queste note, pur restando fedele ad una impostazione ideologico-culturale autonomista e filo regionalista, non si pone, a priori, in una posizione tartufesca e conservatrice dello *status quo*, del quale – anzi – vede e patisce tutte le gravi imperfezioni, lacune e superfetazioni (oltre ai già deprecati comportamenti di parecchi attori sulla scena). Neppure ci si pone nella posizione di chi vuol vedere, a tutti i costi, svolte eversive e derive autoritarie nelle proposte governative, i cui quattro capisaldi – più volte ribaditi – possono essere considerati conformi agli *animal spirits* del nostro tempo, ma non configurano, tuttavia, un attentato agli istituti democratici. Come è noto si tratta delle quattro negatività rispetto a: elettività dei senatori; fiducia al Governo; approvazione della legge di bilancio; indennità parlamentare e rimborsi ai Gruppi. Tali punti fermi appaiono, pertanto, se non del tutto condivisibili in sé, almeno motivati, pur con talune cautele. Di conseguenza, se venissero accolti alcuni suggerimenti migliorativi, in un atteggiamento “laico”, anche da parte dei proponenti, il confronto costruttivo e il dialogo ne trarrebbero beneficio.

1.1.4 Sulla composizione del nuovo Senato delle Autonomie

Prima ancora, tuttavia, di segnalare distintamente pregi e difetti, in una sorta di “Prologo in cielo”, sarà ammissibile esprimere, come idea di fondo, che la struttura portante, volta al superamento del “bicameralismo perfetto e paritario” – da tutti, a parole, deprecato – avrebbe potuto compiersi anche (e forse meglio) con un diverso approccio, adottando un modello collaudato che, per tanti versi, appare quello più “prossimo” all’Italia, se le nostre Regioni avessero potuto e voluto diventare un “sistema autonomistico – regionalistico” compiuto e migliore: vale a dire quello che ha dato vita e sostiene il *Bundesrat* tedesco.

La seconda Camera di Berlino gode, anzitutto, di una ormai lunga durata; è pienamente inserita nel sistema costituzionale ed amministrativo della più grande nazione europea, avendo dato buona prova, fatti salvi isolati episodi di *politique politicienne* e mai di portata decisiva. Ad avviso di chi scrive, dunque, il *Bundesrat* avrebbe ben potuto essere preso come “modello” per il nostro Senato delle Autonomie. Ma fin da subito tale accostamento è stato accuratamente respinto. Se lo si fosse fatto, invece, il numero dei “senatori” avrebbe potuto, in tal caso, restare molto basso (69 contro i 148 adesso proposti); differenziato in ragione del diverso “peso” dei *Länder*;

efficiente in ragione della clausola del voto unitario e non capitario: dunque in funzione della consistenza effettiva degli enti rappresentati; operante costantemente, anche avvalendosi di un'alta burocrazia vicaria proveniente dai *Länder*, nei periodi di *interualla sedis* ed agente, per così dire, nelle questioni del giorno dopo giorno. Ugualmente, si sarebbe potuta mantenere l'attuale distinzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, senza la drastica (e forse brutale) eliminazione della legislazione concorrente a tutto beneficio di quella esclusiva statale, che invece oggi ci troviamo di fronte come scelta prioritaria. Oltretutto, ciò avrebbe consentito di tenere acceso il lumicino di un possibile sviluppo in direzione di una apertura federale, dando almeno un credito residuo a tanta legislazione ordinaria che ha di recente - sulla scorta da ultimo della legge n. 42/2009 - ed abbondantemente, impiegato espressioni linguistiche cariche di accenti federalistici, comprate a buon prezzo sui tavoli della politica intesa come immagine e propaganda. Nulla, ma proprio nulla, consentirà ormai, da adesso in poi, di utilizzare una pur blanda concezione o aspettativa seriamente federalistica, almeno per il prossimo ventennio. Sugli scenari del federalismo, sia di tipo competitivo che solidale, che sono stati così a lungo sul palcoscenico, con voce tonante e con colori sgargianti, cala adesso, mestamente, il sipario. Insomma: se il punto di leva consiste ora nel fare della seconda Camera il Senato non elettivo delle autonomie, pur dando per discutibile (ma non eversiva di per sé, entro determinati limiti) la scelta di una parità di presenza di soggetti provenienti da Comuni e Regioni, come fa il disegno di legge costituzionale del Governo, si dovrà pur ragionare sul fatto che, con la composizione adesso prevista alla quale vengono aggiunti 21 rappresentanti (!) della c.d. società civile colta nominati dal Presidente della Repubblica, - come prima accennavo - si ha una "rappresentazione" piuttosto che una "rappresentanza" degli interessi nel nuovo Senato. È questo il punto di carattere politologico, o meglio di teoria generale del diritto pubblico, di maggior spessore e che andrebbe indagato con una latitudine e profondità che non sono richiesti né appaiono appropriati in questa sede, potendoci permettere, adesso, soltanto un cenno orientatore.

Consideriamo, infatti, insito nel concetto di "rappresentanza", da una parte la consegna di un insieme di interessi che il rappresentante percepisce per trasferirli nelle mani del rappresentato, questo sì con vincolo di mandato rispetto agli interessi regionali -che deve promuovere e difendere in sede nazionale. Così avviene in Germania, ed è la giustificazione del mandato unitario alla delegazione del Land che entra nel *Bundesrat*. È questa, del resto, la motivazione in base alla quale hanno accesso al *Bundesrat* le delegazioni dei 16 *Länder* rappresentative dei rispettivi governi regionali. Ma, oltre ciò - e dunque per costruire una rappresentanza che sia tale - deve persistere una non eludibile *proporzionalità di massima* tra la consistenza, anche quantitativa, di ciò che deve essere rappresentato ed il nucleo al quale tale rappresentanza viene demandata.

In definitiva, e con più chiarezza, l'uguale numero di "rappresentanti" di Val d'Aosta e Molise rispetto a Lombardia e Sicilia finisce per sfigurare l'insieme, per il fatto di comporre un organo politico troppo squilibrato in alto e in basso per essere in grado di prendere decisioni convintamente impegnative per tutti.

Lo stesso vale per i Sindaci dei Comuni capoluogo, che godono di un tipo di rappresentanza diretta *ex lege* rispetto ai Sindaci delle città minori, che saranno scelti con elezione di secondo grado, verosimilmente secondo linee di partito e/o di tendenza intra-partitica, piuttosto che in rappresentanza di aree diversificate sotto il prevalente profilo territoriale, economico e sociale: quello più attento agli interessi dei vari "distretti" o zone omogenee come adesso le descrive la c.d. Legge Delrio n.56 del 2014 per le aree metropolitane presenti in Regione. Ed effettivamente nella distinzione

di rappresentanza in capo ai Sindaci – taluni dei quali anche membri di diritto ed altri a seguito di un'elezione di secondo grado – si potrebbe scorgere una discriminazione irragionevole e dunque lesiva del principio di uguaglianza, ex art. 3 Cost. Né vale, a giustificare il trattamento diverso, il parallelo che si volesse instaurare col Senato USA, là dove l'uguale rappresentanza di ogni Stato che manda due senatori a Washington scaturisce, anzitutto, da un'elezione diretta (non dalle origini, ma solo dal 1913 in seguito all'approvazione del XVII Emendamento) in un contesto rigorosamente bipartitico, mentre la natura ed altissima politicità della Camera Alta ne fa il luogo d'élite della politica americana, dal quale spesso sono tratti i Presidenti USA e/o gli aspiranti tali. Un luogo politico, dunque, assolutamente imparagonabile con le assai più modeste fattezze che sta assumendo la nostra seconda Camera.

1.1.5 Osservazioni specifiche sul disegno governativo

Volendo adesso prendere in considerazione, scendendo un poco più in dettaglio, il disegno di legge costituzionale del Governo da poco presentato al Senato, si possono avanzare le seguenti ulteriori considerazioni. Ripeto che, volutamente, mi attengo alla metodologia ribadita tante volte dal Presidente Renzi e dal ministro Boschi, secondo cui quattro sono le condizioni ineludibili, ma fatte salve queste, sul resto si accettano argomentazioni e valutazioni critiche nonché suggerimenti alternativi. Provo, dunque, a indicarne alcuni del primo e del secondo tipo. Con buona pace dei catastofisti, la scelta della non elettività della seconda Camera è tutta politica perché viene considerata pilastro centrale di sostegno di un patto con altri contraenti, il cui consenso è necessario per il buon esito dell'opera. Ci è stato detto che le quattro articolazioni del patto politico (più la nuova legge elettorale) non sono disponibili per modifiche, *rebus sic stantibus*. Il discorso, dunque, deve procedere da questo punto in poi. Se volessimo distinguere, quasi con modalità didattica, le diverse parti del disegno di legge costituzionale analizzando, grosso modo, il buono e il meno buono che c'è in esso, potremmo procedere così, almeno con una prima valutazione.

A) Cosa c'è di valido:

Innanzitutto, il superamento del bicameralismo perfetto e paritario. I difetti nel procedimento ordinario di approvazione delle leggi, come lo abbiamo conosciuto nei 65 anni della Repubblica hanno ampiamente prevalso sui pregi, che pure ci sono stati, di una seconda Camera come istanza di ripensamento, di riflessione e di raffreddamento delle posizioni più eccitate e contingenti. È vero infatti che questa procedura barocca, che neppure poteva contare su istanze di conciliazione dei testi interne alla procedura parlamentare (come invece avviene in molti Paesi), doveva immaginare come non troppo lontano il giorno della sua fine, evidentemente a favore della Camera politica elettiva, e questo tempo è venuto.

Nella stesso senso è consequenziale al fatto che la seconda Camera non sia più elettiva e per così dire di primo grado, che essa non possa dare o revocare la fiducia al Governo. Sempre nella stessa direzione va l'ulteriore innovazione per cui il Senato non vota la legge di bilancio – intesa come legge generale di autorizzazione delle entrate e delle spese – pur restando necessario che spazi di controllo sull'attività governativa, sulle politiche pubbliche e sulla spesa non siano sottratte *in toto* alla seconda Camera. Completa il disegno, nella medesima direzione, il rafforzamento dell'iniziativa legislativa governativa, che senza dover assumere tutte le volte la forma e il peso del

decreto legge, può versarsi in un disegno di legge per così dire rinforzato, potendo contare su tempi certi per la sua votazione alla Camera. In coerenza con ciò il ricorso al decreto legge viene mantenuto, ma per così dire ristretto rispetto ad una *vis expansiva* che negli ultimi anni è andata travolgendo l'intero sistema delle fonti statali, apponendo, di conseguenza, al decreto legge i limiti di coerenza interna e di omogeneità che erano stati già inseriti nella legge n. 400/1988, la quale, per il fatto di essere legge ordinaria, non era mai riuscita ad opporre un argine resistente alla bulimia decretatoria del Governo, con annessi maxi emendamenti e richieste della votazione di fiducia. Su ciò, come è noto, era calata nel 1996 la scure di una dura sentenza, storica, della Corte Costituzionale, più volte ribadita in anni recenti.

Va valutato positivamente anche il tentativo di specializzazione del Senato, sia nella parte in cui (art. 55) spetterebbe ad esso di partecipare alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea (sia direttive che regolamenti, i quali diventeranno progressivamente sempre più importanti, anche nell'ordinamento interno), sia di svolgere attività di verifica dell'attuazione della legislazione statale e di valutazione delle politiche pubbliche.

Quest'ultima dizione è talmente ampia, e dal punto di vista della capacità e possibilità di controllo così penetrante, da richiedere necessariamente una messa a punto sia in sede di regolamento del Senato, che di legislazione di attuazione, ma va salutata positivamente perché il suo ingresso in Costituzione potrebbe essere assai proficuo, con riguardo al controllo sullo svolgimento di tutta, potenzialmente, l'attività delle pubbliche amministrazioni. È questo un punto certamente di pregio della riforma. È ovvio che debba poi essere sviluppato e concretamente realizzato.

B) Cosa c'è di accettabile:

Intanto, come già si diceva in premessa, non si è intaccata la procedura garantista richiesta dall'attuale art. 138 e non si è messo mano a modifiche della Costituzione pericolose per la democrazia, nonostante gli alti, ma generici, lamenti contenuti negli Appelli contro la svolta autoritaria. Ed infatti: nulla, ovviamente, viene toccato del titolo IV (Magistratura), e nulla del titolo VI concernente il massimo organo di garanzia, la Corte costituzionale, se non l'attribuzione al Senato delle Autonomie del potere di eleggere due giudici costituzionali. Questa misura è evidentemente consequenziale alla nuova composizione e al nuovo assetto del Senato. Rispetto a ciò sorge qualche perplessità per il fatto che la composizione attualmente prevista come paritaria tra rappresentanti delle Regioni e dei Comuni attenua, ma non in modo gravissimo, la rappresentanza delle prime, che sarebbero quelle maggiormente titolate ex art. 134, comma 1, Cost., lett. a (giudizio di legittimità sulle leggi regionali) e b (conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni). Ma su questo punto dovrebbero essere le stesse Regioni ad alzare la voce, con argomenti ben presentati, e a farsi valere nel dibattito politico.

En passant si potrà notare che la lobby regionalista (CINSEDO e c.) è parsa meno capace di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica e di convincerla rispetto alla sua controparte (!) comunalista (ANCI e c.).

C) Cosa manca nel d.d.l. cost. che invece sembrerebbe appropriato, come occasione da non trascurare?

Va inserito a mio avviso nell'art. 66 Cost. un comma che preveda il ricorso alla Corte costituzionale da parte di chi abbia interesse a contestare le deliberazioni della Camera sulla verifica dei poteri in sede di convalida degli eletti, come opportunamente suggerisce il d.d.l. cost. Chiti, Casson e altri

D) Cosa c'è di discutibile?

I 21 nominati dal Presidente della Repubblica: intanto perché, venendo "nominati" sono troppi rispetto al numero attuale assai più limitato, e pertanto potrebbero alterare gli equilibri politici nel Senato, anche ai fini delle importanti decisioni che a questo spettano sulle leggi bicamerali e per l'elezione del Presidente della Repubblica, e Consiglio superiore della Magistratura. Qui si potrebbe aprire il discorso di una quota in rappresentanza eventuale delle "autonomie funzionali e sociali", come suggerisce il d.d.l. Monti - Balduzzi. Ma far ciò altererebbe il modello originario, entrando dunque *in terra incognita*. È ben noto che una diversa forma di rappresentanza, ulteriore rispetto a quella generale e politica da sempre ed ovunque assegnata alla Camera elettiva, venne propugnata con forza dai cattolici riuniti nella D.C. all'Assemblea Costituente. Ma ad esse non bastò l'eloquenza e la sapienza costituzionale di un Costantino Mortati per sciogliersi dall'abbraccio con il pur blando corporativismo fascista che aveva innalzato la bandiera della rappresentanza degli interessi. Nella ricostruzione attuale tuttavia l'onere di una rappresentanza di tipo diverso da quello politico-generale viene adesso assunto dalle istituzioni regionali e locali.

La parità tra Regioni e Comuni suscita però qualche perplessità con riferimento all'eguale consistenza dei membri di provenienza regionale e comunale. A tale proposito va fatto un ragionamento più di fondo circa la qualità propria del Senato delle Autonomie. Qui può venire in taglio anche la distinzione - già innanzi messa in luce - tra "rappresentazione" e "rappresentanza" (degli interessi regionali/autonomistici) perché se si va nella direzione di una rappresentanza vera e propria, allora è gioco forza utilizzare il metodo elettivo, mentre la rappresentazione, prescinde dai meri rapporti di forza ed ha più a che fare con il presentare, pur in una cornice istituzionale solenne, dei punti di vista. A tale proposito c'è stato chi - e faccio i nomi di Ciarlo, Pitruzzella e Chessa, i cui contributi al riguardo sono stati pubblicati e sono leggibili nella Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti - ha proposto risolutamente, sia in sede di Commissione dei Saggi nominati dal Presidente della Repubblica e dal Governo Letta, sia nel dibattito dottrinale, di passare al "monocameralismo" (evidentemente quello centrato sulla Camera dei deputati) arricchito da un inserimento in Costituzione della Conferenza Stato - Regioni - Autonomie locali che, in questi anni, ha dato buona prova di essere un raccordo più che accettabile, valido dunque per costruire un Tavolo unitario di confronto tra l'istanza autonomistica e quella centralistica-unitaria. La proposta adesso in esame avrebbe il pregio della chiarezza e della semplicità dell'invenzione, ma - a mio parere - non risponderebbe adeguatamente alle esigenze del comparto regionale che, almeno per il fatto di aver parte nella attività legislativa della Repubblica, deve essere maggiormente considerato rispetto ad un luogo istituzionale - la Conferenza o le Conferenze - che è troppo angusto e modesto, almeno allo stato attuale della legislazione, e confinato ad ambiti amministrativi, sia pure pregevoli.

1.2 La forte determinazione politica, ma in presenza di una progettazione istituzionale che resta incerta e migliorabile

1.2.1 Intrinseca e profonda politicità delle riforme costituzionali ed elettorali

Fin da subito la proposta istituzionale e costituzionale riguardante le autonomie regionali (ma non solo esse) è stata collegata ad una nuova legge elettorale volta ad eliminare, o almeno superare, le maggiori nequizie della Legge Calderoli (da lui stesso volgarizzata *in pejus* col dispregiativo *porcellum*). L'intesa politica è stata siglata tra Renzi e Berlusconi, cioè tra i due capi politici che, al momento, appaiono capaci di guidare le due coalizioni alternative. Essa lega insieme "quel tipo" di riforma costituzionale e "quelle" modifiche concordate della legge che trasforma i voti in seggi. È stato detto, ed è parso a tutti, che le due cose stiano e cadano insieme, nel senso che potrebbero essere modificate, nei loro tratti essenziali, soltanto con l'accordo delle due parti, essendosi queste impegnate a trasformarle in leggi, addirittura di valore costituzionale. Ma, come è ben noto, gli accordi politici sono retti dal principio immanente "*rebus sic stantibus*", cosicché appare oggi fondamentale che si mantenga per tutta la fase politica attuale l'equilibrio tra le parti, in termini di soddisfazione reciproca delle rispettive aspettative, la cui mancanza potrebbe avere l'effetto di far cadere l'accordo sulle riforme costituzionali *in secundis*, travolgendo anche l'accordo di base che è stato siglato a partire da una certa riforma del Senato, in particolare sul punto perennemente controverso della elezione diretta/indiretta dei componenti della seconda Camera.

1.2.2 L'incertezza e (talvolta) occasionalità del disegno riformatore circa la composizione del Senato

La riforma del Senato - che dovrebbe vedere una prevalente presenza dei rappresentanti degli enti regionali, o quantomeno una loro consistenza numerica paritaria ma non inferiore a quella dei sindaci, che invece, erano stati privilegiati nella primissima ipotesi - non nasce certamente sotto una propizia stella. Certamente sono ignote alla situazione attuale, che è oltremodo tributaria alla contingenza elettorale, le ragioni di lungo periodo, tendenzialmente eterne (*für ewig*), che dovrebbe contraddistinguere la materia costituzionale. Ormai questo bene lo abbiamo perduto a fronte della necessità di rispondere giorno per giorno, punto per punto, dichiarazione contro dichiarazione, agli avversari. Non ha aiutato, in questa direzione, la percezione (magari lontana dalla verità più solida) che la riforma del Senato, e quella conseguenziale dell'assetto regionale complessivo, trovassero il loro aggancio iniziale, al quale tutta la catena era legata, nella riduzione dei costi della politica e conseguentemente nella diminuzione drastica del numero dei componenti il personale politico, i quali traggono il loro più che soddisfacente sostentamento dalle indennità, compensi e rimborsi generosamente imbanditi sui tavoli della politica. Con poche secche parole, molto dirette, questo concetto è stato espresso anche da Valerio Onida,

Presidente emerito della Corte costituzionale, in un recentissimo seminario di studi e di riflessioni che ha visto protagonisti diversi esperti di diritto costituzionale insieme ai parlamentari della maggioranza, quando è sbottato, nella frase: “Non si fanno riforme costituzionali per soldi!” (cfr. Resoconti giornalistici del 6/05/2014).

In effetti, come si dirà meglio più avanti nel corso di un’analisi sul nuovo assetto che si vuol dare al Titolo V, lo stesso ridimensionamento dei poteri e delle funzioni regionali, che è in una certa misura non contrastabile, sarebbe più accettabile se fosse inserito in un quadro razionale e pensato di nuova forma di regionalismo. Come si vedrà più avanti, nessuno contrasterebbe il ritorno allo Stato di talune funzioni e poteri che impropriamente, o comunque inopportuno, erano stati attribuiti alle Regioni (sempre di quelle a statuto ordinario parliamo). Ciò che però si fa fatica a comprendere è una certa casualità, se non vera e propria estemporaneità nell’assegnazione delle funzioni, per di più in un contesto di amministrazione che non vede significativi mutamenti e miglioramenti nel campo delle procedure partecipate da parte dei cittadini o di un incremento di cura e di controlli – ma non di tipo burocratico – sul farsi dell’amministrazione. Si vuol suggerire, *en passant*, che la massiccia riallocazione di poteri e funzioni alla quale stiamo per assistere andrebbe accompagnata da modifiche e miglioramenti dell’azione amministrativa e anche dell’azione di controllo giurisdizionale sull’amministrazione. Oltre ciò, sono attese da decenni, e soltanto annunciate negli ultimi giorni (ma neppure in un documento avente un qualche valore giuridico o di impegno politico: dunque al di sotto del livello, addirittura, di un disegno di legge governativo o a iniziativa parlamentare) le riforme dell’amministrazione di cui il presidente del consiglio Renzi e il ministro competente Madia hanno dato notizia alla stampa il 30 aprile 2014, all’esito di un apposito Consiglio dei ministri. Questo “intermezzo” nello sviluppo del ragionamento sull’assetto del regionalismo oggi, aveva proprio il significato di dar conto della aleatorietà e della approssimazione (fatta salva ovviamente la buona fede) con la quale le nostre problematiche vengono affrontate nella contingenza presente. È sperabile, e vogliamo aggiungere prevedibile, che ad esito della fase di discussione vera e propria sulla riforma del Senato e del nuovo titolo V, le nebbie sul nostro oggetto comincino finalmente a diradarsi e sia possibile indicare alla nave della Repubblica un percorso ragionevolmente affidabile per toccare un porto sicuro. Ecco la ragione per la quale, il nostro Dossier sullo stato della Repubblica oggi, patisce ben più che in altre occasioni l’incombere di un elemento di occasionalità e contingenza, che solo lo svolgersi dei fatti nelle prossime settimane consentiranno di alleggerire e, possibilmente, neutralizzare.

1.3 Problematiche istituzionali specifiche rispetto a talune prospettazioni e soluzioni oggi in campo, con particolare riguardo alla nuova sistemazione del Titolo V, e dunque delle competenze regionali versus quelle statali

1.3.1 Il *décalage* delle attribuzioni spettanti alle Regioni nell'assetto disegnato dal Titolo V in via di profonda reformatio (in pejus)

Anche su questo punto – similmente a quanto accade per la composizione del Senato e le sue, assai riviste, competenze legislative e complessive attribuzioni – va inserita un'avvertenza metodologica di grande portata.

Infatti, nel momento in cui questo Dossier è chiamato a fotografare l'attimo fuggente (o, almeno, la fase politica contingente nella settimana che precede le elezioni europee – che mai come questa volta acquistano il carattere di un test ultravalido per misurare reciprocamente i pesi delle forze politiche nazionali), tutto il discorso delle riforme appare non solo in accelerato movimento, ma in forte mutazione.

Come già si anticipava, si dovrà aspettare e vedere cosa succederà all'esito del dibattito parlamentare in Senato – sia in Commissione che in Aula – attualmente in corso.

In tali circostanze sarebbe temerario entrare nei dettagli della proposta di riforma del Titolo V, se non con considerazioni di carattere generale, e di fondo, portando a fattor comune le idee che appaiono oggi prevalenti, con riguardo ai nuovi elenchi di competenze che spetterebbero alle Regioni a statuto ordinario (di quelle speciali si dirà qualcosa, alla fine).

Senza dover ripetere la motivazione che sorregge oggi questa opzione (obbligata) sarà sufficiente indicare alcune teste di capitolo del discorso che adesso si apre.

La bozza di riforma compie alcune scelte tra loro correlate e consequenziali alla presa di posizione fondamentale contro il bicameralismo integrale, paritario e perfetto, cambiando la natura di tale "rappresentanza" (se la parola conserverà ancora il suo senso originario e compiuto), tramutandosi da rappresentanza generale politica a quella di rappresentanza di istituzioni: le Regioni e i Comuni. Queste e questi avranno interlocuzione con lo Stato nel Senato delle Autonomie, diventando codesto il luogo politico nel quale si svolgerà l'incontro/scontro/mediazione/compromesso degli interessi in gioco.

Dopo aver avuto quarantennale esperienza che lo scontro degli interessi regional-locali *versus* nazionali non è mai avvenuto (salvo in un caso sporadico degli anni '70, con riguardo ad una legge piemontese in materia di fornitura di libri gratuiti agli alunni delle scuole dell'obbligo, che fu subito messo da parte perché non costituisse un pericoloso precedente da seguire) in osservanza dell'ultimo comma dell'art. 127 nella versione originaria: quella che prevedeva che le Camere, su impulso del Governo, dovessero dirimere le questioni di merito per conflitto d'interessi (con quelli nazionali o quelli di altre Regioni) .

Certamente il contesto politico era affatto diverso e così il sistema, inaccettabile, dei controlli preventivi che furono spazzati via con la legge cost. 3/2001, e dunque le questioni, sia di legittimità che di merito sostanziale, sono state portate davanti alla

Corte Costituzionale perché fosse questa a decidere. Adesso, dopo aver constatato che tale pratica era venuta assorbendo più della metà del tempo e delle energie della nostra Corte suprema, si è preso atto che un intervento drastico era necessario, e su più fronti.

Pertanto, si è ritenuto di intervenire sulla specie delle “competenze concorrenti” tra Stato e Regioni, che era già presente nella versione originaria del Tit. V del 1948 e che la nuova versione di esso del 2001 aveva ampliato (in alcuni casi fuori misura) a favore delle Regioni ordinarie: in perfetta controtendenza adesso si elimina *tout court* la competenza concorrente.

Ciò significherebbe, da un lato, l'estensione in numero e il miglioramento in qualità, delle “competenze esclusive” dello Stato – che adesso assommano a 21 (prima erano 17 quelle enumerate dall'art. 117, 2° comma) – mentre le competenze esclusive che residuano alle Regioni si contano ormai, nell'effettività, sulle dita di due mani e quelle che contano veramente sulle dita di una sola mano, consistendo ormai tutta la polpa della competenza legislativa delle Regioni nella assistenza sanitaria e ospedaliera, pur leggibile nell'ottica più ampia della “tutela della salute”.

Va anche segnalato, a tale ultimo proposito, che la nuova versione dell'art. 117, 2° comma, lettera *m* (quella che costituiva un pilastro dell'intero Titolo V, perché si riferiva e garantiva i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti sull'intero territorio nazionale”) adesso vede l'aggiunta, in competenza esclusiva statale, delle “norme generali per la tutela della salute e la sicurezza alimentare (oltre che, per sovrabbondanza, della tutela e sicurezza del lavoro)”.

Va ancora precisato, sempre come impostazione di carattere generale, che la tecnica di sovrapporre alla competenza legislativa delle Regioni la possibilità per lo Stato di dettare “norme generali” attira, inevitabilmente, quella materia nell'orbita statale, con altrettanto ineludibile attenuazione della competenza legislativa regionale a fare, sperimentare, tentare di migliorare, eventualmente anche sbagliando...

Questa impostazione normo-generalizia/statal-nazionale vale per il caso, appunto, della tutela della salute, ma anche per le tipologie del procedimento amministrativo e la disciplina giuridica del lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche; ed ancora vale per il governo del territorio, ed altresì per le attività culturali, il turismo e l'ordinamento sportivo.

Dirà la Corte, negli anni a venire, di fronte ad un rinnovarsi di conflitti di competenza che adesso, ancor più di prima, avranno ad oggetto la definizione di cosa siano “le norme generali” e soprattutto dove finiscano, e con quanto dettaglio, se la competenza legislativa residuale in tali materie viene solo ristretta e incanalata, ovvero viene mortificata in modo serio e gravido di conseguenze.

Queste ultime concernono un'impressione di fondo che induce a pensare che le Regioni verrebbero tollerate come livello di amministrazione intermedio tra i Comuni (o le Città metropolitane) da un lato e lo Stato, dal lato opposto.

Ma, come le foglie d'autunno, poco alla volta, le competenze legislative andrebbero ingiallendosi fino a cadere una alla volta. L'ultimo a cadere sarà il ramo assistenza sanitaria e ospedaliera, il cui nome completo e forte è: tutela della salute, per abbattere il quale dovrebbe abbattersi un fulmine, di portata tale da incenerirlo; ma il tempo atmosferico e politico potrebbe rabbuiarsi di colpo – in conseguenza di qualche scandalo o corruzione particolarmente devastanti – ed allora la conseguenza della caduta di quell'ultimo, oggi robusto, ramo diventerebbe tanto inevitabile quanto naturale.

1.3.2 Un ruolo per le Regioni: partecipare alle politiche pubbliche che riguardano le sue popolazioni di riferimento, proponendo soluzioni sperimentali e alternative, confermate da comportamenti virtuosi e best practices

L'attuale stato dell'arte in ordine all'assetto delle Regioni appare deprimente, per molti versi, ed ancor più risulterebbe depresso in funzione del ridotto *range* di competenza sulle materie attribuite alle Regioni dopo che il nuovo corso avrà avuto inizio. Ma quando ciò accadrà? È lecito porsi tale interrogativo perché l'impatto "politico" del nuovo ordine costituzionale sulla forma di Stato non pare sia stato ancora compreso e men che meno assimilato dalla classe dirigente, che comprende i politici e i tecnici, nonché giuristi e politologici in funzione di interpreti. Mi permetto di dedurre – spero non arbitrariamente – questo punto dalla non percezione che ha avuto, sinora, una disposizione c.d. transitoria apposta nell'attuale art. 33 comma 13, secondo cui "*Le disposizioni di cui al capo IV del disegno di legge costituzionale del Governo – cioè quelle relative alle modifiche del Titolo V – NON si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*".

La disposizione ha, con tutta evidenza, l'intento di affrontare un nemico alla volta, lasciando ad una seconda (e lontana) fase lo scontro con le Regioni speciali, le quali già adesso contano su potenti rappresentanti parlamentari la cui dura opposizione, specialmente nell'attuale Senato, renderebbe ancora più lontano (e difficile) il varo delle riforme del Titolo V. Non pare, alle condizioni politiche attuali, che quello che sarebbe un abbassamento veramente drastico dell'autonomia legislativa, tributaria, amministrativa ecc. delle Regioni speciali e Province autonome di Trento e Bolzano possa avvenire *jussu principis* e in tempi ragionevoli. Gli Statuti speciali garantiscono, ovviamente, che la revisione statutaria, pudicamente chiamata "adeguamento", intervenga a valle di un lungo e aggravato procedimento di revisione costituzionale ex art. 138. Ciò trascina con sé un lungo intervallo di tempo necessario per raccogliere i consensi locali-regionali, che non paiono affatto scontati. In tutto questo intervallo molti prenderanno consapevolezza del gigantesco divario che, a quel punto, separerebbe le due tipologie di Regione, e la corsa a diventare Regione speciale avrebbe nuovi adepti: Piemonte, Lombardia, Veneto e così allargandosi e scendendo per il Bel Paese. Sull'autonomia tributaria – quella delle entrate, sia per tributi propri che per trasferimenti statali – si gioca il vero futuro delle Regioni. Mentre Sicilia, Trentino Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta possono usufruire di alte o altissime quote di trasferimenti erariali e, proprio in questi giorni, insieme al 68° anniversario della Autonomia Siciliana si dà attuazione all'art. 37 di quello Statuto speciale relativo all'incasso di una quota dei tributi per le attività industriali e commerciali di imprese che, pur avendo sede centrale fuori dal territorio della Regione, in essa hanno stabilimenti e impianti. Al di là del mastodontico e problematico cambiamento che interverrebbe nel suo insieme, la cosa si segnala per la direzione, diversa e più favorevole all'esercizio delle autonomie, che la nostra forma di Stato potrebbe/dovrebbe prendere.

Conclusivamente: le energie non andrebbero poste in una lotta al coltello sulle singole competenze, ma piuttosto nella rivendicazione di partecipare alla progettazione e poi all'esecuzione di politiche pubbliche, coinvolgenti semmai diversi materie, funzioni e oggetti intersecantisi tra loro, per lo svolgimento dei quali ciascun ente di governo e/o di amministrazione dovrebbe avere una sua parte definita e

garantita. Del resto che questa sia la modalità per affrontare i problemi che stanno di fronte alle popolazioni è stato, molto di recente, indicato anche con la Legge Delrio n. 56 del 2014. Qui la collaborazione necessaria dovrà intervenire tra il livello regionale e quello della Città metropolitana, perché ad entrambe tali entità viene assegnata una quota di competenza relativamente a politiche pubbliche da impostare e realizzare. Sarà così – dovrà essere così – in materia di piano strategico territoriale e, globalmente – per gran parte del settore urbanistico, ed ancora per la mobilità, i trasporti e il traffico, ed ancora per i grandi servizi pubblici a rete, e così per le politiche attive del lavoro all'interno della funzione di promozione dello sviluppo economico e sociale. Tutti si avvedono che ogni ente di governo, dallo Stato ai Comuni, passando per le Regioni e le Città metropolitane, è implicato, con modalità varie, che tuttavia sono tra loro distinguibili e tali da poter responsabilizzare le rispettive classi politiche e burocratiche, all'appropriato livello territoriale. Non si tema la riproduzione della logica della vecchia legislazione e poi amministrazione "a cascata", inaugurata e praticata senza successo dai decreti attuativi del trasferimento di funzioni statali regolate dai decreti del 1977, dove erano tutti competenti e nessuno era responsabile. Nel nuovo assetto che la catena di governo sta assumendo sarebbe un vero peccato che la voce più debole fosse proprio quella regionale.

1.4 Difetti e pregi, luci, ombre e lacune dell'assetto regionale autonomistico, oggi

1.4.1 Un abbozzo di bilancio sull'assetto del regionalismo.

I principali difetti dell'assetto attuale, come si è venuto costruendo in un quarantennio di vita, più volte enunciati nel corso della presente analisi, possono essere così sintetizzati

a) Insufficiente qualità legislativa della normazione regionale.

È indubbio che l'istituto giuridico "regione", certamente non solo per colpa sua, ma dovendo scontare una grave insufficienza già sul piano dell'impianto costituzionale, non ha saputo far tesoro in modo adeguato della capacità di stabilire (ovviamente per i suoi abitanti e nei suoi confini territoriali) norme generali e astratte, che è qualità propria di chi può sfoggiare nel suo blasone il titolo di partecipante (certo solo pro-quota, ma comunque di aver parte) alla prima delle funzioni politiche della Repubblica, quella della legislazione, appunto. Generalizzare, affermando che – salvo talune normative concernenti il settore primario rappresentato dalla sanità/ tutela della salute – la legislazione media e corrente delle regioni attiene più, nella sostanza, al piano della amministrazione in forma di legislazione che alla normativa di carattere generale, potrebbe apparire temerario e, in ogni caso, ingeneroso, ma non ci allontana molto dal vero.

b) Eccessiva convergenza sulla funzione di assistenza sanitaria e ospedaliera, che ha finito per diventare assorbente e "pigliatutto".

Vista dal lato della concretezza di una materia di alto spessore e che ha un coinvolgimento con un "diritto" percepito come assoluto, qual è l'assistenza sanitaria e ospedaliera (che poi la legislazione statale a partire dalla fondamentale legge n. 833 del 1978 ha provveduto ad arricchire e a stimolare) la materia della tutela della

salute reca con sé gli interventi qualitativamente e quantitativamente più consistenti tra quanti pertengono all'istituzione regione. Ciò non toglie che se i tre quarti delle risorse disponibili vanno ad indirizzarsi lì, ne deriva una sovraesposizione di tale settore a danno di tutti gli altri.

c) Eccessiva timidezza, anzi talvolta pavidità, a programmare e poi scavare un canale scolastico alternativo e in concorrenza con quello statale, facendo leva sulla competenza in materia di "istruzione e formazione professionale". Questa azione avrebbe potuto essere messa a profitto ben al di là dei (troppo) modesti risultati ottenuti in questo settore. Il collegamento con l'artigianato, la piccola industria e lo sviluppo economico locale avrebbero potuto essere la leva per costruire una "scuola tecnica regionale" degna di questo nome;

d) Incapacità di svolgere il ruolo di soggetto coordinatore delle istanze di amministrazione locale presenti nel suo territorio e disperse su troppo numerosi e talora troppo piccoli comuni (lasciando da parte il livello provinciale);

e) Soggezione sul piano dell'attività di reperimento delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni ad essa attribuite o assegnate;

L'impostazione largamente favorevole alla pretesa uniformistica dello Stato in tema di coordinamento della contabilità e finanza pubblica, fino a mettere in un angolo una qualificata e particolare politica di bilancio - di entrate e di spese - motivatamente alternativa e razionalmente sostenibile, è di per sé sola un segnale di arretramento dell'autonomia.

f) Incapacità di un dialogo/confronto efficace e bi-direzionale con l'opinione pubblica regionale: Infatti: appena è caduta l'impalcatura della pur modesta mediazione svolta dai partiti politici (i quali, tuttavia, non lo si dimentichi, avevano nell'ambito provinciale la loro effettiva cabina di comando) si sono aperte subito le porte al populismo e alla demagogia spicciola. Appare significativa, a tale riguardo, la pochezza dell'informazione pubblica regionale, anche in canali semi ufficiali, come i telegiornali regionali dell'azienda di servizio pubblico.

g) La generale modestia del ceto politico regionale (fatte salve poche e circoscritte eccezioni) che non è stato capace di fornire un ricambio che fosse all'altezza delle necessità ad una classe politica nazionale già per sé molto in affanno, in particolare negli ultimi vent'anni.

Su un tale non esaltante panorama rilucono, almeno, per nostra buona sorte, tre profili che possono essere riguardati come positivi: tutti e tre intervenuti o incrementatisi nell'ultimo decennio e particolarmente visibili nella nostra Regione, la Lombardia. Il ché ha portato a poter registrare qualche significativo passo avanti sui terreni dei rapporti con l'Unione Europea, dell'azione amministrativa mediante imprese e un uso non banale dello strumento normativo "regolamento".

1.4.2 Qualche luce con riferimento all'assetto costituzionale e amministrativo delle Regioni

A) In particolare, sul piano delle relazioni con l'Unione Europea qualche scostamento rispetto ad una piatta uniformizzazione in tema di esperienza di amministrazione regionale si è prodotto, a partire evidentemente dalle aperture intervenute con l'approvazione della novella costituzionale del 2001. Ciò si è verificato con riguardo ad almeno tre profili: quello della partecipazione al processo decisionale europeo, che comporta l'elaborazione di procedure e l'individuazione di sedi idonee a veicolare

l'apporto delle istituzioni regionali alle azioni europee; quello del condizionamento che il patto di stabilità europea opera nei confronti delle amministrazioni territoriali, che evidentemente incide sulle politiche regionali; infine quello della politica strutturale europea, che prevede un rilevante coinvolgimento dei territori - e dunque delle Regioni - nelle assegnazioni di risorse destinate a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. Circa il primo punto, si deve riconoscere, anzitutto, un insoddisfacente stato di attuazione del quadro normativo: benché sia già intervenuta una disciplina statale di svolgimento del disposto costituzionale, nonché l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni avente ad oggetto la partecipazione diretta delle Regioni alla formazione del diritto comunitario, tale partecipazione "diretta" è ben lontana dall'essere esercitata con effettività. Va tuttavia evidenziato che, per effetto della l. n. 11/2005, le Regioni hanno la possibilità di incidere sul processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. In seguito a ciò praticamente tutte le Regioni hanno predisposto apposite discipline, nelle quali si prevede il coinvolgimento dei Consigli regionali alla fase ascendente di formazione del diritto europeo: dunque una sorta di partecipazione "indiretta". Altre Regioni, invece, in occasione del rinnovo degli Statuti, hanno seguito la via della procedura per la partecipazione alla fase ascendente all'interno dei regolamenti consiliari. Più significativa è l'attività regionale nella c.d. fase discendente, posto che varie Regioni adottano le proprie leggi comunitarie e che, in generale, tutte le Regioni sono attive nel recepimento e nell'attuazione delle direttive comunitarie. In merito ai vincoli che scaturiscono dal Patto di stabilità, ci si può domandare quanto esso incida sulle scelte politiche vere e proprie delle Regioni, le quali, in conseguenza di limitazioni finanziarie consistenti, si trovano impossibilitate a perseguire obiettivi di sviluppo economico e di crescita sociale delle proprie comunità, e dunque "perdendoci" notevolmente sul piano della "politicalità", *id est* nella raccolta di consenso. Ma è invece sul terreno della politica strutturale che si aprono per le istituzioni regionali spazi di significativa presenza, posto che questa politica europea sia stata e sia tuttora un potente fattore di trasformazione, non solo economica, ma anche culturale ed istituzionale per le realtà territoriali italiane. Talune recenti esperienze che coinvolgono Lombardia ed Emilia Romagna, sono emblematiche a tale riguardo, anche se quantitativamente limitate. Esse, tuttavia, attestano la possibilità di una crescita di ruolo per l'ente Regione, che, appunto, discende dalla nostra partecipazione all'esperienza europea, ormai ufficialmente riconosciuta e promossa dal Titolo V Cost. già nella versione attuale ed ancor più dopo la sua revisione (quella che sta adesso iniziando il suo iter).

