

RICERCHE PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Aggiornamento della ricerca
“Gli enti locali nella transizione
verso il federalismo”

“Effetti ordinamentali della Spending review in Lombardia”

Codice Éupolis Lombardia: 2012C015

Project leader: Alberto Ceriani

Milano, gennaio 2013

La ricerca (Cod. Éupolis Lombardia 2012C015) è stata affidata a Éupolis Lombardia dal Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito dell'aggiornamento del Piano delle ricerche 2011 dell'Ufficio di Presidenza.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia

Gruppo di lavoro tecnico: Giuseppina Dantino, responsabile regionale della ricerca, Consiglio regionale della Lombardia, Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali; Alessandro Rotilio, Consiglio regionale della Lombardia, analista Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali.

Gruppo di ricerca: Alberto Ceriani, Anna Maria Tanda, Giacomo di Foggia – Éupolis Lombardia; Enzo Balboni, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e docente di Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato; Paolo Sabbioni, Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Facoltà di Giurisprudenza Università Cattolica del S. Cuore di Milano; Gian Maria Bernareggi, Ordinario di Economia Pubblica - Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi – Università degli Studi di Milano, Francesco Verrastro, Studio Legale Caravita di Toritto e Associati, Vittorio Ferri - docente e ricercatore in Programmazione Economica e Politiche del Turismo, Università Bicocca; Mauro Guerra, Coordinatore nazionale Anci Piccoli Comuni, Stelio Mangiameli, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Teramo e Direttore ISSiRFA; Giancarlo Pola – Ordinario di Scienza delle Finanze - Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara, Gianfranco Rebor, Ordinario di organizzazione e gestione delle risorse e Direttore Istituto di Economia aziendale Università Carlo Cattaneo – LIUC; Renato Ruffini, Associato di Economia Aziendale, Università Carlo Cattaneo – LIUC

La ricerca si è avvalsa di materiali e di informazioni di fonti istituzionali. Le analisi normative sono aggiornate al 30 gennaio 2013.

Indice

Introduzione	8
Capitolo 1	10
<i>La nuova stagione delle riforme ordinamentali: logiche della governance istituzionale ai tempi della crisi</i>	
1.1. La crisi e le riforme ordinamentali: chiavi interpretative dell'attuale fase di transizione istituzionale	10
1.2. Il futuro del regionalismo italiano	13
1.3. Un bilancio della crisi: dopo le riforme istituzionali repentine quale futuro per il sistema delle autonomie locali?	14
1.4. Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria	16
1.4.1. La situazione attuale	16
1.4.2. I profili di criticità	18
1.5. Sostenibilità e contraddizioni del nuovo modello di governo provinciale	19
1.5.1. La situazione attuale	19
1.5.2. I profili di criticità	20
Capitolo 2	23
<i>Scenari lombardi di riforma del sistema delle autonomie locali</i>	
2.1. Il ruolo di Regione Lombardia	23
2.2. I comuni lombardi verso l'associazionismo obbligatorio: i dati	24
2.3. I temi d'agenda: la gestione associata obbligatoria	26
2.4. Il riordino delle Province in Lombardia	27
2.5. I temi d'agenda: le nuove Province lombarde	29
Capitolo 3	31
<i>Le nuove forme obbligatorie di gestione associata delle politiche dei servizi nei piccoli comuni</i>	
3.1. Piccoli comuni tra pregiudizi e occasioni perse.	31
3.2. Piccoli comuni, gestioni associate, effettività degli obiettivi di risparmio	32
3.3. L'adeguatezza, il governo di territori e comunità. I nodi lombardi e gli strumenti per un disegno condiviso	34
Capitolo 4	
<i>Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia in merito al riordino delle Province</i>	41
4.1. Il ricorso avverso il DL 201/2011	41
4.2. Il ricorso avverso il DL 95/2012	43
4.3. Il rinvio della trattazione in Corte costituzionale, l'approvazione del DL 188/2012 e la sua mancata conversione.	46
4.4. La legge di stabilità 2013	47
Capitolo 5	49
<i>La costruzione della Città metropolitana di Milano e l'esperienza della</i>	

<i>Comunità urbana di Lione.</i>	
5.1. L'assenza di un modello unico e generalizzabile di governo Metropolitano	49
5.2. L'esperienza francese: la Grande Parigi e la Comunità Urbana di Lione	51
5.2.1. Il progetto della Grande Parigi	51
5.2.2. L'azione della Comunità urbana (CU) per il governo della metropoli di Lione	52
5.2.3 La nuova istituzione per il governo delle grandi agglomerazioni: <i>les Métropoles</i>	54
5.3. L'importanza della popolazione non residente nella costruzione della Città metropolitana di Milano	56
5.4. Il ruolo della Regione nella costruzione della Città metropolitana di Milano	61
Appendice 5.1 Dati relativi al fenomeno del pendolarismo ed ai Sistemi locali del lavoro (elaborazioni su dati Istat)	64
Appendice 5.2 Elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale	67
 Capitolo 6	 69
<i>La città metropolitana di Milano – Aspetti funzionali</i>	
6.1. I criteri omogenei di conferimento di funzioni in relazione a città (e aree) metropolitane differenziate	69
6.2. La specificità dell'area metropolitana milanese	70
6.3. Funzioni e <i>governance</i> delle aree metropolitane: cenni comparatistici	71
6.4. Le scelte già compiute dal legislatore e quelle che restano aperte	73
 Capitolo 7	 75
<i>L'istituzionalizzazione della città metropolitana di Milano – Aspetti economici</i>	
7.1. Premessa - il problema economico delle aree metropolitane: la mobilità delle persone sul territorio	75
7.2. Una soluzione del problema: la costituzione della città metropolitana	76
7.3. La costituzione della città metropolitana di Milano: che cosa si è fatto.	77
7.4. Strumenti per una valutazione preventiva: una misura dell'esternalità dovuta alla PNR	77
7.5. L'area della futura Città metropolitana è effettivamente monocentrica?	79
7.6. E' stata prescelta l'area adeguata?	81
7.7. La costituzione della città metropolitana di Milano: che cosa resta da fare	82
7.7.1. Come ridurre l'esternalità residua	83
7.7.2. Chi deve fare che cosa	84
 Capitolo 8	 85
<i>La Città Metropolitana di Milano: aspetti finanziari</i>	
8.1. Un collegamento con l'approccio "Città di Città" (2006)	85
8.2. L'auspicabile integrazione del nuovo Ente nella <i>governance</i> effettiva del	86

territorio milanese, con focus sull'investimento	
8.3. Il finanziamento della Città Metropolitana nella concreta normativa attuale	87
Capitolo 9	91
<i>Impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e della spending review sui servizi pubblici locali in Lombardia</i>	
9.1. La distinzione tra (concessione di) servizio pubblico locale e (appalto di) servizio strumentale	91
9.2. La difficile distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici privi di rilevanza economica	93
9.3. La disciplina vigente per i servizi pubblici locali di rilevanza economica	96
9.4. La disciplina dei servizi pubblici strumentali e i limiti all'istituzione di società pubbliche	96
9.5. I servizi privi di rilevanza economica	97
9.6. Prime conclusioni	98
Capitolo 10	100
<i>Suggerimenti sulla macroregione come nuovo attore protagonista nell'attuale modello statale italiano</i>	
10.1. Introduzione	100
10.2. Le macro (o meso-) Regioni della Fondazione Agnelli e una loro Attualizzazione	100
10.3. L'idea attuale della "macroregione", come compattamento "propositivo" di più territori regionali economicamente omogene: il caso della PLEV	103
Capitolo 11	107
<i>Vista di sistema: condizioni e possibilità di una pubblica amministrazione integrata a livello regionale</i>	
11.1. Per una nuova visione della pubblica amministrazione	107
11.2. La riforma incompiuta del 2012: il salva Italia e la <i>spending review</i>	108
11.3. Riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori: un imperativo per la prossima legislatura	109
11.4. Ripensare alle nuove province?	111
11.5. Il caso della Lombardia: luci e ombre del percorso compiuto	113
11.6. Integrare gli interventi dall'alto e dal basso nel processo di cambiamento	115
11.7. Profili di gestione e formazione del personale pubblico nell'ambito di un sistema regionale integrato di pubbliche amministrazioni	116
11.7.1. La logica delle e gli effetti della <i>spending review</i> relativa al personale sul sistema amministrativo regionale	116
11.7.2. Linee guida per la creazione di un sistema integrato delle pubbliche amministrazioni	118
11.7.3. Profili di gestione nell'ambito del sistema integrato delle autonomie locali lombarde	120

Capitolo 12	125
<i>Le riforme istituzionali ai tempi della crisi: una lettura d'autore</i>	
12.1 La riforma della statualità nella <i>spending review</i> : tra logiche emergenziali e disegno di una nuova governance delle autonomie locali.	125
12.2 Un bilancio della crisi: dopo le riforme istituzionali repentine quale futuro per il sistema delle autonomie locali?	138
12.3 Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria	139
12.4 Sostenibilità e contraddizioni del nuovo modello di governo provinciale	142
<i>Conclusioni</i>	149
<i>Bibliografia</i>	150

Introduzione

L'attuale fase istituzionale può essere considerata di transizione obbligata, riflesso di uno scenario nazionale e internazionale di crisi economica e, di conseguenza, di emergente debolezza dei tradizionali cardini del modello statale.

In questo contesto si inserisce la ricerca, dal titolo "Effetti ordinamentali della *Spending review* in Lombardia", con l'obiettivo di cogliere l'effettiva portata delle soluzioni di ingegneria ordinamentale, individuate dall'ultimo Governo rispetto a questioni che sono dentro l'agenda politica ormai da diverse legislature.

Dall'osservatorio privilegiato dell'indagine scientifica si può rilevare che nel breve volgere di un anno è cambiata completamente la prospettiva oggetto di osservazione. La ricerca attuale, infatti, pur rappresentando l'aggiornamento della precedente "*Gli enti locali nella transizione verso il federalismo*", mostra rispetto a quest'ultima un'inversione di tendenza del processo di riforma istituzionale. Nel primo rapporto, infatti, si presupponeva ancora una prosecuzione del processo di federalizzazione del nostro Stato e un rafforzamento dell'autonomia del sistema degli enti locali, con i conseguenti effetti sul piano ordinamentale. Peraltro già in costanza con lo sviluppo della ricerca precedente risultavano presenti i fattori esogeni che avevano influenzato la lentezza della transizione verso il federalismo e che, oggi, sono diventati prevalenti. Attualmente le modifiche ordinamentali che dovevano essere inserite in un quadro di riforma organico, in parte avviato con la normativa in materia di federalismo fiscale e con il dibattito sulla Carta delle Autonomie, sono diventate l'effetto conseguente di provvedimenti di altra natura, in via generale quasi sempre misure di contrazione della spesa pubblica e razionalizzazione delle relative fonti. In altre parole la prospettiva si è rovesciata: l'indicazione di lavoro prevalente è diventata il "taglio della spesa" rispetto alla quale ogni riforma di tipo istituzionale risulta funzionalmente subordinata.

Ciò nonostante gli effetti di tipo ordinamentale di questa recente normativa sono tutt'altro che insignificanti e toccano l'intero sistema delle autonomie locali, che si vede cointeressato dalla sfida del superamento dell'attuale situazione di crisi economico-finanziaria e dalla contestuale revisione istituzionale.

Un altro elemento di incertezza che, nel corso dello svolgimento della ricerca, ha inciso nella prospettiva di indagine è l'anticipazione della scadenza del Governo Monti in carica che ha determinato l'indizione delle elezioni per il prossimo 24 e 25 febbraio 2013. Questo evento ha avuto un impatto tanto politico quanto istituzionale. Sotto il primo profilo la continuità del quadro dei processi istituzionali sui quali anche il Governo tecnico è intervenuto (Comuni, Province e

Città metropolitane), a prescindere dal suo attuale stadio, dipenderà dal prossimo Governo e dalle relative scelte d'agenda. Sotto il profilo istituzionale alcuni processi, in quanto fortemente caratterizzanti la linea di Governo, sono stati arrestati – probabilmente temporaneamente – in costanza con la presentazione delle sue dimissioni: è questo il caso del riordino delle Province sul quale il Governo è intervenuto con diversi provvedimenti, l'ultimo dei quali, il decreto – legge n. 188 del 2012, che conteneva la nuova mappatura dei confini provinciali italiani, si è arenato alla mancata conversione nel dicembre scorso, arrestando il percorso intrapreso che riguardava peraltro anche l'istituzionalizzazione delle Città metropolitane. Per quanto riguarda i processi, soggetti a interventi di manutenzione istituzionale, resi necessari dalle esigenze di adeguamento spesso condivise con i destinatari coinvolti - è il caso delle norme in materia di gestione associata obbligatoria – il loro crono programma attraversa anche questa fase di transizione, avendo scadenze post-elettorali. Presumibilmente e visto l'avanzamento dei processi in parola l'ulteriore fase di transizione potrebbe determinare al più un'attività di adeguamento.

Di questi aspetti la ricerca si occupa con un'analisi delle chiavi interpretative della nuova normativa, delle sue criticità con particolare riferimento, come detto, ai temi del riordino delle Province e della gestione associata obbligatoria, entrambi di impatto immediato sulle politiche regionali. L'elenco complessivo è peraltro ancora più sofisticato e arriva a considerare: il ruolo della Regione, la città metropolitana; il riordino dei servizi pubblici; la prospettiva della macroregione; l'ipotesi di pubblica amministrazione integrata.

L'obiettivo finale è quello di cogliere le prospettive di sfida che tali temi lanciano e, in prospettiva futura, continueranno a lanciare soprattutto alla Regione. In questa stagione di riforme tutte le Regioni sembrano aver ridotto il proprio ruolo, a vantaggio dello Stato, proprio sul tema dell'autonomia di un proprio disegno istituzionale territorializzato. In parte ciò è dovuto alla tendenza invasiva statale, giustificata dalla congiuntura economica, e in parte, a, speriamo transitoria, volontaria rinuncia. Per la Lombardia, in particolare, la mancanza del presidio del proprio ordinamento istituzionale interno rischia di produrre effetti di incoerenza e lacunosità se non di indebolimento dell'assetto attuale. In attesa di una pronta ripresa dei poteri regionali l'architettura istituzionale pensata a livello centrale, finora con limitata condivisione con il territorio, deve quindi essere attentamente valutata e discussa nel suo insieme, considerata per l'impatto regionale, fatta oggetto di problematizzazione e, dove necessario, di revisione e miglioramento.

Capitolo 1

La nuova stagione delle riforme ordinamentali: logiche della governance istituzionale ai tempi della crisi

1.1. La crisi e le riforme ordinamentali: chiavi interpretative dell'attuale fase di transizione istituzionale

L'attuale stagione della crisi ha interrotto la transizione del sistema delle autonomie locali verso il federalismo. Le trasformazioni istituzionali che si attendevano quale esito del processo di federalizzazione del modello statale italiano, avviato sia pure con una significativa lentezza con la riforma costituzionale del Titolo V, non si sono semplicemente bloccate. La crisi ne ha mutato la tendenza traducendosi in una leva giustificatrice di una serie continua di interventi legislativi a vocazione centralistica, quindi di segno esattamente opposto alle attese presenti fino a pochi semestri fa. Gli interventi si caratterizzano peraltro per il contenuto di carattere istituzionale, associato a misure di tipo economico-finanziario. Il legame tra crisi e trasformazioni istituzionali, ed in particolare tra crisi ed evoluzione del regionalismo italiano, è ricorrente nella storia italiana e non solo. La lettura – perlomeno – europea della crisi e dei suoi effetti deve essere il punto di partenza di un'analisi della situazione reale attuale degli Stati nazionali. Leggere in chiave europea la crisi consente di interpretare la situazione attuale dell'Italia come la proiezione di un fenomeno generale di messa in discussione dei due pilastri della costruzione dell'Europa: lo Stato-nazione e lo Stato sociale¹. Semplificando, si può rilevare che lo Stato-nazione, cardine istituzionale dell'Unione europea sembra travolto dal fenomeno della globalizzazione che, determinando la circolazione delle etnie, delle lingue, delle culture, delle religioni ha scardinato il suo presupposto ovvero l'assunta omogeneità etnica, linguistica, culturale, religiosa, della comunità nazionale ed appunto europea. Ragioni legate alla sostenibilità economico-finanziaria hanno invece determinato la crisi dello Stato sociale che, negli Stati europei, si è tradotta

¹B. CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizingprocess europeo*.
- 12 settembre 2012 – *federalismi.it*

in un'ipoteca sulle risorse future non più immediatamente disponibili, e in un aumento esponenziale del debito pubblico e del suo rapporto con il PIL. In questo quadro la panacea di tutti i mali, nonché primo obiettivo di qualsiasi tipo di politica è stato il taglio della spesa pubblica (da attuarsi con la cosiddetta *spending review*). Si tratta di un obiettivo che si è tradotto in un crescendo esponenziale di provvedimenti adottati sotto la pressione derivante dall'emergenza economico-finanziaria che hanno avuto un impatto notevole sia sul regionalismo italiano che sull'intero sistema delle autonomie locali. La linea politica prevalente è stata l'avocazione statale del ridisegno organizzativo del sistema delle autonomie locali². Il processo di maturazione del regionalismo italiano, avviato sia pure tra notevoli difficoltà, avrebbe invece dovuto rafforzare il ruolo regionale anche per costruire disegni istituzionali propri e più adeguati, rispettosi peraltro degli enti locali come primi interlocutori delle istanze della comunità. Nulla di tutto ciò è avvenuto. Da una parte le Regioni hanno subito il taglio della spesa imposto da uno Stato sempre più invasivo che ha riaccentrato una serie di scelte di tipo non solo economico-finanziario, ma anche istituzionale e preferendo la strada dell'aumento del conflitto istituzionale, ovvero prediligendo una politica difensiva piuttosto che costruttiva. Gli enti locali, dal canto loro, hanno reagito seguendo una tecnica difensiva con un effetto paradossale di genesi di un conflitto interistituzionale per la sopravvivenza. Nel tentativo di ridurre l'impatto delle politiche statali sul loro sistema i livelli substatali si sono divisi e abbiamo così assistito all'"abbandono" delle Province, in assoluto gli enti più colpiti dai provvedimenti dell'emergenza, essendo stata messa in discussione la loro stessa esistenza e a un tentativo di negoziazione diretta tra Stato e comuni, funzionale a mediare e alleggerire il programma di riduzione dei piccoli comuni. Al di là dell'esito appena descritto della ripetizione costante dei provvedimenti di emergenza va detto che la politica della *spending review* genera anche ulteriori criticità. Sintetizzando possono essere individuati un duplice ordine di problemi: da una parte il tema della (com)partecipazione alla responsabilità della spesa del mondo delle autonomie locali e dall'altro l'ammissibilità di determinare trasformazioni di tipo istituzionale quale effetto di misure di natura economico-finanziaria. Sotto il primo profilo è stato evidenziato che sarebbe stato più opportuna una scelta statale basata sul principio del dare il "buon esempio"³ riducendo i livelli di spesa soprattutto con riferimento al costo della politica e delle amministrazioni centrali. Il taglio della spesa dovrebbe avvenire a livello statale quanto, se non di più, che a livello locale se, come è noto, quest'ultimo è storicamente complessivamente più virtuoso del primo. Il taglio della spesa poi dovrebbe essere mirato e abbattere prima di tutto i costi della politica (parlamentari, consiglieri regionali e locali; finanziamento ai partiti; società pubbliche locali). Per contro gli interventi statali sono tutti aderenti all'idea "*che le regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di*

²A. CERIANI e A.M.TANDA, *Le misure di stabilizzazione finanziaria e gli effetti sui processi di riforma istituzionale in atto*, in *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, Franco Angeli 2011

³B CARAVITA DI TORITTO, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, op cit.

*bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle*⁴. Questa tendenza, in modo abbastanza condiviso, è riconosciuta non essere la soluzione preferibile della crisi. E' stato, infatti, evidenziato che superare la crisi deprimendo il sistema regionale e le autonomie locali, che rappresentano sicuramente il minor responsabile della crescita del debito pubblico può rappresentare, al contrario, una scelta fallimentare in previsione della ripresa. Già all'indomani della conversione del decreto sulla *spending review*, nello scorso agosto, il Presidente della Corte dei conti Giampaolino evidenziava l'impatto notevole delle misure finanziarie sugli enti locali auspicando una "correzione" della direzione intrapresa dal governo tecnico: "è necessario sostituire gradualmente l'impostazione di emergenza, per imprimere al percorso di risanamento un segno più equilibrato. Rigore, crescita ed equità: ecco i tre punti di riferimento assunti dal governo per orientare la rotta del proprio operare". Per il Presidente Giampaolino "un impianto di politica economica basato sul solo rigore della finanza pubblica deve ora lasciare spazio alle strategie per la crescita. Occorre proporsi con uguale urgenza e determinazione l'obiettivo di recuperare un dosaggio molto più forte di equità e di redistribuzione dei sacrifici nel percorso di risanamento". Il richiamo all'equità in tal senso conferma la percezione che le manovre finanziarie, animate dall'obiettivo di tagli alla spesa pubblica, siano peraltro rimaste neutrali rispetto al diverso livello di virtuosità delle amministrazioni italiane. Il secondo profilo problematico è quello riferito all'ammissibilità che provvedimenti a contenuto prettamente economico siano da impostare in associazione con altri in grado di produrre effetti di tipo ordinamentale. I provvedimenti che possono essere ricondotti alla logica dell'emergenza sono, infatti, di due tipi: da una parte abbiamo norme che operano, trasformandolo, direttamente sull'assetto istituzionale delle regioni e delle autonomie locali e dall'altra parte disposizioni che impongono dei tagli di natura economica ai finanziamenti da parte dello stato alle regioni e alle autonomie locali. Queste misure, tra loro associate, determinano trasformazioni di tipo istituzionale che non rispondono tuttavia ad un coerente e organico disegno istituzionale, ma sono invece funzionali a produrre effetti di tipo finanziario, subordinando il principio costituzionale dell'autonomia a logiche congiunturali. In altre parole si è diffusa la percezione della trasformazione ordinamentale quale corollario necessario, benché non totalmente condiviso, di una politica di bilancio rigorosa. E' bene evidenziare che questa "giustificazione" è una costante generale che impatta non soltanto sul principio dell'autonomia degli enti locali, ma sembra intervenire sugli stessi diritti la cui tutela è costituzionalmente prevista, come la salute. In questo contesto sono maturate la maggior parte delle norme riconducibili alla politica della *spending review*: quelle che prevedono l'obbligatorietà della gestione associata da parte dei piccoli comuni; la netta riduzione delle funzioni provinciali e la privazione di un rapporto di rappresentanza diretta tra l'ente Provincia e il suo territorio. Entrambe sono state adottate senza condivisione con gli enti interessati, in assenza di un adeguato

⁴ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012

approfondimento della situazione esistente e di un'opportuna analisi d'impatto, e senza tenere conto del parametro costituzionale dell'art. 118 Cost., per la determinazione dei livelli di governo territoriale e delle loro funzioni. Ciò ha generato prima forti tensioni sociali e politiche, un ulteriore aumento del contenzioso costituzionale, diventato una vera e propria arma di difesa del principio costituzionale dell'autonomia e, qualche volta, una parziale revisione delle decisioni assunte da parte dello Stato. Accanto ai dubbi di legittimità di queste norme legati, in particolare, al loro contrasto con i parametri costituzionali, sono emerse valutazioni aggravanti della loro scarsa funzionalità alle esigenze del territorio e, non ultimo, la dichiarata limitatezza dell'impatto economico in termini di riduzione della spesa. Sembra farsi concreta la percezione che le trasformazioni istituzionali che si pretende di fare con le manovre finanziarie, non solo non riducano la spesa, ma anzi espongano gli enti coinvolti a un (necessario) costo di transizione e adeguamento alle nuove realtà insieme ad un costo determinato dal conflitto istituzionale sollevato dai destinatari per evitare che entrino a regime. Non secondari anche i costi di impostazione e di relazione interistituzionale, anche ai soli fini della corretta interpretazione, che norme non appropriate producono sugli apparati tecnici e politici delle istituzioni coinvolte.

1.2. Il futuro del regionalismo italiano

A questo punto è d'obbligo chiedersi quale futuro e ruolo può avere, nella crisi, il regionalismo italiano. Il punto di partenza – ancora non modificato né modificabile in assenza di specifica revisione costituzionale – è la conferma del regionalismo quale principio organizzativo della Repubblica e quindi il riconoscimento della necessità di un ruolo da (necessaria) protagonista della Regione nell'attuale fase di transizione. Mettere in discussione tale principio significherebbe modificare radicalmente la forma di stato. Si dovrebbe ripartire dal Titolo V, in particolare dove assicura (e impone) la diretta responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo, in modo da rendere tale principio il vero motore per il superamento della crisi. Se questo può essere individuato come l'obiettivo di una ridefinizione del ruolo regionale, il suo raggiungimento passa, oggettivamente, per l'analisi dei fattori esogeni ed endogeni che lo stanno e continueranno ad ostacolarlo. In primo luogo esiste sicuramente un divario nell'approccio ai temi dell'autonomia regionale sul territorio italiano. Da una parte abbiamo la maggioranza delle Regioni favorevole a un'evoluzione federale del modello statale italiano e dall'altra le restanti Regioni che devono ancora confermare l'opzione di costruire almeno un serio regionalismo. A fronte di tale divario deve riconoscersi che il tentativo, adottato in particolare dalle Regioni del nord di sperimentarsi come “laboratori di federalismo”, attraverso una sistematica richiesta di maggiore autonomia, è stato paralizzato da uno Stato centrale invasivo anche nelle materie di competenza regionale costituzionalmente attribuita. Nell'ambito della politica statale di invasione di campo è stata condotta una vera

e propria ristrutturazione degli ordinamenti regionali sotto due profili: i) con misure che riguardano le riduzioni delle spese generali di funzionamento e riducono il trattamento economico dei consiglieri (i c.d. costi della politica), giustificate da una regolazione nazionale di questi aspetti nell'attuale agenda politica; ii) con disposizioni riferite alla valutazione dell'attività amministrativa e alla revisione della spesa socio-sanitaria, settore nel quale le Regioni sono state costrette ad un significativo contenimento dei costi, pur in presenza di forte domanda di contesto. Al saldo di tutto, comunque, la questione regionale permane e si impone come tema da affrontare per superare la crisi senza che le basi ordinamentali dello Stato ne risultino stravolte. E' auspicabile dunque, per il futuro, che in Italia la risposta alla crisi si coniughi con il completamento del decentramento funzionale a favore delle regioni e delle autonomie locali. Il percorso intrapreso oramai da oltre dieci anni verso la federalizzazione del nostro stato meriterebbe quindi di essere proseguito e non interrotto. Il modello statale federale, oggi, appare, infatti, essere il più moderno, flessibile e adeguato alle condizioni reali delle società: gli Stati federali garantiscono la dimensione nazionale attraverso una politica di rispetto (e coordinamento) delle diversità regionali, alternano politiche economiche centralistiche e a seconda delle esigenze storiche, politiche economiche più flessibili con attenzione alla sussidiarietà, all'autogoverno, alla responsabilizzazione economico-finanziaria e alla partecipazione dei cittadini. Condizione minima per una ripresa del percorso di federalizzazione dello Stato appare quella di esaminare criticamente i contenuti della *spending review*, per definire un riassetto dei poteri legislativi e delle funzioni amministrative, più dinamico e sensatamente basato sul riparto costituzionale delle competenze, possibilmente riconsiderato per renderlo quanto più adeguato possibile alla logica del regionalismo e dell'autonomia locale, oltre che efficace nella responsabilizzazione economico-finanziaria diretta dei vari livelli di governo. Il passo successivo è quello di ipotizzare una grande riforma del governo e dell'amministrazione statale, con riduzione degli apparati centrali e una nuova concezione, integrata, degli Uffici Territoriali del Governo. Il ripensamento dell'articolazione territoriale dello Stato garantirebbe una sua presenza effettiva per il territorio e non semplicemente sul territorio. Consentirebbe anche di ripensare in maniera moderna la funzione centrale.

1.3. Un bilancio della crisi: dopo le riforme istituzionali repentine quale futuro per il sistema delle autonomie locali?

Nelle recenti norme di riduzione della spesa possiamo individuare tre direttrici:

1. la scelta della condivisione della politica dei tagli della spesa pubblica tra tutti i livelli istituzionale, pur con allocazione non ritenuta equa degli obiettivi finanziari;

2. misure ordinamentali adottate in assenza di un obiettivo di razionale riordino del sistema istituzionale, ma interamente subordinate al sostegno di (presunti) risparmi;

3. il forte impatto neocentralista sul regionalismo.

Queste tre orientamenti – è bene evidenziarlo – accompagnano tutti i provvedimenti che a partire dal 2008 si sono abbattuti sul sistema delle autonomie locali. Nell'ultimo anno abbiamo tuttavia assistito a un rapido incremento della potenzialità demolitiva del processo di federalizzazione dello Stato che, fino a pochi mesi prima, sia pur timidamente, era stato portato avanti. Se si fa un bilancio complessivo dei provvedimenti statali che possono essere attratti nell'orbita delle misure anticrisi è evidente che si sono susseguiti un primo gruppo di interventi mirati a ridurre il numero degli organi e dei loro componenti (specialmente per le Province e i Comuni più piccoli), a riscrivere le regole sulle forme associative dei Comuni di minori dimensioni e, infine ad annullare (o quasi) l'autonomia finanziaria e la capacità di spesa degli enti territoriali. Questi interventi non sono stati considerati sufficienti al punto che l'ultimo, dichiaratamente rivolto a tagliare la spesa a qualsiasi costo, è intervenuto sull'esistenza in vita stessa degli enti, imponendo la riduzione del numero delle Province e obbligando al processo associativo (considerato anticamera della fusione ovvero della scomparsa dei comuni) i piccoli comuni italiani. A prescindere dai singoli effetti contraddittori prodotti da ciascun intervento, complessivamente la continua riscrittura delle regole ha privato l'intero processo, già geneticamente disorganico, di un'effettiva attuazione e ha reso di precaria durata ogni tentativo di adeguamento dell'organizzazione interna degli enti locali alla disciplina di volta in volta in vigore. Inoltre la percezione della crescita esponenziale del livello di aggressione istituzionale determinata dai singoli provvedimenti statali ha costretto il sistema dei governi territoriali a impiegare il proprio tempo a negoziare continuamente col legislatore e/o a difendersi dalle presunte innovazioni, per di più dovendo anche reinventare continuamente prassi e procedure. In questo contesto le Regioni, già esposte ai vincoli di partecipazione finanziaria al tema della crisi e coinvolte in crisi congiunturali di qualità gestionale e di valore morale sono parse in generale assenti. Si tratta di un'assenza che è pesata per due ordini di motivi: da una parte è stata persa un'occasione per rivendicare una specifica autonomia e responsabilità nel disegno istituzionale regionale, condizione unica in grado di filtrare e interpretare l'esigenza proveniente dal territorio; dall'altra parte si è cercato di colmarla con un intervento difensivo *ex post* facendosi, allo stato senza importanti risultati, portatrici del (semplice) rigetto delle riforme a livello istituzionale e senza un'alternativa forte ai limiti contestati. Ma vediamo nel dettaglio i contenuti delle norme recenti oggetto del rapporto.

1.4 Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria

1.4.1. La situazione attuale

In Italia il tema degli assetti territoriali dei comuni è al centro di un dibattito che persegue l'obiettivo di un riordino territoriale che conduca i Comuni minori ad aggregarsi in funzione della successiva trasformazione in nuovi enti dalle dimensioni adeguate. Si sta cercando di replicare i processi già realizzati in altri Paesi europei come Germania, Gran Bretagna, Belgio, Paesi scandinavi. Si è scelto di operare sul piano delle funzioni ricorrendo alla progressiva trasformazione delle forme di cooperazione e associazione, già presenti nel nostro ordinamento, in strumenti obbligatori di gestione delle funzioni amministrative.

Questo passaggio ha riguardato i piccoli comuni, ovvero gli enti locali di dimensione demografica inferiore ai 5000 abitanti. Più precisamente la normativa ha avuto una specificazione nel biennio 2010-2012 attraverso tre provvedimenti estivi. In prima istanza l'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 introduceva per tutti i comuni sotto i 5000 abitanti (3000 per i comuni montani) l'obbligo associativo delle funzioni fondamentali – le sei provvisoriamente definite dall'art. 21, comma 3, della legge delega sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009. Sono stati previsti due tempi: due funzioni da esercitare obbligatoriamente attraverso le forme associative previste (unione dei comuni e convenzione) entro dicembre 2011, altre due entro dicembre 2012 e le restanti entro dicembre 2013. L'anno successivo con l'art.16 decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011 si affermava la differenziazione tra comuni piccolissimi (sotto i 1000 abitanti) e comuni piccoli (tra i 1000 e i 5000 abitanti), imponendo ai primi un regime più rigoroso rappresentato dall'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni amministrative con ulteriori profili di integrazione (come il bilancio e la programmazione economica) con l'obiettivo evidente di condurli più o meno volontariamente alla fusione. Entro il 30 dicembre 2013 i Comuni entro i mille abitanti dovevano esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le sei funzioni fondamentali (cosiddetta unione speciale) e, dal 2014 le Unioni di comuni fino a 1000 abitanti erano assoggettate al patto di stabilità. Era prevista inoltre l'alternativa per i Comuni che già esercitassero le loro funzioni e i loro servizi in regime di convenzione, e fossero stati in grado di trasmettere, entro il 30 settembre 2012, al Ministero dell'Interno un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione (da redigersi in base ai parametri definiti con atto di natura regolamentare dello stesso Ministro), di essere esonerati dall'obbligo di istituire l'Unione. Va ricordato che in entrambi i provvedimenti era fissata una soglia demografica complessiva che la forma associativa prescelta doveva raggiungere. L'ultimo provvedimento in ordine di tempo è il decreto-legge n. 95 del 2012. Esito di un lungo lavoro di negoziazione con ANCI, contiene nel suo art. 19 alcune modifiche della normativa precedente che sono in linea con le richieste dei piccolissimi comuni di eliminare la discriminazione

rappresentata dall'obbligo di associarsi tramite la cosiddetta unione speciale di cui all'art. 16 del decreto-legge n. 138. L'attuale articolo 19 risolve l'annoso problema dell'identificazione delle funzioni amministrative fondamentali⁵. Queste ultime, con l'unica eccezione dei servizi anagrafici ed elettorali e allo stato civile, sono esercitate obbligatoriamente in forma associata per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti a Comunità montane, o mediante Unione di comuni, o mediante convenzione. Nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, è attribuito alla Regione, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del C.A.L., il ruolo di determinazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali nelle forme dell'unione di comuni (che deve raggiungere una popolazione complessiva di 10.000 abitanti, salvo deroghe più favorevoli regionali) o della convenzione (che deve essere di durata almeno di tre anni, al termine dei quali laddove non sia possibile dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità fissate dal Ministro dell'interno, scatta l'obbligo di ricorso all'Unione). I Comuni obbligati dovranno costituire Unioni o stipulare convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre funzioni fondamentali ed entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti. Per i Comuni fino a 1.000 abitanti, il è previsto che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente sono esercitati mediante un'Unione alla quale si applica una disciplina particolare rispetto a quella fissata nel TUEL, anche per quel che concerne l'organizzazione interna. L'Unione è istituita mediante iniziativa deliberata dal consiglio comunale a maggioranza dei componenti, e con successivo atto regionale da adottarsi nel termine perentorio del 31 dicembre 2013.

⁵Le funzioni fondamentali dei comuni sono: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale; attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

1.4.2. I profili di criticità

La competenza in materia di associazionismo. La materia della disciplina delle forme di associazione tra Enti locali dovrebbe rientrare nella potestà regionale prevista dall'art. 117, 4° comma, della Costituzione in base ad un'interpretazione della potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, che è circoscritta alla sola disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Questo assunto era stato condiviso in materia di Comunità montane dalla Corte costituzionale⁶ ed esteso anche alle forme associative ulteriori dalle Regioni nella propria legislazione regionale. L'interpretazione attuale, anche in virtù dell'intervento del legislatore nazionale in materia, giustificato sulla base dell'obiettivo del risparmio sulla spesa pubblica rispetto al quale la disciplina forme associative fra i comuni è considerata funzionale, ha determinato la sua attrazione nell'alveo della potestà dello Stato ai sensi dell'art.117, comma secondo, e 119 della Costituzione. Il riflesso di questa interpretazione sul piano applicativo è stato l'emergere di un forte movimento oppositivo del territorio che non si riconosce nell'omogeneità imposta da questa disciplina. Sotto altro profilo lo spazio ufficialmente residuo alla Regione, di definizione della dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni per area geografica, non appare essere sufficiente riconoscimento di autonomia del disegno istituzionale del proprio territorio. **La stratificazione normativa.** La disciplina che ha interessato i comuni nell'ultimo biennio è stata modificata a più riprese mediante interventi dettati dall'emergenza e non sempre coordinati tra loro. L'attesa relativa alla piena attuazione dell'art. 118 della Costituzione, attraverso l'individuazione delle funzioni fondamentali, non è stata pienamente soddisfatta: emerge infatti, nei primi tentativi di disegno associativo, la difficoltà di ricondurre i servizi da associare alle funzioni elencate e quella di coordinarle con le funzioni degli altri enti locali, rispetto alle quali sarà obbligatoria, a livello interpretativo e non solo, effettuare adeguata opera di armonizzazione (soprattutto con riferimento a quei casi in cui si parla di funzione definita "per quanto di propria competenza"). E' stato evidenziato che sarebbe stato in generale preferibile procedere ad una riformulazione organica delle Unioni comunali e delle convenzioni, definendo un procedimento strutturato di riordino e accorpamento delle funzioni e dei servizi nei Comuni "polvere" e in quelli "medio-piccoli", evitando il ricorso a ripetute modifiche su testi vigenti, appena approvati⁷. **Dubbi interpretativi e applicativi.** La normativa novellata non è

⁶Corte cost. 21 marzo 2011, n. 91. Nel 2011 la Corte costituzionale torna, dopo le sentenze nn. 237 del 2009 e 27 del 2010, ad affrontare le questioni inerenti il riparto di competenze Stato-Regioni nella disciplina di riordino delle Comunità montane. A partire dalle sentenze nn. 244 e 456 del 2005 (confermate dalla sentenza n. 397 del 2006), la potestà legislativa in materia di ordinamento delle Comunità montane è stata ascritta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale; queste, infatti, non costituiscono enti "costituzionalmente necessari" ai sensi dell'art. 114 Cost., per cui non può ritenersi applicabile l'art. 117, comma 2, lett. p), che circoscrive i margini della competenza statale in materia di enti locali soltanto a quelli esplicitamente indicati dalla Costituzione

⁷P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, 31 luglio 2012 in federalismi.it.

totalmente chiara. Nella fase di prima applicazione infatti sono emersi diversi profili di dubbia interpretazione che in questa sede possono essere sinteticamente elencati:

- l'individuazione effettiva dei servizi riconducibili alle diverse funzioni;
- la disciplina della convenzione e in particolare la dimensione demografica e i parametri valutativi che consentiranno di verificare “*il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione*”. Su questo punto la “virtuosità”, in particolare, dovrebbe essere declinata non solo in termini economico-finanziari o demografici, ma anche sulla base delle politiche pubbliche realizzate dalle amministrazioni locali, del loro impatto sul territorio, dell'efficacia delle scelte compiute in sede politica edell'efficienza dell'azione svolta dalla macchina amministrativa⁸;
- la possibilità di una geometria variabile delle formule associative con riferimento alle singole funzioni amministrative (orizzontale) o con riferimento alla coesistenza dei diversi strumenti associativi (convenzioni tra unioni ad esempio);
- il *favor* per la fusione per i comuni piccolissimi;
- il destino delle forme comunali gestionali attuali diverse dall'unione e dalla convenzione: in particolare la possibilità di mantenere consorzi di servizi o aziende speciali.

1.5 Sostenibilità e contraddizioni del nuovo modello di governo provinciale

1.5.1. La situazione attuale

La Provincia è stata in assoluto l'ente più contestato dell'ultimo periodo istituzionale, considerato da un'emergente opinione pubblica istituzionalmente inutile e fonte di sprechi da tagliare. Così a partire dal 2009, mentre in Parlamento si discuteva del disegno di legge A.S. 2259, Carta delle autonomie, che la considerava ente intermedio attribuendogli le conseguenti funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, venivano presentati diversi disegni di revisione costituzionale finalizzati alla sua soppressione quale livello di governo. All'ipotesi di soppressione per mezzo della revisione costituzionale, paralizzata dai ritardi nell'avanzamento del processo, sono seguiti, nell'ordine: l'ipotesi di soppressione a mezzo di legge ordinaria (prima formulazione dell'art. 15 del decreto-legge n. 138 del 2011), la nuova proposta di revisione costituzionale di devoluzione della competenza in materia di enti di area vasta alle Regioni con contestuale soppressione dell'ente Provincia, lo svuotamento delle sue funzioni

⁸P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative, op. cit.*

amministrative e la sua riduzione a ente di secondo livello, mera proiezione dei comuni, dotata di Presidente e Consiglio, ma priva di organo esecutivo (art. 23 del decreto salva Italia). Infine, dopo una negoziazione scaturita anche dalla pioggia di ricorsi regionali volti a paralizzare l'avanzamento della riforma del governo tecnico, quest'ultimo è tornato parzialmente sui suoi passi "restituendo" alle Province, con l'art.17 del decreto-legge n. 95 del 2012 (decreto *spending review*), alcune funzioni fondamentali di area vasta, ma, per contro, da una parte non risolvendo il nodo delicato della natura dell'ente e dall'altra avviando un parallelo processo di riordino territoriale che, fin qui sulla carta, avrebbe portato ad una riduzione numerica degli enti provinciali da 107 a 51. Il decreto legge n. 188 del 2012 si è tuttavia arrestato a causa delle dimissioni del Governo Monti in carica. Parallelamente la Legge di stabilità 2013 (l.n. 228 del 2012) ha, di fatto, rimandato di un anno tutto il processo di riforma che interessa le Province. In particolare è fissata al 31 dicembre 2013 la scadenza per il trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, nonché il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'esercizio delle funzioni trasferite. E' prevista l'attribuzione in via transitoria alle Province, in attesa del riordino, delle funzioni di area vasta specificamente previste per esse dall'art. 17, comma 10, del Dl. n. 95/12. E' prorogato alla medesima data citata il termine entro il quale devono essere stabilite, con legge dello Stato, le modalità di elezione dei componenti del Consiglio provinciale, scadenza già fissata al 31 dicembre 2012 (art. 23, comma 16, del Dl. n. 201/11), con previsione di gestioni commissariali fino al 31 dicembre 2013 e quello per il riordino delle Province con atto legislativo di iniziativa governativa, già stabilito (art. 17, comma 4, del Dl. n. 95/12, convertito con modificazioni dalla Legge n. 135/12) in 60 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione del Dl. n. 201/11.

1.5.2. I profili di criticità

Il **processo di riordino**. Oltre i dubbi di legittimità costituzionale che solleva l'iter normato dall'art. 17 del decreto sulla *spending review*, già oggetto di recenti ricorsi alla Corte costituzionale, appare evidente che il piano statale disegna sulla carta una nuova articolazione del governo provinciale, nell'ottica di trasformare la Provincia in un ente di area vasta, che non rispecchia in alcun modo il territorio. L'accorpamento appare omogeneo perché supportato dal richiamo a due requisiti oggettivi che, tuttavia nella fase applicativa produce problemi importanti di inadeguatezza dei nuovi confini territoriali rispetto a realtà italiane fortemente eterogenee per ragioni territoriali, storiche, economiche, demografiche etc. Tale inadeguatezza emerge chiaramente nelle ipotesi di riordino presentate dai CAL regionali ai rispettivi consigli nell'ottobre scorso⁹. Il fatto che il seguito dei rilievi evidenziati dai CAL sia stato l'adozione del decreto-legge di riordino n.188 del 2012 che li ha quasi completamente ignorati spiega anche le ragioni dei notevoli

⁹F. FABRIZI, *I piani di riordino dei CAL una primissima lettura ragionata*, 7 ottobre 2012 in *federalismi.it*

ostacoli che il decreto stesso ha trovato nella fase di conversione, soprattutto per l'inadeguatezza dei criteri utilizzati per realizzarlo e dalla totale assenza di partecipazione dei territori al processo. In ogni caso il percorso del decreto è terminato per mancata conversione in costanza con le dimissioni del Governo Monti.

Le **funzioni amministrative**. Una delle principali contestazioni mosse dai ricorsi regionali sull'art. 23 del decreto salva-Italia ha riguardato lo svuotamento delle funzioni della Provincia che, nelle prime intenzioni del Governo Monti, dovevano essere limitate a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni. Successivamente nel ripensamento, sono state individuate tre funzioni fondamentali della Provincia quale ente di area vasta. Nonostante questa marcia indietro vi sono almeno due ordini di problemi che questa definizione delle competenze comporta. In primo luogo non solo lo Stato, ma anche e soprattutto le Regioni hanno fatto un investimento notevole sul livello di governo provinciale individuandolo quale quello adeguato per l'esercizio di un numero e una tipologia di funzioni che va ben oltre quello previsto dall'ultima normativa. In particolare questa non contempla competenze storiche provinciali come il mercato del lavoro e la formazione professionale. Va aggiunto che rimane il dubbio relativo all'esclusività dell'elencazione statale delle funzioni provinciali. In altre parole il Governo, anche nell'ultimo decreto di riordino, non ha sciolto la riserva relativa alla possibilità regionale di allocare a livello provinciale funzioni amministrative riferite a materie di propria competenza. Su quest'ultimo aspetto in un suo recente parere il prof. Onida riconosce che un'interpretazione conforme a costituzione, ovvero che attui in particolare l'art. 118, dovrebbe consentire alla Regione di operare autonomamente individuando il livello provinciale quale sede di esercizio di funzioni amministrative in materie di sua competenza. **La Provincia quale ente rappresentativo di secondo livello**. Ultimo e ancora più delicato problema riguarda la scelta dell'art. 23, ancora attuale, di ridurre gli organi provinciali a due (Presidente e consiglio), eliminando in particolare l'organo esecutivo, rendendo il consiglio, costituito da consiglieri scelti dagli organi elettivi dei Comuni, loro proiezione e prevedendo che da e tra questi sia individuato il Presidente. In questo modo, e in particolare perdendo la conquista dell'elezione diretta dell'organo monocratico, introdotta nell'ordinamento degli enti locali con la legge n. 81/93, si "degrada" il sistema di *governance* tra quelli di secondo livello, rendendo la nuova Provincia espressione dei comuni i quali, per contro, rimangono enti di governo locale e continuano a godere di un rapporto di fiducia diretta ed esponenziale con le comunità amministrative. Nonostante il dubbio di conformità costituzionale nascente dalla presunta violazione del principio rappresentativo in questa previsione sia secondo alcuni non condivisibile¹⁰, rimarrebbe il contrasto con il principio di equiordinazione con gli altri enti locali

¹⁰Secondo Corte Cost. sent. n. 96/68. "Il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione. Non può ritenersi, invero, che quei principi non possano osservarsi, anche in caso di elezioni di secondo grado e, conseguentemente, non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che, del resto sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83 Cost)"

di cui all'art. 114 della Costituzione, in considerazione del fatto che la Provincia rimarrebbe l'unico ente locale a non avere più una propria rappresentanza diretta e che la perdita dello status di ente territoriale di governo determinerebbe un'indebita intromissione nell'originaria autonomia organizzativa e funzionale delle Province, garantita dal principio della rappresentatività popolare diretta, sotteso proprio al legame tra l'art. 1, l'art. 5 e l'art. 114 della Costituzione non solo nei confronti dello Stato e delle Regioni¹¹.

¹¹S.BELLOTTA, *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, 10 luglio 2012 in *federalismi.it*

Capitolo 2

Scenari di riforma del sistema delle autonomie locali della Regione Lombardia

2.1. Il ruolo di Regione Lombardia

La Regione Lombardia è coinvolta in di quasi tutte le questioni che interessano il regionalismo italiano. Guardando al passato è indubbio che essa appartenga al novero delle Regioni che, più delle altre, hanno spinto perché entrasse a regime la riforma federale e, soprattutto, si sviluppasse il regionalismo differenziato. Da Regione dichiaratamente virtuosa ha rivendicato nel tempo maggiore autonomia dal centro e peculiare specificità rispetto alle altre Regioni in termini territoriali, sociali e, soprattutto, economici. A volte il braccio di ferro con lo Stato centrale è stato condotto in solitudine, ma nella maggior parte dei casi si è cercata e trovata una sorta di comunione di intenti con le altre regioni del nord (Piemonte, Veneto, Liguria e Emilia Romagna). In quest'ultimo caso periodicamente è stato anche sollevato il tema della macro regione del nord quale necessario strumento di emancipazione dal resto dello Stato, nell'ottica di liberare il motore dello sviluppo e della crescita economica, troppo spesso ostaggio di politiche centraliste e assistenzialiste. La macro regione è stata evocata quale veicolo di rafforzamento del potere politico e contrattuale delle singole regioni rispetto allo Stato e, nel contempo, di affermazione di soggetto autonomo a livello europeo. Valutando il presente si possono evidenziare alcuni elementi che contribuiscono a chiarire l'attuale posizionamento della Regione rispetto alla crisi. Se si analizzano le politiche di settore i dati confermano l'idea di una Lombardia più virtuosa del resto d'Italia: negli ultimi anni sono state adottate misure di riduzione del costo della politica, dei costi amministrativi, di semplificazione amministrativa e nel contempo bilanciato la contrazione delle spese con l'efficacia ed efficienza dei servizi. Prendendo in considerazione la politica vera e propria, neppure la Lombardia può dirsi estranea al tema della crisi della rappresentanza politica, espressa con lo stato attuale di interruzione della legislatura.

