



UNIVERSITÀ DI PAVIA  
Dipartimento di  
Scienze Politiche e Sociali

***UNIVERSITÀ DI PAVIA - ASSOLOMBARDA***

\*\*\*

**CONTRATTO PER ATTIVITÀ DI RICERCA  
RAPPORTO FINALE**

\*\*\*

Assolombarda

Gruppo di lavoro tecnico

*Francesco Caracciolo, Fabio Colombo, Elena Milanese, Valeria Negri, Alessandro Papini, Margherita Pasqual, Alessandro Righetti, Pietro Sala, Andrea Viscardi*

Università degli Studi di Pavia – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Gruppo di ricerca

*Valentina Colangelo, Giampaolo Ioriatti, Giuseppe Carlo Ricciardi, Andrea Zatti*

Referenti Scientifici Report

*Giampaolo Ioriatti, Giuseppe Carlo Ricciardi, Andrea Zatti*

# INDICE

<b>1. ELEMENTI DI CONTESTO</b> .....	<b>4</b>
<b>2. PER UN RINNOVATO POSIZIONAMENTO DI ASSOLOMBARDA SUI TEMI ISTITUZIONALI</b> ....	<b>5</b>
- Per il rilancio del governo metropolitano .....	6
- Per un nuovo livello di governo provinciale .....	7
- Il livello comunale: efficienza ed efficacia oltre la difesa dell'identità .....	10
- La Regione e la prospettiva dell'autonomia differenziata .....	11
- Una leva da valorizzare: la programmazione negoziata .....	12
<b>3. ISTITUZIONI RINNOVATE AL SERVIZIO DEI TERRITORI: UNO SCENARIO POSSIBILE</b> .....	<b>13</b>
<b>4. LEVE E STRUMENTI ATTUATIVI</b> .....	<b>14</b>
- Funzioni, elezioni degli organi e finanziamento delle Province e della CM .....	15
- Rapporti tra le Province e la Città metropolitana .....	18
- Forme associative tra Comuni .....	19
- Potenzialità della programmazione negoziata e degli AQST.....	20
<b>5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. POTENZIALI CRITICITÀ E SPAZI DI MIGLIORAMENTO</b>	<b>22</b>
- Lavorare sui contesti territoriali .....	22
- Monitorare e presidiare attivamente il “cantiere delle riforme” .....	23
- Per l'apertura di un “cantiere regionale” .....	23
- Spazi di miglioramento interno .....	23

## 1. ELEMENTI DI CONTESTO

I processi aggregativi promossi in questi anni da Assolombarda hanno fatto sì che il territorio di riferimento presenti una originale e complessa articolazione istituzionale che comprende una Città metropolitana (Milano), tre Province (Pavia, Monza e Lodi), 438 Comuni ed una Comunità montana, vale a dire una realtà territoriale che, in termini demografici e di numero di imprese, vale all'incirca il 50% del "totale" regionale: un sistema complesso, caratterizzato da forti interdipendenze e prospettive di integrazione insieme a elementi di eterogeneità della geografia economica e delle vocazioni che lo caratterizzano. Di qui l'esigenza di elaborare una visione per quanto possibile organica e sinergica, di immaginare un assetto moderno e funzionale allo sviluppo economico e di promuovere attivamente questa prospettiva nell'ambito della più complessiva strategia dell'Associazione. Una prospettiva innegabilmente imperniata sulla forza ed il dinamismo della Città metropolitana di Milano - il polo centrale a cui guardano con attenzione le Province di Pavia, Monza e Lodi - ma anche sufficientemente ampia e flessibile da dare risposta alle istanze di valorizzazione e tutela dei tratti identitari degli altri territori.

La dinamica innescata da Expo si è rivelata da questo punto di vista un acceleratore della forza propulsiva della metropoli milanese, determinandone la crescita di ruolo e visibilità, tanto in campo internazionale che nazionale: essa ha accentuato tuttavia la tendenza alla concentrazione economica ed immobiliare, producendo un risultato che rende urgente una strategia di riequilibrio e traboccamento verso le altre aree di contorno.

Dal punto di vista del governo dei processi, l'esperienza di questo decennio, caratterizzata da forti fattori di discontinuità e rottura, ha reso manifesti gli effetti fortemente negativi delle misure di indebolimento istituzionale, finanziario ed organizzativo delle autonomie locali, adottate a far tempo dalla crisi del 2008 – 2011.

I pesanti tagli ai trasferimenti, pur motivati dalla condivisibile preoccupazione per la sostenibilità finanziaria dei costi della politica e il ritorno a prassi dirigistiche e di accentramento ministeriale hanno infatti fortemente inciso sulla qualità dei servizi erogati dagli enti locali e sulla loro capacità di operare come presidio del territorio e come attori dello sviluppo locale: la gestione e gli impatti della crisi pandemica e le difficoltà di implementazione del PNRR testimoniano plasticamente gli effetti nefasti di tali scelte.

Allo stesso tempo, il contesto lombardo ed anche, in larga parte, l'ambito territoriale di Assolombarda si caratterizzano tuttora per la persistenza di una fitta rete di piccoli comuni (frammentazione comunale) con scarse capacità operative e di governo: una criticità a cui si è cercato di dare risposta senza successo nel corso degli ultimi due decenni. Tale frammentazione genera problemi sia in termini di esternalità delle scelte locali (come nel caso delle scelte di localizzazione delle infrastrutture o nelle previsioni di consumo di suolo), sia di inadeguatezza amministrativa (mancanza di competenze, ridotto sfruttamento delle economie di scala, etc.), rendendo auspicabili interventi finalizzati ad affermare forme più efficaci e vincolanti di sovra-comunalità e inter-comunalità.

Nel complesso, appare (ri)emergere con forza la prospettiva di avere, nella maglia del sistema istituzionale, un livello di governo intermedio e di area vasta adeguatamente attrezzato, proprio quel livello su cui si è maggiormente accanita la spinta di razionalizzazione e ridimensionamento attuata dalle norme statali. Da questo punto di vista, l'azione di Regione Lombardia, in controtendenza rispetto alla posizione nazionale, ha permesso di salvaguardare diverse prerogative degli enti di area vasta, garantendo così una base da cui ripartire sia per definirne in maniera stabile il quadro di

competenze e l'assetto organizzativo, sia per arrivare ad una piena razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie locali.

A fronte di queste evidenze, meritano attenzione i processi di riforma istituzionale e costituzionale attualmente in discussione nelle diverse sedi parlamentari e governative. Si fa riferimento, in particolare: alla proposta riguardante le province e Città metropolitane - Testo unificato adottato dalla Commissione Affari Istituzionali del Senato, recante *Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali*; al progetto di riforma del Testo Unico degli enti locali (TUEL) - *Schema di Disegno di legge recante Delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*, sottoposto al Consiglio dei Ministri il 28 agosto scorso; all'iniziativa riguardante la cosiddetta Autonomia differenziata - Disegno di legge n. 615 recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*"; ed infine al Disegno di legge costituzionale sul premierato recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*.

Si tratta di progetti di legge e iniziative di cui rimangono a tutt'oggi incerti sia le tempistiche che l'approdo finale, ma rispetto ai quali merita assumere un ponderato giudizio, valutandone ed eventualmente incoraggiandone i possibili sviluppi positivi.