B) Se prendiamo la differenziazione come una delle ragioni delle Regioni, andando alla ricerca di *best practices* da diffondere per imitazione migliorativa, osserviamo adesso come questa si è evidenziata sul piano dei modelli organizzativi di amministrazione indiretta. L'utilizzo di questa modellistica - enti, aziende, società- da parte delle Regioni era parso alle origini in contraddizione con l'art. 118, terzo comma Cost., che nella sua originaria formulazione disponeva che le Regioni esercitassero "normalmente" le proprie funzioni amministrative "delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". La giustificazione della crescita dell'amministrazione regionale indiretta, in luogo di quella imperniata sugli istituti della delega e del (mai usato) avvalimento, veniva individuata nell'inadeguatezza degli enti locali all'esercizio delle funzioni amministrative regionali. In ogni caso, se dall'istituzione delle Regioni ci si attendevano nuove modalità dell'agire amministrativo, la scarsa attuazione del terzo comma dell'art. 118 Cost. nella formulazione originaria riproponeva quell'accentramento che, già tipico dell'amministrazione statale, ha finito per contraddistinguere in troppi casi anche

l'amministrazione regionale. Ugualmente, l'utilizzo di modelli organizzativi già sperimentati nell'ambito dell'amministrazione statale (enti, aziende, società) non ha contribuito a far emergere una qualità amministrativa diversa rispetto a quella tradizionale. Tuttavia l'esperienza delle società finanziarie regionali, la cui istituzione è stata espressamente ammessa fin dall'art. 10 della legge n. 281 del 1970 e che quindi sono risultate compatibili con l'art. 118, terzo comma Cost., ha reso possibile saldare le finalità di sviluppo assegnate a tali società con la programmazione regionale, sotto l'indirizzo e il controllo diretto dei Consigli regionali, ai quali spettavano i compiti di programmazione regionale. Tale modello, capace di raccordare l'indirizzo politico e la programmazione regionale (dunque con la partecipazione delle minoranze) con i compiti operativi dell'organizzazione indiretta regionale, è stato impiegato anche con riferimento agli enti, aziende e società regionali istituiti per finalità diverse dalle finanziarie regionali. Per tale via si è assistito ad un parziale, ma concreto, rinnovamento dell'agire amministrativo, ovviando, tra l'altro, alla distinzione tra i compiti di indirizzo e controllo, allora affidati ai Consigli regionali, rispetto alla gestione operativa della Presidenza e degli Assessorati. Dopo la riforma del Titolo V, il nuovo criterio di riparto delle funzioni amministrative ha determinato il superamento del normale esercizio regionale delle funzioni amministrative mediante delega (e avvalimento), di modo che oggi l'amministrazione indiretta regionale non appare più un indice di accentramento regionale. In effetti la congruità dell'attribuzione di una funzione amministrativa alle Regioni piuttosto che agli enti locali è sindacabile "a monte" delle modalità del correlativo esercizio, sulla base dei noti principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Peraltro, dai nuovi Statuti regionali emergono, sia pure in modi differenziati, alcune linee di tendenza solo seguendo le quali si potrà evitare in futuro l'ulteriore espansione degli apparati mediante i quali le Regioni esercitano le funzioni amministrative loro spettanti. In primo luogo, gli apparati dell'amministrazione indiretta regionale si caratterizzano sempre più per il carattere prettamente tecnico e operativo dei compiti loro assegnati e, in ogni caso, come è per le Agenzie, per l'espletamento di compiti operativi specifici, che richiedono direzione e responsabilità autonome, in attuazione dell'indirizzo politico ora espresso dalle Giunte regionali. In secondo luogo, l'istituzione degli apparati di amministrazione regionale indiretta deve rispondere ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare la proliferazione degli apparati e le sovrapposizioni di competenze. Infine, gli apparati dell'amministrazione indiretta regionale devono trovare il principale indirizzo per l'esercizio dei propri compiti nella programmazione regionale, di modo che i correlativi compiti operativi e gestionali devono raccordarsi anche con le funzioni conferite agli Enti locali.

C) Da ultimo possiamo gettare uno sguardo nel mare dei regolamenti delle Regioni - principalmente di quelle ordinarie - quali risultano dai rapporti nazionali e regionali sulla legislazione. L'analisi ha portato a individuare una tendenza comune, ma con variazioni territoriali non trascurabili. Ovunque, gli esecutivi tendono ad appropriarsi di una parte della produzione normativa regionale (la quale è comunque, in generale, e pur fatte le debite proporzioni, molto più contenuta di quella statale). In alcune Regioni, questa tendenza continua, come in passato, a trovare sfogo principalmente nell'emanazione di atti para-regolamentari. Altrove, si è compiuto uno sforzo, che sembra da apprezzare, per incanalare la stessa tendenza verso atti anche formalmente regolamentari, con intuibili vantaggi per la chiarezza del sistema delle fonti. Purtroppo, al momento solo la Provincia autonoma di Bolzano offre dati statistici precisi sugli atti sostanzialmente, ma non formalmente, regolamentari. È sul piano dell'utilizzo della fonte regolamentare che si riscontra una significativa varietà nel contenuto degli atti formalmente regolamentari: si segnalano corpi normativi organici,

collegati a leggi di riordino, e anche regolamenti di delegificazione e semplificazione: In alcune Regioni, vi è pure qualche segno di una tendenza alla “manutenzione” periodica delle fonti secondarie, che potrebbe essere il sintomo di un certo, apprezzabile, attivismo nell’esercizio del relativo potere. Non hanno trovato spazio regolamenti indipendenti o delegati dallo Stato, anche se a questi finiscono per assomigliare, per certi versi, taluni regolamenti regionali direttamente attuativi di fonti statali. Da ultimo, va fatto cenno a talune novità in tema di istruttoria e motivazione per i regolamenti – concretamente operanti solo in Toscana – che stanno iniziando a prendere forma nella prassi e i cui effetti varrà la pena di monitorare anche in futuro.

1.4.3 Conclusioni (mai come in questo momento, provvisorie)

Per concludere: le radici che valgono a sostenere idealmente la nostra istituzione affondano negli incunaboli dell’idea stessa di un’amministrazione intermedia tra lo Stato e i Comuni. La sua giustificazione non ha necessità di essere motivata, ma trova una sua ragion d’essere solo se riesce ad esprimere e a soddisfare nei confronti dei “suoi” cittadini un’esigenza che- per essere retorici fino in fondo- non sia burocratica ma democratica, con riguardo non solo alla struttura organizzativa, ma alla sostanza delle relazioni interpersonali e comunitarie.

Allo stesso modo, per tornare alle due ragioni enunciate all’inizio di questa Ricerca, era scritto *in rerum natura* che la Regione non solo rivendicasse, ma effettivamente realizzasse, una sua *funzione mediatrice*, tra la valutazione generale, sintetica e dispositiva, che appartiene naturalmente all’ente Stato e quella particolaristica, concreta e contingente, che è più propria degli Enti locali.

Ecco perché, nelle pagine precedenti, si è più volte ripetuto, che tale funzione avrebbe potuto meglio qualificarsi e svolgersi se, parafrasando il titolo di un libro di un grande studioso delle autonomie, Giorgio Berti, l’amministrazione regionale fosse stata in grado di mostrare un proprio, e distinto, “carattere”, riuscendo – ciò che più conta – a farlo fruttare. Se la conclusione non apparisse troppo malinconica e *retro* verrebbe voglia di dire che la grande novità dell’istituto regionale, messa a coltura dall’Assemblea Costituente perché desse buoni e duraturi frutti non si è ancora pienamente realizzata.

CAPITOLO 2

RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI E QUESTIONI ISTITUZIONALI EMERGENTI³

2.1 Breve excursus della genesi delle riforme Delrio-Renzi, tra esigenza di cambiamento e centralismo statale.

Cassese nella sua più recente monografia⁴ ricorda l'analisi dello storico tedesco Heinrich von Treitschke, che - analizzando l'unificazione italiana e confrontandola con quella tedesca - evidenziò che Cavour *“trascurò la grave questione dell'organizzazione amministrativa, contentandosi di poche e buone idee (...). Cavour cercò di mantenere l'apparenza di una continuità storica, di una tradizione politica piemontese”*. Ma lo Stato - sottolinea Cassese - nella sua composizione di sette Stati medi richiedeva una complessa opera riorganizzativa.

Appunto quella che manca da allora. La questione dell'efficienza dell'architettura istituzionale affonda quindi le sue radici in epoca risalente. A distanza di molto più di un secolo il problema di una inadeguata organizzazione amministrativa è ancora oggi considerato tra i principali punti dell'agenda politica nazionale. L'attuale Governo ha assunto in particolare l'impegno di portare a termine, alla scadenza naturale del proprio mandato, nel 2018, la riforma dell'architettura istituzionale. Va preliminarmente evidenziato che nulla di nuovo, in termini di merito delle questioni affrontate dal Governo Renzi, è stato effettivamente proposto. In altre parole se si guarda ai temi, e non al merito ed efficacia delle soluzioni, è condivisibile la considerazione che ciascuno di quelli affrontati nella legge 7 aprile 2014, n. 56, *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* e nel disegno di legge di riforma costituzionale *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”* approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014, necessitavano da anni, alcuni da decenni, di essere affrontati con riforme strutturali in grado di risolvere importanti *gap* di efficienza ed efficacia dell'intera macchina statale. In particolare la XVII legislatura si è aperta con l'obiettivo dichiarato di riformare il nostro paese, con la nomina da parte del Presidente della Repubblica di due gruppi di esperti col compito di elaborare ipotesi di lavoro su questioni istituzionali ed economiche, i quali, ad esito dei propri lavori, hanno incontrovertibilmente evidenziato la necessità di intervenire sulla legge elettorale e sulla II parte della Costituzione.

Significativamente il gruppo di studiosi deputato all'analisi delle riforme istituzionali concludeva i lavori evidenziando che *“l'Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale. Le proposte*

³ ANNA MARIA TANDA, ricercatrice AREA TERRITORIALE Éupolis Lombardia

⁴ S.CASSESE, *Governare gli italiani, Storia dello Stato*, Il Mulino 2014, p. 44.

contenute nel Rapporto possono concorrere a migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale”.

Conclusione questa condivisa anche nella seconda esperienza di consultazione dei “saggi”, durante il mandato del Governo Letta, sotto il coordinamento del ministro per le riforme istituzionali Gaetano Quagliariello. In tal senso essi hanno avuto modo di confermare che nell’evolvere della situazione di crisi economica “il sistema istituzionale non è sembrato in grado di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale” e che “d’altra parte i partiti sono apparsi in seria difficoltà nell’assolvere le loro principali funzioni costituzionali: il raccordo permanente tra la società e le istituzioni; la selezione della classe dirigente; l’elaborazione di strategie”, motivo per il quale “le riforme istituzionali dovrebbero servire anche a favorire il rafforzamento e la rigenerazione del sistema dei partiti, nel presupposto che una democrazia senza partiti non è concepibile”⁵.

Vale la pena riportare per intero le conclusioni sintetizzate nei lavori della commissione dei saggi.

“Per superare la crisi politica, economica e sociale la Commissione unanime ritiene necessari interventi di riforma costituzionale, i cui punti principali sono stati così individuati:

- 1. Il **rafforzamento del Parlamento** attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il **superamento del bicameralismo paritario**, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza;*
- 2. Il **rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento** attraverso la **fiducia monocamerale**, la semplificazione del processo decisionale e l’introduzione del voto a data fissa di disegni di legge.*
- 3. La **riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle autonomie locali** che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore cooperazione e una minore conflittualità.*
- 4. La **riforma del sistema di governo**, che viene prospettata in tre diverse possibili opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.*

Significativamente peraltro, a testimonianza della consapevolezza della complessità delle questioni affrontate e della difficoltà di trovare un minimo comune denominatore in ordine alle relative soluzioni i saggi citano un celebre passaggio dei “Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio” di Machiavelli “E però in ogni nostra deliberazione si debbe considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per migliore partito, perché tutto netto, tutto senza sospetto non si truova mai”.

Tornando alle questioni affrontate dall’attuale Governo è noto che esso ha consolidato scelte politiche più o meno condivise dai governi degli ultimi anni, ovvero di quelli che sono stati chiamati ad affrontare l’emergenza derivante dalla crisi economica.

In questa sede possono essere *in primis* e sinteticamente chiarite le linee generali emergenti dalla legge n. 56 del 2014, c.d. Delrio, entrata in vigore l’8 aprile 2014, anche alla luce del dibattito parallelo sulla riforma costituzionale, che si tratteranno nel presente capitolo:

⁵ Relazione della Commissione per le riforme costituzionali

- l'evoluzione del modello di *governance* di area vasta che comporta una nuova definizione di compiti, ruolo e natura dell'ente Provincia;
- l'istituzionalizzazione di un livello di governo intermedio "rafforzato", rappresentato dalla città metropolitana, considerata dalla legge n. 56 opzione di *governance* eccezionale;
- il rafforzamento del ruolo del Sindaco nelle sedi decisionali di livello comunale e non solo;
- il ruolo della Regione in materia di *governance* territoriale.

2.2 Evoluzione del modello di governance di area vasta

2.2.1 Fondamenti della riforma e legami con la revisione costituzionale

Il destino delle Province era scritto da tempo⁶. Il tema ha suscitato rinnovato interesse, in particolare, con l'emergere della crisi economico-finanziaria che ha indotto il legislatore nazionale a ripensare il sistema delle autonomie, coinvolgendolo direttamente nel processo di revisione della spesa pubblica. In questo contesto politico è maturato il dibattito pubblico sulla riforma delle Province che si è tradotto, nell'ultimo triennio in ben tre provvedimenti normativi (compresa l'ultima legge n. 56). In attesa della revisione costituzionale si è tentato prima di svuotare la Provincia dalle sue funzioni fondamentali (art. 23, decreto - legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge n. 214 del 2011), mantenendole la titolarità della sola funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale. Successivamente, in esito ai numerosi ricorsi alla Corte costituzionale⁷, con il decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge n. 135 del 2012, il legislatore si era parzialmente ravveduto sul piano delle funzioni fondamentali (mantenendo in capo alle Province alcune funzioni "core", come la pianificazione territoriale, dei trasporti e della rete scolastica), dando altresì l'avvio al processo di riordino territoriale funzionale alla riduzione numerica degli enti. Tale ultimo iter è naufragato tuttavia in corrispondenza con la crisi del Governo Monti e la conseguente mancata conversione del decreto - legge n. 188 del 2012, contenente la proposta di riordino territoriale, formulata ad esito delle soluzioni elaborate a livello regionale. Già in questi tentativi di riforma costituzionale emergevano delle anomalie di processo, prima ancora che di sostanza. La Corte costituzionale che con la sentenza n. 220 del

⁶ Massa ci ricorda che "apparentemente il salto di qualità è avvenuto dopo la nota lettera che risulta inviata al Governo italiano dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della BCE¹⁶: vi era proclamata l'«esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi» («a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers») e come bersaglio di tale impegno erano espressamente additate le province. Da allora, è incominciato un fuoco di fila più serrato, fatto anch'esso di proposte di revisione costituzionale e di decreti-legge, ma sostenuto con più forza dalle maggioranze e soprattutto dai governi succedutisi sino a oggi". M.MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni 2013*.

⁷ Dossier - Ricorsi regionali sull'abolizione delle Province, in www.federalismi.it

2013 ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni del decreto n. 201 e n. 95 sul punto ha evidenziato chiaramente che *“la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un 'caso straordinario di necessità e d'urgenza”* (punto 12.1. Considerato in diritto). Pertanto, contestando l'aspetto per così dire *“strumentale”* la Corte non entra nel merito della questione riferita all'opportunità della revisione, ma anzi evidenzia che tali elementi di difformità procedurali *“non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”*.

Successivamente il Governo – prendendo atto delle conclusioni della Corte - ha presentato il 20 agosto 2013 un disegno di legge (AC/1542) che è divenuto legge nell'aprile scorso. Vanno subito fatte due premesse importanti rispetto alla trattazione della riforma delle Province contenute nella legge n. 56. In primo luogo il legislatore si è servito della posizione neutra, e non da tutti condivisa⁸, del giudice costituzionale per riproporre sostanzialmente il medesimo impianto di riforma delle Province, correggendo formalmente lo strumento ovvero avviando l'ordinario processo di approvazione parlamentare di un disegno di legge governativo. Come si dirà a breve infatti le scelte riferite all'aspetto funzionale e a quello organizzativo sono state confermate, mentre è stata abbandonata definitivamente l'idea di un riordino territoriale in termini di riduzione numerica. Ciò perché – ed è questa la seconda nota preliminare – la legge n. 56, nei commi 51 e seguenti, si autoqualifica come regolamentazione provvisoria nella misura in cui afferma espressamente che *“in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”*.

L'intento è di anticipare la probabile soppressione della Provincia così come prospettata nel disegno di revisione costituzionale A.C. 1453. A questo punto è bene soffermarci sui legami di quest'ultimo testo con la legge n. 56 che appunto si connota per la sua intrinseca natura transitoria. Nella proposta revisione costituzionale l'ente Provincia viene cancellato in primo luogo dall'art. 114 Cost che elenca gli enti che costituiscono la Repubblica, nonché da tutte le residue disposizioni costituzionali che la citano. È interessante, tuttavia, notare che se viene eliminata la Provincia intesa come livello di governo intermedio di stampo tradizionale e quindi con essa la storia dell'ente quale modello di *governance* di derivazione nazionale, non sparisce la consapevolezza della necessità di governare l'area vasta.

⁸In particolare si segnala l'autorevole opinione di prof. Mangiameli secondo il quale *“ci si deve rammaricare proprio per la scarsa attenzione che il giudice costituzionale ha prestato alle sue parole per le quali con legge costituzionale si potrebbe sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si potrebbe togliere allo stesso la garanzia costituzionale. In questo modo il giudice costituzionale mette in discussione, non solo la disciplina del Titolo V, ma anche la stessa validità del principio autonomistico dell'art. 5 e del principio democratico dell'art. 1 Cost. La stessa Corte costituzionale, infatti, aveva affermato in precedenza che esiste una “comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” (sentenze n. 106 del 2002 e n. 274 del 2003) degli enti territoriali, comprese le Province e, se si accoglie questa prospettiva, ne derivano alcune conseguenze di sistema delle quali non si può non tenere conto.”* (S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, – Astrid 2013)

Si ha la conferma di questo nell'art. 117 Cost, comma 2, lett. p) che nella sua nuova formulazione riconosce una nuova specifica materia definita "*ordinamento degli enti di area vasta*", attribuendone la competenza legislativa esclusiva allo Stato. In questo senso è molto probabile che l'esito della discussione e condivisione attuale del disegno di legge di revisione consenta uno spostamento della materia più coerentemente sotto la competenza regionale residuale. Questo per almeno due ragioni. In primo luogo sarebbe incoerente che lo Stato, dopo avere perseguito con ogni strumento l'obiettivo di eliminare l'ente Provincia e finalmente espunto dalla porta principale si lasciasse aperta una finestra in grado di consentire in un prossimo futuro la sua ricomparsa con un *nomen* diverso.

L'eliminazione della Provincia dal testo costituzionale, se letta insieme al vigente testo della legge n. 56 e alle ragioni di risparmio sui costi della politica, vuole colpire uno specifico modello di *governance* di area vasta considerato fonte di significativi sprechi che si sono annidati nei decenni passati proprio nel sistema rappresentativo diretto. È evidente che questa scelta di policy non preclude la costruzione di una alternativa che, in fase transitoria, viene regolamentata ancora dallo Stato il quale tuttavia - come chiaramente espresso nel citato comma 51 - si prepara a cedere questa responsabilità all'esito della revisione costituzionale. Secondariamente è emerso già nel dibattito pubblico riguardanti l'associazionismo la volontà politica delle Regioni di riservare a sé l'ordinamento dell'area vasta per ragioni connesse all'esigenza di dimensionamento territoriale delle policy. Questo tema dell'ottimalità dei livelli di governo deputato alla cura e gestione degli interessi delle collettività territoriali tocca in prima battuta le stesse Regioni per evidenti ragioni di eterogeneità demografica e territoriale. Regioni come la Lombardia in tal senso sono oggettivamente più complesse di altre, motivo per il quale l'articolazione degli enti di area vasta è esigenza ineliminabile e con essa la sua titolarità.

2.2.2 La Provincia come ente elettivo di secondo livello

I commi da 54 a 69 disciplinano la composizione degli organi di un ente, pensato come strumento di coordinamento tra i comuni del proprio territorio, non eletti direttamente dai cittadini. Il comma 58⁹ in particolare prevede che l'elezione del Presidente della Provincia, in carica per quattro anni, avvenga a cura dei sindaci e dei consiglieri dei Comuni ricadenti nel relativo territorio, mentre il comma 69 prevede che il consiglio provinciale, di durata biennale, costituito dal Presidente della Provincia e dai consiglieri - in numero variabile a seconda della popolazione¹⁰ - scelti tra sindaci e consiglieri dei Comuni del territorio. Va ricordato che da sempre il consiglio provinciale è eletto su base universale e direttamente. Questa scelta è del tutto innovativa¹¹ e da molti non condivisa. Basterà qui ricordare l'appello dello scorso

⁹ "58. Il presidente della provincia È eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. 59. Il presidente della provincia dura in carica quattro anni. 60. 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."

¹⁰ "69. Il consiglio provinciale 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. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale."

¹¹ Sin dalla legge Crispi, legge 30 novembre 1888, n. 5865 che prevedeva appunto un Consiglio direttamente elettivo, una Giunta e un organo di vertice. Con la legge n. 2962/1928 i

ottobre 2013, sottoscritto da quarantaquattro giuristi italiani che evidenziano, in ordine al destino delle Province che *“non si possa comunque con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni, né trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi, né rivedere con una legge generale gli ambiti territoriali di tutte le Province. Non si possono, infatti, svuotare di funzioni enti costituzionalmente previsti e costitutivi della Repubblica (art. 114), né eliminare la diretta responsabilità politica dei loro organi di governo nei confronti dei cittadini, trasformando surrettiziamente la Provincia in un ente associativo tra i Comuni, mentre le funzioni da svolgere non sono comunali”*¹².

E nella direzione della diretta elettività degli organi provinciali andrebbe, secondo alcuni¹³, anche il testo costituzionale attuale che farebbe riferimento alla Province non come un consorzio di enti, ma come un ente direttamente esponenziale della collettività presente sul proprio territorio. Del resto la stessa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 220 del 2013 definisce le Province, al pari di Comuni e Città metropolitane, *“enti esponenziali delle comunità territoriali”*. In tal senso la democraticità di cui la Provincia partecipa, essendo costitutiva, assieme a Comuni e Città metropolitane, della Repubblica renderebbe l'elezione popolare l'unico strumento idoneo ad assicurare un processo decisionale corretto. In tal senso già Onida, nel parere reso, vigente l'art. 17 del decreto - legge n. 95 del 2012, evidenziava l'incoerenza di un sistema elettivo di secondo livello, che aspira a regolamentare la costituzione di organi di un ente con funzioni di coordinamento rispetto a un quadro di funzioni che vanno ben oltre quelle di coordinamento¹⁴. In tal senso il nodo centrale della questione sta nell'esistenza del principio di responsabilità politica in virtù del quale *“per ogni atto amministrativo deve esserci un responsabile di ultima istanza, ministro o governo nel suo complesso, che ne risponde o direttamente di fronte ai cittadini – come nei governi presidenziali, dove il corpo elettorale esprime un giudizio di responsabilità politica sull'esecutivo, non rieleggendolo – o dinanzi a un'assemblea eletta a suffragio universale, diretto e uguale, che a sua*

tre organi elettivi della Provincia vennero eliminati e la direzione della Provincia venne affidata ad un *“Preside”*, di nomina regia, affiancato da un organo collegiale, il Rettorato, scelto dal Governo. In chiave comparatistica, poi, si può richiamare l'art. 28 della Grundgesetz del 1949 il quale, su influenza del sistema francese, prevede che nei Distretti il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete.

¹² Appello *“Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”* (11 ottobre 2013), rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari di Camera e Senato, in www.federalismi.it, 22 ottobre 2013

¹³ Si veda l'accurata ricostruzione di Daniele Trabucco *“Le Province nel Disegno di Legge A.C. n. 1542 - B”* in www.federalismi.it, 2 aprile 2014 secondo il quale la ricostruzione della dottrina favorevole alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello *“assume un sapore artificiale, perché guarda agli enti in sé e non alla loro dimensione esponenziale e servente rispetto al popolo. Questa dimensione è confermata da una precisa scelta dei Costituenti che,*

costituzionalizzando il principio personalista, hanno accolto una concezione di Repubblica in funzione dell'uomo e delle collettività in cui esso si organizza. Del resto, proprio un'attenta riflessione sul termine Repubblica, che compare nel primo comma dell'art. 1 della Costituzione, può essere d'aiuto. Se la Repubblica è data dal popolo stanziato su un certo territorio che, tramite le norme costituzionali, si organizza in determinati enti per svolgere le funzioni pubbliche, per provvedere al proprio benessere e alla propria sicurezza, è evidente che le persone giuridiche che la costituiscono rappresentano una parte del popolo organizzato in un ente e non un consorzio di enti (o meglio di Comuni se vogliamo riferirci specificatamente alle Province)

¹⁴ V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, n. 17/2012, pp. 27-28.

volta risponde direttamente al corpo elettorale”¹⁵. Il principio democratico si fonda allora su questo legame tra esercizio della funzione e responsabilità politica, con la conseguenza che non può che risultare escluso che sia democratico un sistema che invece prevedesse una scissione tra funzione amministrativa e responsabilità politica. C’è inoltre un altro profilo che porta a dubitare della legittimità costituzionale della scelta di trasformare la Provincia in un ente di secondo livello rappresentativo e risiede nella disposizione di cui all’art. 3 della Carta europea delle autonomie locali, resa esecutiva con legge n. 439 del 1989. Qui si afferma che *“per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di regolamentare, amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni una parte importante degli affari pubblici”* ed inoltre che *“tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”*. L’Italia ha ratificato la Carta senza riserve ed è vincolata per il tramite del suo art. 117, comma 1, della Costituzione al suo rispetto, come espressamente riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella propria sentenza del 3 novembre 2011 che ne riconosce appunto la natura precettiva.

Infine una parte della dottrina evidenzia che lo stesso spirito della Carta costituzionale dimostrerebbe l’incompatibilità, a Costituzione vigente, della scelta contenuta nella legge n. 56. La *ratio* che sta alla base delle scelte dei costituenti infatti si basa sul fatto che – secondo quanto dice Carlo Esposito – *“la solenne proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non solo riassume, ma anche garantisce questo diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali; così come non solo riassume, ma anche garantisce la posizione complessiva e sostanzialmente identica fatta ai comuni, alle province e alle regioni nel nostro Stato”* e che *“l’autonomia locale, sotto il profilo organizzativo non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l’azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio”*¹⁶

2.2.3 La questione delle funzioni fondamentali

I commi 85 e 86 definiscono il nuovo sistema di funzioni della Provincia. In particolare il comma 85 prevede che essa eserciti quale *“ente con funzioni 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;

¹⁵ O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it 10 dicembre 2013

¹⁶ C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 81. A lui si deve la più raffinata ed acuta ricostruzione del rapporto tra principio autonomistico e principio democratico.

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Si aggiunga che il comma 88 prevede altresì che *“la provincia può altresì, d’intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.”*

Infine per completare il quadro il comma 89 prevede *“Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: 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 convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali”*.

Sulla base del quadro così descritto si possono fare due ordini di considerazioni. La prima è che in sostanza le Province dovrebbero continuare ad esercitare le funzioni di area vasta ovvero quelle funzioni che non possono che essere esercitate a livello di governo intermedio.

In questo senso a conferma della necessità di un livello di governo intermedio il più recente Rapporto Censis¹⁷ ha evidenziato che un governo di area vasta deve essere chiaro e univoco e va mantenuto su soggetti in grado di calibrare la propria azione sulla dimensione provinciale. Il Rapporto evidenzia infatti che le Province italiane contengono all’interno dei propri perimetri alcuni dei principali processi decisionali riferiti alle funzioni delle quali sono storicamente responsabili e in particolare:

- la geografia e la struttura dei 686 Sistemi Locali del Lavoro (SLL) evidenzia che il 75,7% dei sistemi a forte coerenza e connessione tra residenza e attività lavorativa si colloca all’interno del perimetro di un’unica provincia;
- anche i distretti produttivi del Paese operano su cluster comunali che per la gran parte interessano il territorio di una sola provincia (64,3%) o al massimo di due province (25,0%);
- se si guarda alle eccellenze territoriali del Paese, sia sotto il profilo dell’attività produttiva che della capacità di attrarre flussi turistici, le cose non cambiano, con un auto-contenimento provinciale che si attesta rispettivamente al 56,3% e al 70,8% del totale. Ancora se si guarda alla rete scolastica e alle relative funzioni attualmente in capo alle Province, come la gestione degli edifici per le scuole superiori o la manutenzione e lo sviluppo del reticolo stradale minore, se ne deduce – secondo il Rapporto Censis – l’opportunità di mantenere il riparto delle deleghe nella situazione esistente. Le scuole superiori sono presenti nel 43,1% delle province italiane e se si decidesse di spostare la delega sui comuni significherebbe porre un singolo ente nella condizione di sopportare l’onere di erogare un servizio di cui beneficia in gran parte una popolazione residente altrove, rinunciando a ad ogni economia di scala (in alcune province operano centinaia di scuole) ed alla possibilità stessa di programmare la distribuzione territoriale delle scuole con attenzione ai pesi demografici ed alle esigenze del pendolarismo scolastico. Una programmazione, dunque, che si lega in

¹⁷ Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Dalla mappatura del territorio nazionale una ridefinizione delle funzioni di governo intermedio. Censis, ottobre 2013.

filiera con la gestione delle strade (si consideri che circa due terzi della rete stradale italiana è affidata oggi alle Province) e dei servizi di trasporto locali. Per quanto riguarda la possibilità di fornire l'ente di ulteriori funzioni amministrative lo Stato sembra voler comunque non rinunciare a orientare le Regioni nella allocazione delle medesime in capo alle Province. I limiti che la Regione incontrerà sono i seguenti:

- quello delle *"rispettive competenze"*, sul quale dovrebbe essere fatto un ragionamento in prospettiva alla luce di un eventuale nuovo riparto di competenze Stato-Regioni;
- quello dell' *"dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione"*;
- quello dell' *"efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni"*;
- quello della *"sussistenza di riconosciute esigenze unitarie"*;
- quello dell' *"adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni"*
- quello della valorizzazione di *"forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché"* delle *"autonomie funzionali"*

Va precisato qui che a Costituzione vigente, l'ambito di operatività dei suddetti vincoli potrà riguardare le sole materie di competenza concorrente, risultando inammissibile una invasione per le materie di competenza regionale esclusiva.

2.2.4 Province montane: il caso Sondrio

La legge n. 56 riconosce altresì una specificità alle Province montane, prevedendo al comma 3 *"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"*.

Oltre alle funzioni fondamentali già riconosciute alle Province per quelle montane ne sono previste altre due e precisamente:

- 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.

Pare qui presente un opportuno tentativo di valorizzare l'esistenza di un ente a competenza specifica come la Provincia montana. Ovviamente il presupposto della sua operatività è la definizione chiara del concetto di territorio montano. Sul punto va evidenziato che la responsabilità di definizione sembra dover essere mantenuta in capo alle Regioni. Ciò per due ordini di motivi. In primo luogo la materia *"zone montane"* non è effettivamente materia di competenza statale né di competenza concorrente. Secondariamente l'inerenza del tema con la specificità territoriale regionale, oltreché emergente dalla numerosa produzione normativa regionale, è condivisa anche a livello di giurisprudenza costituzionale che è infatti sotteso a molte sentenze in materia di comunità montane. La Corte costituzionale ha tuttavia specificato, nella sentenza n. 243 del 2005, che l'obiettivo di valorizzare l'eterogeneità dei territori regionali e il conseguente titolo della Regione a disciplinare in modo specifico le proprie realtà montane non soffre alcuna limitazione nella misura in cui è comunque riconosciuta a livello statale la legittimazione a dettare criteri generali, in virtù di una competenza di

tipo trasversale come ad esempio quella in materia di tutela dell'ambiente. Fermo dunque essendo il ruolo statale anche la Corte, in successiva sentenza n. 244 del 2005, nell'affermare la competenza regionale residuale in materia di comunità montane e nel riconoscerne la funzione di valorizzazione delle zone montane evidentemente presuppone una definizione regionale di (proprio) territorio montano¹⁸.

2.2.5 Le Province in Europa. Quadro sinottico

Nella tabella che segue si propone un confronto comparato della disciplina dei livelli di governo intermedi in Europa.

Tabella n. 2.1 livelli di governo intermedio in Europa. Comparazione

Stato	Organi	Sistema Elettivo	Funzioni	Entrate
Belgio	Consiglio provinciale; presidente del Consiglio p.; giunta esecutiva (sei membri, eletta in seno al Consiglio); governatore della provincia (prefetto)	Sistema proporzional e con scrutinio di lista (D'Hondt) e voto di preferenza	Ambiente; servizi sanitari; servizi sociali; cultura e servizi per il culto; scuola; sviluppo economico; trasporto pubblico; sicurezza	Addizionale provinciale sulla tassazione delle proprietà immobiliari; trasferimenti regionali (vincolati e non); entrate proprie (tariffe sui servizi; vendita di beni e servizi, attività finanziarie)
Francia	Consiglio generale; presidente del c. g.; due organi esecutivi collegiali: Bureau e commissione permanente	Sistema uninominale a doppio turno	Assistenza sociale e prevenzione socio-sanitaria; scuola e trasporto scolastico; biblioteche centrali, musei e belle arti; infrastrutture; trasporti; assetto del territorio	Tassa sulle abitazioni; tassa fondiaria sulle proprietà edili e sulle proprietà non edili; tassa sulle professioni; trasferimenti statali
Germania	Consiglio di distretto	Sistema proporzional	Coordinamento dei compiti dei	Trasferimenti statali; imposta

¹⁸Conferma ulteriore è la sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2010 che dichiara l'illegittimità dell'art. 76, comma 6 bis, della legge n. 113/2008 volto a predeterminare, sia pure con l'intenzione di considerarli principi di coordinamento della finanza pubblica, rigidi parametri altimetrici al di sotto dei quali non sarebbero stati erogati i trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane, lascia implicitamente intendere che la vigenza di questa disposizione normativa avrebbe leso la sfera di competenza residuale riconosciuta alla Regione, poiché le sarebbe stata preclusa la possibilità di individuazione delle zone di costituzione delle Comunità montane, variabile a seconda della morfologia del territorio regionale.

	(Kreistag); governatore (organo monocratico - Landrat)	e con scrutinio di lista	comuni; tutte le funzioni e i servizi che vanno oltre la capacità dei comuni; competenze tipiche: servizi sociali e sanitari; educazione ed edilizia scolastica; smaltimento rifiuti e ambiente; urbanistica; acquedotti	locale sui redditi; imposta sugli immobili
Spagna	Deputazione (Diputación Provincial); presidente della D. (eletto da assemblea); vicepresidenti; Commissione di governo (eletta da assemblea)	Elezione di secondo grado, da parte dei consigli comunali; i seggi vengono distribuiti in modo proporzional e (D'Hondt) ai partiti che hanno avuto almeno un eletto nei c. comunali	Coordinamento dei servizi comunali; assistenza e sostegno ai comuni minori; adotta il Piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali	Entrate tributarie proprie; partecipazione ai tributi dello Stato; fondo di cooperazione economica dello Stato; fondo sanitario
Regno Unito	Consiglio di contea, presidente e vice presidente	Sistema maggioritario in collegi uninominali	Pianificazione strategica; viabilità; trasporti pubblici; pubblica sicurezza e protezione civile; smaltimento rifiuti; servizi sociali; beni culturali e ambientali; servizi amministrativi ed elettorali; riscossione tributi locali	Trasferimenti e sovvenzioni statali vincolanti; risorse finanziarie proprie (imposte, tasse e contributi sui servizi erogati)

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia

2.3 L'istituzionalizzazione della città metropolitana: opzioni di governance "rinforzata" dell'area vasta

2.3.1 La scelta di un governo metropolitano in Italia

Nella legge n. 56 del 2014 viene definito il processo di istituzionalizzazione delle città metropolitane, attraverso alcune scelte significative che riguardano le funzioni, il governo e il ruolo. La scelta di un governo metropolitano, che in Europa ha una tradizione più consolidata, ha da sempre trovato le sue ragioni nella necessità di regolamentare il fenomeno di evoluzione storica degli insediamenti che dalla città murata si è modificata nell'assetto della città diffusa¹⁹. Il governo del primo tipo di città è stato gestito attraverso forme tradizionali di *governament*, come comuni e province, in ragione della loro caratterizzazione di realtà istituzionali distinte e indipendenti. Nel secondo tipo di città, la diffusa appunto, gli strumenti di *governament* classico risultano inadeguati e inefficienti: l'alta densità abitativa, la concentrazione delle attività produttive, l'interdipendenza con i centri abitativi, rendono necessaria la costruzione di un governo integrato delle politiche.

È stato evidenziato²⁰ che l'istituzionalizzazione delle città metropolitane risponde a due ordini di ragioni:

- a) superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città;
- b) predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

Queste due esigenze - comuni a diverse città italiane, come Roma, Milano e Napoli - consentono di leggere il ritardo del legislatore italiano nell'avvio dei processi non solo come un fatto politico negativo, ma anche come una inerzia ad impatto significativo sullo sviluppo socio-economico delle realtà ad essi interessate.

Va ricordato che fin dal 1990 la legge n. 142 parla di città metropolitane che sono individuate entro le aree metropolitane. Con la riforma del 2001 alla città metropolitana viene conferita natura di ente territoriale costitutivo della Repubblica (art. 114 Cost.), acquistando rango di ente necessario nel sistema di *multilevel governance*. Ciò nonostante il dettato costituzionale rimarrà lettera morta principalmente per ragioni di estrema eterogeneità delle aree interessate sia quanto a struttura urbanistica, sia quanto a composizione socio-economica, sia, ancora, quanto al rapporto demografico e territoriale tra il comune capoluogo e l'hinterland, sia, da ultimo, quanto alla stessa configurazione della concentrazione urbana²¹.

Con la legge n. 56 è dunque la terza volta che il legislatore italiano effettua un tentativo di avviare il processo di istituzionalizzazione delle città metropolitane e lo fa in un contesto profondamente cambiato nel quale il motore delle principali scelte politiche è la situazione di contingenza economica: le città metropolitane vengono considerate da più parti volano per rilanciare la competitività dei territori²².

¹⁹ G. NUVOLATI, F. PISELLI (a cura di), *La città, bisogni, desideri, diritti: la città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Franco Angeli 2009.

²⁰ C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2013

²¹ C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, op. cit.

²² R. CAMAGNI, *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, lavoce.info 18 febbraio 2014

In altre parole la scelta di incentivare il governo metropolitano da parte del legislatore italiano dipende dalle contingenze attuali che possono essere riassunte nell'esigenza:

- di riformare in qualche modo l'architettura istituzionale del Paese;
- di determinare, attraverso modifiche dell'assetto istituzionale e organizzativo degli enti pubblici, una riduzione delle spesa pubblica complessiva.

Prima di affrontare la descrizione dell'opzione di governo metropolitano fatta dalla legge n. 56 si può anticipare che le formule sperimentate in Europa possono essere sintetizzate come nella tabella 2.2, tra le quali quella di Lione, che verrà analizzata nel Capitolo 5 della presente Ricerca.