Infine c'è il tema del sistema delle autonomie locali della Lombardia. Su questo punto, lasciando ai paragrafi successivi la trattazione delle ipotesi di lavoro, si possono invece tracciare delle considerazioni sulla situazione attuale.

La Lombardia ha una complessità istituzionale significativa: ha 1544 Comuni, 12 Province, 23 Comunità montane, una città Milano destinata a diventare città metropolitana, circa una 60na di Unioni di comuni. A questi enti si aggiungano altra realtà istituzionali che completano il sistema Lombardia: ATO, parchi, consorzi, STER, forme associative convenzionali etc. La fotografia fatta, dà la misura del grado di complessità istituzionale della Lombardia, rispetto al quale ci si aspetta una difesa costruttiva della situazione organizzativa esistente: in altre parole se è vero che, in epoca di crisi economico-finanziaria, una complessità istituzionale così elevata potrebbe risultare difficilmente compatibile con le logiche di *spending review*, è altrettanto vero che essa parrebbe giustificabile – almeno in parte – dalla peculiare eterogeneità territoriale, sociale ed economica interna ed esterna rispetto alla Regione. Una Regione che ha la più alta percentuale di popolazione, il maggior numero di comuni, il più elevato valore di PIL, la più elevata capacità attrattiva di persone e capitali nazionali e internazionali ed è in grado di unire uno tra i comuni più piccoli d'Italia e Milano, dovrebbe poter rivendicare in qualche modo una percentuale importante di autonomia sul proprio disegno istituzionale e, in particolare, sulla sopravvivenza di alcuni enti intermedi (come le CCMM), sul mantenimento della pluralità provinciale, sulla diversificazione delle formule associative per i propri comuni. Di seguito vengono sintetizzati alcuni numeri rilevanti che fotografano la situazione della Regione con riferimento al coinvolgimento delle proprie autonomie locali.

2.2. I comuni lombardi verso l'associazionismo obbligatorio: i dati

L'impatto dell'attuale obbligo associativo previsto dalla normativa nazionale può essere valutato in prima istanza in base a due fattori:

- la dimensione quantitativa, ovvero il numero dei comuni lombardi soggetti all'obbligo;
- il progresso associativo, ovvero l'esperienza fino ad ora maturata in Regione Lombardia dalle Unioni di comuni, dalla Comunità montane e dalle altre formule associative.

Sotto il primo profilo con i suoi 1544 comuni la Lombardia è una delle Regioni italiane più interessate dalla riforma che obbliga i piccoli comuni alla gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali. Secondo le norme nazionali riferite all'individuazione dei comuni obbligati ad avviare il processo risultano coinvolti oltre il 65 % dei comuni lombardi.

Tabella n. 2.1 - Comuni lombardi coinvolti nella gestione associata obbligatoria

Comuni sotto i 5000	Residenti al 31.10.2010
Comuni fino a 3000 abitanti (a)	817
Comuni non montani da 3001 a 5000 abitanti (b)	189
Comuni montani da 3001 a 5000 abitanti (c)	77
Comuni in obbligo (a + b)	1006
% Comuni in obbligo rispetto a quelli totali	65%

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati Istat 2011

Per quanto riguarda il pregresso associativo con la legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, *“Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”* e successivo regolamento regionale 27 luglio 2009, n.2 *“Contributi alle unioni di comuni lombarde e alle comunità montane e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni”* la Lombardia è intervenuta in materia di associazionismo comunale, differenziato per area geografica, prevedendo da una parte la disciplina delle sue comunità montane (attualmente nel numero di 23) e dall'altra quella delle unioni di comuni. Nella seguente tabella alcuni dati riferiti ai comuni coinvolti nelle unioni di comuni.

Tabella n. 2.2 - Comuni lombardi coinvolti nella unioni di comuni

Confronto	Numero comuni complessivi	Numero di comuni	Unioni	Numero comuni in UC	% comuni in UC
Lombardia	1544	57		206	13,3%
Italia	8092	367		1851	22,9%

Fonte: elaborazione IFEL su dati ANCI, 2012 e Istat 2011

Un focus speciale riguarda poi i comuni al di sotto dei 1000 abitanti. Nella tabella che segue viene rappresentato lo scenario lombardo confrontato con quello nazionale. E' interessante evidenziare che in Lombardia la percentuale di comuni sotto i 1000 abitanti coinvolti nelle unioni di comuni è superiore a quella nazionale.

Tabella n. 2.3 - Comuni lombardi sotto i mille abitanti

Confronto	Numero comuni complessivi	Numero di comuni in UC	% comuni in UC
Lombardia	327	85	26 %
Italia	1948	471	24,2%

Fonte: elaborazione IFEL su dati ANCI, 2012 e Istat 2011

Nell'analisi del progresso associativo bisogna tenere conto che il territorio lombardo conosce un numero particolarmente elevato di esperienze di gestione associata non strutturata in vari settori:

- lo strumento del consorzio ad esempio è utilizzato per la polizia locale e i servizi sociali;
- nel settore dei servizi sociali si conoscono tanto formule convenzionali (accordi di programma) quanto modelli strutturati come le aziende speciali;
- molti servizi sono erogati tramite società partecipate da più enti locali.

L'esperienza più importante e consolidata è quella delle Comunità montane che, peraltro, si differenzia non soltanto per il suo livello di strutturazione, ma anche per il fatto che trattasi di veri e propri enti destinatari di autonome funzioni nel settore della promozione e valorizzazione dei temi della montagna.

2.3. I temi d'agenda: la gestione associata obbligatoria

In considerazione della dimensione quantitativa appena descritta dei comuni lombardi coinvolti nei processi di istituzionalizzazione dei processi di gestione associata obbligatoria quest'ultimo è uno dei punti più rilevanti dell'agenda politica prossima.

Il tema macro può essere declinato in alcuni punti principali che riguardano gli aspetti che caratterizzano il territorio lombardo:

- ***il destino delle Comunità montane:*** sarà necessario un posizionamento della Regione sulla loro sopravvivenza. In particolare è importante definirne il ruolo e, nello specifico, chiarire se si intende mantenerne la caratterizzazione di ente autonomo e indipendente rispetto ai comuni che gli delegano la gestione associata delle funzioni fondamentali oppure trasformarle in unioni di comuni montani;

- **la dimensione ottimale per area geografica:** attualmente esiste un riferimento normativo vigente, ovvero nella legge regionale 28 dicembre 2011, n. 22, “Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione” - Collegato 2012 che ha adeguato il limite demografico minimo che i comuni coinvolti nell’obbligo associativo devono raggiungere prevedendolo in 5.000 o 3.000 abitanti, in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, o pari al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. La vigenza di questi limiti, ai sensi dell’art. 19 dell’ultimo decreto legge n. 95 è stata confermata con recente Circolare regionale del 15 novembre 2012, n. 8 della D.G. Semplificazione e digitalizzazione. Non è escluso che in futuro si possa ipotizzare una differenziazione legata all’area geografica così come in altre regioni si è proceduto a fare (Veneto e Piemonte);
- **la individuazione di coerenze nel disegno istituzionale:** un ruolo determinante per la Regione sarà quello di orientare il percorso dei comuni, in particolare, indicando alcune linee entro le quali esso deve preferibilmente svolgersi (ad esempio rispetto dei confini provinciali, adeguamento rispetto alle attuali reti di servizi – sociali, scuola, trasporto etc.– in maniera tale da agevolare la programmazione territoriale;
- **il coinvolgimento dei comuni non in obbligo e la valorizzazione delle polarità:** è auspicabile che il processo non riguardi solo i piccoli comuni, ma rappresenti l’occasione per una riorganizzazione complessiva possibilmente intorno a centri che sono, o si candidano ad essere, attrattivi della rete di servizi che unisce i comuni coinvolti;
- **le eventuali deroghe e il caso dei comuni isola:** dovrà essere evitato un approccio omogeneizzante e in particolare la Regione dovrebbe garantire anche quei comuni che, pur essendo obbligati, si trovano in una situazione territoriale di isolamento, perché circondati da comuni non obbligati né interessati ad avviare processi associativi;
- **una politica coerente riferita alle fusioni e in generale per forme associative strutturate:** l’impegno dovrebbe essere a orientare i comuni, disincentivando esperimenti di facciata, meramente e formalmente in adeguamento dell’obbligo nazionale.

2.4. Il riordino delle Province in Lombardia

L’impatto dell’attuale processo di riordino avviato con l’art. 17 del decreto – legge n. 95 del 2012 ha un sicuro impatto per una realtà complessa come la Lombardia che ha province particolarmente estese e popolose. La Provincia di

Milano da sola è popolosa quasi quanto l'intera Toscana e la Provincia di Brescia come quella di Bergamo superano molte Regioni italiane (tra cui il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, la Basilicata etc.)

Tabella 2.4 -Scenario attuale delle 12 Province lombarde

Province	comuni	superficie	popolazione residente – totale	densità di popolazione	PIL 2010
Bergamo	244	2.723	1.098.740	404	34.820.169.340
Brescia	206	4.784	1.256.025	263	39.086.241.975
Varese	141	1.199	883.285	737	26.570.979.370
Como	162	1.288	594.988	462	16.932.763.492
Lecco	90	816	340.167	417	10.011.454.977
Sondrio	78	3.212	183.169	57	5.648.931.960
Pavia	190	2.965	548.307	185	15.388.784.262
Lodi	61	782	227.655	291	5.906.508.975
Cremona	115	1.771	363.606	205	10.835.458.800
Mantova	70	2.339	415.442	178	13.541.747.432
Monza	55	405	849.636	2097	
Milano	134	1.579	3.156.694	1999	148.358.406.230
Lombardia	1,5	23.863	9.917.714	416	327.101.446.813,

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati Istat 2011

In base ai parametri quantitativi del riordino (superficie di 2500 kmq e 350.000 abitanti) contenuti nel deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 “Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95” che fungono da *discrimen* tra le Province “salve” e quelle da riaggregare non sono coinvolte nel riordino le seguenti province lombarde: Milano (che diventerà città metropolitana), Bergamo, Brescia e Pavia.

Per quanto riguarda le altre il CAL della Regione aveva proposto con deliberazione 7/2012 di mantenere comunque autonome le tre province di Sondrio (per la montanità), Mantova (per la localizzazione e i rapporti economici e infrastrutturali con altre province di regioni diverse) e infine Monza-Brianza (per l'altissima densità abitativa e la difficile aggregabilità). Successivamente la Giunta con d.g.r. IX /4183 del 22 ottobre 2012 chiedeva al Governo di mantenere tutte e 12 le Province lombarde, precisando che *“la peculiarità specifica sia territoriale che demografica della Lombardia non costituisce certo un caso di ingiustificata parcellizzazione territoriale; la modifica di tale equilibrio rischierebbe seriamente di depauperare in misura difficilmente sostenibile, i livelli dei servizi per i cittadini a livello decentrato”*.

Con decreto – legge n. 188 del 2012 il Governo in buona parte disattendendo le richieste lombarde aveva mantenuto autonoma, oltre alle province già “salve” la sola Sondrio, riconoscendone la forte caratterizzazione montana che sarebbe difficilmente aggregabile.

L'esito della proposta di riaggregazione delle province lombarde era la seguente:

Tabella 2.5 - Scenario in base al decreto – legge n. 188/2012 delle 12 Province lombarde

Province	comuni	Superficie	popolazione residente -	densità d'apoluogo popolazior	capoluogo	popolazione comune capoluogo
Varese, Como, Lecco	393	3.303	1.818.440	550	Como	85.263
Sondrio	78	3.212	183169	57	Sondrio	22.365
Milano e Monza e Brianza (area metropolitana)	189	1.984	4.006.330	2019	Milano	1.324.110
Bergamo	244	2.723	1.098.740	404	Bergamo	119.551
Brescia	206	4.784	1.256.025	263	Brescia	193.879
Pavia	190	2.965	548.307	185	Pavia	71.142
Mantova, Cremona e Lodi	246	4892	1006703	409	Cremona	72.147
Lombardia	1544	23.863	9.917.714	416		

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati Istat

La mancata conversione del decreto mantiene di fatto lo stato attuale delle dodici province lombarde

2.5. I temi d'agenda: le nuove Province lombarde

Anche con riferimento al tema Province pare opportuno declinare alcuni punti che dovranno essere inseriti nell'agenda politica prossima:

- **individuazione della nuova allocazione delle funzioni amministrative**, in seguito alla elencazione delle loro funzioni fondamentali da parte dello Stato: in questo senso bisognerà verificare lo spazio d'azione regionale sulle materie di intervento e in particolare l'estensione ad altre funzioni non fondamentali in materie di propria competenza;
- **coordinamento con gli altri processi di riforma**: sarà opportuno che ogni scelta di disegno istituzionale lombardo garantisca un reciproco collegamento tra i processi istituzionali in corso.

Capitolo 3

Le nuove forme obbligatorie di gestione associata delle politiche dei servizi nei piccoli comuni¹²

3.1. Piccoli comuni tra pregiudizi e occasioni perse.

Attorno agli 8000 Comuni italiani, ed in particolare intorno ai 5800 Comuni con meno di 5000 abitanti, si agita da tempo un dibattito che muove spesso dal considerarli, in quanto troppo numerosi e piccoli, un elemento in sé di arretratezza e inefficienza del sistema istituzionale. Una considerazione che è andata progressivamente rinforzandosi con l'acuirsi della crisi e dell'emergenza di finanza pubblica.

Un semplice sguardo, anche distratto, alla realtà europea consentirebbe di vedere che è vero che in alcuni Paesi del nord sono intervenuti drastici processi di riduzione del numero dei comuni, ma anche che l'elevato numero di comuni non costituisce di per sé un indice di peggior funzionamento o di diseconomicità della pubblica amministrazione. I 12.000 comuni della Germania, in relazione alla popolazione rispettiva non sono meno degli 8000 comuni italiani. Così come certamente non lo sono i 36.000 comuni francesi. O come non lo sono i 2.500 Comuni svizzeri e gli altrettanto numerosi Comuni austriaci, ben 1.000 in più della Lombardia con meno abitanti. Lo stesso Canton Ticino, pure impegnato da anni in un attento processo di aggregazione/fusione di piccolissimi comuni, ne conta oggi ancora oltre 250 con soli 300.000 abitanti.

Evidentemente il tema non è quindi solo quello numerico ma rimanda alla necessità di andare a leggere, dietro questi numeri, l'architettura ed il sistema di funzionamento complessivo della pubblica amministrazione di questi Paesi ed in particolare ci chiede di guardare, negli stessi Stati, a come siano stati negli anni costruiti e consolidati forti ed estesi sistemi e forme di cooperazione intercomunale.

Così come la prospettiva delle gestioni associate e del superamento della frammentazione del sistema delle autonomie locali deve essere riferito non solo agli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa ma anche a quelli di una sua qualificazione e di un irrobustimento del sistema dei comuni nella direzione

¹²Mauro Guerra, Coordinatore nazionale Anci Piccoli Comuni.

dell'adeguatezza rispetto al proprio profilo e ruolo costituzionale.

In Italia, causa spesso l'indifferenza, la sottovalutazione, l'approssimazione e la contraddittorietà della legislazione statale e un'estesa conflittualità della stessa con quelle regionali, i processi volontari di gestione associata e di cooperazione intercomunale¹³, pur individuati e formalmente enunciati come obiettivi e prospettive strategiche per i piccoli comuni sono stati consegnati (tolta qualche più attenta esperienza regionale) più alla buona volontà di singoli amministratori locali che sostenuti e promossi con convinzione e investimenti adeguati da politiche statali e regionali, coerenti, convergenti e affidabili nel tempo.

Si sono così persi anni decisivi per estendere e consolidare una cultura della cooperazione intercomunale, delle aggregazioni. Anni nei quali vi sarebbe anche stata la possibilità di destinare, almeno allo start up di questi processi di riforma, anche incentivi finanziari e risorse più significative e all'altezza dell'importanza dell'obiettivo.

Nonostante questo si è venuta costituendo una realtà significativa di esperienze di unioni di comuni e di cooperazione, della quale oggi è indispensabile tenere conto, nel momento in cui, necessariamente, con la svolta avviata nel 2010 dell'obbligatorietà della gestione associata, oggi approdata, con la *spending review*, a riguardare nove su dieci delle funzioni fondamentali, si apre una fase del tutto nuova.

Una fase nuova e di per sé complessa che incrocia i tagli e le ristrettezze dell'emergenza di finanza pubblica, la quasi totale riduzione dei margini per attivare leve incentivanti di tipo finanziario, l'inasprimento di un sempre più rigido sistema di vincoli puntuali e di controlli che stringono all'inverosimile anche l'autonomia organizzativa dei comuni e delle loro forme associative¹⁴.

3.2. Piccoli comuni, gestioni associate, effettività degli obiettivi di risparmio

Solo la piena disponibilità dei dati raccolti con l'analisi dei costi standard potrà consentire di appurare con chiarezza se alla minore dimensione demografica

¹³Entrati con forza nell'ordinamento degli enti locali con la l. 142/1990

¹⁴Accade in questo Paese che la debolezza della politica conosciuta, più o meno consapevolmente, ad interventi emergenziali volti al contenimento della spesa il compito anche di ridisegnarne l'assetto istituzionale. E quando si procede in questo modo spesso a prevalere, perchè più semplici da congegnare e da controllare, sono le impostazioni che tendono a ridurre i gradi di autonomia del sistema amministrativo locale prevedendo vincoli, controlli e tagli definiti centralmente. Altrettanto spesso questo tipo di intervento risulta incapace di distinguere vizi e virtù, con il risultato di sottoporre ad analoghe misure restrittive, sia finanziarie che di autonomia, enti con effettivi e anche ampi margini di recupero sullo spreco ed enti virtuosi che vengono così messi in gravi difficoltà di funzionamento. Si tratta di modalità che possono condurre, tempo per tempo, a raccogliere risorse finanziarie, ma che non costruiscono le condizioni per una riforma strutturale del sistema istituzionale nel senso di un suo complessivo guadagno di efficienza, efficacia ed economicità al servizio di una fase di ripresa complessiva dell'Italia.

corrisponda o meno anche una maggiore spesa a parità di servizio e di attività. Ad oggi il grafico più diffuso e utilizzato (anche nella relazione del prof. Giarda preparatoria della *spendin greview*) racconta di una spesa corrente per abitante che, molto alta per i Comuni fino a 1000 abitanti scende rapidamente sino ai 2/3000, si stabilizza sostanzialmente sino ai 9/10.000, per poi tornare a salire. Da ciò si è derivata la convinzione che l'aggregazione dei piccoli comuni possa determinare seri risparmi di spesa. Devo rilevare che non ne è derivata anche la corrispondente convinzione che "disaggregando" i comuni sopra i 10.000 abitanti si possa fare altrettanto, come dimostrerebbe un analogo e semplicistico uso dei dati alla base della curva citata. Rispetto a questa provocazione si osserva sempre che i comuni più grandi scontrerebbero i maggiori costi derivanti dalla presenza dei c.d. "city users". Ciò è senz'altro vero, ma dovrebbe accompagnarsi alla considerazione per cui nei piccoli comuni a scarsa densità demografica e con ampie estensioni territoriali sulle quali garantire servizi e manutenzioni, o si da per scontato che alcuni servizi non vengano erogati oppure occorre prendere atto che la loro erogazione comporta oggettivamente costi superiori, che non sarebbero minori se la circoscrizione amministrativa comunale fosse di maggiori dimensioni. Il tema cioè delle funzioni di presidio e tenuta territoriale e sociale, di partecipazione democratica e volontariato, dei piccoli Comuni andrebbe pure considerato nel pesare costi e benefici. Ciò posto, e in attesa di valutare meglio l'esito del rilevamento dei costi standard, è comunque evidente che alcuni costi per abitante siano più elevati nei piccoli comuni (quelli dell'esercizio delle funzioni generali di amministrazione, di acquisto di beni e servizi) e potrebbero sicuramente essere abbattuti in termini di economie di scala. In generale, dal punto di vista finanziario la gestione associata:

- comporta costi di start-up (progettazione, investimenti strumentali, ad esempio sistemi info-telematici; formazione e riqualificazione personale);
- comporta risparmi di spesa ed efficientamento della stessa su alcuni servizi nell'immediato (acquisti beni e servizi), su altre voci produce risparmi nel medio-lungo periodo (soprattutto sul personale, o anche con internalizzazioni);
- comporta in genere miglioramenti sul versante della gestione del patrimonio e delle entrate, tributarie e non, potendo dedicare a queste attività attenzione dedicata e specializzazione del personale.

Non va sottaciuto, attese anche le considerazioni sull'adeguatezza già svolte, che non su tutti i fronti la gestione associata produce risparmi. In alcuni casi, ad esempio servizi che prima i singoli piccoli Comuni non erano in grado di assicurare e che vengono poi attivati in forma associata, si hanno aumenti di spesa. E' l'osservazione, ad esempio, di molti piccolissimi comuni che non hanno neppure un vigile e quindi un servizio di polizia municipale e che, associandosi, avranno il servizio ma anche la spesa corrispondente. In altri casi la spesa rimane magari invariata ma si migliora la qualità, l'estensione e l'efficacia del servizio, a beneficio delle comunità locali. Si producono quindi ricchezza e risparmi sociali, esterni alla finanza della P.A. Sono in sostanza le finalità dell'adeguatezza e della

qualificazione della P.a. che tornano a mostrare la loro rilevanza.

3.3. L'adeguatezza, il governo di territori e comunità. I nodi lombardi e gli strumenti per un disegno condiviso

L'obiettivo, nel quadro di un ridisegno complessivo che preveda regioni che, dismettendo e limitando l'esercizio diretto di funzioni amministrative, si concentrino sempre più (magari anche con una revisione di numero e dimensioni) sulle funzioni legislative e programmatiche, e province, con circoscrizioni più ampie, organi elettivi di secondo livello e funzioni amministrative ridotte, non può che essere quello di un irrobustimento complessivo del sistema delle autonomie comunali. Si pone così, anche per questa via e da questo punto di vista, come prioritario il tema dell'incrocio tra sussidiarietà ed adeguatezza. Su questo terreno, considerando anche le peculiarità della realtà lombarda, si incontrano alcune questioni.

L'approccio

Negli anni si sono continuamente intrecciati due approcci diversi al tema delle gestioni associate. Da un lato si è privilegiata la prospettiva delle singole funzioni e/o servizi, così applicandosi a individuare ambiti associativi ottimali. Tale approccio incontra un problema essenziale. Probabilmente esiste un ambito ottimale diverso per ciascuna funzione e servizio e il disegno di cooperazione che ne potrebbe derivare, più che ad una riorganizzazione razionale e semplificatoria dell'azione della p.a. locale, tenderebbe ad assomigliare a quello che in parte già c'è e cioè una confusa congerie di livelli territoriali e dimensionali di cooperazione e di forme associative. L'altro approccio è quello che muove dalla ricerca della ricostruzione, al livello della cooperazione e gestione associata, della unitarietà della soggettività amministrativa di governo e dell'esercizio tendenzialmente della generalità delle funzioni comunali, fondamentali, proprie, attribuite e delegate.

E' una prospettiva che si è manifestata concretamente nelle esperienze più avanzate ed integrate di unioni di comuni e che mette in primo piano l'obiettivo di un rafforzamento della capacità dei comuni di far fronte ai propri compiti, da ricercarsi non solo sul piano tecnico-gestionale ma anche su quello di governo e di rappresentanza politica e, dal punto di vista del sistema, attua e richiede processi di vero e proprio riordino istituzionale territoriale. Un approccio che guarda ai comuni non solo come centri di spesa riferiti ad una somma di servizi amministrativi da erogare, ma anche a quello che sono nel nostro ordinamento costituzionale, enti autonomi costitutivi della Repubblica, enti democratici di autogoverno e di cura degli interessi delle comunità locali.

Muovendo da questo approccio, l'unico in grado di produrre una effettiva, profonda ed utile riforma del nostro sistema istituzionale locale emergono alcuni temi di riflessione, valutazioni e indicazioni, esposte di seguito in modo certamente non esaustivo ed ordinato.

1. Insufficienza delle soglie demografiche

L'approccio, dei legislatori e degli amministratori comunali, non può avere come riferimento la sola definizione e il raggiungimento di soglie demografiche di gestione associata. Si tratta invece di accompagnare questo obiettivo a quello della costruzione di un processo, concertato e partecipato con i Comuni interessati, territorio per territorio, di riordino istituzionale che riprogetti l'amministrazione sul territorio. Sono mature in Lombardia le condizioni per una normativa che indichi gli obiettivi e le modalità di gestione di questo processo, così come sta avvenendo in Piemonte ed Emilia Romagna, rispettivamente con la l.r. 12/2012 e con il d.d.l. approvato dalla Giunta Regionale il 28 novembre.

2. Unioni e convenzioni.

E' opportuno confermare la possibilità di organizzare le gestioni associate utilizzando entrambi questi strumenti, da intendersi non come alternativi ma complementari. Al contempo è opportuno concentrare le misure di promozione, sostegno e incentivazione, sulle Unioni di comuni, prevedendo anche meccanismi che ne rafforzino la stabilità nel tempo al riparo dalle tornate elettorali comunali¹⁵, in quanto enti locali dotati di soggettività giuridica, con adeguata strutturazione unitaria di tipo statutario, politico e di rappresentanza, organizzativa, funzionale. Enti che, ad esempio, possono, meglio e diversamente che negli accordi convenzionali, lavorare anche sulla riorganizzazione del personale. Le norme già vigenti che escludono costi per gli organi delle Unioni e che tracciano il perimetro della spesa per il personale come non superiore a quella dei comuni che le costituiscono, consentono di definirle non come apparato che si aggiunge agli apparati comunali ma come forma della riorganizzazione e della ristrutturazione dei comuni e del loro modi funzionare. Proiezione, strumento dei comuni per conseguire adeguatezza, efficienza, qualità ed economicità nell'azione amministrativa. Da questo punto di vista risultano irragionevoli e di ostacolo ai processi associativi le norme che limitano il numero dei componenti degli organi delle Unioni. Una volta stabilito che ai loro componenti non spetta alcun tipo di emolumento è del tutto incomprensibile che non si possa avere una composizione numerica che garantisca la presenza di rappresentanti di tutti i Comuni dell'Unione e la possibilità che tutti i Sindaci partecipino all'organo esecutivo. Soprattutto se parliamo di organi che tendenzialmente dovranno gestire i nove decimi delle funzioni fondamentali dei loro comuni. E' evidente che, nella prospettiva della gestione associata obbligatoria di nove funzioni fondamentali su dieci (grossomodo siamo attorno al 90 % della spesa e delle attività complessive degli enti) l'utilizzo dello strumento convenzione cambia funzione ma anche natura rispetto alle convenzioni volontarie per la gestione di una singola funzione o servizio. Anche la convenzione, se utilizzata a questi fini, richiede un di più di strutturazione del sistema dei rapporti, dei reciproci obblighi e garanzie, delle forme di consultazione tra i comuni. Il che mi pare faccia sostanzialmente venir meno quel carattere di maggiore leggerezza e flessibilità proprio della singola

¹⁵ Diverse leggi regionali introducono termini di durata minima ma occorre probabilmente andare oltre, ad esempio consentendo il recesso solo nel caso ci si aggreghi ad altra realtà associativa

convenzione rispetto allo strumento dell'Unione. Anzi, per diversi aspetti diviene più semplice ed efficiente la gestione in Unione.

Ritengo tuttavia che debba essere lasciata all'autonomia degli enti ed alle diverse realtà territoriali la possibilità di valutare e decidere se e come utilizzare ed eventualmente integrare i due strumenti. Un modello potrebbe probabilmente essere quello dell'Unione che organizza e gestisce il nucleo forte delle funzioni e poi l'utilizzo della convenzione come elemento di flessibilità, riferito a funzioni e servizi che richiedano ambiti diversi e/o più vasti, oppure il coinvolgimento di comuni non soggetti ad obbligo ma disposti ed interessati, in modo conveniente per tutti, alla gestione associata di alcune funzioni e servizi. Analogo risultato potrebbe essere raggiunto anche con Unioni che comprendano comuni obbligati e non e che, sin dallo statuto, prevedano un assetto e modalità di funzionamento "a due velocità".

3. Rapporti tra comuni in obbligo e non.

Poiché il territorio non è organizzato secondo la rigida separazione tra queste due categorie di comuni e poiché è altrettanto evidente che in molti casi risulterebbero opportune modalità di cooperazione tra comuni di minori e maggiori dimensioni, nel momento in cui si ragiona di processi di riordino territoriale è indispensabile porsi questo tema. Le modalità di utilizzo delle forme dell'Unione e delle convenzioni possono essere diverse come appena evidenziato. Così anche le risposte di indirizzo possono essere le più diverse, in una scala con molte gradazioni, che può andare dal lasciare alla spontanea scelta la attivazione di forme di cooperazione, all'incentivare (anche finanziariamente) tale cooperazione (cfr. l.11/2012 Regione Piemonte), sino all'estendere una qualche forma d'obbligo su alcune funzioni o servizi anche a comuni di maggiore dimensione, attraverso il meccanismo degli ambiti ottimali e dell'intervento su materie di competenza regionale (d.d.l. Regione Emilia Romagna).

4. Unioni e Comunità Montane

Sul piano nazionale lo Stato si è ritratto completamente, sia dal punto di vista finanziario che da quello normativo, dal tema Comunità Montane lasciando campo alle Regioni. Dopo la fase del ridisegno con ampliamento delle comunità Montane ora le Regioni si orientano progressivamente verso la soppressione o il superamento delle stesse e, in forme e modalità diverse, la loro trasformazione in unioni di Comuni montani, cui attribuire anche le funzioni in materia di montagna. Possibilità espressamente prevista dall'art. 19 l. 135/2012.

La Regione Lombardia, con la legge n.19/2008, ha ridisegnato, ampliandone le dimensioni, le Comunità Montane, prevedendole come una delle forme, assieme a Unioni e convenzioni, attraverso le quali i comuni possono esercitare la gestione associata delle loro funzioni, oltre naturalmente alle specifiche funzioni delegate dalla Regione stessa. Nell'architettura normativa lombarda vigente le Comunità montane costituiscono anche gli ambiti territoriali omogenei per le aree montane, così come i Distretti socio-sanitari per le zone non montane, all'interno dei quali organizzare i sistemi locali di gestione associata. Una tale organizzazione istituzionale risponde alla necessità di offrire ai Comuni diversi livelli di ampiezza

demografica e territoriale per organizzare al meglio la gestione associata di funzioni che richiedono dimensioni diverse. Alla luce dell'obbligatorietà della gestione in forma associata di nove su dieci delle funzioni fondamentali, questo nucleo d'obbligo assume sicuramente un diverso e più importante valore nell'ordinare e definire le modalità delle gestioni associate ed i loro ambiti concreti. Esso rimanda ad una forte integrazione dei comuni partecipanti alla gestione ed anche a dimensioni territoriali e di numero dei comuni da associare che tale integrazione facilitino, sia dal punto di vista organizzativo che da quello funzionale e, nondimeno, dal punto di vista della complessità delle relazioni politiche tra i Sindaci. Questo nuovo quadro di riferimento non fa venire meno le esigenze alla base della attuale normativa lombarda ma probabilmente chiede di ricollocarle in una prospettiva così mutata. Magari mantenendo il riferimento delle comunità montane come aree territoriali omogenee, insieme ai distretti socio-sanitari in pianura, ma elaborando forme e modalità nuove di organizzazione e distribuzione funzionale delle competenze con le Unioni di comuni montane e le convenzioni al loro interno. I modelli in tal senso possono essere diversi e da costruire comunque con la concertazione con i comuni interessati. Per analogie strutturali (forte presenza di piccoli comuni montani e ampio dimensionamento delle Comunità) un contributo alla riflessione potrebbe venire dalla normativa della Regione Piemonte, anche con riferimento alle specifiche modalità di finanziamento attraverso strumenti di fiscalità specifici, delle Unioni di comuni montane.

5. Gestioni associate, Unioni e fusioni.

La percezione del senso di marcia oggettivo e tendenziale del cambiamento in atto in questa fase di crisi, unita alla considerazione della gravità della situazione finanziaria, dell'importanza del nucleo di funzioni destinate alla gestione associata obbligatoria e ad una sempre più diffusa volontà di innovazione profonda del modo di funzionare della P.A., determinano un contesto credo mai come oggi favorevole all'attivazione possibile di percorsi di fusione tra i piccoli Comuni. Se si deve organizzare la gestione associate di tutte le funzioni fondamentali tranne l'anagrafe, la scelta per diversi amministratori diviene sempre più spesso quella tra una forma molto integrata di unione o la fusione.

Tra queste due prospettive la differenza (una volta spinta l'Unione al massimo livello d'integrazione possibile nell'organizzazione e nel funzionamento) è sostanzialmente data dall'essere la prima centrata sulla cooperazione e sul confronto permanente tra gli organi eletti direttamente dai cittadini nei Comuni al fine di condividere le decisioni e la elezione e legittimazione diretta di organi propri del comune nato dalla fusione.

E' quindi maturo il tempo di una riflessione e di politiche capaci di facilitare, incentivare e accompagnare le autonome e volontarie scelte di procedere alla fusione.

a) Uno dei temi ricorrenti quando si affronta una ipotesi di fusione, soprattutto nelle situazioni nelle quali vi sono forti disparità di dimensione demografica tra i Comuni che la realizzano, è quello delle garanzie di non cancellazione, per i Comuni più piccoli, non solo dei servizi e della loro accessibilità per i propri

cittadini, ma anche della rappresentanza politica e degli interessi territoriali e di comunità dentro il nuovo e più grande Comune. Oggi, dopo le innovazioni normative che porteranno comunque, dalla prossima tornata elettorale, ad un forte ridimensionamento degli organi comunali, al tema di come garantire la rappresentanza dei comuni originari nel caso di fusione si accompagna anche quello di come consentire comunque nei Comuni una adeguata partecipazione al governo amministrativo della comunità. Da questo punto di vista la normativa vigente prevede indirizzi¹⁶ e consente di lavorare a livello di autonomia statutaria per costruire soluzioni equilibrate tra le esigenze di rappresentanza dei territori dei Comuni originari, riduzione dei costi degli organi, e unitarietà e funzionalità del nuovo Comune. E l'architettura degli organi e della partecipazione nel Comune nato da fusione può comunque essere configurata in modo tale da non determinare una contrazione delle opportunità di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini delle diverse comunità che si aggregano. I Municipi.

Lo strumento principale in tal senso è costituito dalla possibilità di istituzione dei Municipi, prevista dall'art. 16 del Tuel: *“lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse”*. Il successivo comma 2 dello stesso art. 16 precisa che *“Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.”*

Nella prassi ad oggi sviluppatasi si sono dati orientamenti statuari molto diversi in ordine alla questione Municipi. Si va da Comuni che non hanno previsto la loro istituzione (ad.es. Comune di San Siro) a Comuni che li hanno previsti con nomina dei loro organi da parte del Sindaco eletto (Comune di Gravedona ed Uniti), sino a Comuni che hanno previsto l'elezione diretta (anche su liste separate/non collegate da quelle per gli organi comunali) degli organi municipali.

In genere gli organi dei Municipi, ove istituiti, sono costituiti da un ProSindaco e da un certo numero di Consultori (sorta di consiglieri municipali).

ProSindaco e Consultori sono organi quindi non obbligatori, con funzioni eminentemente consultive nei confronti degli organi del nuovo Comune e di rappresentanza e attività partecipativa nella cura degli interessi della originaria comunità comunale di appartenenza.

Peso e ruolo di tali organi (una volta che se ne sia decisa la opportunità di costituzione) possono essere evidentemente graduati, in relazione alle diverse concrete realtà, con riferimento ad alcune variabili da definirsi statutariamente e attraverso l'attività regolamentare: numero dei consultori (avendo presente sia le necessità di rappresentanza ma anche la necessità di evitare una elefantiasi di organi consultivi); modalità di nomina di ProSindaco e consultori, secondo una scala che evidentemente ne concorre a determinare anche profilo, funzionalità, ruolo e peso nella nuova amministrazione: nomina del ProSindaco e consultori da parte del Sindaco eletto; altre forme di nomina da parte degli organi eletti del

¹⁶². Art. 15, comma 2, Tuel: *“La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.”*

nuovo Comune; elezione diretta di ProSindaco e Consultori, con liste collegate a quelle comunali; elezione diretta di ProSindaco e Consultori con liste indipendenti da quelle comunali (con evidenti valutazioni in tal caso in ordine a possibili situazioni di conflittualità tra organi comunali e organi municipali); previsione o meno di funzioni possibili degli organi municipali: consultive, di controllo, di iniziativa, attuative; modalità di esercizio delle funzioni: possibilità o meno di partecipazione alle sedute delle riunioni di Giunta (i Pro Sindaci) e di Consiglio comunale; definizione delle materie oggetto di parere, controllo o iniziativa da parte degli organi municipali; obbligatorietà e/o facoltatività e carattere più o meno vincolante dei pareri rilasciati dagli organi municipali, efficacia delle funzioni di iniziative e di controllo e relativi poteri in capo agli organi municipali; possibilità di decentramento a livello dei Municipi delle attività amministrativa dell'ente.

Oltre a ciò che è già possibile fare a livello statutario varrebbe la pena di considerare modifiche legislative che prevedano, almeno per una fase transitoria (uno o due mandati) modalità di elezione del Consiglio che garantiscano la presenza di rappresentanti di tutte le comunità originarie (per quel che riguarda la Giunta ritengo sia già possibile agire a livello statutario).

Fra l'altro questa riflessione potrebbe anche offrire utili spunti per un processo che, se va avanti la nascita di Unioni che gestiscono in modo associato la quasi totalità delle funzioni fondamentali, si porrà sicuramente a breve. Quello cioè di una qualche forma di legittimazione diretta degli organi delle unioni o di qualcuno degli organi delle unioni (ritengo da pensarsi in contemporanea e in collegamento coerente con l'elezione degli organi comunali; si veda anche ad esempio l'esperienza francese). Sono convinto da tempo che il potenziamento di ruoli di rappresentanza degli ex comuni nelle fusioni (anche per periodi limitati nel tempo) e, all'inverso, una più forte legittimazione degli organi delle unioni nelle gestioni associate, costituiscono a mio avviso due strumenti paralleli e complementari da attivare in modo progressivo e coordinato per rinforzare e far decollare sino in fondo il processo di ristrutturazione del nostro sistema delle autonomie locali, irrobustendo l'Italia dei piccoli e piccolissimi comuni.

b) Un secondo decisivo tema sul quale una previsione normativa ad hoc potrebbe produrre l'effetto di una seria agevolazione di processi di fusione è legato alla valutazione della opportunità di avere, per il comune nato da fusione, una fase di "transizione-convergenza" finanziaria che consenta, per esempio in un periodo di tre o cinque anni, di assorbire eventuali forti divergenze nelle condizioni finanziarie e di bilancio dei comuni originari, consentendo in quella fase di prevedere aliquote e tariffe differenziate. Si pensi ad esempio ad un Comune nel quale le aliquote, le norme che incidono sulla entità del tributo e anche eventualmente le tariffe, possano deliberarsi diverse nei diversi territori dei Comuni originari. Così da consentire percorsi di convergenza sostenibile ed eliminare potenziali ostacoli anche alla costruzione del consenso popolare ai progetti di fusione.

c) Tra le altre iniziative che potrebbero agevolare processi di fusione:

- la possibilità che il nuovo Comune nato da fusione per un intero mandato

sia escluso dal patto di stabilità (vi sono ragioni tecniche e di riorganizzazione della finanza del Comune che giustificerebbero ampiamente questa misura; oggi i nuovi enti sono fuori patto per un triennio). O comunque prevedere almeno che siano esclusi dal patto i comuni che avviano formalmente (secondo le rispettive legislazioni regionali) un processo di fusione. Salvo rientrare nell'esercizio successivo a quello di eventuale fallimento del processo stesso (a seguito referendum o non approvazione della legge regionale di istituzione del nuovo comune). Si eviterebbe così anche la possibilità di far scattare un meccanismo perverso per il quale i comuni che vanno a fusione sfornano o rispettano il patto scaricando sul nuovo Comune la gestione delle conseguenze. Quali che siano;

- valutare deroghe, almeno per un mandato, alla obbligatorietà delle gestioni associate anche per i Comuni fusi che non raggiungessero le soglie minime di 3000 e 5000 abitanti. Organizzare e far funzionare il nuovo Comune è già abbastanza complicato senza dover contemporaneamente lavorare anche sul fronte gestioni associate su tutto;
- quanto all'iter dei processi di fusione e con riferimento in particolare alla legge regionale della Lombardia n. 29/2006, oltre che su quanto già sottolineato (per la parte che attiene alle competenze del legislatore regionale), meriterebbe riflettere su almeno due questioni: a) la possibilità di assumere come utile nel procedimento che conduce alla fusione anche il referendum eventualmente tenuto dal singolo comune ai sensi delle proprie previsioni statutarie, senza dover in tal caso e in quel comune procedere al referendum di indizione regionale. Ciò potrebbe consentire agli amministratori di avviare formalmente la richiesta di fusione dopo e non prima di aver sentito la popolazione con evidenti conseguenze in diverse direzioni; b) la possibilità di prevedere che già con la richiesta e il progetto di fusione gli organi dei comuni interessati producano uno Statuto da far entrare in vigore contemporaneamente alla legge di istituzione del nuovo Comune, dotando così lo stesso di un assetto che, ad esempio, possa consentire l'elezione diretta in contemporanea anche degli organi degli istituendi Municipi.

Un confronto attorno a queste ed altre riflessioni e indicazioni assume oggi un carattere non solo dottrinale e accademico ma di grande urgenza politico-istituzionale. Se si vorrà provare a interpretare questa difficile e complessa fase anche come una occasione di riforma nel senso dell'irrobustimento del nostro sistema delle autonomie locali e dei piccoli comuni in particolare. Se si vorrà provare a non inseguire solo i passi dettati (a torto o a ragione) dall'emergenza ma a dare corpo ad un disegno riformatore che abbia la solidità e l'utilità di un processo sostenibile e concretamente attuabile e magari capace di esiti non controproducenti rispetto alle finalità dichiarate.

Capitolo 4

*Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia in merito al riordino delle province*¹⁷.

Con delibera n. 4177 del 12/10/2012 la Regione Lombardia ha dato impulso all'impugnativa delle previsioni recate rispettivamente dal DL 95/2012 (“*spending review*”), in materia di riordino delle province. Va ricordato che la decisione è giunta a complemento della precedente delibera n. 2953 del 2/2/2012 con la quale la Regione ha proposto ricorso dinanzi alla Corte costituzionale avverso il DL 201/2011. I ricorsi, al momento in cui si scrive, risultano ancora ancora pendenti e non discussi in udienza pubblica.

4.1. Il ricorso avverso il DL 201/2011

In ordine al ricorso avente ad oggetto l'art. 23, commi da 14 a 20, del DL 201/2011, convertito, con modificazioni, nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'impugnativa ha censurato le previsioni relative:

- a) alla modificazione, a fini di riduzione dei costi di funzionamento delle Province, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia;
- b) alla limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale;
- c) al trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- d) alla previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012;
- e) all'obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite;
- f) alla soppressione della Giunta provinciale;
- g) alla riduzione dei componenti del Consiglio provinciale ad un massimo di dieci;
- h) alla previsione che gli stessi non siano eletti direttamente, bensì dagli organi elettivi dei Comuni del territorio provinciale, e che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i suoi membri;

¹⁷ Francesco Verrastro, Avvocato Studio Legale Caravita di Toritto e Associati.

i) al rinvio a successiva legge statale della determinazione delle modalità di elezione;

l) al "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012.

Avverso le ricordate previsioni sono state mosse ed argomentate le seguenti censure, ricondotte alla violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma secondo, e 138 Cost.

In primo luogo, è stata denunciata l'irragionevolezza dell'intervento di riforma delle province, rispetto agli obiettivi di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema, acuita dall'utilizzo forzato e improprio della decretazione d'urgenza.

In particolare, la disciplina impugnata, lungi dal conseguire l'invocato obiettivo di riduzione della spesa, si limita semplicemente a spostare l'imputazione della stessa ad un diverso livello istituzionale (regione o comune). Inoltre, il trasferimento delle funzioni implica un'inevitabile fase di riorganizzazione certamente complessa e dispendiosa.

L'intervento di riforma introdotto dall'art. 23 D.L. n. 201/2011 viene altresì censurato nella parte in cui incide drasticamente sul livello di rappresentanza politica degli enti interessati, per la profonda alterazione del carattere democratico dell'ente territoriale.

Con il ricorso è stata altresì lamentata la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nella parte in cui l'art. 23 limitava le funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni – per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime. (Ma, con il D.L. n. 95/2012, invece, le Province recuperano la propria dimensione di enti dotati di funzioni d'area vasta).

Sotto diverso profilo, è stata censurata la violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove la disciplina impugnata ha imposto a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce alle Province. Viene pertanto illegittimamente limitata l'autonomia regionale in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale considerazione, unita al riconoscimento delle funzioni di area vasta e all'espansione delle circoscrizioni provinciali ad opera del D.L. n. 95/2012, vale a denotare l'irragionevolezza e contraddittorietà della modifica della forma di governo provinciale ad opera dell'art. 23 D.L. n. 201/2011.

Sotto ulteriore profilo, viene evidenziata l'illegittimità dell'art. 23, comma 18, laddove ha introdotto una fattispecie di potere sostitutivo, attuato con legge dello Stato, nei confronti della Regione che al 31 dicembre 2012 non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle Province.

Tale intervento non risulta riconducibile ad alcuno dei casi al ricorrere dei quali la Costituzione autorizza il Governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle Regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale. Leso appare altresì il principio di leale collaborazione nella misura in cui non viene assicurata alcuna garanzia a tutela dell'autonomia regionale dal

momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene previsto alcun coinvolgimento della Regione. Tale lesione è ancor più palese laddove si prevede che l'esercizio del predetto potere sostitutivo avvenga con decretazione d'urgenza, forma che non sembra potersi contemperare con il canone di leale cooperazione. In ultimo, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 23 anche per contrasto con l'art. 138 Cost., laddove il sostanziale svuotamento del ruolo e delle funzioni provinciali garantiti dalla Costituzione è avvenuto con legge ordinaria, e non nel rispetto della procedura di revisione costituzionale, necessaria ogniqualvolta – come nel caso di specie – si intendano approntare interventi legislativi non riconducibili a mere modifiche o integrazioni del dettato costituzionale. In tal senso, non è revocabile in dubbio come l'assetto istituzionale della Repubblica non può essere ridiscusso da una legge ordinaria, dal momento che la sua architettura complessiva trova disciplina esclusivamente in norme di rango costituzionale, inaccessibili alle fonti primarie.

4.2. Il ricorso avverso il DL 95/2012

Con il successivo DL n. 95/2012 il Governo ha rivisto in modo incisivo il processo avviato con il DL 201. In particolare, con l'art. 17, ha rimodellato l'avviato procedimento di riordino delle province con le seguenti previsioni.

Il comma 2 dispone che entro 10 giorni dall'entrata in vigore del D.L. 95/2012, il Consiglio dei Ministri determini, con apposita deliberazione, il riordino delle province sulla base di requisiti minimi di dimensione territoriale e di popolazione residente in ciascuna provincia (tale deliberazione è stata approvata il 20 luglio 2012, pubblicata in G.U. n. 171 del 24/07/2012).

Entro 70 giorni dalla pubblicazione in G.U. della suddetta deliberazione governativa (entro il 2 ottobre 2012), il Consiglio delle autonomie locali (o, in mancanza, analogo organo di raccordo tra regione ed enti locali), nel rispetto del principio di continuità territoriale, deve approvare e poi trasmettere alla Regione un'ipotesi di riordino relativa alle province presenti nel territorio regionale. Entro 20 giorni dalla trasmissione o, in mancanza, entro 92 giorni dalla pubblicazione in G.U. della deliberazione governativa (e quindi al più tardi entro il 24 ottobre), le regioni trasmettono al Governo una proposta di riordino delle province formulata sulla base delle ipotesi avanzate dal C.A.L. o dall'analogo organo di raccordo (comma 3).