Il contesto lombardo e l'ambito territoriale di Assolombarda guardano con particolare interesse a questi disegni: avendo da sempre Regione Lombardia con convinzione e continuità rivendicato l'attuazione dell'art.116, III° comma della Costituzione, avendo contrastato nel tempo la deriva nazionale di indebolimento delle Province e caratterizzandosi per la persistenza di una fitta rete di Comuni e piccoli Comuni che potrebbero essere destinatari di un coraggioso aggiornamento del testo unico degli Enti Locali.

## **2. PER UN RINNOVATO POSIZIONAMENTO DI ASSOLOMBARDA SUI TEMI ISTITUZIONALI**

L'assunto di partenza delle note che seguono è che le prospettive di miglioramento della *governance* territoriale e le indubbie esigenze di coordinamento ed integrazione che esprime il contesto di riferimento di Assolombarda non richiedano nuovi quanto improbabili livelli di governo, che potrebbero anzi risultare conflittuali e potenzialmente destabilizzanti dell'attuale assetto regionale. Non si tratta, cioè, di ipotizzare la creazione di un nuovo macro-ente con funzioni di programmazione e coordinamento di ampio respiro, che abbracci l'intera area di competenza di Assolombarda. Da un lato, infatti, un tale ente andrebbe a sovrapporsi/sostituirsi al ruolo attualmente svolto dal governo regionale; dall'altro, trovandosi a capo di un territorio variegato e complesso, corrispondente a circa il 50% della popolazione e al 60% del valore aggiunto regionali, non eliminerebbe la necessità di un governo di area vasta, che in qualche modo dovrebbe trovare ancora espressione attraverso articolazioni e assetti disegnati su scala più ridotta.

Alla luce di tale assunto, si argomenta di seguito come appaia preferibile e più realistica una riqualificazione ed un rilancio degli Enti di area vasta esistenti, la Città Metropolitana e le tre Province, sulla base di un approccio pattizio che privilegi accordi multilaterali o bilaterali flessibili, auspicabilmente associati ad un consolidamento dell'istituto regionale e ad una ragionevole razionalizzazione della maglia comunale e delle altre articolazioni funzionali attualmente presenti.

## 2.1 Per il rilancio del governo metropolitano

Assolombarda e l'intera organizzazione confindustriale hanno da sempre sostenuto la necessità di un livello di governo delle realtà metropolitane all'altezza del ruolo di traino che esse svolgono nel contesto nazionale. A tal riguardo, è stato in passato altresì ribadito un giudizio critico sull'impianto della norma che le ha tardivamente introdotte nell'ordinamento italiano e, ancor più, sulle incertezze e contraddizioni che hanno caratterizzato i successivi interventi governativi e del legislatore nazionale.

Tutte considerazioni che, a maggior ragione, valgono per la realtà milanese, tra le poche che in Italia possa vantare una dimensione ed una caratura effettivamente metropolitana, paragonabile alle altre aree metropolitane in ambito internazionale.

Si concorda con le recenti prese di posizione – alle quali, pertanto, si rimanda - che precisano come il rilancio debba necessariamente passare, nell'ordine:

- per una forte legittimazione politico-istituzionale (elezione a suffragio universale degli organi della città metropolitana);
- per il potenziamento ed ampliamento delle funzioni fondamentali statali e regionali conferite o delegate quali la pianificazione del territorio, l'ambiente, infrastrutture e mobilità, lavoro e formazione, casa, sviluppo economico e servizi ai comuni;
- per il recupero di una solidità finanziaria ed organizzativa fin qui largamente compromesse.

Relativamente al primo aspetto, l'attuale coincidenza delle figure del Sindaco metropolitano con quello del Comune capoluogo, oltre che largamente disfunzionale, si è confermata di dubbia costituzionalità, giusta la Sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale.

La pronuncia ha segnalato un doppio *vulnus* riferito tanto a quei cittadini della Città metropolitana che si vedono negato il diritto di espressione del proprio voto quanto a chi, come il Sindaco metropolitano, è chiamato a esercitare una responsabilità politica per la quale non ha ricevuto un corrispondente ed adeguato mandato. Un doppio *vulnus* che, in prospettiva, diventerebbe tanto più grave quanto più i governi metropolitani dovessero acquisire effettivamente nuove e maggiori competenze, unitamente alle risorse umane e finanziarie adeguate a esercitarle.

Voci autorevoli hanno peraltro anche di recente riproposto la questione della unicità del livello di governo metropolitano, sostenendo che *l'Area metropolitana come aggregato di centri urbani o industriali comunque antropizzati e tra loro strettamente interconnessi sul piano economico, sociale, culturale, etc., necessita di un ente di governo unico, articolato al proprio interno in organizzazioni minori per le funzioni di prossimità necessita di un assetto organizzativo unitario dell'apparato di governo.*<sup>1</sup>

Il tema, per quanto problematico dal punto di vista dell'attualità politica, risulta chiaramente definito nello Statuto della Città metropolitana che, in linea con le previsioni della l. n.56 del 2014, all' art. 61, avente ad oggetto *Condizioni per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitano*, subordina l'elezione diretta, oltre che all'approvazione del sistema elettorale determinato con legge statale, a:

- a) *la ripartizione del territorio metropolitano in zone omogenee secondo le previsioni del titolo IV del presente statuto;*
- b) *la ripartizione del territorio del comune di Milano in zone dotate di autonomia amministrativa o, in alternativa, l'articolazione del territorio del comune di Milano in più comuni*

Condizioni che, per quanto attiene all'iniziativa locale, risultano peraltro da tempo soddisfatte.

---

<sup>1</sup> Vincenzo Cerulli Irelli, Audizione alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 23 giugno 2023.

Per quanto attiene al consolidamento ed ampliamento delle funzioni fondamentali, nonché al rafforzamento delle dotazioni finanziarie e di personale, riferimenti importanti si riscontrano nella già citata proposta di riforma e nei termini che sono ripresi nella successiva sezione dedicata alle province.

In attesa di auspicabili evoluzioni in sede nazionale, una pista di lavoro più concretamente praticabile e foriera di sviluppi significativi per la qualificazione del governo metropolitano può essere fornita da una attenta verifica dello stato di attuazione ed eventuale stimolo alla piena implementazione della lr 32/2015 con cui Regione Lombardia ha normato le *Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana*.

Analoga sollecitazione può essere rivolta alle istituzioni regionale e metropolitana per una revisione del testo vigente che proponga una lettura più coraggiosa e potenziata del ruolo della Città metropolitana, anche verificando spazi rinvenibili nelle specifiche discipline di settore.

## **2.2 Per un rinnovato livello di governo provinciale**

### *Il ritorno all'elezione diretta*

Analoghe esigenze a quelle sopra riportate per la Città metropolitana sono certamente rinvenibili per i tre territori provinciali di riferimento, Pavia, Monza e Lodi. Se, infatti, la prospettiva è quella di enti rappresentativi della collettività e degli interessi territoriali, il ricorso all'elezione diretta degli organi diviene irrinunciabile e coerente con il dettato costituzionale.