Tabella n. 2.2 Modelli di governo metropolitano

Città	Modello di governo	Articolazione	Dati dimensionali
Londra	Ente autonomo, con ruolo di indirizzo strategico e poteri relativi a trasporti, sviluppo economico e sicurezza.	Suddivisa in 33 distretti (la City ed i 32 boroughs)	Superficie: 1.570 km ² Popolazione: 8,2 milioni di abitanti
Berlino	Città-stato (Stadtstaat): coincidenza tra organi di autogoverno del Land federale e dell'amministrazione della città. Il sindaco è quindi capo del Senat (governo) La Costituzione del Landes Berlin è del 1995	Suddivisa in 12 distretti	Superficie: 890 km ² Popolazione: 3,4 milioni di abitanti
Parigi	Creata nel 2009 come "syndicat mixte ouvert d'études", libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi	152 comuni 45 enti a scala intercomunale	Superficie: 1.580 km ² Popolazione: 11,8 milioni di abitanti
Lione	Associazione di comuni (établissement public de coopération intercommunale) Il Presidente è tradizionalmente il sindaco del capoluogo	58 comuni	Popolazione: 1,3 milioni di abitanti Superficie: 520 km ²
Madrid	Comunità autonoma (regione autonoma) Coincidente con la Capitale e la sua area di influenza Istituita nel 1983	179 comuni	Popolazione: 6,5 milioni di abitanti Superficie: 8.030 km ²
Barcellona	Associazione di comuni Istituita nel 2010	36 comuni	Superficie: 640 km ² Popolazione: 3,2 milioni di abitanti

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati Censis 2014

2.3.2 Le funzioni della città metropolitana e perimetrazione territoriale: prove di politicità della città metropolitana

Una delle prime scelte che riguarda la città metropolitana nella legge n. 56 è la natura dell'ente che viene dichiarata espressamente nel comma 2 : *“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”*. Trattasi indubbiamente – considerata la qualificazione e l'attribuzione di finalità istituzionali proprie e generali – di un ente politico e non di mera gestione.

La conferma di questa ricostruzione emerge in primo luogo dalla lettura delle funzioni fondamentali per essa individuate. La città metropolitana partecipa *pro quota* della stessa natura della provincia, essendo anch'essa un livello di governo intermedio, tuttavia si caratterizza per un rafforzamento dei suoi poteri testimoniato dal fatto che sotto il profilo funzionale somma ai compiti provinciali delle (proprie) funzioni specifiche che la rendono istituzionalmente diversa. Il comma 44 infatti prevede che alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e inoltre le seguenti funzioni fondamentali:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività' e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Dal quadro delle funzioni così delineato si desume l'idea di un ente attraverso cui si mira a garantire ed a dare effettività ai diritti fondamentali della persona, ovvero diritti di prestazioni soddisfatti, appunto, con la prestazione di servizi pubblici. Risulta centrale il ruolo della Città metropolitana anche nel favorire l'esercizio della libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost. che risulta di certo condizionata dalla rete di infrastrutture e servizi da cui viene ad essere supportata²³.

²³ D.MONE, *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it 9 aprile 2014

Parrebbe centrale in tal senso l'affidamento di una funzione come quella di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che dimostra la capacità di governo dell'area anche in termini di obiettivi di policy. In altre parole a livello metropolitano potrà essere decisa con atti di natura prescrittiva e non meramente programmatica, al di là degli indirizzi di policy, anche la dislocazione delle reti e dei principali impianti infrastrutturali (aeroporti, interporti, vie di comunicazione, discariche), nonché quella delle zone industriali.²⁴

L'altro profilo che fa propendere per la declinazione politica dell'ente è la disciplina della perimetrazione del territorio metropolitano: in base alle funzioni, sul piano democratico, è fondamentale il criterio in virtù del quale i comuni entreranno a far parte della città metropolitana.

Il comma 6 in tal senso prevede *“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. 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.”*

La perimetrazione dell'area metropolitana incide inoltre sull'efficacia ed economicità della disciplina delle sue funzioni. Il dimensionamento territoriale è infatti una componente essenziale nella misura in cui ad essa sono correlate le economie di gestione dei servizi pubblici e l'efficace perseguimento degli obiettivi istituzionali.

Questo assunto fa pensare che effettivamente la scelta pragmatica di far coincidere il territorio della città metropolitana con quello provinciale non è molto coerente con l'obiettivo di adeguare il dimensionamento all'efficace raggiungimento degli obiettivi politici. Infatti l'area metropolitana è in realtà delimitabile entro uno spazio in cui l'integrazione dei servizi è spontaneamente già produttiva di una economia di scala. In questo stesso senso è stata eliminata – nella versione della legge approvata – l'ipotesi di città metropolitane “facoltative” la cui istituzionalizzazione era condizionata dal mero fattore demografico che non dice nulla sull'efficacia effettiva dello strumento in termini di economia di scala.

2.3.3 Il governo metropolitano: elementi

Per verificare se la città metropolitana è un ente rappresentativo delle collettività locali basterà analizzare brevemente i suoi organi al fine di chiarire a quale di questi è affidato il potere decisionale.

Gli organi della città metropolitana sono tre:

- a) il sindaco metropolitano;
- b) il consiglio metropolitano;

²⁴ V. CERULLI IERELLI, *Relazioni tra città metropolitane e comuni*, Astrid 2012

c) la conferenza metropolitana.

Dalla lettura delle disposizione sembra che il rapporto di forza tra i primi due sia a favore del secondo in quanto *“è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto”*. I poteri del sindaco risultano ridotti rispetto a quelli del consiglio : *“il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.”*

Per quanto riguarda la forma di governo è previsto che *“il consiglio metropolitano È eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana”* (comma 25) e che esso (comma 20) *“È composto dal sindaco metropolitano e da:*

- a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;*
- b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;*
- c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.”*

È previsto - ai fini della sua elezione - un meccanismo elettorale fondato sul voto ponderato. Ciascun elettore infatti esprime un voto che viene ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui è sindaco o consigliere (comma 32)²⁵. Tale modello sembra coerente e rispettoso del principio autonomistico, nonché della rappresentatività delle singole collettività

La conferenza metropolitana - composta da un numero di componenti pari a quanto previsto dal comma 20, per il consiglio metropolitano - adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche, che il consiglio metropolitano propone sulla base dei voti che rappresentano almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

La legge ha peraltro previsto un'alternativa che andrà costruita a livello statutario. Infatti il comma 22 dispone che *“lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in piu' comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione*

²⁵ Ai fini delle elezioni, i comuni della città metropolitana sono ripartiti nelle seguenti fasce:

- a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
- b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti;
- c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti;
- d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti;
- e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti;
- f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti;
- g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti;
- h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 di abitanti; i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione". Viene dunque subordinata l'elezione diretta a una serie di specifiche condizioni. Per Milano poi opera l'ulteriore alternativa prevista dall'ultimo periodo del comma in esame secondo il quale "per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, È condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana".

La costruzione statutaria di una elezione diretta andrebbe dunque nel senso di un riequilibrio tra i due organi metropolitani nel cui ambito il sindaco potrebbe avere maggiore potere direzionale, che comunque è altro rispetto al potere di indirizzo politico che si mantiene comunque in capo all'organo rappresentativo. Coerente in tal senso sarà anche la possibilità del sindaco di assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto (comma 41).

In ordine alla scelta tra un modello di tipo parlamentare - come quello previsto dalla legge - e di tipo presidenziale - selezionabile attraverso lo Statuto si potrebbe evidenziare che data la finalità della città metropolitana di assumere il ruolo di traino dello sviluppo economico dell'area non parrebbe scelta politica strategica sottrarre al sindaco del capoluogo la rappresentanza apicale dell'ente.

È il comune capoluogo infatti cui deve essere riconosciuto il ruolo di riferimento dell'ente metropolitano, in quanto è verosimile ritenere il suo sindaco portatore di una visione globale della realtà chiamata a sviluppare sinergie con il territorio metropolitano. Peraltro sul piano della rappresentatività questa appare già pienamente soddisfatta dal sistema di elezione del consiglio metropolitano.

2.4 Il rafforzamento del ruolo del Sindaco nelle sedi decisionali di livello comunale e non solo

Devono essere a questo punto fatte alcune considerazioni di impatto sulla legge n. 56, la prima delle quali riguarda l'evidente rafforzamento del ruolo sindacale, conseguente al depotenziamento delle Province.

Scorrendo la legge n. 56 infatti il sindaco svolge i seguenti ruoli:

- sindaco metropolitano;
- membro del consiglio metropolitano, sulla base del sistema elettivo;
- membro dell'assemblea dei sindaci della Provincia;
- presidente della Provincia;
- membro del consiglio provinciale;
- presidente dell'Unione dei comuni;

Se poi si guarda - per completezza - al testo di revisione costituzionale si evidenzia che i sindaci sono considerati anche nella fase di formazione del Senato, come suoi membri. Secondo l'art. 57, nuova formulazione, il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma,

nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

Rispetto a questa situazione che ha fatto parlare di sindaci tuttofare²⁶ devono essere fatte alcune osservazioni²⁷:

- positiva è l'idea di ridurre il costo della politica tentando di ricondurre alla personalità del sindaco una serie di responsabilità, infatti verranno meno oltre 3000 consiglieri provinciali. Il risparmio tuttavia potrebbe essere ridotto se si prevederà una indennità aggiuntiva per l'espletamento delle cariche ulteriori;
- criticità evidente è quella legata alla capacità della dirigenza comunale di svolgere più di una carica sia in termini materiali che di competenza effettiva. È chiaro infatti che la preparazione e l'esperienza acquisita come rappresentante dell'ente comunale è utile, ma non sufficiente ad affrontare la trattazione di questioni e problematiche legate al livello di governo di area vasta.

È stato osservato²⁸, a proposito del ruolo dei sindaci nel Senato delle autonomie, che *“oltre a squilibrare il rapporto fra politica nazionale e amministrazione locale, la composizione disomogenea del Senato delle Autonomie pregiudica pure la relativa funzionalità, inficiandone l'organizzazione dei lavori e, in definitiva, l'autonomia organizzativa. Il rilievo concerne il problema del c.d. Senato dei dopolavoristi, così come definito in senso critico da alcuni commentatori. Esso interessa il tema della funzionalità di una seconda camera composta da un personale in tutt'altre faccende affaccendato, attesa la relativa provenienza politico-amministrativa. Proprio la gravosità degli impegni derivanti dalla guida delle giunte regionali, o dei capoluoghi di regione, o degli altri comuni minori, infatti, inibisce ai titolari dei relativi mandati di dedicare il necessario approfondimento critico alle mansioni senatoriali, a discapito della congruità del relativo operato.”*

La preoccupazione nasce anche dal fatto che le tempistiche di azione del Senato presupporrebbero *“un corpo senatoriale pienamente capace del proprio tempo e non, invece,*

²⁶ V.BALLABIO, *Sindaci tuttofare per istituzioni da svuotare*, in Arcipelago Milano 16 aprile 2014 osserva *“Si salvano solo i Sindaci, destinati a coprire mediante una vertiginosa “sussidiarietà verticale” i ruoli intermedi e nazionali lasciati liberi dalle decapitate Province e dallo stesso Senato della Repubblica. In realtà il “partito dei sindaci” non è una novità. Ci aveva provato con la nota perspicacia Massimo Cacciari agli albori della seconda repubblica, allorché i partiti politici tradizionali avevano dato forfait sulle macerie di Tangentopoli e l'elezione diretta dei primi cittadini aveva riattivo su nuovi binari i bisogni elementari di partecipazione e coesione sociale. Tuttavia tale “partito”, sebbene in una fase iniziale abbia svolto una funzione positiva per rompere il vecchio centralismo e avvicinare i cittadini alle istituzioni locali, ha ben presto esaurito la sua spinta propulsiva (...) Come se ne esce? Il buon senso suggerirebbe di invertire la tendenza: riequilibrare la distribuzione dei poteri affidando un ruolo di coordinamento cogente, nelle materie cosiddette di “vasta area”, da affidarsi a città metropolitane autentiche e nuove province riaccorpate (vedi tentativo ex decreto Monti) elettive e autorevoli. Capaci di comporre la conflittualità tra comuni, spesso concorrenti tanto nella gara (spesso al ribasso) per aggiudicarsi investimenti e insediamenti residenziali commerciali e pseudo - produttivi quanto nel gioco di refillare presso i reciproci confini discariche e inquinamento da traffico mediante apposite “tangenzialine”. (...)”*

²⁷ A.M.POGGI, *Tutte le incognite della nuova Italia dei sindaci*, in www.ilsussidiario.net, 27 marzo 2014

²⁸ V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL. Senato della Repubblica. Commissione affari costituzionali. 8 maggio 2014.

ingolfato dalla gestione di un tempo frazionato e cadenzato dalle incombenze e dalle responsabilità regionali o locali. Ciò a meno di non affidare il coordinamento del complessivo indirizzo legislativo alle segreterie dei partiti nazionali; tale evenienza, tuttavia, se necessaria al fine di assicurare funzionalità a un sistema diversamente paralizzato, costituirebbe la pietra tombale del complessivo disegno riformatore, vanificando ogni ambizione di rappresentanza territoriale”²⁹. Peraltro alla domanda su quanto lavoreranno i senatori, il Ministro ha risposto: “Tanto, ma nella loro regione. Non staranno cinque giorni alla settimana a Roma, un giorno o due. Non voglio mettere un limite... Però non siederanno a Palazzo Madama a tempo pieno, perché hanno il loro lavoro sul territorio” (Corriere della Sera, 29 aprile, 2014, pag. 5).

Complessivamente parlando c'è il rischio che il sindaco, oberato di responsabilità locali e non solo, venga paralizzato prima di tutto nella sua attività a livello territoriale con conseguenze estremamente negative per il territorio.

2.5 Il nuovo ruolo della Regione secondo il testo di revisione del 31 marzo 2014, con riferimento alla governance istituzionale

Una seconda e ultima considerazione va fatta, in prospettiva, sul destino del regionalismo italiano e, in particolare, sulla capacità regionale di incidere sul proprio territorio sotto il profilo della *governance* istituzionale. Sul punto va detto che il dibattito pubblico si è recentemente orientato, e con esso la direzione delle riforme in corso, su un modello di Regione – ente amministrativo e non più politico, ovvero su un “alleggerimento” del costo delle istituzioni regionali per lo Stato³⁰. Il ridimensionamento dell'autonomia regionale in sede di riforma costituzionale era emersa già dal disegno di legge di revisione costituzionale presentato al Senato dal Governo Monti nella parte finale della XVI Legislatura. Tuttavia la proposta attuale è considerata ancora più ad impatto riduttivo del ruolo regionale tanto da aver fatto osservare che “a 13 anni dall'adozione delle leggi costituzionali del 1999 e del 2001, l'attuale proposta non rappresenta una messa a punto del regionalismo, bensì la messa in discussione del regionalismo medesimo, come forma dello Stato italiano, e del sistema storico delle autonomie locali. La sua caratteristica principale, infatti, risiede nella volontà di rendere “fittizio” il ruolo delle Regioni”³¹.

Vi è il dubbio se l'attuale direzione che evidenzia una fuga dal modello di Stato regionalizzato sia compatibile con il principio autonomistico di cui all'art.5. A tale proposito può essere citato il commento appassionato uno dei maggiori costituzionalisti italiani, Carlo Esposito (1954), il quale osservava: “uno stato non rispetta le autonomie ... per il fatto che riconosca a qualche ente il potere di disciplinare con forza e con gli effetti della legge formale alcune sporadiche materie, ma se esso consente che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato. Perciò, nella nostra costituzione, – egli continua – l'art. 117 non concretizza il principio della autonomia delle

²⁹ *Ibidem*

³⁰ E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, www.issirfa.it, febbraio 2014

³¹ S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della costituzione*, www.issirfa.it, maggio 2014

regioni solo perché conferisce forza di legge alle disposizioni normative emesse dalle regioni (...), ma perché attribuisce alle regioni di disciplinare numerose materie”.

E proprio con riferimento alle “materie” il disegno di legge costituzionale sta prendendo posizione come si legge nella relazione introduttiva: *“la scelta di fondo che è stata operata nel disegno di legge è diretta a superare l’attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per azioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica che riguarda sia lo Stato sia le Regioni”.* In altre parole l’obiettivo dichiarato è quello di orientare la ripartizione dei ruoli Stato - Regione su politiche pubbliche più che su materie, le quali, hanno creato diverse problematiche nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale. Ovviamente ciò dovrebbe comportare anche un mutamento dei criteri attributivi, che tengano conto della territorialità o del carattere unitario di (frammenti di) politiche e, soprattutto che siano dotate in modo equilibrato di clausole di flessibilità (che consentano allo Stato di sottrarre motivatamente oggetti e funzioni alle Regioni, o di delegarli dal proprio ambito di competenza) e di clausole di garanzia per i legislatori regionali (ai quali dovrebbe essere riconosciuto, in determinate condizioni, anche il potere di legiferare in deroga alla disciplina statale)³².

Per quanto riguarda nello specifico il ruolo che la Regione ha in materia di *governance* istituzionale, ovvero lo spazio di autonomia nel disegno degli enti del proprio territorio va evidenziato che la scelta statale di avviare il processo di eliminazione delle Province avrebbe forse meritato un ripensamento sulla collocazione della funzione ordinamento degli enti di area vasta (come di quella in materia di associazionismo) che, attualmente, nel testo di revisione costituzionale risulta all’interno dell’art. 117, comma 2, lett. p) Cost: *“ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta”.* In realtà attualmente poiché l’art. 114 prevede che *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*, meglio sarebbe che tutto ciò che non è ente costituzionalmente riconosciuto rientri nella competenza residuale della regione. In tal senso la vecchia giurisprudenza in materia di comunità montane già prevedeva che la competenza legislativa esclusiva statale non è invocabile in riferimento ad esse, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane nell’art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione è tassativo (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005). Così, sulle forme associative degli enti locali, la Corte costituzionale ha ricondotto la materia alla competenza residuale regionale, salvo gli effetti della legislazione statale disposta ad altro titolo, e segnatamente nel segno del coordinamento finanziario.

Coerente allora sarebbe che venisse ricondotto alla competenza regionale tanto il tema dell’associazionismo che quello di area vasta. Si tratterebbe di due materie che andrebbero a definire il contenuto di una policy territoriale regionale in grado di adeguare alle esigenze delle proprie collettività il dimensionamento territoriale dal quale dipendono l’efficacia, efficienza ed economicità dei servizi. Proprio in quest’ottica, ovvero nella prospettiva di un ripensamento dell’attribuzione della materie nell’ultimo capitolo si ipotizzano forme di riagggregazione territoriale lombarda in grado di produrre maggiori vantaggi economici.

³² *Ibidem*

CAPITOLO 3

IMPATTO DELLA RIFORMA DELLE PROVINCE
SUL TERRITORIO E SULLA GESTIONE DEI
SERVIZI DI AREA VASTA³³

3.1 Analisi critica della riforma

3.1.1 Il cammino che ha condotto alla legge n. 56 del 2014

Il 7 aprile 2014 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 56 del 2014, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. È entrata così in vigore la cosiddetta riforma Delrio, provvedimento legislativo assai dibattuto, sull’approvazione del quale, al Senato, il Governo è ricorso allo strumento della questione di fiducia. Sebbene, come lo stesso titolo della legge recita, si tratti di un provvedimento che riguarda tutti gli enti locali minori (città metropolitane, province e comuni) è evidente che la parte di maggiore richiamo del provvedimento - non fosse altro dal punto di vista mediatico - è quella che riguarda le province e la loro sorte nell’ordinamento italiano. La legge n. 56 del 2014 sembrerebbe essere infatti (ma il condizionale è d’obbligo) l’atto finale di una vicenda legislativa assai complessa, avviata circa due anni fa e che ha visto un susseguirsi di interventi normativi e giurisprudenziali, tutti ruotanti attorno al tema della “abolizione delle province”.

Sulla scia di una martellante campagna, originariamente giornalistica poi anche politica, le province sono divenute, infatti, il principale obiettivo di riforma ordinamentale e sono state individuate come una delle principali fonti di spreco di denaro pubblico, vittime sacrificali perfette, quindi, in tempi di crisi economica, di polemiche anticasta e di *spending review*.

Il tema, come è stato rilevato, certamente non riguarda solo l’Italia³⁴: la necessità di approntare, dal centro, severe politiche anticrisi, ha suscitato un generale processo involutivo in materia di devoluzione ed ha portato diversi paesi europei a rivedere, in modo più o meno incisivo, il loro sistema di poteri locali. Principi improntati alla efficienza ed alla economicità sono così stati posti alla base di un generale ripensamento dei poteri locali, “seguendo non più la prospettiva dell’autonomia, della sussidiarietà, della democraticità degli organi di governo, ma preferendo [...] la logica del buon andamento, dell’efficienza e dell’economicità”³⁵.

In Italia, più che altrove, questo tipo di approccio economico - collegato ad un assai meno nobile prospettiva populista/anticasta - ha condotto, come detto, all’attacco

³³ FEDERICA FABRIZZI, Ricercatrice Istituzioni di diritto pubblico Università Telematica Internazionale Uninettuno.

³⁴ Cfr. G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3. 2012, p. 508 e ss.

³⁵ *Ibidem*, p. 519.

frontale nei confronti dell'ente provincia, la cui esistenza, sulla base di elementi territoriali, funzionali e dimensionali, non sarebbe più giustificabile.

L'autonomia non sarebbe più motivo sufficiente per mantenere in vita un livello di amministrazione locale, poichè gli enti locali, per giustificare la loro esistenza, "devono dimostrare di rispondere a modelli organizzativi razionali e essere dimensionalmente, demograficamente ed economicamente sostenibili"³⁶.

La conseguenza, che si vorrebbe qualificare come eccessivamente sbrigativa, di un simile approccio - peraltro indiscutibilmente valido - sarebbe l'eliminazione dell'ente provincia. Sulla frettosità di un tale giudizio liquidatorio ho già avuto modo di pronunciarmi in diverse occasioni³⁷, supportata peraltro dal giudizio concorde di buona parte della dottrina.

Non tornerò dunque in questa sede a ribadire le perplessità circa la presunta scarsa identità dell'ente provincia in Italia né sottolineerò come sia ancora attuale il giudizio di Gaetano Salvemini secondo il quale, anche a voler riconoscere una certa inefficienza delle province, non si possa loro attribuire il carattere dell'artificialità³⁸.

Prendendo atto, dunque, di una linea politica ormai chiara, per analizzare il contenuto della legge Delrio, frutto di quella linea politica, occorre inevitabilmente partire dal contesto entro il quale la riforma si inserisce.

Non può, infatti, non tenersi in debito conto la circostanza per cui l'intervento normativo, al di là e prescindendo dal disegno complessivo di riforma, aveva come obiettivo immediato quello di rispondere alla sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale ed evitare l'indizione delle elezioni per le province commissariate e per quelle i cui organi di governo sono in scadenza nel 2014.

Per inquadrare adeguatamente la situazione, non sembra inutile, a questo punto, fare un breve riepilogo dei fatti accaduti nell'ultimo biennio.

Dicembre 2011: l'art. 23 del decreto Salva Italia (decreto legge n. 201 del 2011) svuotava le province, limitando le funzioni a quelle di "indirizzo e coordinamento" dell'attività dei comuni; ne trasformava gli organi di governo, eliminando la giunta e lasciando solamente Presidente e Consiglio provinciale, eletti in secondo grado.

Luglio 2012: l'art. 17 del decreto Spending Review (decreto legge n. 95 del 2012) riassegnava alle province le funzioni tradizionalmente di competenza dell'ente di area vasta e contestualmente prevedeva un piano di riordino territoriale, sulla base dei criteri e dei requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 (350.000 abitanti e 2500 Km²).

All'esito della complessa procedura prevista dal decreto legge n. 95 del 2012 (complessa perché in qualche modo surrogatoria della procedura prevista dall'art. 133 Cost., che, come noto, prevede che la modifica delle circoscrizioni provinciali avvenga con legge dello Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione) venivano individuate le nuove province nel decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, che però non è mai stato convertito in legge dalle Camere.

Tra l'adozione del decreto legge n. 201 del 2011 e quella del decreto legge n. 95 del 2012, il Governo presentava intanto alla Camera un disegno di legge che disciplinava le modalità di elezione, di secondo grado, degli organi provinciali. L'esame di questo disegno di legge, presentato il 16 maggio 2012, non è stato mai concluso.

³⁶ Ibidem, p. 520

³⁷ Per una ricostruzione complessiva della storia istituzionale dell'ente provincia, della sua collocazione costituzionale e della sua percezione sociale e politica, sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2102.

³⁸ Anche in questo caso, sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *La provincia*, op. cit., p. 1 e ss.

E tuttavia, la “macchina” era ormai avviata e diverse province, invece di andare ad elezioni, cominciavano ad essere commissariate, secondo quanto previsto proprio dal decreto Salva Italia. La legge di stabilità 2013, n. 228 del 2012 (all’ art. 1, comma 115) si preoccupava di prorogare il termine per il riordino, inizialmente fissato al 31 dicembre 2012, al 31 dicembre 2013.

Nel frattempo, però, a luglio 2013 arrivava la sentenza della Corte costituzionale, la n. 220 del 2013, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 e dell’art. 17, in quanto – sono parole della Corte - *“la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d’urgenza”*.

La Corte, nella pronuncia, si premura anche di dire che non si deve giungere necessariamente alla conclusione *“che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale”* giacché questa è indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque gli si voglia togliere la garanzia costituzionale. Ma aggiunge anche, ad ogni buon conto, che esiste una incompatibilità logica e giuridica tra il decreto-legge e la necessaria iniziativa dei Comuni, prevista dall’art. 133 Cost., della cui indefettibilità non si può dubitare³⁹.

In conseguenza di questa pronuncia della Corte, ad agosto, il decreto legge n. 93 del 2013 recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere”* (proprio quello contro il c.d. femminicidio, che incidentalmente contiene anche norme in tema di protezione civile e di commissariamento delle province) faceva salvi gli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari, nonché degli atti da questi posti in essere (e non è mancato chi ha sollevato dubbi di costituzionalità su di una norma che, così congegnata, aggirerebbe gli effetti retroattivi della sentenza della Corte). La legge di stabilità 2014, all’art. 1, comma 325, ha poi previsto che le disposizioni relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicassero ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che fossero intervenuti in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014.

In questo vero e proprio caos normativo, la legge Delrio giunge – come detto – in primo luogo per risolvere l’*impasse* dei commissariamenti e della convocazione dei comizi elettorali, tanto che essa ha stabilito, al comma 14 dell’unico articolo di cui si compone il testo, da un lato, in deroga a quanto previsto dalla legge di stabilità 2014 che il presidente di provincia e la giunta provinciale, in carica alla data di entrata in vigore della legge stessa, permangono nelle loro funzioni, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 (evitando così ulteriori commissariamenti) e dall’altro proroga i commissariamenti già in atto sempre alla data del 31 dicembre 2014. La natura di provvedimento dettato non solo, ma anche, da questo tipo di urgenza è testimoniata dal fatto che, quasi contestualmente all’esame ed all’approvazione del ddl Delrio, l’esecutivo ha avviato, come noto, un processo di riforme, approvando nel Consiglio dei ministri del 31 marzo 2014 un disegno di legge costituzionale che, tra le altre cose, espunge dal testo costituzionale la provincia. Ora, se è assolutamente condivisibile la

³⁹ Per un commento alla pronuncia si vedano, tra gli altri, R. DICKAMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *giurcost.it, Studi e commenti*, 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s’ha da fare”*, in *Rivista Telematica dell’AIC-Associazione italiana dei costituzionalisti*; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

critica di chi osserva che “altro è sopprimere le province, altro trasformarle in enti elettivi in secondo grado; altro è osservare la Costituzione vigente che riconosce e promuove le province, altro è pre-orientarsi all’osservanza di una diversa e futura costituzione che – nell’intenzione del Governo – le avrà disconosciute”⁴⁰ e, soprattutto, se ineccepibile è l’assunto per il quale “tra la trasformazione degli esistenti enti locali di area vasta in enti a legittimazione democratica indiretta e la loro totale soppressione, non vi è [...] e non vi può essere, alcuna propedeuticità o connessione”⁴¹, il legame che unisce la legge Delrio alla riforma costituzionale è tuttavia indiscutibile. D’altra parte, con una tecnica legislativa tanto deprecabile quanto ormai invalsa, all’art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014 si legge: “In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”; per stessa ammissione del legislatore, dunque, la legge Delrio ha “innaturalmente” anticipato la riforma costituzionale ed è pertanto destinata ad essere rivista qualora la riforma dovesse andare in porto. All’esame dell’una, dunque, deve affiancarsi inevitabilmente l’esame dell’altra, come proverà a farsi nelle pagine che seguono.

Non senza prima avere, però, riportato il significativo giudizio espresso in sede di audizione al Parlamento della Corte dei conti, proprio con riferimento alla logica dell’intervento. Secondo i magistrati contabili della Sezione Autonomie, auditi dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 6 novembre 2013, “l’esigenza di provvedere ad una disciplina transitoria per le Province, sulla spinta della sentenza costituzionale 3 luglio 2013, n. 220 - al di là dei risparmi attesi nel breve periodo, peraltro, non esattamente quantificabili - potrebbe aver di fatto impedito la messa a punto di un impianto più incisivo”. Dal testo si evincerebbe, infatti, con evidenza il carattere di provvisorietà della disciplina posta per le Province in attesa della loro prossima abolizione; e poiché tale “assetto provvisorio” potrebbe essere destinato a perdurare per un periodo non breve, secondo la Corte dei conti “sarebbe stata probabilmente necessaria una sua maggiore organicità”⁴².

Il timore è dunque che un “furore iconoclasta”⁴³ abbia fatto velo alla “necessità di elaborare soluzioni legislative adeguate, tecnicamente avvertite, e tali da non provocare un’ulteriore flessione di performance nel sistema proprio in forza dell’intervento riformatore”.⁴⁴

3.1.2 Cosa dice la legge

La legge disciplina la Provincia nei commi da 51 a 100 dell’articolo unico che la compone, dettando regole “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”.

Essa contiene innanzitutto la definizione della provincia quale “ente di area vasta”. Occorre dunque in primissima battuta notare che la definizione riservata alla provincia è la stessa che la legge individua per la città metropolitana (“ente territoriale di area vasta”), senza ulteriori specificazioni.

⁴⁰ A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *federalismi.it*, n.1/2014.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² CORTE DEI CONTI, Audizione sul Ddl 1524, consultabile in www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_6_novembre_2013.pdf

⁴³ Secondo l’efficace espressione di S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.

⁴⁴ *Ibidem*.

La definizione *tout court* di area vasta da sola dice evidentemente poco e necessita di essere aggettivata. L'area vasta può essere, infatti, un'area vasta urbana, propriamente l'area metropolitana che ha esigenze legate alla forte inurbazione con tutte le conseguenze che essa comporta; oppure può essere un'area vasta ad urbanizzazione diffusa, secondo il tipico rapporto città-campagna che ha caratterizzato la nascita della provincia.

La legge n. 56/2014, in forma abbastanza tautologica, afferma, all'art. 1 comma 3, che le province sono quegli enti territoriali di area vasta che vengono disciplinate dalla legge, nei commi da 51 a 100; subito prima, al comma 2, le città metropolitane vengono descritte come enti territoriali di area vasta che svolgono le funzioni di cui ai commi da 44 a 46, ossia le funzioni provinciali e quelle attribuite alla città metropolitana. Volendo tradurre in parole semplici, sembra quasi che il legislatore dica che le province sono quegli enti che svolgono le funzioni provinciali, mentre le città metropolitane sono quegli enti che svolgono le funzioni provinciali e quelle delle città metropolitane.

A dare un minimo di chiarezza sull'identità, almeno per le città metropolitane, viene in soccorso l'elenco riportato al comma 5, che le individua in Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria; non si può non notare, però, che la lista delle città, *rectius* delle province, con caratteristiche proprie della città metropolitana non può dirsi frutto di criteri predefiniti ed oggettivi, tanto che è innegabile che, ad esempio, a Firenze non si possa riconoscere lo stesso tessuto metropolitano di Milano. Manca, dunque, la *ratio* ispiratrice e la legge su questo punto assume le caratteristiche di legge-provvedimento, giacché non indica una norma generale ed astratta per l'istituzione delle città metropolitane, ma viceversa le individua direttamente. Inoltre, l'evidente attrazione a livello statale di una competenza, quale appunto l'istituzione della città metropolitana e la loro delimitazione territoriale, che non è esclusiva statale, esclude completamente dal procedimento le Regioni, il cui ruolo sulla delimitazione dei confini era individuato sia negli art. 22 e 23 del TUEL, che nella disciplina transitoria per la prima istituzione delle città metropolitane, prevista negli artt. 23 e 24, commi 9 e 10, della legge n. 42 del 2009.

Sul fronte dell'individuazione dei confini, il comma 6 stabilisce che il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima; vi è dunque sostituzione piena, dal punto di vista territoriale, di un ente con l'altro, salva la possibilità di un comune di una provincia confinante di attivare la procedura ex art. 133 Cost. per passare alla Città metropolitana; in caso di mancato accordo tra la regione ed i comuni interessati, da definire entro 90 giorni dall'espressione del parere, la decisione in via definitiva sulla presentazione del disegno di legge di modifica territoriale spetta al Consiglio dei ministri, che può dunque scavalcare l'orientamento in ipotesi contrario della regione di appartenenza.

Sempre in materia di delimitazione del territorio e di eventuale modifica dei confini, deve rilevarsi, infine, come la legge nulla dica rispetto all'ipotesi che una comune voglia invece uscire dalla città metropolitana per aggregarsi alla provincia limitrofa, ma deve ritenersi egualmente applicabile la procedura di cui all'art. 133 Cost.

In base a quanto appena descritto, dall'elenco delle 107 province ordinarie (non computando quindi le province autonome di Trento e Bolzano, che già godevano di un regime differenziato e la provincia di Aosta che non esiste in quanto ente autonomo, poiché coincidente con la regione Valle d'Aosta), vengono dunque scomutate 9 province, alle quali si riconosce uno *status* diverso in quanto città metropolitane. Le differenziazioni apportate dalla legge, però, non finiscono qui, in quanto, al secondo periodo del comma 3, si stabilisce che alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute alcune specificità, ossia forme particolari di autonomia nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, nonché

funzioni fondamentali ulteriori (art. 1, comma 86)⁴⁵. Anche in questo caso, sfugge la *ratio* della differenziazione, non fosse altro perché mette insieme due criteri – quello del territorio interamente montano e quello del confine con Paesi stranieri – che hanno, sì, caratteristiche tali da poter meritare un trattamento differenziato, ma che, però, non sono in alcun modo collegati tra loro. Perché non considerare con regime differenziato il territorio interamente montano della provincia dell’Aquila, ovvero il territorio confinante con la Slovenia della provincia di Trieste? Per quale ragione le due caratteristiche dovrebbero viaggiare insieme? Anche in questo caso la ricostruzione dell’intenzione del legislatore non è facile.

3.1.3 Gli organi

La parte del provvedimento che maggiormente incide sul nuovo assetto dell’ente provincia è senza dubbio quella che riguarda gli organi. Essi vengono identificati, al comma 54, “esclusivamente” nel presidente di provincia, nel consiglio provinciale e nell’assemblea dei sindaci. In linea, dunque, con gli interventi normativi che già erano stati approvati in precedenza, viene eliminata la presenza della giunta e, soprattutto, presidente e consiglio non sono più eletti direttamente, bensì attraverso un meccanismo di elezione indiretta.

A norma del comma 58, infatti, il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e dura in carica quattro anni; sul fronte dell’elettorato passivo, la legge stabilisce che possono essere eleggibili alla carica i sindaci della provincia che abbiano ancora almeno 18 mesi di mandato alla data delle elezioni⁴⁶. Il comma 64 stabilisce, però, che il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco, il che porta come conseguenza abbastanza naturale che solo in casi molto rari la carica verrà ricoperta per l’intero quadriennio previsto.

Ai sensi del comma 64 è eletto presidente della provincia il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base di un meccanismo di ponderazione che il provvedimento legislativo descrive nel dettaglio all’allegato A.

Per svolgere le funzioni a lui attribuite⁴⁷, il presidente ha la facoltà di nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali, al quale potrà attribuire deleghe e che eserciterà le funzioni di presidente tutte le volte in cui questi ne fosse impedito.

Altro organo della provincia sarà il Consiglio provinciale. La norma prevede un numero di componenti diverso a seconda della popolazione, da un massimo di 16 per province con più di 700mila abitanti ad un minimo di 10 per province fino a 300mila abitanti⁴⁸. Anche in questo caso l’elettorato attivo è rappresentato dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia e l’elettorato passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali in carica. Il mandato di consigliere provinciale è di soli due

⁴⁵ Una delle province che gode di questa doppia caratteristica è, come noto, Sondrio.

⁴⁶ Per presentare la propria candidatura essa dovrà essere sottoscritta da almeno il 15% degli aventi diritto al voto.

⁴⁷ “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”.

⁴⁸ Nel caso della Lombardia i numeri sarebbero i seguenti: 16 consiglieri per Bergamo, Brescia, Monza e Brianza, Varese; 12 consiglieri per Como, Cremona, Lecco, Mantova, Pavia; 10 consiglieri per Lodi e Sondrio.

anni e, comunque, cessa al cessare della carica di sindaco o di consigliere comunale⁴⁹. È da notare, peraltro, che in questo caso nulla viene detto rispetto all'orizzonte temporale che debbono avere gli eletti, mentre il comma 78 chiarisce che i seggi che dovessero rimanere vacanti per qualsiasi causa, compresa la cessazione della carica di provenienza, sono attribuiti al primo dei non eletti nella stessa lista. Proprio con riferimento al meccanismo di elezione, occorre tenere presente almeno due elementi, il primo e più significativo dei quali è rappresentato dalla già menzionata ponderazione dei voti rispetto alla fascia demografica di appartenenza dei comuni. Il comma 33 ripartisce i comuni in ben nove fasce, la prima delle quali comprende i comuni con meno di 3000 abitanti e l'ultima quelli con più di un milione di abitanti⁵⁰; su tali fasce vengono individuate gli indici di ponderazione che concorrono a stabilire chi è eletto sindaco e chi entra a far parte del consiglio provinciale⁵¹. Sempre rispetto al sistema di elezione, la legge Delrio inserisce poi la previsione della parità di genere nella composizione delle liste. Il Consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi ed approva ed adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia o previsto dallo statuto. Al consiglio spetta inoltre di approvare in via definitiva i bilanci dell'ente, dopo aver ottenuto il parere favorevole dell'assemblea dei sindaci.

L'assemblea dei sindaci è infatti il terzo organo della provincia; essa è costituita da tutti i sindaci dei comuni appartenenti alla provincia ed ha poteri propositivi, consultivi e di controllo, così come stabilito dallo statuto; l'assemblea dei sindaci, inoltre, adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio con i voti di almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

In linea con l'impostazione di fondo da cui ha preso avvio l'intero processo di riforma, il comma 84 chiude la parte relativa agli organi delle province specificando che la carica di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è esercitata a titolo gratuito.

Nel complesso, ed al netto di ogni altra considerazione che pure si potrebbe fare, l'elezione indiretta non rappresenta di per sé una soluzione incompatibile con

⁴⁹ La norma specifica che non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della provincia.

⁵⁰ Questo il testo del comma 33 "Ai fini delle elezioni, i comuni della città metropolitana sono ripartiti nelle seguenti fasce: a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti; b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti; c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti; d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti; e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti; f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti; g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti; h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 di abitanti; i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti"

⁵¹ La particolare articolazione territoriale della Lombardia, che conta 1531 comuni, più di qualsiasi altra regione italiana, risentirà ovviamente di tale ponderazione. Nel dettaglio: la provincia di Bergamo conta un totale di 242 comuni, 116 dei quali rientrano nella prima fascia (fino a 3.000 ab.); la provincia di Brescia 206 comuni, 91 in prima fascia; la provincia di Pavia 189 comuni, 149 dei quali in prima fascia; la provincia di Como 154 comuni, dei quali 95 in prima fascia; la provincia di Varese 139 comuni, dei quali 62 in prima fascia e con la particolarità che il più popoloso non è il capoluogo, ma Busto Arsizio; la provincia di Cremona 115 comuni, 87 dei quali in prima fascia; la provincia di Lecco 70 comuni, dei quali 36 in prima fascia; la provincia di Sondrio 78 comuni, dei quali 57 in prima fascia; la provincia di Mantova 69 comuni, dei quali 29 in prima fascia; la provincia di Lodi 61 comuni, dei quali 43 in prima fascia; la provincia di Monza e Brianza 55 comuni, solo 3 dei quali sotto i 3000 abitanti.

l'esigenza di rappresentatività delle comunità territoriali⁵²; in linea di massima, infatti, come dimostra anche l'esperienza comparata, nulla impedisce che gli organi di un ente locale siano validamente espressi in secondo grado.