Da ultimo, il comma 4, nel delineare la fase conclusiva dell'*iter* descritto, prevede che, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 95/2012 (vale a dire entro il 14 ottobre), un "*atto legislativo di iniziativa governativa*" perfezioni il riordino delle province, sulla base delle proposte regionali pervenute. In caso di mancata trasmissione di tali proposte entro tale ultima data, il provvedimento legislativo di riordino delle Province sarà assunto previo parere della Conferenza unificata. Peraltro, appare da subito evidente come il termine *a quo* per l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato *ex*

comma 4 (14 ottobre) inizia a decorrere prima ancora che sia scaduto il termine *ad quem* (24 ottobre 2012) per l'adozione delle proposte regionali ai sensi del comma 3, in grave e macroscopica violazione del principio di leale collaborazione istituzionale, oltre che in modo del tutto irragionevole.

Il descritto riordino prevede inoltre (comma 4-*bis*) che il ruolo di comune capoluogo delle singole province venga assunto dal comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino.

All'art. 17 D.L. 95/2012, comma 6, vi è la previsione del trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative in precedenza conferite alle province e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, in attuazione dell'art. 23, comma 18, D.L. n. 201/2011, convertito in L. n. 214/2011. La norma dispone il suddetto trasferimento "*fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14*" del medesimo decreto. Il comma 12, nell'individuare gli organi di governo della Provincia nel Consiglio provinciale e nel Presidente della Provincia, fa salve, analogamente al comma 6, le previsioni di cui all'art. 23, comma 15, del citato D.L. n. 201/2011.

Il comma 11 del menzionato art. 17, infine, individua le funzioni spettanti alla Regione a seguito della conclusione del processo riordino provinciale, limitandole alle sole funzioni di programmazione e di coordinamento, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117 Cost. e a quelle esercitate *ex art.* 118 Cost.

1. Le previsioni in questione sono state impugnate dalla Regione Lombardia in quanto derogatorie dell'art. 133 della Costituzione in ordine al procedimento concernente il mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove Province nell'ambito delle Regioni. In particolare, si è sostenuta la violazione della riserva di legge rinforzata di cui al medesimo articolo 133 e del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Il carattere derogatorio del procedimento di riordino delle province, rispetto all'ordinario procedimento di modifica delle revisioni territoriali delle province esistenti, emerge almeno con riferimento:

- a) alla disciplina delle proposte di riordino delle Province formulate dalle Regioni senza che risulti necessaria né l'iniziativa né l'adesione dei Comuni interessati dal riordino (che potrebbero essere anche tutti contrari);
- b) alla esplicita esclusione che le proposte regionali di riordino delle Province possano tener conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali deliberate successivamente all'adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri che ha determinato i criteri per il riordino delle province (del 20 luglio 2012);
- c) alla possibilità che si possa addirittura fare del tutto a meno della proposta di riordino formulata dalla Regione sulla base dell'ipotesi di riordino trasmessa dall'organo di raccordo tra Regione ed enti locali.

2. La diretta incidenza in senso derogatorio e non meramente attuativo del procedimento aggravato di mutamento delle circoscrizioni provinciali, oltre a costituire violazione dell'art. 133 Cost., ridonda nella violazione dell'art. 71 Cost. Infatti la norma (art. 17, comma 3) prevede che il procedimento della speciale

iniziativa legislativa governativa di modifica delle circoscrizioni delle province sia integrato dalla proposta regionale di riordino, formulata sulla base dell'ipotesi approvata dal CAL o, in mancanza, dall'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali. Così facendo si verifica uno spostamento in capo a soggetti diversi da quelli previsti dalla Costituzione (i comuni interessati dal riordino, sentita la regione) del potere di necessaria integrazione del formale atto di iniziativa legislativa. In tali organi di raccordo, infatti non sono comunque presenti tutti i comuni interessati e vi partecipano invece soggetti che sicuramente non sono coinvolti dal riordino in base ai criteri definiti dal Governo (ad es. i sindaci della provincia nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione).

La mancanza dell'iniziativa dei comuni interessati, nonché del parere della regione, per l'avvio del procedimento di revisione delle relative circoscrizioni provinciali, in quanto atti costituzionalmente obbligatori, preclude, a norma dell'art. 133 Cost. primo comma, la presentazione della formale iniziativa legislativa da parte del Governo.

Ancora, la disposizione in base al quale il CAL o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali "approva" un'ipotesi di riordino delle Province comprese nel rispettivo territorio regionale e la invia alla Regione affinché questa elabori una proposta di riordino formulata sulla base dell'ipotesi medesima (art. 17, comma 3) è stata impugnata per violazione degli articoli l'art. 123 e 117, comma 4, Cost. In base all'art. 123, comma 4, Cost. infatti ogni specificazione di dette funzioni e ogni ulteriore compito da attribuire a detto organo "*in armonia con la Costituzione*" spetta all'autonomia statutaria delle regioni (Corte cost. 370/2006). I compiti che le disposizioni di legge statale in questione assegnano al CAL eccedono, da un lato, le funzioni meramente consultive e, dall'altro, invadono una sfera di disciplina strettamente riservata all'autonomia statutaria delle regioni.

Infine, i rigidi requisiti minimi per il riordino delle Province da individuarsi sull'esclusiva base della dimensione territoriale di ciascuna Provincia e della rispettiva popolazione residente e gli altrettanto rigidi criteri per l'individuazione del capoluogo delle nuove Province in seguito al riordino, sono stati definiti dalle disposizioni impuginate in assenza di un idoneo titolo di competenza legislativa dello Stato e quindi in violazione dell'art. 117, primo, secondo e terzo comma, Cost., e comunque in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, in violazione dell'art. 3 Cost.

L'art. 133 Cost. si limita infatti a riservare ai Comuni interessati l'atto di iniziativa dello speciale procedimento per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, da realizzarsi con eventuale legge provvedimento dello Stato, ma non fissa né rinvia alla legge la determinazione di requisiti minimi delle circoscrizioni medesime.

A seguito della legge cost. n. 3 del 2001, che ha pienamente "riconosciuto" le Province come autonomie locali costitutive della Repubblica (non più soltanto enti di decentramento amministrativo) e che ne ha individuato le funzioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non trova alcun possibile fondamento nel nuovo Titolo V della Costituzione la fissazione di criteri rigidi per il riordino territoriale delle Province che non tengano conto né della natura storica e identitaria delle autonomie territoriali, né del fatto che, in base ai

nuovi principi che regolano il conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., non sono le caratteristiche territoriali delle autonomie locali a dover essere adeguate alle funzioni amministrative “decentrate” dallo Stato e dalla Regione, ma le funzioni medesime a dover essere riconosciute come “proprie” o a dover essere “conferite” ad *autonomie locali costitutive della Repubblica*.

Inoltre, i criteri fissati per il riordino delle Province appaiono irragionevoli e sproporzionati rispetto agli obiettivi di finanza pubblica necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio e non rispettano le condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale per il legittimo esercizio della competenza medesima.

L'art. 17 del DL 95/2012 è stato inoltre impugnato per violazione degli articoli 3, 118, 120 e 133 Cost. laddove prevede che se entro il 15 ottobre (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge) una o più proposte di riordino non sono trasmesse dalla Regione al Governo, il provvedimento legislativo di riordino delle Province è assunto previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lg. 281 del 1997. Per questo profilo, la previsione appare illegittima sia in quanto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an*, sia in quanto non risulta comunque rispettato il principio di leale collaborazione nell'esercizio degli atti sostitutivi dei provvedimenti che – a mente del legislatore statale – dovrebbero tenere il luogo e dell'iniziativa procedimentale e dell'attività consultiva che l'art. 133 Cost. rimette in capo, rispettivamente, ai comuni interessati e alla Regione.

Infine, in relazione all'art. 17, commi 10 e 11 (il comma 10 individua le funzioni di area vasta, ivi elencate, come funzioni fondamentali delle province ai sensi dell'art. 117.2, lett. p), Cost; il successivo comma 11 recita: “*restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materia di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*”) è stato evidenziato come le disposizioni in questione nella parte in cui tengono ferme le sole funzioni di programmazione e di coordinamento tra l'insieme, più ampio, delle funzioni spettanti alle Regioni ai sensi degli articoli 117 e 118 appaiono illegittime per violazione dei medesimi articoli. Rimane, infatti, non chiaro se la Regione possa continuare ad utilizzare il livello provinciale come livello di decentramento di funzioni amministrative regionali.

4.3. Il rinvio della trattazione in Corte costituzionale, l'approvazione del DL 188/2012 e la sua mancata conversione.

Non sarà inutile ricordare come l'udienza per la discussione del ricorso avverso il DL 201/2011, originariamente prevista per il 6 novembre 2012 è stata, alla vigilia della udienza stessa, rinviata a data da destinarsi. In assenza di motivazioni ufficiali, è stato ipotizzato che la Corte costituzionale abbia deciso di rinviare la discussione in attesa della pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» del DL n. 188

del 5 novembre 2012 (poi effettivamente pubblicato sulla GU del 6 novembre 2012) che costituisce quell' "atto legislativo di iniziativa governativa" previsto e richiesto dal DL 95/2012, di ridefinizione dei confini delle circoscrizioni provinciali su tutto il territorio nazionale (con la rilevante eccezione delle province delle Regioni a Statuto speciale). Il DL 188/2012, con specifico riguardo alla realtà lombarda, ha previsto, in deroga ai criteri fissati nella deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, il mantenimento in vita di Sondrio (accogliendo così la proposta formalizzata dal CAL Lombardia con deliberazione del 2 ottobre 2012, n. 7/2012), motivato, come si legge nel preambolo del decreto stesso, con la opportunità di "preservare la specificità delle province il cui territorio è integralmente montano, in virtù della peculiarità dei relativi territori"; inoltre nel caso di Milano (ma anche di Firenze), istituendo città metropolitana, si è consentito che "accogliesse" la provincia di Monza Brianza, al di sotto dei requisiti minimi (analogamente a Prato e Pistoia unite con Firenze). Ma, con buona pace degli attoniti osservatori, il decreto non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

4.4. La legge di stabilità 2013

In conclusione sarà utile richiamare le previsioni recate dall'art. 1, comma 115, della legge 24.12.2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) che, sul tema delle province, nel tentativo di arginare gli effetti della mancata conversione del DL 188/2012 e di consentire ipotetici spazi di manovra successivi, modificano e "congelano" le norme di riordino recate dal DL 201/2011 e dal DL 95/2012.

In sintesi, fino al 31 dicembre 2013 restano in capo alle Province tutte le funzioni oggi svolte dalle stesse, senza che possa esserne disposto il trasferimento ai Comuni o alle Regioni previsto dai commi 18 e 19 dell'art. 23 del DL 201. Viene poi mantenuta la previsione legislativa secondo cui le Province diventano enti elettivi di secondo grado nonché la previsione, per tutte le Province di un Consiglio Provinciale composto soltanto da dieci componenti, ma il termine per l'emanazione della legge per fissare le modalità di elezione, viene posticipato al 31 dicembre 2013. Lo stesso termine (31/12/2013) viene previsto per l'adozione di un (nuovo) "atto legislativo di iniziativa governativa" di riordino sulla base delle proposte regionali, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane.

Dalla sospensione dei termini dell'art. 23 del decreto salva Italia e dalla nuova formulazione dell'art. 17, comma 10, del DL 95/2012, operate dalla legge di stabilità, si conferma che le Province continuano a svolgere, per tutto il 2013, le attuali funzioni, in aperta contraddizione con i gravi tagli operati dal Governo sui bilanci 2012 e 2013. Viene infine sospesa fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni dell'art. 18 del D. L. 95/2012 relativa all'istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio.

Capitolo 5

La costruzione della Città metropolitana di Milano e l'esperienza della Comunità urbana di Lione¹⁸.

5.1. L'assenza di un modello unico e generalizzabile di governo metropolitano

Dal punto di vista economico e territoriale i presupposti a favore dei governi metropolitani si basano sostanzialmente (Mazzocchi, 1985):

- sulle economie di scala nello svolgimento di alcune funzioni urbane;
- sugli effetti esterni delle spese pubbliche;
- sulla semplificazione istituzionale come base per una programmazione economico-territoriale;

questi presupposti possono essere realizzati con diverse forme di governo metropolitano che possono privilegiare :

- *gli aspetti economici*, il perseguimento delle economie di scala e di scopo, alla minimizzazione dei costi di trasporto, l'internalizzazione degli effetti di traboccamento e la relazione tra consumo pubblico, privato e livello di tassazione;
- *gli aspetti politici*, la legittimazione politica diretta o indiretta, la democrazia locale, i meccanismi di rappresentanza di una comunità e di collegamento tra amministrati ed amministratori, ma anche, attraverso il voto, la rivelazione delle preferenze dei cittadini in ordine all'offerta di beni e servizi pubblici 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.

In pratica le soluzioni istituzionali per il governo metropolitano sono le seguenti (Ferri 2008):

- Annessione: il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori;
- Città capitali: Parigi è un Comune-Dipartimento suddiviso in 20 *arrondissement*(si veda il progetto della Grande Parigi); Londra ha ripristinato l'autorità metropolitana nel 1999 con poteri rafforzati ed

¹⁸ Vittorio Ferri, Università degli studi di Milano Bicocca

elezione diretta del sindaco; Madrid è una comunità autonoma uniprovinciale composta da 179 comuni, con un ordinamento speciale per il comune di Madrid; Il comune di Roma dispone del nuovo ordinamento di Roma Capitale.

- Città Stato o città regione, l'area metropolitana viene trasformata in Stato o regione e riceve i poteri tipici di questi livelli di governo (ad esempio Berlino, Vienna e Bruxelles). Dopo la riunificazione del 1990, ed il trasferimento della capitale da Bonn, Berlino è al tempo stesso una città capitale e un *Land* federale, sul modello di città stato utilizzato per Amburgo e Brema;
- Governo metropolitano eletto in maniera diretta: nell'area metropolitana il governo dispone di poteri e risorse proprie, i comuni perdono poteri, il comune centrale può essere diviso in piccoli comuni (es. le Città metropolitane, se elette in maniera diretta);
- Governo metropolitano non eletto direttamente: è un'associazione di comuni che dispone di poteri definiti dalle leggi nazionali e di fiscalità propria (es. comunità urbane e di agglomerazione francesi);
- Governo metropolitano espresso dai comuni: i comuni costituiscono un'associazione volontaria e delegano poteri;
- Agenzie funzionali a scala metropolitana: non esiste un solo governo metropolitano, ma diverse agenzie che svolgono funzioni specifiche su aree diverse (es. *special districts* americani).

Se trascuriamo il ricorso alla fusione tra comuni, imposta dai governi centrali, e i casi particolari delle città capitali, le soluzioni istituzionali possibili vanno “[...] dall’articolazione leggera-funzionale minima a quella pesante-strutturale massima contraddistinguibile con l’assioma: un territorio–un unico governo” (Balboni, 1997, p. 819). In pratica, le principali esperienze internazionali di governo metropolitano, sono riducibili a due modelli generali (Lefèvre, 1999, p. 117).

Il modello della sovracomunalità fa riferimento a un governo unico e strutturale, caratterizzato da “[...] legittimità politica diretta, forte autonomia finanziaria, molteplici competenze esercitate su un ambito territoriale funzionalmente integrato”. *Il modello dell’intercomunalità* fa riferimento a un governo funzionale, non fa ricorso a nuovi soggetti istituzionali, ma all’esercizio coordinato di funzioni e utilizza la capacità di adattamento dei comuni.

Le esperienze internazionali risultano molto diversificate e non collegate direttamente alla quantità di popolazione, non emerge un modello di governo metropolitano più efficiente ed efficace generalizzabile. Le difficoltà di costruzione e le crisi dei governi metropolitani dipendono dai *conflitti* istituzionali, dalla scarsa considerazione dell’importanza dei processi decisionali e dall’assenza di risorse finanziarie autonome.

5.2. L'esperienza francese: la Grande Parigi e la Comunità Urbana di Lione

5.2.1. Il progetto della Grande Parigi

Nell'ambito di un vasto processo di revisione generale delle politiche pubbliche la legge n. 2010 -597 del 3 giugno 2010 ha istituito un nuovo livello di governo territoriale, la *Grande Parigi*, che unisce i territori di numerosi dipartimenti della regione Ile de France, considerati strategici, in una nuova regione capitale comprendente le città sul corso della Senna - Parigi, Rouen e Le Havre, per un totale di 11 milioni di abitanti.

Il progetto Grande Parigi è stato ispirato dall'allora presidente Sarkozy - con l'obiettivo di migliorare il posizionamento di Parigi tra le città mondiali, con particolare riferimento alla "Grande Londra" - presenta particolari caratteristiche giuridiche (la figura del segretario di Stato allo sviluppo della Regione capitale, la creazione di nuovi enti pubblici statali, un regime urbanistico specifico) che richiamo l'attenzione sul tradizionale ruolo del prefetto nell'amministrazione francese. Il progetto della Grande Parigi si pone l'obiettivo ridurre gli squilibri sociali e territoriali e si svilupperà attorno ad una nuova rete del trasporto pubblico: sono previsti 130 km di "metro automatico" e 40 stazioni intorno a Parigi per migliorare i collegamenti tra le polarità esistenti e quelle in progetto e integrare le reti di trasporto, incluse nuove linee ferroviarie per collegare Parigi con il mare di Le Havre in 1 ora¹⁹.

Di particolare interesse per la costruzione della Città metropolitana di Milano è la declinazione del classico strumento di programmazione multilivello centro periferia, i Contratti di piano stato regioni, (Stato-collettività locali e regioni collettività locali) per la realizzazione della rete di trasporto e per lo sviluppo territoriale. Infatti, i contratti di sviluppo territoriale sono costruiti congiuntamente dallo Stato, dai comuni e dalle altre collettività territoriali per la realizzazione congiunta della rete di trasporto e della nuova espansione urbana (realizzazione di nuovi alloggi) con l'utilizzo delle (ZAD) *zones d'aménagement différencié*. Inoltre il progetto Grande Parigi prevede la realizzazione di un polo scientifico e tecnologico e la creazione di una zona naturale (agricola e forestale) su una superficie di 2.300 ettari. Nel periodo 2008-2015 dovrebbe essere attuata la riforma dei governi locali voluta dal Presidente Sarkozy, legge n. 2010-1563 de 16 dicembre, *reform des collectivités territoriales*, ma con significative modifiche rispetto all'impianto originale.

Ulteriori riforme recenti si propongono obiettivi molto ambiziosi, di riorganizzazione territoriale dello Stato, attorno a due poli: il polo dipartimento-regioni e il polo comuni-intercomunalità e l'istituzione di una nuova categoria di

¹⁹ Si rinvia a Ferri e Pola (2010) per un approfondimento sulle modalità di finanziamento del progetto.

governo metropolitano, *les métropoles* e di facilitare le fusioni delle Istituzioni intercomunali.

5.2.2. *L'azione della Comunità urbana (CU) per il governo della metropoli di Lione*

La regione Rhone Alpes conta 6.174.040 abitanti nel 2012 ed è formata da 2.879 comuni²⁰, (pari al 7,63% dei 36.680 comuni francesi) di cui 79 comuni > di 10.000 abitanti.

Nella Regione Rhone Alpes, nel 2007 il 67% delle persone occupate lavorava al di fuori del comune di residenza, (62% nel 1999). Gli spostamenti pendolari per motivi di lavoro in ingresso nella metropoli di Lione rappresentano il 42% degli ingressi totali giornalieri.

Le prime CU sono state create nel 1966 dalla legge n. 66 -1069 per rispondere ai problemi di organizzazione amministrativa e di solidarietà finanziaria collegati alla crescita delle grandi città di Bordeaux, Lille, Lyon e Strasburgo.

La legge 31 dicembre 1982 ha conferito alle tre maggiori città, Parigi, Lione, Marsiglia un'organizzazione amministrativa particolare (Lione dispone di 73 consiglieri municipali e 148 d'*arrondissements*). La legge 13 agosto del 2004 ha autorizzato la fusione delle CU con altre istituzioni intercomunali.

Con una popolazione totale al primo gennaio 2012 di 1.302.232 abitanti la 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.

Le CU esercitano 19 materie obbligatorie, definite dalla legislazione nazionale, raggruppate in sei competenze generali, essenzialmente svolgono i servizi a rete, viabilità, trasporti, urbanistica, viabilità, parcheggi, valorizzazione dei rifiuti, distribuzione e depurazione dell'acqua.

La missione principale è di *costruire un progetto unitario di sviluppo e governo del territorio* definito in maniera autonoma rispetto ai comuni, ma congruente con l'interesse comunitario. Le CU dispongono del regime di fiscalità propria più integrato assegnato alle istituzioni intercomunali. Il rafforzamento delle competenze è stato collegato a maggiori trasferimenti (DGF) e risorse fiscali (possono fissare le aliquote dei propri tributi all'interno di regole di legame con le altre collettività locali).

Gli spostamenti pendolari nell'agglomerazione di Lione evidenziano la presenza di flussi non solo radiali centro città-periferia, ma anche di flussi significativi con i principali poli urbani della regione, ad esempio Saint- Etienne, la presenza di poli urbani autocentrati (ad esempio Roanne) e di poli urbani che attraggono

²⁰ Di cui 1.420 < 1.420 abitanti, 900 compresi tra 700 e 2.000 abitanti, 349 compresi tra 2.000 e 5.000 abitanti, 132 compresi tra 5.000 e 10.000 abitanti (per un totale parziale di 2.800 comuni < di 10.000 abitanti) e da 45 comuni compresi tra 10.000 e 20.000 abitanti, 26 compresi tra 20.000 e 50.000 abitanti, 8 compresi tra 50.000 e 100.000 abitanti, 4 > di 100.000 abitanti, per un totale parziale di 79 comuni > di 10.000 abitanti.

lavoratori esterni all'agglomerazione, nonché la presenza di comuni rurali nei quali una parte significativa della popolazione lavora nel territorio di residenza.

Rispetto ai 790.000 occupati presenti attualmente nella CU di Lione, 152.000 sono lavoratori pendolari in entrata pari al 19%, mentre 48.000, pari al 9% della popolazione attiva della CU, escono dai confini della stessa per motivi di lavoro. Il rapporto tra pendolari in entrata ed in uscita è di 3 a 1. L'attrattività dell'area metropolitana di Lione si estende alle altre città della regione, ad esempio dalla città di Grenoble entrano 920 pendolari.

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.

L'azione della CU si concentra in quattro settori economici settori principali, terziario, commercio, turismo, in particolare d'affari, funzioni logistiche e si concentra in particolare *sui siti considerati prioritari* per realizzare l'interesse metropolitano. Inoltre, la CU interviene nella gestione delle attività industriali e terziarie, tecno poli fiere ed esposizioni, e nelle infrastrutture di trasporto. L'azione della Cu è definita da Schemi di sviluppo per i singoli settori di attività (ad esempio lo schem di sviluppo del turismo, dell'università e così via).

Box 1. Il bilancio della Cu di Lione

Nel 2011 le entrate di funzionamento della Cu di Lione ammontavano a 1.262,3 M€ e sono principalmente composte da:

- 575,4 milioni di € di imposte e tasse, di cui 108, 2 M€ per la gestione dei rifiuti, 135,4 M€ da tassa d'abitazione;
- 509,8 M€ da trasferimenti e partecipazioni, di cui 326,7M€ derivanti dalla Dotazione globale di funzionamento dello Stato, 158,0 M€ da utili della Agenzia per l'acqua, e 7,6 M€ da sovvenzioni per la gestione dei rifiuti.
- 141,1 M€ dalla gestione dei servizi, di cui depurazione 59,6 M€ entrate da pedaggi stradali, 31 M€ vendita di energia 7M€ 2,3M€ da incenerimento rifiuti industriali.

Nel 2011 le spese di funzionamento sono state pari a 1.036,2 M€, di cui 273,8 per spese generali 230,6M€ (pari al 22,25%) per trasferimenti finanziari ai comuni 211,7 M€ per spese le spese del personale e 216,3 M€ per sovvenzioni.

Le entrate di investimento totali erano pari a 499,9 M€ di cui da trasferimenti per investimenti 60,8 M€, entrate da lavori per conto di terzi 15,3 M€

La spesa di investimento, pari è stata pari a 578,4 M€

Le quote di spesa maggiori sono attribuite alle funzioni servizi agli abitanti (servizi a rete acqua e rifiuti, alloggi è pari a 316,6M€ ed all'azione economica, aménagementsurbaine, aiuti al turismo, ambiente 301,3 M€

Le prime evidenze dell'analisi effettuata, sottolineano che l'azione della CU si manifesta in numerosi settori di politiche, in particolare servizi a rete e aménagement del territorio, ed è supportata da un volume di bilancio significativo pari a 1.762 M€, dal quale vanno rimarcate in senso positivo *le entrate per pedaggi ed i trasferimenti finanziari ai comuni*, ed in senso negativo le spese per sovvenzioni. L'esperienza della CU di Lione risulta particolarmente significativa in materia di pianificazione territoriale, che tuttavia beneficia del collegamento con la politica fondiaria.

Va infine ricordato che la CU dispone del Versement transport (VT) per finanziare la spesa per il trasporto pubblico locale. Il VT è un imposta di scopo,

istituita nel 1974 a favore dei comuni, la cui base imponibile è costituita dalla massa salariale delle imprese pubbliche e private con più di nove salariati. Poiché il perimetro della rete dei trasporti urbani coincide con quello delle istituzioni intercomunali, l'attribuzione congiunta della competenza sui trasporti locali e della risorsa fiscale autonoma VT alle medesime (che fissano l'aliquota compresa tra 1,63% e 1,83%, ma il gettito ha destinazione vincolata alla politica dei trasporti) consente loro di finanziare, oltre alla spesa di gestione, anche una significativa dimensione degli investimenti per il trasporto urbano e di migliorare l'efficienza economica dei trasporti locali (Ferri, 2008, p. 128).

5.2.2. La nuova istituzione per il governo delle grandi agglomerazioni: les Métropoles²¹

La legge n. 2010-1563 del 16 dicembre, oltre a rendere obbligatoria l'appartenenza dei comuni alle istituzioni intercomunali²², ha istituito un nuovo livello di governo posto al di sopra delle Comunità Urbane, di Agglomerazione e di comuni les Métropoles²³. Ispirata dal controverso Rapporto dell'ex primo ministro Balladur del 2008, la riforma si propone l'obiettivo molto ambizioso di una profonda riorganizzazione territoriale dello Stato (con rischi di "rottura" dei meccanismi tradizionali del sistema locale) attorno a due poli:

il polo dipartimento-regioni prevede la ridefinizione delle competenze tra Dipartimenti e Regioni e l'elezione di un nuovo consigliere territoriale a partire dal 2014, eletto in circoscrizioni modificate rispetto a quelle tradizionali dei Dipartimenti, sulle quali si è fondato il sistema politico amministrativo centro-periferia;

il polo comuni-intercomunalità, che si propone di semplificare le istituzioni intercomunali esistenti mediante processi di fusioni e l'introduzione delle Métropoles.

La nuova istituzione si pone l'obiettivo di raggruppare una popolazione superiore a 500.000 abitanti (11 delle 16 Comunità urbane possono ottenere lo statuto di Métropole) al fine di aumentare la competitività internazionale delle grandi città e la coesione territoriale nelle agglomerazioni metropolitane.

La prima innovazione: entro il proprio territorio les Métropoles sostituiscono le istituzioni intercomunali esistenti e potranno esercitare competenze proprie

21 Sintesi della relazione presentata da Ferri V., e Pola G., al Corso di alta formazione "Management dello sviluppo delle gestioni associate comunali" dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano 14 novembre 2012 e di Piacenza 15 gennaio 2013, direttore prof. Paolo Sabbioni.

22 Il successo dell'intercomunalità francese è dimostrato dal fatto che nel periodo 1993-2010 la percentuale dei comuni raggruppati in istituzioni intercomunali è passata dal 12 al 90% degli oltre 36.000 comuni.

23 Analogamente al progetto della Grande Parigi, il primo impulso alla legge istitutiva delle Métropole è dovuto al presidente Sarkozy. Nel discorso tenuto a Toulon il 25 settembre del 2008 il presidente aveva affermato: "È venuto il momento di interrogarsi sulle collettività locali che per il loro numero e il groviglio di competenze sono una sorgente di inefficienza e di spesa supplementare."

(essenzialmente sviluppo economico, culturale e sociale del territorio) e delegate non solo dai comuni²⁴, ma anche dai Dipartimenti²⁵, dalla Regione²⁶ e dallo Stato²⁷. Nessuna Métropole può essere creata nella regione Ile de France, in modo da non pregiudicare l'organizzazione istituzionale della capitale.

La seconda innovazione riguarda il sistema di elezione del consiglio delle Métropoles. A partire dalle elezioni amministrative del 2014 i consiglieri metropolitani dei comuni con popolazione superiore a 3.500 abitanti saranno eletti a suffragio universale diretto, all'interno delle elezioni municipali. I rappresentanti dei comuni più piccoli saranno invece eletti dai consigli municipali com'è finora avvenuto per tutte le istituzioni intercomunali. Questa innovazione ha superato il problema di democrazia locale delle istituzioni intercomunali, in quanto di fatto deliberavano in materia di tributi locali su delega dei comuni²⁸.

Il finanziamento delle nuove Métropoles non presenta innovazioni significative rispetto alle attuali istituzioni intercomunali a fiscalità propria.

Al primo gennaio 2012 in Francia esiste la sola Métropole Nice Côte d'Azur, che sostituisce 4 istituzioni intercomunali e raggruppa 45 comuni distribuiti su un territorio "verticale" che si estende dalla costa alle Alpi marittime.

Attualmente le nuove competenze delegate dai livelli di governo superiori sono i trasporti scolastici, la viabilità dipartimentale e la promozione economica del territorio all'estero. Per la sua istituzione è stato chiesto ai comuni che sarebbero entrati a farne parte di esprimere un parere: l'87% di questi, rappresentante il 97,5% della popolazione residente, si è dichiarata favorevole.

Il consiglio metropolitano, l'organo deliberante della metropoli, è composto da 128 rappresentanti dei comuni membri eletti dai consigli municipali. Il numero dei seggi attribuiti a ciascun comune dipende dalla popolazione comunale e la città di Nizza, dispone del 50% dei seggi.

La Métropole Nice Cote d'Azur è la seconda destinazione turistica francese, con un bilancio di previsione per il 2012 pari a 945 milioni di euro, di cui 317,5 per investimenti e 627,5 di funzionamento.

Il 6 settembre 2012 è stata annunciata dal Primo Ministro la creazione di una nuova Métropole, raggruppante la comunità urbana di Marseille Provence, la comunità d'agglomerazione Pays d'Aubagne et de l'Etoile, la comunità d'agglomerazione du Pays de Martigues, la Comunità d'agglomerazione Agglopoles Provence e il Sindacato di nuova agglomerazione Ouest Provence.

Dunque l'obiettivo perseguito dal governo francese è quello di semplificare l'intercomunalità, creare dei poli urbani di dimensione europea forti dal punto di

24 I comuni possono delegare competenze in materia di sviluppo economico, gestione dello spazio metropolitano, viabilità e trasporti metropolitani, servizi a rete di interesse collettivo, protezione e valorizzazione dell'ambiente.

25 I Dipartimenti possono delegare competenze in materia di trasporti scolastici, gestione della rete stradale dipartimentale, sviluppo economico, sviluppo del sistema turistico dipartimentale.

26 Le Regioni possono delegare competenze in materia gestione delle scuole e dello sviluppo economico regionale. di promozione turistica e di attività economiche.

27 Lo Stato può delegare competenze in materia di infrastrutture.

28 Il riferimento è al principio *no taxation without representation*

vista economico, con la missione di realizzare politiche e progetti a dimensione metropolitana, tali da superare nel tempo il livello di governo dipartimentale.

Le osservazioni critiche alle istituzioni per il governo urbano francese evidenziano che la cooperazione intercomunale può costituire un fattore di complessità dell'azione amministrativa (opacità nella definizione delle competenze tra livelli di governo, condivisione delle imposte locali da parte dei livelli di governo, elettivi e non) di aumento delle aliquote delle imposte locali, della spesa per il personale nonché di scarsa democrazia locale. Dunque, un successo dal punto di vista quantitativo, ma non pienamente soddisfacente dal punto di vista qualitativo, tale da porre la domanda che cosa resta ai piccoli comuni, oltre alla difesa dell'identità locale?

Tuttavia, va evidenziata con favore l'azione continua di implementazione dello Stato delle istituzioni per il governo intercomunale e dell'ordinamento della capitale, nell'ambito del processo di decentralizzazione dal centro alla periferia.

5.3. L'importanza della popolazione non residente nella costruzione della Città metropolitana di Milano.

Le recenti decisioni del governo centrale in materia di Province e di Città metropolitane hanno nuovamente riportato all'attenzione il tema della delimitazione delle aree metropolitane, originariamente introdotto con l'art.17 della legge 142/1990 e delle loro differenze rispetto al territorio delle Province.

Nei decenni passati il problema dell'individuazione delle aree metropolitane nei paesi europei, tra cui l'Italia, non aveva trovato una definizione univoca a causa della varietà dei parametri di riferimento (principalmente la densità della popolazione, il pendolarismo residenza-lavoro, il tempo e la distanza per raggiungere il cuore dell'area urbana).

Dal un punto di vista normativo le aree metropolitane sono state recentemente definite come “le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli (solo in seguito è stata inserita Reggio Calabria) e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”²⁹.

Dal punto di vista economico le aree metropolitane sono le zone dove i processi di urbanizzazione hanno raggiunto soglie particolarmente elevate rispetto ad alcuni parametri di riferimento³⁰ (densità, pendolarismo, presenza di funzioni elevate nel campo della finanza, cultura, istituzioni governative).

29 Si veda l'art. 3 del disegno di legge delega al governo per l'attuazione dell'art.117, secondo comma, lett. p) della Costituzione per l'istituzione delle Città metropolitane, varato dal Consiglio dei ministri nel gennaio 2007.

³⁰ Si veda Brosio, Maggi e Piperno (2001), p. 160

Secondo l'OCSE³¹, l'area metropolitana di Milano è considerata composta da 7,4 milioni di abitanti, cioè circa il doppio di quelli della provincia di Milano, figura al 4° posto nella classifica degli Stati dell'Unione europea ed al 14° in quella per l'intera area dei paesi aderenti all'OCSE;

Sulla base della riforma costituzionale del 2001 la scelta del governo di istituire le Città metropolitane sulla base dei confini provinciali, di una o più province (nel caso di Milano e Monza e di Firenze, Prato e Pistoia) ha eliminato il problema dell'individuazione dei confini ha rappresentato una delle cause dei *fallimenti* del governo metropolitano, unitamente alla ridefinizione dei poteri dei governi implicati, alla riassegnazione delle funzioni e dei compiti e l'attribuzione delle risorse finanziarie e fiscali,

Rispetto alla *non coincidenza* tra confini delle province e delle aree metropolitane, la possibilità di uscita e di entrata dei comuni contermini ai confini nuove Città metropolitane dovrebbe consentire gli aggiustamenti necessari per renderli più adeguati ai fenomeni metropolitani. Tuttavia, la definizione di confini ottimi risulta di difficile determinazione, in quanto possono variare a seconda delle diverse funzioni considerate.

Il fenomeno principale che contraddistingue le aree metropolitane rispetto alla generalità dei territori provinciali è costituito dalla presenza di quote molto rilevanti di *popolazioni non residenti*, alloggiate, di contatto e giornalieri, oltre alla diffusione di particolari funzioni metropolitane.

Gli spostamenti giornalieri e l'incidenza sulla popolazione residente risultano particolarmente significativi per tutti comuni capoluogo di Città metropolitana, ma in particolare per Milano. Secondo i dati del censimento Istat 2001, gli spostamenti in uscita (87.985 unità) presentano un'incidenza del 7% sulla popolazione residente, mentre gli spostamenti in entrata, (436.097 unità) presentano un'incidenza del 34,71% sulla popolazione residente. Il totale degli spostamenti, presenta un'incidenza pari al 41,72% sulla popolazione residente e confermano il posizionamento dell'area metropolitana milanese al vertice tra quelle italiane.

La questione del pendolarismo implica rapporti anche di natura finanziaria tra i comuni di origine e di destinazione, che derivano dalla mobilità dei loro residenti, sostenuta per vari motivi (lavoro, studio, ecc.) ed è riconducibile alla tradizionale funzione di polo di attrazione svolto dal comune centrale, nei confronti soprattutto dei comuni contermini, in relazione alla sua maggiore dotazione di servizi superiori o avanzati. Tuttavia, la complessità delle trasformazioni fatte registrare dai sistemi produttivi locali e dal mercato del lavoro hanno alimentato i fenomeni di traboccamento insediativo, che interessano gran parte del territorio della Lombardia e ne influenzano l'accessibilità e la mobilità e, di conseguenza, anche la sua competitività in ambito internazionale.

Circa i motivi dello spostamento, l'indagine origine-destinazione della Regione Lombardia (effettuata nel 2002 con interviste telefoniche ad un campione significativo di residenti) evidenzia che il 53,8% di essi riguarda la mobilità

³¹ Cfr. OECD (2006).

sistematica³² (di cui il 44,6% per lavoro e 9,2% per studio), mentre il rimanente 46,2% del totale riguarda quella non sistematica, cioè legata a motivi diversi da studio e lavoro, come il turismo, lo shopping, ecc..

Se, in generale, in Lombardia una parte cospicua della popolazione attiva continua ad uscire dal proprio comune di residenza per motivi di lavoro, alimentando così il fenomeno del pendolarismo, occorre sottolineare che in provincia di Milano si concentra il 43,4% dei flussi pendolari lombardi, (contro l'11,5% della provincia di Brescia e l'11% della Provincia di Bergamo), ma se escludiamo da essa il comune capoluogo, il dato si riduce al 28,7%.

Da tempo la popolazione è un elemento che caratterizza gli studi di finanza locale e di economia urbana da diversi punti di vista. Il requisito tradizionale è costituito dalla residenza, ma recentemente, con l'aumento della mobilità degli individui, nuovi contributi scientifici hanno individuato le diverse categorie di popolazione non residente che vivono, lavorano e consumano nelle città e generano problemi di inefficienza e iniquità nell'azione pubblica (Bernareggi 2004a, 2004b, 2012); (Ferri, 2008, 2009, 2012a).

Si tratta di un tema fatto oggetto, sul piano teorico, di attenzioni legate alla rimodulazione delle competenze, delle funzioni e delle risorse finanziarie e fiscali conseguente alla riforma dello stato in senso federalista e per la rilevante incidenza degli oneri delle popolazioni non residenti per i bilanci dei comuni. Le popolazioni non residenti alloggiate, giornaliera e di contatto, determinano effetti rilevanti non solo per i bilanci dei comuni, ma anche per la pianificazione dei servizi e delle infrastrutture trasporto pubblico, e in definitiva per il funzionamento del comune centrale e di tutti i comuni metropolitani.

In questo senso, diventa importante esaminare le relazioni funzionali di dipendenza/interdipendenza che intercorrono tra i diversi comparti territoriali, in maniera tale da comprendere meglio le effettive geografie degli spostamenti individuali rispetto ai confini politico-amministrativi. La dimensione ottima o sub ottima delle Città metropolitane, unita a funzioni e risorse fiscali adeguate, può contribuire a *internalizzare le esternalità negative e le interdipendenze fiscali* tra comune capoluogo e comuni di cintura, connesse ai fenomeni della mobilità ed in particolare del pendolarismo che costituiscono un onere per i comuni, in particolare per il comune capoluogo.

La conoscenza approfondita a livello quantitativo e qualitativo della mobilità degli individui consente di valutare le consistenze delle popolazioni effettivamente presenti nella Città metropolitana e di effettuare un confronto tra la popolazione residente e quella effettivamente presente sul territorio. A tal fine, si richiama l'attenzione sulla necessità di migliorare la frequenza delle rilevazioni statistiche, a partire dall'indagine Origine destinazione promossa da Regione Lombardia nel decennio scorso.

Nel caso di Milano (Ferri 2012b), l'influenza esercitata dal capoluogo regionale sui flussi degli spostamenti pendolari tende a superare largamente i confini

³² La mobilità sistematica, o obbligata, considera gli spostamenti casa - lavoro della popolazione attiva.

provinciali³³, in particolare in direzione Sud (Provincia di Pavia) e Sud-Est (Province di Lodi e Cremona), con alcune propaggini anche verso Nord-Ovest (Provincia di Varese) e Nord-Est (Provincia di Lecco). Il bacino così definito genera circa l'88% della mobilità attratta dal capoluogo.

Emergono inoltre una pluralità di sub-polarità metropolitane, che si comportano come attrattori netti di mobilità, collocate all'interno sia della prima corona (Assago, San Donato Milanese, Segrate), sia della seconda (Legnano, Saronno, Cernusco sul Naviglio). Un caso a se stante è rappresentato dalla città di Monza, fortemente influenzata dalla presenza del vicino capoluogo regionale, ma a sua volta polo ordinatore di un ampio comparto, che ricomprende i settori Nord e Nord-Est dell'area metropolitana. La forza di attrazione del capoluogo è tuttavia tale che, fatta eccezione per Assago nessuna zona, riesce a mantenere con esso scambi equilibrati.

In questa situazione, le sub-polarità di prima corona non riescono ad esercitare una apprezzabile influenza sul capoluogo, né sui settori metropolitani più distanti. Il risultato è la formazione nell'area metropolitana di un *policentrismo di tipo "radiale"*, nel quale i sub-poli tendono a rafforzare l'attrattività a livello metropolitano, intercettando parte dei flussi generati dalle zone più esterne, prima che essi entrino nella città di Milano.

La situazione di Milano presenta significative differenze rispetto ai casi di Bologna, dove l'area metropolitana viene a coincidere abbastanza precisamente con gli attuali confini provinciali, con esclusione di alcuni comuni montani, e di Torino dove l'area metropolitana costruita sui flussi del pendolarismo, è configurata in modo abbastanza tradizionale, intorno ad un'unica polarità centrale, con il rafforzamento di alcune direttrici significative esterne ai confini provinciali. Considerato che la popolazione non residente è *parzialmente contribuente, ma non elettrice e addossa un extra costo per i residenti*, sulla base del fatto che i flussi di popolazione pendolare in entrata determinano un onere, in particolare per i comuni capoluogo, stimato nel caso del Comune di Milano a 275 milioni di euro, pari all'11,5% della spesa comunale complessiva per il 2002, queste osservazioni risultano utili:

- per il processo di *aggiustamento* dei confini della Città metropolitana previsto dalle norme per adeguare i confini provinciali ai fenomeni metropolitani.
- per aumentare la conoscenza della mobilità e del *funzionamento della metropoli* (individuazione dei comuni attrattori) ai fini della pianificazione territoriale nella Città metropolitana e dei trasporti pubblici.

Posto che la definizione di confini, ottimi o almeno sub-ottimi, delle Città metropolitane favorisce l'internalizzazione del fenomeno del pendolarismo e la riduzione degli oneri per i bilanci dei comuni, è desiderabile estendere i confini delle Città metropolitane ai comuni contermini ai confini provinciali che

³³ La considerazione resta valida anche includendo il territorio della nuova Provincia di Monza e Brianza.

presentano flussi rilevanti di pendolarismo e quindi interdipendenze significative. In particolare, sulla base delle argomentazioni svolte in questa memoria ed in altri lavori, risulta appropriata l'estensione della Città metropolitana all'attuale provincia di Monza e desiderabile l'adesione dei comuni aeroportuali di Malpensa³⁴.

Buona parte dell'efficienza delle Città metropolitane dipende dunque dalla corrispondenza tra i principali fenomeni metropolitani, in primis il pendolarismo, ed i confini del nuovo governo chiamato a governare questi problemi.

³⁴ Si ricorda che nell'ordinamento francese, su proposta del Consiglio regionale, il prefetto può istituire le Comunità aeroportuali (legge n. 2004 – 172 del 23 febbraio) per favorire la correzione degli effetti e degli impatti indotti dalle infrastrutture aeroportuali all'ambiente, alla qualità della vita urbana e rurale.

5.4. Il ruolo della Regione 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 i 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.

In particolare, l'assegnazione di funzioni e servizi (ad esempio di tipo tecnico amministrativo) dal livello municipale a quello metropolitano può comportare risparmi (riduzione di sovrapposizioni, economie di scala, di funzione, di varietà) nonché maggiore efficienza dell'azione pubblica.

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;
- provocare aumenti della tassazione o della spesa dei comuni e peggiorare la situazione finanziaria di altri enti locali,

la regione dovrà concorrere alla definizione:

- dell'ordinamento differenziato della Città metropolitana di Milano rispetto alle norme generali nazionali,
- 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 e del come saranno finanziate le nuove funzioni attribuite.

Un ruolo molto significativo da parte della Regione riguarderà ad esempio:

- la definizione della funzione “ i) pianificazione territoriale generale e ii) delle reti infrastrutturali” con implicazioni rilevanti nella ridefinizione:

i) degli strumenti di pianificazione a livello provinciale il PTCP³⁵ e comunale il PGT ed il Piano dei servizi³⁶, ed alle eventuali prospettive di applicazione del

³⁵ Il processo di concertazione del PTCP della Provincia di Milano , articolato su 12 tavoli interistituzionali ha in qualche misura sancito la mancanza di un governo unitario dell'area metropolitana milanese, nonché le difficoltà della cooperazione intercomunale tra comune capoluogo e comuni metropolitani.

³⁶ Ad esempio, i comuni potrebbero delegare alla Città metropolitana la titolarità della Piano di governo del territorio e mantenere all'attuazione del regolamento edilizio, che potrebbe essere unificato.

Piano Territoriale Regionale d'Area in tutto o in parte del territorio della Città metropolitana.

ii) degli strumenti pianificazione e regolazione del settore trasporti. Da questo punto di vista si ricorda che la legge regionale n. 42, approvata il 27 marzo 2012, ripartiva le funzioni tra la Regione, le Province ed i comuni (art. 3, 4, 6) e regolava l'istituzione e le funzioni delle agenzie per il trasporto pubblico locale (art. 7) nonché la programmazione regionale (capo II) e di bacino del trasporto pubblico locale (capo III).

- la definizione di strumenti di contrattazione e di meccanismi decisionali efficienti nei rapporti intergovernativi tra Città Metropolitana e governi esistenti, comuni, città capoluogo, Regione. Da questo punto di vista l'esperienza francese risulta molto significativa in quanto risultano definite regole precise e vincolanti nei rapporti tra comuni e CU³⁷.

- la definizione di un sistema di finanziamento adeguato (Ferri 2012a), che oltre alle risorse del bilancio delle due province, dovrà essere fortemente improntato al principio del beneficio: tariffe e tributi legati al sistema dei trasporti e della mobilità interurbana ed imposte di scopo. In particolare, l'imposta di soggiorno, è vista come un modo attraverso il quale anche i non residenti possono contribuire all'onere fiscale dei servizi che ricevono³⁸.

Particolare attenzione dovrà essere posta:

- alla dimensione della spesa d'investimento che presenta un crollo negli ultimi anni per i comuni e le Province (si rinvia alle tabelle riportate in appendice).
- alla diversa composizione delle entrate e delle spese per i comuni per le province che costituiranno la Città metropolitana (si rinvia alle tabelle riportate in appendice).
- all'introduzione di meccanismi di perequazione che riducano gli squilibri finanziarie tra i territori della Città metropolitana (si rinvia alle tabelle riportate in appendice).

Utili suggerimenti per la costruzione del sistema di finanziamento della Città metropolitana di Milano possono derivare dai primi anni di esperienza di Roma capitale.

Occorre evitare di procedere in maniera separata, da un lato, nella costruzione del sistema di finanziamento aggiuntivo a quello delle province e dall'altro nella specificazione delle funzioni attribuite dalla legge nazionale alle Città metropolitane³⁹.

³⁷ Oltre ai Contratti di piano e di Sviluppo territoriale, che favoriscono la programmazione efficiente ed il cofinanziamento degli investimenti, la stessa fiscalità e il sistema dei trasferimenti erariali ha accompagnato il processo, rendendo troppo costoso l'uscita dal governo metropolitano.

³⁸ Inoltre, rispetto alla questione della presenza di popolazioni non residenti ed in particolare del pendolarismo si ipotizza di introdurre "un secondo voto" per i non residenti, allo scopo di convincere gli amministratori locali a tener conto anche delle preferenze dei pendolari.

³⁹ Questo errore è già stato compiuto dal governo Prodi approvando due disegni di legge distinti, uno per il modello di finanziamento degli enti territoriali di governo (in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), comprensivo delle Città Metropolitane, e l'altro un nuovo modello di

In definitiva, la costruzione della Città metropolitana 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.

attribuzione di competenze, il cosiddetto “codice delle autonomie” (in attuazione della lettera p del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione), senza nessun collegamento tra i due provvedimenti.

Appendice 5.1
Dati relativi al fenomeno del pendolarismo ed ai
Sistemi locali del lavoro (elaborazioni su dati Istat)

Tabella 5.1 Spostamenti giornalieri ed incidenza sulla popolazione residente nei comuni capoluogo di Città metropolitana.