Tanto più se si ritiene che la Provincia debba porsi quale Ente a competenza tendenzialmente generale, chiamato, tra le altre cose, al governo delle tematiche sovracomunali che riguardano le rispettive collettività, per il quale acquisiscono particolare rilevanza una certa terzietà e indipendenza. La recente esperienza consiglia che la legittimazione popolare degli organi provinciali, Presidente e Consiglio provinciale, sia associata al ripristino dell'organo di governo collegiale, allo scopo di superare le palesi inadeguatezze del modello monocratico e di assicurare un solido presidio politico dedicato alle funzioni proprie e delegate. Anche da questo punto di vista, appare importante che i percorsi procedano in parallelo, in maniera coerente: facendo in modo che il pieno ripristino degli organi rappresentativi dei governi provinciali non sia fine a se stesso, ma diventi un passaggio funzionale al rafforzamento delle funzioni e al ripristino di una maggiore solidità finanziaria e organizzativa. Detto in altri termini, il ritorno all'elezione diretta degli organi provinciali e la reintroduzione della giunta provinciale non debbono essere intese come una mera riesumazione del passato, quanto la condizione per la rifondazione di un nuovo Ente, capace di essere soggetto propulsivo dello sviluppo economico locale e riferimento credibile ed autorevole delle istituzioni comunali, in particolare per un affronto efficace e credibile delle problematiche di livello sovracomunale (*pianificazione territoriale, associazionismo comunale, infrastrutture, viabilità, aste fluviali, ecc.*)

### *L'ampliamento delle funzioni*

Capitolo decisivo di questo percorso di ricostruzione istituzionale resta il tema delle funzioni: appare condivisibile la previsione del Testo unificato che consolida le funzioni fondamentali già assegnate alle Province dalla Legge 56/14 e le amplia attraverso l'assegnazione di alcune delle funzioni ad oggi riservate esclusivamente alle Città metropolitane, quali quelle a valenza strategica (Piano strategico triennale).

Risulta importante operare la necessaria chiarezza con riguardo alle funzioni amministrative in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, che si ritiene vadano unitariamente ricondotte al livello provinciale: nello specifico, in particolare quelle riferite al controllo degli scarichi nelle acque industriali, alla competenza circa l'autorizzazione unica ambientale, all'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, alla protezione della flora e della fauna, e in materia ittico-venatoria .

Tra le funzioni fondamentali andrebbero poi inserite quelle relative alla *protezione civile* e alla *polizia locale*, ferma restando la competenza stabilita per i Comuni ex art. 14, comma 27 del D.L. 78/2010 convertito in L. 122/2010 e successive modificazioni a titolo di funzioni fondamentali comunali: su cui peraltro è già attiva in Lombardia la delega da parte della Regione.

Relativamente alla pianificazione territoriale di coordinamento, lo snodo è rappresentato dal rapporto tra questa e i Piani comunali di governo del territorio, in particolare la competenza in ordine alla localizzazione delle infrastrutture e degli interventi a valenza sovra comunale, come già opportunamente disciplinato da Regione Lombardia con riferimento alla Città metropolitana. Il rilancio del ruolo politico dei governi provinciali, suggellato dal ritorno dell'elezione diretta, dovrebbe portare con sé una maggiore forza e capacità di vincolo della programmazione di area vasta rispetto a quella decisa su base municipale.

Il testo di riforma pone inoltre opportunamente in capo alle Province la *strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale*.

Ciò significa che l'azione di coordinamento ed integrazione potrà esplicarsi anche nei confronti delle agenzie e degli organismi che presidiano i servizi a rete e le diverse funzioni e servizi settoriali che insistono con geometrie variabili sul territorio ( mobilità/ TPL, ciclo idrico, dei rifiuti, dell'energia, del lavoro e formazione e della casa).

La previsione di queste competenze provinciali e il riordino della *governance* dei rispettivi ambiti ottimali in relazione ai servizi pubblici di rilevanza economica locale dovranno essere impostate in modo da integrarsi senza conflitti con le previsioni di cui al D. Lgs. n. 201/2022 che ha riordinato complessivamente la materia.

### *Un nuovo rapporto con i Comuni.*

Il percorso di consolidamento delle funzioni fondamentali delle Province sopra delineato non è alternativo, bensì sinergico al rilancio delle iniziative collaborative e di supporto ai Comuni sperimentate in questi anni, quali le Centrali uniche di committenza, le Stazioni appaltanti, il supporto alla digitalizzazione, ecc.

Il lascito della precedente stagione, quel ruolo della Provincia quale 'Casa dei Comuni', merita di essere salvaguardato e sviluppato, andando a sostanziare la vocazione di ente di governo delle politiche sovracomunali, chiamando le Province ad assicurare fondamentali funzioni di assistenza tecnico – amministrativa e di supporto agli Enti locali, ad esempio attraverso l'organizzazione di concorsi e procedure selettive, l'implementazione delle capacità tecniche ed operative dei Comuni, di gestione del personale o di supporto nelle attività di progettazione europea.

Da questo punto di vista, può ritenersi opportuno conservare, accanto al Consiglio e alla Giunta provinciali, un organo previsto dalla normativa vigente, l'Assemblea dei Sindaci, che pur avendo talora incontrato criticità e dissonanze, si è rilevata spesso utile sede di coordinamento e di confronto con i rappresentanti dell'area vasta.



### *Il problema della capacità amministrativa e delle competenze professionali*

La sottrazione di risorse umane e competenze ha favorito il trasferimento presso altri livelli territoriali del personale provinciale, compromettendo gravemente la capacità amministrativa e l'operatività delle Province.

È vero che di recente sono state adottate misure volte ad invertire il *trend* negativo causato dal reiterato blocco delle assunzioni: l'art. 33 del D.L. n. 34/2019 ha riconosciuto a Province e Città metropolitane la possibilità di procedere, entro certi limiti e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, ad assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, così come l'art. 8 del D.L. n. 13/2023 contiene diverse misure per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati nell'ambito del PNRR.

Tuttavia, la contrazione grave degli organici, l'elevata età media, la prospettiva di imminenti fuoriuscite per collocamento a riposo, le recenti difficoltà emerse in sede di progettazione ed attuazione degli interventi finanziati dal Piano Lombardia e dal PNRR, dimostrano che questo è un autentico punto di sofferenza, tale da rischiare di compromettere tutti i disegni di innovazione e potenziamento qui delineati.

### *Il profilo finanziario*

È noto che la finanza provinciale si è via via impoverita a partire dalle manovre di finanza pubblica successive al 2011 e che quindi, a fronte dell'attuale assetto funzionale ed ancor più dell'arricchimento delle funzioni fondamentali sopra auspicato, si rende necessario un netto cambiamento di rotta. Pur tenendo conto di alcuni interventi integrativi occorsi in maniera estemporanea a partire dal 2016, l'applicazione delle norme di contenimento della finanza pubblica ha di fatto invertito il flusso di trasferimenti dallo Stato verso le Province, dando luogo al fenomeno dei c.d. trasferimenti negativi (c.a. 1,4 miliardi nel 2022): una situazione in cui le Province sono state utilizzate dallo Stato centrale quale soggetto chiamato a riscuotere risorse dal territorio attraverso i tributi ad esse assegnati per poi trasferirle al bilancio nazionale. Una realtà illogica e paradossale, lontana dai principi di trasparenza e responsabilità che dovrebbero caratterizzare la finanza multilivello.

La Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, (di cui all'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022), ha quantificato le risultanze di tale impostazione, confrontando la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica richiesto ai governi provinciali: da questo lavoro è emerso come complessivamente il comparto delle Province presenti uno squilibrio negativo di 842 milioni di euro, chiara risultante dell'approccio punitivo adottato nell'ultimo decennio nei confronti del livello intermedio del governo sub-nazionale.

In prospettiva, diviene fondamentale riprendere l'impostazione disegnata a suo tempo dalla legge delega 42/2009 in materia di "federalismo fiscale" e dal successivo d.lgs. 68/2011, relativo a regioni e province, che prevedeva il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali tramite tributi propri, integrati da un fondo di riequilibrio a carattere perequativo. In tale direzione, appare necessario sviluppare un percorso coerente, fondato su tre pilastri tra loro collegati :

- l'esplicitazione delle funzioni fondamentali assegnate alle 'nuove province' rilanciate;
- l'attribuzione di tributi propri corrispondenti alle summenzionate funzioni fondamentali, ricordando che il d.lgs 68/2011 parlava esplicitamente di una possibile compartecipazione dei governi provinciali alla tassa automobilistica, successivamente mai concretizzata;

- la messa a sistema di un sistema perequativo basato sulla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse.

In tale direzione due paiono i cantieri aperti entro cui operare.

Il primo è rappresentato dalla legge 111/2023 di Delega al Governo per la Riforma fiscale che all'art. 14 (*'Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province'*), dopo aver ribadito l'esigenza di assicurare la piena attuazione del federalismo fiscale, prevede in maniera speculare per Province e Città metropolitane (1) un tributo proprio, destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, e (2) una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché (3) la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

Il secondo cantiere fa riferimento a quanto previsto dal testo unificato di Disegno di legge avente per oggetto la *'Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali'*. Anche in questo caso, all'art. 12, si ribadisce l'esigenza di procedere ad un ridisegno organico delle funzioni e del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, passando attraverso la piena attuazione di quanto previsto dalla Legge 42/2009 e in modo da assicurare l'adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni attribuite.

Nella sostanza, entrambi i testi citati, pur rimandando a successivi provvedimenti la definizione in dettaglio della questione, provano almeno a delineare le condizioni per il ripristino di una condizione di sostenibilità e trasparenza finanziaria delle Province e delle Città Metropolitane, inquadrandola in un dovuto e non più rimandabile recupero dell'interrotto processo attuativo del federalismo fiscale.

### **2.3 Il livello comunale: efficienza ed efficacia oltre la difesa dell'identità**

Lo stato di isolamento e di frammentazione del livello comunale si mostra sempre più inadeguato ad assicurare servizi evoluti e di qualità ai cittadini e a promuovere organiche politiche di sviluppo economico e territoriale .

Sentimenti identitari e radicamento territoriale rendono particolarmente arduo, in particolare nel contesto lombardo, procedere ad ambiziosi piani di razionalizzazione amministrativa, che pure l'assetto attuale, composto da 1.516 Comuni di cui 1.040 sotto la soglia dei 5.000 abitanti, 773 sotto i 3.000 abitanti e addirittura 299 con meno di 1.000 abitanti, ampiamente giustificherebbe.

Di questo rende plastica evidenza il modesto esito dei processi aggregativi registrati in questi anni. Dal 1998 ad oggi sono intervenute solo 35 fusioni comunali, mentre le Unioni di Comuni hanno evidenziato un contenuto trend di crescita fino al 2016, con un picco positivo di quasi 300 comuni associati, ed una successiva fase di evidente regresso che ha condotto a un totale aggiornato di 59 Unioni che associano 219 comuni.

Queste dinamiche sono certamente da addebitare alla complessità gestionale delle Unioni dei Comuni, così come alla progressiva contrazione del contributo regionale (che ha prodotto un correlato decremento dell'apporto statale) ed una mancata disincentivazione dei fenomeni di abbandono o scioglimento delle stesse Unioni.

Nel caso delle fusioni, i pochi interventi normativi regionali sono stati volti più all'appesantimento delle procedure referendarie che a sostenere attivamente detti procedimenti.

Eppure, risulta evidente da una pluralità di indicatori che efficaci politiche di sviluppo locale richiedono una scala dimensionale adeguata ed una massa critica di risorse economiche e professionali che non sono alla portata dei piccoli e piccolissimi comuni lombardi.

Servizi pubblici di interesse generale quali i servizi di trasporto pubblico, il catasto, la pianificazione urbanistica, la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, i servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, la protezione civile, la gestione del sistema locale dei servizi sociali, i programmi sempre più pervasivi di digitalizzazione, la gestione in forma associata dei servizi informatici e digitali (ICT), particolarmente rilevanti per la loro connotazione interfunzionale, ed ancor più l'individuazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei, funzionali al reperimento delle risorse finanziarie per sostenere le politiche di sviluppo, rendono necessario un salto di qualità rispetto ad una realtà ancor oggi parcellizzata e priva delle competenze necessarie per esercitarli secondo principi di adeguatezza ed economicità.

Una chiara conferma, in senso negativo, ci viene dall'esperienza recente delle provvidenze messe in campo dal Governo nazionale ed ancor più da Regione Lombardia per sostenere la fuoriuscita dall'emergenza pandemica e la ripresa economica. Quello che gli osservatori e gli stessi Amministratori segnalano è in particolare un sovradimensionamento temporalmente concentrato e privo di coordinamento delle risorse messe a disposizione dei singoli comuni, la cui capacità di progettazione e spesa risulta gravemente menomata dalla carenza di personale, in particolare tecnico ma anche amministrativo. In aggiunta, l'impiego di tali risorse in molti casi non è stato utilizzato quale leva per favorire o premiare scelte o comportamenti coerenti con le forme dell'associazionismo comunale.

Come si vede bene, coesistono una situazione di indubbia problematicità e l'urgenza di individuare direzioni legislative ed amministrative tali da consentire di fuoriuscire da un fin troppo prolungato attendismo.

Come sopra indicato, gli enti di area vasta – in rapporto con una coerente azione legislativa e finanziaria regionale - possono qualificarsi quali soggetti di governo degli interventi sovra comunali (pianificazione territoriale) e di sostegno a scelte e processi di intercomunalità (Accordi, convenzioni, protocolli di intesa, aggregazioni funzionali) così come di coordinamento di strategie di sviluppo locale, anche attraverso la progettazione ed implementazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio della gestione associata dei servizi comunali.

## **2.4 La Regione e la prospettiva dell'autonomia differenziata**

Il difficile ma comunque auspicabile percorso dell'Autonomia differenziata potrà portare ad un allargamento delle competenze regionali e ad una crescente responsabilizzazione nella gestione delle risorse e nelle politiche di sviluppo territoriale. Si tratta, comunque, di una prospettiva complessa, che, per risultare vincente, deve fondarsi su una moltitudine di passaggi di carattere politico, ma anche tecnico, procedurale e finanziario. Complessità e tensioni che inducono a cautela tanto sui tempi di approvazione che sulla effettiva possibilità di portar a compimento il disegno di riforma.