Come è stato scritto, "non v'è, in linea di principio, ostacolo alla previsione di una modalità di elezione di secondo grado al livello intermedio, purché non risulti disatteso il principio di autonomia sul versante degli organi di governo, come accadrebbe se la modalità elettorale o di investitura elidesse il rapporto con le comunità cui l'ente esponenziale si riferisce"⁵³.

Quel che lascia perplessi nella soluzione adottata dal legislatore è però, da un lato, il disallineamento tra la durata in carica del presidente della provincia e quella del consiglio e, soprattutto, la durata di soli due anni per la carica di consigliere provinciale (legata peraltro alla durata della carica di provenienza), termine che deve far ipotizzare un ricambio quasi continuo, che difficilmente potrà garantire la continuità necessaria per un minimo di pianificazione.

Ma vi è di più. L'intero impianto della legge ha inteso valorizzare al massimo il ruolo dei sindaci, il che, se da un lato risponde all'esigenza di far ripartire dal basso il livello decisionale, dall'altro non può non destare qualche perplessità: "il vertice politico di una istituzione - è stato correttamente osservato - non può assumere tutto il livello di decisione politica dell'area che governa. Non solo per ovvi problemi di democrazia, ma altresì per motivi di funzionalità amministrativa. Tale coincidenza (vertice politico e amministrativo) è tollerabile in scale ridotte (Comuni sotto i 3.000), ma su scale più estese fallisce per quella che i sociologi della politica chiamerebbero "implosione" del centro decisionale"⁵⁴.

3.1.4 Le funzioni

Il tema degli organi di un ente e delle modalità per la loro elezione è strettamente collegato al tema delle funzioni assegnate a quell'ente. Nell'intento di assegnare all'ente di area vasta un ruolo di coordinamento ed indirizzo delle funzioni dei Comuni, il disegno potrebbe coerentemente prevedere una rappresentanza indiretta dell'ente di base; a detta di alcuni, però, "il modello elettivo di secondo grado non si prest[erebbe], invece, per il caso che si intenda riconoscere a province o città metropolitane ampie e importanti funzioni fondamentali di area vasta o metropolitana che, pur in tale ipotesi, verrebbero sottratte al controllo democratico diretto delle popolazioni interessate al governo delle relative funzioni e all'utilizzo dei relativi tributi (no taxation without representation)"⁵⁵.

Contrariamente a quanto si pensa - ed anche a quanto sarebbe stato forse maggiormente coerente con l'impostazione "restrittiva" del ruolo della provincia sul versante degli organi - sul fronte delle funzioni la legge Delrio non è stata affatto parca. Tutt'altro.

In base al comma 85, all'ente di area vasta viene riconosciuta la titolarità della competenza in materie che storicamente sono appannaggio della provincia e che

⁵² Cfr. B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforma delle Province: spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *federalismi.it*, n. 2/2012.

⁵³ S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, op. cit.

⁵⁴ A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.

⁵⁵ A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, op. cit.

vengono individuate come sue funzioni fondamentali: 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 provinciale⁵⁶.

A queste funzioni, si aggiungono quelle che le province, d'intesa con i comuni, potranno esercitare in materia di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazioni di concorsi e procedure selettive⁵⁷. Quest'ultima previsione raccoglie, peraltro, una richiesta che da tempo veniva fatta dall'UPI.

Non basta. Il comma 88 disciplina il conferimento di funzioni da parte dello Stato e delle regioni, in attuazione dell'art. 118 Cost., conferimento finalizzato all'"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 convenzioni."

Ma è soprattutto nel comma 90 che si possono intravedere notevoli potenzialità di ampliamento delle funzioni per la provincia, tanto che la disposizione merita di essere riportata integralmente:

"90. Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: a) il decreto

⁵⁶ Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono altresì attribuite quali ulteriori funzioni fondamentali, anche 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 (comma 86).

⁵⁷ Si ricorda che le funzioni delle Province, quali quelle configurate dall'articolo 19 del Testo unico degli enti locali, sono: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere, di rilevante interesse provinciale nel settore sia economico, produttivo, commerciale e turistico, sia sociale, culturale e sportivo.

del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali; b) per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Le province potranno quindi assumere un ruolo centrale nella gestione di importanti “servizi di rilevanza economica”, attualmente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale e che dovrebbero essere ricondotte dallo Stato e dalle Regioni, in capo alle province. Al fine di incentivare tale processo, la legge stabilisce anche misure premiali per quelle regioni che procederanno alla soppressione di tali soggetti ulteriori che complicano il quadro amministrativo.

L'importanza di una previsione di questo tipo è evidente. Non solo, infatti, la legge riconosce alla provincia alcune funzioni chiave, talune già identificate come storicamente proprie del livello provinciale, altre nuove; ma, soprattutto, la legge compie un'operazione di “riconduzione ad unicità” di tutti quei compiti che fino ad oggi sono stati assegnati a società e consorzi, avviando dunque un processo di semplificazione che dovrebbe condurre – questo sì – ad effettivo risparmio di spesa. Sulla rilevanza di un simile approccio, determinante anche dal punto di vista teorico, si tornerà ampiamente nei paragrafi 3.2 e 3.3 di questo capitolo.

3.1.5 Le elezioni dei nuovi consigli provinciali ed il passaggio di consegne

La legge n. 56 del 2014, avendo introdotto una radicale modifica nel sistema di rappresentanza, dedica parte del suo articolato alle modalità ed ai tempi per le elezioni dei nuovi organi provinciali. L'aspetto non è evidentemente irrilevante dal punto di vista pratico, giacché diverse sono le implicazioni ed anche le difficoltà interpretative.

Il comma 79, alla lettera a) fissa al 30 settembre 2014 la data entro cui va indetta l'elezione dei consigli provinciali per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014, ed entro 30 giorni dalla scadenza per fine mandato per gli altri, mentre l'elezione del presidente si dovrà svolgere entro il 31 dicembre 2014. Sempre entro tale data, poi, il consiglio ha il compito di preparare le modifiche statutarie da sottoporre all'Assemblea dei sindaci per l'approvazione; in caso di mancata approvazione delle modifiche statutarie entro il 30 giugno 2015, è prevista l'applicazione della procedura per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il comma 82 stabilisce, invece, che in deroga a quanto previsto dalla legge di Stabilità 2014 sui commissariamenti, i presidenti uscenti nelle amministrazioni provinciali in scadenza rimangono al loro posto, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale.

Una delle criticità di questo passaggio è rappresentata dalla scadenza del mandato degli organi di governo, tema su cui si sono concentrati numerosi ordini del giorno approvati dalla Camera dei deputati. In particolare, l'interpretazione letterale del

comma 79 sembra presupporre l'interruzione anticipata del mandato elettorale rispetto alla scadenza naturale, interpretazione che sarebbe viziata da incostituzionalità. Il Ministero dell'Interno, con una nota diffusa in data 12 aprile 2014, ha tuttavia chiarito che il computo del mandato elettivo decorre dalla data di proclamazione degli eletti e che, fino alla scadenza del quinquennio gli organi in carica permangono nella piena titolarità delle funzioni esercitate.

Oltre alle modalità di passaggio dal vecchio regime al nuovo regime per quanto concerne gli organi di governo, la legge fissa anche un *iter* preciso e detta la tempistica per l'attuazione di quanto previsto.

Segnatamente entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, lo Stato e le Regioni devono individuare in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni indicate al comma 89, ossia quelle funzioni provinciali che non rientrano tra quelle fondamentali fissate al comma 85, e le relative competenze. Sempre entro tre mesi, un decreto del Presidente del Consiglio stabilirà, previa intesa in Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti.

Al momento in cui si stila questo Dossier, sono stati avviati presso il Ministero per gli Affari regionali i lavori di un tavolo di confronto istituzionale tra Governo, Regioni, Province e Comuni per l'attuazione della legge e per gestire tutte le problematiche inerenti la transizione.

3.1.6 Cosa prevede il disegno di legge costituzionale in materia di province

Come ampiamente spiegato nelle pagine precedenti, accanto alla lettura della legge Delrio, occorre tenere in considerazione il dibattito avviato in materia di riforme istituzionali che, come noto, investe da vicino anche la materia degli enti locali andando a toccare il Titolo V della Costituzione, e soprattutto l'ente provincia.

Per la verità, è bene segnalare come, già prima della presentazione del testo governativo, vi fossero all'attenzione della Commissione Affari costituzionali del Senato alcuni disegni di legge costituzionale specificamente volti ad eliminare le province⁵⁸; l'esame di tali ddl costituzionali, al momento in cui si scrive questo Rapporto, procede in parallelo ed in modo autonomo rispetto all'esame del disegno di legge di riforma costituzionale A.S. 1429, tanto che alla conclusione della discussione generale in Commissione, la stessa ha adottato un testo base ed ha fissato il termine per la presentazione degli emendamenti al 30 maggio. Non c'è stato dunque alcun "congiungimento", come sarebbe stato invece logico attendersi, di tali disegni di legge con il disegno di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi, che in teoria sembrerebbe poter godere di una corsia preferenziale nel percorso delle riforme.

Peraltro, è evidente che ad ora l'iter di revisione costituzionale è nel pieno del suo svolgimento e pertanto non può darsi nulla per assodato rispetto a quelli che saranno gli esiti conclusivi. Ciò nonostante, vi sono degli elementi ormai abbastanza delineati nel dibattito in corso e da tali elementi si può trarre qualche considerazione.

Un primo dato sembra imprescindibile: obiettivo della riforma costituzionale è eliminare qualsiasi riferimento alla provincia dal testo costituzionale, espungendo il

⁵⁸ Si tratta degli AA.SS. 131 e connessi.

termine tutte le volte che esso ricorre. È ovviamente tutto impostato su questa linea il disegno di legge costituzionale n. 1429 di iniziativa governativa, ma un eguale criterio di mera soppressione dell'ente si trova anche nel c.d. ordine del giorno Calderoli, ossia l'atto di indirizzo che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha votato a conclusione della discussione generale e sul quale si è aperta la partita politica, oltre che un intricato nodo procedimentale.

Il primo effetto dell'intervento "chirurgico" di "asportazione" della provincia dal testo costituzionale, lo si rintraccia nella nuova stesura che avrebbe il testo dell'art. 114 Cost., in base al quale la Repubblica sarebbe composta da comuni, città metropolitane, regioni e Stato. Tra gli enti costitutivi, per l'area vasta, rimarrebbe dunque soltanto la città metropolitana, alla quale, sola, rimarrebbero le garanzie date dalla previsione costituzionale. Eppure, come già ampiamente riferito, non tutta l'area vasta è esaurita dalle città metropolitane.

La provincia non sarebbe più titolare, a norma dell'art. 118 Cost., né di funzioni proprie, né di funzioni conferite dallo Stato o dalle Regioni; egualmente, le province non avrebbero più un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, né risorse autonome, né un proprio patrimonio (art. 119 Cost.).

Sul fronte del conferimento delle funzioni occorre dunque notare come la nuova lettera dell'art. 118 Cost. presuppone che l'allocazione adeguata delle funzioni amministrative, in quelle realtà in cui non esiste la città metropolitana, possa essere fatta solamente su due livelli; non è del tutto infondato ipotizzare che, in conseguenza di questa differente impostazione, le Regioni si trovino a dover svolgere un ruolo assai più di amministrazione, piuttosto che di legislazione, in ciò smentendo quello che era stata, almeno nelle intenzioni, l'impostazione della riforma del 2001.

L'aver eliminato l'ente di riferimento non significa, d'altra parte, aver eliminato le funzioni che esso svolge, né può significare che la dimensione di area vasta non esiste più. Il legislatore costituzionale sembra essersi posto, infatti, il problema della disciplina dell'area vasta, giacché nell'ultima versione del testo, quella approvata dal Consiglio dei ministri il 31 marzo u.s., al comma 2, lettera p) dell'art. 117 Cost. è stato aggiunto l'"ordinamento dell'ente di area vasta" tra le materie di competenza esclusiva statale. In linea con la complessiva impostazione neocentrista che permea l'intera riscrittura del Titolo V, la disciplina dell'area vasta viene dunque rimessa completamente in capo allo Stato, senza lasciare alle Regioni neppure il margine che le sarebbe potuto legittimamente spettare se la formulazione fosse stata quella di "*norme generali in materia di ordinamento degli enti di area vasta*", usata assai di frequente dal legislatore costituzionale nella riscrittura dell'art. 117 Cost.

Sul punto, peraltro, non si può non sottolineare come ci sia un fraintendimento di fondo, del quale già si è dato conto nelle pagine precedenti: l'area vasta può essere tanto ad alta urbanizzazione - ed avremo allora le città metropolitane - quanto a bassa o diffusa urbanizzazione; che essa si collochi in un'area a vasto insediamento o viceversa a bassa densità abitativa, si tratta pur sempre di quella *size* intermedia che si colloca tra la Regione ed il Comune. Per quale ragione la città metropolitana venga mantenuta nell'elenco dell'art. 114 Cost. e l'ente di area vasta no, non è dunque molto chiaro. Al di là della decisione, discutibile, di affidare la disciplina dell'area vasta (e della città metropolitana) allo Stato piuttosto che alle regioni, emerge in ogni caso una certa incongruenza nella soluzione prescelta.

A voler mantenere l'impostazione "centrista", sarebbe forse una soluzione più lineare quella di far salire in parte il contenuto della lettera p) del comma 2 dell'art. 117, all'articolo di apertura del Titolo V. L'art. 114 Cost. - in modo anche più coerente con quella che dovrebbe essere la nuova struttura del Senato delle Autonomie -

verrebbe dunque composto da 4 commi così articolati: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

La legge dello Stato disciplina l’ordinamento, gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali delle città metropolitane e degli enti di area vasta.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

Ultimo ed ulteriore effetto della soppressione della provincia dal testo costituzionale è l’abrogazione di quell’art. 133 Cost. che tante difficoltà ha creato in sede di riforma; una volta eliminato l’ente provincia, la norma che disciplina la mutazione e la istituzione delle circoscrizioni provinciali non avrebbe più ragion d’essere.

Peraltro, proprio in relazione all’art. 133 Cost. è però bene ricordare che la Corte cost., nella sentenza n. 220 del 2013, ha affermato che *“sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto”*. Tale disposizione costituzionale si applica ovviamente anche alla soppressione delle Province esistenti ed è, intanto che è in vigore, derogabile soltanto con norma di pari rango costituzionale.

Inoltre, è proprio alla procedura di cui all’art. 133 Cost. che si riferisce – come già riportato - l’art. 1, comma 6, della legge n. 56 del 2014 quando disciplina le modalità attraverso le quali i comuni possono aderire alla Città metropolitana, senza però nulla specificare nel caso inverso in cui un comune voglia invece uscire dalla Città metropolitana ed essere aggregato ad una provincia confinante.

In assenza di una norma costituzionale che disciplini gli “spostamenti” dei comuni, resta da chiarire secondo quale procedura tali mutamenti potrebbero avvenire.

3.2 Il problema dell'esistenza di una “optimal size” per la gestione delle funzioni tipicamente di area vasta

Se quello delineato sin qui è il quadro normativo entro il quale ci si deve muovere e dal quale non si può prescindere, è a questo punto necessario chiedersi su quali fondamenti teorici tale quadro si inserisce, per verificarne la tenuta o meno.

Così, ripercorrendo l’iter legislativo che ha condotto all’attuale assetto della provincia, non può in prima battuta non rilevarsi come nel dibattito sia mancata quasi completamente una riflessione a monte e teorica su che cosa sia “area vasta”, su quale sia (e se esista!) una dimensione ottimale e su come, infine, si possa declinare il principio costituzionale di differenziazione ed adeguatezza rispetto a questi due concetti.

Sino ad ora pare, infatti, che, nell’inseguire le soluzioni istituzionali contingenti, si fosse smarrito il punto di partenza; ma è evidente che solo nel momento in cui si ha chiaro quale sia il fenomeno da gestire – sotto il profilo sociale, geografico, economico, statistico – si possono ipotizzare soluzioni tecnico-giuridiche credibili, efficaci ed efficienti, per la *governance* di tale fenomeno.

Occorre allora fissare dei punti fermi e tentare di dare delle definizioni corrette, in primo luogo sgombrando il campo da un equivoco di fondo che sembra aleggiare: l'approccio non può essere esclusivamente economico, nel senso di finalizzato al risparmio della spesa. O meglio. L'assolutamente legittimo obiettivo del controllo della spesa va ricercato non nel taglio dei costi della rappresentanza politica, ma nell'efficientamento delle funzioni.

La dimensione ottimale dell'area vasta è la dimensione *adeguata*, è cioè quella dimensione che risponde, sotto molteplici punti di vista, al principio costituzionale di differenziazione, adeguatezza ed efficienza, principi costituzionali ispiratori dell'azione amministrativa che non sono mai stati messi in dubbio e che, anzi, troverebbero nuova linfa nella formulazione che dovrebbe avere il novellato art. 118 Cost⁵⁹.

E se, come è stato affermato "la legislazione anticrisi riduce lo spazio di operatività del principio di autonomia, consentendo una maggiore espansione di altri principi costituzionali, come quello del buon andamento, di pareggio di bilancio, di rispetto degli impegni internazionali"⁶⁰, è proprio avendo a mente il principio del buon andamento che occorre ragionare.

È bene, dunque, cominciare col chiarire che il governo locale ha come compito primario quello di fornire beni e servizi ad una parte di popolazione residente in una determinata frazione del territorio. Il criterio dell'efficacia e dell'efficienza è dunque certamente prioritario, soprattutto in tempi di crisi. Ma occorre tenere presente, altresì, che il ruolo del governo locale non si esaurisce con la fornitura di beni e servizi. Come è stato assai opportunamente rilevato, infatti, la geografia degli enti locali è strettamente intrecciata con questioni identitarie, poiché "essa è al contempo risultato e fonte del senso di appartenenza degli individui alla comunità"⁶¹.

Per raggiungere la dimensione ottimale di un governo, dunque, da un lato si dovrebbe far riferimento a parametri economici ed applicare il criterio di efficienza, minimizzando il costo della produzione dei servizi grazie all'applicazione di economie di scala, il criterio di equità, realizzando la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori degli stessi, ed il criterio di efficacia, garantendo l'offerta di tutti i servizi grazie al raggiungimento delle soglie minime di produzione.

Dall'altro lato e contestualmente, per quanto sopra osservato, un governo locale di dimensioni ottimali dovrebbe anche essere adeguato a rispondere ad un criterio di identità, dovrebbe riuscire a massimizzare la partecipazione della comunità di riferimento al processo di produzione delle politiche pubbliche e dovrebbe garantire un processo di controllo degli amministrati sull'operato dei propri amministratori. Tutti parametri, questi ultimi, chiaramente di matrice non economica.

Il cuore del problema sta allora tutto racchiuso in una domanda di fondo: è effettivamente realizzabile questo idealtipo di governo locale? Si può riuscire a trovare quella dimensione ottimale che riesca a tenere insieme tutti questi elementi? La risposta deve essere negativa. La letteratura economica insegna, infatti, che questo problema non ha soluzione "perché tiene insieme dimensioni tra loro molto diverse"⁶².

⁵⁹ In base all'art. 27 del ddl cost. 1429, dopo il primo comma all'art. 118 Cost. ne sarebbe inserito un secondo: "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".

⁶⁰ G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3.2012, p. 520.

⁶¹ S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2. 2013, p. 620.

⁶² *Ibidem*.

La teoria in base alla quale, dunque, almeno parte dell'attività degli enti pubblici, quella relativa alla fornitura di beni e servizi, può essere valutata secondo principi di organizzazione industriale⁶³, è parzialmente confutata dalla considerazione che la funzione "industriale" rappresentata dalla fornitura di beni e servizi non esaurisce il novero dei compiti dell'ente di governo locale perché, nell'analisi dell'articolazione territoriale, il tema del migliore criterio socio-economico va considerato anche con riguardo alla vicinanza del "centro decisionale" pubblico.

Ma non solo. Anche a voler, infatti, tenere conto del solo aspetto relativo alle funzioni, non può prescindersi dalla considerazione che servizi diversi raggiungono l'efficienza a livelli diversi di produzione, e pertanto identificare l'ambito ottimale di erogazione dei servizi pubblici non è operazione affatto facile: "gli enti locali svolgono per loro natura una pluralità di attività che non raggiungono l'efficienza ad una stessa soglia dimensionale, per cui - si deve concludere - la dimensione ottima di fatto non esiste"⁶⁴.

Quale è, allora, la soluzione? Una tesi, avanzata ormai più di un ventennio fa⁶⁵ ma che torna ciclicamente, è quella di ipotizzare per ciascuna funzione aree diverse, sovrapponibili e intersecabili a seconda delle esigenze, che vadano a formare un tessuto reticolare che prescinda dai confini amministrativi e dunque dagli enti di riferimento.

Per fare un esempio di facile comprensione: la gestione ottimale del sistema idrico si ottiene nella dimensione che racchiude i comuni A, B e C, che svolgeranno, dunque, tale funzione; la gestione ottimale per la raccolta dei rifiuti è invece identificata nella dimensione che racchiude i comuni B, D ed E, che se ne occuperanno; mentre la gestione ottimale per la formazione ed il lavoro racchiude i comuni D, Y e Z. Una geometria variabile, dunque,

L'interrogativo, soprattutto con riferimento alla legislazione sull'unione dei comuni e sull'esercizio associato delle funzioni, è stato ed è "se non sia meglio preferire dinamiche di aggregazione strutturate dal basso secondo logiche di adeguatezza e proporzionalità, piuttosto che percorsi imposti dall'alto secondo schemi rigidi e rispondenti ad una astratta razionalità"⁶⁶.

La conseguenza di questo approccio sarebbe, semplificando, il superamento dell'impostazione per cui il territorio di area vasta è suddiviso in enti, istituzioni dai confini predefiniti, ai quali enti attribuire funzioni; la dimensione ottimale della organizzazione dei servizi prescinderebbe dunque dall'identità amministrativa.

⁶³ Cfr. A. PETRETTO, *La riforma della Pubblica amministrazione secondo un approccio di "industrial organization"*, in MERCATO CONCORRENZA REGOLE, vol. 1, 2008 pp. 87-116

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Negli anni Novanta, infatti, venne maturando un indirizzo di studi che ha consentito di mettere in luce alcuni punti fermi: in primo luogo, che le trasformazioni economiche e sociali sono molto più rapide delle trasformazioni istituzionali; in secondo luogo, e di conseguenza, che piuttosto che inseguire una difficilissima revisione circoscrizionale fondata su criteri di funzionalità, sarebbe più utile andare alla ricerca di "aggregazioni flessibili a geometria variabile". Mutuando dunque un concetto elaborato originariamente nel settore degli studi economici, il legislatore ha così previsto l'individuazione di ambiti di "adeguate dimensioni" per la gestione di taluni servizi. Segnatamente è al settore idrografico e dei rifiuti che si è applicato il criterio dell'Ambito territoriale ottimale. Nonostante la ratio sottesa alla creazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (oppure della più recente dimensione ottimale) sia lodevole perché presuppone la delimitazione di aree a prescindere dai confini amministrativi e basandosi invece su criteri di natura geografica, la realizzazione pratica di questa impostazione concettuale non ha dato i risultati sperati. Cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia*, op.cit., p. 220.

⁶⁶ G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, op. cit., p. 516.

Ma sarebbe questo un sistema sostenibile dal punto di vista non solo istituzionale, ma anche economico? Qualche dubbio, anche alla luce delle esperienze pregresse, sembra lecito avanzarlo.

È chiaro e noto da tempo che l'eccessiva frammentazione amministrativa di cui soffre l'ordinamento italiano comporta dei costi unitari eccessivi per la produzione dei servizi pubblici ed una composizione della spesa troppo sbilanciata verso la copertura dei costi di funzionamento dell'ente⁶⁷; ma questa considerazione, assai fondata, viene solitamente fatta, ed ha ragion d'essere, soprattutto con riguardo alla realtà comunale, sulle cui caratteristiche di frammentazione non occorre certamente dilungarsi.

Sulla base degli studi che sono stati condotti, si è potuto affermare che *“pur non esistendo un'unica dimensione ottima per tutti i servizi e le funzioni di competenza degli enti locali, esiste una dimensione che consente di minimizzare i costi di funzionamento degli enti stessi, sotto la quale diventa diseconomico esercitare qualsiasi tipo di attività”*⁶⁸; per la dimensione comunale tale soglia è stata individuata in 20-30 mila abitanti⁶⁹.

E per l'ente di area vasta? Nel dibattito degli ultimi anni, si è cercato di definire una dimensione minima, sia in termini di superficie territoriale che di popolazione amministrata, con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e ridurre la spesa. Contrariamente, però, a quanto la vulgata comune vorrebbe far credere, uno studio della Bocconi ha dimostrato che la dimensione delle province italiane non è, di per sé, motivo di inefficienza.

*“Le informazioni ricavate dalla analisi della vasta base dati disponibile - si legge nello studio - ha dimostrato in modo certo che non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa. Questo non significa affatto che non vi siano inefficienze da superare, [...] ma che una migliore efficienza non si ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati mostrati [...] evidenziano che la maggiore efficienza può essere anche raggiunta con l'accorpamento delle amministrazioni, ma che questo non può essere fatto applicando in maniera automatica un criterio di natura statistica”*⁷⁰.

Lo studio bocconiano fissa comunque una soglia ed individua in 350.000 abitanti, la dimensione in cui si potrebbe ottenere la maggiore efficienza per l'area vasta.

Ciò posto, e prendendo per buona questa indicazione, è bene ricordare che le province italiane attualmente hanno una popolazione così distribuita: 10 hanno più di 1.000.000 di abitanti, 28 hanno una popolazione compresa tra 500.000 ed 1.000.000, 11 tra 400.000 e 500.000, 23 tra 300.000 e 400.000, 20 tra 200.000 e 300.000, 16 tra 100.000 e 200.000, 2 con meno di 100.000 abitanti⁷¹.

⁶⁷ Cfr. IOMMI, *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Rapporto CERTeT Bocconi, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Roma, 6 dicembre 2011, a cura di L. Senn e R. Zucchetti.

⁷¹ Su questo punto, con specifico riguardo al territorio lombardo, si rinvia al cap. 6 della presente Ricerca.

3.3 La provincia: forse non “optimal size”, ma “dimensione minima operativa”

Nel processo di revisione che ha coinvolto le province nell'ultimo biennio almeno, nessuno pare essersi posto il problema dell'eventuale corrispondenza delle province esistenti con una dimensione mediamente ottimale per la gestione delle funzioni - da conservare e valorizzare, dunque, non da eliminare... - perché la priorità ed il messaggio che si intendeva passare era un altro.

Eppure nel corso degli anni in capo alla provincia si è venuto progressivamente a radicare “un corpus di funzioni di area vasta, sul presupposto che proprio la dimensione provinciale fosse quella ottimale per il loro svolgimento, trattandosi di funzioni che non sono esercitabili a livello comunale, o perché tendono al soddisfacimento di interessi di dimensione sovracomunale, o perché devono essere svolte nei confronti dei Comuni e dunque richiedono una certa distanza dai loro interessi”⁷².

Nonostante da più parti sia stato ribadito che “più che la sostenibilità finanziaria del sistema multilivello, è [...] la frammentazione multilivello delle funzioni amministrative che va sottoposta ad una seria revisione: cercando innanzitutto una razionalizzazione delle funzioni”⁷³, la stessa legge Delrio, come si è visto, soffre di un certo strabismo ed ha puntato tutto sul messaggio della riduzione di spesa ottenuto tramite la trasformazione degli organi elettivi in organi di secondo livello, certamente il più efficace dal punto di vista mediatico.

Sotto questo profilo, peraltro, assai significativo è il parere dato dalla Corte dei conti che, nella già menzionata audizione alla Camera dei deputati, è stata su questo punto assai netta. “Sotto il profilo dei possibili risparmi da conseguire – afferma la magistratura contabile - è da evidenziare che le economie attese dovrebbero riguardare essenzialmente parte della spesa per gli organi di direzione politica nonché gli oneri per le consultazioni elettorali. Solo per queste voci di spesa è possibile stimare, [...] per quanto riguarda la spesa complessiva delle Province con riferimento all'anno 2012, un risparmio annuo oscillante tra i 100 e i 150 milioni di euro, a fronte di circa 8 miliardi di spesa corrente (al netto della spesa per il rimborso dei prestiti) erogati da tali enti”⁷⁴.

La stima fatta dalla Corte dei conti considera le spese per gli organi istituzionali⁷⁵ e quelle riconducibili all'ente Provincia in quanto tale; ma è evidente che nei bilanci provinciali vi sono “altre voci sostanzialmente “insopprimibili” (spese per il personale, per erogazioni di servizi, per investimenti, per rimborso prestiti) che andranno comunque a gravare su altri organismi”.

Dunque, ricapitolando: il risparmio che si ottiene dall'eliminazione delle spese per la rappresentanza democratica è molto ridotto, dal momento che le funzioni dovranno comunque essere svolte da altri soggetti; il risparmio vero si avrebbe, forse, applicando economie di scala, ma il livello ottimale, come si è visto, varia al variare delle funzioni e dunque la dimensione ottimale unica non esiste.

⁷² L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in www.issirfa.cnr.it, Studi e commenti, luglio 2013.

⁷³ C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3.2012, p. 725.

⁷⁴ Una percentuale comparabile è quella riportata nello studio Bocconi.

⁷⁵ Secondo la stessa relazione nel 2012 sono stati erogati 89 milioni per indennità e gettoni di presenza, mentre il costo del rimborso spese è ammontato a 16 milioni di euro.

Che fare allora? Occorre cambiare prospettiva e cercare una “dimensione minima operativa”⁷⁶, un ritaglio, cioè, che consenta *in media* di tenere insieme tutti i problemi evidenziati, superando le diseconomie che anche la gestione “a geometria variabile” comporterebbe.

La tesi che qui si vuole sostenere è che tale dimensione minima operativa possa e debba essere identificata proprio con le province, magari intervenendo sui loro confini per raggiungere la soglia limite dei 350.000 abitanti.

A livello di geografia economica, questo concetto è già stato affrontato; scrive ad esempio Maria Prezioso che “*studi sull’argomento, hanno già evidenziato, per l’Italia, la provincia come potenziale ente sussidiario di raccordo per la misura della coesione regionale e urbana, rappresentandola geograficamente come un’ “area vasta” nella quale la vita economica, sociale e culturale è direttamente influenzata da sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera (cooperazione)*”⁷⁷.

Anche la dottrina più accorta non ha mancato di sottolineare più volte come la maggiore disfunzionalità sia dettata dalla “*giungla di enti e strutture intermedie tra comuni e province e tra province e regioni, la giungla dei consorzi, degli enti e delle società partecipate, che oggi complicano l’architettura del sistema territoriale, ben al di là della originaria configurazione a tre livelli*”⁷⁸.

Peraltro, nella schizofrenia da cui è stato colto negli ultimi anni il legislatore statale, non può non rilevarsi come ci siano state, in anni assai recenti, indicazioni che potevano costituire la giusta chiave interpretativa per riconoscere all’ente di area vasta esistente un ruolo decisivo.

A cominciare dalla Legge Finanziaria 2008 e continuando poi con il cosiddetto decreto Enti Locali, che ha apportato modifiche alla Legge Finanziaria 2009, due sono stati i punti, peraltro strettamente correlati tra loro, sui quali principalmente si è posta l’attenzione: da un lato, vi è proprio il tema dell’individuazione degli ambiti territoriali ottimali e dall’altro l’obbligo dell’esercizio associato delle funzioni per i piccoli comuni⁷⁹.

Il legislatore statale ha deciso di intervenire sulla materia dell’esercizio in forma associata delle funzioni nella Legge Finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007), la quale ha previsto che le Regioni, nell’ambito della rispettiva competenza legislativa, dovessero provvedere all’accorpamento o alla soppressione degli enti, delle agenzie e degli organismi titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i

⁷⁶ La dizione è mutuata da S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, op. cit.

⁷⁷ M. PREZIOSO, *Come sviluppare e valutare le politiche di coesione territoriale nella prospettiva 2020*, consultabile in www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/doc/papers/Prezioso_Aisre%202012.pdf

⁷⁸ F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008, p. 41. Si veda anche L. CASTELLI, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, op. cit., secondo il quale “la mancata coincidenza fra le diverse aree è fonte di frammentazione dell’agire amministrativo, anche se proprio la Provincia potrebbe rappresentare il tentativo di una razionalizzazione intorno a una dimensione territoriale più adeguata, in quanto soprattutto per le Province a partire da una certa dimensione (di circa 300/350mila abitanti) le aree vaste di riferimento dei diversi ambiti hanno una sufficiente coincidenza territoriale” (corsivo nostro).

⁷⁹ I due aspetti sono trattati dall’art. 33 del Tuel il quale, al comma 2, prevede che “al fine di favorire l’esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all’articolo 4”.

principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, all'art. 2, comma 38, la legge Finanziaria ha stabilito che le Regioni entro il 1 luglio 2008 dovessero procedere alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico e della raccolta dei rifiuti e che tale rideterminazione dovesse avvenire, oltre che secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa, anche sulla base di una "valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato, di norma, alla provincia corrispondente". In via alternativa, e quasi "residuale", le Regioni avrebbero potuto optare per le forme associative tra comuni previste dagli artt. 30 e ss. del TUEL.

Il legislatore, nel mettere ordine alla materia degli enti locali proprio sotto il profilo della spesa pubblica, aveva dunque fornito un'indicazione chiara: prima di prendere in considerazione altre suddivisioni territoriali, che abbiano le caratteristiche della dimensione ottimale e che contemplino un'area omogenea dal punto di vista sociale, culturale ed economico, si deve dare rilievo alla Provincia, ovvero a quell'ente territoriale di area vasta che, già esistente da tempo nell'ordinamento, incarna, quanto meno nella maggioranza dei casi, le caratteristiche proprie dell'ambito territoriale ottimale. In altre parole, la considerazione da cui ha preso le mosse il legislatore era quella per cui la soluzione più razionale ed economica fosse di attribuire le competenze di governo del settore all'ente territoriale già esistente, la provincia appunto, responsabile direttamente nei confronti dei cittadini, piuttosto che creare nuovi soggetti e forme associative *ad hoc*⁸⁰.

Un' evidente e significativa inversione di rotta, dunque, rispetto agli anni precedenti; quando la scelta discrezionale del legislatore si era indirizzata verso la previsione di organi appositi, quali appunto le Autorità d'ambito territoriali, per la gestione di taluni servizi⁸¹.

Aperta in questo modo la strada, la legislazione statale ha continuato a muoversi nella direzione indicata: il decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2 (così come convertito dalla legge 26 marzo 2010 n. 42) ha espressamente previsto, tra le norme finalizzate al contenimento delle spese negli enti locali, l'abolizione degli A.T.O.⁸² e delle Autorità d'ambito entro il 27 marzo 2011; trascorso tale termine gli atti compiuti dalle Autorità sarebbero stati da considerarsi nulli. Il termine previsto è stato prorogato prima al 31 dicembre 2011 e successivamente al 31 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 3, comma 2 d.l. n. 216/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 14/2012.

Ancora, significativamente, l'art. 25 del decreto legge n. 1 del 2012 (recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, c.d. "cresci Italia") recava nuove previsioni in materia di "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali" secondo le quali "1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica

⁸⁰ Sottolinea d'altra parte opportunamente C. SCARDACI in *Ambiti territoriali ottimali dopo la legge n. 244/2007: una fine annunciata?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 12/2008, p. 1052, che "relativamente al Servizio idrico si sente il dovere di rilevare la mancanza di lungimiranza, risalente al 1994, che ha indotto il legislatore a credere, nella totale assenza di considerazione degli assetti e degli interessi locali di natura storico-politica, presenti in Italia, che si potessero creare delle sovra istituzioni di natura aggregativo-comunale per la gestione della risorsa idrica, che potessero prescindere dagli equilibri territoriali e scavalcare altre istituzioni come ad esempio le Province" (corsivo nostro).

⁸¹ A questo proposito, cfr. R. CARPINO, *Le Province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 3/2008.

⁸² In particolare la legge abroga gli artt. 148 e 201 del D. Lgs. 152/2006.

*in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*⁸³.

Anche sugli Ambiti Territoriali Ottimali e sulle Autorità d'ambito il caos normativo sembra dunque abbastanza evidente e sintomatico di un approccio, anche qui, poco sistematico. La relazione della Corte dei conti, più volte citata, ancora una volta è estremamente chiara sul punto: *"Il riordino efficace del sistema delle autonomie territoriali – in cui rientra, fra l'altro, la rivisitazione prima e la soppressione poi delle Province [...] - è fortemente condizionato dall'attuazione delle disposizioni sulla razionalizzazione del fenomeno degli organismi partecipati, da tempo oggetto di molteplici interventi normativi sotto il profilo sia della tutela della concorrenza sia del contenimento dei costi connessi alla esternalizzazione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. Si tratta di disposizioni non omogenee, talora risalenti nel tempo e, comunque, adottate in mancanza di un disegno coerente, la cui attuazione ha largamente impegnato la giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo"*.

Come si colloca in questo quadro la legge n. 56 del 2014?

Forse per una di quelle eterogenesi dei fini cui talvolta di assiste in campo giuridico, la legge Delrio sembra cogliere in pieno questa impostazione virtuosa, seppure con tutti i freni che alla riforma sono posti da un lato dalla debolezza della forma di governo che è stata immaginata e dall'altra dalla spada di Damocle rappresentata dalla ipotesi di revisione costituzionale.

L'incoerenza di fondo del quadro complessivo, inevitabile conseguenza di un approccio esclusivamente volto al taglio della spesa ed alla veicolazione di tale messaggio ai cittadini, difficilmente potrà rimanere latente.

⁸³ Sulla regolamentazione delle Autorità d'ambito si vedano E.M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2012, e da ultimo A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.

CAPITOLO 4

I NODI PROBLEMATICI DELL'ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA⁸⁴

4.1 Il nuovo regime delle Città metropolitane

4.1.1 Principali aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali

Nell'era contemporanea le città sono il centro della dinamica economica e giuridica, quali poli di concentrazione dei fenomeni sociali e, al tempo stesso, quali luoghi della competizione globale che concorrono per attrarre investimenti, persone e risorse. A livello europeo l'azione di governo delle grandi città presenta soluzioni differenziate che variano anche in relazione alle scelte in materia di organizzazione dello Stato, centralizzato, decentralizzato o federale.

Negli ultimi anni, e soprattutto negli ultimi mesi, gli Enti locali sono stati interessati da numerosi provvedimenti legislativi destinati a modificare profondamente il loro funzionamento, i rapporti centro-periferia e ad invertire il processo di decentramento attivato prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 nella direzione di un nuovo centralismo.

La legge Delrio, n. 56 del 2014, conduce a termine un lungo processo di ridefinizione del sistema delle autonomie locali, motivato dalla necessità di adottare azioni di contenimento della spesa, ma senza un disegno organico dal quale emerge un rafforzamento del ruolo dei sindaci come protagonisti dell'azione politico-amministrativa. La legge in parola non soddisfa le esigenze specifiche di governo delle aree metropolitane (che presentano significative differenze tra loro e rispetto alle province) intese come territorio di circolazione nel quale sono presenti diverse tipologie di popolazione (residente non residente, alloggiata, pendolare, di contatto, oltre alla concentrazione di popolazione straniera), ma solo quella di trasformare le Province in governo non eletto direttamente, all'interno di un processo di ricentralizzazione, iniziato negli anni successivi alla legge n. 42 del 5 maggio 2009. Inoltre, rappresenta una risposta insufficiente alle difficoltà della finanza pubblica centrale che dovrebbero essere affrontate non solo mediante ipotesi di riduzione della spesa, ma soprattutto mediante una revisione generale di interi "blocchi" di politiche pubbliche e delle responsabilità tra livelli di governo in un processo di decentralizzazione. Inoltre, interviene su materie che a breve, dovrebbero essere oggetto della revisione del Titolo V della Costituzione con l'obiettivo di ridurre i poteri delle Regioni, ad esempio in materia di governo del territorio.

Le diverse forme di governo metropolitano utilizzabili possono privilegiare⁸⁵:

⁸⁴ VITTORIO FERRI, Professore di Programmazione economica-territoriale, Università degli Studi di Milano-Bicocca

- gli aspetti economici, il perseguimento delle economie di scala e di scopo, la minimizzazione dei costi di trasporto, l'internalizzazione degli effetti di traboccamento, l'offerta di beni e servizi e il livello di tassazione;

- gli aspetti politici, la legittimazione politica diretta o indiretta, la democrazia locale, i meccanismi di rappresentanza di residenti e di non residenti alloggiati in quanto contribuenti, ma anche, attraverso il voto, alla rivelazione delle preferenze dei cittadini-utenti in ordine all'offerta di beni e servizi pubblici locali desiderati;

- gli aspetti istituzionali, un unico governo metropolitano che riorganizza, in una unità più ampia, le diverse funzioni di governo e costituisce un solo centro di decisione e di pianificazione oppure la presenza di più governi funzionali con confini a geografia variabile;

In Italia, in particolare, il governo dei territori sta conoscendo due processi di trasformazione: si tratta, in primo luogo, della riforma delle Province in enti derivati dei Comuni senza elezione popolare e, in secondo luogo, del tentativo di superare il modello provinciale (quale ente locale sovracomunale uguale in tutto il Paese) con l'istituzione di dieci Città metropolitane, ossia di una nuova tipologia di enti di governo delle città più grandi e del territorio confinante, ma all'interno dei confini delle ex province.