Comuni	Popolazione residente	Spostamenti in uscita	Incidenza spostamenti in uscita	Spostamenti in entrata	Incidenza spostamenti in entrata	Totale spostamenti	Incidenza totale %
Bari	316.532	12.473	3,94%	73.199	23,12%	85.672	27,07
Bologna	371.217	34.854	9,38%	90.220	24,30%	125.074	33,69
Firenze	356.118	28.286	7,94%	102.319	28,73%	130.605	36,67
Genova	610.307	9.987	1,63%	40.760	6,67%	50.747	8,31
Milano	1.256.211	87.985	7,00%	436.097	34,71%	524.082	41,72
Napoli	1.004.500	35.675	3,55%	183.804	18,29%	219.479	21,85
Roma	2.546.804	46.309	1,81%	214.352	8,41%	260.661	10,23
Torino	865.263	68.840	7,95%	178.407	20,61%	247.247	28,57
Venezia	271.073	17.414	6,42%	62.222	22,95%	79.636	29,38

Note: L'incidenza % è calcolata sul totale degli spostamenti.

Fonte: elaborazioni di Bruzzo e Ferri (2006 a), sulla base dei dati Censimento ISTAT 2001

Tabella 5.2 Popolazione in entrata nel comune di Milano per comuni di origine e popolazione in uscita dal comune di Milano per comuni di destinazione e incidenza percentuale sulla popolazione residente.

Destinazione Milano		Origine Milano	
Comuni di origine	Popolazione Valori assoluti	Comuni di destinazione	Popolazione Valori assoluti
Sesto San Giovanni	14.766	Segrate	5.570
Monza	12.188	Sesto san Giovanni	4.151
Cinisello Balsamo	10.720	Cinisello Balsamo	3.446
Cologno Monzese	9.393	Rozzano	3.177
Bollate	9.187	Corsico	3.074
Inc. % dei primi cinque flussi in entrata sul totale	12,9%	Inc. % dei primi cinque flussi in uscita sul totale	22,1%
Altri (*)	379.843	Altri (*)	68.567
Totale	436.097	Totale	87.985

Note: (*) in "Altri" sono compresi anche i flussi verso l'esterno della regione e, pertanto, anche verso l'estero

Fonte: elaborazione Bruzzo, Ferri (2006a) su dati del Censimento ISTAT 2001

Tabella n. 5.3 Spostamenti origine e destinazione in 14 comuni della provincia di Milano*

	Spostamenti con destinazione Milano	Totale spostamenti generati	Totale spostamenti attratti	Spostamenti con origine Milano
Segrate	8.008	18.311	24.736	5.570
Rozzano	7.162	19.051	17.566	3.177
Paderno Dugnano	6.713	25.013	18.752	973
Corsico	6.277	16.232	16.283	3.074
San Donato Milanese	6.245	17.769	21.593	2.721
Rho	6.113	26.548	26.274	1.413
Buccinasco	6.053	15.516	10.074	1.313
Bresso	5.544	13.677	8.136	771
Cesano Boscone	5.426	13.070	7.400	1.142
San Giuliano Milanese	4.937	16.527	14.991	1.645
Peschiera Borromeo	4.754	12.067	11.485	1.586
Pioltello	4.450	17.474	11.939	847
Pieve Emanuele	4.297	10.060	7.162	809
Novate Milanese	4.095	10.528	8.525	1.077

Nota: * I comuni sono ordinati in ordine decrescente rispetto agli spostamenti con destinazione Milano. I primi cinque comuni sono riportati nella tabella n. 2. La tabella n. 4 riporta i primi cinque Comuni con destinazione Milano.

Fonte: elaborazioni su dati del Censimento ISTAT 2001

Tabella n. 5.4 Evoluzione del numero di Comuni nei Sistemi locali del lavoro nei grandi Comuni delle Città metropolitane

Grandi Comuni	2001 Numero comuni	1991 Numero comuni	Differenza tra 2001 e 1991
Roma	70	64	6
Milano	115	99	16
Napoli	37	42	-5
Torino	88	43	45
Genova	32	36	-4
Bologna	32	29	3
Firenze	19	37	-18
Bari	17	34	-17
Venezia	21	19	2

Note: nel periodo 1991-2001 il numero di SLL della Lombardia sono passati da 70 a 58. Si veda la tabella successiva per gli incrementi in termini di popolazione e di addetti del SLL del lavoro di Milano

Fonte: Istat, censimenti 2001 e 1991

Tabella n. 5.5 Dati e indicatori sistemi locali del lavoro relativi alla Città metropolitana di Milano

Dati e indicatori	SLL di Milano	SLL di Seregno
Numero di Comuni	115	44
Superficie (kmq)	1.103,5	430,5
Popolazione residente	2.975.754	504.250
Densità residenti	2.697,4	1.171,4
Abitazioni	1.343.077	203.317
Numero abitazione per kmq	1.217,45	472,34
Residenti per abitazione	2,22	2,48
Famiglie	1.263.968	191.293
Numero medio componenti famiglie	2,35	2,64
Addetti alle U.L.	1.541.171	175.779
Unità locali	311.925	45.172
U. L. ogni 1.000 residenti	104,8	89,6
Numero medio addetti per UL	4,94	3,89
Addetti ogni mille residenti	518	349

Nota: I comuni della Provincia di Monza e Brianza appartenenti al SLL di Milano sono i seguenti: Limbiate, Monza Brugherio, Agrate Brianza, Concorezzo, Villasanta, Arcore, Vimercate, Burago di Molgora, Cavenago di Brianza, Ornago, Vimercate, Bellusco, Vezzano, Lesmo, Camparada, Usmate Velate, Bernareggio, Aicurzio, Sulbiate, Vezzano. Il comune di Ronco Briantino appartiene al SLL di Lecco

Fonte: Istat

Appendice 5.2

Elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.6 - Evoluzione delle entrate tributarie totali dei comuni della CM e confronto con la media dei comuni lombardi. Valori in €procapite

	2007	2008	2009	2010
Comuni provincia di Milano	451,2	378,9	379,4	405,9
Comuni Provincia di Monza	384,5	347,2	350,7	368,9
Comune di Milano	558,0	460,9	461,0	477,2
Comune di Monza	441,6	529,2	508,5	511,8
Comuni Lombardia	397,4	347,8	350,1	374,3

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.7 - Evoluzione dalla compartecipazione Irpef dei comuni della CM e confronto con la media dei comuni lombardi. Valori in €procapite

	2007	2008	2009	2010
Comuni provincia di Milano	18,4	18,9	19,9	20,2
Comuni Provincia di Monza	17,0	12,9	14,7	15,6
Comune di Milano	26,6	26,8	27,7	27,4
Comune di Monza	14,4	15,3	17,4	17,9
Comuni Lombardia	15,7	15,7	17,6	18,4

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.8 - Evoluzione delle entrate totali derivanti da contributi e trasferimenti correnti nei comuni della CM e confronto con la media dei comuni lombardi. Valori in €procapite

	2007	2008	2009	2010
Comuni provincia di Milano	255,9	334,3	318,7	367,8
Comuni Provincia di Monza	165,7	222,0	230,6	231,1
Comune di Milano	323,4	475,8	433,1	550,0
Comune di Monza	204,2	278,6	297,7	303,3
Comuni Lombardia	211,7	261,4	263,5	278,0

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.9 - Evoluzione delle Spese correnti nei Comuni della CM e confronto con la media dei comuni lombardi. Valori in €procapite

	2007	2008	2009	2010
Comuni provincia di Milano	996,4	1.022,2	1.020,3	1.152,0
Comuni Provincia di Monza	675,2	713,4	720,6	727,8
Comune di Milano	1.376,2	1.413,8	1.415,6	1.700,9
Comune di Monza	889,1	1.093,1	1.098,7	1.084,1
Comuni Lombardia	803,1	826,5	830,4	881,6

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.10 - Evoluzione delle Spese in conto capitale nei Comuni della CM e confronto con la media dei comuni lombardi. Valori in €procapite

	2007	2008	2009	2010
Comuni provincia di Milano	2.298,1	1.118,7	585,1	605,8
Comuni Provincia di Monza	196,4	237,2	179,3	162,3
Comune di Milano	5.089,7	2.332,6	1.149,0	1.193,5
Comune di Monza	170,8	368,3	358,3	368,4
Comuni Lombardia	939,0	553,8	347,1	359,9

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Tabella n. 5.11 - Principali indicatori finanziari delle Province di Milano e Monza Brianza, anno 2010, valori in €procapite (Certificati consuntivi accertamenti)

	Provincia di Milano	Provincia di Monza Brianza
Totale entrate tributarie	82,36	74,65
Totale entrate da contributi e trasferimenti correnti	36,15	20,73
Entrate extra tributarie	16,45	7,87
Spese correnti impegni	128,77	92,47
Spese in conto capitale Impegni	113,42	72,67

Fonte: elaborazioni su dati Min.interno/finanza locale

Capitolo 6

*La città metropolitana di Milano – Aspetti funzionali*⁴⁰

6.1. I criteri omogenei di conferimento di funzioni in relazione a città (e aree) metropolitane differenziate

Le città metropolitane come individuate dall'art. 18 del d.l. n. 95/2012, conv. dalla legge n. 135/2012 sono assolutamente eterogenee, come del resto lo erano nell'elencazione fatta dall'art. 22 del TUEL. A tale elencazione, l'art. 5, comma 1, lett. a del d.l. n. 188/2012 ha aggiunto anche Reggio Calabria. Se si considera area un territorio caratterizzato dalla presenza di una grande città e da un insieme di comuni all'intorno, in stretta connessione e tali da formare una conurbazione, allora di vere aree metropolitane in Italia ne esistono soltanto due, Milano e Napoli. In ogni caso è evidente che l'area metropolitana di Milano nulla ha a che fare con quella di Reggio Calabria, ma comunque ha caratteristiche molto diverse anche da quelle di Bologna, Firenze, Venezia. Ne consegue che le funzioni da attribuire alle città metropolitane non potranno che essere differenziate, anche in attuazione dell'art. 118 Cost., così come differenziato può essere il tipo di attribuzione riservato (funzione di coordinamento o di gestione in senso stretto) alle città metropolitane. Al momento l'art. 18 del d.l. n. 95/2012 fornisce criteri omogenei per l'attribuzione delle funzioni alle città metropolitane, che si possono schematizzare, come segue:

a) Funzioni fondamentali della provincia (art. 18, comma 7, lett. a), che l'art. 17, comma 10 del medesimo d.l. n. 95/2012 stabilisce essere le seguenti:

- 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, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

⁴⁰Enzo Balboni, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e docente di Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato e Paolo Sabbioni, Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Facoltà di Giurisprudenza Università Cattolica del S. Cuore di Milano

- b) Funzioni fondamentali della città metropolitana (art. 18, comma 7, lett. b):
- 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - 3) mobilità e viabilità;
 - 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.
- c) Funzioni (diverse da quelle fondamentali) spettanti alla provincia alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95/2012 (art. 18, comma 7, lett. b-bis)

A tali funzioni possono anche aggiungersi:

- d) le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni stabilite con legge statale o regionale ai sensi dell'art. 118 Cost.;
- e) eventuali funzioni non conferite ai Comuni o alle Regioni, nel processo di riduzione delle funzioni provinciali;
- f) le funzioni che lo statuto della città metropolitana eventualmente preveda siano conferite dai comuni alle città metropolitane.

6.2. La specificità dell'area metropolitana milanese

Il fenomeno metropolitano o meglio la complessità dei fenomeni, manifestazioni, carenze e sovrabbondanze (rapporti di vicinato umano e condizioni di vita più povere, ma più sane da un lato; traffico, inquinamento e criminalità organizzata dall'altro lato) sono noti in letteratura almeno da 150 anni: si pensi alla Londra descritta impietosamente da Dickens e alla Vienna dell'inizio del XX secolo nella rappresentazione che ne fece Musil nelle pagine di "L'uomo senza qualità".

Tali fenomeni richiedono una capacità di governo non solo più alta e decisa, ma assai più sofisticata, perché chi deve prendere le decisioni deve saper coinvolgere soggetti plurimi, da reclutare sulla base di adesioni volontarie, incentivate attraverso miglioramenti funzionali. Dunque: più efficacia, minori spese, maggiore capacità di affrontare e risolvere i problemi che nascono per il fatto che un aggregato di popolazione e di attività esistono e si scontrano su un'area urbana concentrata e intricata. Al tempo stesso, però, la medesima area genera grandi opportunità, specialmente sul piano dell'innovazione creatrice e nel perseguimento dell'eccellenza su una vasta gamma di servizi sia rivolti alle imprese sia alle persone. Per fare un esempio tanto immediato da sembrare ovvio, le istituzioni di livello metropolitano nell'area milanese sono: la Scala, San Siro, i diversi Istituti per la cura dei tumori, il San Raffaele, la Fiera, la Metropolitana e le Ferrovie Nord, le 5 università e così proseguendo.

(...)

Il problema delle città metropolitane è tornato ad essere particolarmente sentito ai giorni nostri come uno fra i più importanti della modernità. Le aree-città metropolitane pongono oggi come ieri problemi complessi e difficili, talvolta addirittura drammatici.

Ciò è particolarmente sentito in una città come Milano, la capitale economica del nostro Paese e la sua città più popolosa (l'intera area urbana, nella misura più estesa, supera i 4 milioni di abitanti). Parliamo dunque di una delle metropoli più importanti d'Europa, dove la migliore gestione (in termini di efficienza e di costi) di problemi spinosi come il traffico e i trasporti, la produzione di energia o la raccolta e smaltimento dei rifiuti possono dare una svolta positiva alla qualità della vita dei cittadini che a Milano vivono e di tutte le persone che ogni giorno a vario titolo vi affluiscono.

Dopo che l'art. 18 del d.l. n. 95/2012, come modificato dall'art. 5 del d.l. n. 188/2012, ha incluso nella città metropolitana di Milano anche il territorio della Provincia di Monza e Brianza, il territorio della città metropolitana di Milano è di ampiezza pari a 1.980 Km², con una popolazione di circa 4 milioni di abitanti, residenti nei 189 Comuni delle attuali province di Milano e Monza e Brianza. Si tratta di un'area ancora più estesa di quella della Greater London, pari a 1579 Km², che pure ha una popolazione di gran lunga maggiore (14 milioni di abitanti), residenti nei 33 quartieri in cui si divide la Greater London, tra cui quello della città di Londra. Si tratta quindi di due realtà profondamente diverse, quella di Londra essendo una vera conurbazione, mentre nelle province di Milano e di Monza e Brianza i Comuni, per quanto comunque connessi alla città di Milano, spesso sono posti in territori con spiccata autonomia rispetto a quello della città di Milano. Barcellona è un'area metropolitana il cui nucleo è pari a 636 Km² per una popolazione di 3.300.000 abitanti residenti nei 36 municipi che la compongono, sebbene tale area metropolitana sia inserita nell'ambito metropolitano di Barcellona, uno dei sette ambiti in cui è suddiviso il territorio della Catalogna. Pertanto anche rispetto all'area metropolitana di Barcellona, quella di Milano ha un'estensione maggiore e una più ricca articolazione amministrativa, data dall'alto numero dei Comuni che la compongono. Tutto ciò, come è evidente, ha notevoli riflessi sulle funzioni da conferire alla città metropolitana. Da un lato, infatti, sussistono funzioni, quale quella dei trasporti, rispetto alla quale la grande estensione dell'area metropolitana non ostacola una programmazione, ma anche gestioni, di scala metropolitana, investendo anzi territori che attualmente sarebbero da considerare esterni alla città metropolitana (si pensi a Malpensa). Ma sussistono funzioni, qual è quella della pianificazione territoriale, che non può che continuare ad essere di coordinamento o comunque relativa alle questioni di area più vasta, non potendosi certo sostituire alla pianificazione urbanistica e al governo del territorio dei Comuni che compongono la città metropolitana.

6.3. Funzioni e *governance* delle aree metropolitane: cenni comparatistici

Se si allarga lo sguardo ad alcune esperienze riscontrabili all'estero, dove le città metropolitane sono da tempo una realtà, si possono vedere diverse forme di governo delle grandi metropoli, che rispondono (o si avvicinano) ora all'uno ora all'altro modello sopra descritto. Non mancano certo soluzioni tipicamente rigide, in Europa nella gran parte dei casi, come ad esempio Amburgo, Brema e Berlino in Germania, vere e proprie città-regione (città-stato, se si usa la terminologia tedesca) o ancora Vienna, Madrid e Bruxelles. E' vero però che in tutto il mondo sono state sperimentate

negli anni una miriade di differenti soluzioni, che hanno spesso raggiunto gli obiettivi di efficienza ed economicità che ci si aspettava. Tra i numerosi e diversi esempi che si potrebbero citare, ricordo solo i più significativi. Anzitutto la celebre (e risalente: venne istituita nel 1921) New York–New Jersey Port Authority, dotata di amplissime competenze per la gestione dei trasporti nella “Grande Mela”, modello imitato da molte altre aree metropolitane negli States (Los Angeles per esempio). Restando negli Stati Uniti, si possono ricordare le MPO’s (Metropolitan Planning Organizations), istituite dal Congresso in tutte le città con più di 50000 abitanti, che si occupano di trasporti ma anche di pianificazione urbana. Chiudendo questa breve (e solo esemplificativa) rassegna, ricordiamo le esperienze di Londra e Barcellona, risalenti agli anni ’70: in entrambi i casi vi sono delle autorità specifiche (quattro a Londra, tra cui la Transport for London per i trasporti e la Metropolitan Police Authority per la sicurezza, tre a Barcellona: un’associazione di Comuni, un’Autorità per la tutela dell’ambiente e una, ancora, per i trasporti) per specifiche funzioni (è questa l’essenza del modello funzionale – c.d. debole) che privilegiamo l’efficiente gestione della città e dell’area circostante nei loro diversificati servizi. Volendo delineare dei modelli, possiamo distinguere tre tipologie organizzative differenti per la programmazione e gestione delle funzioni di livello metropolitano. Il primo è dato dal modello “associativo”. Ad esempio, in Germania, oltre alle tre città-Stato di Berlino, Brema e Amburgo, con statuti del tutto autonomi (come Parigi in Francia e Madrid in Spagna), le altre aree metropolitane si caratterizzano per l’esercizio associato di funzioni e servizi, senza costituzione di una città metropolitana, ma mediante la creazione di una serie di istituzioni a carattere associativo che si occupano delle più importanti esigenze della metropoli (in particolare, con riguardo alla pianificazione). Un secondo modello è dato dalle aree metropolitane nelle quali le specifiche esigenze metropolitane sono soddisfatte mediante apposite autorità o istituzioni a carattere funzionale. Per quanto dal 2000 la Greater London Authority abbia un proprio sindaco

- a) London Development Agency per lo sviluppo locale;
- b) Metropolitana Police Authority, per assicurare a livello metropolitano la sicurezza pubblica;
- c) London Fire Brigade, che assicura il servizio di soccorso (vigili del fuoco);
- d) Transport for London, per i trasporti metropolitani.

Non è quindi previsto che la “città metropolitana” fornisca direttamente servizi, restando di competenza dei 33 quartieri la responsabilità delle funzioni e dei servizi locali, quali la pianificazione urbanistica, le scuole, i servizi sociali, la gestione delle strade locali e il servizio di gestione dei rifiuti. Questo modello ha caratterizzato l’esperienza dell’area metropolitana di Barcellona fino al 2011, dove accanto all’associazione dei comuni dell’area metropolitana di Barcellona (33 municipalità) operavano 2 autorità, una per i trasporti e una autorità metropolitana ambientale.

Il terzo modello è quello caratterizzato dalla istituzione della città metropolitana, quale livello di governo di funzioni di ambito metropolitano. Ciò che avviene in Francia, dove, se si esclude la città a statuto speciale di Parigi, nel 1966 sono state istituite 4 comunità urbane (Lione, Strasburgo, Bordeaux e Lille), oggi aumentate a 16 unità. Tali aree urbane nascono da un accordo tra i Comuni che ne vogliono fare parte, con un limite minimo di abitanti pari a 500.000. Dopo di che l’organizzazione e le funzioni sono stabilite dalla legge. Le comunità urbane sono così governate da un consiglio,

composto da delegati dei comuni, e dal presidente eletto dal Consiglio. Le competenze sono stabilite direttamente dal legislatore e attualmente sono 19 (tra di esse, *l'aménagement économique, social, culturel; l'aménagement de l'espace communautaire; l'équilibre social de l'habitat*, l'ambiente e la gestione dei servizi collettivi).

6.4. Le scelte già compiute dal legislatore e quelle che restano aperte

Due sono i modelli che in astratto si possono prospettare per la costituzione del governo delle aree metropolitane: quello strutturale (o forte) e quello funzionale (o debole). I modelli non sono rigidamente alternativi, ma aiutano a comprendere come vi siano due modi differenti, e per certi versi opposti, di gestire dal punto di vista istituzionale le città metropolitane. Il modello strutturale prevede un processo decisionale che può presentare caratteri diversi a seconda dei casi, ma che risulta comunque imposto dal legislatore (nazionale o regionale): è dunque un metodo di decisione dall'alto, o top down. Il principale difetto di questo metodo sta proprio nel fatto dell'imposizione ex lege del modello di area metropolitana da realizzare. Tale metodo non può, per la sua stessa natura, tenere conto delle necessità che ogni area presenta in ragione delle sue dimensioni, della sua storia e del suo sviluppo socio-economico. È ovvio che i problemi di Milano non coincideranno del tutto con quelli di Napoli, di Torino o di altre città: un modello strutturale però indica un'unica strada, che tutti indistintamente devono seguire. Il secondo modello è quello funzionale (o debole). Tale formula permette, per una serie di motivi, una maggiore flessibilità ed anche una migliore governabilità di quei fenomeni complessi e spesso contraddittori che sono le aree metropolitane. Si basa infatti sull'individuazione di singoli problemi e solo in seguito del livello territoriale e degli organi più adatti per risolverli con la massima efficienza possibile. Per far ciò non passa dalla previa creazione di nuovi enti, ma prevede e perfeziona le forme di cooperazione e collaborazione tra i soggetti esistenti. Secondo questo schema si parte, dunque, da un punto di vista per così dire opposto, con un approccio dal basso, individuando prima le funzioni necessarie per far fronte ad un particolare problema per istituire poi organi ad hoc, con la forma giuridica e le competenze che sembrano adattarsi meglio al caso concreto. Questo modo di procedere permette un governo meno rigido e strutturato delle problematiche e sembra tenere meglio conto degli interessi, delle esigenze e delle specificità delle diverse parti che compongono i singoli territori. A ogni problema dovrebbe essere proposta la sua soluzione specifica dunque, sperabilmente, con un maggior grado di efficacia e con i costi minori possibili. La differenza con lo schema precedente, che individua una procedura a priori valida per tutti, è questa: si passa da un modello di *government* a uno di *governance*, termine quest'ultimo - invero un po' abusato - che richiama la gestione privata, più attenta ai costi e all'efficienza, e il ragionare per funzioni (e quindi per singoli problemi) anziché per livelli di governo strutturati a priori. In Italia questo secondo modello non ha avuto successo. Anche laddove si sono create le condizioni per la costruzione condivisa e dal basso della città metropolitana, come è successo nell'area bolognese negli anni '90, lo sforzo compiuto non ha condotto all'istituzione di autorità o livelli di governo di scala metropolitana. Il d.l. n. 95/2012 ha scelto dunque l'altra strada, dell'imposizione

dall'alto della città metropolitana. Ne costituiscono chiare evidenze l'individuazione delle città metropolitane, la predeterminazione circa la coincidenza del territorio provinciale con quello della città metropolitana (salvo evenienze marginali), l'imposizione di tempistiche predefinite, con poteri sostitutivi previsti in capo ad un commissario straordinario nell'ipotesi in cui non si pervenga all'approvazione dello statuto dell'area metropolitana. Il legislatore dunque non ha seguito né il modello associativo (Monaco), né il modello imperniato sulle autorità funzionali (Londra e Barcellona), ma neppure quello francese, che almeno lascia ai Comuni di definire su base volontaria esistenza e ampiezza della comunità urbana. In questo quadro, ai comuni che fanno parte della città metropolitana residuano alcuni spazi di decisione relativamente alla forma di governo (organi di governo direttamente elettivi o rappresentativi di secondo grado). Eppure è proprio sul piano delle funzioni conferite e delle modalità del correlativo esercizio che si giocherà il ruolo della città metropolitana e i suoi rapporti con le aree (piuttosto che con i singoli comuni) che la compongono. Relativamente alle funzioni, già si è evidenziato quelle che sono necessariamente metropolitane secondo quanto è stabilito dall'art. 18 del d.l. n. 95/2012: le funzioni fondamentali delle province e le funzioni fondamentali della città metropolitana. Volendo ricomporre in un quadro unitario tali funzioni, possiamo dire che alla città metropolitana necessariamente competono:

- 1) la pianificazione territoriale generale e di coordinamento;
- 2) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale
- 3) la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- 4) la pianificazione delle reti infrastrutturali e dei servizi di trasporto in ambito provinciale;
- 5) la mobilità e la viabilità
- 6) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- 7) la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Se si escludono alcuni specifici compiti gestionali (in particolare, la gestione dell'edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado), per il resto si tratta di compiti di programmazione e pianificazione, che certamente sono congruenti nell'ottica del governo dei problemi dell'area metropolitana, anche se questa risulta essere particolarmente ampia e articolata su un gran numero di Comuni. In tale ottica, l'attuazione e gestione degli atti di programmazione ben potrebbe essere demandata alle aree di cui si compone la città metropolitana. E' lo statuto della città metropolitana, infatti, che stabilirà i rapporti tra la città metropolitana e i Comuni che ne fanno parte. E' sicuramente l'occasione per fare in modo che il coordinamento da parte della città metropolitana e l'attuazione degli atti di programmazione di carattere metropolitano non si disperda nelle decine di rivoli dei comuni, ma avvenga per aree (ad es.: la Brianza, l'Alto milanese, la Martesana, ecc.), in un processo di ricomposizione delle aree del territorio metropolitano che è fattore decisivo per l'efficace governo dei problemi di livello metropolitano.

Capitolo 7

*L'istituzionalizzazione della città metropolitana di Milano – Aspetti economici*⁴¹

7.1. Premessa - il problema economico delle aree metropolitane: la mobilità delle persone sul territorio

Si intende per *federalismo fiscale* la fornitura di servizi pubblici da parte di governi locali autonomi. Il primo obiettivo economico del federalismo fiscale è quello di garantire un' *efficienza* (in termini di soddisfazione delle preferenze dei cittadini) maggiore di quella che si avrebbe in un regime di fornitura accentrata da parte Stato centrale ⁴². Il primo requisito per ottenere una tale maggiore efficienza è che la *giurisdizione politica* , ossia l'area di competenza del governo locale, nella quale i cittadini sono sia elettori (che decidono sulle spese del governo locale) che contribuenti (che finanziano tali spese), corrisponda esattamente con la *giurisdizione economica*, che è l'area nella quale si avvertono gli effetti delle spese stesse. Si parla in proposito di rispetto del *principio di equivalenza fiscale*⁴³. In tale caso si ha un corretto calcolo dei costi e benefici delle politiche di spesa locali, in quanto coloro che fruiscono dei benefici delle spese sono gli stessi che le deliberano (come elettori) e le finanziano (come contribuenti). Nei sistemi istituzionali come il nostro la qualifica di elettore/ contribuente è attribuita in base alla residenza (ufficialmente certificata) nel territorio di ciascun ente locale. Se nel territorio di tutti gli enti fossero presenti soltanto le persone residenti, non ci sarebbero problemi. Nella realtà però bisogna fare i conti con la mobilità delle persone sul territorio. Maggiore è tale mobilità, più importante è, nel territorio degli enti locali, la presenza della *Popolazioni non residente* (PNR) ovvero individui che non rientrano nella *giurisdizione politica* del governo locale in quanto non sono elettori e/oppure contribuenti, ma tuttavia rientrano nella sua *giurisdizione economica*, in quanto fruiscono dei servizi da esso forniti. Nel linguaggio degli economisti si ha così una situazione di *esternalità*: dei servizi forniti dal governo locale fruiscono persone che sono “esterne” al processo di decisione e finanziamento relativo ai servizi stessi. Ciò mette in questione la possibilità che il federalismo fiscale possa

⁴¹Gian Maria Bernareggi, Ordinario di Economia Pubblica - Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi – Università degli Studi di Milano

⁴²Oates, 1972.

⁴³Olson , 1969.

ottenere risultati più soddisfacenti della centralizzazione, in quanto si crea una situazione di:

- *inefficienza* : la registrazione della domanda di servizi è incompleta perché manca quella dei non residenti . Di qui tendenza alla *congestione* (domanda maggiore dell'offerta) che è un costo sia per i residenti che per i non residenti;

- *iniquità* : onere supplementare per le finanze dell'ente locale in cui è presenti la PNR e quindi per i suoi residenti/contribuenti : va finanziata la fornitura di servizi a utenti (la PNR) che non sono contribuenti. A parità delle altre condizioni, i cittadini residenti sono penalizzati dalla maggiore presenza della PNR. Dato quanto precede, si comprende l'esigenza di allestire, nell'implementazione di un qualunque schema di federalismo fiscale, uno schema di assegnazione agli enti locali di

- competenze
- risorse finanziarie

che tenga conto del "fattore PNR" , in modo da evitare le inefficienze di questo tipo.

In un contesto socio-economico come il nostro, la presenza della PNR è una caratteristica soprattutto

- delle località turistiche , grandi e piccole

- dei Comuni capoluogo di Provincia o Regione in genere

- più specificamente, dei Comuni centrali (se si possono individuare) di un' Area metropolitana cioè un insieme di Comuni fortemente interconnessi con quello centrale per ragioni economiche . Questo è appunto il caso di Milano.

7.2. Una soluzione del problema : la costituzione della città metropolitana

Per risolvere il problema della PNR occorre evidentemente provvedere alla c. d. *internalizzazione dell'esternalità* . E cioè

- sotto il profilo dell'*efficienza* fare in modo che la fornitura dei servizi pubblici locali avvenga "come se" si facesse un calcolo corretto dei costi e benefici, tenendo quindi in conto anche la domanda della PNR;

- sotto il profilo dell' *equità* evitare che la presenza della PNR produca un onere supplementare per i residenti, discriminando contro di loro.

Nel caso delle Aree metropolitane, la via maestra per ottenere ciò pare intuitivamente la centralizzazione della fornitura in capo ad un livello di governo locale più elevato, la cui giurisdizione politica corrisponda a quella economica dell'intera area: la *Città metropolitana*, appunto. Una tale soluzione

- risolve il problema alle radici : la PNR viene eliminata nel senso che tutti gli utenti dei servizi pubblici locali diventano "residenti" e quindi elettori/ contribuenti ;

- come effetto collaterale, può permettere di sfruttare *economie di scala / di funzione* abbassando i costi di amministrazione (anche i vituperati *costi della politica*) e così aumentando il benessere degli utenti.

Nella pratica però l'efficacia di una tale operazione è tutta da valutare caso per caso. A proposito della Città metropolitana di Milano si possono proporre alcune osservazioni.

7.3. La costituzione della città metropolitana di Milano : che cosa si è fatto

Dopo 22 anni di legislazione non attuata (Legge 142/1990 – capo V) e altri 20 di discussioni precedenti, finalmente l'art. 18 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 e l'art. 5 del D.L. 5 novembre 2012, n. 188 forniscono qualcosa di concreto su cui discutere in materia di istituzione concreta delle Città metropolitane in Italia.

La normativa precedente recepita nell'ultima versione del *Testo unico degli enti locali (T.U.E.L. – artt. 22-26)* dava in materia una certa possibilità di scelta fra il *modello istituzionale*, e cioè la creazione di un vero e proprio nuovo livello di governo locale e il *modello funzionale*, ovvero il ricorso alla fornitura in comune di servizi specifici da parte dei governi preesistenti, come nel caso delle *Unioni di Comuni*. Ciò evidentemente per cercare di aggirare le difficoltà politiche di attuazione della soluzione istituzionale che 22 anni si erano dimostrate insuperabili.

La scelta attuale è invece per il modello istituzionale, ed è stata fatta dal Governo per decreto legge in uno dei suoi momenti di decisionismo.

Quanto alla delimitazione dell'area di competenza del nuovo ente, nel caso di Milano, come negli altri, la decisione del Governo è piuttosto sbrigativa: si tratta di quella dell'abolita Provincia. La soluzione appare accettabile, per lo meno perché evita almeno altri 40 anni di studi, dibattiti e tavole rotonde sull'argomento. Come si vedrà poi, è previsto e apprezzabile un certo grado di flessibilità nella determinazione dei confini.

Analogamente ad altri casi italiani, per Milano si è scelto di intendere per area della Provincia quella precedente al 2009, che comprende quindi quella dell'attuale Monza-Brianza.⁴⁴

7.4. Strumenti per una valutazione preventiva : una misura dell'esternalità dovuta alla PNR

Per una valutazione preventiva della linea così scelta dal Governo si può partire da una stima quantitativa della portata dei problemi causati dalla presenza della PNR ai residenti dell'ente locale interessato. A questo fine si può prendere come *proxy* l'onere netto dei servizi destinati alla PNR stessa a carico del bilancio dell'ente, e quindi dei suoi residenti.⁴⁵ Se risulta che l'area metropolitana è di tipo *monocentrico*, e cioè di norma la PNR è presente nel comune centrale e proviene dai comuni periferici, il Comune interessato sarà quello centrale dell'area, e cioè Milano. Nel nostro caso si può quindi procedere ad una stima di tale onere e della sua eventuale riduzione dovuta all'istituzionalizzazione della Città metropolitana nei termini previsti dai DD.LL n. 95 e 188/2012.⁴⁶

Per conoscere l'impatto della presenza della PNR è ovviamente necessario conoscere

⁴⁴ A meno che in sede di conversione in legge del D.L. n.188/2012 questa parte dell'art. 5 non venga modificata. Gli attuali rapporti fra Governo e Parlamento ci hanno abituato a questo tipo di variazioni.

⁴⁵ Vedi Bernareggi, 2004 a .

⁴⁶ L'esposizione che segue si fonda su Bernareggi, 2004 b e 2007.

- la sua consistenza numerica
- la sua tipologia
- la domanda di servizi pubblici locali delle sue varie componenti.

Siccome è la mobilità delle persone sul territorio che dà luogo alla presenza della PNR pare prima di tutto necessario acquisire le informazioni disponibili sulla mobilità che la genera.

Nel contesto italiano quasi tutti i tributi comunali (tranne l'addizionale IRPEF) sono basati sull'occupazione di un alloggio, indipendentemente dalla qualifica di "residente" dell'occupante. Possiamo chiamare *mobilità di dimora* quella dei non residenti che si trattengono in città per più di 24 ore occupando un alloggio. Costoro costituiscono la *PNR alloggiata*, che è normalmente non votante, ma quasi sempre in linea di principio *contribuente* in via diretta o indiretta per traslazione (anche se poi magari *evade* le imposte). Secondo i dati del Censimento ISTAT 2001 aggiornati dal *Settore; Statistica* del Comune di Milano e integrati ove evidentemente inattendibili (posizioni *in nero*, tipo studenti fuori sede in affitto, immigrati irregolari e simili)⁴⁷ si è calcolato che nel 2005 si trattava di circa 125.000 persone, pari a circa il 10% della popolazione residente "ufficiale". Non è questa la PNR che dà i problemi tipici delle aree metropolitane.

I problemi sono causati dalla c.d. *PNR giornaliera*, d'ora in poi PNRG, che non occupa alcun alloggio in quanto la sua permanenza in città dura meno di 24 ore. Questa componente della PNR non è *né votante né contribuente*. Le sue componenti sono

- quella *pendolare*: lavoratori e studenti che si recano regolarmente in città per le loro attività
- quella *di contatto*: visitatori occasionali per vari motivi: accesso a uffici, affari, acquisti, tempo libero, turismo ecc.

Per fortuna, nel caso di Milano sulla consistenza dei flussi di mobilità di questo tipo si possono ottenere informazioni copiose e di buona qualità impiegando i dati forniti dalla Regione Lombardia nella sua *Indagine origine/destinazione* del 2002,⁴⁸ che, oltre a costituire l'unico esempio di banca-dati del genere in Italia, distingue utilmente fra spostamenti dei residenti e dei non residenti, e rende possibile la rilevazione di variabili significative, quali il motivo dello spostamento, il mezzo di trasporto, l'orario ecc. Ciò dà la possibilità di disaggregare in vario modo la PNRG nelle sue componenti, in modo da abbinarle a vari tipi di utenza ai servizi pubblici locali.

Dai dati sul numero degli spostamenti si possono ricavare quelli sulla consistenza della PNRG in termini di numero di persone grazie all'impiego di appositi "indici di mobilità". I dati sulla consistenza delle varie tipologie di PNRG si possono quindi incrociare con i dati dei bilanci del Comune di Milano⁴⁹ per ricavare (con il supporto di alcune ipotesi sull'intensità dell'utenza e sulla durata della permanenza in città) l'entità delle spese sostenute per la PNRG al netto delle imposte e tariffe da lei pagate, e cioè l'onere netto della PNRG per il bilancio comunale di Milano e quindi dei residenti milanesi.

⁴⁷ Vedi Comune di Milano – Settore statistica – SICE; Schizzerotto – Denti, 2003 e 2004; Blangiardo, 2004; Fondazione ISMU, 2006.

⁴⁸ Regione Lombardia – Direzione generale infrastrutture e mobilità, 2003.

⁴⁹ Comune di Milano, 2003 e 2006. L'indagine è stata compiuta sui dati di bilancio consuntivo dello stesso anno dell'*Indagine O/D* della Regione e del successivo anno 2005.

7.5. L'area della futura Città metropolitana è effettivamente monocentrica ?

Una questione preliminare che ci si può porre è però : nel caso di Milano, quella prescelta è davvero un'area metropolitana *monocentrica* ?

Se la risposta è positiva, il procedimento descritto (basato sull'analisi della situazione del Comune centrale cioè Milano) regge. E soprattutto regge il modello di *governance* scelto dal Governo, basato sulla centralizzazione delle funzioni decisionali e operative in capo ad un unico ente - la Città metropolitana, appunto. Se è negativa, occorre adottare un altro approccio, ovviamente più complicato. Tanto per cominciare, per trattare la questione bisognerebbe infatti procedere alla stima dell'onere della PNRG per i bilanci di tutti i Comuni dell'area prescelta, come, limitatamente alla sua componente "pendolare", hanno in effetti fatto – a titolo esemplificativo - Bruzzo e Ferri nel loro lavoro del 2008 su *Economia Pubblica*, riguardo ai cinque Comuni dell'*hinterland* in contatto più intenso con Milano. Estendendolo alle parecchie decine di Comuni appartenenti all'area metropolitana milanese, il lavoro sarebbe evidentemente colossale.

La tabella 6.1 che segue riporta il quadro generale della mobilità verso Milano che si ricava dalla citata *Indagine Origine/destinazione* della Regione.

Tabella n. 7.1 - Milano. Popolazione non residente giornaliera. Quote % degli spostamenti in entrata a seconda della provenienza (2002).

<i>Tipologia</i>	<i>Consistenza complessiva</i>	<i>Dalla Lombardia /totale %</i>	<i>Dall'area futura Città metropolitana (provincia MI pre-2009)/ totale %</i>	<i>Dalla provincia MI attuale/ totale %</i>
Pendolare	494.636	97.6	68.4	55.3
Di contatto (di cui business)	172.449 (21.650)	91.1 (79.2)	70.5 (46.1))	60.0 (36.2)
Totale	667.085	95.9	68.4	56.1

Fonte: elaborazioni su dati da Regione Lombardia, *Indagine origine/destinazione 2002*.

Quasi tutta la PNRG (oltre il 95%, e addirittura il 98% di quella pendolare) viene da località della regione Lombardia, con la significativa eccezione dei *businessmen*, che per più del 20% provengono dall'esterno della regione. Dall'area della provincia di Milano attuale proviene poco più della metà (il 56.1%) dei *city users* giornalieri (il 55.3% della componente pendolare ed il 60% di quella di contatto). La PNRG che proviene dall'area che sarà assegnata alla futura Città metropolitana (province di Milano e Monza-Brianza) rappresenta invece quasi il 70% (più precisamente il 68.4%) della PNRG complessiva.

Si può quindi concludere che il bacino geografico di attrazione della metropoli milanese non si limita all'area della provincia di Milano, anche considerando la sua prossima estensione, ma si estende significativamente all'intera regione Lombardia (ed anche

oltre, se si considerano le relazioni di affari). Ciò dà un primo elemento per ritenere che la prospettata creazione di un governo metropolitano con giurisdizione sul territorio provinciale prometterebbe certamente di ridurre di molto le dimensioni dell'esternalità generata dalla presenza della PNRG, ma non ci si può aspettare che la elimini del tutto. Per avere un'indicazione approssimativa della posizione di ciascun governo comunale rispetto agli altri dell'area metropolitana in questo quadro si può ricorrere ad un indicatore sintetico dell'attrattività del relativo comune in termini di PNR giornaliera, da formulare come segue:

$$\text{indice di attrattività relativa} = \frac{\text{n. spostamenti non residenti in entrata}}{\text{n. spostamenti residenti in uscita}} - 1$$

L'indice si può calcolare, per ogni comune, con riferimento a tutti gli altri comuni dell'area, o ad uno o più di loro. Il valore dell'indice indica "di quante volte" il numero degli spostamenti dei residenti in entrata è maggiore di quello dei non residenti in uscita. Il contrario vale ovviamente con un valore negativo dell'indice. Con un valore pari a zero, gli spostamenti in uscita sono in numero pari a quelli in entrata.

I valori dell'indice sono stati stimati per il comune di Milano con riferimento alla PNRG totale e quella proveniente dal territorio della Provincia, sia nella sua estensione attuale, sia in quella programmata come area della Città metropolitana (Milano più Monza-Brianza). Il calcolo è stato effettuato anche separatamente per le due componenti della PNRG, quella "pendolare" e quella "di contatto".

I risultati sono esposti nella tabella 6.2.

L'indice di attrattività relativa prende valori non solo positivi, ma costantemente molto maggiori dell'unità. Ciò significa che il numero degli spostamenti in entrata dei non residenti è costantemente maggiore del doppio di quello degli spostamenti dei residenti in uscita; per la PNRG "pendolare", in effetti, è superiore al triplo o al quadruplo, a seconda del bacino di provenienza. In effetti, quindi, l'area metropolitana milanese nella versione ufficializzata dal D.L. n. 188/2012 si può definire monocentrica.

Tabella n. 7.2 - Comune di Milano. PNR giornaliera. Indice di attrattività relativa. Stima (2002)

Componente della PNRG	Tutte le provenienze/ Destinazioni	Da/verso area futura metropolitana (provincia MI + Monza-Brianza))	Da/verso provincia MI attuale
PNRG complessiva	3.15	2.49	2.26
di cui - pendolare	3.93	2.72	2.67
- di contatto	1.85	1.62	1.51

Fonte: elaborazione su dati da Regione Lombardia, *Indagine origine/destinazione 2002*.

7.6. E' stata prescelta l'area adeguata ?

Per essere del tutto adeguata, l'area metropolitana prescelta dovrebbe portare alla soluzione integrale dei problemi di esternalità dovuti alla presenza della PNRG a Milano. Siccome la perfezione non è di questo mondo, e tenendo conto dei dati sulla mobilità forniti più sopra, ci si può limitare ad stimare quale frazione dell'esternalità potrebbe essere rimossa dall'istituzione della Città metropolitana nei termini previsti. Si può quindi partire da una stima

- dell'onere attualmente causato dalla presenza della PNRG per il bilancio del Comune di Milano, e

- della sua eventuale riduzione operata dalla costituzione della Città metropolitana sull'area della Provincia anteriore al 2009 (Milano più Monza Brianza).

Si può poi vedere se e di quanto il risultato sia diverso da quello che si avrebbe adottando come area quella della Provincia di Milano attuale (senza Monza-Brianza), e se cioè, in buona sostanza, l'eliminazione della Provincia di Monza-Brianza si presenti come un fattore di maggiore o minore efficienza nella fornitura dei servizi pubblici locali nell'area metropolitana milanese.

Per fare una valutazione del genere riguardo al caso di Milano, si può dunque procedere alla stima sia dell'onere per il bilancio del Comune imputabile alla parte della PNRG che proviene dall'area della giurisdizione del futuro governo metropolitano (le attuali province di Milano e Monza-Brianza), che dell'onere che si avrebbe se l'estensione della provincia di Milano rimanesse invariata alle dimensioni attuali.

Nella tabella 6.3 che segue si riporta un sommario dei risultati delle due stime.

Tabella n. 7.3 - Comune di Milano. Onere della PNR giornaliera secondo l'area di provenienza. Stime sui bilanci consuntivi 2002 e 2005 .

Spese, entrate, saldi	Tutte le	Da area futura Città	Da provincia MI	Da provincia MI	
	provenienze (tab. 22-23)	metropolitana (provincia pre2009)	MI	attuale	attuale
	2002	2002	2005	2002	2005
Ammontare onere (milioni di €)	275,44 295,52	205,91	215,80	177,75	185,32
% dell'onere totale della PNRG		74,7	73,0	64,5	62,7
Onere residuo della PNRG		69,53	79,72	97,69	110,20
<u>PRO MEMORIA</u>			68,4	56,1	
% PNRG sulla PNRG totale					

Fonte: elaborazioni su dati da Regione Lombardia, *Indagine origine/destinazione 2002* – Comune di Milano, *Rendiconto della gestione* – anni 2002 e 2005.

Nella prima riga della tabella si riportano i dati sintetici sull' onere della PNRG a seconda del bacino di provenienza. Nella seconda riga si indicano le percentuali dell'onere corrispondente su quello totale riportato nella seconda colonna. Nella terza riga si riportano i valori della differenza fra l'onere totale della PNRG e quello relativo a ciascuna delle due ipotesi di limitazione della sua provenienza : tale differenza è una stima dell'importo dell'onere residuo che, nel caso di istituzione di un governo metropolitano nell'area di riferimento, rimarrebbe non internalizzato ed a carico del nuovo livello di governo. Naturalmente, la parte internalizzata dell'onere non sparirebbe, ma sarebbe semplicemente redistribuita in modo "efficiente" fra i cittadini residenti/contribuenti del nuovo ente locale, non esclusi, in linea di principio, i milanesi. Nell'ultima riga si riportano le percentuali degli spostamenti dei non residenti originati dalle due sub-aree provinciali sugli spostamenti totali in entrata a Milano, presi come *proxy* per la consistenza delle rispettive PNRG.

Dal raffronto fra la seconda e l'ultima riga della tabella si può dedurre che, riducendosi il bacino di provenienza della PNRG, il relativo onere per il bilancio comunale si riduce in misura nettamente meno che proporzionale rispetto alla consistenza della PNRG stessa . Ciò indica il notevole peso relativo della PNRG proveniente dall'area provinciale (comunque definita) nell'utilizzo dei servizi forniti dal Comune. L'idea che dare a tale area lo *status* di Città metropolitana avrebbe un certo senso in termini di efficienza ne esce rafforzata.

Ma soprattutto si può constatare dalla seconda riga della tabella che, istituendo un governo metropolitano sull'area corrispondente a quella prevista (provincia di Milano più Monza-Brianza) l'onere della PNRG per le finanze del Comune di Milano si ridurrebbe di una percentuale fra il 73 ed il 75% circa (a seconda del bilancio scelto come riferimento), internalizzando in tale misura l'esternalità connessa alla presenza della PNRG stessa . Ciò lascerebbe a carico del bilancio della Città metropolitana di nuova istituzione un onere residuo non internalizzato stimabile in 70/80 milioni di € circa., come risulta dalla terza riga. D'altra parte, se l'area di competenza della futura Città metropolitana rimanesse quella dell'attuale Provincia di Milano (senza Monza-Brianza) l'onere della PNRG si ridurrebbe di una percentuale minore di circa 10 punti, e cioè fra il 63 ed il 65% (a seconda dell' anno di bilancio scelto come riferimento), lasciando a carico del bilancio della Città metropolitana di nuova istituzione un onere residuo non internalizzato di circa 100/110 m

Ciò significa che, con riferimento all' insediamento nell'area milanese di un governo metropolitano sul territorio della Provincia, il mantenimento in esistenza della Provincia di Monza-Brianza comporterebbe un maggiore onere della PNR giornaliera per il bilancio della futura Città metropolitana quantificabile in una cifra fra i 28 e i 30 milioni di € L'eliminazione della Provincia stessa si presenta quindi come un fattore di maggiore efficienza.

7.7. La costituzione della città metropolitana di Milano: che cosa resta da fare

Allo stato attuale, quasi tutto. Si è determinata l' area della nuova Città metropolitana (cosa invero non da poco) e si può ritenere assodato che il modello di *governance*

prescelto, quello istituzionale riferito ad un'area monocentrica, non è sbagliato. Ma il vero lavoro di costruzione del nuovo ente deve ancora cominciare, e consisterà in primo luogo nella redazione dello Statuto della Città metropolitana, che dovrà risolvere parecchie questioni rimaste aperte

Limitiamoci agli aspetti economici possiamo indicarne alcune qui di seguito.