Problematica e non priva di incognite appare innanzitutto l'individuazione delle materie oggetto di possibile conferimento, a fronte dell'ampiezza di quelle oggetto della richiesta iniziale avanzata dalle Regioni che già da tempo hanno attivato l'iter, anche promuovendo consultazioni referendarie. Il disegno di legge presentato dal Ministro Calderoli include infatti tutte le cosiddette materie concorrenti elencate al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, insieme a tre materie di legislazione esclusiva statale, di cui due di notevole rilevanza (norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Non può non osservarsi a riguardo come rientrino in tale elenco una serie di materie e funzioni (si pensi al commercio estero, alla ricerca scientifica e tecnologica, ai trasporti e all'energia, al

coordinamento della finanza pubblica e, appunto, alla tutela dell'ambiente e alle norme generali sull'istruzione) che rientrano, secondo la logica economica, nella categoria dei beni pubblici nazionali se non, in diversi casi, europei, sia per la presenza di forti esternalità tra territori, sia per la presenza di economie di scala, sia infine, per evitare che differenze nelle disposizioni regolamentari si traducano in elevati costi di transazione e aggravii burocratici.

Va quindi valutata con attenzione l'ipotesi di non includere, quantomeno nella prima fase di attuazione, materie e competenze che possano confliggere con un presidio strategico e funzionale di livello nazionale e/o europeo, privilegiando un approccio graduale e non ideologico al processo.

Una seconda condizione necessaria riguarda la pre-definizione di un ordinato e razionale sistema di finanziamento, basato sulla determinazione dei Lep, insieme alla stima dei costi standard per fornirli, sulla messa a sistema di un meccanismo di perequazione basato su fabbisogni standard e capacità fiscali e sulla territorializzazione delle compartecipazioni che verranno identificate per coprire le spese decentrate. Si tratta, a bene vedere, di temi e passaggi che, sia per le difficoltà di natura informativa che li contraddistinguono, sia per le implicazioni politiche che possono determinare, non hanno ancora trovato attuazione per quanto riguarda il 'federalismo simmetrico' (ovvero per le competenze attualmente esercitate dalle regioni a statuto ordinario) e che appaiono ancor più di difficile realizzazione per quello asimmetrico.

Appare quindi importante che Assolombarda, oltre allo sviluppo dell'Autonomia differenziata, monitori attentamente anche l'attuazione del federalismo fiscale regionale, così come prevista dalla legge 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011, ma sinora solo in minima parte realizzata e da ultimo ancora rinviata al 2027. L'invito da rivolgere al legislatore dovrebbe essere di procedere in modo coerente e organico, evitando continui interventi ad hoc per compensare situazioni deficitarie, con il rischio di alimentare ulteriormente l'irresponsabilità finanziaria.

Da ultimo, va evitato che la spinta verso una maggiore responsabilizzazione delle Regioni si traduca in un loro ulteriore rafforzamento amministrativo, riproducendo una forma intermedia di centralismo. È al contrario importante che le ulteriori competenze regionali - quelle per le quali la scala regionale può effettivamente garantire un effettivo incremento dell'efficienza gestionale e dell'efficacia delle prestazioni - siano declinate a livello territoriale tramite il conferimento delle relative funzioni amministrative alla Città metropolitana, alle Province ed ai Comuni lombardi. In tal senso, peraltro, si muovono il contenuto e gli impegni sottoscritti da Regione Lombardia e dalle rappresentanze regionali degli enti Locali nel Protocollo d'intesa a suo tempo formalizzato, così come nel *Documento condiviso sui criteri per il riordino istituzionale di Province e Città Metropolitane in materia elettorale*, sottoscritto da Regione Lombardia, ANCI, UPL e Città metropolitana di Milano il 12 marzo 2019.

Concretamente si tratterà di esercitare a livello regionale la potestà legislativa e di precisare le linee di indirizzo e coordinamento dell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative da parte soprattutto delle Province e dei Comuni, integrando, per quanto riguarda le prime, il già consistente pacchetto di funzioni conferite. In tale direzione, appare ancora una volta importante che abbia luogo come preconditione necessaria il riordino di tutto il sistema delle autonomie locali, in modo che tale (ulteriore) forma di loro responsabilizzazione possa avvenire con successo e senza salti nel buio.

## **2.5 Una leva da valorizzare: la programmazione negoziata**

È noto che la programmazione negoziata (P.N), intesa quale "[...] regolamentazione concordata di soggetti pubblici e privati finalizzata alla realizzazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo", si propone essenzialmente di valorizzare le reti territoriali costituite da autonomie locali, funzionali, Associazioni ed operatori economici per avviare e sostenere politiche di sviluppo locale. Il ricorso a procedure negoziali vanta una tradizione ormai trentennale in Lombardia ed ha all'attivo

una casistica applicativa consistente in termini quantitativi e assai diversificata in chiave settoriale e territoriale. L'esperienza ha evidenziato come queste pratiche favoriscano l'accumulo a livello locale di un patrimonio conoscitivo utile in sé, ma funzionale anche alla costruzione di scenari territoriali di sviluppo condivisi tra i soggetti coinvolti. Esse aiutano a definire con sufficiente precisione gli obiettivi condivisi, producendo una opportuna sinergia nella filiera istituzionale e favorendo forme di «contaminazione» ed apprendimento di stili organizzativi e metodologie di lavoro fra le strutture tecniche dei livelli istituzionali e privati coinvolti. Il risultato, nei casi migliori, è quello di rafforzare il coordinamento orizzontale (tra attori del territorio) e verticale (tra Regione, Provincia e Comuni), portando a un miglioramento del rapporto tra Regione ed Enti locali.

Regione Lombardia ha ampiamente usufruito della potestà legislativa in materia, prima con la l.r. 2/2003 e successivamente con la l.r. 19/2019. Questa cornice legislativa ed ancora più il massiccio ricorso a questa strumentazione nel corso degli anni, autorizzano certamente a ritenere che la P.N. sia stata e sia, in prospettiva, una leva rilevante per la promozione dello sviluppo locale in Lombardia.

In particolare, l'Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST), definito (art. 5, c. 1) quale *“Programma condiviso di interventi, funzionalmente collegati e finalizzati all'attuazione delle priorità di sviluppo all'interno dei territori provinciali o della città metropolitana ovvero di particolare rilievo tematico regionale”* appare come uno strumento promettente per valorizzare l'azione di raccordo territoriale da parte delle province, ove queste vedano un rafforzamento istituzionale e dell'efficacia della loro azione nei termini sopraindicati configurandosi quale modalità specifica di raccordo tra le programmazioni regionale e sub-regionale, in particolare provinciale.

Il tema viene qui rimarcato proprio perché si ritiene che anche a normativa vigente, e quindi in attesa che si producano gli auspicati processi di riforma e riordino, proprio attraverso gli strumenti di programmazione negoziata regionale (AQST, ma anche gli AREST) sia possibile promuovere prospettive strategiche di sviluppo territoriale che vedano un consolidamento delle capacità di regia provinciale e la valorizzazione del ruolo di proposta delle parti sociali e dei soggetti privati.

Nel caso di Assolombarda si tratta di esaltare la sua capacità di portare a sintesi le istanze degli operatori economici e imprenditoriali e al tempo stesso di offrire una prospettiva attuativa alle importanti elaborazioni strategiche prodotte, ad esempio nel contesto pavese, in quello lodigiano e in quello brianzolo. Detta azione, proprio per la natura sovra-provinciale di Assolombarda, potrebbe anche rappresentare un fattore chiave per promuovere i non pochi contenuti e temi di natura transfrontaliera, dando così impulso nei fatti all'auspicabile integrazione su scala metropolitana.