In particolare la legge Delrio in parola:

- non considera le differenze tra le aree metropolitane delle regioni a statuto ordinario, ne tra quelle maggiori di 3 milioni di abitanti, Milano, Napoli, Roma ed il loro peso nell'economia nazionale e regionale rispetto alle altre Città metropolitane (si vedano le tabelle n. 4.1 e 4.2).

- non considera i problemi di efficienza che riguardano anche i comuni compresi tra 5.000 e 100.000 abitanti (solo 46 presentano una popolazione maggiore di 100.000 abitanti) nei territori dove lo sviluppo urbano ha unificato i capoluoghi ed i comuni di corona, che richiederebbero forme di governo urbano specifiche. Dunque quello dei governi urbani resta un problema non trattato⁸⁶.

Tabella n. 4.1 Principali Città metropolitane e PIL nel 2012.

CM	Popolazione prov. 2013	Popol. %	Superficie CM	PIL procapite	Sup. %	Pil Prov.	PIL %
Milano	3.075.083		1.579	45.500		139.916.276.500	
Napoli	3.055.339		1.171	16.600		50.718.627.400	
Roma	4.039.813		5.352	32.500		131.293.922.500	
Totale CM	17.898.876	30%	33.458	28.300	11%	535.022.639.100	35%
RSO							
Totale CM	2.871.828		13.114			54.400.409.600	
RSS							
Totale CM	20.770.704	35%	46.572		15%	589.423.048.700	37%
RSO+RSS							

Fonte: rielaborazioni sulla base di Mangiameli 2014, dati Eurostat 2013 riferiti al 2010 Elaborazioni sulla base di Censis 2013

Legenda:

⁸⁵ FERRI V., (2008), *Governare le Città metropolitane. Introduzione di Massimo Bordignon*. Carocci, Roma, pp. 334 e FERRI V., (2009) *Le Città metropolitane in Italia. Una istituzione del federalismo*, in *Economia italiana*, n.2, pp.367-403

⁸⁶ Va ricordato che nel processo legislativo della legge Delrio erano stati presentati emendamenti finalizzati all'estensione delle Città metropolitane ai casi di Bergamo, Brescia e Salerno in quanto maggiori di un milione di abitanti.

CM RSO : Città metropolitane Regione Statuto Ordinario

CM RSS: Città metropolitane Regione Statuto Speciale

Tabella n. 4.2 Indicatore di diffusione territoriale della ricchezza Anno 2012

Rank	Province	Imponibile medio nei comuni capoluogo	Pil procapite nei Comuni non capoluogo (mgI€)	Val.	Indicatore Classe
1	Milano	122,6	148,4	133,0	1
54	Roma	109,2	96,2	101,9	3
77	Napoli	97,9	88,6	92,8	5

Fonte: Elaborazioni sulla base di Censis 2013

4.2 Le funzioni della Città metropolitana

4.2.1 Inadeguatezza ed uniformità delle funzioni aggiuntive a quelle delle ex province

Le funzioni della Città metropolitana risultano dalla somma delle seguenti quattro componenti:

1. le funzioni delle ex Province
2. le funzioni fondamentali (uniformi) della Città metropolitana attribuite dalla nuova legge:

- piano strategico triennale del territorio metropolitano
- pianificazione territoriale generale, le reti di servizi e delle infrastrutture
- strutturazione di coordinati sistemi di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione sei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano e funzioni di stazione appaltante, concorsi e procedure selettive
- mobilità e viabilità
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale

3. funzioni eventuali, attribuite dalle Regioni (e pertanto differenziate)

4. funzioni conferite o delegate dai Comuni (o loro forme associative) che fanno parte delle Città metropolitane (e pertanto differenziate)

Posto che la legge Delrio considera le funzioni esercitate dalle province come se finora fossero state svolte in maniera egualmente efficace nelle diverse regioni italiane, ed attribuisce le stesse funzioni fondamentali in tutte le Città metropolitane, va ricordato che le funzioni individuate non considerano le evidenze che mostrano come da tempo le grandi città sono il luogo privilegiato di politiche e di progetti urbani e di eventi dalle quali, soprattutto in tempi di crisi, dipendono le loro opportunità di crescita economica e di trasformazione territoriale, nonché la possibilità di mobilitare risorse finanziarie.

In particolare, le funzioni individuate risultano uniformi e inadeguate rispetto alle diverse aree metropolitane, sostanzialmente aggiuntive a quelle delle province, poco connesse ai fenomeni metropolitani.

Dunque la legge evidenzia scarsa attenzione:

- alle esigenze di differenziazione, sperimentazione ed implementazione delle funzioni assegnate, che potevano prevedere funzioni opzionali, con incentivi finanziari e sperimentali, oggetto di valutazione e di eventuale successiva estensione;
- ai processi decisionali intergovernativi ed agli strumenti di raccordo dell'azione pubblica territoriale;
- al ruolo delle Regioni che non è definito per le materie che presentano interdipendenze con la loro azione legislativa e di programmazione.

Inoltre, la legge Delrio non precisa le modalità di finanziamento delle nuove funzioni, aggiuntive a quelle delle ex province, che risultano prive di risorse fiscali e finanziarie, che pregiudicano la loro effettiva attuazione, soprattutto per quelle essenzialmente di spesa (mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale)⁸⁷.

In definitiva ex Province e Città metropolitane svolgeranno funzioni di area vasta, mentre i comuni e loro Unioni/Gao per svolgeranno servizi di prossimità. Va però ricordato che nei territori provinciali permane una distinzione tra città e campagna, mentre le aree metropolitane intese come conurbazione (i cui confini coincidono forzatamente con quelli provinciali) sono caratterizzate da fenomeni a dimensione metropolitana qualitativamente e quantitativamente diversi rispetto all'area vasta, che possono traboccare i confini provinciali, mantenere all'interno comuni montani, comuni di seconda corona di altre province o regioni⁸⁸

4.3 Il ruolo degli statuti nella costruzione parzialmente differenziata delle Città metropolitane

Naturalmente, il concreto svolgimento delle funzioni fondamentali riferite a un area - Città metropolitana è condizionato dalle interdipendenze, interne ed esterne ai confini, con numerosi Enti pubblici e livelli di governo, dal basso verso l'alto: zone di decentramento, comune (unioni di comuni, comuni minori di 5.000 abitanti in gestione associata obbligatoria) provincia, Regione e Unione europea. Non solo. Anche numerosi attori privati, società multi utility, utenti di servizi il cui territorio d'azione potrà risultare superiore o inferiore a quella della Città metropolitana (ex Provincia).

In particolare, va ricordato che rispetto ai 987 comuni in GAO pari al 64,47% del totale dei 1.531 comuni della Regione, 37 comuni della Città metropolitana di Milano, pari al 27,61% del totale, sono interessati da gestione associata obbligatoria (Tabella 3 sotto riportata).

⁸⁷ Si rinvia alla appendice n. 1, relativa alla Métropoles di Lione, per una modalità diversa di procedere, e per alcuni versi opposta, rispetto alla legge Delrio.

⁸⁸ FERRI V., (2008), *Governare le Città metropolitane. Introduzione di Massimo Bordignon., op. cit*

Tabella 4.3 Rapporto tra Comuni appartenenti a Città Metropolitana in obbligo di gestione associata e Comuni appartenenti a Città Metropolitana esenti dall'obbligo

	Comuni in CM	Comuni GAO in CM	% Comuni GAO in CM
Città metropolitana di Milano	134	37	27,61%
	Popolazione in CM	Popolazione Comuni GAO in CM	% Popolazione Comuni GAO in CM
	3.075.083	125.850	4,09%

Fonte: elaborazioni dell'autore

Va ora sottolineato che la Legge Delrio prevede per le Città metropolitane di Roma, Milano e Napoli, maggiori di 3 milioni di abitanti, la costituzione di zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni tenendo conto delle specificità territoriali, tali da costituire aree in grado di reggere il confronto con le nuove municipalità del Comune di Milano⁸⁹. La loro istituzione dovrà essere attivata dalla Regione a partire dai presumibilmente dai 9 ambiti/tavoli interistituzionali definiti dal PTCP della Provincia di Milano. Ebbene le nuove zone omogenee potranno sovrapporsi alla geografia delle GAO e delle Unioni esistenti e determinare esigenze di razionalizzazione.⁹⁰

All'interno della Città metropolitana siamo dunque di fronte ad una *governance* multilivello che, rispetto alle carenze della legge Delrio, può solo e deve trovare soluzioni e disciplina nello statuto delle singole Città metropolitane. Infatti lo statuto dovrebbe disciplinare, l'adattamento e la precisazione delle funzioni fondamentali, il riordino dei poteri e delle responsabilità, che deve avvenire in un contesto di innovatività e di flessibilità, mettendo in chiaro chi fa cosa, in accordo con l'azione di programmazione e di regolazione delle Regioni.

In pratica, considerati anche su questo punto i numerosi limiti della legge Delrio, la stesura degli statuti rappresenta la sola concreta modalità di adattare, differenziare ed integrare la nuova normativa in materia di Città metropolitane, alle specifiche esigenze delle singole aree metropolitane, nonché di precisarne gli obiettivi strategici rispetto alla genericità delle funzioni fondamentali e di introdurre innovazioni, quale ad esempio il Consiglio di sviluppo sulla base della consolidata esperienza francese.

4.4 La Città metropolitana di Milano: aspetti economici

Secondo l'OCSE⁹¹ l'area metropolitana di Milano è composta da 7,4 milioni di abitanti, cioè circa il doppio di quelli della provincia di Milano, figura al 4° posto nella classifica

⁸⁹ FERRI V., (2014f), *I Comuni dell'area Martesana-Adda nella prospettiva della Città metropolitana*, in corso di pubblicazione sulla Rivista Amministrare.

⁹⁰ ADOBATI F., FERRI V., PAVESI F., (2014a), *Riorganizzazione dell'azione dei Comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo*, Relazione presentata alla XVII Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Milano 15-16 maggio; ADOBATI F., FERRI V., PAVESI F., (2014b), *Città metropolitane: divari verticali, orizzontali e territoriali. Evidenze e implicazioni*, contributo accettato alla XXXV Conferenza scientifica AISRE, sessione organizzata sulle Città metropolitane. Aspetti operativi per la loro istituzione. Padova, settembre 2014.

⁹¹ Database OCSE <http://stats.oecd.org/>

degli Stati dell'Unione europea ed al 14° in quella per l'intera area dei paesi aderenti alla medesima organizzazione internazionale.

L'area metropolitana milanese è caratterizzata da grandi dimensioni, intense relazioni tra comune capoluogo e comuni di prima e di seconda corona, presenza di fenomeni di extraterritorialità⁹² di funzioni particolari imputabili ad attori economici internazionali ed investimenti esteri, di flussi di mobilità (si veda la tabella n.4.4), di pendolarismo per motivi di studio⁹³ e di lavoro, oltre alla consistente presenza di turisti, visitatori per affari e per motivi occasionali (*city users*) che determinano forti incrementi della popolazione presente sul territorio rispetto a quella residente.

Tabella 4.4 Linee pendolari più frequentate in Lombardia

Tratta ferroviaria	Numero di viaggiatori al giorno 2012	Numero di viaggiatori al giorno 2013
Milano-Saronno-Lodi	58.000	60.000
Milano-Lecco-Sondrio-Tirano	52.000	55.000
Milano-Como-Chiasso	45.000	45.000
Milano-Novara-Vercelli	35.000	38.000
Milano-Gallarate	30.000	30.000

Fonte: Legambiente Rapporto Pendolaria 2013

Note: Nel biennio considerato nelle graduatorie di Legambiente, che comprendono 21 tratte, quella più frequentata è la Roma San Paolo-Ostia con 90.000 viaggiatori al giorno nel 2012 e 100.000 nel 2013, mentre l'ultima è la Porretta Terme -Bologna con 20.000 viaggiatori al giorno in entrambi gli anni.

Essa presenta numerosi indicatori (dotazione infrastrutturale, distribuzione delle funzioni internazionali, indice di capitale tecnologico, maturità del sistema industriale e finanziario e di quello fieristico e di attrazione di investimenti esteri) che la pongono al vertice a livello nazionale, in posizioni di testa rispetto alle altre Città metropolitane italiane ed alle principali città mondiali. Nel 2011 l'attrattività dell'Italia è scesa ai minimi storici, inferiore a quella di Irlanda e dei Paesi Bassi, e contestualmente, la Lombardia ha perso contatto con il gruppo delle dieci regioni europee maggiormente attrattive, tanto da pregiudicare la permanenza della regione Lombardia nella cosiddetta "banana blu"⁹⁴.

Secondo i dati diffusi dall'Osservatorio investimenti esteri e riferiti all'aprile 2012 (a cura di Promos, Agenzia per l'internazionalizzazione e il marketing territoriale della CCIAA di Milano) la città di Milano ha perso posizioni nel confronto con le grandi città dell'Europa occidentale e nel 2011 è uscita dal gruppo delle top 10 (quattordicesima per numero di progetti *cross-border*), ma ha perso attrattività anche negli investimenti. Così dopo aver raggiunto il 4° posto nel 2007 e nel 2008, preceduta solo da Londra, Parigi e Madrid, nel 2011 Milano è retrocessa al 14° posto (si veda la tabella n. 4.5 sottoriportata).

⁹² Situazione nella quale l'interesse e gli effetti sono locali, ma l'arena degli attori, e dei decisori, è in parte o del tutto all'esterno dei confini dell'ente considerato.

⁹³ Si ricorda che gli Atenei statali milanesi, per i quali sono disponibili le rilevazioni del MIUR, dispongono di un bacino di studenti provenienti da oltre 90 province italiane.

⁹⁴ Immagine di sintesi del sistema territoriale europeo secondo lo studio Datar-Reclus 1989.

Tabella 4.5 Nuovi progetti di investimento diretto estero *greenfield* e di espansione in Europa occidentale, per città. Anni 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Londra	230	271	266	342	303	323	357	2.092
Parigi	128	169	155	212	132	152	129	1.077
Madrid	44	73	109	128	71	86	61	572
Dublino	74	58	48	66	70	85	90	491
Francoforte	38	43	54	51	72	72	51	381
Barcellona	28	57	58	69	61	49	52	374
Monaco	32	47	58	70	56	66	42	371
Milano	31	52	61	71	46	59	39	359
Rank di Milano	12°	7°	4°	4°	9°	8°	14°	

Fonte: rielaborazione dell'autore a partire da Osservatorio investimenti diretti esteri, elaborazioni Politecnico di Milano su dati Financial Times FDI Intelligence

Tuttavia, Milano e la Lombardia si confermano come localizzazione preferenziale delle iniziative di investimento estero in Italia.

Il ruolo di porta di accesso è confermato dal fatto che su dieci investimenti effettuati per la prima volta in Italia da imprese multinazionali sei sono localizzati a Milano e uno a Monza. I settori più attraenti sono i servizi ed il comparto *software* e ICT, mentre per quanto riguarda le attività industriali Milano e la Lombardia subiscono la concorrenza delle altre regioni.

Ora, considerato il sostanziale fallimento delle politiche di attrazione degli investimenti esteri a livello nazionale, la Città metropolitana dovrà aumentare la competitività dell'area milanese. In collaborazione con la Regione Lombardia dovrà non solo migliorare l'offerta economica complessiva (agevolazioni, incentivi, esenzioni), ma offrire anche certezze circa le semplificazioni dei processi decisionali riguardanti la localizzazione e l'esercizio delle nuove attività.

Rispetto alla presenza di questi fenomeni, la costituenda Città metropolitana di Milano assumerà un ruolo istituzionale ed economico rilevante all'interno del territorio nazionale e regionale, ma dovrà prestare attenzione alla programmazione dell'evoluzione del sistema infrastrutturale e dei servizi di trasporto pubblico offerti, che costituiscono un fattore di competitività per l'intera regione.

4.5 A proposito dello sviluppo economico: un problema da non trascurare

Va ricordato che nella Città metropolitana dal punto di vista territoriale esiste un divario/concentrazione in termini di attrattività, di distribuzione del reddito, della povertà, della qualità della vita all'interno del territorio metropolitano tra centro e periferia, tra comuni, aree, quartieri e dunque una componente distributiva, di giustizia spaziale intrametropolitana, dei problemi dello sviluppo economico⁹⁵.

⁹⁵ FERRI V. , (2014g) *Le funzioni sviluppo economico e sociale e mobilità e viabilità della Città metropolitana di Milano*. Rapporto del gruppo di lavoro sulle funzioni sviluppo economico e

Emerge quindi la necessità di azioni a favore della coesione e della perequazione territoriale all'interno della Città metropolitana di Milano evidenziate anche da un cenno all'indicatore di attrattività locale (IAL): su un campione di 22 comuni della provincia di Milano, Segrate presenta il valore maggiore, pari a 136,47, con Milano al secondo posto, pari a 132,57, mentre l'ultimo è Bollate con un valore di 91,86.

Le trasformazioni dell'azione pubblica territoriale che coinvolgeranno l'area milanese a partire dalla prossima costituzione della Città metropolitana dovranno ricercare un equilibrio tra gli obiettivi dello sviluppo e gli obiettivi dell'equità sociale e della qualità ambientale tra i diversi territori.

La Città metropolitana dovrà, insomma, prendersi cura sì dello sviluppo economico dell'area metropolitana e indirettamente della *city-region* milanese ma anche correggerne gli squilibri più grossolani che si sono venuti formando tra fasce di cittadini-contribuenti, e tra territori, dovuti in parte all'azione pubblica territoriale disgiunta derivante da assetto frammentato di poteri e competenze.

4.6 Il ruolo di Regione Lombardia nella costruzione della Città metropolitana di Milano

A partire dalle nuove funzioni attribuite dalla legislazione nazionale, la costruzione della Città metropolitana di Milano comporterà la revisione generale (e la razionalizzazione) di numerose politiche pubbliche con spostamenti dall'alto (le deleghe statali e regionali attualmente in capo alle province, nonché l'attribuzione di eventuali ulteriori compiti da parte di entrambi i livelli di governo) e dal basso (le funzioni trasferite dai comuni, dalle Unioni e dalle GAO) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Città metropolitana dovrà interagire con i principali livelli di governo e attori pubblici, semi-pubblici e privati all'interno e all'esterno del suo territorio, ad esempio con la Provincia di Monza, in relazione alle interdipendenze esistenti nell'area metropolitana della quale fa parte, e con la Regione Lombardia per la sua azione di programmazione economica e territoriale e per il suo "potere della borsa" in materia di erogazione di finanziamenti a politiche, progetti, infrastrutture.

Sulla base del fatto che l'area metropolitana presenta problemi diversi da quelli dei singoli comuni componenti e che travalicano anche dalle competenze delle attuali Province, il ruolo della Regione è di adattare le norme nazionali all'ordinamento regionale (in termini normativi e di programmazione) ed alle condizioni specifiche della realtà metropolitana milanese e di indirizzare ed accompagnare il processo di costruzione della Città metropolitana di Milano.

Posto che il nuovo governo metropolitano non deve aumentare la complessità dell'azione amministrativa, la regione dovrà concorrere alla definizione:

- della missione della Città metropolitana e di una visione condivisa del futuro dei territori metropolitani e renderla congruente con la programmazione regionale;

sociale, mobilità e viabilità e servizi pubblici locali di costituito dal Comune di Milano e coordinato dal prof. Enzo Balboni (Università Cattolica di Milano) per la stesura dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

- del cosa dovrà farà in concreto la Città metropolitana in materia di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale e, seppur indirettamente, del come saranno finanziate le funzioni attribuite, tipicamente di spesa;
- delle proprie funzioni regionali, o parti di esse, da attribuire alla Città metropolitana (si veda il successivo paragrafo 4.7 relativo alla recente azione della Regione Lazio).

Inoltre, un ruolo molto significativo da parte della Regione riguarderà ad esempio la definizione di strumenti di contrattazione specifici e il funzionamento dei processi decisionali nei rapporti intergovernativi tra Città Metropolitana e governi esistenti.

4.7 L'azione della Regione Lazio verso la Città metropolitana di Roma Capitale

Il 21 febbraio 2014 l'esecutivo regionale ha approvato un progetto di legge con l'obiettivo di valorizzare le funzioni essenziali della Regione di legiferazione e programmazione e di incrementare, nel contempo, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, ridefinendo il ruolo amministrativo regionale in rapporto alle funzioni spettanti agli enti locali. La Regione, nelle materie di competenza legislativa propria, prevede il conferimento delle funzioni amministrative a Roma capitale in coerenza con il principio di funzionalità già introdotto dal legislatore statale del 2009, in vista delle sue speciali attribuzioni quale capitale della Repubblica, pur prevedendo una clausola generale di salvaguardia per garantire il rispetto degli atti di programmazione e di indirizzo generale di livello regionale.

Il conferimento delle funzioni amministrative riguarda i beni storici, artistici, culturali e spettacolo, turismo e sport, fiere, mercati, commercio, carburanti e demanio marittimo, urbanistica e difesa del suolo e nello specifico l'attribuzione non solo di ulteriori competenze gestionali sino alla devoluzione di interi processi decisionali, ma anche, limitatamente al proprio territorio, il riconoscimento di un ruolo di programmazione e di indirizzo che valorizza e qualifica il suo status di capitale della Repubblica, seppure in raccordo con la programmazione e gli indirizzi di livello regionale.

La necessità di una sede permanente di coordinamento dei nuovi assetti determinati dalla disciplina proposta trova riscontro nella previsione di un'apposita sessione nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, il cui scopo è quello di assicurare il "raccordo istituzionale" tra Roma capitale e la Regione Lazio.

Si tratta di un passo importante se si pensa che, nell'ottobre del 2011, la Regione e il Comune sottoscrissero un'intesa che, però, non aveva ancora portato all'adozione della proposta di legge che, dopo il cambiamento delle due amministrazioni, è oggi all'esame del Consiglio regionale⁹⁶

⁹⁶ STERPA A., (2014), Ultimi sviluppi su Roma capitale tra riforma delle province e istituzione delle Città metropolitane. Comunicazione al seminario Eupolis Lombardia Verso le Città metropolitane di Roma e di Milano. Quale ruolo per le rispettive regioni, Milano 31 marzo 2014.

4.8 Per un confronto: la Métropole di Lione

La comunità urbana di Lione è stata creata nel 1969. Con una popolazione totale al primo gennaio 2012 di 1.302.232 abitanti la comunità urbana (CU) di Lione è la prima delle 15 comunità urbane francesi e comprende 58 comuni. Il comune di Lione ha una popolazione di 479.803 abitanti e l'area metropolitana di Lione comprende 2.142.732 abitanti (corrispondente all'80 per cento della popolazione del dipartimento del Rhône, per una superficie che rappresenta il 16 per cento dello stesso dipartimento).

La CU di Lione gestisce la politica fondiaria, le politiche urbanistiche ed i grandi progetti urbani e di valorizzazione ambientale, considerati determinanti per il futuro dell'agglomerazione.

Inoltre, la CU interviene nella gestione delle attività industriali e terziarie, tecno poli, fiere ed esposizioni, e nelle infrastrutture di trasporto. L'azione della Comunità Urbana è definita da Schemi di sviluppo per i singoli settori di attività (ad esempio lo schema di sviluppo del turismo, dell'università e così via).

A seguito della prima istituzione nel 2010, la legge 2014-58 del 27 gennaio 2014, "per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle métropoles", ha introdotto un regime giuridico particolare per quelle di Parigi, Marsiglia e Lione. Quest'ultima beneficerà di disposizioni che attribuiscono specifiche competenze e risorse finanziarie e fiscali⁹⁷.

La nuova métropole di Lione sarà costituita a partire dal 2015 (in sostituzione della Comunità urbana all'interno dei confini del Dipartimento del Rhone, l'unico rispetto alle altre Métropoles che sarà soppresso) per costruire un progetto a dimensione metropolitana di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale e potrà ricevere funzioni dai comuni, dalla Regione Rhone Alpes e dallo Stato. Il regime giuridico è quello di collettività territoriale a statuto particolare.

Contestualmente la nuova legge precisa il sistema di finanziamento della métropole a partire dalle risorse assegnate in precedenza alla Comunità urbana ed al Dipartimento.

La specificità della sua organizzazione prevede, oltre al consiglio della métropole, le conferenze territoriali dei sindaci, consultata in occasione dell'elaborazione e della messa in opere delle politiche della métropole e la conferenza metropolitana quest'ultima è stata creata per soddisfare le esigenze di coordinamento tra la métropole di Lione ed i comuni situati sul suo territorio, nella quale possono essere dibattuti tutti i temi relativi all'interesse metropolitano e all'armonizzazione dell'azione degli enti locali. È presieduta dal presidente del consiglio della métropole e comprende i sindaci dei comuni. Elabora un progetto di patto di coerenza metropolitana tra la métropole ed i comuni che comprende la strategia relativa all'attribuzione delle competenze della métropole di Lione ai comuni.

La métropole può delegare per convenzione la creazione o la gestione di alcuni équipements o servizi appartenenti alle sue competenze a uno o più comuni e/o ad altri enti locali e viceversa.

La métropoles di Lione esercita le seguenti funzioni in luogo ed al posto dei comuni:

⁹⁷ FERRI V., STERPA A., (2014e), *Il ruolo delle Regioni Lazio ed Ile de France, Lombardia e Rhone Alpes nel governo delle capitali e delle metropoli. Un confronto Roma-Parigi e Milano-Lione*. Relazione presentata alla Conferenza internazionale Metropoli e regioni, tra competizione e complementarità. Punti di vista incrociati tra Francia e Italia, Parigi 10-11 Aprile Université Paris_Diderot e Université Paris-Est Créteil

1. sviluppo e aménagement economico, sociale e culturale;

- Creazione, aménagement, manutenzione e gestione delle zone di attività industriale, commerciale, terziarie, artigianali, turistiche, portuali e aeroportuali
- Azioni di sviluppo economico e partecipazione al co-pilotaggio dei poli di competitività
- Programmi di sostegno e di aiuto agli istituti di insegnamento superiore e di ricerca, ai programmi di ricerca, nel quadro dello schema regionale di insegnamento superiore ricerca e innovazione
- costruzione, aménagement, manutenzione e funzionamento di strutture sportive di interesse metropolitano
- promozione del turismo, compresa la creazione degli uffici per il turismo

2. aménagement dello spazio metropolitano;

- schema di coerenza territoriale e piani urbanistici locali,
- definizione, creazione, e realizzazione di operazioni di aménagement, azioni di valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico, costituzione di riserve fondiarie,
- organizzazione della mobilità, creazione aménagement e manutenzione della viabilità stradale, segnaletica, parcheggi, piani degli spostamenti urbani, *abris de voyageurs*;
- partecipazione alla *gouvernance et à l'aménagement* delle gare situate nel territorio metropolitano
- infrastrutture e reti di telecomunicazione

3. politica locale de l'habitat

- politiche, azioni e finanziamenti per gli alloggi sociali,
- miglioramento del parco immobiliare costruito, riqualificazione degli edifici insalubri
- aménagement, manutenzione e gestione delle aree d'accoglienza nomadi

4. politiche urbane

- dispositivi contrattuali di sviluppo urbano, locale e di inserimento economico e sociale
- dispositivi locali di prevenzione della delinquenza

6. gestione dei servizi di interesse collettivo

Assainissement et eau

- creazione, gestione, estensione di cimiteri e crematori, mattatoi, servizi antincendio,

6. protezione e valorizzazione dell'ambiente e della politica du cadre de vie

- lotta all'inquinamento dell'aria e acustico, sostegno alla riduzione della domanda di energia, elaborazione e adozione del piano in materia di clima e energia
- concessioni relative alla distribuzione pubblica dell'elettricità e del gas.
- reti di calore urbane, infrastrutture necessarie all'uso di veicoli elettrici, prevenzione delle inondazioni, servizi di disinfestazione.

4.9 Alcune osservazioni per concludere

A partire dalle domande di governo delle Città metropolitane insoddisfatte da decenni, tenuto conto che l'uniformità delle politiche pubbliche territoriali non è un obiettivo da perseguire, risultano desiderabili le Città metropolitane e non la Città metropolitana costruita dalla legge Delrio sulle ex province, all'interno di un processo di ri-centralizzazione in atto da alcuni anni.

Le sole differenziazioni possibili sono di fatto limitate ai singoli statuti e all'interazione virtuosa con i comuni e con la regione. In coerenza con il nuovo

centralismo, non risultano attribuite competenze dallo Stato alle CM, ed il sistema di finanziamento di queste ultime, al momento, è limitato al trasferimento delle risorse delle rispettive province, senza riferimenti al finanziamento delle nuove funzioni fondamentali. L'assenza di risorse finanziarie e di autonomia fiscale pregiudica il funzionamento delle Città metropolitane e segna una differenza fondamentale rispetto alle Comunità urbane e alle nuove Métropoles francesi, dotate di funzioni e di risorse finanziarie e fiscali differenziate nei casi di Parigi, Lione e Marsiglia⁹⁸.

Dunque, la realizzazione delle Città metropolitane così definite non soddisfa tanto le specifiche e diverse esigenze di governo delle singole aree metropolitane - in particolare quelle di Milano, Napoli e Roma - quanto quella di trasformare le Province in governo non eletto direttamente dai cittadini. Pertanto da governo promesso, le Città metropolitane della legge Delrio risultano un effetto inatteso della riforma delle province più che un governo metropolitano costruito a partire dalle esigenze delle singole aree metropolitane e dal loro ruolo economico nelle economie regionali e nazionale. Una soluzione molto lontana ed inefficiente rispetto ad un livello di governo elettivo con funzioni e risorse proprie⁹⁹.

In definitiva, la costruzione della Città metropolitana di Milano richiede una ristrutturazione istituzionale che *semplifichi* l'azione di governo multilivello, riduca le interdipendenze, aumenti la dimensione degli investimenti pubblici. In altre parole, un buon governo metropolitano deve fare i conti con il presente, la gestione dei servizi, e con la costruzione del futuro, la pianificazione territoriale e la programmazione degli investimenti. Attraverso la mobilitazione di passioni, interessi, risorse e investimenti la Città metropolitana di Milano dovrà proiettare l'area milanese verso traguardi economici e sociali degni della grande tradizione milanese e lombarda. Non va dunque dimenticata, ma rinnovata, l'esperienza del PIM e la grande capacità di realizzare opere pubbliche del Comune di Milano negli anni cinquanta e sessanta.

⁹⁸ FERRI V., (2014c), *Le funzioni della Città metropolitana e il loro finanziamento: il caso della métropole di Lione*, contributo accettato alla XXXV Conferenza scientifica AISRE, sessione organizzata sulle Città metropolitane. Aspetti operativi per la loro istituzione. Padova, settembre 2014.

⁹⁹ FERRI V., (2012a), *La città metropolitana di Milano: idee per una robusta autonomia finanziaria*, Relazione presentata al Convegno Criet Incontra/il Sole 24 ore Da provincia declassata a Città metropolitana. Un'opportunità per Milano, Università degli studi di Milano Bicocca, 16 luglio

CAPITOLO 5

LINEE GUIDA PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI¹⁰⁰

5.1 Aggiornamento della normativa in materia di servizi pubblici locali e di servizi strumentali

La disciplina relativa ai servizi pubblici locali, così come quella relativa ai servizi strumentali appaiono in continua evoluzione e comunque instabili. Si vuole evidenziare, in modo particolare, che dalle normative dell'ultima fase del Governo Berlusconi (decreto legge n. 138 del 2011) e del Governo Monti (modifiche al decreto legge n. 138 del 2011 e decreto legge n. 95 del 2012) ad oggi non sono mutate soltanto le discipline relative ai modelli di organizzazione e gestione di tali servizi – questione già di per sé rilevante – ma lo stesso approccio alla materia¹⁰¹.

Sia pure riassuntivamente, come si conviene a questa ricerca, a partire dalla legge n. 142 del 1990 si possono distinguere quattro diversi approcci al tema dei servizi pubblici locali:

- a) La fase della nuova centralità dei Comuni e, in essi, della gestione comunale (e sovracomunale) dei servizi pubblici locali. È la fase in cui, a seguito della legge relativa all'ordinamento delle autonomie locali, queste vengono dotate di modelli organizzativi adeguati ad un rilancio dei servizi pubblici locali. È la fase contrassegnata, in modo particolare, dal passaggio alla società per azioni per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e all'aziendalizzazione dei servizi privi di rilevanza economica;
- b) La fase dell'apertura alla concorrenza. È la fase in cui la tutela della concorrenza determina un primo mutamento nei modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici locali: la scelta mediante gara dei soci privati, i limiti all'attività extraterritoriale delle imprese pubbliche operanti in affidamento diretto, fino alla società in house come riassuntiva delle condizioni alle quali soltanto è ammesso l'affidamento diretto e l'autoproduzione dei servizi pubblici locali;
- c) La fase del sopravvento della concorrenza e dell'assoluta marginalizzazione delle gestioni dirette. L'art. 23-bis del decreto legge n. 112 del 2008, così come l'art. 4 del decreto legge n. 138 del 2011, pressoché identico al citato art. 23-bis, nonostante il referendum abrogativo avesse soppresso quest'ultimo, miravano a sottrarre la possibilità di una gestione diretta mediante società in house ai Comuni, obbligandoli ad andare necessariamente a gara per l'esternalizzazione del servizio. Omogenee per contenuti le disposizioni dell'art. 4 del decreto legge n. 95 del 2012, che invece miravano alla assoluta marginalizzazione degli affidamenti diretti dei servizi strumentali, dopo che il decreto legge n. 223 del 2006 già aveva stabilito le

¹⁰⁰ PAOLO SABBIONI, Professore associato di diritto pubblico, Università Cattolica Milano.

¹⁰¹ Sui mutamenti del quadro normativo di riferimento dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, cfr. anche M.MIDIRI, *Promozione della concorrenza e sindacato giurisdizionale: le vicende dei servizi pubblici locali*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 2014, p. 133 ss.

condizioni di compatibilità degli affidamenti diretti dei servizi strumentali con la concorrenza;

- d) A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 e dalla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) sembra aprirsi una nuova fase, nella quale il principio di concorrenza non determina necessariamente la marginalizzazione delle gestioni comunali dirette o mediante affidamenti diretti, bensì il più stretto controllo sulle correlative gestioni per assicurarne efficienza, economicità, efficacia.

Pertanto, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012, i modelli di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tornati ad essere quelli dei primissimi anni del XXI secolo: concessione a terzi, affidamento diretto a società in house, affidamento diretto a società mista, il cui socio privato sia scelto mediante gara a doppio oggetto, cioè diretta a valutare anche le capacità operative del socio privato¹⁰².

Anzi, l'applicazione della normativa dell'Unione europea in materia consente di affermare che è anche ammessa l'autoproduzione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, mediante gestione in economia o a mezzo di aziende speciali. Nel contempo sono stati soppressi alcuni limiti che il d.l. n. 78/2010, prima, e il d.l. n. 95/2012, poi, hanno introdotto con il chiaro intento di sopprimere le gestioni pubbliche dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali. Vengono in rilievo al riguardo le seguenti norme:

- i. L'art. 14, comma 32 decreto legge n. 78 del 2010 che vietava istituzione e messa in liquidazione delle società di Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti è stato abrogato dal comma 561 della legge stabilità;
- ii. L'art. 4, comma 1 decreto legge n. 95 del 2012, che imponeva la messa in liquidazione delle società strumentali che nel 2011 avessero conseguito più del 90% del fatturato da pubbliche amministrazioni è stato abrogato dal comma 562 della legge di stabilità;
- iii. L'art. 9 del decreto legge n. 95 del 2012, che vietava l'istituzione di nuovi enti e la riduzione degli esistenti è stato abrogato dal comma 562 della legge di stabilità.

Questa riguadagnata ampiezza di modelli organizzativi si è accompagnata ad un maggiore rigore della disciplina diretta a vincolare le gestioni pubbliche e miste in vista di migliori performance sul piano dell'efficienza ed economicità delle gestioni¹⁰³. Assumono rilevanza sotto tale profilo le seguenti norme:

- i. Mentre l'art. 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011 prevedeva in modo astratto l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità (*"Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni"*), il comma 551 della legge n. 147 del 2013 dispone, più concretamente, che *"Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550"* (società sotto il controllo pubblico, aziende e

¹⁰² Sulle conseguenze determinate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 sui modelli di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, cfr. L.PERFETTI, *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giur.it.*, 2013, p. 679 ss.

¹⁰³ La maggiore attenzione posta dal legislatore circa il contenimento delle spese da parte delle imprese pubbliche o miste incaricate della gestione dei servizi pubblici locali è evidenziata anche da V.PARISIO, *Gestione dei servizi pubblici locali, tutela delle risorse pubbliche e contenimento della spesa*, in *Il Foro amm.*, TAR, 2013, p. 385 ss.

istituzioni) *“presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione”*;

- ii. Il comma 554 della legge n. 147 del 2013 dispone che *“A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori”*;
- iii. Il comma 555 della legge n. 147 del 2012 prevede che *“A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio”*

Resta la necessità della coerenza con le finalità istituzionali da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali, ai sensi dell'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007 *“non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nè assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

Con riguardo ai servizi privi di rilevanza economica e gestiti mediante aziende e istituzioni, assumono particolare rilevanza i vincoli e limiti in materia di personale dettati dal comma 557 della legge n. 147 del 2013, secondo cui:

1. Tutte le amministrazioni sono tenute a contenere le spese di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.
2. Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali;
3. Si applicano inoltre anche alle aziende le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria. A tal fine, su atto di indirizzo dell'ente controllante, nella contrattazione di secondo livello è stabilita la concreta applicazione dei citati vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria.
4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, gli enti locali di riferimento possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale.

Peraltro il quadro normativo dei servizi pubblici locali è stato reso ancora più complesso per effetto dell'art. 23 del decreto legge n. 66 del 2014, che ha affidato al Commissario per la *spending review* di predisporre, entro il 31 ottobre 2014, un

programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali incluse nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, individuando in particolare specifiche misure:

- a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività;
- b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale;
- c) per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

Per quanto tali limiti e vincoli possano fare temere che il legislatore miri all'esternalizzazione dei servizi privi di rilevanza economica, si vedrà che le applicazioni concrete dei nuovi vincoli non sono poi così drammatiche.

Le disposizioni innanzi citate, che per tutti i servizi pubblici e strumentali non impongono dismissioni, messe in liquidazione, marginalizzazioni, ma più concreti sistemi di verifica dell'efficienza gestionale, si accompagnano al rafforzamento dei poteri di controllo degli enti locali sui gestori di servizi; infatti l'art. 3 decreto legge n. 174 del 2012, che ha introdotto l'art. 147-quater del TUEL, impone:

- a) Il rafforzamento dei controlli interni all'ente, e, in particolare, per enti con popolazione superiore, a regime, ai 15.000 abitanti;
- b) La definizione degli obiettivi gestionali cui deve tendere la società
- c) La definizione di un idoneo sistema informativo
- d) Il monitoraggio periodico
- e) L'adozione del bilancio consolidato
- f) Il più stretto e diretto controllo della Corte dei conti
- g) La più puntuale definizione dei contenuti dei contratti di servizio.

5.2 La direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

Lo scorso febbraio sono entrate in vigore due nuove direttive dell'Unione europea che interessano la materia, l'una relativa agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e l'altra relativa alle concessioni di servizi. È noto che fino ad oggi il codice dei contratti (decreto legislativo n. 163 del 2006) prevedeva soltanto una disposizione di carattere generale (art. 30) che, per le concessioni di servizi pubblici impone obblighi di pubblicità e non discriminazione, ma senza che debbano essere applicate le norme del codice relative agli appalti. In tal modo si è rafforzata la distinzione tra concessione di servizi pubblici e appalti di servizi, distinzione che fa perno sui criteri di remunerazione e responsabilità per individuare quando un servizio è rivolto al pubblico e può quindi essere affidato a terzi con procedura di evidenza pubblica e quando invece il servizio è a beneficio dell'amministrazione pubblica, la quale nell'appaltarlo deve necessariamente dare applicazione al codice dei contratti. È questa una distinzione che, sia pure con oscillazioni da parte della giurisprudenza (che

annovera tra i servizi pubblici anche l'illuminazione pubblica e la gestione dei rifiuti che pure non ne condividono tutti gli indici di riconoscimento), si è consolidata e oggi permette di assoggettare a regimi parzialmente diversi i servizi pubblici locali e i servizi strumentali.