7.7.1. Come ridurre l'esternalità residua.

L'istituzione della Città metropolitana promette, come si è visto, di eliminare per circa 3/4 le esternalità che ostacolano la fornitura efficiente dei servizi pubblici locali nell'area milanese, misurate come *proxy* dall'onere della presenza della PNRG per il governo comunale di Milano. Quanto al rimanente 25%, esso deriva dalla mobilità proveniente dall'esterno dell'area (fondamentalmente il resto della Lombardia), e la soluzione istituzionale adottata, fondata sulla rigida determinazione geografica del territorio dell'ente, non può provvedere. Altrettanto si può dire dell'inefficienza originata dalla PNR alloggiata che, per quanto in prevalenza contribuente, non è votante, e quindi non partecipa al processo decisionale delle politiche di spesa locali. Si tratta, come si è visto di oltre 120.000 persone (quasi il 10% della popolazione residente ufficiale) il cui bacino di provenienza non ha un limite spaziale definito.

Eppure lo stesso **D.L. n. 95/2012** prospetta alcune possibilità di migliorare l'assetto della Città metropolitana sotto il profilo dell'efficacia. Così

- all'**art 18, c.2** si conferma la possibilità di *opting out* (o *in*) da parte di Comuni interessati a trasferirsi, a norma dell'art. 133 della Costituzione, fuori o dentro l'area Città metropolitana, attuando in sostanza la pratica del "*votare con i piedi*" a suo tempo resa famosa da C. Tiebout⁵⁰ come un meccanismo fondamentale per la creazione di uno schema efficiente di federalismo fiscale. Alcuni Comuni della zona a nord di Milano si stanno già attivando in questo senso;

- all'art. **18, c. 9 (e)** si accenna alla possibilità di accordi fra la Città metropolitana e Comuni non ricompresi nel suo territorio per la fornitura di servizi specifici.

Si potrebbe così pensare alla realizzazione di uno schema di *governance* di tipo *funzionale* accanto a quello fondamentalmente istituzionale della Città metropolitana, che dia di fatto un certo grado di maggiore flessibilità alla sua dimensione geografica.

Un tale disegno "a geometria variabile" per servizi specifici potrebbe avvicinare all'ideale l'area di competenza della Città metropolitana. Dopotutto a Milano (2002) quasi il 93% della spesa netta comunale per servizi specifici (escluse quindi le spese generali) destinata alla PNRG è generata da non più di 6 categorie di servizi, e precisamente: *viabilità – polizia municipale – trasporti – rifiuti stradali – musei e teatri – istruzione*. Lo si vede dalla tabella 4 qui di seguito.

⁵⁰Tiebout, 1956.

Tabella n. 7. 4 – Comune di Milano . Spesa netta per servizi specifici destinata alla PNR (2002).

Interventi per servizi specifici	Spesa netta destinata alla PNR	
	totale	giornaliera
	(milioni di €)	
1. Viabilità	56,85	48,71
2. Polizia municipale	53,87	46,27
3. Trasporti pubblici	43,91	31,24
4. Raccolta rifiuti stradali	40,12	34,46
5. Biblioteche, musei, teatri, attività culturali	35,55	30,56
6. Istruzione pubblica	19,97	19,16
7. Nomadi / ricoveri per adulti	18,89	---
Altro	29,96	16,24
Totale	298,82	226,64

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Per identificare su questa base i servizi da gestire secondo l’approccio funzionale sarebbero ovviamente molto utili le informazioni ricavabili da una riedizione , auspicabilmente aggiornata ad intervalli periodici, dell’ Indagine origine/ destinazione della Regione, dall’ edizione 2002 della quale sono state ricavate le stime fornite in questa sede.

7.7.2. Chi deve fare che cosa.

Quanto sopra osservato ci porta ad un’altra questione che spetta allo Statuto risolvere, quella delle competenze del Governo metropolitano. L’elenco che si trova nel c. 7 dell’ art. 18 del D.L. n. 95/2012 è una serie di espressioni che o sono alquanto fumose e rituali (tipo “pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali” o “promozione e coordinamento dello sviluppo economico locale”) , o ripetono voci già comprese fra le attuali competenze dei Comuni (tipo “mobilità e viabilità”) . Dovrebbe spettare allo Statuto portare un po’ di concretezza e di chiarezza in materia.

Per il momento la lacuna fondamentale della normativa è di non mettere assolutamente in chiaro che cosa succederà ai Comuni dell’area metropolitana, alle loro competenze e ai loro organi - e non è cosa da poco. Che l’istituzione di un ente che si presume debba essere “pesante” come la Città metropolitana sia destinata a lasciare tutto immutato pare una prospettiva sconcertante. Vorrebbe dire che in fondo il nuovo ente sarebbe qualcosa di piuttosto irrilevante, a somiglianza dell’attuale Provincia. Se, come pare sensato supporre, non dovesse essere così, dal punto di vista della *governance* del sistema metropolitano si ha l’impressione che possano sorgere grossi problemi .

Anche per questo si corre seriamente il rischio di generare una situazione simile a quella in cui si ritrova la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni nell’art. 117 della Costituzione. E cioè l’attribuzione generalizzata di competenze in concorso, che comporta la generalizzazione dell’incertezza su chi debba fare che cosa, con risultati disarmanti sulla linearità e speditezza dei processi decisionali ed esecutivi. Spetta al futuro consiglio metropolitano milanese, che avrà il compito di redigere lo Statuto, il compito di smentire con il suo operato queste pessimistiche, ma forse realistiche previsioni.

Capitolo 8

*La Città Metropolitana di Milano: aspetti finanziari*⁵¹

8.1. Un collegamento con l'approccio "Città di Città" (2006)

La situazione economica nell'area provinciale di Milano esprime una forza intrinseca e un potenziale di sviluppo di prim'ordine, anche se con sfumature diverse nei 12 ambiti territoriali che caratterizzano l'approccio sopra indicato. Queste notazioni valgono, ovviamente, anche e soprattutto per quella porzione di realtà milanese che dal 2004 si è organizzata come Provincia autonoma di Monza e Brianza e che la normativa attuale ha indicato come rientrante nei confini metropolitani del futuro.

Rimanendo nell'ambito del settore pubblico allargato, sono attualmente al servizio di questa realtà territoriale, oltre che i pertinenti terminali dell'amministrazione dello Stato e della Regione, con le relative espressioni aziendali, gli interi apparati delle Province di Milano e di Monza (fino a tutto il 2013), dei Comuni di Milano e Monza e dei restanti 188 Comuni delle due province, nonché l'imponente complesso delle aziende di proprietà dei menzionati Enti territoriali. Facendo perno sui dati vigenti nel 2005, si può calcolare che oggi il bilancio consolidato complessivo di Enti e Aziende assommi a circa 7 miliardi di euro, di cui circa 2 costituiti da spese di conto capitale, per un 40% circa attribuibili alle due Province. (cfr. paragrafo seguente).

Ora come allora, all'interno del "consolidato" sono rinvenibili: i) un corposo "strato" di spese comunali *correnti* in corrispondenza di Milano-Comune e uno assai più sottile su tutto il resto della provincia (inclusa Monza); ii) uno "strato" di risorse correnti provinciali relativamente più modesto di quelle comunale, ma (teoricamente) esteso in modo uniforme a tutto il territorio; iii) un blocco di spesa in conto capitale suddiviso in due porzioni (Comuni-Provincia) che fino a qualche anno fa è stato di presso che pari consistenza e che ora (2012) vede invece prevalere la porzione comunale. (La parità con il coesistente livello comunale segnalava *una presenza della Provincia assai più massiccia, sul versante dell'investimento*, di quanto ci si sarebbe potuto aspettare dal suo ruolo nell'ambito della finanza territoriale complessiva, milanese ma anche nazionale: ruolo notoriamente più modesto per le Province rispetto ai Comuni).

Quali che fossero nel 2005 e quali che siano oggi, le spese "metropolitane" milanesi sono finanziate da risorse rinvenienti *in misura assolutamente maggioritaria dallo stesso territorio bi-provinciale* (sui 7 miliardi sopra ipotizzati solo poche centinaia di milioni provengono da trasferimenti): testimonianza, questa, di una *"salute fiscale e*

⁵¹ Giancarlo Pola, Ordinario di Scienze delle Finanze Università di Ferrara

para-fiscale” dell’area metropolitana milanese *praticamente ineguagliata a livello nazionale*⁵².

Ancor più positivamente distanti dal livello medio nazionale si presentavano al 2006 (e verosimilmente si presentano anche oggi) i conti della realtà metropolitana milanese se, allo strato di azione locale intrinsecamente “pubblica” svolta dagli Enti territoriali, si sommava l’azione collaterale di un numero imponente di Aziende pubbliche di interesse locale o “meso-locale”, quasi sempre ex-municipalizzate ora s.p.a. di proprietà degli stessi Enti. Ai circa 6,3 miliardi di “fatturato” di allora si dovevano aggiungere altri 4,6 miliardi di spese/entrate delle aziende, per un totale di 11 miliardi circa.

Nell’ambito dell’approccio “Città di Città” che si sta qui richiamando si erano evidenziate spese correnti (sostenute da Provincia e Comuni) per oltre 1500 milioni finalizzate a funzioni definite “di rango metropolitano” (in genere, servizi a rete) e per altri 780 milioni per funzioni di carattere sociale (solo per il generico “welfare” oltre 500 milioni). E si era constatato come – una volta coperti i costi del servizio trasporti, del servizio idrico integrato e dello smaltimento rifiuti – ben poche risorse rimanessero per assicurare la continuità di robusti interventi sociali, pur tenendo conto delle risorse provenienti dalle *utilities*.

8.2. L’auspicabile integrazione del nuovo Ente nella governance effettiva del territorio milanese, con focus sull’investimento

Celebri studi, recenti e più antichi, hanno evidenziato come all’interno della Città Metropolitana di Milano (e non solo) si manifesteranno squilibri e antinomie derivanti dalla assenza di una *governance* unitaria, che si prenda cura di questa *city-region* e, avendone corretto gli squilibri tra fasce di cittadini-contribuenti più grossolani dovuti al pendolarismo interno all’area e alle incrostazioni centenarie di un assetto frammentato di poteri e competenze, la proietti verso traguardi economici e sociali degni della grande tradizione milanese.

Ciò premesso, qui si sottolinea la necessità - cogliendo l’occasione del dl 95/2012 - di procedere a una *riorganizzazione veramente metropolitana* dell’assetto complessivo del settore pubblico locale milanese, distinguendo in questo processo *due tempi*: i) un primo tempo, in cui far compiere *un balzo in avanti*, e non solo una pigra ripetitività, *agli interventi e alla correlata spesa per investimenti in infrastrutture* di valenza sovra-comunale e infra-regionale; ii) un secondo tempo, nel quale venga riorganizzato in modo *più coeso, equo ed efficiente l’intero apparato dei servizi, in particolari di quelli sociali*, che vengono chiamati in causa dalle attuali e prossime emergenze (immigrazione, invecchiamento demografico, ambiente, ecc.).

Limitando in questo scritto i suggerimenti al primo tempo, si ritiene assolutamente inconfutabile che il “balzo in avanti” all’investimento metropolitano debba provenire dalla istituenda Città Metropolitana (di estensione provinciale come in questo caso) la quale - di intesa con la Regione e i Comuni interessati e mantenendo una sua

⁵² Di questa affermazione sono testimonianze ulteriori le elaborazioni sui “Conti economici territoriali” curate dal Ministero dell’Economia nei tempi recenti.

struttura “snella e leggera” da ex Provincia (allargata) - si inserisca nel complesso degli attuali Enti territoriali lombardi senza causare eccessivo “disturbo”, proprio come nel 1973 accadde con le Regioni francesi . Dai Comuni (Milano e Monza in primis) la Città Metropolitana dovrebbe farsi devolvere inizialmente soltanto le competenze relativi ad investimenti di valenza sovra-comunale e probabilmente mai realizzati per carenza di incentivi, lasciando in capo alle unità comunali (meglio se associate in Unioni di adeguata estensione, magari coincidenti con i 12 ambiti individuati) soltanto i piccoli interventi e la manutenzione ordinaria delle opere di stretta valenza comunale, in pratica la gestione corrente .

Coerentemente, dovrebbe concretizzarsi una “federazione” a livello di area metropolitana di tutte le aziende locali *mono- e multi-utilities*, che dovrebbero attenuare via via il loro legame ombelicale con il Comune di origine, *riorganizzandosi in un fortemente auspicabile sistema metropolitano*. Ne seguirebbe sicuramente una razionalizzazione sinergica degli investimenti (stimabili intorno al miliardo di euro) anche su questo fronte, in accordo alla quale le decisioni in tema di infrastrutture di rete andrebbero coordinate con quelle, autonome e parallele, decise dalla Città Metropolitana come Ente territoriale .

Se nel 2006 *il plafond* di partenza della spesa di investimento per la Città Metropolitana allora auspicata era di 1 miliardo circa, appare ragionevole immaginarlo valido ancora oggi, a partire dai circa 450 milioni di impegni presenti al 2011 nei due bilanci provinciali Milano e Monza (cfr. prossimo paragrafo). A questa base iniziale non appare stravagante *aggiungere un'ulteriore previsione di spesa di pari importo , ripetuta per almeno un decennio*, tale da soddisfare una domanda di infrastrutture rimasta sin qui inevasa sia per le obiettive difficoltà di reperimento dei fondi , sia per quelle situazioni ben note alla teoria dei giochi (in cui calcoli sbagliati fanno perdere tutti gli attori) e a quella dei beni pubblici (in cui troppi “portoghesi” si dichiarano non interessati al progetto e lo fanno fallire), sia, infine, per l’orizzonte di redditività troppo dilatato. Oltre che apparire efficiente, la presente proposta avrebbe anche i crismi dell’equità, soprattutto se i suoi costi venissero, come qui si propone, addossati alla comunità milanese o, comunque, lombarda. Ma è tempo di passare ad esaminare la concreta situazione normativa e ordinamentale attuale.

8.3. Il finanziamento della Città Metropolitana nella concreta normativa attuale.

In questa sezione si affronta il tema del finanziamento della Città Metropolitana partendo da quanto stabilito nella normativa coinvolta (dl 68/2011, che peraltro si appoggia costantemente alle direttive della legge 42/2009).

La normativa (predetto dl 68, art. 24) prevede che , fin dall'inizio

- 1) la CM erediti il sistema finanziario e il patrimonio delle province soppresse;
- 2) le siano attribuite le seguenti fonti di entrata:

- a) una compartecipazione al gettito dell'IRPEF prodotto sul territorio della città metropolitana;

- b) una compartecipazione alla TAR (tassa automobilistica regionale) , stabilita dalla Regione così come verrà stabilita quella per le Province;
- c) l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori ;
- d) l'IPT, conformemente a quanto previsto dallo stesso dl 68/11 per le Province ;
- e) i tributi di cui all'articolo 20, ovvero i tributi propri derivati nonché
- f) f) l'imposta di scopo provinciale (oggi inesistente, da introdurre).

Per disposizione dello stesso art. 24 le suddette fonti di entrata sono mirate a finanziare:

- i.* le funzioni fondamentali della Città Metropolitana già attribuite alla Provincia;
- ii.* la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- iii.* la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- iv.* la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- v.* le altre funzioni delle città metropolitane.

E' prevista inoltre :

- la facoltà di istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali, nonché
- (su concessione regionale) la facoltà di istituire l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili ; ed altresì, entro un anno,
- la disciplina della menzionata specifica imposta di scopo (metropolitana) , una disciplina che individui i particolari scopi istituzionali in relazione ai quali l' imposta può essere istituita .

Con la legge di stabilità , ovvero con disegno di legge ad essa collegato, l'autonomia di entrata delle città metropolitane può essere adeguata, in misura corrispondente alla complessità delle funzioni attribuite, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In caso di trasferimento di funzioni da altri enti territoriali in base alla normativa vigente e' conferita alle città metropolitane una corrispondente maggiore autonomia di entrata con conseguente de-finanziamento degli enti territoriali le cui funzioni sono state trasferite. La legge infine assicura che nel momento in cui sono attribuite a ciascuna città metropolitana le proprie fonti di entrata è assicurata l'armonizzazione di tali fonti di entrata con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio.

Il bilancio in entrata della C.M . di Milano-Monza non potrà discostarsi di molto, alla partenza (2014) da quello della somma dei bilanci 2012 (o 2013) delle Province di Milano e Monza. Poiché i dati relativi al 2012 ed anche al 2011 sono al momento indisponibili, esso viene qui rappresentato (in milioni di euro) relativamente all'anno 2010, secondo i dati dei certificati consuntivi ultimi disponibili.

Tabella n. 8.1 – Bilancio in entrata della Città metropolitana di Milano-Monza

Entrate	Milano	Monza	Totale
Titolo I	257,25	62,76	320,01
Titolo II, di cui	112,91	17,43	130,34
<i>Trasfer. da Regione</i>	<i>79,46</i>	<i>8,28</i>	<i>87,74</i>
Titolo III	51,40	6,62	58,02
Totale entrate correnti	421,56	86,81	508,37
Titolo IV	322,93	22,61	345,54
Titolo V	56,38	35,65	92,03
Totale entrate x investimenti	379,31	58,26	437,57

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

La dimensione complessiva della parte corrente e del conto capitale si attesta nelle vicinanze del miliardo di euro, del quale fanno parte i circa 90 milioni di euro provenienti dalla Regione, ovvero i 3/4 circa del titolo II.

Ergo, da un miliardo di euro circa, suddiviso pressoché equamente tra conto capitale e parte corrente, partirà nel 2014 l'esperimento del bilancio-entrate della Città Metropolitana di Milano.

E' presumibile ed augurabile che tale bilancio possa immediatamente dilatarsi nella misura in cui la Regione e i Comuni vorranno affidare al nuovo "convoglio in partenza" quelle competenze che siano di natura più propriamente infra-regionale per quanto riguarda la Regione e sovra-comunale per quanto riguarda innanzitutto Milano-Comune e Monza ma anche i Comuni della cintura e della restante porzione delle ex-Province. Prima che ciò accada, comunque, l'area metropolitana milanese sarà "servita" (prescindendo per semplicità dal ruolo regionale, meno "visibile nell'immediato) da risorse comunali e provinciali suddivise (oggi come nel 2005: cfr. supra) in: i) uno "strato" di risorse comunali molto spesso in corrispondenza di Milano-Comune e assai più sottile su tutto il resto della Città; ii) uno "strato" di risorse ex provinciali assai più modesto di quello comunale, ma (teoricamente) esteso in modo uniforme a tutto il territorio.

Subito dopo lo *start up* Regione e Città M. dovranno verosimilmente accordarsi per dotare la Città stessa di quelle fonti tributarie nuove che sono state sopra menzionate, ovvero l'imposta di scopo provinciale, l'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali, od anche l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. Tali innovazioni - che certo rischiano di aumentare la pressione fiscale sui contribuenti milanesi-monzesi - si renderanno purtroppo indispensabili per finanziare le funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali delle ex Province, che sono state sopra menzionate (la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale; le altre funzioni delle città metropolitane). Meno indispensabili esse si riveleranno ove il DPCM con cui saranno attribuite a Milano-Città le proprie fonti di entrata, come l'art. 24 promette di fare al comma 9, assicurasse davvero e in modo intelligente l'armonizzazione di tali fonti di entrata con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio. Per "intelligente" si intende un approccio al concetto di "perequazione" che, trattandosi di dotazioni e

deficienze soprattutto infrastrutturali , sia più sensibile al bilancio d'investimento che a quello corrente.

Capitolo 9

Impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e della spending review sui servizi pubblici locali in Lombardia⁵³.

9.1. La distinzione tra (concessione di) servizio pubblico locale e (appalto di) servizio strumentale.

Una prima distinzione di cui occorre tener conto quando si parla di servizi è quella tra i servizi pubblici erogati direttamente in favore del pubblico degli utenti e i servizi strumentali che vengono prestati in favore delle amministrazioni pubbliche, ancorché poi ridondino a vantaggio (indiretto) degli utenti. La prima di tali fattispecie è denominata concessione di servizio pubblico, la seconda appalto di servizi. L'art. 13 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. "decreto Bersani") consente l'affidamento diretto dei servizi strumentali a società in house o miste, in quanto è stabilito che "Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto, né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti". Tale disposizione ha preso le mosse dalla distinzione già presente nel nostro ordinamento e innanzi evidenziata tra i servizi strumentali (corrispondenti alle attività consistenti in servizi per le pubbliche amministrazioni) e i servizi pubblici locali, ma ha finito con l'inaugurare un distinto regime giuridico, rispetto a quello relativo ai servizi pubblici locali. In considerazione della distinzione dei regimi giuridici applicabili ai servizi strumentali e ai servizi pubblici locali, si è sviluppata una giurisprudenza diretta a definire i contorni delle due tipologie di servizi, la quale conviene, in via generale, nel definire come strumentali "tutti quei beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con il quale lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali". Le società strumentali sono, quindi, strutture costituite per svolgere attività strumentali

⁵³Paolo Sabbioni, Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica di Milano

rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione e non al pubblico, come invece quelle costituite per la gestione dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività (Cons. St., V, 14.04.08, n. 1600 e Cons. St., V, 12.06.09, n. 3766). La distinzione qui considerata in concreto non presenta particolari dubbi in presenza di servizi che sono effettivamente rivolti direttamente alla soddisfazione degli utenti (si pensi all'erogazione dell'acqua, del gas, dell'energia elettrica o ai servizi di trasporto delle persone), come pure di quei servizi che sono evidentemente diretti a soddisfare in via immediata un bisogno dell'amministrazione pubblica (si pensi ai servizi di pulizia delle delegazioni pubbliche, a quello di gestione calore degli edifici pubblici, oppure alla riscossione di tariffe e tributi spettanti all'ente locale). Tuttavia sussistono servizi che è problematico inquadrare in una delle anzidette nozioni: per esempio, la raccolta dei rifiuti (e a maggior ragione lo spezzamento delle strade), quando la tariffa sia riscossa dai comuni (come avveniva per la TARSU, ma anche per la TIA allorché la Corte costituzionale ne ha predicato la natura tributaria), ben potrebbe qualificarsi come servizio strumentale svolto in favore del comune. Ma il Consiglio di Stato nel maggio del corrente anno ha stabilito che la gestione dei rifiuti costituisce servizio pubblico locale e non servizio strumentale. Anche l'illuminazione pubblica, che pure non è gestita a diretto vantaggio dei singoli utenti i quali neppure pagano un corrispettivo per tale servizio, secondo la giurisprudenza amministrativa costituisce un servizio pubblico (Cons. Stato, sentenza n. 8232/2010).

9.2. La difficile distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici privi di rilevanza economica.

In secondo luogo occorre tenere distinti i servizi pubblici di rilevanza economica da quelli privi di tale rilevanza. In realtà tale distinzione pone problemi fin dalla legge n. 142 del 1990, che l'ha introdotta e i problemi non si sono dissolti neppure dopo che sul tema è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, nella quale Consulta ha preso le mosse dall'equiparazione tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica previsti nel nostro ordinamento e la categoria comunitaria dei servizi economici di interesse generale. La Corte sottolinea il carattere oggettivo della nozione di interesse economico, dopo avere anche a tale riguardo affermato sussistere omologia tra la nozione di servizio pubblico di rilevanza economica, interna al nostro ordinamento, e quella comunitaria di servizio economico di interesse generale. Ciò su cui non si può concordare in quanto nel nostro ordinamento la nozione di servizio di rilevanza economica è stata introdotta, come è stato innanzi ricordato, dalla legge n. 142 del 1990, al fine di tenere distinte i modelli organizzativi della loro gestione da quelli utilizzabili per i servizi sociali, in particolare l'istituzione. E' vero che il senso di questa distinzione è un po' andato smarrito a seguito dell'art. 35 della legge n. 448 del 2001, che ha invece discriminato i servizi pubblici locali sulla base della rilevanza industriale. Nè la "riforma della riforma" del 2003 ha ripristinato l'originaria distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza, in quanto per la gestione di questi ultimi ha continuato a consentire che venissero impiegati i molteplici e diversificati modelli organizzativi che la finanziaria per il 2002 aveva ammesso per i

servizi privi di rilevanza industriale, finché è giunta la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2004, che ha accertato la sopravvenuta incompetenza statale a disciplinare i modelli organizzativi dei servizi privi di rilevanza economica. Tuttavia non dovrebbe essere smarrito il senso di quella originaria distinzione, per quanto non sia mai stato agevole tracciare un confine tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica e i servizi sociali. Si ricorderà, infatti, che anche prima della legge sull'ordinamento delle autonomie locali erano stati avanzati criteri oggettivi e sostanziali per definire i servizi sociali, i quali erano apprezzati per i caratteri dell'individualizzazione della prestazione e della socializzazione del beneficiario⁵⁴, caratteri però sfuggenti o, quanto meno, propri anche di attività svolte imprenditorialmente. Si pensi in particolare alla svolta impressa dalla giurisprudenza comunitaria relativamente all'attività di ricerca e di collocamento del personale: indubbiamente le diverse attività che compongono l'universo dei servizi per l'impiego sono dirette a persone specifiche (individualizzazione delle prestazioni) e con la finalità di un loro inserimento o reinserimento nell'ambiente lavorativo (socializzazione), eppure la giurisprudenza comunitaria le ha ricondotte alla nozione di servizi economici di interesse generale⁵⁵. Tuttavia non va trascurato che nel nostro ordinamento la qualificazione di un servizio come sociale tiene conto “delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio”⁵⁶. Diversamente la nozione di servizi di interesse economico generale, come è venuta a delinarsi fino ad ora in ambito comunitario, risulta sicuramente più estesa, perché il giudice comunitario “cerca la risposta alla domanda circa la natura dell'attività nell'analisi economica dei connotati delle prestazioni: se – in relazione a tali connotati – è ipotizzabile un mercato nel quale le prestazioni siano o possano essere offerte da operatori economici indipendenti, l'attività ha natura economica”⁵⁷. Non assume dunque rilevanza, ai fini della qualificazione del servizio di interesse economico generale, la natura del soggetto che svolge l'attività⁵⁸, né che sia dotato di poteri autoritativi⁵⁹, o non abbia scopo di lucro⁶⁰, o che gli siano attribuiti compiti di interesse generale⁶¹, poiché ciò che rileva è che l'attività esercitata consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, attuale o potenziale, con la conseguenza che soltanto “quando una situazione del genere non è

⁵⁴E.FERRARI, *I servizi sociali. Introduzione, materiali e coordinate*, Milano, 1986, 23 ss., 54 s., 273.

⁵⁵ Cfr. le sentenze citate alla nota n. 19.

⁵⁶ Cons. St., V, 10 settembre 2010, n. 6529. Del resto anche nelle prime ricostruzioni successive alla legge n. 142 del 1990 circa la distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi sociali si poneva l'accento sulle specifiche modalità organizzative del servizio, negando carattere economico ai servizi erogati con fattori produttivi reperiti fuori mercato, perché messi a disposizione dell'ente locale di riferimento o da contributi volontari (R.CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 1993, 207 s.).

⁵⁷F.TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, Riv. It. dir. pubbl. comunitario, 2008, 1073.

⁵⁸Ripetutamente la giurisprudenza comunitaria definisce impresa “qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento”; cfr., ad es., CGCE 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, punto 46.

⁵⁹ CGCE, 1 luglio 2008, C-49/07, MOTOE, punti 25 e 26.

⁶⁰ CGCE, 10 gennaio 2006, C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, punti 122 e 123.

⁶¹ CGCE, 23 marzo 2006, C-237/04, Sotacarbo, punto 34 e 25 ottobre 2001, C-475/99, AmbulanzGlöckner, punto 21.

concepibile, neppure in astratto” - come avviene quando un servizio di gestione previdenziale sia interamente pervaso dal principio solidaristico, al punto che nessun operatore economico possa offrire lo stesso servizio - si può concludere che il servizio considerato ‘assolve ad una funzione di carattere esclusivamente sociale’⁶². Anzi, quand’anche un’attività non abbia in sé carattere economico, comunque è qualificabile, ai sensi della giurisprudenza comunitaria, come servizio di interesse economico generale per l’impatto che quell’attività produca *de facto* su un settore commerciale⁶³. La maggiore estensione della nozione di servizio di interesse economico generale rispetto a quella, nazionale, di servizio di rilevanza economica ha origine nella diversa finalità di tali nozioni, dal momento che quella comunitaria si è andata precisando per favorire la più rigorosa applicazione delle regole a tutela della concorrenza, sempreché non costituiscano ostacolo alla specifica missione d’interesse generale cui si riferisce l’art. 106, c. 2 del TFUE. Appare dunque eccessiva la piena omologazione affermata dalla Corte costituzionale tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi di interesse economico generale. Tuttavia l’orientamento della Corte costituzionale ora esaminato è stato più di recente fatto proprio anche dalla Corte dei conti, sez. regionale controllo per la Lombardia, che, nel parere n. 479 del 14 settembre scorso ha affermato: “la rilevanza economica deve essere riconosciuta non solo a quei servizi in cui sia configurabile una gestione imprenditoriale e la tariffa richiesta all’utente finale assolve la funzione di coprire integralmente i costi dell’attività, ma anche a quei servizi a carattere erogativo rispetto all’utenza finale che, in considerazione delle forme di esternalizzazione di cui l’ente pubblico si avvale per la gestione, presuppongono la creazione di un mercato “alla radice”. In altri termini, ciò che conta è la presenza nel mercato di operatori potenziali disposti a gestirlo a fronte di una copertura integrale o parziale dei costi da parte della fiscalità generale. A questa stregua, quindi, deve distinguersi sul piano della rilevanza economica tra: - servizi pubblici che possono essere svolti *ex se* in maniera remunerativa rispetto all’utenza finale, o quantomeno in termini di economicità ai sensi dell’art. 2082 c.c., garantendo l’equilibrio tra costi e ricavi del servizio; - servizi pubblici che, pur in astratto riconducibili alla categoria dei servizi privi di rilevanza economica, potrebbero acquisire una rilevanza economica ove l’amministrazione li affidasse alla gestione di soggetti privati; rileva, infatti, l’esistenza - in potenza - di un possibile mercato di riferimento anche a fronte di un intervento finanziario pubblico; - servizi in cui l’assenza di operatori, anche potenziali, determina la necessità di una gestione esclusivamente pubblica, attesa l’erogazione gratuita o a prezzo politico”. Tuttavia nel medesimo parere la Corte dei conti ha richiamato anche la necessità di verificare di volta in volta, nel caso concreto, se sussistano altri indici rivelatori dell’insussistenza della rilevanza economica di un servizio pubblico locale, come il Consiglio di Stato ha fatto nella sentenza n. 6529 del 2010, relativamente al servizio di mensa scolastica, constatando la sussistenza di indici rivelatori della natura del servizio, quale “servizio funzionale alla garanzia dell’effettività del diritto di studio in favore della generalità della popolazione, obbligatoriamente facente carico ai Comuni, i quali sono tenuti a sopportare i relativi costi, per quanto non coperti dai contributi degli utenti, specie di quelli appartenenti alle fasce reddituali più deboli”.

⁶² F.TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, cit., 1076, in riferimento a CGCE, 17 febbraio 1993, C-159/91 e C-16091, Poucet, punto 18 e 22 gennaio 2002, C-218/00, INAIL, punto 45. Cfr. anche in argomento D.SORACE, *I servizi “pubblici” economici nell’ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, 1 ss.

⁶³ Tribunale, 1° luglio 2010, T-568/08 e T-573/08, Métropole-télévision (M6), punto 125.

9.3. La disciplina vigente per i servizi pubblici locali di rilevanza economica

L'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha riprodotto in larga misura sotto il profilo formale e pressoché integralmente sotto il profilo sostanziale la disciplina abrogata dal referendum, salvo che per il servizio idrico. Uguale ed anzi più dettagliato e rigoroso è l'obbligo fatto agli enti locali di verificare la realizzabilità della gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, evitando dunque l'attribuzione di diritti esclusivi. Analogo è il regime conseguente alla valutazione circa la necessità di attribuire diritti esclusivi: la gestione del servizio deve essere affidata mediante gara, salvo gli affidamenti diretti alle società *in house*, ammessi solo se il valore economico del servizio è inferiore a 200.000 euro annui, e gli affidamenti alle società miste il cui socio privato, scelto mediante gara diretta ad attestarne anche le capacità operative, detenga almeno il 40% del capitale sociale. Uguali o del tutto analoghe sono poi le disposizioni circa l'incompatibilità tra gli affidamenti diretti e la gestione di altri servizi o in ambiti territoriali diversi, come pure quelle, per l'innanzi contenute nel d.P.R. n. 168 del 2010, circa l'incompatibilità tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché l'applicabilità del codice dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e della disciplina per il reclutamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche da parte delle società miste e *in house*. Limitate e del tutto marginali rispetto al quadro innanzi evidenziato sono state le modificazioni apportate dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del d.l. n. 138, che quindi ha confermato il ripristino della disciplina di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatto salvo il solo servizio idrico. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 199/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138/2012, anche nella sua versione modificata, in quanto riproduttivo della disciplina abrogata con referendum. In tal modo, non essendo ammessa la reviviscenza di norme precedentemente abrogate, la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica resta affidata all'ordinamento dell'Unione europea, che ammette sia l'affidamento diretto a società *in house* o a società miste, il cui socio privato sia scelto mediante gara (attestante anche le correlative capacità operative), sia l'affidamento della gestione del servizio a terzi mediante gara. La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 è addirittura andata oltre le proprie argomentazioni, annullando anche quelle parti dell'art. 4 del d.l. n. 138/2012 che pure non erano meramente riproduttive di norme abrogate con il referendum, tra cui quelle relative alla necessità della previa verifica circa la possibilità di una gestione del servizio pubblico secondo i criteri della concorrenza nel mercato, anziché per il mercato.

9.4. La disciplina dei servizi pubblici strumentali e i limiti all'istituzione di società pubbliche

L'art. 4 del d.l. n. 95/2012 ha invece modificato in senso più restrittivo gli affidamenti diretti dei servizi strumentali. Dispone infatti tale articolo che devono essere messe in

liquidazione entro il 31.12.2013 oppure cedute le partecipazioni entro il 30.06.2013 delle società che dal bilancio relativo all'anno 2011 risulta abbiano avuto un fatturato che per più del 90% sia derivato da prestazione di servizi in favore di amministrazioni pubbliche. Si comprende pertanto come sotto la scure dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012 finiscano le società strumentali nate per effetto dell'art. 13 del d.l. n. 223/2006 (decreto Bersani), in quanto quest'ultimo subordinava gli affidamenti diretti allo svolgimento dell'attività in via esclusiva in favore delle amministrazioni pubbliche socie. Nel contempo, l'art. 4 del d.l. n. 95/2012 consente gli affidamenti diretti di servizi strumentali esclusivamente nel limite di 200.000 euro annui. Si è pertanto giunti ad un ribaltamento di regime giuridico tra i servizi pubblici locali e i servizi strumentali. Questi ultimi che, per effetto dell'art. 13 del d.l. n. 223/2006, potevano essere affidati direttamente a società strumentali delle amministrazioni pubbliche, sia pure alle condizioni restrittive poste da quella disciplina, oggi non possono essere affidati direttamente se non nei limiti di 200.000 euro annui. Per contro, i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che per effetto dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011 erano tornati ad un regime giuridico sfavorevole agli affidamenti diretti, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 possono ora essere gestiti sia con gara sia con affidamenti diretti a società in house o miste.

Tuttavia occorre ricordare che l'art. 14, comma 32 del d.l. n. 78/2010 obbliga allo scioglimento (o alla vendita delle partecipazioni) delle società dei Comuni che negli ultimi tre anni non abbiano avuto un risultato d'esercizio positivo. Nel contempo la medesima norma vieta ai Comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire nuove società, salvo che insieme ad altri Comuni, se la popolazione complessiva è superiore ai 30.000 abitanti. Infine la stessa disposizione vieta ai Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti di detenere le partecipazioni di più di una società. Si tratta di una disposizione che, avallata dalla Corte costituzionale, rende evidentemente più difficile l'utilizzo dello strumento societario per la gestione di servizi pubblici e strumentali.

9.5. I servizi privi di rilevanza economica

Già si è detto cosa debba intendersi per servizi privi di rilevanza economica. Dal punto di vista dei modelli organizzativi per la gestione di tali servizi, vanno segnalate due importanti novità. Innanzitutto, in sede di conversione del d.l. n. 1/2012, ad opera della legge n. 27/2012, è stato modificato l'art. 114 del TUEL, ove ora è stabilito che aziende e istituzioni operanti nei settori dei servizi socio-educativi, culturali ed educativi (oltre che per le farmacie), non sono sottoposte al patto di stabilità, né alle norme limitative delle assunzioni che valgono per Comuni e Province. Il che evidentemente farà propendere i Comuni per l'utilizzo di tali modelli organizzativi (e per la trasformazione dei consorzi di servizi in aziende consortili). In secondo luogo, l'art. 9 del d.l. n. 95/2012 obbliga alla soppressione di enti, aziende, istituzioni e ogni altro organismo, oppure alla riduzione del 20% dei correlativi oneri finanziari, e, in ogni caso, ne vieta nuove istituzioni. Sono fatti salvi dall'obbligo di soppressione gli enti, aziende e istituzioni che operano nei settori dei servizi socio-educativi, culturali ed educativi.

9.6. Prime conclusioni

Ulteriori novità nel settore dei servizi pubblici sono dettate da discipline legislative più recenti, in merito ai controlli degli enti locali (d.l. n. 174/2012), alla pubblicità circa i modelli di gestione prescelti (d.l. n. 179/2012), alla trasparenza (d.l. n. 190/2012). In ogni caso è interessante comprendere come i descritti obblighi di soppressione, scioglimento, messa in liquidazione, cessione delle partecipazioni, come pure i divieti di nuove istituzioni impatteranno sul sistema dei servizi pubblici locali, dei servizi strumentali e dei servizi privi di rilevanza economica sul territorio regionale.

Capitolo 10

Suggerimenti sulla macroregione come nuovo attore protagonista nell'attuale modello statale italiano

10.1. Quali suggerimenti per il rilancio del “sistema Italia”

Il rilancio del “sistema Italia” passa anche per una revisione del ruolo e della robustezza delle sue componenti territoriali, a cominciare dalle sue 20 espressioni regionali. Col passare degli anni l'articolazione del Paese in 20 unità economico-amministrative ha fornito lo spunto a due tipi di suggerimenti: i) una centrata sulla eccessiva frammentazione , troppo costosa dal punto di vista della gestione amministrativa e politica e quindi sulla necessità di una sua revisione; ii) un'altra , centrata sulla differenziazione al suo interno tra blocchi relativamente omogenei e sinergici dal punto di vista delle dinamiche economiche e quindi sulla promozione del blocco più avanzato, quello settentrionale, a "competitor" privilegiato in Europa e nel mondo in nome del Paese Italia. Della prima suggestione si tratta nel paragrafo che segue; della seconda si tratterà successivamente.

Ergo: nel primo approccio l'attenzione è puntata sui “risparmi di risorse pubbliche” potenzialmente conseguibili da una revisione dei confini ; nel secondo essa è rivolta al ruolo di sostegno dell'economia nazionale e al "potere competitivo" nei confronti del mondo esterno della “macroregione” individuata, sia essa puramente interna (PLEV), sia essa “europea” (euroregione).

10.2. Le macro (o meso-) Regioni della Fondazione Agnelli e una loro attualizzazione

L'idea di una riarticolazione dell'Italia in 12 macro-(o meso-) regioni venne elaborata nei primi anni novanta dalla Fondazione Agnelli come possibile strumento di “efficientamento” del sistema-Italia e quindi di potenziamento della sua competitività internazionale. Un miglioramento che passava inevitabilmente per la riduzione dei costi dell'apparato amministrativo e della governance , a cominciare da quello regionale. Due i criteri seguiti in questo caso:

- a) l'esigenza di ridurre l'area della non autosufficienza finanziaria , che si constatava essere associata anche alla piccola dimensione;

b) la necessità di potenziare le funzioni attribuibili ai territori più marginali nella nuova fase di decentramento che si stava profilando, a Costituzione “variata” o “invariata” (e prevalse poi la soluzione “invariata” delle leggi Bassanini).

I risparmi di spesa conseguibili attribuendo alle macroregioni derivanti dall'accorpamento (esempio: Marche-Abruzzo-Molise) una spesa pro capite (complessiva, non solo di amministrazione e governance: questa fu forse una criticità della proposta) uguale a quella della sub-regione accorpata più “virtuosa” furono quantificati in 22 000 miliardi di lire, corrispondenti grossomodo a 15 miliardi di euro odierni, ovvero l'1% del PIL.

Un tale risparmio di risorse, inserito in un contesto di azzeramento del disavanzo primario che stava arrivando grazie alla manovra Amato del 1992, avrebbe consentito di portare il tasso di copertura finanziaria delle necessità di spesa regionale dal 100 per cento al 107 per cento su scala nazionale, con tutto il Centro-Nord (esclusa macroregione Marche-Abruzzo-Molise) oltre il 100%, e tutto il Sud (isole comprese, ma esclusa la Calabria) tra il 50 e il 100%.

Va ricordato che un risparmio di simili proporzioni è il frutto anche di una debolezza dello schema riorganizzativo ipotizzato, ovvero il forzato accorpamento, nelle macroregioni ipotizzate, delle Regioni a statuto speciale Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli V.G. Questa ipotesi oggi appare ancor meno plausibile di venti anni fa, essendosi constatata la resistenza delle suddette RRSS a qualsiasi "intrusione" nella loro sfera di autonomia proprio in occasione dei dibattiti politici che hanno preceduto l'approvazione della legge 42/2009.

Del resto, la estraneità delle suddette Regioni ai problemi finanziari propri delle RSO la si può cogliere negli andamenti recenti (2004-2009) delle spese di amministrazione, assolutamente anomali: mentre tutte le RSO palesano un certo contenimento negli anni delle suddette spese, il complesso delle RSS, senza eccezioni, esibisce incrementi continui, a dispetto della crisi finanziaria generale.

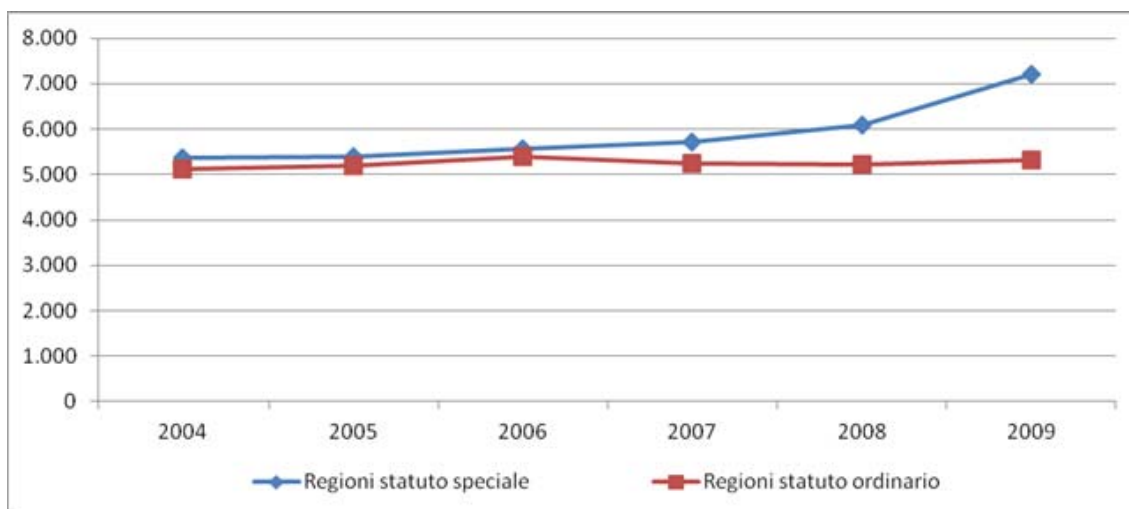
Tutto ciò considerato, la replica che qui si propone dell'esperimento “Fondazione Agnelli” per la situazione al 2009 non contiene la simulazione degli accorpamenti suddetti, ipotizzando quindi uno scenario nel quale sopravvivono le suddette tre Regioni speciali, più le altre due, Sicilia e Sardegna, accanto alle "ordinarie" Regioni Lombardia, Veneto, Emilia, Campania, Lazio, Calabria, e alle macro-Regioni derivanti dagli accorpamenti Piemonte-Liguria, Toscana-Umbria, Marche-Abruzzo-Molise, Puglia-Basilicata.

Tabella n. 10.1 - Evoluzione comparata delle spese di amministrazione delle RSS e delle RSO, periodo 2004-2009 (milioni di euro in valori 2009)

Regioni e Province Autonome	POPOLAZIONE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regioni statuto speciale	9,127,638	5,380	5,388	5,564	5,727	6,082	7,201
Regioni statuto ordinario	51,498,976	5,120	5,206	5,403	5,255	5,223	5,320
TOTALE	60,626,614	10,500	10,594	10,967	10,982	11,305	12,521

Fonte: Elaborazioni ISSIRFA su bilanci regionali

Figura 10.1 - Evoluzione della spesa RSO e RSS per amministrazione generale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Diversa dall'impostazione originaria è anche l'idea sottostante questo secondo esperimento: ovvero che i risparmi ipotizzabili da un riordino della spesa regionale riguardino le sole spese di amministrazione e siano di due tipi: i) quelli delle economie di scala derivanti dall'accorpamento delle Regioni più piccole; ii) quelli derivanti dalla convergenza dei costi delle Regioni, preesistenti o nuove, allo standard definito da una Regione benchmark, qui identificata con il Veneto.

L'esatta metodologia seguita in questo caso è la seguente: una volta adottati i parametri del Veneto come *benchmark* (ovvero la più bassa spesa pro capite tra le Regioni rappresentative della dimensione demografica media, e quindi escludendo la sola Lombardia), si è proceduto ad estendere alle altre Regioni tale caratteristica, tenendo conto debito le differenze di popolazione. (Al proposito è stato calcolato un indice di trasformazione come rapporto tra il logaritmo della popolazione della Regione considerata e quella del Veneto: maggiore di 1 per una popolazione superiore a quella del Veneto, minore di 1 nel caso opposto). Ottenuto l'indice di trasformazione, questo è moltiplicato per il valore della spesa sostenuta dalla Regione Veneto: si ottiene in questo modo il valore della spesa di amministrazione che le Regioni dovrebbero sostenere per essere in linea con il benchmark. Le Regioni con popolazione superiore a quella del Veneto avranno una capacità di spesa maggiore rispetto al benchmark, in proporzione (in questo caso, logaritmica) allo scostamento tra la propria popolazione e quella del benchmark. Il ragionamento è invertito per le Regioni con popolazione inferiore a quella del Veneto.

Come si può notare, tutte le Regioni diverse dal Veneto, nessuna esclusa, risultano in "debito di spesa", le "punte" essendo rappresentate da Lazio e Campania, mentre Emilia e Puglia palesano gli eccessi di spesa più contenuti.

I risparmi conseguibili globalmente da una siffatta operazione - si ripete, limitata alle sole spese di amministrazione e con esclusione delle Regioni a statuto speciale - si aggirano sulla ragguardevole cifra di 2 miliardi di euro.

**Tabella 10.2- Risparmi ricavabili dalla riorganizzazione delle sole RSO (Sola spesa per Amministrazione , bilancio di competenza; milioni di euro in valori 2009)
Ipotesi "Fondazione Agnelli".**

REGIONI	POPOLAZIONE	SPESA STORICA	INDICE TRASF	NUOVA SPESA	RISPARMIO
PIEMONTE-LIGURIA	6,074,123	658	1.01	330	-328
LOMBARDIA	9,917,714	598	1.05	341	-257
VENETO	4,937,854	326	1.00	326	0
E.ROMAGNA	4,432,418	388	0.99	324	-64
TOSCANA- UMBRIA	4,656,299	509	1.00	325	-184
MARCHE –ABRUZZO- MOLISE	3,227,481	425	0.97	317	-108
LAZIO	5,728,688	738	1.01	329	-409
CAMPANIA	5,834,228	650	1.01	330	-320
PUGLIA –BASILICATA	4,678,776	417	1.00	325	-92
CALABRIA	2,011,395	611	0.94	307	-304
TOTALE	51,498,976	5,320		3,253	-2,067

Fonte: Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati ISSIRFA

10.3. L'idea attuale della "macroregione", come compattamento "propositivo" di più territori regionali economicamente omogenei : il caso della PLEV

Il dibattito politico-culturale attuale (secondo decennio del secolo) dedica una certa attenzione all'idea di una "macroregione" localizzata al Nord d'Italia e composta dalle tre regioni "sopra il Po" (Piemonte, Lombardia, Veneto) e , a seconda della fonte, dal Friuli V.G., o dall'Emilia . In questa sede si opta per la versione "emiliana" . Insieme, le quattro regioni formano la cosiddetta PLEV, a cui si guarda con interesse per la sua significatività. Considerata per i valori delle grandezze fisiche ed economiche la macroregione PLEV raggiungerebbe: 23,8 milioni di abitanti (39,2% della popolazione italiana), 90 mila km² di superficie (30% di quella nazionale), 3.679 Comuni (45,5% di tutti i Comuni), un pil di 734.000 milioni di euro (47,5% del pil nazionale). Nella scala europea assumerebbe il settimo posto per popolazione posizionandosi dopo le grandi nazioni (D, F, UK, I, E), tra la Polonia e la Romania. Più opportunamente, in termini comparativi, e considerando anche le sue caratteristiche orografiche, corrisponderebbe al macro-Land, ipotizzato nel recente dibattito in Germania sulla riforma dello stato, derivante dalla fusione tra i due Laender "renani", Renania del Nord-Westfalia e Renania-Palatinato. Leggermente più popolata, ma molto più vasta, la PLEV risulterebbe anche "più forte" economicamente con 30.850 euro di pilprocapite contro i 28.490 euro della "Renania unificata"⁶⁴. La PLEV sarebbe dotata di una forza operativa (proprio personale) meno rilevante rispetto alla macroregione tedesca, a conferma delle differenze prodotte dai due diversi modelli di federalismo. Nel macro-Land i dipendenti

⁶⁴ Fatta salva la differenza dell'anno di riferimento tra le fonti: 2009 per l'Italia, 2008 per la Germania.

regionali rappresenterebbero circa il 45% del totale dei dipendenti pubblici, nella PLEV la percentuale supererebbe invece di poco il 25%.