### **3. ISTITUZIONI RINNOVATE AL SERVIZIO DEI TERRITORI: UNO SCENARIO POSSIBILE**

Assumendo le considerazioni fatte in premessa e provando a restituire organicamente gli esiti possibili delle azioni sopra prospettate, è possibile delineare lo scenario a tendere su cui Assolombarda ritiene di impegnarsi e chiamare gli interlocutori associativi e politico - istituzionali a confrontarsi.

Il disegno che si propone è rispettoso dell'assetto istituzionale vigente ma ne auspica un rilancio ed un'innovazione che, anche recuperando assetti precedenti, non si accontenta di un mero ritorno al passato.

Certamente è necessario rimediare ai guasti prodotti dalla precedente stagione, ma l'obiettivo è di concorrere ad avviare un percorso organico di aggiornamento ed adeguamento della governance territoriale che sia all'altezza della sfida che Assolombarda stessa ha posto con il proprio processo di allargamento e rafforzamento.

In questa prospettiva, una posizione preminente è riservata a Regione Lombardia che, dall'approdo dell'Autonomia differenziata attualmente in discussione in sede parlamentare, può certamente guadagnare ulteriori competenze, e le risorse necessarie al loro esercizio, ma che, al tempo stesso, è tesa a confermare e consolidare la propria vocazione di ente anzitutto legislativo e, in seconda battuta, anche di governo, quale soggetto che sussidiariamente alimenta e promuove il protagonismo dei tanti soggetti – pubblici e privati - che la costituiscono e la rendono la regione più importante in Italia e fra le protagoniste in Europa.

Una Regione che non si vive come antagonista ma come partner strategico – dotato cioè di una visione e di una capacità di programmazione - nei confronti degli altri livelli istituzionali, a cominciare dalla Città metropolitana di Milano e dalle Province lombarde.

Si auspica poi una Città metropolitana che vada oltre finalmente alla dicotomia fra dimensione esclusivamente urbana (= Comune di Milano) e area propriamente metropolitana e si proponga di governare le spinte espansive già in essere, prodotte dagli esiti della concentrazione urbana di questi decenni, offrendosi al tempo stesso quale interlocutore credibile nei confronti dei territori che ad essa guardano per cogliere le chance che il dinamismo metropolitano offre loro.

L'attuale configurazione di Assolombarda spinge a guardare con interesse al percorso che pare profilarsi, di riqualificazione ed innovazione del ruolo delle Province, e di Pavia, Monza e Lodi in particolare, volto a renderle leva efficace di coordinamento della rispettiva rete dei comuni, nonché soggetto preposto a valorizzare le rispettive specificità, sapendo al tempo stesso guardare alle opportunità che possono venire dal motore metropolitano e dal più ampio contesto regionale.

Guardiamo quindi, complessivamente, al riassetto dei quattro Enti di area vasta, concepiti come enti snelli, con rinnovate capacità di investimento, dotati di una soggettività e di un'autorevolezza derivanti dall'elezione diretta dei propri organi e come tali capaci di esprimere una aggiornata strategia territoriale, fondata sul consolidamento delle attuali funzioni fondamentali e di quelle conferite dalla Regione Lombardia e su un riguadagnato equilibrio finanziario ed organizzativo, che rendano credibili queste ambizioni.

Riteniamo infine importante che i comuni mantengano e valorizzino il loro ruolo di primo presidio e interlocuzione con i cittadini e le imprese nonché di erogatori di servizi essenziali per la qualità della vita dei loro cittadini e degli ecosistemi socio – economici che su di loro insistono. Ma, al tempo stesso, riteniamo importanti strategie che sappiano superare la frammentazione amministrativa, mettendo in campo progetti e soluzioni di partnership tra territori vicini e in coerenza con l'azione di coordinamento promossa dai livelli istituzionali superiori.

#### **4. LEVE E STRUMENTI ATTUATIVI**

Si ritiene che gli scenari istituzionali tracciati nella sezione precedente possano corrispondere ad una evoluzione auspicabile del quadro istituzionale in cui Assolombarda si trova ora ad operare e tali da determinare un contesto socio-economico più favorevole allo sviluppo e attento alle istanze che l'Associazione intende rappresentare e promuovere.

Questo capitolo del Rapporto intende integrare detta rappresentazione, indicando altresì taluni strumenti normativi o amministrativi (considerando sia quelli già in vigore, sia quelli in discussione) che quegli scenari possano rendere effettivamente attuabili, proponendo in alcuni casi anche la loro eventuale modifica o integrazione in forma di emendamento e comunque offrendo concreti argomenti a supporto dell'azione politica ed istituzionale di Assolombarda.

## ***I. Funzioni, elezioni degli organi e finanziamento delle province e della CM***

Il testo unificato per la riforma delle Province e CM prevede opportunamente il ripristino dell'elezione diretta del Presidente delle Province e delle CCMM e dei correlati Consigli, nonché dell'organo collegiale di governo degli enti.

Si ritiene che l'art. 4 (*Funzioni fondamentali delle province*) del medesimo testo unificato **(1)**, (che tra l'altro dota anche le Province del Piano strategico triennale)

(1)

### ***Art. 4***

#### ***(Funzioni fondamentali delle province)***

*1. In sede di prima applicazione della presente legge, le province, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:*

*a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;*

*b) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*

*c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale. D'intesa con i comuni interessati la provincia può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;*

*d) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*

*e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della provincia come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);*

*f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale;*

*g) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*

*h) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*

*i) gestione dell'edilizia scolastica;*

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

*2. Le funzioni fondamentali di cui al comma 1 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.*

unitamente al complesso delle funzioni regionali compendiate nell' *Intesa tra Regione Lombardia, UPL, Province lombarde e Città Metropolitana di Milano per il rilancio degli Enti e per l'esercizio delle funzioni regionali confermate ex l.r. 19/2015 e l.r. 32/2015 e delle ulteriori funzioni regionali conferite (2)* offrano le condizioni di partenza per una riqualificazione positiva del ruolo delle Province.

(2)

### **1. Oggetto dell'Intesa**

*La presente Intesa, ai sensi delle ll.rr. 19/2015 e 32/2015, intende confermare e rafforzare il supporto che Regione Lombardia ha finora assicurato alle Province e alla Città Metropolitana in ordine a:*

*1. l'esercizio delle funzioni conferite confermate relative a Protezione civile, Cultura, Vigilanza ittico-venatoria, Turismo, Politiche sociali (in particolare il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore), Servizi portuali delle Province di Cremona e Mantova, oltre a Funzioni ambientali, Governo del Territorio, Trasporti (funzioni, queste ultime, già conferite alle Province precedentemente alla riforma introdotta dalla L. Delrio, n. 56/2014 (...))*

*2. l'esercizio di ulteriori funzioni conferite: Servizi per il lavoro - Centri per l'Impiego e collocamento mirato dei disabili, Funzioni in materia di Opere pubbliche e gestione della Rete Escursionistica della Lombardia (REL), (...)*

*3. attività d'interesse regionale: Disabilità – Eliminazione Barriere architettoniche e sperimentazione in tema di Imposta provinciale di trascrizione dei veicoli (IPT);*