Ebbene, la direttiva in materia di concessioni interviene per la prima volta a garantire un quadro normativo armonizzato a livello europeo, sia pure per le concessioni di valore non inferiore a 5.186.000 Euro. In questa sede ci si limita a richiamarne le principali norme:

- a) La direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni. La direttiva fa salvi i regimi di proprietà degli Stati membri. In particolare non richiede la privatizzazione di imprese pubbliche che forniscono servizi al pubblico (art. 2).
- b) La direttiva fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti. Parimenti, la presente direttiva non incide sulle modalità di organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale da parte degli Stati membri (art. 4)
- c) I requisiti dell'housing providing che abilita gli affidamenti diretti sono precisati nei seguenti (art. 17):
 - l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
 - oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
 - nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
 - gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione delle concessioni a laboratori protetti e operatori economici il cui obiettivo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone disabili o svantaggiate, oppure possono disporre che tali concessioni si svolgano nell'ambito di programmi di lavoro protetti, a condizione che almeno il 30 % dei

dipendenti di tali laboratori, operatori economici o programmi sia composto da lavoratori disabili o svantaggiati (art. 24).

Dalle disposizioni ora richiamate derivano dunque alcune significative conferme circa la possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea di continuare a prevedere la gestione diretta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la non obbligatorietà della privatizzazione delle forme organizzative, la sottrazione alla disciplina armonizzata dei servizi non riconducibili alla categoria dei servizi di rilevanza economica e imprenditoriale, addirittura la possibilità di riservare in taluni casi il diritto di partecipare alle gare alle cooperative sociali¹⁰⁴.

Resta certamente vero che la tutela della concorrenza imposta dalla normativa europea anche per i c.d. servizi d'interesse economico generale (art. 106 TFUE) costituisce un riferimento di base per tutti i Paesi dell'Unione europea, i quali possono però optare anche per discipline maggiormente proconcorrenziali (Corte cost. n. 325/2010); tuttavia è innegabile che la nuova direttiva UE in materia si coniuga con l'ultima impostazione delle norme interne nel senso di ammettere una maggiore libertà per le amministrazioni pubbliche di autoprodurre i servizi pubblici locali, pur nel quadro di un controllo più penetrante circa i risultati della gestione diretta dei servizi.

5.3 Analisi critica delle interferenze attuali tra normativa in materia di gestione associata dei comuni e riforma dei servizi pubblici locali – Il caso dei servizi sociali nel cremonese

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è stato confermato dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 22 e 44 del 2014. La legge Delrio ha altresì confermato che le gestioni associate avvengono mediante unioni o convenzioni, oltre che le date di attuazione dell'obbligo: entro il 30 giugno, tre funzioni devono essere gestite in modo associato (oltre le tre avviate al 1° gennaio); entro il 31 dicembre del corrente anno, tutte le funzioni fondamentali dovrebbero essere svolte in modo associato¹⁰⁵.

La riforma implica questioni non semplici da dirimere soprattutto con riguardo all'esercizio associato delle funzioni: come costituire gli uffici unici, a quale ente imputare l'ufficio unico allorché si scelga la soluzione convenzionale, anziché quella dell'unione, a quale ente spettino dunque gli atti relativi a quell'ufficio unico (dal bilancio, al PEG, ai poteri del privato datore di lavoro, ecc.).

Con riguardo all'esercizio associato dei servizi, occorre innanzitutto considerare che l'unione di comuni ha personalità giuridica, mentre così non è per le convenzioni. È quindi certo che, nel caso di unione di comuni, gli atti relativi agli affidamenti dei servizi sono imputabili all'unione in quanto tale. Per contro, nel caso di convenzione, gli atti di affidamento dei servizi possono essere riferiti ai singoli comuni (sia pure

¹⁰⁴ Sull'*in house providing* nelle proposte della direttiva sulle concessioni di servizi pubblici, cfr. F.FRACCHIA, "In house providing", *codice dei contratti pubblici e spazi di autonomia dell'ente pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 2012, p. 243 ss.

¹⁰⁵ Sull'argomento, cfr., ad es., G.CARULLO, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm.*, CDS, 2013, p. 35 ss.

secondo volontà coordinate secondo la disciplina convenzionale), mentre non risulta del tutto corretto che i singoli comuni stabiliscano di demandare al comune capofila gli atti di affidamento del servizio relativamente a tutti i comuni convenzionati congiuntamente, dal momento che il contratto di servizio, come i controlli sulla sua osservanza devono provenire da ciascuno dei Comuni convenzionati. Ciò posto, l'unione di comuni o i comuni convenzionati dovranno innanzitutto tenere distinti gli appalti di servizi dalle concessioni dei servizi pubblici locali. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 e dopo l'abrogazione dell'art. 4 del decreto legge n. 95 del 2012 per effetto della legge di stabilità per il 2014, sia con riguardo agli appalti di servizi (quali la riscossione dei tributi, la gestione calore degli edifici pubblici, ecc.), sia con riguardo ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'unione o i comuni convenzionati dovranno decidere se appaltare a terzi i servizi strumentali e affidare in concessione a terzi i servizi pubblici locali, oppure istituire per il loro esercizio (o tenere in vita, se già costituite) "società strumentale" (in house o mista) ai sensi dell'art. 13 del decreto legge n. 223 del 2006 ("decreto Bersani") o società (in house o mista) per la gestione dei servizi pubblici. Per quanto concerne le forme di gestione dei servizi privi di rilevanza economica, queste non trovano più nell'art. 113-bis del TUEL la propria disciplina, perché dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 272 del 2004. Tuttavia l'art. 114 del TUEL continua ad essere vigente e a prevedere i modelli di gestione dell'azienda speciale e dell'istituzione.

È ben vero che tali modelli gestionali erano utilizzabili da un solo ente (comune o provincia, ma anche la comunità montana e l'unione di Comuni). Tuttavia nella prassi si sono sviluppati anche modelli di aziende pluricomunali, quali aziende consortili. In ogni caso se l'unione di comuni ben potrà avvalersi di un'azienda speciale o di una istituzione per la gestione dei servizi privi di rilevanza economica, è tranquillamente ammesso che i comuni, in assenza di una legislazione regionale che colmi il vuoto lasciato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2004, possano esercitare la propria autonomia organizzativa per stabilire le forme di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Quindi l'unione dei comuni e la convenzione tra i comuni ben potranno individuare anche ulteriori forme di gestione, comunque rese disponibili dall'ordinamento, come l'associazione e la fondazione partecipate dagli enti locali, ad es. per la gestione di servizi culturali e ricreativi.

Al di là dell'applicazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali alle forme associative dei Comuni, un problema di particolare rilevanza concerne l'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato dei servizi. Gli artt. 24 e 33 del TUEL già abilitavano le Regioni a definire previa intesa con gli enti locali interessati, ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, anche con riguardo ai servizi a rete e al servizio di gestione dei rifiuti, nonché ad individuare livelli ottimali per l'esercizio associato delle funzioni e ambiti per la gestione associata sovracomunale di servizi e funzioni. A sua volta, l'art. 14, comma 30 del d.l. 78/2010 abilitava le Regioni a individuare, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Sulla base di tali norme statali, alcune Regioni hanno provveduto a definire gli ambiti per l'esercizio associato di funzioni e servizi:

- a) La L.R. Emilia Romagna n. 21 del 2012, che ha stabilito i criteri in base ai quali delimitare gli ambiti territoriali ottimali e omogenei per l'esercizio associato di funzioni e servizi (limite demografico, di superficie territoriale, di appartenenza alla stessa Provincia, di coerenza con i distretti socio-sanitari);
- b) La L.R. Toscana n. 68 del 2011 che ha individuato, nelle dieci province di riferimento, 37 ambiti territoriali (per un totale di 204 Comuni) di variegata "capienza", per privilegiare le esigenze di omogeneità orografica rispetto alla mera unificazione burocratica;
- c) La L.R. Veneto n. 18/ del 2012, che ha individuato quattro aree omogenee entro cui la Giunta regionale è abilitata a promuovere un piano di riordino territoriale per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

Dagli esempi citati risulta importante che il processo di riordino territoriale e di avvio dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni sia supportato dalla Regione. In Lombardia un esempio virtuoso di supporto per l'esercizio associato dei servizi privi di rilevanza economica è offerto dal ruolo avuto dalla Provincia di Cremona nel coadiuvare le aree del territorio provinciale (Crema, Cremona e Casalmaggiore) a dotarsi di adeguati assetti organizzativi per l'esercizio associato delle funzioni nel settore socio-assistenziale e di coerenti modelli organizzativi per l'esercizio dei servizi sociali. In particolare, lo studio effettuato dalla Provincia di Cremona ha condotto ad individuare le seguenti soluzioni:

- 1) Se il piano di zona esaurisce tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi riconducibili alla funzione fondamentale "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione", allora si può addivenire ad un'unica convenzione concernente tale funzione fondamentale per ciascun distretto (o addirittura, per tutta la Provincia, dopo che i tre distretti fossero accorpati), sottoscritta dai Comuni e dalle Unioni del distretto. In questo modo l'unica convenzione assolverebbe per tutti i Comuni (ma anche per le Unioni) l'obbligo dell'esercizio associato della funzione fondamentale. Tuttavia è evidente che in tal modo ne deriverebbero complicazioni non trascurabili: occorrerebbe infatti riorganizzare tutti gli uffici comunali che esercitano tale funzione fondamentale in un "ufficio unico (comune)" di livello distrettuale (nella misura in cui l'ufficio unico sia ritenuto costituire inevitabile concretizzazione dell'esercizio associato della funzione, sia pure mediante convenzione, anziché mediante unione);
- 2) Se invece il piano di zona non esaurisce tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi riconducibili alla funzione fondamentale "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione", oppure se la soluzione sub 1) appare complicata da attuare (soprattutto nel breve termine), allora appare più realistico che:

- i comuni esercitino le funzioni fondamentali secondo criteri atti a soddisfare l'obbligo legislativo (convenzione o unione, per tutte le funzioni fondamentali);
- con riguardo alla funzione fondamentale relativa ai servizi sociali, le convenzioni tra i Comuni e gli statuti/convenzioni delle Unioni facciano rinvio alla convenzione di ambito distrettuale (in pratica, l'accordo di programma del piano di zona e gli atti di esso attuativi) quale esercizio associato di una "parte" della funzione fondamentale.

Sotto il profilo organizzativo, mentre per le funzioni e i servizi del piano di zona potrà farsi riferimento al Comune capofila e all'Azienda, secondo gli atti vigenti (perché appare obiettivamente complicato giungere anche ad una modifica degli Accordi di programma e dei piani di zona), per le funzioni e i servizi di ambito prettamente locale (e non distrettuale), le convenzioni prevederanno uffici unici e modalità concordate di gestione dei servizi, oppure se ne faranno carico direttamente gli organi e gli uffici dell'unione, laddove costituita.

Per rendere questa seconda soluzione più funzionale, dagli incontri è emerso come auspicabile che i Comuni convenzionati o uniti appartengano almeno allo stesso subambito, salvo, laddove ciò non sia possibile, una ridefinizione del subambito. Del pari, è emersa come più efficiente ed efficace la soluzione di coniugare l'esercizio associato della funzione sociale con quello di funzioni congiunte, quale, tipicamente, quella dell'istruzione.

Tuttavia la gestione dei servizi per ambiti ottimali va oltre lo stesso obbligo per i Comuni di minore dimensione di esercitare in modo associato funzioni e servizi. Da un lato sussistono infatti le normative di settore che hanno in non pochi casi imposto l'obbligo di una gestione estesa ad un intero ambito territoriale: la gestione del servizio idrico deve avvenire per ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni (art. 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006); così è anche per il servizio di gestione dei rifiuti (art. 200 del decreto legislativo n. 152 del 2006), per quanto la Regione Lombardia non abbia mai individuato in tale settore gli ambiti territoriali ottimali; il servizio di distribuzione del gas viene aggiudicato all'interno degli ambiti territoriali minimi, definiti però dalla normativa statale (art. 46-bis decreto legge n. 159 del 2007). A livello regionale sono poi stati spesso definiti i bacini ottimali per la gestione del servizio di trasporto. D'altra parte sussistono però le norme del TUEL già citate (artt. 24 e 33) che abilitano le Regioni ad individuare gli ambiti ottimali per la gestione dei servizi pubblici. In attuazione di tali disposizioni la Regione Emilia Romagna con la L.R. n. 25 del 1999 (successivamente ampiamente modificata) aveva previsto la possibilità che servizi ulteriori rispetto al servizio idrico e a quello di gestione dei rifiuti fossero organizzati e gestiti per ambiti territoriali ottimali.

5.4 Analisi critica delle interferenze tra l'istituzione della città metropolitana e la gestione dei servizi pubblici locali

Le funzioni fondamentali della città metropolitana (d'ora in poi CM) in materia di servizi pubblici sono così definite dalla legge: "*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*" (comma 44, lett. c). Il maxiemendamento che ha condotto all'approvazione della legge n. 56 del 2014 ha poi aggiunto funzioni riconducibili a quelle di stazione appaltante: "*D'intesa con i comuni interessati, la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*".

In realtà le stesse finalità istituzionali generali della CM fanno espresso riferimento ai servizi pubblici, in quanto tra dette finalità è annoverata la "*promozione e gestione integrata dei servizi*" oltre che delle infrastrutture e delle reti di telecomunicazione.

Le competenze affidate alla CM in materia di servizi pubblici trovano collegamento con altre funzioni fondamentali attribuite alla CM:

- a) Tra le competenze provinciali che passano in capo alla CM è annoverata la pianificazione dei servizi di trasporto; inoltre mobilità e viabilità sono inscindibilmente connesse con i servizi pubblici di trasporto. Ne consegue che la disciplina dei servizi di trasporto di scala metropolitana è opportuno sia collocata nell'ambito della disciplina su pianificazione dei trasporti, mobilità e viabilità, piuttosto che nell'ambito della disciplina sui servizi pubblici;
- b) Anche i profili di servizio pubblico connessi con la programmazione provinciale della rete scolastica è opportuno siano disciplinati nell'ambito delle norme riservate all'esercizio di tale competenza
- c) Saranno invece opportuni collegamenti tra la disciplina dei servizi pubblici e quella della pianificazione territoriale generale, in quanto ricomprende anche *"le reti di servizi"*, nonché alla pianificazione strategica e allo sviluppo economico, in quanto competenze che non possono prescindere dallo stato della gestione dei servizi di livello metropolitano.

La funzione fondamentale relativa ai servizi pubblici è articolata in:

- a) *Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;*
- b) *Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.*

Ne consegue la necessità di definire queste due distinte competenze (*"Strutturazione di sistemi coordinati di gestione"* e *"Organizzazione"*) e il loro oggetto (*"servizi pubblici"* e *"servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano"*).

Servizi pubblici. La nozione è ampia e comprende sia i servizi pubblici di rilevanza economica e imprenditoriale sia quelli privi di tale rilevanza (servizi socio-assistenziali, culturali, educativi). Dalla nozione restano esclusi i servizi strumentali e l'esclusione si giustifica per il fatto che tali servizi soddisfano bisogni propri della CM e quindi saranno eventualmente previsti in relazione all'esercizio delle competenze della CM.

Servizi di interesse generale. In realtà la nozione di *"servizi di interesse generale"* non è diversa da quella di *"servizi pubblici"*, tant'è che le sezioni regionali della Corte dei conti hanno spesso utilizzato la locuzione per distinguere la categoria da quella dei servizi strumentali. Né aiuta di più il collegamento con la corrispondente nozione in uso nell'ambito dell'Unione europea, dal momento che soltanto i servizi economici di interesse generale costituiscono una più specifica categoria, rapportabile (Corte cost. n. 325 del 2010), ma con cautela, a quella dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Di ambito metropolitano. In tale espressione non possono non essere ricompresi tutti i servizi a rete di rilevanza economica, in quanto l'art. 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011 dispone: *"A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni*

presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte è dunque possibile ipotizzare che la Città metropolitana avrà più ampie e dirette competenze con riguardo ai servizi pubblici di rilevanza economica a rete e di quelli di rilevanza metropolitana, dal momento che la loro organizzazione implica non soltanto la definizione delle regole comuni di gestione, ma anche la scelta della forma di gestione ed eventualmente lo stesso affidamento del servizio secondo il modello gestionale prescelto. A questo riguardo, si pongono alcune questioni di rilevante interesse. Innanzitutto quale trattamento dovrà essere riservato alle gestioni esistenti, se cioè l'organizzazione unitaria a livello metropolitano del servizio implichi un accorpamento delle gestioni esistenti o se invece sia opportuno conservarle. In secondo luogo, connessa alla prima questione ora indicata, resta l'esigenza di conciliare l'unitarietà delle gestioni con quella di evitare "strozzature" che vadano a detrimento della qualità del servizio. Sotto tale profilo, la competenza metropolitana relativa all'organizzazione dei servizi non pare implicare necessariamente e sempre, in relazione ad ogni servizio pubblico, unitarietà di gestione, potendosi anche prevedere gare per ambiti della città metropolitana, in caso di concessione a terzi del servizio, oppure società operative gestionali, in caso di affidamento diretto dei servizi.

Per quanto concerne invece la "strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, si può ragionevolmente ritenere che tale competenza riguardi qualsiasi servizio pubblico, anche privo di rilevanza economica, che richieda un'armonizzazione a livello di area vasta (e, nel caso di specie, a livello di città metropolitana) per consentire di ottenere omogeneità di disciplina, scambio di informazioni, coordinamento delle gestioni. Si pensi ai servizi per l'impiego e alla stessa organizzazione della rete dei servizi e interventi sociali, che pur erogati per ambiti territoriali più piccoli rispetto al territorio metropolitano (distretti socio sanitari) richiedono però un coordinamento più vasto.

5.5 Conclusioni

Dalle considerazioni svolte nei paragrafi che precedono emergono alcune indicazioni rilevanti per la legislazione regionale in materia di servizi pubblici locali:

- a) Innanzitutto, il quadro normativo nazionale e dell'Unione europea risultano oggi maggiormente orientati a continuare a consentire la gestione diretta dei servizi pubblici locali ad imprese pubbliche o a capitale misto, fermo restando che quando invece la gestione debba essere affidata a terzi (o si debba individuare il socio privato di società mista) occorre osservare i criteri di trasparenza e non discriminazione e le specifiche norme che dettagliano i contenuti di tali principi. Ciò implica che sia ormai stato abbandonato quell'indirizzo legislativo, seguito dal 2008 al 2012, diretto a marginalizzare completamente le autoproduzioni e le gestioni dirette o mediante imprese pubbliche dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Pertanto i principi e le regole di concorrenza che trovano consacrazione anche negli artt. 101 ss. del TFUE non sono contraddette dalla legittimazione che continua ad essere accordata alle imprese pubbliche. Resta

- fermo altresì che a livello nazionale e regionale sono ammissibili normative maggiormente proconcorrenziali rispetto allo standard posto dall'Unione europea;
- b) Risulta del pari consolidato il quadro normativo diretto a garantire controlli penetranti ed efficaci sulla gestione delle imprese pubbliche incaricate della gestione di servizi pubblici. In fondo, spesso la marginalizzazione delle gestioni dirette e mediante imprese pubbliche ha trovato terreno di coltura nelle inefficienze e nelle diseconomie gestionali; pertanto la nuova legittimazione accordata alle gestioni pubbliche si accompagna a un maggiore rigore dei controlli, che non attengono soltanto alla qualità dei servizi erogati, ma appunto anche all'economicità delle gestioni;
- c) Risulta sempre più necessario procedere ad un riordino territoriale delle gestioni dei servizi pubblici locali. In tal senso depongono: le normative vigenti che già obbligano alla gestione dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali (servizio idrico, rifiuti, trasporti) o minimi (gas) o comunque per distretti/bacini (servizi sociali; servizi per l'impiego); le norme che impongono l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni "minori"; le norme (tra cui quelle contenute negli artt. 24 e 33 del TUEL) che abilitano le Regioni a riordinare per ambiti ottimali/adequati l'esercizio associato dei servizi; le norme che impongono di organizzare i servizi a rete su base almeno di livello provinciale e i servizi metropolitani su base di area metropolitana. Spetta naturalmente alla Regione un grande compito nella definizione dei criteri per il riordino territoriale dei servizi a cui rinviano le norme innanzi richiamate.

Un ultimo rilievo, che sempre attiene ai compiti regionali in materia di servizi pubblici locali, riguarda l'opportunità che accanto ad una disciplina generale dei servizi pubblici locali si affianchi una disciplina specifica propria di ciascun servizio, in quanto troppo spesso si è creduto che normative di carattere generale fossero adeguate, ma in realtà ciascun servizio presenta esigenze e caratteri propri. Da tale constatazione hanno preso avvio le discipline settoriali, sia nazionali che regionali, riguardanti il servizio idrico, la gestione dei rifiuti, i trasporti, i servizi dell'energia elettrica. Mancano ancora più precise discipline in materia di illuminazione pubblica, servizi attinenti alle energie rinnovabili, servizi strumentali relativi all'uso dei sistemi informatici in favore delle amministrazioni pubbliche. Così come manca totalmente una disciplina relativa ai servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (culturali, educativi, del tempo libero, socio-assistenziali), ancorché siano trascorsi molti anni da quando la Corte costituzionale ha annullato l'art. 113 bis del TUEL in quanto la materia è da considerarsi attribuita alla potestà legislativa regionale.

CAPITOLO 6

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI¹⁰⁶

6.1 Introduzione

L'ordinamento della finanza locale negli ultimi anni è stato pesantemente condizionato dagli effetti della crisi economico-finanziaria e dalle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica in osservanza dei vincoli europei. A ciò hanno contribuito sia i vincoli a monte, attraverso la riduzione annuale dei trasferimenti statali, sia le regole del Patto di stabilità interno. Il risultato per gli enti locali della Regione Lombardia nel suo complesso è stato positivo: i comuni e le province lombarde, infatti, hanno registrato un accreditamento netto, ossia un saldo positivo tra entrate e uscite; tuttavia l'analisi dei saldi evidenzia alcune criticità, soprattutto in relazione alla dimensione dei comuni e delle province.

Utilizzando i dati dei conti di bilancio rilasciati dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, per l'anno 2011 relativi ai comuni e alle province della Regione Lombardia, ricostruiamo il saldo netto da finanziare per gli enti locali (comuni e province). Ai fini della determinazione del saldo netto da finanziare si utilizza, quale parametro di riferimento, il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessione di crediti), calcolato in termini di competenza mista assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti.

L'analisi che segue tratta separatamente il comparto dei comuni e delle province. Ciascun paragrafo si apre con uno sguardo sui principali provvedimenti di finanza locale per gli enti considerati a cui fa seguito l'analisi finanziaria, evidenziando così i punti di forza e di debolezza nei conti degli enti locali lombardi. Inoltre, per le province, è effettuata una simulazione di riordino sulla base della popolazione e della superficie territoriale.

6.2 I Comuni

Con il 2010 inizia l'attuazione della legge n. 42 del 2009 per quello che riguarda la finanza comunale. Nel triennio 2010-2012 vengono approvati nove decreti delegati¹⁰⁷

¹⁰⁶ MASSIMILIANO FERRARESI, Ricercatore AREA ISTITUZIONALE Éupolis Lombardia

¹⁰⁷ D. lgs. n. 85 del 28 maggio 2010, "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio"; 2) D. lgs. n. 156 del 17 settembre 2010 "Ordinamento transitorio di Roma capitale"; 3) D. lgs. n. 216 del 26 novembre 2010 "Determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province"; 4) D. lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 "Federalismo fiscale municipale"; 5) D. lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 "Autonomie di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; 6) D. lgs. n. 88 del 31 maggio 2010 "Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici"; 7) D. lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 "Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni,

che, insieme ad altre modifiche legislative, hanno avuto notevoli ripercussioni sull'ordinamento finanziario comunale. La legislazione delegata presenta due caratteristiche principali. La prima è legata alla crescita dell'autonomia tributaria comunale in relazione alla base imponibile immobiliare; la seconda è invece legata ai meccanismi secondo i quali la crescita dell'autonomia tributaria deve essere controbilanciata dalla riduzione dei trasferimenti erariali in base alle disposizioni dell'art. 11, c.1, lett. e) della legge n. 42 del 2009, che prevede la soppressione dei trasferimenti statali finalizzata al finanziamento delle funzioni fondamentali (e non) degli Enti locali, sostituendoli con compartecipazioni legate al gettito di preesistenti tributi erariali sui redditi di immobili e terreni.

Le innovazioni principali prodotte da questo corpo normativo riguardano quindi il nuovo regime della fiscalità immobiliare attribuita in buona parte ai Comuni. Il decreto legislativo n. 23 del 2011 ha confermato l'attribuzione del gettito dell'addizionale comunale all'Irpef entro la fascia 0-0,8% con possibilità di manovra per scaglioni di reddito e di introdurre una soglia di esenzione. Inoltre, sempre il decreto legislativo n.23 del 2011 attribuiva una compartecipazione al gettito dell'IVA stabilità in misura finanziariamente equivalente ad una compartecipazione del 2% al gettito dell'Irpef.

Ancora, il decreto legislativo n. 23 del 2011 ha introdotto anche due imposte di scopo. La prima, consiste nella modifica della preesistente imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche basata sulle superfici immobiliari. La seconda consiste in un'imposta di soggiorno che può essere istituita dai Comuni capoluogo, le Unioni di Comuni e i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive presenti nel loro territorio e il cui gettito deve essere utilizzato in interventi in materia di turismo e in campo culturale e ambientale.

Il nuovo regime tributario locale resta però incompiuto senza la definizione del sistema dei trasferimenti perequativi previsto dalla legge n. 42 del 2009. Infatti, il nuovo sistema di trasferimenti perequativi per i Comuni prevedeva che a regime tutto il gettito delle compartecipazioni (sostituito dei trasferimenti statali) sarebbe dovuto confluire in un Fondo di riequilibrio da ripartire tra funzioni fondamentali e non fondamentali di Comuni e Province secondo i criteri previsti dalla legge n. 42 del 2009. Tuttavia, non essendo stati ancora definiti i fabbisogni standard¹⁰⁸, il fondo sperimentale è stato distribuito in maniera tale da garantire il finanziamento della spesa storica al netto dei rilevanti tagli alle manovre finanziarie intervenute tra il 2010 e il 2012. Per il 2011 è intervenuto un accordo nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali per la definizione delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio e delle quote di gettito dei tributi compartecipati che però non ha ancora tenuto conto della distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali. Il Fondo è quindi stato ripartito per il 30% sulla base della popolazione residente, ma per la distribuzione della rimanente quota si è deciso di utilizzare una ripartizione differenziata tra i Comuni inferiori e superiori a 5.000 abitanti. Per i primi, in aggiunta alla quota del 30% ripartita in base alla popolazione, è stato attribuito un

Province e Comuni e dei loro enti e organismi"; 8) D. lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni a norma degli articoli 2,17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n.42"; 9) D. lgs. n. 61 del 18 aprile 2012 "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n.42 in materia di ordinamento di Roma capitale".

¹⁰⁸ I fabbisogni standard sono stati definiti mediante le note metodologiche approvate dalla Copaff il 23 dicembre 2013, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 216/2010.

importo di risorse tale da garantire l'uguaglianza rispetto ai trasferimenti fiscalizzati calcolati figurativamente per ognuno di tali Comuni qualora la compartecipazione IVA non fosse sufficiente a coprire la differenza. Nel caso ciò non fosse necessario, il Comune manteneva le eventuali risorse in eccesso. Per i Comuni superiori a 5.000 abitanti in aggiunta alla quota del 30% ripartita in base alla popolazione era prevista una quota pari al 10% del fondo ripartita in base al peso in ciascun Comune dei tributi immobiliari devoluti¹⁰⁹.

6.2.1 Analisi finanziaria dei comuni

Per una facilità nella lettura dei dati, l'analisi dei saldi è proposta per classi di popolazione. In particolare, abbiamo aggregato i comuni in undici classi demografiche (quelle utilizzate per distribuire il fondo ordinario ai comuni e individuate nel d.l. 504/92) descritte in Tab. 6.1. Infine, il campione analizzato conta 1.470 comuni che corrisponde a circa il 95% della totalità dei comuni lombardi.

Tabella 6.1: Classi demografiche

Classe	Descrizione
1	comuni con meno di 500 abitanti
2	comuni da 500 a 999 abitanti
3	comuni da 1.000 a 1.999 abitanti
4	comuni da 2.000 a 2.999 abitanti
5	comuni da 3.000 a 4.999 abitanti
6	comuni da 5.000 a 9.999 abitanti
7	comuni da 10.000 a 19.999 abitanti
8	comuni da 20.000 a 59.999 abitanti
9	comuni da 60.000 a 99.999 abitanti
10	comuni da 100.000 a 249.999 abitanti
11	comuni da 250.000 a 499.999 abitanti

A livello aggregato, i comuni della Regione Lombardia, nell'anno 2011, hanno generato un saldo positivo (accreditamento netto) di circa 111 milioni di euro che, espresso in termini pro-capite, si traduce in 12 euro.

La Tabella 6.2 illustra il valore del saldo aggregato per classi di popolazione (Panel A) e il valore medio per classi di popolazione (Panel B), sia in valori assoluti che in valori pro-capite.

¹⁰⁹ Per approfondimenti si rimanda a Piperno (2013).

Tabella 6.2: Saldo per classi di popolazione. Valori espressi in euro correnti. Anno 2011

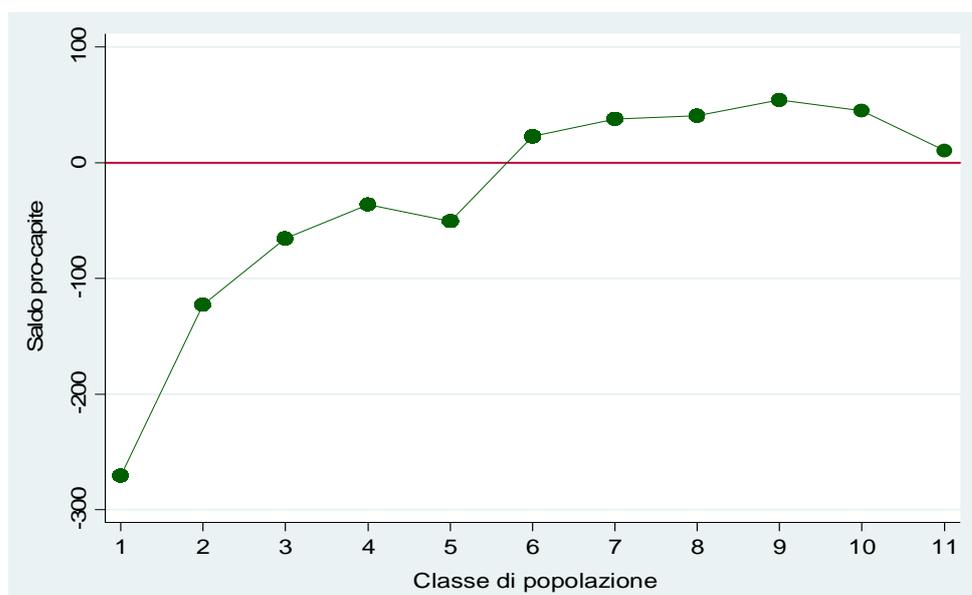
Classe	Numero comuni	Panel A ⁽¹⁾			Panel B		
		Popolazione	Saldo	Saldo pro-capite	Popolazione	Saldo	Saldo pro-capite
1	134	38.458	-10.417	-271	287	-77.739	-358
2	179	130.786	-16.064	-123	731	-89.744	-124
3	285	417.552	-27.447	-66	1.465	-96.307	-68
4	179	442.179	-15.935	-36	2.470	-89.021	-36
5	251	988.734	-49.896	-50	3.939	-198.787	-53
6	263	1.841.453	41.680	23	7.002	158.479	22
7	114	1.571.724	59.486	38	13.787	521.808	38
8	54	1.695.206	69.274	41	31.393	1.282.847	43
9	7	517.910	28.180	54	73.987	4.025.644	54
10	3	424.387	19.093	45	141.462	6.364.491	44
11	1	1.240.173	12.999	10	1.240.173	12.998.656	10
Totale	1470	9.308.562	110.952	12			

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. (1) i dati per i valori aggregati sono espressi in migliaia di euro fatta eccezione per la popolazione.

La distinzione del saldo per classi omogenee di popolazione evidenzia un comportamento antitetico dei comuni in relazione all'ampiezza demografica. Così, mentre i comuni di grandi dimensioni registrano un valore del saldo, espresso sia in termini assoluti sia in valori medi, sempre positivo, i comuni piccoli presentano dei saldi negativi. In media, infatti, i comuni sino a 1.000 abitanti registrano un saldo negativo pari a 124 euro pro-capite, che si riduce a 53 euro quando sono considerati i comuni sino a 5.000 abitanti. Per contro, il saldo medio dei comuni appartenenti alla classe 7 (10-20 mila abitanti) è di 54 euro pro-capite che corrisponde al valore medio più elevato registrato in Lombardia.

La Figura 6.1 illustra l'andamento del saldo pro-capite per classi di popolazione dove è interessante sottolineare come il *threshold* per il quale si passa da valori di indebitamento netto (negativi) a valori di accreditamento netto (positivi) corrisponde alla classe 6 (5.000 abitanti) ossia a quella classe comprendente quei comuni che sono sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno per l'anno 2011.

Figura 6.1: Saldo pro-capite per classi di popolazione. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali

Analizzando le singole voci che compongono il saldo si comprende la causa dell'indebitamento dei piccoli comuni. Come mostrano le Tabelle 6.3A e 6.3B, i comuni di piccole dimensioni riportano dei valori di spesa netta pro-capite molto elevati a cui non corrisponde il medesimo livello di entrata causando così un saldo negativo. Infatti, come è noto nella letteratura di finanza pubblica, la spesa pro-capite, solitamente, mostra un andamento ad "U" se relazionata alla popolazione. Tale andamento è totalmente attribuibile alle forti economie di scala che caratterizzano alcune funzioni di spesa come, ad esempio, le funzioni di amministrazione generale, le funzioni relative alla viabilità e trasporti e quelle attinenti alla gestione del territorio e ambiente che, tra l'altro, costituiscono la quota più consistente della spesa soprattutto per i comuni di piccole e piccolissime dimensioni.

Tabella 6.3A: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare. Valori espressi in migliaia di euro correnti. Anno 2011

Fascia	numero comuni	popolazione	Spese				Entrate						SALDO
			Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti	Entrate Nette	
1	134	38.458	44.211	39.108	47	83.272	32.376	6.394	12.487	21.694	96	72.855	-10.417
2	179	130.786	113.282	65.012	23	178.271	87.093	12.369	30.474	32.517	247	162.207	-16.064
3	285	417.552	328.451	157.357	6.226	479.582	242.762	29.861	94.394	93.274	8.157	452.134	-27.447
4	179	442.179	355.126	205.245	628	559.743	239.693	25.565	130.913	151.043	3.405	543.808	-15.935
5	251	988.734	673.221	239.816	2.606	910.432	502.970	47.881	182.738	130.584	3.637	860.536	-49.896
6	263	1.841.453	1.171.940	276.084	5.755	1.442.268	849.448	80.139	334.489	225.883	6.011	1.483.948	41.680
7	114	1.571.724	1.056.058	207.695	2.461	1.261.291	725.058	83.465	300.240	216.237	4.224	1.320.777	59.486
8	54	1.695.206	1.340.212	232.360	5	1.572.567	949.415	114.917	331.283	248.948	2.722	1.641.841	69.274
9	7	517.910	499.341	63.704	1.155	561.890	340.553	41.378	134.099	75.226	1.185	590.070	28.180
10	3	424.387	508.179	174.748	74.109	608.818	291.664	41.994	199.627	153.000	58.374	627.911	19.093
11	1	1.240.173	2.398.420	1.950.747	1.221.072	3.128.095	1.019.103	363.298	1.007.613	1.971.897	1.220.817	3.141.094	12.999
TOTALE	1470	9.308.562	8.488.441	3.611.875	1.314.087	10.786.228	5.280.134	847.261	2.758.357	3.320.302	1.308.873	10.897.181	110.952

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

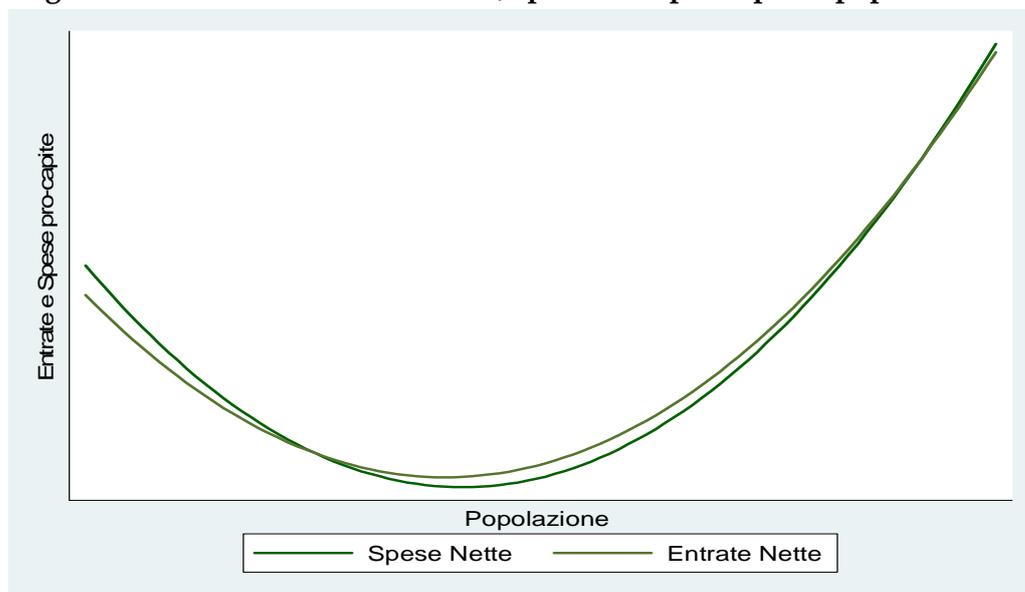
Tabella 6.3B: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare. Valori espressi in euro pro-capite. Anno 2011

Fascia	numero comuni	popolazione	Spese				Entrate					Entrate Nette	SALDO
			Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti		
1	134	38.458	1.150	1.017	1	2.165	842	166	325	564	2	1.894	-271
2	179	130.786	866	497	0	1.363	666	95	233	249	2	1.240	-123
3	285	417.552	787	377	15	1.149	581	72	226	223	20	1.083	-66
4	179	442.179	803	464	1	1.266	542	58	296	342	8	1.230	-36
5	251	988.734	681	243	3	921	509	48	185	132	4	870	-50
6	263	1.841.453	636	150	3	783	461	44	182	123	3	806	23
7	114	1.571.724	672	132	2	802	461	53	191	138	3	840	38
8	54	1.695.206	791	137	0	928	560	68	195	147	2	969	41
9	7	517.910	964	123	2	1.085	658	80	259	145	2	1.139	54
10	3	424.387	1.197	412	175	1.435	687	99	470	361	138	1.480	45
11	1	1.240.173	1.934	1.573	985	2.522	822	293	812	1.590	984	2.533	10
TOTALE	1470	9.308.562	912	388	141	1.159	567	91	296	357	141	1.171	12

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

La Figura 6.2 mostra l'andamento delle entrate nette e delle spese nette pro-capite in relazione alla popolazione. Si nota che all'aumentare della popolazione sia le spese che le entrate diminuiscono sino a toccare un punto di minimo in corrispondenza dei comuni appartenenti alla classe 6 (5-10 mila abitanti) e dopo tale soglia entrambe le voci aumentano. Inoltre, è estremamente importante rilevare che sino al punto di minimo la curva delle entrate nette giace sempre al di sotto della curva delle spese, anche se il differenziale si assottiglia al crescere della popolazione. A partire dalla classe 6 (5-10 mila abitanti) tale trend si inverte: le entrate nette sono maggiori delle spese ma, al crescere della popolazione, il differenziale si annulla. In questo senso, Milano (l'unico comune presente nella classe 11) presenta un valore di spesa netta che si avvicina molto a quello di entrata: 2.522 euro pro-capite di spesa contro 2.533 di entrata.