Tabella n. 10.3 - Macroregione Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto (PLEV) a confronto con macro-Land Renania

	Macro-Land Renania	Macroregione PLEV
Popolazione	22.136.000	23.797.000
Superficie	53.930	90.108
PIL	630.656	734.123
PIL p.c.	28.490	30.845
Gettito IVA (mln) *	38.011	58.392
Dipendenti pubblici	1.140.300	1.098.900
Dipendenti regionali	496.600	270.338 **

Fonte: per PLEV Istat 2009, per macro-Land Renania Unioncamere del Veneto

* I due gettiti non sono comparabili. ** dipendenti regionali e dipendenti sistemi sanitari regionali

L'ipotizzata macroregione PLEV sarebbe un forte contenitore di spesa e di entrate pubbliche, ma solo in termini assoluti e a motivo delle dimensioni che assumerebbe. Non lo sarebbe invece in termini relativi. Se ricorriamo ai valori percentuali (quelli più corretti per i confronti del caso) la spesa pubblica sarebbe solo il 40% rispetto al PIL della macroregione. Peraltro la natura del PIL della PLEV, costituito in prevalenza da produzione privata e non da stipendi pubblici, rafforzerebbe la peculiarità ora richiamata della non dipendenza dalla spesa pubblica. Un secondo parametro di efficienza del Settore Pubblico nella PLEV è rappresentato dal numero di dipendenti pubblici x 1000 abitanti. Per questo indicatore la situazione è la seguente.

Tabella n. 10.4 - Macroregione Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto (PLEV). Incidenza del personale pubblico per 1.000 abitanti

	Solo amministrazione statale	Totale dipendenti pubblici
Piemonte	27,9	52,7
Lombardia	24,9	43,9
Veneto	27,2	48,5
Emilia Romagna	27,3	53,6
Totale macroregione PLEV	25,2	46,2
Italia	33,9	57,2

Fonte: per PLEV Istat 2009, per macro-Land Renania Unioncamere del Veneto

Si constata come nella PLEV l'intero apparato pubblico, certamente non meno efficiente della media italiana, pesa sulle spalle della collettività per oltre il 19% in meno di quanto accada nella media nazionale. Come si ricava da Unioncamere Veneto⁶⁵ la principale caratteristica della macroregione PLEV diventerebbe quella dell'incontrastata "pagatrice netta" di risorse al resto del Paese, esibendo un residuo fiscale di circa 118 mld, ovvero di circa 5.000 euro pro capite medio, con una Lombardia saldamente in testa a quota 7.200.

⁶⁵Unioncamere del Veneto, "Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale. Il ruolo dei governi regionali nel processo decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità", Venezia, 2011.

Tabella n. 10.5 - Macroregione Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto (PLEV) entrate e spese pubbliche

	Valori assoluti (milioni)			Valori pro-capite		
	Entrate	Spese	Saldo	Entrate	Spese	Saldo
Piemonte	65.044	51.562	13.483	14.694	11.647	3.047
Lombardia	174.465	104.424	70.041	17.920	10.722	7.198
Emilia Romagna	68.370	50.178	18.192	15.787	11.584	4.203
Veneto	65.935	49.350	16.585	13.522	10.117	3.405
Totale PLEV	373.814	255.514	118.300	15.709	10.737	4.970

Fonte: Unioncamere del Veneto

I suddetti dati si confronterebbero con quelli di una ipotetica macro-regione residua del Centro-Nord costituita da Liguria, Lazio, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo che con i 2/3 della popolazione della PLEV avrebbe invece un residuo fiscale di soli 23 mld di euro, ovvero, in valore assoluto, una grandezza 5 volte più ridotta di quella indicata per la PLEV e, in valore procapite, pari a circa 1.500 euro. A confronto con l'intero Paese va rimarcato che la somma delle entrate tributarie prelevate nella macroregione PLEV concorrerebbe, quasi da sola, a bilanciare i disavanzi maturati da tutte le Regioni del Mezzogiorno, comprese quelle a statuto speciale. Proprio perché include quattro delle Regioni economicamente più avanzate del Paese, la PLEV contribuirebbe in maniera rilevante al sostegno della perequazione nazionale. L'asimmetria fiscale già propria della Lombardia verrebbe trasferita all'intera macroregione PLEV caratterizzandola come ambito economico dal quale lo Stato centrale preleva di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica. Infine, adottando il criterio della corrispondenza/discrepanza tra residuo fiscale e standard di consumi/benessere si constata come la macroregione PLEV identifichi il territorio dove la corrispondenza tra i due indici è massima confermando una condizione di coerenza tra forza economica, livello del gettito fiscale e livello dei consumi. A confronto, i territori che presentano un residuo fiscale negativo manifestando tuttavia uno standard di consumi superiore al reddito disponibile (per esempio Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno un grado di coerenza fiscale notevolmente inferiore. In altro scritto Éupolis si sono precisati i limiti che una "macroregione PLEV" potrebbe trovare per individuare efficaci soluzioni sui temi delle funzioni e delle competenze e su quello dell'assetto e coordinamento della finanza pubblica. Si sono in tale sede evidenziate le funzioni che, a Costituzione vigente, non possono essere devolute dallo Stato, neppure ad una macroregione; ma anche quelle che, dopo la variazione costituzionale del Titolo V, dovrebbero trovare rafforzamento per la nuova macroregione. Nel citato scritto si afferma che dimensioni e ruolo della macroregione PLEV dovrebbero prevedere un regime di specialità in materia di:

- trasporti;
- territorio;
- politica economica di sostegno e sviluppo;
- infrastrutture;
- ambiente;
- ricerca scientifica e tecnologica;
- istruzione e formazione professionale

concludendo che “il quesito sul grado di competenze da raggiungere può trovare ragionevole composizione se solo si riflette sulle grandi potenzialità di scala, di organizzazione, di soluzione dei problemi, che avrebbe la PLEV sugli ambiti appena citati”.

Capitolo 11

Vista di sistema: condizioni e possibilità di una pubblica amministrazione integrata a livello regionale⁶⁶

Elementi di riorganizzazione delle funzioni pubbliche nei territori per un sistema regionale integrato di pubbliche amministrazioni: nuove province, gestioni associate comunali e unità periferiche delle amministrazioni statali.

11.1. Per una nuova visione della pubblica amministrazione.

La riorganizzazione delle funzioni pubbliche nei territori, oggetto di questa relazione, acquista significato in quanto inserita in un processo di vera trasformazione dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, capace di incidere in profondità su confini e perimetro, sulle strutture, sulle risorse controllate e gestite, sulle logiche di decisione e di intervento.

Occorre chiedersi prima di tutto quale sia la visione di amministrazione che si ritiene adeguata per il XXI secolo e per la quale si intende operare nel prossimo decennio.

L'idea proposta è di amministrazioni più snelle e forti di quelle attuali, capaci di economizzare il diretto impiego di risorse, ma anche aperte ad una dimensione collaborativa con gli attori sociali, attente al governo delle reti che vedono una fitta connessione di soggetti nei processi da cui dipendono gli esiti delle fondamentali politiche pubbliche (welfare, beni culturali, educazione e formazione, sicurezza, ecc.). Ciò supera sia il riferimento prioritario alla produzione di servizi, sia una visione "verticale", di una PA formata da tante entità separate.

In massima sintesi, l'idea di fondo è quella di PA focalizzate su politiche pubbliche che producono i beni comuni essenziali per la prosperità dei territori, la sicurezza delle comunità, il benessere dei cittadini e il loro accesso alle informazioni e a processi decisionali partecipati.

Nella visione proposta è compreso il riferimento a un obiettivo-vincolo economico forte per il processo di trasformazione, come può essere la riduzione della spesa pubblica corrente di una quota importante (dal 10 al 20%) in un orizzonte temporale definito almeno nella durata di una legislatura, o meglio nei termini del programma europeo Horizon 2020; si tratta di qualificare il progetto nell'ottica di risparmio, ricupero e ridestinazione di risorse che nell'assetto attuale non generano valore pubblico

⁶⁶ Gianfranco Rebora, Ordinario di organizzazione e gestione delle risorse e Direttore Istituto di Economia aziendale Università Carlo Cattaneo – LIUC (paragrafi 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5 e 11.6) e Renato Ruffini, Associato di Economia Aziendale (paragrafi 11.7, 11.7.1, 11.7.2, 11.7.3)

sufficiente. Ciò serve a legittimarlo oltre che a rispondere ad alcune delle motivazioni originarie e fondamentali.

L'obiettivo di una complessiva trasformazione della rete delle PA richiede la definizione di ambiti di intervento specifici, che si prestino a dare luogo a un processo di transizione e cambiamento che rientri nel disegno d'insieme e sia realistico e governabile, affrontando anche il problema della eccessiva numerosità delle PA, dalla frammentazione dei processi decisionali e dei centri di responsabilità.

Concentrare e qualificare i centri di governo politico comporta affrontare la transizione in due principali ambiti operativi, che è opportuno considerare distintamente anche se poi devono integrarsi in un disegno unitario:

A. ridefinire le strutture centrali dello Stato

B. riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori.

Questi aspetti possono essere affrontati in modo combinato puntando alla riqualificazione e rivitalizzazione delle PA, nella prospettiva anche di sciogliere il nodo critico dei rapporti tra stato e autonomie territoriali e funzionali secondo una logica di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Il ridisegno della architettura, o del reticolo, di istituzioni/amministrazioni, è infatti funzionale a conciliare due obiettivi della trasformazione che rischiano di essere divergenti: ottenere economie di risorse (spendere meno) e disporre di strutture pubbliche più forti e qualificate, adatte a sostenere politiche pubbliche incisive. Questo costituisce una premessa anche per l'integrazione delle strutture operative in logica di rete.

Il presente scritto affronta il tema delle funzioni pubbliche nei territori, con particolare attenzione per la realtà di una grande regione come la Lombardia; si presuppone peraltro l'operare di un processo parallelo e coerente di riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato (una prospettiva in tal senso è delineata in modo più completo in: Reborà, 2012).

11.2. Riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori

La legislazione di emergenza del 2012 (dal "Salva-Italia" alla *spending review*) ha affrontato i nodi del riassetto delle province e delle forme di gestione associata dei piccoli comuni in maniera solo parziale; si prefigurava il riordinamento delle amministrazioni territoriali, intervenendo sull'anello più debole, le amministrazioni provinciali, senza mettere in discussione l'assetto delle regioni e senza un persuasivo collegamento con il parallelo processo di accorpamento dei piccoli comuni. Al tempo stesso, sono stati imposti parametri di riferimento molto rigidi e tempi accelerati per l'elaborazione delle proposte affidate alle regioni, previa una consultazione delle autonomie locali (attraverso i Consigli delle Autonomie Locali). Invece, si è profilata in termini incerti e in tempi successivi quella ristrutturazione delle amministrazioni periferiche dello Stato, da sempre strutturate in base agli ambiti territoriali delle province, che rappresenta il necessario complemento del loro riordino e dalla quale ci si attendono le conseguenze più importanti per l'assetto dei servizi e per la riduzione della spesa. Tutto questo comporta notevoli aree di ambiguità e incertezza, aprendo spazio in particolare al timore diffuso che ricorsi alla giustizia amministrativa, ostacoli burocratici

di varia natura, cedimenti alle pressioni politiche, presenza di ordinamenti speciali possano originare asimmetrie e parzialità nell'applicazione su tutto il territorio nazionale del rigore proprio delle norme in questione.

La mancata conversione del decreto legge che prevedeva l'accorpamento delle province è stata quindi almeno in parte conseguenza di questo stato di incertezza, oltre che della fine anticipata della legislatura; la soluzione adottata con la legge di stabilità del dicembre 2012 (comma 115) è solo quella di sospendere per un anno l'applicazione dei commi 18 e 19 dell'art. 23 del "Salva-Italia" al fine di "consentire la riforma organica della rappresentanza locale" oltre che di "garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato".

Viene quindi solo rimandato in avanti, all'attenzione del Parlamento di prossima elezione e del nuovo Governo, il problema complesso e controverso di un riordinamento complessivo degli assetti istituzionali che comporti non solo un migliore bilanciamento e una migliore integrazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ma anche, auspicabilmente, il definitivo chiarimento (nell'ambito dell'ordinamento costituzionale) della soppressione di un livello di diretta rappresentanza politica elettiva, quello della provincia e della stessa città metropolitana.

Il disegno strategico alla base del riordino previsto dalla legge 135, per quanto incompleto e carente, merita di essere ripreso e rielaborato in una prospettiva più ampia di riforma. Infatti, la costituzione di ambiti territoriali più ampi delle attuali province si presta a sostenere e innervare una intelaiatura forte e solida di tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche, che prelude a nuove forme di integrazione di strutture e servizi in ottica di competitività e di apertura all'innovazione.

E' un assetto che offre la possibilità di bilanciare nei diversi sistemi regionali, e soprattutto in quelli dove opereranno le città metropolitane, il peso del comune capoluogo e della stessa regione, favorendo un maggiore policentrismo e il formarsi anche di più solide aggregazioni dei comuni minori.

Inoltre, la riconduzione di questo livello di governo intermedio alla responsabilità politica dei comuni e dei loro sindaci, attraverso modalità di rappresentanza istituzionale certo perfezionabili, riduce un livello di rappresentanza politica elettiva, determinando un salutare sfoltoimento della classe politica locale che corrisponde a un sentimento e a una richiesta diffusa. Una nuova provincia, senza assessori, retta da sindaci rappresentativi dei principali comuni del territorio, può divenire un riferimento per una progressiva riorganizzazione del sistema istituzionale locale e per l'affermarsi di un approccio integrato e collaborativo rispetto alla gestione delle tematiche di area vasta.

11.3 Riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori : un imperativo per la prossima legislatura

La nuova legislatura ha la possibilità di definire già nel suo primo anno, possibilmente entro la scadenza del 2013 profilata dalla legge di stabilità, un assetto del sistema dei governi locali più organico e solido, che sia da un lato sostenuto da una revisione costituzionale che elimini il rischio di contenzioso, e che sia dall'altro lato più accuratamente progettato, anche mediante soluzioni a geometria variabile e comunque rispettose delle diversità che caratterizzano i vari territori.

La forzatura tentata nell'ultimo anno con lo strumento della legge (anzi del decreto legge) si è rivelata inefficace alla prova dei fatti; tuttavia, l'utilizzo della spinta emergenziale resta probabilmente ancora necessario e utile per uscire dalla contrapposizione tra i tanti particolarismi presenti nelle scene locali e per aprire un processo di riforma contrastato da un'inerzia potente. Anche nella prospettiva di una nuova legislatura, resterà sicuramente importante procedere con provvedimenti forti e rapidi nella fase iniziale, nella consapevolezza che un più complessivo processo di riorganizzazione non finirà in questa prima fase, ma si svilupperà in un lungo arco di tempo, trovando il necessario seguito in altri provvedimenti che potranno integrare nuovi aspetti e anche correggere il tiro rispetto all'impostazione iniziale.

Riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori comporta la messa in discussione degli assetti organizzativi che presidiano le funzioni e i servizi pubblici, con riguardo sia alla sfera delle autonomie locali che a quella delle amministrazioni periferiche statali. Si tratta quindi di operare una riprogettazione complessiva delle strutture delle PA operanti nei territori, coordinando e integrando le funzioni statali decentrate con il nuovo assetto delle autonomie locali e funzionali.

Una nuova intelaiatura delle funzioni pubbliche territoriali come quella profilata dalla legge n. 135, con previsione di poco più di 60 aree per tutto il paese, si presta a sostenere un migliore allineamento tra la scala dei problemi e quella degli interventi pubblici in una molteplicità di settori. E' l'occasione per riconsiderare in un quadro d'insieme quella molteplicità disordinata di assetti gestionali dove la risposta ai bisogni dei territori è perseguita con una varietà di soluzioni aggiustate nel tempo anche in base alla capacità di iniziativa e di attrazione di risorse da parte dei diversi soggetti istituzionali locali. Per coglierla, occorre però uscire da una visione statica e ragionieristico-contabile, che interpreta le economie conseguibili in termini di mero calcolo di somma-sottrazione rispetto alle voci di spesa attuali.

Al contrario, serve una proiezione dinamica che consideri i possibili effetti di processi e progetti di cambiamento in contesti inter-organizzativi.

In questo senso si tratta anche di riconsiderare criticamente tutto l'insieme degli organismi strumentali, costituiti a livello locale e provinciale per la gestione di servizi di area vasta (consorzi, agenzie, società partecipate, ecc.) e che sono stati oggetto negli ultimi anni di normative contraddittorie e confuse.

Questa prospettiva si presta ad aprire un fondamentale fronte di sfida per tutto il mondo del governo locale. Se gli amministratori locali oggi maggiormente legittimati, i sindaci, non riusciranno a farvi fronte positivamente, diventerà inevitabile procedere in questa stessa direzione con interventi pilotati dall'alto, dalle regioni o dallo Stato.

Sarà comunque necessario nel tempo affrontare nuovi problemi, superare nelle regioni e nelle aree vaste duplicazioni e frammentazioni di strutture, individuare comuni di medie dimensioni che agiscano come capofila di processi di aggregazione che superino i limiti delle attuali gestioni associate, anche di quelle profilate dalla stessa *spending review*.

L'essenziale oggi è che i diversi attori delle autonomie locali adottino con convinzione una visione dinamica ed evolutiva dei territori, complementare a quegli assetti di rete che faticosamente stanno avanzando nei settori di piccola impresa e dell'economia sociale e civile.

11.4 Ripensare le nuove province?

L'idea di fondo che sia utile ridurre un livello di rappresentanza politica elettiva, e che sia opportuno intervenire sullo snodo intermedio rappresentato dalle province accorpandole in aree territoriali più vaste, potrebbe però portare a ripensare in modo radicale non solo i confini, ma anche le funzioni di questi enti.

Da ente di rappresentanza generale di popolazione e territorio, la provincia potrebbe essere trasformata in un nuovo tipo di autonomia funzionale o un distretto amministrativo al servizio dei territori, dei comuni, degli abitanti. In questa chiave potrebbero essere riprese alcune proposte formulate nel corso dell'ultimo anno.

Nel primo senso, dell'autonomia funzionale, si orienta la proposta di Nicola Melideo (2012), che vede nelle nuove province possibili "infrastrutture amministrative a rete, con elevate professionalità tecnico-realizzative e capaci di rendere servizi di carattere tecnico-amministrativo ai territori comunali". Questi enti "potranno essere il luogo di convergenza di una cooperazione tra Stato, Regioni e Comuni e, quindi, come luogo istituzionale di confluenza di 4 tipologie di funzioni: a) funzioni trasferite dallo Stato; b) funzioni associate obbligatorie per conto dei piccoli Comuni; c) funzioni volontariamente delegate dai Comuni non capoluogo, indipendentemente dalla loro dimensione demografica, concernenti la gestione delle infrastrutture; d) funzioni delegate dalle Regioni ...".

Nel secondo senso, Fabio Angelini (2012) propone la formula dei distretti amministrativi "consistenti in strutture burocratiche territoriali poste al servizio di più entità politiche comunali, in grado anche di svolgere le funzioni amministrative in precedenza svolte dalle Province oltre che di avviare un radicale processo di innovazione tecnologica volta alla fornitura di servizi on-line in ogni singolo comune". Secondo Angelini il distretto potrebbe operare anche come acquirente di prestazioni "in nome e per conto della propria comunità", attivando anche forme di sussidiarietà orizzontale attraverso il ricorso al mercato e al terzo settore per la fornitura di servizi. In questo modo il meccanismo di funzionamento favorirebbe la distinzione tra le funzioni di acquisto e produzione di servizi con benefici effetti in termini di economie di scala, concorrenza, professionalità, specializzazione, semplificazione, innovazione tecnologica e diminuzione della spesa.

La nuova provincia come "centro territoriale di servizi" richiede naturalmente un assetto di governance in grado di bilanciare le diverse istanze. I sindaci del territorio potrebbero esprimere presidenza e organi di amministrazione, così come prevede la legge n. 135; la natura di autonomia funzionale e non rappresentativa porterebbe tuttavia a distaccarsi anche maggiormente dal modello degli enti "politici" per configurare un'assemblea dei comuni associati e un consiglio di amministrazione che potrebbe comprendere oltre ad alcuni sindaci, rappresentanti della Regione e dello Stato.

L'aspetto critico consiste però nel fatto che la nuova provincia assumerebbe funzioni in buona parte diverse e più impegnative rispetto alle tradizioni ed anche alla realtà attuale di questi enti; e quindi occorre pensare ad una fase non breve di transizione e di gestione del cambiamento organizzativo finalizzata a costituire un assetto di management adeguato e rispondente all'idea di costruire una tecnostuttura di tipo nuovo idonea a divenire punto di riferimento per la riorganizzazione e l'integrazione delle funzioni pubbliche in un'ampia area territoriale.

Non si tratta di processi che possono avvenire spontaneamente. Per questo la fase di attivazione delle strutture organizzative delle nuove province richiede l'intervento di *piattaforme di transizione*.

In sostanza, la piattaforma di transizione costituisce una centrale di regia metodologica e tecnica, di coordinamento, progettazione e gestione di progetti di cambiamento, al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell'efficacia intervenendo per linee orizzontali e inter-organizzative sulle strutture operative degli enti pubblici compresi nel suo ambito di riferimento. I progetti e i piani industriali e organizzativi elaborati in sede di piattaforma sono sottoposti all'approvazione degli organi di indirizzo politico e quindi attuati a cura delle strutture operative della piattaforma.

Per tutta la sfera delle amministrazioni territoriali non esiste un riferimento naturale e diviene così necessario formare strutture ad hoc con la possibilità di attingere a un ampio bacino di risorse professionali che negli ultimi due decenni hanno sviluppato notevoli esperienze operando nella sfera del governo locale in ruoli manageriali ed anche di consulenti, formatori, partecipanti a progetti di innovazione. Servono team di professionisti dotati di competenze ed esperienze diversificate, in particolare nei processi di riorganizzazione aziendale, nell'innovazione tecnologica e nel diritto pubblico e privato, individuati mediante un processo di selezione rigorosa cui possano partecipare i dirigenti e funzionari provenienti dagli organici delle vecchie province ma anche persone che abbiano esperienze manageriali di carattere innovativo e maturate in organizzazioni sia pubbliche che private.

La natura delle piattaforme di transizione come strutture non permanenti, ma legate a un arco temporale definito, è importante perché da sostanza all'idea di trasformazione ed imprime a tutto il processo un carattere, nel senso del *project* e del *change management*, coerente con l'affidamento di una serie di funzioni di alta criticità. Consente anche di costituire strutture del tutto nuove, pensate per la trasformazione, che possono attingere a professionalità e competenze adeguate senza subire il condizionamento di realtà già stabilite. Dato il numero elevato delle realtà provinciali, si può pensare alla costituzione di una "piattaforma per la trasformazione delle funzioni pubbliche territoriali" in ciascuna delle regioni più grandi, come può essere il caso della Lombardia, e per gruppi di regioni più piccole, in modo che ciascuna piattaforma possa seguire un numero ragionevole di progetti. Le piattaforme potrebbero rispondere a un organo di governo composito, rappresentativo rispetto alle istituzioni fondamentali, i Comuni, le Regioni e lo Stato. Si tratta in particolare di assicurare le seguenti funzioni:

Funzioni progettuali:

Seguire e assistere il management delle nuove province nel predisporre piani industriali finalizzati a:

razionalizzazione e accorpamento degli uffici periferici delle amministrazioni statali nel territorio di competenza;

istituzione di centri di servizi condivisi, su scala territoriale, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta, con riguardo sia ad aree rivolte al pubblico (polizia locale, servizi sociali, demografici, culturali come reti di musei e biblioteche, ...), sia a funzioni progettuali e di servizio interno alle amministrazioni (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica).

istituzione di centrali di acquisto e stazioni appaltanti in grado di servire ampi aggregati di enti, anche in collaborazione con le piattaforme operanti in altri territori.

definizione di strutture di impostazione e gestione di politiche pubbliche di area vasta, cui corrispondano spazi strategici commisurati alla scala dei problemi in campi come trasporti, smaltimento dei rifiuti, sicurezza, sviluppo economico dei territori, gestione delle acque, pianificazione urbanistica, ecc.

Funzioni operative:

Selezionare i dirigenti e professionisti cui affidare le responsabilità di direzione nell'ambito delle nuove strutture delle province;

Esercitare le funzioni di datore di lavoro e di riferimento per le relazioni sindacali e per i processi di mobilità, con riguardo a tutto il personale dipendente dagli enti più direttamente coinvolti dai processi di riorganizzazione, ed in particolare dagli enti in via di soppressione.

11.5 Il caso della Lombardia: luci e ombre del percorso compiuto

Le norme nazionali del 2012 hanno cercato di avviare un processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche nei territori, agendo peraltro in modo scollegato, separando in pratica gli interventi rivolti alle province, alle forme di aggregazione dei piccoli comuni, e alle amministrazioni statali periferiche; in più hanno posto vincoli e limitazioni per le strutture "parallele", come consorzi e società di servizi "in house". L'individuazione di momenti e soggetti per una regia dei processi è stata limitata all'affidamento alle regioni di una funzione propositiva, come nel caso dell'accorpamento delle province, e del compito di integrare la normativa nazionale, come nel caso delle riaggregazioni dei comuni.

In linea di principio, una grande regione come la Lombardia può divenire l'ambito adeguato per condurre un ampio processo di trasformazione, rivolto alla messa in atto di pubbliche amministrazioni integrate, una sorta di sistema di governo e amministrazione pluralistico e coeso al tempo stesso.

La prossima legislatura della Regione Lombardia dovrà certamente affrontare questa problematica in termini nuovi.

In questa prospettiva può ritornare utile considerare criticamente quanto è stato fatto nel corso dell'ultimo anno.

Sulla questione delle province il legislatore nazionale ha affidato il compito di elaborare una prima proposta da presentare alla Regione ai Consigli delle Autonomie Locali, organi consultivi delle regioni che rappresentano le diverse articolazioni delle autonomie locali (e nel caso della Lombardia anche delle autonomie funzionali, quali camere di commercio, scuole, università e organizzazioni non profit).

Con questo si intendeva promuovere un minimo di partecipazione e di coinvolgimento dei soggetti istituzionali (le stesse province e i comuni, soprattutto) nella definizione di un provvedimento pur da prendere in tempi brevi e rispettando criteri rigidi decisi a livello nazionale.

Poteva essere un'occasione importante perché i CAL esercitassero quel ruolo di espressione del sistema delle comunità territoriali della regione, che la Costituzione da un lato, lo Statuto della regione dall'altro configurano, ma che fino a questo momento è risultato difficile esercitare in modo incisivo.

Nel caso della Lombardia, tuttavia, la consultazione avviata dal CAL nel mese di settembre ha visto prevalere le posizioni, sostenute da molti amministratori provinciali, di rigetto complessivo dell'operazione intrapresa dal governo; mentre la partecipazione degli altri amministratori locali alla discussione è stata limitata e alla fine subalterna

rispetto agli esponenti delle province. Minoritarie sono risultate le posizioni più costruttive di alcuni esponenti dell’Anci Lombardia. E la decisione adottata dall’assemblea del CAL (il 2 ottobre 2012) ha assunto alla fine un netto sapore di compromesso nell’ottica di conservare l’esistente. Si è dato così spazio ad ampie richieste di deroghe, ricorsi alla Corte Costituzionale, o anche il rifiuto di prendere decisioni nel quadro della normativa attuale. Alla fine la stessa Regione Lombardia ha dovuto presentare al Governo nazionale una proposta almeno in parte diversa da quella uscita dal CAL; mentre il decreto emanato dal Governo a fine ottobre 2012 ha applicato con rigore i criteri predefiniti, recependo le proposte che li hanno rispettati e correggendo quelle confuse e fuori dalle righe, come nel caso della Lombardia per la quale è stata accettata la sola deroga riguardante la provincia di Sondrio in quanto territorio montano. Sul piano nazionale si sono riscontrati anche casi più positivi, come quello della Toscana, dove CAL e Regione hanno concordato solide aggregazioni delle province preesistenti, aprendosi ad una logica di innovazione istituzionale molto interessante.

Nel complesso, tuttavia, l’operazione “ridisegno delle province” ha evidenziato come sia ancora troppo diffuso in tutto il territorio nazionale, e predominante in Lombardia, un atteggiamento di difesa dell’integrità identitaria di queste realtà, così come sono oggi strutturate sia nella dimensione territoriale che in quella funzionale che in quella politico elettiva; si tratta di una visione statica, dove prevale l’attaccamento a un piccolo mondo antico, emblematicamente rappresentabile nella fotografia di una rituale cerimonia pubblica, che vede tutti insieme: presidente di provincia, sindaco del capoluogo, prefetto e questore, autorità giudiziaria, presidente della Camera di Commercio e ancora forse vescovo, presidenti degli ordini professionali e delle categorie produttive, direttori dei principali uffici decentrati dello Stato ecc. Un’immagine e una nostalgia di un mondo antico, appunto, forse rassicurante e familiare, ma difficilmente compatibile con le sfide della competitività e dell’apertura al mondo che il nostro tempo sta vivendo e anche in contrasto con l’esigenza di ripensare radicalmente l’assetto strutturale e organizzativo delle nostre PA.

Una valutazione più positiva, invece, può essere data all’esperienza condotta in Lombardia per quanto attiene i processi di aggregazione dei piccoli comuni.

Il territorio lombardo è suddiviso in più di 1500 comuni e l’argomento è da tempo all’attenzione della Regione che si è impegnata nell’incentivazione delle Unioni di comuni: i risultati degli interventi degli anni passati sono stati però limitati e la nuova, più stringente, normativa del periodo 2011-2012, ha costituito l’occasione per attivare una nuova politica sintetizzabile nello slogan “dalla gestione associata incentivata a quella obbligatoria”. Si configura in sostanza il passaggio da un processo volontario incentivato, che è proceduto con lentezza negli anni precedenti, al vincolo della cooperazione associativa aperta a soluzioni differenziate e pluraliste.

La gestione associata è stata così orientata al raggiungimento di una soglia dimensionale adeguata per sostenere un modello organizzativo più evoluto del governo locale, inteso come linea di innovazione forte e caratterizzata anche nel senso dell’integrazione nel sistema regionale di pubbliche amministrazioni.

L’obiettivo di sviluppare nuove forme di organizzazione a rete, che bilancino specializzazione, integrazione e rispondenza alle situazioni locali, non è raggiungibile solo con statuti di unioni e convenzioni, né con un semplice accorpamento di strutture; si richiede invece una progettazione integrata rivolta anche a modalità innovative di organizzazione dei servizi.

In questo contesto, la Regione non ha inteso assumere un ruolo dirigitico ma ha preferito stimolare l'iniziativa dei comuni stessi mettendo a disposizione servizi e assistenza, sul piano della formazione, consulenza e gestione comune di progetti.

I comuni in regime di "obbligo" (ai sensi della legge nazionale) hanno quindi potuto scegliere tra diverse alternative di gestione associata, valendosi dell'assistenza tecnica di Éupolis Lombardia, l'Istituto superiore regionale per la ricerca, la statistica e la formazione, cui la Regione ha affidato il compito di affiancare i comuni impegnati in questo processo. Nel corso del 2012 si sono realizzati una serie di casi pilota, comprendenti vere e proprie fusioni di enti, unioni di comuni di diverse dimensioni, ridefinizioni di comunità montane. Si è proceduto al trasferimento di buone prassi, alla definizione di strumenti e metodi da applicare alle diverse problematiche organizzative e operative.

Il processo così profilato di "irrobustimento organizzativo" si è imperniato su una serie di punti qualificanti come la costituzione di uffici unificati centrali (a livello di unione o comunità montana) per le funzioni di maggiore complessità (personale, ragionerie, uffici tecnici, servizi informatici), come l'unificazione delle strutture organizzative per servizi ai cittadini e al territorio (polizia locale, servizi sociali, ecc.), come l'omogeneizzazione di procedure e sistemi gestionali di back office, come anche l'istituzione di presidi di front office nei singoli comuni aderenti ad una più ampia aggregazione, con modalità innovative rispetto alla semplice replica degli assetti precedenti alla gestione associata.

Con queste modalità si è cercato di coinvolgere anche enti di dimensione superiore alle fasce in obbligo di legge. Ne è risultato un pluralismo di modelli applicabili anche dal punto di vista delle caratteristiche della "costellazione" degli enti associati: il caso di presenza di un Comune centrale, più grande, quello di comuni di diverse dimensioni "in scala", o ancora di una pluralità di comuni molto piccoli e dotati di strutture frammentate.

L'esperienza è ancora in fase iniziale, ma il primo significativo risultato ottenuto consiste nel coinvolgimento attivo di un numero alto di comuni, di loro amministratori e funzionari, di consulenti e formatori che consente di porre il tema delle gestioni associate in una prospettiva più positiva, di rafforzamento e cambiamento delle organizzazioni e pubbliche e non più in quella punitiva della semplice conformità a norme che "tagliano" risorse.

Quando questi progetti cominciano a conseguire risultati anche parziali ma visibili di risparmio di risorse e di miglioramento organizzativo, il proseguimento dell'esperienza condivisa viene incoraggiata e le stesse situazioni associative divengono difficilmente reversibili.

11.6 Integrare gli interventi dall'alto e dal basso nel processo di cambiamento

Questa esperienza lombarda, per quanto incompiuta, evidenzia l'importanza che un approccio "dal basso", che coinvolga le energie degli attori locali, contemperati e bilanciati con il dirigismo delle regole imposte dal centro, dal legislatore o dal governo sia nazionale che regionale. Suona a conferma, anche, del fatto che i due approcci, dal basso e dall'alto, non siano alternativi, ma siano entrambi necessari per promuovere un reale

cambiamento. Piuttosto, occorre una maggiore integrazione e coerenza tra i due piani, che significa anche necessità di predisporre misure e risorse di accompagnamento dei processi di riorganizzazione che si svolgono nelle realtà di base.

La prossima legislatura offre l'opportunità di rilanciare questa esperienza avviata in Lombardia in termini più estesi e nell'ambito di un quadro normativo ridefinito, sia al livello nazionale che regionale.

In particolare, quanto avviato attraverso il ruolo di Éupolis Lombardia come animatore dei processi di riorganizzazione "dal basso" si potrebbe prestare ad un rafforzamento nel senso di una vera e propria "piattaforma di transizione" che intervenga in modo coordinato sui tre temi essenziali della ridefinizione delle province, delle gestioni associate dei comuni e della riorganizzazione delle amministrazioni statali periferiche.

L'obiettivo di fondo che si può configurare è quello della realizzazione di un sistema integrato di pubbliche amministrazioni, che può avere in una grande regione come la Lombardia un ambito progettuale di particolare significato, un possibile caso pilota per la trasformazione di tutto il sistema pubblico italiano.

In questo disegno di possibile trasformazione emerge un aspetto di particolare criticità e rilevanza: si tratta della tematica del personale pubblico, che rappresenta al tempo stesso una delle voci principali individuate dal legislatore per i risparmi di risorse e la risorsa fondamentale da cui dipende l'operatività reale dei cambiamenti auspicati. L'approccio "a senso unico", solo e sempre centralistico e dall'alto, che le riforme del 2011-2012 hanno adottato a questo riguardo richiede un ripensamento e un'integrazione con diverse logiche.

I prossimi paragrafi trattano quindi il tema dei profili di gestione e formazione del personale pubblico come componente centrale per un progetto di costruzione di un sistema regionale integrato di pubbliche amministrazioni

11.7. Profili di gestione e formazione del personale pubblico nell'ambito di un sistema regionale integrato di pubbliche amministrazioni.

11.7.1. La logica e gli effetti della spending review relativi al personale sul sistema amministrativo regionale

La cosiddetta *spending review*, ovvero le misure per la riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni "con livelli di servizio invariati", è una norma che pur essendo stata introdotta in relazione a necessità urgenti di finanza pubblica, si inserisce in modo coerente all'interno di una legislazione "centralista" ed orientata ad un forte controllo della spesa delle regioni e degli enti locali da parte del governo, che è sempre stata presente negli apparati ministeriali e che è stata avviata in modo esplicito negli ultimi anni dai precedenti governi. Questo approccio dirigista si traduce in un proliferare di nuove leggi sulla dirigenza, sul lavoro pubblico, sui limiti a tipologie di spese, sull'organizzazione del lavoro, sui modelli gestionali, sull'impiego delle risorse, sui sistemi di valutazione, sulle logiche contabili, sull'uso delle tecnologie, ecc. A queste norme corrispondono poi ovviamente l'introduzione di nuove strutture di controllo, strumenti di rendicontazione degli adempimenti, meccanismi di sanzione collegati.

In particolare in tema di personale la *spending review* è intervenuta su temi quali:

- limiti alla spesa di personale

- blocco delle dotazioni organiche ovvero delle condizioni che determinano le facoltà assunzionali per un ente locale;
- nuovi divieti di nuovi divieti di assunzione;
- criteri di trattamento della mobilità;
- ridefinizione dei modelli di relazioni sindacali;
- tetto al valore dei buoni pasto;
- divieto di monetizzazione delle ferie;
- vincoli economici ed assunzionali anche per le società partecipate
- blocco delle spese per la formazione;
- ecc.

Anche da questo sommario elenco risulta evidente il fatto che la norma nazionale è estremamente invasiva, in nome della partecipazione delle autonomie locali ai vincoli di finanza pubblica, dell'autonomia organizzativa e gestionale degli enti locali.

I vincoli stringenti di natura normativa sono poi accompagnati da un sempre più attivo interventismo (sia a preventivo che a consuntivo) degli organi di controllo ed ispettivo (corte di conti, ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento funzione pubblica) che spesso, all'interno di un quadro normativo complesso e confuso, tendono ad essere gli unici soggetti in grado o con il potere di definire le linee generali interpretative delle norme e delle loro relative modalità applicative concrete. In relazione a ciò anche il sistema dei controlli, la cui legge è attualmente in discussione in senato, sta diventando sempre più stringente e burocratico.

Tutto ciò porta di fatto al blocco di gran parte della facoltà delle amministrazioni di fare politiche del personale o, più semplicemente, di gestire in modo efficace il *turn over* del personale e di coprire i consueti livelli di servizio.

Per inciso, questa logica di azione, se da un lato si può giustificare in una visione di azione amministrativa classica, da Stato accentrato che uniforma e controlla, forse utile in periodi di crisi finanziaria, per contro ha avuto ed ha un effetto istituzionalmente distorsivo molto rilevante: genera sfiducia istituzionale: organi dello stato ed autonomie locali sono ormai in permanente conflitto accusandosi reciprocamente di inefficienza e incapacità amministrativa. Questa sfiducia, nella cronaca quotidiana trova sponda favorevole, da un lato, nelle recenti campagne mediatiche su casta, fannulloni, antipolitica ecc. e, dall'altro, nella cultura gerarchica statale che vede nella delega e nell'autonomia non una importante opportunità organizzativa, ma principalmente una pericolosa forma di perdita del controllo. La logica sottesa è che, dato per scontato che chiunque abbia potere è portato ad abusarne, allora è preferibile limitare la distribuzione del potere e della discrezionalità. Quando ciò sia proprio inevitabile, deve avvenire mediante regole e procedure ben definite alle quali è necessario accompagnare l'introduzione di stringenti meccanismi ispettivi per verificarne il rispetto degli adempimenti.

I danni di tali logiche istituzionali, sostanzialmente contraria a qualsiasi logica di sussidiarietà verticale e orizzontale, credo siano evidenti, laddove ci si trovi di fronte ad una crisi economica che trova nella pubblica amministrazione, soprattutto quella locale, un supporto fondamentale a politiche di sviluppo economico e coesione sociale.

In questo quadro, fermi restando i vincoli di finanza pubblica (di fatto insormontabili) occorre che le riforme istituzionali imposte dalla situazione economia vengano interpretate a livello locale, soprattutto nelle regioni più forti, in modo innovativo ed orientato allo sviluppo, che sfruttino i vincoli economici attuali per creare soluzioni

innovative che da un lato rilancino l'autonomia locale e dall'altro stimolino una maggiore capacità di collaborazione interistituzionale da parte dei tutte le amministrazioni.

Un campo importante di tale logica di riformatrice è sicuramente quello del pubblico impiego.

11.7.2. Linee guida per la creazione di un sistema integrato delle pubbliche amministrazioni

Per delineare le linee guida fondamentali per la creazione di un sistema integrato di gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni occorre sviluppare il ragionamento con riferimento a due esigenze emergenti nella pubblica amministrazione italiana.

La prima esigenza riguarda il fatto che la pubblica amministrazione per una serie di spinte economiche ed istituzionali ha un'oggettiva necessità di "ricompattarsi", cioè di razionalizzare le unità amministrative (salvaguardando comunque i livelli di rappresentanza) diminuendole o creando forti relazioni istituzionali tra di loro. Il sistema delle amministrazioni pubbliche deve passare da un sistema di enti a connessione "debole" ad enti a connessione "forte".

Su questa linea si pone la legislazione che tende a chiudere enti (enti di ricerca, agenzie, imprese pubbliche locali, ecc) o ad accorparli come nei casi più eclatanti delle amministrazioni provinciali e dei comuni di piccole dimensioni, previsti dalla *spending review* stessa. Rispetto a questa prima spinta occorre valutare le occasioni che esse creano nello sviluppo delle leve di gestione del personale.

Questa prima esigenza trascina la seconda: la ricerca di nuovi modi per concepire il pubblico impiego. Negli ultimi 30/40 anni i processi di riforma di pubblico impiego, in sostituzione del modello classico, si sono concentrati, seppure con alti e bassi e con continui aggiustamenti, seguendo linee precise. In primo luogo si è ricercata la convergenza tra impiego pubblico ed impiego privato. Ciò ha portato ad un sempre maggiore peso delle norme pattizie di natura contrattuale per la gestione del rapporto di lavoro. A questo percorso si è affiancato un percorso teso non solo a delegificare il rapporto di lavoro ma anche a decentrarlo, creando forme di aziendalizzazione e di attribuzione di un potere datoriale alla dirigenza che potesse creare le condizioni per un'efficace azione manageriale. Questo percorso ovviamente è stato sviluppato all'interno di un quadro di vincoli (anche di natura pubblicistica) tesi ad assicurare il controllo della spesa per il personale. Questo modello, pur tra alti e bassi, ha funzionato e funziona da lungo tempo e costituisce ormai un dato consolidato da quale è difficile tornare indietro. Tuttavia questo modello di rapporto di lavoro pubblico è stato negli ultimi anni soggetto a pensanti e motivate critiche, soprattutto per quanto concerne la sua applicazione a livello di regioni ed enti locali. In particolare si è criticato un elemento portante di questa logica: l'efficacia del concetto di datore di lavoro pubblico. Da molti questo concetto è stato considerato un'astrazione eccessiva che non raggiunge effettività nell'amministrazione quotidiana. Questa ed altre critiche sono state le leve logiche sulla quale si è basata la riforma Brunetta (dlgs 150/09), che di fatto tenuto ferme le logiche limitandosi, con un mero percorso pendolare, a tornare ad una rilegificazione del rapporto di lavoro, con buona grazia delle possibilità da parte della

dirigenza pubblica di agire con logiche manageriali che necessitano per loro natura di una certa dose di discrezionalità.

Ora, il processo d'innovazione del pubblico impiego non può avvenire con movimenti pendolari, ma solo se si attiva un pensiero più trasversale, che innova non tanto le norme ma il modo di concepire la pubblica amministrazione. Prendendo quindi come punto di partenza la creazione di una pubblica amministrazione, almeno a livello regionale, che sia più integrata e coesa.

Per stimolare la riflessione, ecco alcuni principi utili per rilanciare il pubblico impiego e la pubblica amministrazione:

1) Unitarietà di sistema.

Se il singolo datore di lavoro pubblico può essere debole la pubblica amministrazione non lo è. Se le organizzazioni sindacali devono mediare per governare un'ampia rappresentanza o per massimizzare i salari dei professionisti, il singolo lavoratore cerca non solo di migliorare al sua retribuzione ma anche la sua professionalità. Occorre recuperare l'unitarietà del sistema pubblico facendo in modo che tutte le amministrazioni pubbliche (circa 10 mila unità) non siano più un sistema di enti debolmente connesso, ma una rete di istituzioni capace di collaborare e creare sinergie. In un sistema di enti fortemente connesso potrà sparire la dotazione o, peggio ancora, la pianta organica a livello di ente, per creare, finalmente un reale mercato del lavoro pubblico.

Questa unitarietà può essere aiutata se si sviluppano in modo intelligente i processi di gestione associata tra enti. Mettere insieme gli enti non significa perdere opportunità ma, se fatto in modo intelligente, guadagnarle. A fronte delle penose situazioni create con il forzato accorpamento delle provincie, con il solito esprit de geometrie, il sistema camerale, per esempio si sta autoriformando, ricompattandosi e specializzando i livelli territoriali. Le camere di commercio erogano servizi, le unioni regionali gestiscono reti più ampie di servizi, l'unione nazionale regola e amministra il personale (9000 unità circa). Specializzarsi e collaborare, creare rete e relazioni.

2) Non avere paura delle differenze.

Occorre riconoscere che l'Italia ha situazioni differenziate, storicamente, civilmente ed economicamente. Ciò significa distinguere l'amministrazione dalla politica, ma anche riconoscere che l'amministrazione in quanto "*gouvernement in action*" come diceva Woodrow Wilson) dipende dalla politica. Occorre quindi distinguere le amministrazioni nelle diverse zone geografiche e territoriali cercando di valutare le loro capacità amministrative per valutare in modo concordato le modalità con cui garantire servizi omogenei, e non fare finta che le "capacità" amministrative siano tutte uguali, salvo poi agire "a sanatoria" ripianando disavanzi con la fiscalità generale o accentuando livelli di servizi differenziati. L'autonomia deve calare laddove si denotino amministrazioni politicamente tendenzialmente più "estrattive", cioè incapaci di creare condizioni che garantiscano difesa della proprietà, chiarezza e certezza delle norme, pubblici servizi efficienti e quindi libertà economica e delle persone. L'autonomia deve crescere laddove ci sono amministrazioni, e quindi capacità politiche di essere inclusivi, cioè capaci di garantire la libertà economica e civile dei cittadini.

Si dirà che a differenziare si rischia di aumentare il divario. Che chi funziona migliora e chi non funziona peggiora. In realtà oggi accade il contrario; piano piano le amministrazioni e la politica si è conformata sul basso, estendendo le logiche

“estrattive”⁶⁷ rispetto a quelle inclusive. E’ importante che lo Stato sia più incisivo dove serve e lasci autonomia a chi è in grado di gestirla. Non è un problema di “virtuosità” e un problema di civiltà, diffondendo i buoni esempi e non quelli cattivi. Il discorso non cambia a livello regionale. Occorre sapere conoscere le differenze lasciando spazio a chi dimostra capacità amministrative ed accompagnando (e quindi controllando) che per motivi specifici non dispone di pari competenze amministrative.

3) Nuovo ethos del lavoro: sviluppare le competenze.

Oggi ci si riempie la bocca, ancora, della parola merito. Siamo tutti d’accordo, peccato che nessuno abbia mai definito cosa vuole dire merito e che ognuno di noi abbia un’idea diversa di “merito”. Il vero problema è valorizzare il lavoro, cioè le persone, garantendo loro sviluppo di competenze, costante aggiornamento e anche, perché no, carriera e sviluppo professionale nel tempo. Ovviamente per fare queste occorre un mercato del lavoro in cui chi gestisce sia incentivato a prendersi cura dei collaboratori.

Per applicare questi principi occorre utilizzare un nuovo ethos del lavoro pubblico, finalizzato a sviluppare le competenze. Tre sono le gambe di questa visione:

a- un mercato del lavoro pubblico che funzioni

b- dirigenti che si rendano conto che solo curando l’ambiente di lavoro e lo sviluppo delle persone potranno svolgere il loro lavoro serenamente, lasciando ai sistemi retributivi un ruolo di stabilizzatore ma non la leva portante del governo delle risorse umane;

c- la creazione di una rete di enti che garantisca un governo orizzontale delle risorse umane.