Anche l'Art. 12 (Delega al Governo sulle funzioni e sul sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane), (3) pur rimandando a provvedimenti successivi, delinea le condizioni per il ripristino di una condizione di sostenibilità finanziaria delle Province e delle CM, operando inoltre a favore di CM e Province un dovuto recupero dell'interrotto processo attuativo del federalismo fiscale (l. 42 del 2009)

(3)

### **Art. 12**

#### **(Delega al Governo sulle funzioni e sul sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane)**

*1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto le funzioni e il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane anche mediante aggiornamento del vigente decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il coordinamento e il riordino delle disposizioni devono essere finalizzati alla garanzia della regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, rappresentativi del territorio e delle popolazioni, e dei loro compiti con riferimento a tutte le materie e oggetti considerati nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

*2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) ferme restando le funzioni fondamentali attribuite alle province dalla presente legge ed alle città metropolitane dalla legislazione vigente, riordino e adeguamento delle funzioni fondamentali di ciascuno dei due enti alle mutate esigenze e caratteristiche dell'area vasta, che tenga conto e valorizzi le specificità di ciascuno dei due livelli di governo;*

*b) individuazione delle ulteriori funzioni, diverse da quelle di cui alla lettera a), da attribuire, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alle province, anche nell'ambito dei settori già indicati dagli articoli 19 e 20 del testo unico degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e tenuto conto degli effetti determinati dall'applicazione dell'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56;*

*c) individuazione delle ulteriori funzioni, diverse da quelle di cui alla lettera a), da attribuire, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, alle città metropolitane, che tenga*



conto delle esigenze di interconnessione e di sviluppo omogeneo delle diverse aree del territorio metropolitano e assicurati alle medesime aree condizioni uniformi di fruibilità dei servizi;

d) l'individuazione delle ulteriori funzioni di cui alle lettere b) e c) da attribuire alle province e alle città metropolitane è conseguente alla definizione per ogni settore dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e alla insussistenza di riconosciute esigenze unitarie ad un livello superiore di governo;

e) valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni; sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali;

f) garanzia che le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite alle province e alle città metropolitane continuano a essere esercitate dagli enti cui sono già attribuite fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante;

g) riordino del sistema di finanziamento delle province, sulla base dei principi e criteri direttivi, riferiti alle province, di cui agli articoli 2, 11, 12, 13, 25 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216;

h) nel rispetto dei principi e criteri direttivi, riferiti alle città metropolitane, di cui agli articoli 2, 11, 12, 13, 25 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e delle disposizioni di cui al decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, riordino del sistema di finanziamento delle città metropolitane, anche attraverso le coerenti innovazioni relative ai tributi propri assegnati alle medesime, al fine di garantire un'effettiva autonomia finanziaria in misura corrispondente alla complessità delle funzioni attribuite alle città metropolitane e alle peculiari esigenze del territorio metropolitano;

i) integrazione, ai fini di cui alle lettere g) e h), delle disposizioni di cui ai capi II e III del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in modo da assicurare l'adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni attribuite alle province, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

l) riordino della normativa in materia di indennità, gettoni di presenza e status degli amministratori delle province e delle città metropolitane anche attraverso le innovazioni rese necessarie dal coordinamento con le disposizioni della presente legge.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa. Ciascuno schema di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso alle Camere perché su di esso sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, entro trenta giorni dalla data di trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri approva una relazione che è trasmessa alle Camere, in cui sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo adotta il decreto legislativo tenendo conto dei pareri espressi. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

5. Gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega recata dal presente articolo sono corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti

*legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.*

*6. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui ai commi precedenti, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dal presente articolo e con le procedure previste dai commi 3 e 4.*

## **II. Rapporti tra le Province e Città metropolitana**

La proposta di integrazione (4) alla l.r. 12 ottobre 2015, n. 32 recante **Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano affronta il problema della difficoltà di interazione tra la Città metropolitana e le Province contermini**, consentendo loro di partecipare ad una sede di confronto con Regione e Città metropolitana, la Conferenza permanente ovvero *la sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse*, per l'affronto dei temi che attengono al raccordo ed integrazione con l'ambito metropolitano.

Consente altresì di coinvolgere in quella sede anche importanti player preposti all'erogazione di fondamentali servizi a rete, ponendo le condizioni per un affronto unitario delle criticità spesso lamentate e delle policy di rispettiva competenza.

(4)

**art. 1, alla fine del c. 2 aggiungere:**

*alla Conferenza permanente regione - città metropolitana partecipano i Presidenti delle Province contermini quando sono in trattazione temi di comune interesse. Ai fini del coordinamento delle politiche per i servizi a rete dell'area metropolitana, possono inoltre essere invitati i soggetti preposti all'erogazione del servizio idrico integrato di cui al successivo art. 6, del trasporto pubblico locale, di cui al successivo art.7, nonché del servizio ferroviario, dei servizi di igiene ambientale, dell'edilizia residenziale e della formazione e lavoro.*

La proposta di integrazione (5) consente di includere nell'Intesa quadro, ovvero lo strumento con cui Regione Lombardia e Città metropolitana di Milano stabiliscono *le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione e il piano strategico della Città metropolitana*, anche i contenuti dei Piani strategici provinciali, il cui inserimento tra le funzioni fondamentali delle Province è previsto dal precitato Testo unificato di riforma delle province e delle CM (art. 4, lett. a).

(5)

**art. 1, alla fine del c. 3 aggiungere:**

*e i piani strategici delle Province contermini, di cui all'art. 4, lett. a della l..... “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane e altre disposizione relative agli enti locali”*

La proposta di integrazione (6) prevede che i contenuti programmatici e progettuali espressi dalle Province contermini ed emersi dal confronto programmatico nell'ambito della Conferenza

permanente *regione - città metropolitana* - come precedentemente ridefinita - possano tradursi in specifici accordi da ricomprendersi entro lo strumento della precitata Intesa Quadro.

(6)

**art. 1, integrare con un c. 4.bis:**

*Nell'Intesa quadro di cui al comma 3 possono essere ricompresi specifici accordi o intese settoriali con una o più province contermini al fine di condividere iniziative, interventi e progettualità di comune interesse.*

La proposta di integrazione (7) rende possibili forme di opportuno ed efficace raccordo e sinergia tra territori contigui della Città Metropolitana, in particolare le Zone omogenee istituite dall'art. 4 della l.r. 32/2015 - con gli ambiti territoriali sub provinciali delle Province contermini, peraltro già previsti dall'art. 31 *Accordi tra Città metropolitana e comuni esterni all'area metropolitana* dello Statuto della medesima Città metropolitana.

(7)

**art. 4, aggiungere il seguente c. 8:**

*le zone omogenee di cui al presente articolo, confinanti con le province contermini, definiscono, tramite accordi di programma o convenzioni, iniziative e progettualità di comune interesse con i contigui ambiti territoriali sub provinciali.*

### **III. Forme associative tra comuni**

È da segnalare che nello *Schema di disegno di legge recante delega al governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL) recentemente sottoposto al Consiglio dei Ministri, in particolare all'Art. 4 (*Revisione della disciplina in materia di forme associative tra enti locali e fusioni tra comuni*) viene ribadita la potestà normativa regionale di disciplinare, le forme associative tra enti locali, le modalità di incentivazione delle gestioni associate intercomunali nonché di definire la dimensione territoriale ottimale e omogenea nonché la soglia minima per l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata.