Figura 6.2: Andamento delle entrate, spese nette pro-capite e popolazione. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Appare quindi evidente che non solo le regole del Patto di stabilità giocano un ruolo decisivo nel determinare il saldo netto da finanziare, ma anche l'ampiezza demografica è importante nell'indirizzare il segno e la portata del saldo. In particolare, l'efficienza della spesa, ottenibile attraverso le economie di scala, risulta complementare ai vincoli di finanza locale imposti dal Ministero. Così, mentre le economie di scala permettono di abbassare il livello della spesa pro-capite generando un miglioramento del saldo (al crescere della popolazione) ma non tale da renderlo positivo, è solo in corrispondenza dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - cioè quei comuni che sono soggetti al rispetto del Patto di stabilità interno - che tale grandezza diventa positiva.

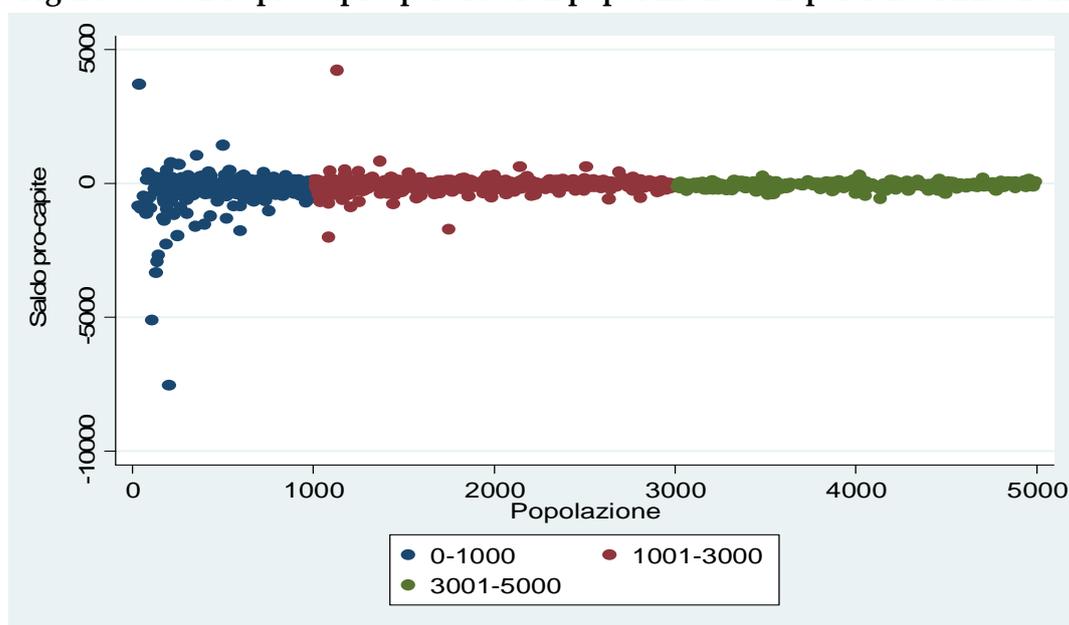
6.2.2 Problematiche

La legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) estende le regole del Patto di stabilità interno, oltre alle province e ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, anche ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, come disposto dal comma 1 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011. L'applicazione di tale

norma avrà degli impatti significativi, sia in termini di performance finanziarie che di scelte politiche, su quei comuni che dovranno sottostare alle regole del Patto di stabilità. Infatti, come è emerso dall'analisi dell'indebitamento dei comuni lombardi, le classi che presentano le maggiori criticità riguardano quei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La Fig. 6.3 è significativa nel rappresentare sia l'andamento del saldo netto di bilancio sia la dispersione di ciascun comune rispetto al saldo nullo - ossia la differenza tra entrate e uscite pari a zero - per i comuni sino a 5.000 abitanti, in modo da cogliere i comportamenti finanziari di quegli enti che, alla luce della legge di stabilità, saranno soggetti al Patto di stabilità. Così, mentre i comuni sino a 1.000 abitanti registrano una dispersione negativa e molto ampia rispetto al saldo zero; la dispersione tende a diminuire e concentrarsi attorno allo zero al crescere della popolazione, enfatizzando in questo modo un effetto ad "imbuto". Nonostante il saldo migliori al crescere della popolazione e la dispersione risulti meno accentuata, i comuni al di sopra di 1.000 abitanti (soggetti al patto di stabilità dal 2013) registrano valori, in media, negativi.

Figura 6.3 : Saldo pro-capite per classi di popolazione e dispersione. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Appare evidente quindi che, ad oggi, gli enti soggetti alla futura disciplina del patto di stabilità manifestino, in media, dei saldi negativi su cui è necessario focalizzare l'attenzione. Saranno in grado, questi ultimi, di migliorare i propri saldi? Se sì, a quale costo, quale spesa dovranno tagliare, o quali servizi non riusciranno più ad erogare? Il dibattito assume estremamente rilievo alla luce delle considerazioni discusse sopra. Infatti, i comuni che oggi sono soggetti al Patto di stabilità registrano un valore dei conti che, in media, è positivo ed è il frutto non solo dei vincoli finanziari imposti dal Patto stesso, ma anche delle economie di scala sul lato della spesa che permettono di erogare alcuni servizi in modo efficiente. In altri termini, i comuni al di sopra dei 5.000 abitanti mostrano dei saldi positivi proprio perché hanno una dimensione efficiente che consente di sfruttare le economie di scala sul lato della spesa. Non è detto, quindi, che l'imposizione delle regole del Patto ai comuni piccoli si traduca in saldi positivi: presi

singolarmente, infatti, non hanno le dimensioni sufficienti per sfruttare le economie di scala sia sul lato dell'erogazione di servizi sia sul lato della spesa.

6.3 Le Province

Nel 2009 si arriva alla riforma del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) che coinvolge le Province. Tale riforma introduce la possibilità di istituire uno o più tributi autonomi provinciali, di identificarli autonomamente e di manovrarne le aliquote. Dà la facoltà anche alle Regioni di istituire ulteriori tributi provinciali. Per quanto riguarda i trasferimenti, la disciplina della citata legge sui fondi perequativi ricalca sostanzialmente quelle prevista per i Comuni. Con il quinto decreto delegato 68/2011, nominato "Autonomia tributaria" sono state definite le possibili fonti di entrate delle Province, nel rispetto dei principi ispiratori della riforma, legati alla maggiore autonomia finanziaria concessa agli enti locali.

In particolare, la maggiore autonomia finanziaria si riflette in tributi propri, che continuano ad essere legati alla tassazione sulla motorizzazione con la garanzia di maggiore capacità di manovra, alla compartecipazione sia all'Irpef, in modo da garantire risorse pari ai trasferimenti, sia alla tassa automobilistica regionale, nell'addizionale ENEL e nel Fondo sperimentale di riequilibrio.

L'ultimo triennio è stato comunque caratterizzato da una forte incertezza sul ruolo delle province. Con il decreto legge n. 201 del 2011 "salva-Italia" del governo Monti, era stata prevista la riduzione del numero dei consiglieri e la loro rielezione da parte dei Sindaci e dei Consigli comunali, svuotandole delle competenze più significative e limitandole a funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Successivamente, con la legge n. 35 del 2012, c.d. "spending review", si è optato per la riduzione del numero delle province con l'individuazione di requisiti minimi per la sopravvivenza (popolazione residente e dimensione territoriale)¹¹⁰. Infine, la legge di stabilità per il 2013 (n.228/2012), dopo aver congelato la situazione sino al 31 dicembre 2013, confermava la trasformazione delle province in enti di secondo livello e prevedeva l'istituzione delle Città metropolitane.

6.3.1 Analisi finanziaria

Le Province lombarde, nel 2011, registrano in aggregato un saldo positivo pari a circa 30 milioni di euro che, in termini pro-capite, equivale a poco meno di 3 euro (Tabella 6.4). Tuttavia, la performance registrata dalle Province non è uniforme su tutto il territorio lombardo e non dipende dall'andamento della base imponibile Irpef, misura quest'ultima di ricchezza provinciale. Infatti, le province più virtuose, cioè gli enti provinciali che evidenziano il saldo positivo più rilevante, sono, rispettivamente, le Province di Lodi (12 euro pro-capite), Brescia (11 euro pro-capite) e Como (10 euro pro-capite) che hanno una ricchezza inferiore a quella registrata nel suo complesso dalla Regione Lombardia (poco più di 15.000 euro pro-capite). Da notare inoltre che le province con il saldo minore sono quelle con la base imponibile Irpef maggiore, così la

¹¹⁰ Per approfondimenti si rimanda a Giarda (2012).

Provincia di Milano con una ricchezza pari a 17.725 euro pro-capite registra un saldo positivo di circa 1 euro pro-capite e la Provincia di Monza e Brianza (seconda per ricchezza pro-capite) riporta addirittura un saldo negativo (-27 euro pro-capite).

Tabella 6.4: Saldo per Province. Valori espressi in euro correnti. Anno 2011

Provincia	Popolazione	Superficie	Numero contribuenti	Valori Assoluti (1)		Valori pro-capite	
				Saldo	Base imponibile Irepf	Saldo	Base imponibile Irepf
Bergamo	1.100.000	2.723	617.957	8.177	14.898.571	7	13.544
Brescia	1.300.000	4.784	691.263	14.150	15.981.035	11	12.293
Como	594.988	1.288	333.184	5.968	8.294.603	10	13.941
Cremona	365.115	1.771	213.223	1.782	4.966.058	5	13.601
Lecco	341.354	816	201.170	2.637	5.142.695	8	15.066
Lodi	227.516	782	133.800	2.667	3.198.715	12	14.059
Mantova	415.442	2.339	236.985	1.353	5.267.244	3	12.679
Milano	3.200.000	1.579	1.900.000	4.338	56.720.086	1	17.725
Monza-Brianza	849.636	405	506.377	-23.069	13.350.128	-27	15.713
Pavia	548.307	2.965	326.305	5.452	7.800.782	10	14.227
Sondrio	183.169	3.212	102.386	213	2.268.828	1	12.387
Varese	883.285	1.199	504.279	6.012	12.498.083	7	14.150
TOTALE	10.008.812	23.863	5.766.929	29.679	150.386.829	2,97	15.025

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. (1) i dati in valore assoluto sono espressi in migliaia di euro.

Analizzando i dati disaggregati per le singole voci che compongono il saldo si nota che le spese nette registrate dal comparto provinciale ammontano a 1,6 miliardi di euro di cui, circa il 75%, sono spese correnti (1,1 miliardi di euro) e il restante 25% sono spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti (410 milioni di euro). Dal lato delle entrate, le entrate tributarie (Titolo I) ammontano a 852 milioni di euro (52% delle entrate nette), seguite dai trasferimenti correnti (Titolo II) che incidono per il 25% (circa 400 milioni di euro). Ancora, le entrate extratributarie (Titolo III) sono pari a 130,5 milioni di euro e le entrate in conto capitale al netto della riscossione di crediti equivalgono a 250 milioni di euro.

La composizione del saldo per voci permette di evidenziare la “fonte” del saldo finale per ciascuna Provincia. Il saldo negativo della Provincia di Monza e della Brianza è dovuto non tanto alle spese in conto corrente – le quali sono le più basse a livello pro-capite della Regione – quanto, piuttosto, alle spese in conto capitale che sono molto elevate e alle quali non corrisponde un altrettanto elevato valore delle entrate in conto capitale (Titolo IV). Le altre province che hanno una spesa in conto capitale elevata, come ad esempio Cremona, Sondrio e Mantova registrano non solamente un valore elevato della voce “Concessione di crediti”, che va scomputata dalle spese in conto capitale ai fini dell’individuazione del saldo finale, ma anche entrate in conto capitale elevate (al netto della “Riscossione di crediti) così da “bilanciare” la spesa per investimenti. In linea generale, quindi, il lato di parte corrente del bilancio è relativamente omogeneo per tutte le Province, mentre ciò che fa la differenza, ai fini del saldo finale, è il lato degli investimenti generando così importi di segno e ammontare diversi tra le singole Province. (Tab. 6.5A e 6.5B).

Tabella 6.5 A: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare delle Province. Valori espressi in migliaia di euro correnti. Anno 2011

Provincia	Spese			Entrate							SALDO
	Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione Crediti	Entrate Nette	
Bergamo	121.318	34.953	0	156.271	85.416	39.373	12.071	28.265	677	164.448	8.177
Brescia	145.479	27.128	0	172.607	99.931	44.877	22.438	19.875	364	186.757	14.150
Como	75.423	20.884	0	96.306	45.996	31.786	6.369	18.123	0	102.274	5.968
Cremona	70.715	102.310	70.129	102.896	33.625	32.379	7.503	101.300	70.129	104.678	1.782
Lecco	37.762	14.101	0	51.863	26.583	11.302	4.036	12.579	0	54.500	2.637
Lodi	22.744	5.996	0	28.740	17.651	3.980	2.364	7.413	0	31.407	2.667
Mantova	59.083	32.702	0	91.785	38.378	27.162	4.906	22.690	0	93.137	1.353
Milano	374.632	120.016	2.383	492.265	295.802	104.548	40.274	55.979	0	496.603	4.338
Monza-Brianza	83.403	50.539	15.000	118.941	65.613	21.083	7.061	2.116	0	95.873	-23.069
Pavia	67.545	25.209	0	92.754	48.808	22.485	6.607	20.316	11	98.206	5.452
Sondrio	31.387	27.639	76	58.950	16.198	14.494	6.095	23.438	1.062	59.162	213
Varese	103.289	36.058	0	139.348	78.614	45.296	10.686	20.764	10.000	145.360	6.012
TOTALE	1.192.779	497.534	87.588	1.602.725	852.616	398.764	130.410	332.857	82.243	1.632.404	29.679

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Tabella 6.5B: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare delle Province. Valori espressi euro pro-capite. Anno 2011

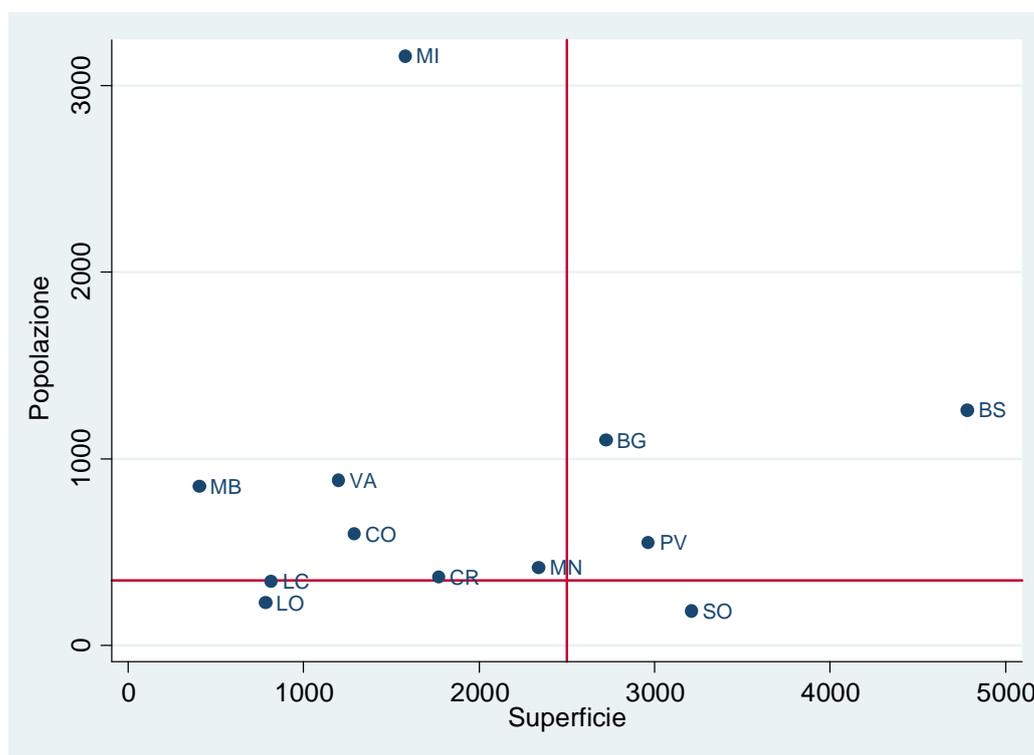
Provincia	Spese			Entrate							SALDO
	Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti	Entrate Nette	
Bergamo	110	32	0	142	78	36	11	26	1	150	7
Brescia	115	21	0	137	79	36	18	16	0	148	11
Como	127	35	0	162	77	53	11	30	0	172	10
Cremona	194	280	192	282	92	89	21	277	192	287	5
Lecco	111	41	0	152	78	33	12	37	0	160	8
Lodi	100	26	0	126	78	17	10	33	0	138	12
Mantova	142	79	0	221	92	65	12	55	0	224	3
Milano	119	38	1	156	94	33	13	18	0	157	1
Monza-Brianza	98	59	18	140	77	25	8	2	0	113	-27
Pavia	123	46	0	169	89	41	12	37	0	179	10
Sondrio	171	151	0	322	88	79	33	128	6	323	1
Varese	117	41	0	158	89	51	12	24	11	165	7
TOTALE	119	50	9	160	85	40	13	33	8	163	2,97

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

La Figura n. 6.4 mostra la distribuzione delle Province lombarde secondo la popolazione e la superficie territoriale, dove le linee rosse identificano un valore di popolazione e superficie pari a, rispettivamente, 350 mila abitanti e 2.500 chilometri quadrati.

Seguendo il criterio della popolazione, tre Province - Lodi, Lecco e Sondrio - sono "sotto" il threshold, mentre altre due - Cremona e Mantova - sono "border line". Per il criterio della superficie, invece, solamente Bergamo, Sondrio, Pavia e Brescia hanno un'estensione territoriale superiore a 2.500 chilometri quadrati. Combinando questi due criteri si riscontra che solamente le Province di Bergamo, Brescia e Pavia hanno una popolazione superiore a 350 mila abitanti ed un'estensione territoriale superiore a 2.500 chilometri quadrati¹¹¹.

Figura 6.4: Le province lombarde distribuite secondo popolazione e superficie.



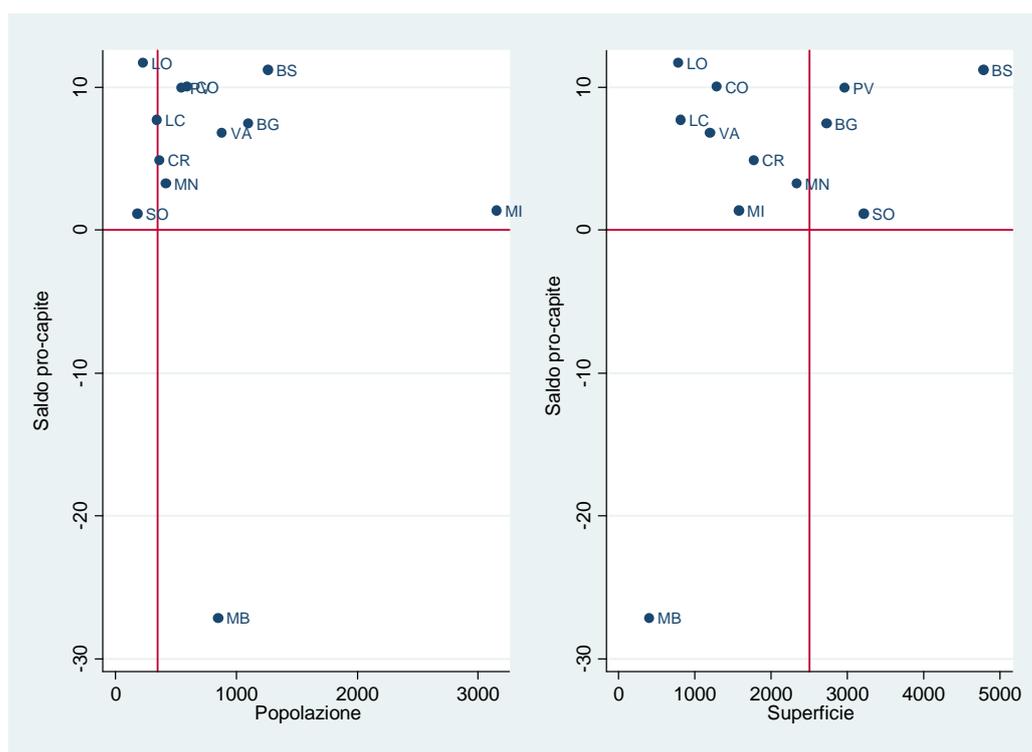
Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. Il valore della popolazione è espresso in migliaia

Esiste quindi una relazione tra il duplice criterio popolazione/superficie e il saldo finanziario delle Province? La Figura n. 6.5 relaziona il saldo pro-capite di ciascuna provincia sia con la popolazione sia con la superficie. Le province con popolazione superiore a 350 mila abitanti registrano un saldo positivo (ad eccezione della Provincia di Monza e della Brianza) e generalmente superiore a quello delle province con popolazione inferiore a 350 mila abitanti. Per quanto riguarda l'estensione territoriale, il saldo sembra seguire un andamento a "U": al crescere dell'estensione territoriale il saldo

¹¹¹ Il valore della superficie territoriale utilizzato come base di riferimento nell'esercizio di simulazione (2.500 chilometri quadrati) è il medesimo approvato dal Consiglio dei Ministri nel decreto legge anti-crisi (D.l. 12 agosto 2011, n. 138) contenente misure d'urgenza sul fronte economico e finanziario, tra cui era inizialmente compresa l'abolizione e l'accordamento delle province con popolazione inferiore ai 350 mila abitanti che abbiano, altresì, una superficie territoriale inferiore ai duemilacinquecento chilometri quadrati

pro-capite diminuisce raggiungendo il punto di minimo proprio in corrispondenza di un livello di superficie pari a 2.500 chilometri quadrati e poi torna a crescere nuovamente. In generale, non sembra esserci nessuna relazione particolare tra il saldo pro-capite e la popolazione mentre appare evidente la relazione ad “U” se rapportato alla superficie. D'altronde, le funzioni di spesa che maggiormente incidono sui bilanci delle province sono quelle riguardanti la Viabilità, i Trasporti, la Gestione del Territorio e dell'Ambiente, funzioni cioè che sono strettamente legate alla dimensione territoriale e sulle quali una dimensione “efficiente” può portare a delle economie di scala con risvolti positivi sull'entità del saldo finanziario¹¹².

Figura 6.5: Saldo finanziario, popolazione e superficie



Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. Il valore della popolazione è espresso in migliaia

6.3.2 Un'ipotesi di riordino

Alla luce delle considerazioni sopra emerse simuliamo la performance delle province lombarde ipotizzando una riaggregazione territoriale che tenga conto sia del parametro della popolazione che di quello della superficie. In particolare, nella prima ipotesi supponiamo che le Province di Bergamo, Brescia, Sondrio e Pavia rimangano inalterate mentre vengono accorpate a) le Province di Varese, Como e Lecco; b) le Province di Cremona, Lodi e Mantova e c) le Province di Milano e Monza-Brianza. Nella seconda

¹¹² Nel 2011, il peso della funzioni di Viabilità e Trasporti sul totale della spesa corrente è pari al 20%, mentre il peso delle funzioni relative alla Gestione del Territorio e dell'Ambiente è pari al 18%. Fonte: I bilanci consuntivi delle Amministrazioni provinciali - Istat - <http://www.istat.it/it/archivio/91854>.

ipotesi, invece, rimangono inalterate le Province di Bergamo, Brescia, Sondrio, Pavia e Milano, mentre vengono accorpate a) le Province di Como e Lecco, b) le Province di Varese e Monza-Brianza, c) le Province di Cremona, Lodi e Mantova.

Per simulare il saldo da finanziare dei nuovi enti territoriali, partendo dai dati di bilancio delle province, ricostruiamo le spese e le entrate dei nuovi enti territoriali attraverso un sistema di pesi. In particolare, le voci di entrata e di uscita vengono "pesate" per i parametri di popolazione e superficie delle Province che costituiscono i nuovi enti territoriali. Così, per ogni provincia appartenente al nuovo ente territoriale è calcolato sia il rapporto tra la popolazione "apportata" da quella provincia e la popolazione complessiva del nuovo ente, sia il rapporto tra la superficie "apportata" da quella provincia e la superficie territoriale complessiva del nuovo ente. In questo modo si hanno due indicatori, uno per la superficie e uno per la popolazione, per ogni provincia che compone il nuovo ente territoriale e si utilizza la media tra questi due indicatori per determinare il peso di ciascuna provincia all'interno del nuovo ente. Per ciascuna provincia si moltiplicano le voci di entrata e di spesa per il peso determinato in precedenza e sommandone i valori si ottiene il livello di entrate e di spese relativo al nuovo ente territoriale. A titolo semplificativo si consideri il caso del nuovo ente territoriale composto dalle Province di Milano e Monza-Brianza. La popolazione complessiva è pari a 4.049.636 mentre la superficie territoriale si estende per 1.984 chilometri quadrati. La provincia di Milano "apporta" al nuovo ente 3.200.000 abitanti (pari al 79% della popolazione totale del nuovo ente) con una superficie di 1.579 chilometri quadrati (pari all'80% della superficie totale del nuovo ente), mentre la provincia di Monza-Brianza "apporta" al nuovo ente 849.636 abitanti (pari al 21%) con una superficie di 405 chilometri quadrati (pari al 20%). Il peso da attribuire alla Provincia di Milano sarà quindi pari al 79% (media tra il parametro relativo alla popolazione - 79% e il parametro relativo alla superficie territoriale - 80%) mentre quello della provincia di Monza-Brianza è pari al 21%. Le voci di entrata e di spesa del nuovo ente sono ottenute sommando le voci di entrata e di spesa della Provincia di Milano moltiplicate per il peso relativo alla Provincia di Milano (80%) e le voci di entrata e di spesa della Provincia di Monza-Brianza per il peso relativo alla Provincia di Monza-Brianza (20%). In maniera formale, le voci di entrata e di spesa per ciascuna Provincia che rientra nel nuovo ente territoriale vengono moltiplicate per un indicatore composito di popolazione e superficie:

$$I_i = \frac{\frac{POP_i}{POP_{NE}} + \frac{SUP_i}{SUP_{NE}}}{2}$$

dove pop_i rappresenta la popolazione relativa alla provincia che confluisce nel nuovo ente territoriale, POP_{NE} è la popolazione totale del nuovo ente, sup_i è la superficie della provincia che confluisce nel nuovo ente e SUP_{NE} è la superficie totale del nuovo ente. L'indicatore relativo così determinato permette di tenere conto dell'apporto in termini di popolazione e di superficie che ogni provincia dà al nuovo ente. Di conseguenza, maggiore è il peso di una Provincia all'intero del nuovo ente, maggiore sarà l'apporto in termini di spese ed entrate di tale Provincia nel nuovo ente territoriale.

La prima ipotesi: Varese-Como-Lecco; Cremona-Lodi-Mantova e Milano-Monza e Brianza

Nella prima ipotesi che formuliamo, ipotizziamo la nascita di 3 nuovi enti territoriali derivanti dall'unione delle Province di Varese, Como e Lecco; delle Province di Cremona, Lodi e Mantova e delle Province di Milano e Monza-Brianza.

Il peso che viene associato a ciascuna Provincia all'interno del proprio nuovo ente territoriale è mostrato in Tabella 6.6. A titolo esemplificativo, si consideri il nuovo ente territoriale composto dall'aggregazione delle Province di Varese, Como e Lecco. Tale ente avrà una popolazione di 1,8 milioni di abitanti e una superficie complessiva di 3.303 chilometri quadrati. All'interno del nuovo ente, la Provincia di Varese ha il peso maggiore (42%) che deriva dalla combinazione del peso rispetto la popolazione complessiva (49%) e rispetto la superficie totale (36%), seguita dalla Provincia di Como (36%) e dalla Provincia di Lecco (22%).

Tabella 6.6: Pesì associati alla prima simulazione

Nuovo Ente	popolazione	superficie	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
	(a)	(b)	(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Varese	883.285	1.199	0,49	0,36	0,42
Como	594.988	1.288	0,33	0,39	0,36
Lecco	341.354	816	0,19	0,25	0,22
TOTALE	1.819.627	3.303	1	1	1

Nuovo Ente	popolazione	superficie	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
	(a)	(b)	(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Cremona	365.115	1.771	0,36	0,36	0,36
Lodi	227.516	782	0,23	0,16	0,19
Mantova	415.442	2.339	0,41	0,48	0,45
TOTALE	1.008.073	4.892	1	1	1

Nuovo Ente	popolazione	superficie	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
	(a)	(b)	(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Monza-Brianza	849.636	405	0,21	0,20	0,21
Milano	3.200.000	1.579	0,79	0,80	0,79
TOTALE	4.049.636	1.984	1	1	1,00

Fonte: Elaborazioni Èupolis Lombardia

Il valore finanziario di ciascuna voce di entrata e di uscita del nuovo ente territoriale è ottenuto moltiplicando i valori di entrata e di spesa di ciascuna Provincia che compone il nuovo ente per il rispettivo indicatore e infine sommandoli tra loro. Così, per il nuovo ente Varese-Como-Lecco, occorre moltiplicare le voci di entrata e di spesa della Provincia di Varese per 0,42, le voci di entrata e di spesa della Provincia di Lecco sono invece moltiplicate per 0,22 e le voci di entrata e di spesa della Provincia di Como sono moltiplicate per 0,36, infine sommando i valori così ottenuti si perviene alle voci di entrata e di spesa del nuovo ente territoriale.

La Tabella 6.7 mostra i risultati della simulazione. A livello aggregato il saldo finanziario migliora: da 29,6 milioni di euro passa a 33,6 milioni di euro che equivale a 3,36 euro pro-capite. Le nuove aggregazioni territoriali riportano dei saldi positivi: Varese, Como e Lecco registra +2,89 euro pro-capite, Cremona, Loda e Mantova +1,75 euro pro-capite. Da notare come il nuovo accorpamento di Milano e Monza-Brianza registri un saldo negativo ma molto contenuto (-0,39 euro pro-capite) se confrontato con i rispettivi saldi delle singole Province che compongono il nuovo ente: 1 euro pro-capite della Provincia di Milano e -27 euro pro-capite per la Provincia di Monza e Brianza.

Tabella 6.7: I risultati della simulazione I

Provincia	Popolazione	Numero contribuenti	Valori Assoluti ⁽¹⁾		Valori pro-capite	
			Saldo	Base imponibile Irepf	Saldo	Base imponibile Irepf
Bergamo	1.100.000	617.957	8.177	14.898.571	7,43	13.544
Brescia	1.300.000	691.263	14.150	15.981.035	10,88	12.293
Sondrio	183.169	102.386	213	2.268.828	1,16	12.387
Pavia	548.307	326.305	5.452	7.800.782	9,94	14.227
Varese-Como-Lecco	1.819.627	1.038.633	5.263	25.935.381	2,89	14.253
Cremona-Lodi-Mantova	1.008.073	584.008	1.761	13.432.017	1,75	13.324
Milano-Monza e Brianza	4.049.636	2.406.377	-1.365	70.070.213	-0,34	17.303
TOTALE	10.008.812	5.766.929	33.651	150.386.829	3,36	15.025

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. (1) i dati in valore assoluto sono espressi in migliaia di euro.

In linea generale si può affermare che l'aggregazione di alcune Province genera un miglioramento finanziario complessivo della Regione. In particolare, il saldo negativo della Provincia di Monza e della Brianza viene interamente (o quasi) assorbito dalla provincia di Milano nella nuova aggregazione territoriale generando così un efficientamento complessivo della gestione finanziaria. Sostituendo quindi province piccole con un ente territoriale più grande si realizzano economie di scala: in altre parole si hanno minori spese complessive. A seguito del nuovo assetto territoriale, le spese complessive ammontano a poco più di un miliardo di euro generando così un risparmio di risorse pari a circa 520 milioni di euro (il valore delle spese senza riorganizzazione è pari infatti a 1,6 miliardi di euro), mentre le entrate nette diminuiscono di 515 milioni che si traduce in un saldo finanziario positivo di circa 4 milioni di euro.

Tabella 6.8A: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare della prima ipotesi di riorganizzazione territoriale. Valori espressi in migliaia di euro correnti. Anno 2011

<i>Provincia</i>	Spese				Entrate							SALDO
	<i>Titolo I</i>	<i>Titolo II</i>	<i>Concessione di crediti</i>	<i>Spese nette</i>	<i>Titolo I</i>	<i>Titolo II</i>	<i>Titolo III</i>	<i>Titolo IV</i>	<i>Riscossione crediti</i>	<i>Entrate Nette</i>		
Bergamo	121.318	34.953	0	156.271	85.416	39.373	12.071	28.265	677	164.448	8.177	
Brescia	145.479	27.128	0	172.607	99.931	44.877	22.438	19.875	364	186.757	14.150	
Sondrio	31.387	27.639	76	58.950	16.198	14.494	6.095	23.438	1.062	59.162	213	
Pavia	67.545	25.209	0	92.754	48.808	22.485	6.607	20.316	11	98.206	5.452	
Varese-Como-Lecco	79.059	25.847	0	104.906	55.614	33.065	7.693	18.038	4.242	110.169	5.263	
Cremona-Lodi-Mantova	56.290	52.759	25.394	83.655	32.662	24.582	5.356	48.210	25.394	85.416	1.761	
Milano-Monza e Brianza	314.027	105.557	5.009	414.575	247.899	87.179	33.362	44.770	0	413.210	-1.365	
TOTALE	815.105	299.092	30.479	1.083.718	586.528	266.056	93.623	202.911	31.750	1.117.368	33.651	

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Tabella 6.8B: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare della prima ipotesi di riorganizzazione territoriale. Valori espressi euro pro-capite. Anno 2011

Provincia	Spese				Entrate							SALDO
	Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti	Entrate Nette		
Bergamo	110	32	0	142	78	36	11	26	1	149	7	
Brescia	112	21	0	133	77	35	17	15	0	144	11	
Sondrio	171	151	0	322	88	79	33	128	6	323	1	
Pavia	123	46	0	169	89	41	12	37	0	179	10	
Varese-Como-Lecco	43	14	0	58	31	18	4	10	2	61	3	
Cremona-Lodi-Mantova	56	52	25	83	32	24	5	48	25	85	2	
Milano-Monza e Brianza	78	26	1	102	61	22	8	11	0	102	0	
TOTALE	81	30	3	108	59	27	9	20	3	112	3,36	

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

La seconda ipotesi: Varese, Monza e Brianza; Como e Lecco, Cremona-Lodi-Mantova

Nella seconda ipotesi che formuliamo, ipotizziamo la nascita di 3 nuovi enti territoriali derivanti dall'unione delle Province di Varese, Monza e Brianza; delle Province di Como e Lecco e delle Province di Cremona, Lodi e Mantova.

Il peso che viene associato a ciascuna Provincia all'interno del proprio nuovo ente territoriale è mostrato in Tab. 6.9.

Tabella 6.9: Pesì associati alla seconda simulazione

Nuovo Ente	popolazione (a)	superficie (b)	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
			(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Como	594.988	1.288	0,64	0,61	0,62
Lecco	341.354	816	0,36	0,39	0,38
TOTALE	936.342	2.104	1	1	1

Nuovo Ente	popolazione (a)	superficie (b)	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
			(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Varese	883.285	1.199	0,51	0,75	0,63
Monza-Brianza	849.636	405	0,49	0,25	0,37
TOTALE	1.732.921	1.604	1	1	1

Nuovo Ente	popolazione (a)	superficie (b)	INDICATORE		
			popolazione	superficie	finale
			(c)=(a)/Totale	(d)=(b)/Totale	e=(c+d)/2
Cremona	365.115	1.771	0,36	0,36	0,36
Lodi	227.516	782	0,23	0,16	0,19
Mantova	415.442	2.339	0,41	0,48	0,45
TOTALE	1.008.073	4.892	1	1	1

Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia

Il valore finanziario di ciascuna voce di entrata e di uscita del nuovo ente territoriale, necessario per costruire il saldo finanziario è ottenuto moltiplicando i valori di entrata e di spesa di ciascuna Provincia che compone il nuovo ente per il rispettivo indicatore e infine sommandoli tra loro. Così, ad esempio, per il nuovo ente Como-Lecco, occorre moltiplicare le voci di entrata e di spesa della Provincia di Lecco per 0,38 e le voci di entrata e di spesa della Provincia di Como sono moltiplicate per 0,62. Infine sommando i valori così ottenuti si perviene alle voci di entrata e di spesa del nuovo ente territoriale

La Tabella 6.10 mostra i risultati della simulazione. A livello aggregato il saldo finanziario migliora sia rispetto la situazione attuale (da 29,6 milioni di euro passa a 34 milioni di euro che equivale a 3,40 euro pro-capite), sia rispetto la simulazione precedente (da 33,6 milioni di euro a 34 milioni). Le nuove aggregazioni territoriali riportano dei saldi positivi: Como e Lecco registra +5 euro pro-capite; Cremona, Lodi e

Mantova +1,75 euro pro-capite. Da notare come il nuovo accorpamento di Varese e Monza-Brianza registri un saldo negativo (-3 euro pro-capite) ma notevolmente inferiore rispetto a quello che si riscontra attualmente per la Provincia di Monza e Brianza.

Tabella 6.10: I risultati della simulazione II

<i>Provincia</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Numero contribuenti</i>	Valori Assoluti⁽¹⁾		Valori pro-capite	
			<i>Saldo</i>	<i>Base imponibile Irepf</i>	<i>Saldo</i>	<i>Base imponibile Irepf</i>
Bergamo	1.100.000	617.957	8.177	14.898.571	7	13.544
Brescia	1.300.000	691.263	14.150	15.981.035	11	12.293
Sondrio	183.169	102.386	213	2.268.828	1	12.387
Pavia	548.307	326.305	5.452	7.800.782	10	14.227
Como-Lecco	936.342	534.354	4.715	13.437.298	5	14.351
Varese-Monza e Brianza	1.732.921	1.010.656	-4.788	25.848.211	-3	14.916
Cremona-Lodi-Mantova	1.008.073	584.008	1.761	13.432.017	2	13.324
Milano	3.200.000	1.900.000	4.338	56.720.086	1	17.725
TOTALE	10.008.812	5.766.929	34.017	150.386.829	3,40	15.025

Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali. (1) i dati in valore assoluto sono espressi in migliaia di euro.

A seguito del nuovo assetto territoriale, le spese complessive ammontano a 1,2 miliardi di euro generando così un risparmio di risorse pari a circa 335 milioni di euro (il valore delle spese senza riorganizzazione è pari infatti a 1,6 miliardi di euro), mentre le entrate nette, pur diminuendo di 300 milioni rispetto la situazione attuale, permettono comunque di generare un saldo finanziario positivo di circa 5 milioni di euro.

Tabella 6.11A: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare della seconda ipotesi di riorganizzazione territoriale. Valori espressi in migliaia di euro correnti. Anno 2011

Provincia	Spese				Entrate						SALDO
	Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti	Entrate Nette	
Bergamo	121.318	34.953	0	156.271	85.416	39.373	12.071	28.265	677	164.448	8.177
Brescia	145.479	27.128	0	172.607	99.931	44.877	22.438	19.875	364	186.757	14.150
Sondrio	31.387	27.639	76	58.950	16.198	14.494	6.095	23.438	1.062	59.162	213
Pavia	67.545	25.209	0	92.754	48.808	22.485	6.607	20.316	11	98.206	5.452
Como-Lecco	61.255	18.332	0	79.587	38.693	24.080	5.491	16.037	0	84.302	4.715
Varese-Monza e Brianza	95.903	41.436	5.571	131.769	73.785	36.303	9.340	13.838	6.286	126.980	-4.788
Cremona-Lodi-Mantova	56.290	52.759	25.394	83.655	32.662	24.582	5.356	48.210	25.394	85.416	1.761
Milano	374.632	120.016	2.383	492.265	295.802	104.548	40.274	55.979	0	496.603	4.338
TOTALE	953.809	347.472	33.424	1.267.857	691.295	310.742	107.672	225.957	33.794	1.301.874	34.017

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Tabella 6.11B: Le voci per la costruzione del saldo netto da finanziare della seconda ipotesi di riorganizzazione territoriale. Valori espressi euro pro-capite. Anno 2011

Provincia	Spese				Entrate							SALDO
	Titolo I	Titolo II	Concessione di crediti	Spese nette	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Riscossione crediti	Entrate Nette		
Bergamo	110	32	0	142	78	36	11	26	1	149	7	
Brescia	112	21	0	133	77	35	17	15	0	144	11	
Sondrio	171	151	0	322	88	79	33	128	6	323	1	
Pavia	123	46	0	169	89	41	12	37	0	179	10	
Como-Lecco	65	20	0	85	41	26	6	17	0	90	5	
Varese-Monza e Brianza	55	24	3	76	43	21	5	8	4	73	-3	
Cremona-Lodi-Mantova	56	52	25	83	32	24	5	48	25	85	2	
Milano	117	38	1	154	92	33	13	17	0	155	1	
TOTALE	95	35	3	127	69	31	11	23	3	130	3,40	

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

Gli esercizi di simulazione sopra proposti evidenziano la possibilità, per le Province lombarde, di realizzare dei miglioramenti del saldo finanziario a seguito del riordino territoriale. In particolare, l'accorpamento delle Province in nuovi enti territoriali permette di superare alcune criticità riguardanti le diseconomie di scala associate alle piccole dimensioni - siano esse riferite alla popolazione o alla superficie - ed indicano che le piccole dimensioni incorporano maggiori costi ai quali non corrispondono necessariamente maggiori servizi.