Ovviamente fare tutto ciò è molto complesso ma ormai occorre cambiare qualcosa e recuperare una situazione che sta degenerando.

11.7.3. Profili di gestione nell’ambito del sistema integrato delle autonomie locali lombarde

L’applicazione concreta dei principi sopra esposti è a nostro avviso una condizione necessaria per la creazione di un sistema integrato delle pubbliche amministrazioni, che, di fatto, sarà impossibile da attuare se non si risolve, a monte, la problematica della gestione del lavoro pubblico in termini più dinamici e unitari. Per estensione non sarà possibile essere efficace nei processi di costruzione delle nuove province e delle forme associate dei servizi dei comuni se queste riforme non sono accompagnate da un nuovo e diverso modo di gestire il lavoro pubblico, almeno a livello Lombardo.

In questo quadro, in coerenza ai principi sopra esposti, la possibilità di attivare nuove e più efficienti forme di gestione del personale nella pubblica amministrazione locale lombarda passa attraverso una serie di interventi che di seguito elenchiamo e cerchiamo di delineare nei loro sviluppi fondamentali.

- 1) creare una dotazione organica unitaria
- 2) sviluppare la contrattazione territoriale
- 3) modificare i vincoli economici

⁶⁷ Sul concetto di estrattivo ed inclusivo si veda Acemoglu e Robinson, *Why nations fail*, ed. Crow business, new York, 2012.

- 4) attivare “demonstration project”
- 5) consolidare il sistema formativa e sviluppo di concorsi territoriali

1) Creare una dotazione organica unitaria

Il vero problema del pubblico impiego, di fatto mai risolto (fa forse neppure adeguatamente affrontato), è dato dalla scarsa mobilità del dipendente pubblico. Tutte le indagini svolte negli anni hanno evidenziato che il mercato del lavoro pubblico è sostanzialmente bloccato, sia dentro, sia tra le organizzazioni pubbliche. Nella realtà i fenomeni di mobilità vengono autonomamente gestiti dai singoli dipendenti pubblici attraverso la partecipazione ai concorsi pubblici, di fatto sono più frequentati da dipendenti delle pubbliche amministrazioni che non da soggetti ad esse esterni. I fattori di questo fenomeno sono vari, dipendono dal fatto che nel settore pubblico ci sono famiglie professionali molto diverse e specializzate, da fatto che la programmazione degli organici irrigidisce il processo decisionale, dal fatto che il dirigente pubblico tende a consolidare la propria dotazione, dal fatto che all'interno delle amministrazioni non ci sono adeguati strumenti di sviluppo professionale e di formazione. Di conseguenza le modifiche di ruolo organizzativo sono spesso vissute con ansia e difficoltà da parte dei dipendenti. Tutti questi aspetti, e forse altri, tendono a bloccare il personale nei propri ruoli. Tale fenomeno, peraltro, genera un sostanziale depauperando nel tempo della professionalità e delle competenze dei dipendenti.

Infine, facciamo notare che in tutte le esperienze di gestione associata o di sviluppo di unioni di comuni, il punto di maggiore difficoltà da tutti dichiarato è il fatto di non avere una dotazione organica unica che di fatto impedisce il processo di cambiamento organizzativo.

Tutti questi aspetti ci fanno ritenere che la prima innovazione da attivare per lo sviluppo di una gestione più efficace ed integrata del personale sia quello di superare le dotazioni organiche.

Tecnicamente si propone l'eliminazione della dotazione organica come fino ad oggi conosciuta per essere sostituita con un solo vincolo quantitativo e cioè lo stock di risorse attualmente (in prima battuta) disponibile in ciascuna unità amministrativa.

Le unità amministrative possono essere a seconda delle situazioni:

- singole amministrazioni se di grandi dimensioni
- uffici comuni del personale per i comuni che si associano sotto ogni forma
- uffici posti a livello provinciale
- un ufficio a livello regionale.

Ovviamente l'assenza di dotazione organica, implica a monte, il fatto che il personale non dipende dalla singola unità amministrativa ma dall'intero sistema amministrativo pubblico, sia esso lo Stato o la Regione. Ne consegue, peraltro, un datore di lavoro unico a livello regionale e l'impossibilità di fatto da parte di una singola unità amministrativa di trattenere la persona che vuole andare a ricoprire un posto diverso. Quindi il superamento di fatto del “nulla osta”.

2) Sviluppare la contrattazione territoriale

Il superamento della dotazione organica e delle autorizzazioni alla mobilità è una condizione necessaria ma non sufficiente per il pieno raggiungimento dell'obiettivo di creazione di un reale mercato del lavoro pubblico. Occorre anche creare dei meccanismi

operativi che consentano una certa fluidità negli spostamenti. Su questa leva occorre agire con modifiche contrattuali ed ordinamentali la cui competenza è a livello nazionale e regionale.

A livello nazionale sarebbe utile attivare un graduale assorbimento delle sperequazioni retributive esistenti tra settori della pubblica amministrazione a equivalenza di funzioni sarebbe inoltre utile una ridefinizione degli ordinamenti professionali che portino ad una convergenza verso un sistema più uniforme. Infine è necessaria una rivisitazione dell'insieme delle voci salariali accessorie per rendere più semplice, trasparente e chiaro l'utilizzo degli incentivi economici.

Stando comunque al disegno di livello regionale, finalizzato alla creazione di un sistema integrato, si tratta di agire a livello dell'attuale comparto regioni enti locali. In questo caso il problema dell'uniformità retributiva contrattuale è già in parte risolto, ma sarebbe in ogni caso opportuno sviluppare una contrattazione territoriale (possibilmente a regionale) piuttosto complessa al fine di attivare meccanismi in grado di superare rigidità e differenze e di individuare forme di finanziamento e di distribuzione delle risorse.

3) Modificare i vincoli economici

Nell'ambito dei medesimi contratti occorre definire nuovi vincoli economici.

La messa in moto di fenomeni di mobilità e più in generale la possibilità di attuare politiche di gestione del personale dipendono, infatti, dalla disponibilità di risorse economiche, questione oggi quanto mai problematica.

Occorre di conseguenza pensare a meccanismi che, nell'ambito dei vincoli economici generali consentano di superare alcuni vincoli specifici. Posto che anche in questo caso occorre operare attraverso la creazione di norme contrattuali, si potrebbe in prima approssimazione pensare di:

- lasciare agli enti il budget di risorse economiche di cui già dispongono in base alle attuali dotazioni, per allocarlo secondo le modalità che ritengono più opportune;
- attivare il principio del "dividendo di efficienza" che prevedere di utilizzare come incentivi risparmi effettivi e certificati sviluppati a seguito di innovazioni organizzative

La modifica dei vincoli economici può essere interamente sviluppata per quelle amministrazioni che dispongono di elevate capacità amministrative dimostrate dagli equilibri di bilancio ed altri indicatori e dal fatto che propongono al livello regionale progetti di riforma interne e di riorganizzazione dei servizi o "piani industriale" strutturati con valori economici precisi che dimostrino il vantaggio delle azioni di riforma interna in termini di valore prodotto ai cittadini.

Gli enti in grado di proporre adeguati piani industriali (secondo linee guida che dovranno essere molto precise) potranno accedere ad ulteriori gradi di libertà amministrativa, da definire, ma fra i quali ci potrebbe essere la possibilità di variare i livelli retributivi (in aumento in base al dividendo di efficienza) superando i vincoli contrattuali ovvero attivando forme di contrattazione individuale.

3) Consolidare il sistema formativo e sviluppo di concorsi territoriali

Occorre infine sviluppare uno o più uffici sul territorio (eventualmente utilizzando soggetti istituzionali già esistenti) che curino lo sviluppo e la formazione dei dipendenti

pubblici, sia con azioni formative che con la cura e la gestione dell'attività concorsuale sia per l'accesso dall'esterno che per la carriera. In particolare essi dovranno gestire

- i percorsi di carriera interni alle singole unità amministrative, da affrontare attraverso sistemi selettivi eventualmente svolti a livello territoriale;
- il sistema di gestione della mobilità tramite avvisi da parte delle amministrazioni in cerca di personale (pubblico) via web con predefinizione trasparente di requisiti e criteri di scelta

Il processo è sicuramente complesso, e di conseguenza, le proposizioni ora fatte hanno valenza prevalentemente orientativa. Tuttavia è chiaro a chiunque il fatto che un sistema può essere integrato ed unitario solo se sono integrate ed unitarie le politiche e gli strumenti di gestione e sviluppo delle risorse umane che operano al suo interno.

Capitolo 12

Le riforme istituzionali ai tempi della crisi: una lettura d'autore

12.1. La riforma della statualità nella *spending review*: tra logiche emergenziali e disegno di una nuova governance delle autonomie locali

Per fotografare la nuova fase istituzionale che stiamo affrontando tutti i commentatori utilizzano efficaci metafore che danno la misura della sua complessità.

“La situazione presente – scrive prof Mangiameli⁶⁸ -, se non un pantano, è certamente un guado profondo e la questione che emerge è sempre la stessa: è possibile nel contesto presente e dinanzi alla crisi pensare che sia ragionevole svilire ulteriormente il regionalismo italiano e il ruolo delle autonomie? La domanda, com'è facile intuire, ha il suo fondamento nella lunga serie di atti normativi, perlopiù decreti legge, che nel corso della crisi sono stati adottati e che contengono disposizioni di carattere istituzionale, oltre a misure di tipo finanziario. Dal punto di vista costituzionale il regionalismo, quale principio organizzativo della Repubblica, è ineliminabile, tranne che non si pensi a una riforma costituzionale che modifichi radicalmente la forma di stato. Ci si dovrebbe aspettare, perciò, da parte del parlamento e del governo una legislazione di attuazione del Titolo V in grado di mettere a punto le disposizioni sul riparto delle competenze legislative, di riordinare le funzioni amministrative, di assicurare la diretta responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo. Il tutto in modo che il regionalismo costituisca una risposta efficace anche rispetto alla crisi.”

“Chi volesse – prosegue l'autore - descrivere in modo obiettivo il regionalismo italiano oggi, dovrebbe riscontrare, innanzi tutto, una situazione di ambiguità politica. Le regioni, magari non pubblicamente, vengono accusate di essere origine e causa delle difficoltà di governo, da parte della classe politica nazionale. Alle regioni i media imputano pubblicamente di aggravare la situazione della finanza pubblica”.

Lucida e amara su questo punto anche la descrizione di prof. Balboni⁶⁹ *“Chi scrive di regioni, autonomie, federalismi in queste settimane di pieno autunno 2012 patisce fortemente la contingenza immediata e si percepisce come chi, travolto da una piena tanto improvvisa quanto devastante, annaspa in un mare di fango, di detriti e di sporcizia. I clamorosi casi di mala gestione, ma anche di vera e propria corruzione,*

⁶⁸ S. Mangiameli, La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme, ISSFRA ottobre 2012

⁶⁹ E. BALBONI, M. CARLI, Stato senza autonomie e regioni senza regionalismo, 7 novembre 2012 in federalismi.it

venuti alla ribalta di recente ... attestano quantomeno una qualità di amministrazione pessima – sia come attività che come controlli – e ciò rischia di travolgere l'idea stessa di autonomia regionale e locale.”

La questione regionale è quindi aggravata da una questione morale che pur coinvolgendo tutta la classe politica, negli ultimi mesi ha interessato maggiormente proprio quella regionale.

In questo quadro è chiaro che interpretare la crisi del regionalismo rende necessaria una lettura non solo nazionale ma anche europea. La crisi del regionalismo infatti può considerarsi un aspetto del più vasto problema della crisi della statualità che interessa l'intero continente europeo e non solo. Sostiene prof. Caravita⁷⁰ *“Una lettura semplicistica delle difficoltà che attraversa oggi l'Italia è quella che collega la crisi attuale alla crisi degli inizi anni '90: è l'errore che compiono tutti coloro che, oggi come ieri, evocano irresponsabilmente – a destra, al centro, a sinistra – palingenetiche soluzioni populistiche; è l'errore che compiono tutti coloro che parlano del possibile avvento di una Terza Repubblica. Al di là del fatto che la numerazione di una prima, una seconda e infine una terza Repubblica lascia un po' il tempo che trova, consistendo nella sovrapposizione di un dato empirico, presunto e contestabile (quando è finita la prima e iniziata la seconda? E quando è crollata la seconda?), al dato costituzionale, la crisi di questo inizio decennio è in realtà profondamente diversa da quella degli inizi degli anni '90. Allora infatti la crisi era tutta interna al perimetro nazionale, derivando fondamentalmente dalla rottura del sistema dei partiti formatosi nel secondo dopoguerra (...) Oggi lo scenario è cambiato e leggere la crisi con gli occhiali di ieri aggrava la tradizionale miopia della politica italiana:(...) C'è un solo modo per leggere – se non in positivo, almeno con qualche speranza – la crisi in cui ci dibattiamo da qualche anno ed è quello di leggerla come la versione italiana, con le sue pur innegabili particolarità, di una crisi che attanaglia l'intero continente europeo, corrispondente, ormai quasi completamente, con una Unione europea che comprende 27 Stati, su una superficie di 4 milioni e trecentoventicinquemila Kmq, con quasi 500 milioni di abitanti. Una situazione che deriva dalla difficoltà insuperabili delle due creature istituzionali tipiche dell'Europa, che in Europa hanno trovato sia teorizzazione astratta che realizzazione concreta: Stato nazionale e Stato sociale. (...) Lo Stato nazionale, creazione specificamente europea della seconda metà del XVII secolo, inteso come apparato autoritativo di una comunità caratterizzata dall'omogeneità etnica, linguistica, culturale, religiosa, modello istituzionale che ha segnato la storia europea per tre secoli – dopo essere stato importato, ma poi autonomamente riletto e reinterpretato, nel resto del mondo – è crollato anche in Europa sotto la spinta della globalizzazione che ha portato proprio ad una tumultuosa circolazione delle etnie, delle lingue, delle culture, delle religioni, circolazione che è illusorio, velleitario, addirittura pericoloso provare a frenare. (...) Lo Stato sociale, creazione europea della seconda metà del XIX e della prima metà del XX, è crollato sotto la dura realtà di un costo insopportabile, che ha condotto tutte le democrazie nazionali-statali europee a spendere oggi quel che guadagneranno domani e dopodomani: e ciò al netto sia delle caratteristiche nazionali – che hanno casomai aggravato la posizione di questo o di quel paese –, sia delle speculazioni finanziarie – che in realtà proprio da questo*

⁷⁰ B.CARAVITA - Trasformazioni costituzionali nel federalizingprocess europeo, 12 settembre 2012 in www.federalismi.it

elemento di fatto hanno preso le mosse.(...) Certo, in Italia viviamo queste due crisi con ancora maggiore intensità che nel resto dell'Europa. Lo Stato sociale, in Italia, poi conferma e duplica le tabe appena descritte. Spende molto e male, non garantendo servizi adeguati, proprio perché basato su patti politici che si sono sempre rivelati incompleti e zoppi. Alta spesa sociale largamente improduttiva e mal indirizzata in cambio di una sotterranea e diffusa accettazione di una forte evasione e di una permanente micro-illegalità, mai sufficientemente repressa; e il problema italiana è che queste due sacche di inefficienza sono omogeneamente distribuite in tutti gli schieramenti politici: la difesa di una spesa sociale inefficiente e improduttiva non è solo a sinistra (basti pensare alla presa della destra e del centro-destra nel Sud Italia); la difesa dell'evasione e di un basso livello di legalità sostanziale non alligna solo a destra (gli artigiani e i piccoli imprenditori del centro Italia continuano a preferire il centro-sinistra). Manca in Italia, nonostante le proclamazioni degli ultimi decenni, una borghesia sinceramente liberale; mancano – o sono molto ben nascoste – classi dirigenti in grado di allineare l'Italia agli standards degli altri paesi europei.”

“Con l'esplosione della vicenda della Grecia la crisi – aggiunge prof. Mangiameli⁷¹ in linea con prof. Caravita - si è presentata con un volto europeo e se, da una parte, si può ora arrivare al fallimento di uno Stato sovrano, dall'altro, ciò potrebbe causare la messa in discussione dell'Unione europea, così come dell'euro, quale moneta comune. Di qui alcune scelte da parte delle Istituzioni europee, compiute sul finire dell'anno 2010, di rafforzare il fondo salva stati e di imporre, a quelli che si trovano sotto il tiro della speculazione finanziaria internazionale, drastiche misure di razionalizzazione economica, come il rafforzamento della disciplina di bilancio, la verifica dei sistemi previdenziali e la precisazione sulla gestione dei debiti pubblici. Ciò, peraltro, avrebbe richiesto l'ampliamento della sorveglianza economica da parte dell'UE e l'approfondimento del coordinamento europeo, in vista di un quadro solido per la gestione delle crisi e di un rafforzamento sostanziale del pilastro economico dell'unione economica e monetaria (UEM), giungendo se necessario ad una modifica dell'art. 125 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La reazione alla crisi è comunque in parte coordinata tra gli stati membri, a livello europeo, e in parte affidata all'intelligenza dei singoli governi. Entrambe queste vie si sono progressivamente rivelate insufficienti, soprattutto per la debolezza del disegno istituzionale europeo uscito dal Trattato di Lisbona e, ancor più, per il modo in cui il Consiglio europeo ha operato, allorché ha proceduto alla nomina delle cariche di Presidente del Consiglio europeo, Presidente della Commissione e di Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza (6). Non è un caso che la lunga crisi economica sta appesantendo le relazioni tra gli Stati membri, che ormai hanno raggiunto una certa consapevolezza della necessità di nuove regole comuni, e cioè di un nuovo trattato, senza che ci sia concordia sul contenuto di queste”.

Di fronte al tramonto delle certezze istituzionali appare dunque sempre più inadeguato l'approccio statale alla soluzione dei problemi di sistema. Ci sono almeno due ordini di problemi che vanno affrontati. **Il primo è la diffusa percezione del fallimento della riforma del regionalismo:**

⁷¹S.MANGIAMELI, Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale, Novembre 2011

“Nell’opinione comune di buona parte degli italiani, la riforma regionale è fallita – chiarisce prof. Bassanini⁷² – come gli adolescenti rumeni rimpiangono – secondo una recente indagine di opinione – il comunismo di Ceausescu, che non hanno conosciuto, così la maggioranza degli italiani ha cominciato a rimpiangere i tempi passati, i tempi del vecchio stalinismo centralista. Non mancano, beninteso, alcune buone ragioni per farlo. La riforma regionale non gode buona salute. Il federalismo all’italiana non funziona. La minaccia di un fallimento incombe. Più in generale, l’intero assetto istituzionale del nostro Paese – del quale la riforma regionale è parte non secondaria – richiede da tempo una valutazione critica e interventi correttivi impegnativi, in alcuni casi radicali.” Tale percezione tuttavia sarebbe basata secondo l’autorevole Autore su “due tra i più radicati e diffusi luoghi comuni (...). Si tratta, da una parte, della convinzione che **l’autonomia regionale** – per incapacità dei legislatori regionali o per il prevalere di comportamenti mimetici (*federalism by Xerox*) – **abbia fallito nel suo obiettivo fondamentale: superare gli inconvenienti dell’uniformismo adattando regole e politiche pubbliche alle diverse tradizioni, identità, caratteristiche ed esigenze delle varie comunità territoriali**; aprire spazi alla sperimentazione di politiche pubbliche innovative (replicabili poi in altre Regioni con gli adattamenti opportuni); superare le resistenze che una burocrazia centrale sclerotica e autoreferenziale oppone alla introduzione di regole e pratiche di gestione moderne. Si tratta, dall’altra parte, della convinzione che **l’autonomia regionale abbia dato luogo a una giungla inestricabile, a un confuso vestito di Arlecchino, a una babele di politiche pubbliche e normative differenziate**, che da un lato complicano e appesantiscono l’attività delle imprese e la vita delle famiglie, dall’altro minacciano l’uguaglianza tra i cittadini nell’esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. **La crisi economico-finanziaria, che ha costretto imprese e famiglie a scelte gestionali e di bilancio severe e rigorose, ha ovviamente esasperato l’attenzione critica verso tutte le esternalità negative, compresa quella derivante da una farraginosa e non giustificata differenziazione delle regole e delle politiche regionali.** Tra gli esempi più recenti di questa opinione critica, successivi alla chiusura della ricerca pubblicata in questo volume, ricordo per esempio il **rapporto curato dal Centro Studi di Confindustria**, dedicato a «liberare l’Italia dal piombo burocratico»: nell’analizzare gli effetti negativi che le inadeguatezze, i malfunzionamenti e le lungaggini delle pubbliche amministrazioni comportano per le attività produttive, il rapporto indica specificamente nel «policentrismo normativo» – ricollegato alla riforma del Titolo V – una delle cause principali dell’inefficienza dei pubblici apparati, della disarticolazione dell’ordinamento amministrativo e, particolarmente, dello scoordinamento degli «interventi di ogni livello di governo (dallo Stato alle Regioni, dalle Province ai Comuni) sulla disciplina delle norme che riguardano l’attività di impresa». Un vero e proprio «ginepraio» che ha accentuato la già notevole complessità del sistema. Un sistema in cui, secondo ben note, ancorché non sempre accurate rilevazioni internazionali, l’Italia è collocata in posizioni arretrate in tutte le graduatorie di competitività (ad esempio, all’87o posto su 164 Paesi e al penultimo tra quelli europei nella valutazione della facilità di fare impresa nel rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale), e in quelle della trasparenza e corruzione amministrativa (69o posto su 182 Paesi, nel rapporto di *Transparency International*)”.

⁷²F.BASSANINI, *Riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di Luciano Vandelli e Franco Bassanini, Società Editrice il Mulino 2012

Questa diffusa opinione secondo l'Autore può essere condivisa, approfondendo le ragioni del fallimento: **“Quattro cause su tutte sembrano emergere, come determinanti dei fallimenti. Innanzitutto, una ripartizione di competenze confusa, farraginosa, contraddittoria, nella quale non è chiaro a chi spettino responsabilità e competenze. È la conseguenza delle scelte compiute dal legislatore costituzionale nella parte più infelice della riforma del Titolo V, l'articolo 117, e dell'incomprensibile inerzia delle forze politiche che da tempo hanno riconosciuto quasi unanimemente la necessità di correggerla in alcuni punti più significativi (la riduzione delle competenze concorrenti fra Stato e Regioni, il ripristino di una supremacy clause federale). In secondo luogo, i ritardi decennali accumulati nella attuazione della riforma costituzionale, nel trasferimento di poteri, strutture e risorse finanziarie, e nell'attuazione del federalismo fiscale. È in parte il prodotto di un radicato atteggiamento culturale del ceto politico italiano (...) Lasciar marcire per anni ogni innovazione nel cimitero delle riforme inattuata, fino a dichiararne il fallimento, è la tattica gattopardesca preferita dall'inamovibile burocrazia centrale italiana. Ma una riforma varata, ancorché inattuata, genera comunque effetti di destabilizzazione degli assetti in essere e produce aspettative e attese. E quasi sempre aumenta complessità, apparati e costi, peggiorando, non migliorando le performance del sistema. In terzo luogo, la incapacità di comprendere che il modello federale non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema. (...) Anziché fare sistema, assolvendo ciascuno ai diversi ruoli che la riforma a ciascuno di essi assegnava, ceti dirigenti e burocrazie nazionali e regionali hanno finito così per contendersi (o spartirsi confusamente) gli stessi poteri e le stesse competenze.**

Così pure è avvenuto nei rapporti tra istituzioni e amministrazioni regionali e istituzioni e amministrazioni locali. Contendendo a Comuni e Province la gestione dei servizi e degli interventi sul territorio, non di rado le Regioni hanno rinunciato a svolgere, o hanno svolto in tono minore, quell'attività di legislazione e regolazione e di coordinamento dinamico che ne caratterizzava il modello funzionale secondo il disegno costituzionale. Ancor meno hanno compreso, salvo lodevoli eccezioni, l'idea che una delle loro missioni fondamentali avrebbe dovuto consistere nella organizzazione di servizi e supporti per le attività degli enti locali, così da contribuire, in modo indiretto ma determinante, a un miglioramento delle performance dei governi locali e della qualità dei servizi pubblici sul territorio. Il quarto fattore sta nella farraginosità della nostra architettura istituzionale, che ha bisogno di radicali interventi di semplificazione e snellimento, attraverso la riduzione e la razionalizzazione dei livelli di governo e di amministrazione. Qui, tuttavia, si registrano le novità più interessanti, in parte anticipate dal decreto legge «Salva Italia», ma soprattutto maturate, nell'ambito della cosiddetta spending review: gli articoli da 17 a 20 di questo decreto legge definiscono infatti un organico disegno di semplificazione, con l'accorpamento delle Province, il parallelo accorpamento delle Prefetture e la loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, l'istituzione delle Città metropolitane, la soppressione di molti enti e apparati intermedi, il potenziamento delle Unioni dei Comuni e l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, e un primo tentativo di riassetto e semplificazione della ripartizione delle competenze fra i livelli di governo e di amministrazione che sopravvivranno alla riforma. Un disegno non privo di qualche incertezza e di qualche criticità: ma che va,

finalmente, nella giusta direzione. Oltre ai quattro or ora ricordati, hanno molto contribuito ai fallimenti del progetto riformatore altri due fattori ben noti, il primo strutturale, il secondo, si spera, congiunturale. Da una parte, la debolezza del ceto politico e burocratico regionale, certamente collegabile alla più generale crisi del ceto politico e della classe dirigente italiana (che tuttavia sembra registrare a livello regionale le sue manifestazioni più esasperate, con diffusi episodi di corruzione, malaffare, mala amministrazione, clientelismo, conflitti di interesse); dall'altra, la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di rapide e drastiche operazioni di consolidamento fiscale. La prima ha privato la maggior parte delle Regioni di una forte leadership politico-amministrativa, capace di proporre una visione della loro missione nel contesto di una complessiva razionalizzazione dell'assetto istituzionale e amministrativo del Paese. La seconda ha esasperato la tendenza a comprimere l'autonomia e l'autogoverno locale, in nome della esigenza di realizzare una rapida e drastica operazione di consolidamento fiscale, di cui il Governo nazionale porta la responsabilità di fronte alle istituzioni europee e internazionali e ai mercati finanziari globali. Nella gabbia del patto di stabilità interno, costretti a far fronte a ripetuti e impreveduti «tagli» delle risorse finanziarie, i propositi (o le velleità) di un utilizzo virtuoso dell'autonomia hanno dovuto necessariamente ripiegare, o venir rinviati a tempi migliori. E la compressione degli spazi di autonomia politica e legislativa ha incentivato, o rischia di incentivare, l'ulteriore «provincializzazione» delle Regioni».

Secondo il prof. Mangiameli⁷³ per un'analisi della situazione reale vanno esaminati tre aspetti: *“le incertezze della forma di stato, soprattutto dinanzi alla realizzazione del federalismo fiscale e al contenimento della spesa pubblica, e la condizione reale delle regioni italiane”*. L'Autore si sofferma in prima sede a far emergere l'anomalia della condotta del legislatore italiano **di fronte alla realizzazione del federalismo fiscale**:

*“È noto che una congiuntura di crisi, determinando una contrazione delle risorse pubbliche disponibili, richiede una più puntuale gestione della spesa pubblica. Ciò determina, quasi naturalmente, una maggiore centralizzazione del potere di public spending. Nel caso italiano, perciò, l'idea di avviare un processo di realizzazione del federalismo fiscale proprio nel momento in cui la crisi finanziaria stava diventando sociale è parsa a non pochi commentatori una vera e propria curiosità. (...)La difficoltà di dialogo all'interno della composita maggioranza che ha caratterizzato la XV Legislatura impedì di dare un'adeguata prospettiva al tema del federalismo fiscale. Così, con la prematura fine della legislatura medesima, la questione del federalismo fiscale diventò un tema della campagna elettorale del 2008, agitato da entrambi gli schieramenti politici concorrenti. **La scrittura di una legge sul federalismo fiscale fu assunta così come un impegno politico, quale che fosse stata la coalizione che avesse vinto le elezioni; da rispettare, a prescindere dallo stato della congiuntura economica.** Toccò al governo di centro-destra – com'è noto – proporre il disegno di legge sul federalismo fiscale, ma la condivisione del tema fu tale che per la prima volta in Parlamento si realizzò una convergenza di entrambi i poli con un'approvazione quasi unanime della legge n. 42 del 2009. **Questa legge, pur così bene accolta politicamente, inutile dirlo, presenta forti limiti dovuti essenzialmente agli effetti che la crisi economica stava già producendo in termini anche di legislazione di emergenza. Essa***

⁷³S.MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano*, sopra cit.

è, in primo luogo, una legge di delega senza effetti diretti sulla finanza pubblica; perciò, la sua approvazione, al momento, non causava nessun cambiamento e, di qui, la sua sopportabilità nella situazione di crisi. Tuttavia, la legge sul federalismo fiscale ha sortito anche un altro effetto, quello di mantenere in una condizione di sospensione l'attuazione ordinata del Titolo V. Infatti, per un verso, l'attenzione del Parlamento e del Governo, per ben due anni (2010-2011), si è concentrata sulla scrittura dei decreti legislativi di cui alla legge n. 42 del 2009, che ha coinvolto anche l'opposizione, grazie alla particolare commissione bicamerale prevista dall'art. 3 della legge n. 42; per l'altro, il riassetto delle funzioni amministrative, con l'approvazione della Carta delle autonomie, e con esso anche la precisazione degli ambiti legislativi, che avrebbe dovuto correre in parallelo, si è arenato al Senato, dopo l'approvazione da parte della Camera dei Deputati. I decreti legislativi attuativi della delega della legge n. 42, peraltro, non hanno messo in condizione le regioni e neppure le autonomie locali, di potere operare direttamente su basi imponibili loro attribuite: i decreti legislativi richiedono, infatti, a loro volta atti di attuazione che il governo in carica non considera prioritario adottare nell'attuale congiuntura politica ed economica. La situazione dal punto di vista della finanza pubblica è ancora limitata a quanto regioni ed enti locali potevano fare prima dell'adozione della stessa legge n. 42 e, in qualche caso, come con l'IMU, le innovazioni legislative non sono andate in direzione di una maggiore autonomia finanziaria dei comuni. Ne discende, ancora una volta, un quadro, tra stato e regioni, sostanzialmente immobile, rispetto alla necessità di attuare i precetti costituzionali, e disarticolato nel concreto esercizio delle funzioni pubbliche: dalla legislazione, alle funzioni amministrative, alla finanza pubblica, si avverte la mancanza di coordinamento e l'assenza di un sistema fondato su decisioni politiche coerenti. Il tutto mentre i provvedimenti adottati per fronteggiare la crisi economica hanno inciso sul modello regionale e autonomista, attraverso la decurtazione di importanti somme e modifiche istituzionali non in armonia con i principi costituzionali e con il Titolo V.”

Prosegue poi attraverso una breve analisi che fa emergere i **limiti della reazione italiana di fronte alla crisi** in tutti i provvedimenti ispirati a una logica emergenziale e pure in grado di avere un significativo impatto di tipo ordinamentale:

“Si deve sottolineare che tutta la legislazione dell'emergenza, anche e – forse – soprattutto dopo il cambio di governo nel novembre del 2011, appare caratterizzata da un particolare imprinting, e cioè: dalla visione che le regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle. Così, le misure anticrisi, adottate a partire dalla Legge finanziaria 2008, possono così classificarsi: a) disposizioni che agiscono direttamente sull'assetto istituzionale delle regioni e delle autonomie locali; e b) disposizioni che impongono dei tagli di natura economica ai finanziamenti da parte dello stato alle regioni e alle autonomie locali. Le misure di tipo istituzionale, in questo contesto, vengono assunte, non per ubbidire ad un riordino dei livelli di governo, ma in vista di effetti di tipo finanziario, in questo modo subordinando gli aspetti costituzionali dell'autonomia alle necessità contingenti, le quali – e questo è un effetto ormai consolidato della legislazione considerata – sono assunte come permanenti. Infatti, il dato che emerge dalla normativa statale adottata per fronteggiare la crisi è che dalla crisi sembra non potersi uscire, almeno nel medio periodo, per cui non resta che effettuare una politica di bilancio estremamente rigorosa, anche a discapito dei

principi costituzionali, come l'autonomia e la democrazia, e dei diritti la cui tutela è costituzionalmente prevista, come la salute. Non è necessario entrare nel dettaglio delle singole misure, in questa sede, ma certamente, vanno in direzione dei tagli ai trasferimenti disposizioni come l'art. 14, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 133 del 2010. Misure queste che sono state calcolate in 25 miliardi di euro posti a carico del sistema territoriale e che, peraltro, sono state ulteriormente inasprite con provvedimenti successivi, che hanno modificato ripetutamente il patto di stabilità interno, aggiungendosi così altri 4,75 miliardi di euro a carico delle regioni ordinarie e speciali. Sull'assetto istituzionale delle regioni e delle autonomie locali hanno operato le disposizioni del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, per l'appunto, recante: «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni». Con questo atto vengono corrette alcune disposizioni già inserite nella legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009) e le misure contemplate, benché istituzionali, costituiscono "interventi urgenti sul contenimento delle spese negli enti locali". Si tratta di misure che incidono direttamente anche sul sistema democratico, in quanto agiscono attraverso una riduzione delle rappresentanze presenti nei consigli locali, così come sulle forme di tutela, dal momento che modificano la difesa civica e sull'autonomia organizzativa degli enti locali, con misure di vario tipo comprese le limitazioni riguardanti le indennità dei consiglieri regionali. Tuttavia, neppure queste misure sono state ritenute sufficienti. Nello stesso quadro, infatti, vanno inserite, oltre ai commi 26-31 dell'art. 14 del decreto legge n. 78, cit., alcune disposizioni del decreto legge n. 139 del 2011, convertito in legge n. 149 del 2011, e alcune del decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, che aggravano ed estendono la portata delle misure già prese. In particolare, si tratta di disposizioni che appaiono poco meditate, frutto più delle difficoltà d'immagine che il governo italiano doveva affrontare sulla scena europea – come testimoniato dalla lettera di agosto 2011 dei due Presidenti della BCE – che non della serena meditazione della crisi e del modo migliore attraverso cui affrontarla. In tal senso, francamente preoccupanti anche sul piano costituzionale appaiono le disposizioni dell'art. 15 e dell'art. 16 del decreto legge n. 138, cit., sulla continua riduzione delle rappresentanze locali nei consigli comunali e provinciali. Anche l'art. 14 del decreto da ultimo richiamato, rivolto alle Regioni, lascia perplessi, nonostante la recente sentenza (n. 198 del 2012) del giudice costituzionale non ne abbia dichiarato l'incostituzionalità. Sotto le mentite spoglie della virtuosità, infatti, si vuole menomare l'autonomia organizzativa delle Regioni, imponendo loro il restringimento della rappresentanza politica a livelli francamente non ragionevoli con il principio democratico. Molte disposizioni di carattere istituzionale sono state qualificate di coordinamento della finanza pubblica; anche se è lecito dubitare che di vere misure di coordinamento si sia trattato. Le manovre del 2011 già ricordate, di fatto, hanno inasprito ancor di più tagli e vincoli nei confronti di regioni, province e comuni, nella vana illusione che questo modo di legiferare potesse sortire utili effetti, sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello del contenimento della finanza pubblica. Questo scenario è stato ancora una volta fortemente rimaneggiato con la decretazione d'urgenza adottata nel 2012. Per un verso, il Titolo IV (articoli 16-20) del decreto legge n. 95 del 2012, statuisce un nuovo consistente taglio sulle "risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni ordinarie", un nuovo cospicuo contributo, a titolo di "concorso alla finanza pubblica", da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché un

forte alleggerimento dei fondi perequativi (sia quello sperimentale, che ordinario) per comuni e province, con regole di recupero delle somme medesime direttamente da eventuali altri cespiti di finanziamento delle attività comunali e provinciali. Per un altro verso, il Titolo in questione del decreto legge n. 95 del 2012 rivisita la disciplina di carattere istituzionale sulle province, sulle città metropolitane, sulle funzioni fondamentali dei comuni e sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, nonché in tema di piccoli comuni e di fusione dei comuni. Sono così emendate diverse disposizioni della legge n. 42 del 2009 e dei relativi decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale; diversi articoli del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000); dell'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010 e dell'art. 23 del decreto legge n. 201 del 2011.

Da quanto sin qui esposto, appare evidente che il trattamento delle regioni e delle autonomie locali come un problema della politica fiscale e di bilancio non sia la soluzione migliore per affrontare la crisi. Infatti, questa impostazione, non solo va commisurata, sul piano dei costi, ai problemi di bilancio e finanziari che pone l'amministrazione statale, compresi gli organi costituzionali, non affrontati nel decennio successivo alla revisione del Titolo V, con la conclusione che la spesa statale non è diminuita, come pure ci si doveva attendere, con il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali; ma soprattutto va considerata in relazione alle possibili politiche pubbliche necessarie a promuovere un ciclo economico di crescita.

Tuttavia, prima di considerare questo aspetto, resta da vagliare la condizione reale delle regioni italiane e il ruolo che esse hanno assolto nel corso di questi anni durante l'emergere della crisi economica”.

Da ultimo affronta invece il tema della condizione delle Regioni in particolare sotto tre importanti profili: il divario regionale, l'efficacia reale dell'attuale riparto delle competenze Stato-Regioni e la risposta di queste ultime alla crisi:

Un argomento particolare, fortemente trascurato in questi ultimi anni, è la questione del divario territoriale.

“Il divario territoriale ha dato vita ad una contrapposizione interna al Paese tra una posizione più favorevole al federalismo, da parte delle popolazioni del nord e di alcune parti del centro Italia, fautrici di una dinamica territoriale con forti differenziazioni e l'atteggiamento di avversione, persino a un serio regionalismo, da parte delle popolazioni meridionali, soprattutto se le loro regioni sono state sottoposte a piani di rientro per la spesa sanitaria, convinte, anche per la povertà delle loro classi dirigenti, che non avrebbero potuto mantenere quel po' di benessere raggiunto senza una presenza dello Stato centrale in ogni ambito della vita pubblica e per ogni policy. Nel mezzo del divario territoriale si situa proprio lo Stato centrale, invasivo per le regioni del nord, assente per quelle del sud, che avrebbe dovuto realizzare la perequazione territoriale, come prescrive l'art. 119, comma 3, Cost., e interventi specifici per la promozione di “determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” (art. 119, comma 5, Cost.). Oggi, la tensione territoriale è resa impalpabile, sul piano politico, dalla crisi, ma essa potrebbe determinare (e, in parte, ha già determinato) una distorsione nella realizzazione del regionalismo italiano. Anche perché accentua la spaccatura storica tra nord e sud dell'Italia.(...)Come per il nord sostiene l'Autore anche “per il sud il federalismo e la stessa crisi economica rappresentano una opportunità e, semmai, è la mancanza di una pianificazione strategica, sorretta

culturalmente, che impedisce alle regioni del sud di affrontare adeguatamente la mancanza di sviluppo che le affligge. (...)Diversamente, le regioni italiane, del nord, come del sud, potrebbero oggi, con una assunzione diretta di responsabilità sul piano nazionale, con forme di autentica perequazione orizzontale e soprattutto con il monitoraggio e il trasferimento delle best practices, rappresentare l'elemento di svolta istituzionale che il governo centrale non riesce ancora a vedere nel sistema regionale. “

Venendo ad analizzare l'azione concreta delle regioni l'Autore evidenzia, in sintonia con Bassanini, che *“Dal punto di vista delle best practices regionali e nonostante la persistenza del divario territoriale, appare opportuno considerare le tendenze nei comportamenti concreti delle regioni italiane, in questi ultimi anni e alla luce della crisi economica. **Le Regioni hanno affinato sensibilmente il loro intervento nel sistema istituzionale, manifestando pienamente il loro carattere di “laboratori del federalismo”, secondo la celebre espressione di Louis Brandeis. (...)Negli ultimi anni, le Regioni hanno dimostrato un uso accorto della loro legislazione, diminuendo il numero delle leggi approvate e adeguando le legislazioni dei diversi settori di loro competenza attraverso leggi di “manutenzione”. La loro legislazione, inoltre, appare particolarmente sensibile a quei settori che caratterizzano l'identità regionale stessa o che possono concorrere a determinare un migliore e diretto utilizzo del territorio; mentre, anche per materie importanti dell'art. 117, comma 3, Cost., hanno mostrato scarsa attenzione, in quanto queste di fatto sono risultate fuori dal contesto dei loro interessi. Alla luce di ciò non trovano giustificazioni apprezzabili il comportamento del legislatore statale che tende a coprire con la legge statale interi ambiti materiali di competenza e interesse regionale e che esclude anche forme di coordinamento con il legislatore regionale, come nel caso delle materie di competenza concorrente, nelle quali il suo intervento dovrebbe limitarsi alla sola fissazione dei principi fondamentali, o come in quello della competenza di cui all'art. 117, comma 4, Cost., nella quale non dovrebbe darsi intervento statale alcuno, rientrando la materia nella competenza esclusiva regionale. Infine, le Regioni, nonostante i tagli ai finanziamenti subiti in questi anni, sono state ancora in grado di produrre politiche molto avanzate in settori nei quali da tempo la legislazione statale non riesce ad andare oltre la previsione di principi, quasi sempre ripresi dagli atti normativi europei, come nel caso dell'agricoltura, in quello del turismo, in quello dell'ambiente, all'interno del quale si rinviene anche una disciplina di beni pubblici come le risorse idriche e i beni culturali, e, infine, nella materia dell'energia rinnovabile. Il riparto delle competenze tracciato dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., perciò, ha svolto una funzione accrescitiva del compito legislativo delle regioni, nonostante la ricentralizzazione della legislazione compiuta dalla Corte costituzionale. Infatti, le regioni più evolute hanno saputo sfruttare al meglio le possibilità loro offerte dalla revisione del Titolo V, tenendo conto che i limiti che caratterizzano i diversi tipi di competenza sono diventati più elastici.(...) Ciò è dimostrato anche dalla circostanza che, nonostante la presenza di una caotica legislazione istituzionale, rivestita della maglia del “coordinamento della finanza pubblica”, la legislazione regionale in materia di enti locali si sia consolidata, a un punto tale da potersi parlare oggi di una concreta regionalizzazione del sistema di autonomia locale.*** Peraltro, il disegno originario di proteggere gli enti locali dalle regioni, attraverso la riserva della lettera p), del comma 2, dell'art. 117 Cost., sembra ormai svanito, soprattutto con la legislazione della crisi che attacca l'ossatura del sistema autonomistico, con la soppressione delle province, la fusione dei comuni e la

riduzione della libertà e della democrazia locale. **Di conseguenza, atteso che la maggior parte delle funzioni locali rientra nella sfera della competenza legislativa regionale, il dialogo diretto tra regioni ed enti locali appare oltremodo necessario, anche per le peculiari conseguenze di tipo finanziario. Infatti, con la regionalizzazione del patto di stabilità e la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a favore degli enti locali, per le funzioni amministrative che questi svolgono nell'ambito delle competenze regionali, i veri interlocutori di comuni e province sono le regioni e, nel prossimo futuro, ove mai le regole del federalismo fiscale dovessero trovare applicazione, il legame delle regioni con le politiche locali è destinato a consolidarsi e ad ampliarsi.**

Infine è utile anche andare ad analizzare complessivamente la reazione regionale alla crisi:

*“L'esame della legislazione finanziaria mostra, però, anche la crescita del divario nord - sud all'interno del nostro Paese, soprattutto con riferimento alla politica tributaria delle Regioni e alle disponibilità finanziarie per le politiche di sostegno. Infatti, le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto alle regioni del sud di spingere al massimo la pressione tributaria, in particolar modo nel caso in cui la Regione sia stata sottoposta al piano di rientro nel settore della sanità. **Nelle regioni del nord non solo si consolida la tendenza a contenere la pressione fiscale, ma soprattutto la disponibilità finanziaria consente di prevedere specifici strumenti (in genere, fondi regionali) anticrisi.** Soprattutto in queste regioni, ma anche in quelle del centro con una condizione analoga (in particolare Toscana e Marche), nonostante i tagli alle risorse regionali imposti dallo stato con la legislazione della crisi, il livello di governo regionale resta quello più efficace, in cui il finanziamento delle attività produttive e delle infrastrutture ha consentito di mantenere occupazione e standard di qualità dei servizi pubblici economici e in quelli alla persona, operando così il sistema regionale come un vero e proprio ammortizzatore sociale. Anche la politica di contenimento della spesa, ad esempio nel settore sanitario, risente ovviamente della differenziazione regionale. Così, accanto alle Regioni che possono permettersi il potenziamento di prestazioni extra-lee e lo screening dell'intera popolazione, si incontrano severe politiche del personale e dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario regionale, nel caso di regioni che ancora si trovano in una condizione di difficoltà con il rispetto del piano di rientro.”*

Secondo prof. Mangiameli è opportuno riprendere il processo federale e far emergere, anche attraverso una opportuna indagine comparata, gli aspetti essenziali e gli obiettivi che una reale federalizzazione dello Stato impone:

Per rendere meno contraddittorio il nostro ordinamento occorrerebbe ripensare le misure interne, cercando di rispettare il disegno istituzionale previsto dalla Costituzione. Gli stati federali (o regionali) sono uno strumento di governo molto più raffinato, anche culturalmente, degli stati unitari, perché consentono una flessibilità maggiore, oltre che strumenti di controllo più efficaci: perseguono la dimensione nazionale, ma rispettano anche la diversità regionale; conoscono nelle loro storie fasi alterne, a volte con la prevalenza del centro, altre volte con quella della periferia; centralizzano e decentralizzano, secondo le esigenze storiche ed economiche. (...)” in tali stati la distribuzione delle risorse è ben diversa da quella che si registra nel nostro

paese: negli ordinamenti federali la spesa ruota intorno ad una quota del 30% da parte della Federazione ed una quota del 70% da parte degli stati membri o dei Länder; nel nostro paese, invece, pur dopo dopo la riforma del regionalismo, la spesa statale è ancora pari al 52%, mentre quella locale e regionale è ferma al 48%. **La differenza tra l'Italia e questi stati è perciò considerevole e denota l'alto tasso di devoluzione dei compiti attribuiti alla periferia propria dei sistemi federali, connotati dal c.d. federalismo di esecuzione. In tali ordinamenti, peraltro la devoluzione dei poteri non impedisce al governo federale, dal punto di vista interno, di monitorare i comportamenti degli stati membri, di svolgere delle politiche perequative dei territori più articolate e, soprattutto, esercitate in collaborazione e di agire in via sostitutiva nel caso di inadempimenti che possano pregiudicare lo svolgimento delle politiche federali.**

Sulla base dei presupposti sin qui richiamati, si può prospettare in Italia una risposta alla crisi, meno contraddittoria dal punto di vista interno, sia con riferimento alla situazione finanziaria, che a quella costituzionale, mediante il completamento del decentramento funzionale a favore delle regioni e delle autonomie locali. Infatti, sembra doversi dire che ciò che è mancato negli anni 2010-2012 sia la capacità di riforma che, in qualche misura, è stata invece presente negli anni 1997-2001, contribuendo a permettere all'Italia di cogliere il successo della moneta unica.”

L'opportunità di riprendere il discorso federale accumuna il nord e il sud, secondo l'Autore

*“La ripresa del federalismo dovrebbe essere avvertita, pur nella diversità che contraddistingue le regioni, tanto al nord, quanto al sud e avere un carattere nazionale. Appare peraltro indubbio che il vantaggio di un assetto autenticamente regionale, in un paese attraversato dal divario territoriale discenderebbe dalla circostanza che potrebbero realizzarsi attività più confacenti alle condizioni storiche delle regioni meridionali, senza rinunciare agli stessi vantaggi che la globalizzazione offre anche alle regioni più sviluppate del nord. **Una diversificazione delle decisioni pubbliche, tra nord e sud, oggi, non pare possibile solo attraverso gli interventi dello stato centrale, per due ragioni. In primo luogo, perché le decisioni di questo tendono alla realizzazione dell'uniformità giuridica, come appare evidente con la legislazione di ricentralizzazione dei poteri e con quella sui contenimenti della spesa pubblica; in secondo luogo, i poteri centrali hanno difficoltà a generare una responsabilità della classe politica locale e una consapevolezza delle problematiche e delle possibili soluzioni nell'opinione pubblica delle diverse regioni. Per il sud, in particolare, si tratterebbe di affrontare una certa quantità di problemi ancorati essenzialmente al ritardo nella pianificazione strategica territoriale, la quale farebbe crescere culturalmente le regioni meridionali, rendendole consapevoli delle risorse che detengono e del loro migliore utilizzo, per favorirne lo sviluppo. Per le regioni del nord si tratterebbe, poi, di comprendere che la questione meridionale del ventunesimo secolo può essere il volano per una ripresa dell'intero sistema economico.***

Si tratta di riprodurre la situazione generata dalla Germania unita all'indomani della caduta del muro di Berlino:

Se si vuole considerare comparativamente la situazione del divario italiano odierno, non alle origini della questione meridionale dovrebbe farsi riferimento, quanto

all'esempio della riunificazione tedesca, nella quale i Länder occidentale assunsero, insieme alla Federazione, la responsabilità diretta per la crescita dei Länder orientali, non solo per solidarietà patriottica, ma anche e soprattutto perché gli interventi nei territori della ex DDR consentirono un rilancio dell'intera economia tedesca.