PROPOSTE PER L'AGENDA POLITICA 2014

L'attuale contesto di riforma della architettura istituzionale statale coinvolge la Regione sia direttamente come attore-destinatario degli interventi legislativi sia di riflesso come interlocutore delle autonomie locali, nel nuovo sistema della *governance* territoriale. L'apertura del dibattito sulle riforme rappresenta un'occasione importante di posizionamento su alcune questioni di interesse regionale. Posizionarsi significa per la Regione provare a orientare le soluzioni di rinnovamento del sistema in modo da garantirsi il mantenimento e – se è possibile – l'aumento di una autonomia regionale nella definizione delle politiche territoriali di sviluppo.

La Ricerca ha voluto fotografare – per quanto effettivamente possibile – data anche l'estrema fluidità dell'attuale fase istituzionale le principali problematiche oggetto del dibattito pubblico.

Arrivati alle ultime battute di questo percorso ci pare importante funzionalizzarlo rispetto ai suoi principali destinatari, gli attori politici, ai quali si è tentato modestamente e senza pretesa di esaustività, con tale lavoro, di fornire alcuni strumenti di conoscenza delle principali questioni oggetto del dibattito.

Nell'*Agenda politica* – prendendo a riferimento gli spunti di conoscenza che interessano da vicino Regione Lombardia – proviamo a porre le seguenti domande e a ricostruire sinteticamente le risposte:

- 1) *Quale sarà il ruolo regionale nella definizione delle politiche pubbliche?*
- 2) *...e quale sarà il ruolo della Regione secondo il testo di revisione del 31 marzo 2014, con riferimento alla governance istituzionale?*
- 3) *Quali soluzioni strategiche per l'articolazione dei servizi di area vasta?*
- 4) *Come valorizzare l'istituzionalizzazione della città metropolitana di Milano?*
- 5) *Quali interferenze tra servizi pubblici locali, GAO e Città metropolitana?*
- 6) *Quale ipotesi di riordino territoriale in Lombardia?*

Quale sarà il ruolo regionale nella definizione delle politiche pubbliche?¹¹³

Nell'attuale momento di riforma fare una fotografia del possibile ruolo regionale nella definizione delle politiche pubbliche non è operazione semplice. Evidenzia

¹¹³ Le frasi in corsivo riportano le indicazioni di Enzo Balboni nel Capitolo 1 del presente Dossier.

prof. Balboni che *tutto il discorso delle riforme appare non solo in accelerato movimento, ma in forte mutazione.*

La bozza di riforma costituzionale in prima battuta viene incontro a una richiesta oramai decennale di trasformazione del bicameralismo integrale, paritario e perfetto, cambiando la natura di tale "rappresentanza", tramutandola da rappresentanza generale politica a quella di rappresentanza di istituzioni: le Regioni e i Comuni. Entrambi *avranno interlocuzione con lo Stato nel Senato delle Autonomie, diventando codesto il luogo politico nel quale si svolgerà l'incontro/scontro/mediazione/compromesso degli interessi in gioco.* Questa prima scelta sembra dunque emancipare il ruolo regionale nella definizione delle politiche pubbliche dal tradizionale metodo di negoziazione Stato/Regione - concretizzatasi nel sistema delle Conferenze - in favore di un modello di co-decisione operativo nelle materie di interesse regionale o, comunque, di impatto regionale.

Rispetto a questa direzione di riforma che appare andare verso un rafforzamento del ruolo regionale, sembra opposta la scelta di eliminare tout court le "competenze concorrenti" tra Stato e Regioni. Confermare questa opzione riduttiva significherebbe *da un lato, l'estensione in numero e il miglioramento in qualità, delle "competenze esclusive" dello Stato - che adesso assommano a 21 (prima erano 17 quelle enumerate dall'art. 117, 2° comma) - mentre le competenze esclusive che residuano alle Regioni si contano ormai, nell'effettività, sulle dita di due mani e quelle che contano veramente sulle dita di una sola mano, consistendo ormai tutta la polpa della competenza legislativa delle Regioni nella assistenza sanitaria e ospedaliera, pur leggibile nell'ottica più ampia della "tutela della salute".* Analizzando la proposta di riforma riguardante le competenze regionali il ruolo regionale risulta fortemente ridotto se solo si guarda al *range* di autonomia legislativa che si intende riservare alle Regioni.

Quale strada dovrebbero intraprendere le Regioni rispetto alla proposta di riforma attuale?

Le energie non andrebbero poste in una lotta al coltello sulle singole competenze, ma piuttosto nella rivendicazione di partecipare alla progettazione e poi all'esecuzione di politiche pubbliche, coinvolgenti semmai diverse materie, funzioni e oggetti intersecantisi tra loro, per lo svolgimento dei quali ciascun ente di governo e/o di amministrazione dovrebbe avere una sua parte definita e garantita.

In tal senso utile sarebbe rivendicare in primo luogo non solo l'effettività della partecipazione regionale nella sede istituzionale naturale, il Senato delle autonomie, ma anche sollecitare una riflessione sulla composizione attuale ove senatori regionali e comunali sono presenti in misura paritaria, secondo un sistema che non riflette il peso istituzionale degli enti rappresentati.

La capacità decisionale regionale peraltro potrebbe passare anche attraverso altri importanti canali.

In prima istanza si può citare la *partecipazione della Regione al processo decisionale europeo* rispetto alla quale è necessario un aggiornamento della attuale disciplina – legge n. 11 del 2005 – che già comunque gli ha riconosciuto la possibilità di incidere sul processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. Considerata la costante espansione del ruolo europeo in moltissime materie a impatto regionale si comprende la natura strategica della relazione diretta Regione/Unione europea.

Secondariamente dai confronti tra le *best practice* delle diverse Regioni parrebbe possibile dedurre l'utilità di esportazione di modelli di gestione dei servizi "riusciti". Uno di questi è il sistema di amministrazione indiretta (attraverso lo strumentario delle Agenzie, Società regionali etc.) che coniugano nel medesimo modello funzioni pubblicistiche e sistemi privatistici ispirati a logiche di efficienza ed efficacia.

Infine anche dal punto di vista degli strumenti di decisione in prospettiva futura sarà utile riflettere sull'*implementazione ulteriore dello strumento regolamentare*, più agile e adeguato a tematismi sempre più tecnici, riconoscendo alla legge regionale il suo naturale ruolo di definizione dell'indirizzo politico.

Ponendoci in una prospettiva di scenario ed evolutiva del ruolo che la Regione si candida in un prossimo futuro a svolgere si può dire che *era scritto in rerum natura che la Regione non solo rivendicasse, ma effettivamente realizzasse, una sua funzione mediatrice, tra la valutazione generale, sintetica e dispositiva, che appartiene naturalmente all'ente Stato e quella particolaristica, concreta e contingente, che è più propria degli Enti locali.*

...e quale sarà il ruolo della Regione secondo il testo di revisione del 31 marzo 2014, con riferimento alla governance istituzionale?

Proprio con riferimento alla ripartizione di competenze Stato/Regioni vale la pena leggere quanto chiarisce la relazione introduttiva del disegno di legge costituzionale – attualmente in dibattito - : *“la scelta di fondo che è stata operata nel disegno di legge è diretta a superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per azioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale e includendo nei criteri di ripartizione delle competenze legislative anche una prospettiva funzionale-teleologica che riguarda sia lo Stato sia le Regioni”*.

L'obiettivo di fondo è quello di orientare la ripartizione dei ruoli Stato – Regione su politiche pubbliche più che su materie, le quali, hanno creato diverse problematiche nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale.

Per quanto riguarda nello specifico il ruolo che la Regione ha in materia di *governance* istituzionale, ovvero lo spazio di autonomia nel disegno degli enti del proprio territorio va evidenziato che la scelta statale di avviare il processo di eliminazione delle Province avrebbe forse meritato un ripensamento sulla collocazione della funzione ordinamento degli enti di area vasta (come di quella in materia di associazionismo) che, attualmente, nel testo di revisione costituzionale risulta all'interno dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost: "*ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta*".

Esistono almeno due argomenti per i quali sarebbe opportuna una rivisitazione di questa formulazione. *In primis* poiché attualmente l'art. 114 prevede che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, meglio sarebbe che tutto ciò che non è ente costituzionalmente riconosciuto rientri nella competenza residuale della regione.

In secundis la vecchia giurisprudenza in materia di comunità montane già prevedeva che la competenza legislativa esclusiva statale non è invocabile in riferimento ad esse, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane nell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione è tassativo (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005). Così, sulle forme associative degli enti locali, la Corte costituzionale ha ricondotto la materia alla competenza residuale regionale, salvo gli effetti della legislazione statale disposta ad altro titolo, e segnatamente nel segno del coordinamento finanziario.

In prospettiva sarebbe coerente ricondurre alla competenza regionale tanto il tema dell'associazionismo che quello di area vasta. Sono infatti due materie che definiscono il contenuto di una *policy* territoriale regionale in grado di adeguare alle esigenze delle proprie collettività il dimensionamento territoriale dal quale dipendono l'efficacia, efficienza ed economicità dei servizi. Proprio in quest'ottica, ovvero nella prospettiva di un ripensamento dell'attribuzione della materie nell'ultimo capitolo si ipotizzano forme di riaggregazione territoriale lombarda in grado di produrre maggiori vantaggi economici.

Quali soluzioni strategiche per l'articolazione dei servizi di area vasta?¹¹⁴

La legge Delrio e parallelamente la revisione costituzionale in corso stanno procedendo allo smantellamento dell'attuale sistema provinciale con abbandono del modello classico di *governance* dell'area vasta, tipicamente caratterizzato dall'elezione diretta e da responsabilità di gestione dei servizi a tutto campo, implementate tanto da deleghe statali quanto da deleghe regionali.

Questo processo ruota intorno a una definizione, quella di "ente di area vasta", con cui la legge Delrio definisce tanto la Provincia quanto la città metropolitana, che essa evidentemente presuppone, ma non chiarisce.

La definizione tout court di area vasta da sola dice evidentemente poco e necessita di essere aggettivata. L'area vasta può essere, infatti, un'area vasta urbana, propriamente l'area metropolitana che ha esigenze legate alla forte inurbazione con tutte le conseguenze che essa comporta; oppure può essere un'area vasta ad urbanizzazione diffusa, secondo il tipico rapporto città-campagna che ha caratterizzato la nascita della provincia.

È evidente che se il processo di riforma del sistema delle Province ha obiettivi di contingentamento della spesa e di produzione di risparmi risulta centrale ai fini di formulare una soluzione per l'articolazione dei servizi di area vasta – a prescindere da quelle che saranno le effettive responsabilità istituzionali statali o regionali – risolvere il problema dell'esistenza di una "optimal size" per la gestione delle funzioni tipicamente di area vasta.

Va premesso brevemente che il governo locale ha come compito primario quello di fornire beni e servizi ad una parte di popolazione residente in una determinata frazione del territorio. Il criterio dell'efficacia e dell'efficienza è dunque certamente prioritario, soprattutto in tempi di crisi. Ma occorre tenere presente, altresì, che il ruolo del governo locale non si esaurisce con la fornitura di beni e servizi.

A tale preventiva considerazione si aggiunga che l'eccessiva frammentazione amministrativa di cui soffre l'ordinamento italiano comporta dei costi unitari eccessivi per la produzione dei servizi pubblici ed una composizione della spesa troppo sbilanciata verso la copertura dei costi di funzionamento dell'ente.

La dimensione ottimale di governo allora se da un lato fa riferimento a parametri economici ed applicare il criterio di efficienza, minimizzando il costo della produzione dei servizi grazie all'applicazione di economie di scala, il criterio di equità, realizzando la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori degli stessi, ed il criterio di efficacia, garantendo l'offerta di tutti i servizi grazie al raggiungimento delle soglie minime di

¹¹⁴ Le frasi in corsivo riportano le indicazioni di Federica Fabrizzi nel Capitolo 3 del presente Dossier.

produzione, dall'altro dovrebbe anche essere adeguato a rispondere ad un criterio di identità, dovrebbe riuscire a massimizzare la partecipazione della comunità di riferimento al processo di produzione delle politiche pubbliche e dovrebbe garantire un processo di controllo degli amministratori sull'operato dei propri amministratori. Tutti parametri, questi ultimi, chiaramente di matrice non economica.

Dal punto di vista operativo allora potrebbero essere già oggi individuati alcuni parametri "ideali" di adeguatezza dell'area vasta tratti dalla elaborazione scientifica prodotta.

In particolare per l'ente di area vasta lo Studio bocconiano citato nella presente Ricerca fissa una soglia ed individua in 350.000 abitanti, la dimensione in cui si potrebbe ottenere la maggiore efficienza per l'area vasta.

Ciò posto, e prendendo per buona questa indicazione, è bene ricordare che le province italiane attualmente hanno una popolazione così distribuita: 10 hanno più di 1.000.000 di abitanti, 28 hanno una popolazione compresa tra 500.000 ed 1.000.000, 11 tra 400.000 e 500.000, 23 tra 300.000 e 400.000, 20 tra 200.000 e 300.000, 16 tra 100.000 e 200.000, 2 con meno di 100.000 abitanti.

Che fare allora?

Si potrebbe cambiare prospettiva e cercare una "dimensione minima operativa", un ritaglio, cioè, che consenta in media di tenere insieme tutti i problemi evidenziati, superando le diseconomie che anche la gestione "a geometria variabile" comporterebbe. Tale individuazione potrebbe essere identificata proprio con le province, magari intervenendo sui loro confini per raggiungere la soglia limite dei 350.000 abitanti.

Come valorizzare l'istituzionalizzazione della città metropolitana di Milano?¹¹⁵

Il processo di riavvio della costruzione delle città metropolitane, indotto dall'approvazione della legge Delrio ha un significativo impatto per Regione che può cogliere l'occasione di caratterizzare la propria relazione con Milano.

Si tratta di una realtà che figura al 4° posto nella classifica degli Stati dell'Unione europea ed al 14° in quella per l'intera area dei paesi aderenti alla medesima organizzazione internazionale, con i suoi 7,4 milioni di abitanti, cioè circa il doppio di quelli della provincia di Milano¹¹⁶.

La città di Milano presenta numerosi indicatori (dotazione infrastrutturale, distribuzione delle funzioni internazionali, indice di capitale tecnologico, maturità del sistema industriale e finanziario e di quello fieristico e di attrazione di investimenti esteri) che la pongono al vertice a livello nazionale, in posizioni di testa rispetto alle altre Città metropolitane italiane ed alle principali città mondiali.

È indubbio il valore strategico che la relazione Regione - Città metropolitana può avere anche nell'ottica di veicolare l'uscita dalla crisi.

Ma quale può essere il ruolo effettivo di Regione Lombardia nella partita?

Sulla base del fatto che l'area metropolitana presenta problemi diversi da quelli dei singoli comuni componenti e che travalicano anche dalle competenze delle attuali Province, il ruolo della Regione è di adattare le norme nazionali all'ordinamento regionale (in termini normativi e di programmazione) ed alle condizioni specifiche della realtà metropolitana milanese e di indirizzare ed accompagnare il processo di costruzione della Città metropolitana di Milano.

Posto che il nuovo governo metropolitano non deve aumentare la complessità dell'azione amministrativa, la regione dovrà concorrere alla definizione:

- *della missione della Città metropolitana e di una visione condivisa del futuro dei territori metropolitani e renderla congruente con la programmazione regionale;*
- *del cosa dovrà fare in concreto la Città metropolitana in materia di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale e, seppur indirettamente, del come saranno finanziate le funzioni attribuite, tipicamente di spesa.*
- *delle proprie funzioni regionali, o parti di esse, da attribuire alla Città metropolitana*

Inoltre, un ruolo molto significativo da parte della Regione riguarderà ad esempio la definizione di strumenti di contrattazione specifici e il funzionamento dei processi decisionali nei rapporti intergovernativi tra Città Metropolitana e governi esistenti.

¹¹⁵ Le frasi in corsivo riportano le indicazioni di Vittorio Ferri nel Capitolo 4 del presente Dossier

¹¹⁶ Database OCSE <http://stats.oecd.org/>

Quali interferenze tra servizi pubblici locali, GAO e Città metropolitana?¹¹⁷

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti è stato confermato dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 22 e 44 del 2014. Il disegno di legge Delrio ha altresì confermato che le gestioni associate avvengono mediante unioni o convenzioni, oltre che le date di attuazione dell'obbligo: entro il 30 giugno, tre funzioni devono essere gestite in modo associato (oltre le tre avviate al 1° gennaio); entro il 31 dicembre del corrente anno, tutte le funzioni fondamentali dovrebbero essere svolte in modo associato.

La riforma implica questioni non semplici da dirimere soprattutto con riguardo all'esercizio associato delle funzioni: come costituire gli uffici unici, a quale ente imputare l'ufficio unico allorché si scelga la soluzione convenzionale, anziché quella dell'unione, a quale ente spettino dunque gli atti relativi a quell'ufficio unico (dal bilancio, al PEG, ai poteri del privato datore di lavoro, ecc.).

Uno dei problemi centrali per quanto riguarda la GAO rimane *l'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato dei servizi*. La normativa vigente – citata nella presente Ricerca – abilita le Regioni a definire previa intesa con gli enti locali interessati, ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, anche con riguardo ai servizi a rete e al servizio di gestione dei rifiuti, nonché ad individuare livelli ottimali per l'esercizio associato delle funzioni e ambiti per la gestione associata sovracomunale di servizi e funzioni. Diverse Regioni hanno in effetti provveduto a esercitare tale potere, stabilendo i criteri in base ai quali delimitare gli ambiti territoriali ottimali e omogenei per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

Risulta importante che il processo di riordino territoriale e di avvio dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni sia supportato dalla Regione. In Lombardia un esempio virtuoso di supporto per l'esercizio associato dei servizi privi di rilevanza economica è offerto dal ruolo avuto dalla Provincia di Cremona nel coadiuvare le aree del territorio provinciale (Crema, Cremona e Casalmaggiore) a dotarsi di adeguati assetti organizzativi per l'esercizio associato delle funzioni nel settore socio-assistenziale e di coerenti modelli organizzativi per l'esercizio dei servizi sociali.

Lo studio effettuato dalla Provincia di Cremona mostra due esiti alternativi:

- *se il piano di zona esaurisce tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi riconducibili alla funzione fondamentale "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini,*

¹¹⁷ Le frasi in corsivo riportano le indicazioni di Paolo Sabbioni nel Capitolo 5 del presente Dossier.

secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione", allora si può addivenire ad un'unica convenzione concernente tale funzione fondamentale per ciascun distretto (o addirittura, per tutta la Provincia, dopo che i tre distretti fossero accorpate), sottoscritta dai Comuni e dalle Unioni del distretto;

- *diversamente i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali secondo criteri atti a soddisfare l'obbligo legislativo, mentre con riguardo alla funzione fondamentale relativa ai servizi sociali, le convenzioni tra i Comuni e gli statuti/convenzioni delle Unioni facciano rinvio alla convenzione di ambito distrettuale (in pratica, l'accordo di programma del piano di zona e gli atti di esso attuativi) quale esercizio associato di una "parte" della funzione fondamentale.*

Per quanto riguarda le interazioni con la Città metropolitana invece la funzione fondamentale relativa ai servizi pubblici ad essa attualmente riconosciuta è articolata in:

- a) *Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;*
- b) *Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.*

Con riferimento all'aspetto di cui sub b) è possibile ipotizzare che la Città metropolitana avrà più ampie e dirette competenze con riguardo ai servizi pubblici di rilevanza economica a rete e di quelli di rilevanza metropolitana, dal momento che la loro organizzazione implica non soltanto la definizione delle regole comuni di gestione, ma anche la scelta della forma di gestione ed eventualmente lo stesso affidamento del servizio secondo il modello gestionale prescelto.

Rimangono aperte due questioni. Innanzitutto quale trattamento dovrà essere riservato alle gestioni esistenti, se cioè l'organizzazione unitaria a livello metropolitano del servizio implichi un accorpamento delle gestioni esistenti o invece se sia opportuno conservarle. In secondo luogo, connessa alla prima questione ora indicata, resta l'esigenza di conciliare l'unitarietà delle gestioni con quella di evitare "strozzature" che vadano a detrimento della qualità del servizio. Sotto tale profilo, la competenza metropolitana relativa all'organizzazione dei servizi non pare implicare necessariamente e sempre, in relazione ad ogni servizio pubblico, unitarietà di gestione, potendosi anche prevedere gare per ambiti della città metropolitana, in caso di concessione a terzi del servizio, oppure società operative gestionali, in caso di affidamento diretto dei servizi.

Per quanto concerne invece la "strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, si può ragionevolmente ritenere che tale competenza riguardi qualsiasi servizio pubblico, anche privo di rilevanza economica, che richieda un'armonizzazione a livello di area vasta (e, nel caso di specie, a livello di città metropolitana) per consentire di ottenere omogeneità di disciplina, scambio di informazioni, coordinamento delle gestioni. Si pensi ai servizi per l'impiego e alla stessa organizzazione della rete dei servizi e interventi sociali, che pur erogati per ambiti territoriali più piccoli rispetto al territorio metropolitano (distretti socio sanitari) richiedono però un coordinamento più vasto.

Quale ipotesi di riordino territoriale in Lombardia?¹¹⁸

Considerato il dibattito sulla nuova articolazione territoriale, la possibile evoluzione in termini di competenze regionali sugli enti di area vasta e il nuovo ruolo ad essi riconosciuto si potrebbe ipotizzare un riordino territoriale del livello di governo intermedio.

Sono state elaborate due simulazioni: nella prima ipotesi supponiamo che le Province di Bergamo, Brescia, Sondrio e Pavia rimangano inalterate mentre vengono accorpate a) le Province di Varese, Como e Lecco; b) le Province di Cremona, Lodi e Mantova e c) le Province di Milano e Monza-Brianza. Nella seconda ipotesi, invece, rimangono inalterate le Province di Bergamo, Brescia, Sondrio, Pavia e Milano, mentre vengono accorpate a) le Province di Como e Lecco, b) le Province di Varese e Monza-Brianza, c) le Province di Cremona, Lodi e Mantova.

Nella prima ipotesi che formuliamo, ipotizziamo la nascita di 3 nuovi enti territoriali derivanti dall'unione delle Province di Varese, Como e Lecco; delle Province di Cremona, Lodi e Mantova e delle Province di Milano e Monza-Brianza. A livello aggregato il saldo finanziario migliora: da 29,6 milioni di euro passa a 33,6 milioni di euro che equivale a 3,36 euro pro-capite. Le nuove aggregazioni territoriali riportano dei saldi positivi: Varese, Como e Lecco registra +2,89 euro pro-capite, Cremona, Lodi e Mantova +1,75 euro pro-capite.

In linea generale si può affermare che l'aggregazione di alcune Province genera un miglioramento finanziario complessivo della Regione.

Tabella n. 1 Risultati della Prima Simulazione

Provincia	Popolazione	Numero contribuenti	Valori Assoluti ⁽¹⁾		Valori pro-capite	
			Saldo	Base imponibile Irepf	Saldo	Base imponibile Irepf
Bergamo	1.100.000	617.957	8.177	14.898.571	7,43	13.544
Brescia	1.300.000	691.263	14.150	15.981.035	10,88	12.293
Sondrio	183.169	102.386	213	2.268.828	1,16	12.387
Pavia	548.307	326.305	5.452	7.800.782	9,94	14.227
Varese-Como-Lecco	1.819.627	1.038.633	5.263	25.935.381	2,89	14.253
Cremona-Lodi-Mantova	1.008.073	584.008	1.761	13.432.017	1,75	13.324
Milano-Monza e Brianza	4.049.636	2.406.377	-1.365	70.070.213	-0,34	17.303
TOTALE	10.008.812	5.766.929	33.651	150.386.829	3,36	15.025

Fonte: Elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

(1) i dati in valore assoluto sono espressi in migliaia di euro.

¹¹⁸ Le frasi in corsivo riportano le indicazioni di Massimiliano Ferraresi nel Capitolo 6 del presente Dossier.

Nella seconda ipotesi che formuliamo, ipotizziamo la nascita di 3 nuovi enti territoriali derivanti dall'unione delle Province di Varese, Monza e Brianza; delle Province di Como e Lecco e delle Province di Cremona, Lodi e Mantova.

A livello aggregato il saldo finanziario migliora sia rispetto la situazione attuale (da 29,6 milioni di euro passa a 34 milioni di euro che equivale a 3,40 euro pro-capite), sia rispetto la simulazione precedente (da 33,6 milioni di euro a 34 milioni).

Tabella n. 2 Risultati della Seconda Simulazione

Provincia	Popolazione	Numero contribuenti	Valori Assoluti ⁽¹⁾		Valori pro-capite	
			Saldo	Base imponibile Irepf	Saldo	Base imponibile Irepf
Bergamo	1.100.000	617.957	8.177	14.898.571	7	13.544
Brescia	1.300.000	691.263	14.150	15.981.035	11	12.293
Sondrio	183.169	102.386	213	2.268.828	1	12.387
Pavia	548.307	326.305	5.452	7.800.782	10	14.227
Como-Lecco	936.342	534.354	4.715	13.437.298	5	14.351
Varese-Monza e Brianza	1.732.921	1.010.656	-4.788	25.848.211	-3	14.916
Cremona-Lodi-Mantova	1.008.073	584.008	1.761	13.432.017	2	13.324
Milano	3.200.000	1.900.000	4.338	56.720.086	1	17.725
TOTALE	10.008.812	5.766.929	34.017	150.386.829	3,40	15.025

Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno, Dipartimento Affari Interni e Istituzionali.

(1) i dati in valore assoluto sono espressi in migliaia di euro.

Gli esercizi di simulazione sopra proposti evidenziano la possibilità, per le Province lombarde, di realizzare dei miglioramenti del saldo finanziario a seguito Delriordino territoriale. In particolare, l'accorpamento delle Province in nuovi enti territoriali permette di superare alcune criticità riguardanti le diseconomie di scala associate alle piccole dimensioni – siano essere riferite alla popolazione o alla superficie – ed indicano che le piccole dimensioni incorporano maggiori costi ai quali non corrispondono necessariamente maggiori servizi.

Addizionale

L'addizionale è un tributo autonomo, consistente nell'applicazione di un'aliquota (una percentuale) alla base imponibile di un tributo erariale.

A.T.O.

Autorità territoriale d'ambito. Gestisce su delega degli enti locali funzioni prevalentemente nel settore ambientale e rifiuti.

Autonomia Finanziaria

Misura il grado di autonomia dell'ente ed è data dal rapporto percentuale tra le entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) e le entrate correnti

Autonomia Impositiva

Esprime la capacità dell'ente di prelevare risorse coattivamente, esercitando la sua potestà impositiva, ed è data dal rapporto percentuale tra le entrate tributarie e le entrate correnti.

Accertamento

È l'operazione giuridico - contabile con cui gli enti locali appurano la ragione del credito, il soggetto debitore e il relativo ammontare da iscrivere come competenza dell'esercizio. Costituisce la prima fase della procedura di acquisizione delle entrate.

Accreditamento o indebitamento netto

È il risultato differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossioni di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Se il saldo è positivo si tratta di accreditamento netto, viceversa, se cioè il saldo è negativo, si tratta di indebitamento netto.

Affidamento diretto di servizi pubblici

È l'affidamento della gestione di un servizio pubblico da parte dell'Ente pubblico che ne è titolare in favore di società o ente senza l'osservanza delle procedure di evidenza pubblica.

Azienda speciale e consortile

È un ente pubblico economico costituito dal Comune per la gestione di servizi pubblici locali; quando la sua costituzione promani da più comuni, l'azienda è consortile o sovracomunale

C.M.

Città metropolitane

Compartecipazione

La compartecipazione ad un tributo erariale è una quota fissa percentuale del gettito erariale cioè di un gettito relativo ad un'imposta spettante allo Stato su cui

gli enti locali partecipano attraverso l'applicazione di una quota fissa su tale gettito.

Competenza

Le entrate che l'ente ha diritto a riscuotere e le spese che si è impegnato a erogare durante l'esercizio finanziario, a prescindere dal fatto che verranno effettivamente riscosse o pagate.

Copaff

Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale.

Economie di scala

Diminuzione dei costi medi di produzione in relazione alla crescita della dimensione. In relazione a un dato livello di dimensione, la riduzione dei costi unitari al crescere della quantità prodotta può realizzarsi in conseguenza della maggiore efficienza nella gestione.

Entrate correnti

Sono le entrate iscritte ai primi tre titoli del bilancio: entrate tributarie, contributi e trasferimenti correnti, entrate extra tributarie.

Entrate in conto capitale

Sono le entrate derivanti dalle alienazioni di beni patrimoniali e da trasferimenti in conto capitale.

Entrate proprie

Somma delle entrate tributarie e di quelle extra tributarie.

Entrate tributarie

Le entrate prelevate dagli individui e dalle imprese in virtù della potestà di imposizione diretta o derivata.

Fabbisogni standard di spesa

I fabbisogni standard sono indicatori di variabilità giustificata nei bisogni e nei costi di produzione a livello locale su cui basare l'attribuzione delle risorse finanziarie agli enti territoriali.

Fondo perequativo

È uno strumento (introdotto dalla L. Cost. 3/2001, che ha sostituito l'art. 119 Cost.) che dovrebbe compensare eventuali squilibri fra le entrate tributarie degli enti locali e consentire a tali enti di erogare i servizi di loro competenza a livelli uniformi su tutto il territorio nazionale; lo scopo è quello di garantire che in tutti gli enti locali a prescindere dalla capacità di ricavare risorse fiscali dal loro

territorio, siano rispettati gli stessi standard nella prestazione di determinati servizi.

G.A.O.

Gestione associata obbligatoria. Modello di gestione di funzioni e servizi che prevede l'associazione in unione o convenzioni di due o più comuni.

Gestione in economia

La gestione di un servizio pubblico locale mediante il personale e i mezzi dell'Ente locale titolare del servizio.

Impegno

Rappresenta la prima fase della procedura di esecuzione delle spese e corrisponde alla somma dovuta dall'ente a seguito di obbligazioni pecuniarie giuridicamente perfezionate. È assunto sullo stanziamento di competenza di ciascun capitolo di spesa, con esclusione dei "Fondi speciali e di riserva".

Istituzione

È l'organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

L.R.

Legge regionale

Optimal size

Dimensione ottimale per allocare le funzioni ottenendo il risultato migliore dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia

Pagamento

È l'ultima fase della procedura di erogazione delle spese; consta delle operazioni con cui si dà esecuzione all'ordine di pagare.

PEG

Piano esecutivo di gestione. È uno strumento di gestione amministrativa comunale previsto dal Testo Unico Enti Locali

Riscossione

È il procedimento di acquisizione e realizzo dei crediti accertati. È la seconda fase della procedura delle entrate.

Trasferimenti erariali

Le partite finanziarie che lo Stato centrale trasferisce agli enti locali per il raggiungimento di scopi istituzionali.

Trasferimenti fiscalizzati

Sono i trasferimenti statali rideterminati dal ministero sulla base di determinati criteri tenendo conto delle risorse finanziarie proprie degli enti locali.

TFUE

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007

TUEL

Testo Unico Enti Locali

Saldo netto da finanziare

Vedi accreditamento o indebitamento netto.

Servizi pubblici locali

Servizi aventi per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica

La distinzione, in prima approssimazione, poggia sul fatto che i servizi pubblici locali di rilevanza economica vengono remunerati sul mercato, dagli utenti, mentre quelli privi di rilevanza economica vengono remunerati fuori mercato, dall'ente pubblico titolare del servizio o si avvalgono di personale volontario. Più specificamente, sono servizi privi di rilevanza economica quelli caratterizzati da particolari indici, quali l'inserimento nella programmazione pubblica e la considerazione accordata alla situazione reddituale e patrimoniale dell'utente.

Servizi strumentali

Diversamente dai servizi pubblici locali, che erogano utilità nei confronti degli utenti, i servizi strumentali hanno per oggetto la produzione di attività in favore delle amministrazioni pubbliche. Costituiscono indici di riconoscimento dei servizi strumentali il pagamento del corrispettivo dell'attività svolta da parte delle amministrazioni pubbliche e l'assunzione verso queste ultime della responsabilità da parte dell'impresa che eroga il "servizio strumentale".

Sistema di multilevel governance

Trattasi di un modello moderno di governo, nel quale più soggetti/attori istituzionali partecipano all'esercizio delle funzioni in base alla loro relazione con la comunità rappresentata.

Società "in house"

È la società in cui le partecipazioni sono tutte in capo ad enti pubblici, i quali esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, fermo restando che la parte prevalente dell'attività sociale deve essere svolta in favore degli enti pubblici soci.

Spending review

Per revisione della spesa (spending review) si intende un processo diretto a migliorare l'efficienza e l'efficacia della macchina statale nella gestione della spesa pubblica attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture

organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati.

Spese correnti

Costituiscono il titolo I del bilancio di spesa e si articolano sia in categorie, sia in funzioni, servizi e interventi. Esse rappresentano le spese destinate alla produzione e al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi.

Spese in conto capitale

Costituiscono il titolo II del bilancio di spesa e si articolano sia in categorie, sia in funzioni, servizi e interventi. Esse individuano tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente pubblico.

Unioni e convenzioni

Sono i due modi attraverso i quali soltanto può avvenire la gestione associata obbligatoria di funzioni e servizi. Le convenzioni sono gli atti attraverso cui gli enti locali, al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, stabiliscono i fini, la durata, le forme di consultazione, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi.

UPI

Unione Province Italiane

ADOBATI F., FERRI V., PAVESI F., *Riorganizzazione dell'azione dei Comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo*, Relazione presentata alla XVII Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Milano 15-16 maggio 2014

ADOBATI F., FERRI V., PAVESI F., *Città metropolitane: divari verticali, orizzontali e territoriali. Evidenze e implicazioni*, contributo accettato alla XXXV Conferenza scientifica AISRE, sessione organizzata sulle Città metropolitane. Aspetti operativi per la loro istituzione. Padova, settembre 2014

BALBONI E., *Sulla riforma del Senato. Perché le colpe dei figli non ricadano sui padri*, in *Forumcostituzionale.it*, 14 febbraio 2014

BASSANINI F.- CASTELLI L. (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008

BIN R. - FALCON G. - BARTOLE S., *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012

CAMAGNI R., *Città metropolitane? No, solo province indebolite*, in *lavoce.info* 18 febbraio 2014

CARAVITA B., FABRIZZI F., *Riforma delle Province: spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *federalismi.it*, n. 2/2012

CARETTI P. - TARLI BARBIERI G., *Diritto Regionale*, Giappichelli, 2012

CARPINO R., *Le Province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 3/2008

CARULLO G., *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm.*, CDS, 2013, p. 35 ss.

CASTELLI L., *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *www.issirfa.cnr.it*, luglio 2013

CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Dalla mappatura del territorio nazionale una ridefinizione delle funzioni di governo intermedio*, ottobre 2013

CERTeT Bocconi, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Roma, 6 dicembre 2011, a cura di L. Senn e R. Zucchetti

CERULLI IERELLI V., *Relazioni tra città metropolitane e comuni*, Astrid 2012

CHESSA O., *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *www.federalismi.it* 10 dicembre 2013

DEODATO C., *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2013

ESPOSITO C., *Autonomie e decentramento nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954

FABRIZZI F., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012

FERRARA A., *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in federalismi.it, n.1/2014

FERRI V., *Governare le Città metropolitane*. Introduzione di Massimo Bordignon. Carocci, 2008 Roma, pp. 334

FERRI V., *Le Città metropolitane in Italia. Una istituzione del federalismo*, in *Economia italiana*, n.2/2009, pp. 367-403

FERRI V., *La città metropolitana di Milano: idee per una robusta autonomia finanziaria*, Relazione presentata al Convegno Criet Incontra/il Sole 24 ore Da provincia declassata a Città metropolitana. Un'opportunità per Milano, Università degli studi di Milano Bicocca, 16 luglio 2012

FERRI V., *Le funzioni della Città metropolitana e il loro finanziamento: il caso della métropole di Lione*, contributo accettato alla XXXV Conferenza scientifica AISRE, sessione organizzata sulle Città metropolitane. Aspetti operativi per la loro istituzione. Padova, settembre 2014

FERRI V., STERPA A., *Il ruolo delle Regioni Lazio ed Ile de France, Lombardia e Rhone Alpes nel governo delle capitali e delle metropoli. Un confronto Roma-Parigi e Milano-Lione*. Relazione presentata alla Conferenza internazionale Metropoli e regioni, tra competizione e complementarità. Punti di vista incrociati tra Francia e Italia, Parigi 10-11 Aprile 2014 Université Paris_Diderot e Université Paris-Est Créteil

FERRI V., *I Comuni dell'area Martesana-Adda nella prospettiva della Città metropolitana*, in corso di pubblicazione sulla Rivista Amministrare 2014

FERRI V., *Le funzioni sviluppo economico e sociale e mobilità e viabilità della Città metropolitana di Milano*. Rapporto del gruppo di lavoro sulle funzioni sviluppo economico e sociale, mobilità e viabilità e servizi pubblici locali di costituito dal Comune di Milano e coordinato dal prof. Enzo Balboni (Università Cattolica di Milano) per la stesura dello Statuto della Città metropolitana di Milano 2014

FRACCHIA F., *"In house providing", codice dei contratti pubblici e spazi di autonomia dell'ente pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 2012, p. 243 ss.

GIANFRANCESCO E., *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, www.issirfa.it, febbraio 2014

GIARDA P., (2012) *“Quanti risparmi dalla riorganizzazione delle Province?”* Studio sull'accorpamento delle Province prodotto dal ministro per il rapporto con il Parlamento 2012, Piero Giarda, sulla spesa pubblica in funzione della spending review, disponibile al seguente link:

<http://www.governo.it/rapportiparlamento/salastampa/interventi/dettaglio.asp?d=66288>

IOMMI S., *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in Istituzioni del federalismo, n. 2. 2013

IOMMI S., *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

LUCARELLI A., *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in federalismi.it, n. 8/2014

MANGIAMELI S., *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, Astrid 2013

MANGIAMELI S., *Prime considerazione sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della costituzione*, www.issirfa.it maggio 2014

MARTINES T. - RUGGERI A. - SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2012

MASSA M., *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni* 2013

MIDIRI M., *Promozione della concorrenza e sindacato giurisdizionale: le vicende dei servizi pubblici locali*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2014, p. 133 ss.

MONE D., *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it 9 aprile 2014

NUVOLATI G., PISELLI F.(a cura di), *La città, bisogni, desideri, diritti: la città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Franco Angeli 2009

ONIDA V., *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, n. 17/2012

PALLI E.M., *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2012

PARISIO V., *Gestione dei servizi pubblici locali, tutela delle risorse pubbliche e contenimento della spesa*, in *Il Foro amm., TAR*, 2013, p. 385 ss.

PERFETTI L., *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giur.it.*, 2013, p. 679 ss.

PETRETTO A., *La riforma della Pubblica amministrazione secondo un approccio di "industrial organization".*, in *MERCATO CONCORRENZA REGOLE*, vol 1, 2008

PIPERATA G., *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3. 2012

PIPERNO S., *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino 2013

POGGI A.M., *Tutte le incognite della nuova Italia dei sindaci*, in www.ilsussidiario.net, 27 marzo 2014

POGGI A.M., *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in federalismi.it, n. 1/2014

PREZIOSO M., *Come sviluppare e valutare le politiche di coesione territoriale nella prospettiva 2020*, in www.grupposervizioambiente.it, 2012

SCARDACI C., in *Ambiti territoriali ottimali dopo la legge n. 244/2007: una fine annunciata?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 12/2008

STAIANO S., *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in federalismi.it, n. 1/2014

SEVERINI A., *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in *Rivista Telematica dell'AIC-Associazione italiana dei costituzionalisti*

TONDI DELLA MURA V., *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sull'esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL. Senato della Repubblica. Commissione affari costituzionali, 8 maggio 2014

TRABUCCO D. *Le Province nel Disegno di Legge A.C. n. 1542 - B*, in www.federalismi.it, 2 aprile 2014

TUBERTINI C., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3.2012

Amministrazione in cammino, www.amministrazioneincammino.luiss

Anci, www.anci.it

Censis, www.censis.it

Diritti regionali, osservatorio sulle autonomie, <http://dirittiregionali.org/>

Federalismi.it, www.federalismi.it

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, www.issirfa.it

Legautonomie, www.legautonomie.it

Piemonte della Autonomie, www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms

Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it

Rivista a.i.c., www.rivistaaic.it

Upi, www.upinet.it