Per guardare in prospettiva appare particolarmente importante l'analisi di Bassani⁷⁴:

*Ma la crisi economico-finanziaria, così come la necessità di far fronte alle sfide competitive delle grandi economie emergenti nel mondo globalizzato, possono rappresentare anche una straordinaria opportunità. È pacifico che non potranno essere vinte senza coraggiose riforme strutturali, senza una straordinaria mobilitazione di tutte le energie e le risorse del Paese, senza una rigorosa razionalizzazione degli apparati pubblici, senza la creazione di condizioni favorevoli per la ripresa della crescita, degli investimenti, della creazione di occupazione e ricchezza. **La riforma del sistema istituzionale-amministrativo ne è un tassello essenziale.** Gli obiettivi non sono controversi: **occorre un sistema che produca regole più semplici, più certe e stabili, più business e citizensfriendly**, dunque con una consistente riduzione dei costi regolatori e burocratici per imprese e famiglie; occorre un sistema che produca decisioni più rapide, e più stabili e affidabili nel tempo; occorre un sistema che assicuri prestazioni e servizi pubblici (o regolati) di migliore qualità a costi più contenuti, in modo da ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese senza minacciare la coesione sociale; occorre un sistema che sappia attrarre capitali dall'estero, per sostituire la declinante possibilità di finanziare con risorse pubbliche infrastrutture, investimenti produttivi, ricerca e innovazione.*

Che fare in questo quadro della riforma regionale? (...)

***Abbiamo bisogno di un federalismo (o di un regionalismo) «ben temperato».** La crisi in atto e le sfide competitive che l'Italia deve fronteggiare consentono di vincere molte delle resistenze e ostruzionismi che hanno finora impedito correzioni coraggiose delle scelte operate finora, e perfino una rapida e coerente opera di attuazione delle riforme virtuose. **Il recente varo di un impegnativo disegno di razionalizzazione e semplificazione dell'architettura istituzionale e amministrativa territoriale è – come ho già ricordato – un primo segnale della possibilità che la crisi apra la strada a riforme finora improponibili per la difficoltà di superare resistenze corporative e veti incrociati. Una vigorosa e rigorosa ripresa del processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, oggi sostanzialmente insabbiato, potrebbe rappresentare un secondo banco di prova di questa possibile nuova stagione di rilancio (e correzione) della riforma regionale.** Quella legge delega, a ben vedere, attraverso una rigorosa ripartizione delle risorse in proporzione delle funzioni attribuite, l'introduzione di fabbisogni e costi standard, e una corretta analisi della capacità fiscale dei territori, apriva la strada a un riassetto radicale della finanza pubblica basato su principi di responsabilità, rigore e contenimento dei costi degli apparati e dei servizi pubblici. Rappresentava perciò nel contempo un presupposto essenziale per un sistema federale (o regionale) ben temperato, e uno strumento cruciale per l'operazione di consolidamento fiscale che il fiscal compact ci impone. **Mancava, nel disegno della delega, un tassello essenziale: l'estensione alle amministrazioni dello Stato della analisi delle funzioni e dei servizi ad esse affidati e la definizione anche per esse di fabbisogni e costi standard.** Con la spendingreview*

⁷⁴F.BASSANINI, *Riforma della riforma, o ritorno al passato?*, sopra cit.

(giustamente concepita come permanente e non oneshot), questa lacuna sta per essere colmata. (...) Nella finestra di opportunità aperta dalla crisi non sembra impossibile intervenire in modo strutturale sui quattro fattori critici sopra descritti, e aprire la strada a quel regionalismo ben temperato che può comporre in un equilibrio dinamico le ragioni della autonomia e della differenziazione e quella della unità del Paese e della uguaglianza dei cittadini. Quanto alle degenerazioni affaristico-clientelari, appare necessario il varo di serie misure di contrasto alla corruzione, in discussione in Parlamento, l'introduzione di limiti rigorosi e invalicabili ai costi della politica e ai costi di gestione delle amministrazioni, il ripristino di controlli su tutti gli atti che comportano impiego o gestione di risorse pubbliche ad opera di organismi indipendenti dotati di effettivi poteri ispettivi e sanzionatori e delle necessarie competenze (non solo giuridiche). Resterebbe il problema della carenza di forti leadership riformatrici e della qualità della classe politico-amministrativa (della maggior parte) delle Regioni. La soluzione di questo problema è semplice e difficile insieme: è infatti nelle mani dei cittadini elettori, come in tutte le democrazie. Sono loro che, al prossimo rinnovo dei Consigli regionali, possono confermare i leader politici e gli amministratori che avranno saputo compiere scelte all'altezza dei problemi e delle sfide che la crisi economico-finanziaria e la globalizzazione dei mercati pone al Paese (e dunque anche alle Regioni e alle altre istituzioni territoriali); e sono loro che possono (e devono) punire tutti gli altri, restituendoli alle loro private occupazioni. Se non ora, quando?

12.2. Un bilancio della crisi: dopo le riforme istituzionali repentine quale futuro per il sistema delle autonomie locali?

Il tema del metodo italiano di riforma degli enti locali è al centro delle critiche della maggior parte dei commentatori. In questo intervento di Roberto Louvin⁷⁵, anche alla luce di un confronto con i vicini svizzeri, che hanno condotto e realizzato un riordino territoriale evidentemente più razionale e ragionevole, traccia un bilancio sintetico dell'impatto del riordino istituzionale.

“Il riordino del sistema degli enti locali è stato affrontato in Italia, nel corso degli ultimi anni, seguendo linee particolarmente incoerenti e dettate soprattutto da logiche emergenziali di contenimento della spesa pubblica. Sono perciò passati in secondo ordine, nei processi di aggregazione che le trasformazioni demografiche ed economiche stanno naturalmente imponendo, tanto la salvaguardia dei principi di autonomia politica degli enti locali che il coinvolgimento responsabile delle comunità interessate. L'urgenza, declinata nei termini di una sorta di 'stato di necessità' imposto dal risanamento dei conti pubblici, ha determinato il prevalere di logiche di decisione verticale, soprattutto ad opera del governo centrale, che si collocano agli antipodi dei principi costituzionali in materia di autonomia e decentramento. La logica che ha presieduto a questi interventi è stata di natura prevalentemente ingegneristica e finanziaria. Si è giunti perciò all'adozione misure di associazionismo

⁷⁵R. LOUVIN, *Fusioni comunali e gestione associata: diversità di percorsi tra Italia e Svizzera*, in www.issirfa.cnr.it/, novembre 2012

coatto oggettivamente poco adatte a coprire una gamma molto diversificata di situazioni quale quella che presentano le diverse regioni del paese. È soprattutto mancata, però, un'adeguata preparazione dei soggetti interessati e della cittadinanza alle conseguenze delle trasformazioni in atto.

Se la sensibilità dell'opinione pubblica, oggi pure tendenzialmente favorevole all'eliminazione degli sprechi e alla semplificazione della macchina amministrativa, sembra accogliere positivamente in termini generali questo processo, le reazioni che esso inizia a produrre, non soltanto all'interno del ceto politico amministrativo ma nei confronti della stessa cittadinanza, potrebbero mettere in forse in un prossimo futuro l'efficacia delle scelte effettuate.(...)

A risentire in modo drammatico degli effetti della politica attuata secondo il modello top-down messa in atto in Italia negli ultimi anni erano state in un primo momento le realtà montane periferiche che hanno subito un attacco frontale attraverso lo svuotamento che si è operato nelle comunità montane.(...)⁷⁶

Non è oggettivamente visibile un disegno organizzativo, mentre avanzano soluzioni dettate da logiche esclusivamente finanziarie. È, a nostro giudizio, la nozione stessa di "dimensione territoriale ottimale e omogenea" a dover essere sottoposta a critica come criterio fondatore pressoché esclusivo del nuovo disegno istituzionale.(...)

Diversamente da altri paesi, poi, il peso organizzativo degli enti locali e le loro resistenze al cambiamento hanno prodotto un oggettivo ritardo nella trasformazione che in altri Stati è proceduta con maggiore speditezza. I fattori di conservazione, legati anche alla valenza dell'ente locale come detentore di reali possibilità d'impiego e luogo di esercizio del potere, si sono rivelati prevalenti.

Sono, però, anche mancati seri incentivi alla trasformazione e non si è messo in conto che una sana politica di riordino può svilupparsi solo a condizione di essere sostanzialmente condivisa dalla cittadinanza, che vede soprattutto nel comune la propria prima e più diretta espressione istituzionale."

12.3. Dalla gestione associata incentivata alla gestione associata obbligatoria

La complessità derivante dalla stratificazione della disciplina in materia di gestione associata delle funzioni amministrative comunali è la principale e condivisa percezione che si ha quando si commenta la riforma istituzionale che sta interessando i piccoli comuni. Soprattutto – come evidenzia in questo passaggio prof. Tondi della Mura – si ha l'impressione di un legislatore non perfettamente in grado di interpretare le esigenze

⁷⁶ "Proprio guardando a queste particolari situazioni, assume pregnanza il confronto con la realtà elvetica che vede insediata proprio nella zona montuosa del suo territorio una parte molto significativa della sua popolazione e che è riuscita a coinvolgerla nel processo di riordino senza passare attraverso le maglie di ferree imposizioni impartite da livelli superiori di governo.

L'osservatore elvetico, su questo terreno, rimane sicuramente sbalordito dalle scelte compiute dal nostro Consiglio dei Ministri che ha imposto un cammino a tappe forzate, disponendo in tempi e modi draconiani il passaggio all'esercizio associato di funzioni e servizi sulla base di criteri puramente demografici e identificando soglie astratte di aggregazione su basi puramente numeriche".

reali dei comuni. L'esito è una disciplina che oscilla tra "ingegneria e approssimazione istituzionale"⁷⁷:

“L’accelerazione riformatrice impressa sul sistema delle autonomie locali dalla gravissima e inedita emergenza economica e finanziaria in corso ha catapultato nell’agone territoriale e amministrativo un modello di associazione fra piccoli comuni nuovo, variegato, incerto nella configurazione giuridica e funzionale, oltreché dubbio nelle potenzialità applicative.

Si tratta di un modello che si differenzia da quelli avvicendatisi con esiti alterni nei decenni trascorsi. Esso si presenta come l’ultima e più pervasiva generazione di un sistema associativo pur sempre essenziale e irrinunciabile, del quale, tuttavia, non risultano chiari i margini di legittimità, i caratteri giuridici, i profili di governance, i presupposti di fattibilità e le condizioni di effettività. Di talché, in definitiva, è il complessivo impianto sotteso a non rendere ragione della categorica discontinuità conclamata.

Il rilievo non è da poco. L’esito di ogni processo riformatore, infatti, è doppiamente condizionato sui piani della legittimità e del merito. Esso non dipende solo dal rispetto dei profili sistemici propri dell’ordinamento di appartenenza; deriva altresì e, con pari incidenza, dalla considerazione dei molteplici profili materiali (storici, sociali, politici, economici, istituzionali e culturali) caratterizzanti il contesto di riferimento. Coinvolge, in altri termini, sia il quomodo, sia l’an della modifica interessata, vale a dire sia il contenuto e le modalità applicative del relativo intervento, sia la ragione, la legittimità e l’opportunità dello stesso (sempre, del resto, il come è conseguente al perché).”

Nel suo contributo la prof.ssa Paola Bilancia⁷⁸ entra nel dettaglio dei limiti e delle prospettive della riforma:

“Com’è stato ampiamente sottolineato in dottrina, e come la stessa Costituzione, nella novellata formulazione degli articoli 114 e 118, primo comma³, limpidamente riconosce, infatti, è il Comune (anche quello “piccolo”) l’ente locale di “prima istanza”, proiezione immediata e diretta della comunità locale che lo costituisce; ed è lo stesso Comune – o, per meglio dire, il Sindaco – che, spesse volte, assume altresì il ruolo di “ultima, unica istanza” alla quale i cittadini si rivolgono quando altri soggetti del sistema istituzionale non abbiano potuto offrire risposta ai loro bisogni e alle loro necessità. Questo vale sia per quanto riguarda funzioni essenziali addirittura per l’identità giuridica dei consociati (si pensi, a tacer d’altro, all’anagrafe), sia per quel che concerne servizi che contribuiscono a segnare notevolmente il livello complessivo di welfare (quali gli asili nido, o il trasporto pubblico urbano), sia, come hanno ampiamente dimostrato i recentissimi episodi catastrofici dovuti ai movimenti tellurici o al dissesto idrogeologico, per le operazioni di primo soccorso e di protezione civile che debbono aiutare i residenti in momenti di particolarissima fragilità e debolezza.

L’obbligo di assicurare un elevato livello di efficienza e di economicità nei servizi alla persona e nel funzionamento della macchina politico-amministrativa, da una parte, e di mantenere in ordine i saldi di bilancio in ragione dei vincoli europei, dall’altra parte,

⁷⁷V.TONDI DELLA MURA, *La riforma delle unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, 25 gennaio 2012, in *federalismi.it*

⁷⁸ P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, 31 luglio 2012, in *federalismi.it*

non può, dunque, giustificare l'abbandono o la soppressione di questo vivace insieme di realtà locali.

È, allora, necessario un attento e calibrato disegno istituzionale, di lungo respiro e di chiara impostazione.

Spesso, invece, e in modo particolare negli ultimi tempi si è assistito – per contro – ad azioni guidate da poco felici combinazioni di “invadenza ingegneristica” per un verso, e di “velleità approssimativa” per l'altro, come ha voluto definirle un'acuta dottrina. Interventi, questi, che si sono scontrati con (almeno) tre ordini di criticità.

In primo luogo, infatti, **il tentativo da parte del legislatore statale di imporre modelli di associazionismo comunale su realtà regionali assai differenziate ha dovuto fare i conti con i vincoli costituzionali legati all'incerto riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni** in materia, quale conseguente alla riforma in senso regional-federale della Repubblica intervenuta all'inizio degli anni Duemila.

In secondo luogo, dal 1990 ad oggi, è venuto man mano modificandosi il quadro di fondo che sottostava all'opportunità di rimodellare e razionalizzare il sistema delle autonomie locali. Si è passati, infatti, da un'istanza riformatrice, che ha caratterizzato in modo particolare l'ultimo decennio dello scorso secolo, legata all'introduzione di forme nuove di “democrazia di base” mediante la rivalutazione del “pouvoir local”, ad un'azione impostata, invece, sul ridisegno dei servizi locali nell'ottica del federalismo fiscale e della “prossimità” al cittadino, al fine di promuovere benefici effetti di responsabilizzazione delle comunità locali e di controllo sugli amministratori pubblici. Infine, nell'ultimo biennio, gli interventi si sono connotati quasi esclusivamente per finalità di contenimento della spesa pubblica allo scopo sia di sgravare il Paese dal peso del deficit di bilancio, e del debito pubblico accumulatosi negli anni passati, sia di soddisfare le istanze di cittadini sempre più sensibili agli asseriti sprechi e sempre più fortemente critici nei confronti di una classe politico-amministrativa poco tollerata.

Questo continuo mutare del punto focale e degli obiettivi dell'azione riformatrice non sembra essere stato sempre adeguatamente padroneggiato da un riformatore centrale non poche volte disorientato fra spinte e contropunte, fra interessi ed esigenze diversi in conflitto. Così, le istanze in materia di federalismo municipale sono finite per rimanere in mezzo al guado dell'attuazione e dell'applicazione della articolata riforma innescata dalla l. n. 42/2009, scontando l'uscita dall'attuale maggioranza di governo del partito che più le aveva volute e più vi si era speso per ottenerle; le Regioni soffrono, nel riconoscimento di un ruolo pieno in materia di associazionismo locale, di una diffidenza, ora accentuatasi, che la loro troppa autonomia possa generare effetti distorsivi sul rigore finanziario che l'Italia si è imposta per assicurare gli obiettivi a breve termine del pareggio di bilancio e del rispetto del patto di stabilità; le Province appaiono enti intermedi da ridurre ad ogni costo in peso, ruolo e funzioni, sino a sopprimerle, senza però che sia chiaro in che termini sostituirle con le forme associative fra Comuni, da una parte, e con l'Amministrazione regionale, dall'altra, nonché – ove previste – con le Città metropolitane, dall'altra parte ancora. **In terzo luogo, su un piano più squisitamente teorico, i “riformatori” non paiono aver fino in fondo meditato la lezione elaborata da alcuni studi condotti in materia di governo dei sistemi complessi.** Tanto più, infatti, un sistema si caratterizza per complessità e variabilità interna, per pluralità di livelli di intervento, per molteplicità di fattori in gioco e diversità dei parametri di “fitness”, per autonomia dei centri decisionali e per una certa dose di resilienza, com'è l'attuale Repubblica delle Autonomie italiana, tanto più risulta opportuno ricorrere a forme condivise di regolazione che mescolino

sapientemente una certa dose di “soft paternalism”, attraverso la predisposizione di un quadro comune di regole (non troppo puntuali e dettagliate, bensì elastiche) e di una serie di incentivi, da una parte, e un’ampia possibilità per i singoli “elementi” del sistema interconnesso di adattarsi autonomamente alla specificità e diversità delle situazioni concrete, dall’altra parte.

Diversamente, invece, il riformatore nazionale ha poco stimolato le dinamiche interne, nonché l’evoluzione e l’adattamento “per approssimazione” delle realtà locali, preferendo piuttosto “rimodellare” dal centro, sulla base degli input provenienti dai tentativi susseguitisi, le tappe progressive degli interventi da sviluppare, in una rincorsa continua, di riforma in riforma, di modifica in modifica del tessuto legislativo. Al posto di lasciare alle singole realtà regionali, e alla loro autonomia legislativa, la facoltà di “sperimentare” propri modelli fino a trovare quello ottimale, il legislatore parlamentare e governativo, soprattutto degli ultimi anni, ha optato per “mettere le mani” direttamente sul sistema, spesso sulla pressione dell’emergenza, sempre agendo su ingranaggi complessi e delicati, talvolta senza lasciar un congruo margine di tempo per la “metabolizzazione” delle riforme operate prima di passare alle successive. Invece di raggiungere “per approssimazione” progressiva un equilibrio ottimale, il metodo delle riforme messe in cantiere ha finito per diventare esso stesso “approssimativo”, e privo della temperanza e cautela dovute, alimentando e non riducendo le tendenze “caotiche” già proprie di un sistema di “governance” multilivello assai articolato.

*Il risultato che questo tentativo maldestramente impostato nel metodo ha conseguito sino ad ora, è, purtroppo, quello, di una notevole e disorganica stratificazione di norme, di difficile coordinamento e interpretazione, irte di rimandi e rinvii, di una elevata fibrillazione e incertezza negli attori istituzionali¹⁰, di una complessiva instabilità del sistema, di una rilevante disorganizzazione amministrativa. **Troppo spesso, e troppo a lungo, in effetti, gli amministratori locali e regionali sono stati impegnati, in questi anni cruciali per il tessuto sociale in crisi, in una fatica di Sisifo concentrata sul dipanare il quadro normativo di riferimento più che sull’operare efficacemente per promuovere la crescita e lo sviluppo dei territori, con generale nocumento per l’intero Paese.***

12.4. Sostenibilità e contraddizioni del nuovo modello di governo provinciale

Il percorso che ha portato all’esito attuale della proposta di riordino delle Province è l’esito di uno scontro politico-istituzionale nel cui ambito alimentato da una parte dell’opinione pubblica e diventato successivamente tema d’agenda governativa con obiettivi poco chiari. Prof. Gian Candido De Martin⁷⁹ ne traccia un quadro:

⁷⁹G.C. DE MARTIN, *Le province: quale senso e quali prospettive*, in *Rassegna sull’attuazione delle autonomie*, n. 1/2012.

La vicenda riguardante il futuro delle province, dopo alcuni anni di campagne mediatiche impressionistiche e sommarie, se non superficiali (intrecciate con la – pur per molti versi condivisibile – lotta alla casta e ai costi eccessivi della politica), si è andata sviluppando dall'estate scorsa in modo surreale in sedi politico-istituzionali, con una commistione di interventi erratici e scoordinati, tra obiettivi di risparmio (per lo più virtuale) e soluzioni istituzionali casuali, al di fuori di ogni disegno di organicità. Si sono moltiplicati interventi legislativi o proposte di legge, spesso rozze nella fattura tecnica e comunque miopi, scoordinate e disomogenee quanto a finalità perseguite.

Se ci si chiedesse quale senso ha tutto questo, non sarebbe certo facile trovare risposte razionali accettabili.

Si tratta di un intervento che pur richiamando obiettivi di risparmio, per assurdo è in grado potenzialmente di produrre una spesa. La situazione attuale secondo l'Autore appare *“contraddittoria, oltretutto, anche rispetto all'obiettivo dichiarato di riduzione dei costi perché, a tacer d'altro, a fronte di un tutto sommato modesto risparmio degli oneri previsti per gli organi di governo provinciali (pari a circa 65 milioni di euro), non si è tenuto conto dei conseguenti certi e indebiti costi aggiuntivi, che deriverebbero dal trasferimento di personale provinciale alle regioni oppure dalla moltiplicazione di organismi comunali destinati a gestire funzioni già provinciali, a parte la miriade di complicazioni attuative o potenziali conflitti prevedibilmente connessi alle innovazioni organizzative prefigurate.*

Una deriva soprattutto gravemente fuorviante e in macroscopico contrasto rispetto sia alle norme costituzionali vigenti, sia alle attese, finora frustrate, di un'attuazione coerente della riforma autonomistica approvata nel 2001 con la novella del titolo V della Costituzione.

Vi è inoltre da considerare il tema dello **squilibrio istituzionale**, che il riordino delle Province produce: *“in primo luogo sul versante dei comuni, che sono potenzialmente destinatari di funzioni di area vasta non gestibili a livello locale e per le quali quindi dovrebbero inevitabilmente essere costituiti nuovi organismi associativi o consortili più o meno di livello provinciale, con conseguenti complicazioni e oneri di gestione. In secondo luogo si avrebbero riflessi assai problematici sul versante regionale, ove le funzioni attualmente spettanti alle province venissero destinate alle regioni, con un ulteriore incremento del centralismo e del già eccessivo ruolo amministrativo delle regioni: ruolo che dovrebbe invece essere fortemente ridotto, decentrando alle province molti compiti operativi ora gestiti a livello regionale, per lo più da agenzie o da organismi strumentali, da ridimensionare drasticamente o da sopprimere, sia per semplificare che per risparmiare. Si può poi anche aggiungere su altro piano che vi è il rischio evidente di dar vita ad un doppio regime degli enti intermedi provinciali, atteso che – nonostante la legge abbia previsto un adeguamento anche per le province ricomprese in regioni a statuto differenziato - non è per nulla agevole che si arrivi a estendere la portata potenziale dell'art. 23 nell'ambito delle regioni speciali, che hanno un potere pieno di ordinamento in materia di enti locali.”*

Si è persa un'occasione per dare reale attuazione alla riforma del Titolo V individuando il ruolo moderno della Provincia che è quello di ente di area vasta. Chiarisce l'Autore : *“le province appaiono, nel disegno istituzionale contenuto nel nuovo titolo V, un riferimento imprescindibile per le funzioni di area vasta nelle zone non metropolitane,*

ossia un tassello essenziale sia per razionalizzare il sistema dell'amministrazione locale su due livelli, eliminando sovrapposizioni e sfoltendo fortemente organismi vari operanti in ambito sub regionale o locale (con compiti propri di comuni e province), sia per riqualificare la regione come ente con funzioni legislative, programmatiche, di coordinamento e supporto degli enti locali, e non gestore di funzioni operative, realizzando in tal modo un effettivo assetto sussidiario e spostando il baricentro amministrativo e dei servizi il più vicino possibile ai cittadini e alle varie realtà socioeconomiche operanti nel territorio.

In effetti, nel riassetto del sistema amministrativo dopo il titolo V è decisivo stabilire quale siano le funzioni di area vasta, da tenere distinte da quelle di prossimità spettanti ai comuni. singoli o associati. (...) Fermo restando che, naturalmente, parlando di area vasta si deve far riferimento ad un ambito territoriale che abbia dimensioni adeguate e che realizzi quel tipico assetto provinciale che è dato dal rapporto tra un capoluogo e la comunità territoriale che su quel capoluogo gravita”.

Il primo banco di prova della riforma provinciale è stato **il momento di definizione delle ipotesi di riordino** contenute nelle proposte dei CAL regionali. In questa sede i CAL che si sono espressi hanno rappresentato tutti i limiti di una riforma scritta sulla carta come osserva in una prima lettura Federica Fabrizi:

“Nel complesso dei 13 Cal interpellati, 8 hanno formulato proposte che o a) prevedono singole deroghe (Lombardia, Marche, Campania) ovvero b) chiedono il mantenimento della situazione esistente (Umbria, Basilicata, Veneto) ovvero c) si oppongono radicalmente all'intera operazione approntata dall'art. 17 (Lazio, Calabria). Anche il Cal Liguria, nella assai articolata e documentata deliberazione, approvata con soli 16 voti favorevoli su 29 votanti, afferma di aver proceduto ad un riordino sostanzialmente obbligato (“la norma non lascia scampo: i criteri popolazione/abitanti, ma anche la necessità che comunque tali criteri dovessero essere posseduti dalle rispettive province alla data del 20 luglio 2012 (data di deliberazione del consiglio dei ministri) non hanno consentito al Cal di operare alcuna forma di riordino che non fosse l'accorpamento delle due entità. [...] Gli spazi di manovra imposti dal governo sono pressoché nulli. E' però doveroso evidenziare come tale scelta comporti grandi difficoltà e disagi, per la popolazione”) e non condiviso (“riteniamo doveroso evidenziare come questa scelta non viene condivisa, ma subita, dagli amministratori di Imperia, e la condivisione - ripetiamo per senso di responsabilità - della necessaria deliberazione finale del CAL, non significa l'automatica accettazione dell'accorpamento, che non rappresenta una soluzione ma un problema [...] Il Cal non può che prendere atto del quadro normativo derivante dall'applicazione della legge e deliberare in tal senso, per dovere e non certo per convinzione”). La stessa considerazione può essere fatta per quanto attiene alla decisione adottata dal Cal lombardo che, in premessa, afferma perentoriamente che “la normativa in esame presenta forti dubbi di legittimità costituzionale”, deliberando poi, a maggioranza, di chiedere in prima istanza il mantenimento dello status quo e proponendo solamente in subordine l'accorpamento con deroghe.”

Nel suo contributo Prof. Mangiameli evidenzia lo scenario che ha condotto al riordino delle province in Italia, e in particolare la diffidenza ingiustificata per il sistema di *governance* multilivello e l' “incultura costituzionale”, elementi che hanno generato questa caotica ultima normativa contenuta nella *spending review*:

“La polemica, mediatica e politica, ha generato in maniera semplicistica il sospetto che tre livelli di governo fossero troppi e, tra questi, che quello provinciale non svolgesse un compito necessario; la rozza cultura antidemocratica che ha preso ormai i Soloni italiani, prima di adottare le disposizioni sulle province, avrebbe dovuto considerare due aspetti significativi: in primo luogo, che tre livelli di governo, oltre allo stato, sono presenti in tutti gli ordinamenti europei, sia in quelli di tradizione centralistica come la Francia, sia quelli di tradizione federale come la Germania; in secondo luogo, che nel caso italiano i flussi di spesa lasciano intravedere un eccesso di spesa statale come conseguenza di una mancata attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Nasce da questa incultura istituzionale, dalla mancanza di conoscenza della storia e dall'ignoranza dei principi più importanti dell'organizzazione territoriale il primo tentativo di abolizione delle province di cui al decreto legge n. 138 del 2011; tentativo opportunamente accantonato in sede di conversione del decreto legge i cui effetti istituzionali si limitarono a ridurre per la seconda volta la composizione dei consigli e delle giunte provinciali, oltre che dei comuni e, persino, dei consigli regionali.

Queste misure sono state, in ogni caso, il segno evidente che il governo e il parlamento, incapaci di varare le riforme costituzionali da tempo proclamate, come la riduzione del numero dei parlamentari e il Senato delle regioni e delle autonomie, e quelle legislative, come la legge elettorale, la riduzione dei ministeri, la riforma degli UTG e l'attuazione del federalismo fiscale, hanno ritenuto di potere tamponare la crisi imponendo – anzi “scaricando” – alle regioni e alle autonomie locali ingenti tagli finanziari e una condizione istituzionale insostenibile, come la riduzione della democrazia locale, per tutti i livelli di governo territoriale e la provincializzazione delle regione nell'attesa di sopprimere le province.

In altre parole, governo e parlamento hanno cercato di contenere gli effetti della crisi indebolendo proprio i livelli di governo cui è affidato il compito di erogare i servizi ai cittadini, lasciando irrisolte le diverse questioni di fondo che sono invece la causa vera dell'inefficienza dell'apparato istituzionale dello stato; il tutto con la conseguenza di avere indebolito i livelli di governo sub-statali che, essendo stati costretti dai ripetuti tagli di risorse a rivedere l'erogazione dei servizi, appaiono ora spesso superflui. (...)L'idea che anima l'art. 17 del decreto legge n. 95, cit., è quella del riordino provinciale; in tal senso, la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 ha precisato che tutte le Province delle regioni a statuto ordinario esistenti sono oggetto di riordino sulla base dei requisiti minimi, che sono due: a) dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati; b) popolazione residente non inferiore a trecentocinquanta mila abitanti.

L'articolo 17 prevede solo alcune limitate eccezioni all'accorpamento delle province, come ad esempio le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione; oppure le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province destinate a diventare città metropolitane a norma dell'articolo 18, comma 1, del decreto legge n. 95, cit..

Il procedimento previsto dall'art. 17, per procedere al riordino delle province è molto particolare; si delinea una procedura secondo cui il testo della deliberazione del Consiglio dei Ministri avrebbe come destinatari i CAL o gli organi di consultazione tra regioni ed enti locali, nelle regioni in cui il Cal non è stato ancora istituito. I CAL, applicando i criteri indicati, entro settanta giorni dovrebbero definire le proposte di

riordino delle provincie che sarebbero trasmesse alla regione interessata, la quale nei successivi venti giorni la presenta al governo. La proposta di riordino delle provincie, secondo l'ultima versione dell'articolo 17, comma 3, terrebbe conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti.

Questa impostazione, di per sé, non è un fatto negativo, pure in considerazione della circostanza che anzi il riordino territoriale del dimensionamento potrebbe coinvolgere, nel prossimo futuro, anche le regioni.

Tuttavia, permangono delle perplessità sulla procedura adottata dal decreto legge sulla spending review, in quanto questa sembra porsi in contrasto con il disposto dell'articolo 133, comma 1, della Costituzione, per il quale "il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione". L'art. 17 del decreto legge n. 95, cit., tiene conto solo occasionalmente dell'iniziativa dei comuni e cerca di sopperire, in mancanza delle deliberazioni dei consigli comunali, frutto dell'iniziativa dei comuni, attraverso il piano di riordino richiesto ai CAL e trasmesso dalle regioni al governo. (...)

Un'altra questione riguarda la circostanza che il decreto legge n. 95, la cui base costituzionale è data pur sempre dalla necessità ed urgenza di provvedere, peraltro motivata dal "fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio", non ha, per quanto riguarda le norme di natura ordinamentale previste nell'art. 17, un impatto finanziario concreto.

Con il decreto legge n. 95, cit. – come si è accennato – lo stesso governo ha dato una definizione delle funzioni di area vasta, attribuendole alle provincie, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ed ha definito queste come "enti con funzioni di area vasta".

Più specificamente si può osservare che il decreto legge n. 201 del 2011 prevedeva la spettanza alla provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma 14) e il trasferimento, entro il 31 dicembre 2012, ai comuni delle "funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni", disponendo altresì che, in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, con legge dello stato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, (comma 18).

Il decreto legge n. 95 del 2012, invece, prevede che "all'esito della procedura di riordino", sono funzioni delle provincie quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente. In sede di conversione del decreto legge, inoltre, è stato aggiunto il punto b-bis), che attribuisce alle provincie anche la "programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado". In questo modo, anche se il linguaggio sembra fare credere diversamente e se la mancanza di continuità tra il disegno del decreto legge n. 201 e

quello del decreto legge n. 95 può rendere complessa una lettura sistematica, in realtà sono state ripristinate la quasi totalità delle funzioni precedenti attribuite alle province. La medesima disposizione prevede poi che “restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni”, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Il significato di questa espressione appare da collegare essenzialmente al potere riconosciuto alle regioni dall'articolo 118, comma 2, della Costituzione, per il quale con legge regionale si possono conferire funzioni amministrative alle province nelle materie di propria competenza legislativa (sia a titolo concorrente, che esclusivo). La disposizione, così intesa, rassicura le regioni sulle scelte già compiute di conferimento di funzioni amministrative alle province e lascia inalterata la relazione tra regioni e province; la qualcosa potrebbe consentire alle regioni persino di mantenere in capo alle province a titolo di conferimento proprio tutte quelle funzioni che in atto sono proprie delle province e che in base al combinato dell'art. 23 del decreto legge n. 201, cit., e del decreto legge n. 95, cit., non potrebbero spettare ai comuni a ragione dell'area vasta e dovrebbero essere assorbite dalle regioni. Basti pensare, al riguardo, al regime delle funzioni in materia di acqua e di rifiuti, oppure alle funzioni inerenti alle politiche del lavoro.

Permangono, invece, forti dubbi di costituzionalità sul profilo istituzionale delle province. Infatti, su questo tema, non avrebbe subito modifica alcuna il modello dell'ente locale di secondo grado, previsto dal decreto legge n. 201 del 2011, anziché quello dell'ente autonomo e democratico, secondo i principi del Titolo V. Ed invero, questo sembra essere oggi il vero nodo di tutta la questione provinciale che il giudice costituzionale è chiamato a risolvere.

La stessa Corte costituzionale ha affermato 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; ciò sta a significare che il modello di autonomia accolto dalla Costituzione, sin dal 1947, include una espressione democratica e popolare. **In tal senso deve essere letto l'art. 5 che, nell'accogliere il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, ha inteso richiamare in vita i valori della democrazia locale infranti dal fascismo.**

Appare, inoltre, logico che, se la Repubblica “costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” è la “Repubblica democratica”, di cui parla l'art. 1 della Costituzione, il principio democratico debba essere comune e caratterizzante tutti gli elementi (rectius: gli enti) che la costituiscono, province comprese. Infine, deve ritenersi che, se le autonomie locali, al pari delle regioni, possano darsi un proprio Statuto che determini la loro organizzazione e le relazioni tra gli organi dell'ente, ciò serva a realizzare pienamente l'autogoverno locale democraticamente legittimato.

Analoghe considerazioni possono farsi anche rispetto al principio (della sovranità) popolare, accolto dall'art. 1 della Costituzione e caratterizzante la Repubblica. Le nozioni stesse di “autonomia” e di “enti autonomi” devono essere rapportate al principio popolare che completa e specifica il principio democratico (che investe tutti gli enti costitutivi della Repubblica, dal comune, alla provincia, e allo stato), per cui la nozione di autonomia, democratica e popolare, implica che deve sussistere una relazione tra la comunità sottostante e l'ente di riferimento. Una relazione, questa, che non può essere il frutto di mediazioni politiche o tecniche come nel caso delle Unità sanitarie locali. Gli enti autonomi non possono essere paragonati a enti tecnici

settoriali; essi sono enti territoriali, politici, che perseguono gli interessi generali della loro comunità e richiedono una relazione diretta con il corpo elettorale. Il principio popolare – in base ad una piana interpretazione della Costituzione – completa il principio democratico, nel senso che “nelle regioni, province e comuni il popolo deve avere una rappresentanza, che risulti da votazioni generali, dirette, libere, eguali e segrete”.

Del resto la normativa in questione suscita non poche perplessità anche in relazione alla Carta europea dell'autonomia locale, che l'Italia ha ratificato senza alcuna riserva e dichiarando di accoglierla integralmente (sic!). Infatti, in base al Trattato in questione, art. 3, “per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”; ed inoltre si aggiunge 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” e che quanto previsto sulla rappresentanza democratica che l'ente locale deve avere, questa “non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”(17).

La disciplina del decreto legge n. 201, combinata con quella del decreto legge n. 95, perciò, non assicura alla provincia ente autonomo di area vasta della Repubblica italiana, le condizioni previste dal Trattato sulla Carta europea dell'autonomia locale.

Conclusioni

Lo scenario istituzionale che è stato descritto è complesso e articolato. Coinvolge tutte le principali questioni ordinamentali che negli ultimi anni sono state inserite nell'agenda politica parlamentare con l'intento costante di dare l'abbrivio ad un dibattito organico e condiviso, che avesse quale punto nodale la riforma del modello statale oramai messo in discussione per la sua inadeguatezza, accentuata ulteriormente da fattori esogeni tra i quali la crisi economico-finanziaria.

Il regionalismo in particolare è soggetto all'impatto delle misure contenute di queste ultime manovre che hanno importanti riflessi istituzionali, che ne impongono un ripensamento profondo. Quest'ultimo non necessariamente deve essere letto come un abbandono degli obiettivi di federalizzazione del nostro Stato, già condivisi da Regione Lombardia. Oggi, è opinione condivisa che il modello statale federale è quello più adeguato per affrontare le sfide di efficientamento dei sistemi e modernizzazione, imposte dalla crisi e dalla globalizzazione. Il (ri)disegno istituzionale del sistema delle autonomie manifesta il ruolo forse più importante della Regione proprio nell'ottica di una nuova evoluzione verso il federalismo. Si tratta di tracciare un nuovo modello di amministrazione del territorio e delle comunità locali proiettata verso una loro *governance*, basata su un dialogo leale e partecipato da parte di tutti gli enti che la costituiscono.

Regione Lombardia come in passato, fin da subito, ha accettato la sfida del rinnovamento avviando i primi processi di condivisione con il territorio delle condizioni dell'impatto delle misure contenute nella *spending review* e portando all'attenzione del Governo nazionale l'esigenza di una evoluzione del modello proposto in linea con l'eterogeneità delle realtà regionali italiane (si pensi solo per fare un esempio alla contrattazione sul riordino delle Province). La complessità e la rilevanza istituzionale dei temi rende sempre più evidente l'importanza, nel prossimo futuro, di avviare una nuova stagione costituente lombarda che ponga le basi per una riflessione condivisa meno ispirata alla logica dell'emergenza e ancora di più funzionale a dare voce al territorio. Rispetto all'avvio di questa stagione nell'ultima parte della legislatura sono state poste le basi per una strategia condivisa con gli enti locali che per il futuro potranno essere implementate nell'ottica di sviluppo del sistema integrato dell'amministrazione lombarda

Bibliografia

- AA.VV., (1994) *Le aree metropolitane in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994
- Angelini F. G. (2012), *Spendingreview, federalismo e sussidiarietà*, Centro Tocqueville-Acton, Position paper n. 7/2012
- Balboni E., (1997) *L'area/città metropolitana tra funzioni e finzioni*, in *Le Regioni*, 1997, 815 ss.
- Balboni E., Carli M., (2012) *Stato senza autonomie e regioni senza regionalismo*, 7 novembre 2012 in federalismi.it
- Bassanini B., (2012) *Riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di Luciano Vandelli e Franco Bassanini, Società Editrice il Mulino 2012
- Bellotta S., (2012) *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, 10 luglio 2012 in federalismi.it
- Bernareggi G.M., (2000), "Milano e la finanza pubblica italiana negli anni '90 : attualità e prospettive", *Economia pubblica*, n. 3 suppl.
- Bernareggi G.M., (2004) a, " *La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale* ", *Amministrare*, 34, n.1, pp. 51-102
- Bernareggi G.M., (2004) b, " *Stima dell'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano* ", *Amministrare*, 34, n.1, pp.103-158.
- Bernareggi G.M., (2007), " *L' onere dei non residenti per il Comune di Milano: unastima riveduta e aggiornata* ", *Amministrare*, 38, n. 3, pp. 333-421.
- Bernareggi G.M., (2008), " *L' impatto dei city users non residenti sulle finanze del comune di Milano* ", *Impresa e Stato*, n. 82.
- Bernareggi G.M., (2010), " *La perequazione per gli effetti della mobilità delle persone sulle finanze dei governi locali* ", *Working Papers*, DEAS, Università degli Studi di Milano
- Bernareggi G. (2012), *Relazione presentata al Covegno Da Provincia declassata a Città metropolitana: un opportunità per Milano*, Università Bicocca, 16 luglio
- Bilancia P., (2012) *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, 31 luglio 2012 in federalismi.it.
- Blangiardo G.C. (a cura di), 2004 , *L'immigrazione straniera in Lombardia. La terza indagine regionale. Rapporto 2003*, Fondazione Ismu, Milano.
- Brancasi A., Caretti P., *Il sistema delle autonomie locali tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della città metropolitana*, in *Le Regioni*, 2010, 727 ss.
- Brosio G., Maggi M., Piperno S., (2001) *Governare fuori dal centro*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma.
- Brosio G. e Pola G., *Finanza Stato-Regioni: le soluzioni possibili*, in " *Amministrare* ", agosto 1995

- Bruzzo A. - V. Ferri, (2006) “*Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane: il caso di Milano*”, manosc., gen. 2006.
- Buratti C., (2001), “*I fabbisogni di spesa degli enti locali. Le stime effettuate dal Ministero dell'interno in applicazione della legge n. 133/1999*”, *Economia Pubblica*, n. 6, pp. 5-52
- Caravita di Toritto B., (2012), *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*. - 12 settembre 2012 – *federalismi.it*
- Ceriani A., Tanda A.M., (2011) Le misure di stabilizzazione finanziaria e gli effetti sui processi di riforma istituzionale in atto, in *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, Franco Angeli 2011
- De Martin G.C., (2012), *Le province: quale senso e quali prospettive*, in *Rassegna sull'attuazione delle autonomie*, n. 1/2012.
- Éupolis Lombardia, (2011) *Proposta di macroregione composta da Piemonte, Lombardia, Emilia, Veneto - Prime rappresentazioni del potenziale economico e istituzionale* (3 ottobre 2011)
- Fabrizi F., (2012), *I piani di riordino dei CAL una primissima lettura ragionata*, 7 ottobre 2012 in *federalismi.it*
- Ferri V. (2008) *Governare le città metropolitane: un'istituzione del federalismo*; Carocci, Roma, pp.334.
- Ferri V. (2009) “*Le città metropolitane in Italia: un'istituzione del federalismo*” in *Economia italiana*, n. 2, pp. 201-235
- 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 2012
- Ferri V., et al., (2012b), *Le interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle Province alle Città metropolitane*, Relazione presentata alla XXXIII Conferenza Scientifica dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali, Roma, 13-15 Settembre.
- Ferri V., Pola G., (2010) *Il ritorno dell'IVAF in versione francese per finanziare la “Grande Parigi”*. In *Federalismo in Toscana*, n. 1
- Fondazione Agnelli, (1994) (a cura di Bondonio, Brosio, Pola), *Una proposta di federalismo fiscale*, Torino 1994
- Fondazione ISMU , 2006, *L'immigrazione straniera nella provincia di Milano. Anno 2005*, Milano
- Hrbeck R. (sul caso dei Laender): *New delimitations of the Laender in the Federal Republic of Germany (1948 -2012)*, Paper presentato allo IACFS Conference, Roma, 19-21 settembre 2012
- Hicks U, (1970), “*Problemi economici e finanziari delle grandi città*” (trad. it di S. Gorini), *Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze*, n. 1. pp. 537-562.
- IEB's Report on fiscal federalism, nr. 11 , Forum su "Reorganization of Local Government" (sui varicasi europei)
- Lefèvre C., (1999), *Governi metropolitani e governance nei paesi occidentali*, in “*Problemi di Amministrazione Pubblica*”, XXIV, 3, pp.319-55

- Louvin R., (2012), *Fusioni comunali e gestione associata: diversità di percorsi tra Italia e Svizzera*, in www.issirfa.cnr.it/, novembre 2012
- Mangiameli S., (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it/, ottobre 2012
- Mangiameli S., (2011), *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, Novembre 2011
- Martinotti G., (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.
- Marzanati A., (2006) *La questione delle città metropolitane in Italia*, Nuova Rassegna, 2006, 1121 ss.
- Mazzocchi G., (1985), *Problemi economico-territoriali di identificazione e confinazione delle aree metropolitane in Italia*, in P. Urbani, (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Angeli, Milano, pp.15-22.
- Melideo N. (2011), *La resa delle province. Benefici e rischi connessi alla abolizione / trasformazione delle Province. Scenari probabili, soluzioni possibili*, «Local Government Network», Novembre, pp. 1 – 46.
- OECD, “*Territorial reviews: Milan, Italy*”, Policy Brief, novembre 2006
- Olson M., (1969), “*The Principle of “Fiscal Equivalence”: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government*”, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, 59, pp. 479-487 ;
- Oates W .E., (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- Pola G., Interviste a "Il sussidiario.net" del 26 settembre e 2 ottobre 2012
- Pola G. (1991), *Ristrutturazione, finanza e governo dei servizi pubblici locali nell'area metropolitana: alcune indicazioni per interpretazioni economiche della "142"* , in CNEL, Forum marzo 1991
- Pola G., (1992) *Il bilancio della futura città metropolitana di Milano*, in *Economia Pubblica*, novembre 1992
- Pola G., (1994), *Financial solutions and assignment of tasks in newly created metropolitan government: The case of Italy*, in Robert J. Bennett (edited by), “*Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*”. Tokyo, The United Nations University, 1994, pp. 438-56.
- Pola G., (1994) *La finanza dell'area metropolitana* (con G. Boggetti, G. Brosio, S. Piperno), in "Amministrare", 1994, n. 1, pp. 165-98.
- Pola G., (2005), *La finanza della Città-Provincia metropolitana* (di Milano), Relazione al Convegno “*Dalla Provincia alla Città metropolitana – Una proposta per la “governance” delle aree metropolitane*”, Milano, 20 giugno 2005
- Pola G., (2005), “*Ipotesi di nuova fiscalità per le Regioni e gli Enti locali*”, (mimeo), 2005
- Pola G., (2005), “*Prospettive dell’area metropolitana torinese*” (con Piperno S., Piazza S.) (mimeo), 2005
- Pola G., (2006), “*Dal PIM alla “Metropoli provinciale”. Trent’anni di ipotesi finanziarie associate ad un sogno: la Città Metropolitana di Milano*”, in *Rivista Intern. di Scienze Sociali* vol. 1-2/2006
- Pola G., (2006), “*Milano Metropolitana: i problemi, le opportunità, le sfide*”, Relazione presentata al Convegno sul tema "Città di Città" organizzato dalla Provincia di Milano, 25 settembre 2006 .

- Rebora G. (2012), *Trasformare le pubbliche amministrazioni, Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, LIUC Papers, n. 260, novembre
- Sabbioni P., *Dalle competenze regionali alla materia referendaria: una sentenza coraggiosa forse troppo*, in Quaderni cost., in pubblicazione;
- Sabbioni P., (2011) *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum: il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in Forum quaderni cost., 2011
- Sabbioni P. (2010), *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SEIG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in Giur. Cost. 2010
- Schizzerotto A.- DentiF., (2003) , “*I fabbisogni di accoglienza degli iscritti fuori sede agli atenei milanesi*”, in Associazione MeglioMilano, *Studiare e vivere a Milano*, Milano.
- Schizzerotto A.- DentiF., (2004), “*I fabbisogni di accoglienza degli studentipendolari*”, in Associazione MeglioMilano., *Studiare e vivere a Milano*, Milano , pp. 30-42.
- Tiebout C.M., (1956), “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, *Journal of Political Economy*, n 5, pp. 416-424
- Tondi Della Mura V., (2012), *La riforma delle unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, 25 gennaio 2012, in federalismi.it

Ulteriori fonti:

- Comune di Milano - Settore Statistica - SICE (Servizio informativo censimenti) www.comune.milano.it/sice/index.html.
- Comune di Milano - Settore Statistica - “*Popolazione ricostruita*”, *Proiezioni della popolazione e delle famiglie*, www.comune.milano.it/statistica.
- Comune di Milano - Settore statistica (vari anni) , *Milano dati – Serie stranieri*.
- Comune di Milano, 2006 *Rendiconto della gestione - esercizio 2005*, Milano
- Comune di Milano, 2003, *Rendiconto della gestione - esercizio 2002*, Milano
- Ministero dell'Interno - Osservatorio sulla contabilità e la finanza degli enti locali, 2000, *Revisione del sistema ditrasferimenti agli enti locali. Relazione finale*, Roma;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Commissione tecnica per la finanza pubblica - *La revisione della spesa pubblica - Rapporto 2008*
- Regione Lombardia - Direzione generale infrastrutture e mobilità, 2003 , *Indagine origine/destinazione 2002*, Milano