Sempre in tema di promozione dell'intercomunalità e della sovracomunalità nei contesti provinciali, la vigente l. r. 27 giugno 2008, n. 19 recante "*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*" fa esplicito riferimento (art. 17) agli Ambiti territoriale di riferimento ai fini di una efficace, efficiente ed economica gestione di servizi e funzioni in forma associata, aprendo così alla possibilità di progettare una razionale organizzazione del territorio entro cui i Comuni possano sviluppare le forme associative previste dalle norme.

Da considerare infine che nel sopracitato testo unificato di riforma delle Province e CM, all'art. 5 (*Province montane confinanti con Stati esteri*) si prevede che le suddette Province possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con la proposta di integrazione (8) si renderebbe possibile per le Province di Pavia, Monza e Lodi il percorso già completato per la Città Metropolitana di Milano con l'attuazione dell'art. 4 della l.r. 32/2015 di istituzione nei rispettivi territori delle Zone omogenee.

(8)

**reformulare come di seguito l'art. 5 (Province montane confinanti con Stati esteri)** del testo unificato recante *Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali* :

*Le province di cui al comma 1, **nonché le Province contermini delle Città metropolitane** possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

#### **IV. Potenzialità della programmazione negoziata e degli AQST**

La nuova normativa regionale in materia di programmazione negoziata – l.r. 29 novembre 2019, n. 19 recante *Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale* – ed in particolare lo strumento di cui all'art. 5 (*Accordo quadro di sviluppo territoriale*) in quanto *programma condiviso di interventi funzionalmente collegati e finalizzati all'attuazione delle priorità di sviluppo all'interno dei territori provinciali o della città metropolitana* di riferimento, appare ambito idoneo ove Assolombarda può esprimere e concorrere all'attuazione di politiche favorevoli allo sviluppo economico e delle imprese e dove gli enti di area vasta possono misurare ed accrescere la propria vocazione di coordinamento e governo territoriale.

La norma ed in particolare il Regolamento Regionale 22 dicembre 2020, n. 6 attuativo (9) offrono spazi plurimi di inserimento e protagonismo di Assolombarda potendo configurarsi quale componente di rilievo del *Partenariato territoriale per la definizione degli AQST* (art. 4), quale soggetto che chiede l'adesione all'AQST medesimo (art. 7, lett. b), nonché, infine, tra i soggetti pubblici o privati attuatori di uno o più interventi (art. 9).

(9)

### **TITOLO II ACCORDO QUADRO DI SVILUPPO TERRITORIALE**

#### **Art. 4**

#### **(Partenariato territoriale per la definizione degli AQST)**

**1.** *Il partenariato territoriale costituisce l'insieme dei soggetti, di cui all'articolo 1, comma 1, della 'Legge', consultati dalla Regione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della 'Legge', mediante tavoli locali o altre modalità di confronto, per definire un programma condiviso di interventi funzionalmente collegati, finalizzati all'attuazione delle priorità di sviluppo all'interno dei territori provinciali o della città metropolitana di riferimento ovvero di particolare rilievo tematico regionale, in coerenza con le politiche indicate negli strumenti di programmazione di cui all'articolo 1, comma 1, della 'Legge'.*

#### **Art. 7**

##### **(Comitato per l'accordo di cui all'articolo 5 della 'Legge')**

**1.** Il comitato per l'accordo, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), è composto dalla Regione e dai soggetti del partenariato territoriale, di cui all'articolo 4, interessati alla sottoscrizione dell'accordo ed è costituito e presieduto dal Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della 'Legge'. Il comitato è responsabile della definizione dei contenuti dell'AQST e svolge, in particolare, i seguenti compiti:

a) valida i contenuti dell'ipotesi di AQST e dei relativi allegati predisposti dalla segreteria tecnica, ai fini della presentazione della conseguente proposta di approvazione da parte della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 13, comma 1;

b) decide sulle istanze di adesione, eventualmente pervenute a seguito della promozione dell'accordo, presentate da altri enti pubblici, nonché da soggetti privati, sulla base della qualificazione del loro interesse, della valutazione di eventuali profili inerenti alla disciplina degli aiuti di Stato, del loro apporto all'attuazione dell'accordo e dei relativi impegni.**2.** Il comitato per l'accordo è convocato dal Presidente in base a un ordine del giorno e si esprime con determinazioni assunte all'unanimità dei componenti.

#### **Art. 9**

##### **(Soggetti attuatori)**

**1.** I soggetti attuatori degli interventi compresi nell'AQST, individuati dagli enti e soggetti sottoscrittori dell'AQST approvato, svolgono i seguenti compiti:

a) assicurano la completa realizzazione degli interventi di propria competenza, nei limiti delle risorse finanziarie stabilite dall'AQST e nel rispetto del cronoprogramma, delle fasi e delle modalità ivi fissate;

b) collaborano con la segreteria tecnica, rispetto alle attività di cui all'articolo 6, comma 3, nella verifica dell'attuazione degli impegni;

c) assicurano alla segreteria tecnica di cui alla lettera b) un flusso informativo semestrale riferito all'avanzamento tecnico, finanziario e procedurale degli interventi, ai fini della redazione della relazione annuale di cui all'articolo 14, comma 1, lettera b);

d) garantiscono, ove richiesta, la propria partecipazione alle sedute collegiali del collegio di vigilanza e della segreteria tecnica, relativamente agli interventi di propria competenza.

Ciò detto, la dimensione pattizia e collaborativa potrebbe comunque esplicitarsi anche a un diverso livello, specialmente laddove gli interventi da svolgere non risultino essere molto significativi ma comunque presentino un'occasione di promozione dello sviluppo locale su scala meno ampia. Anche la proposta di istituire "luoghi" della collaborazione a livello tecnico può risultare funzionale a tale dimensione dell'agire amministrativo.

## **5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. POTENZIALI CRITICITÀ E SPAZI DI MIGLIORAMENTO.**

Le proposte e le ipotesi contenute nel presente Rapporto possono supportare l'azione politico-programmatica di Assolombarda nei confronti degli interlocutori esterni ma si prestano altresì a delineare ambiti di lavoro interno ove sviluppare autonomi percorsi di miglioramento.

### **5.1 Lavorare sui contesti territoriali.**

Fermo restando lo scenario territoriale unitario entro cui opera Assolombarda, all'interno del quale possono darsi le modalità di raccordo e coordinamento tra la Città metropolitana e le tre Province sopra puntualmente proposte, si ritiene che potrà rivelarsi produttiva anche una verifica ravvicinata degli assunti della proposta di posizionamento con gli specifici contesti locali di riferimento che consenta di meglio conoscere e valorizzare già da oggi le potenzialità dei rispettivi assetti istituzionali territoriali.

Nel caso pavese, ad esempio, le dimensioni e la complessità anche geografica del territorio, rendono particolarmente importante il rafforzamento della governance provinciale, così come la considerevole frammentazione comunale (190 comuni), ma anche le significative esperienze di gestione associata comunale maturate negli anni, richiedono una particolare cura delle dimensioni dell'intercomunalità e sovracomunalità.

Alla complessità del territorio pavese si può inoltre ascrivere la presenza dell'unico territorio appenninico e la corrispondente struttura istituzionale rappresentata dalla Comunità Montana dell'Oltrepò pavese così come la recente istituzione di due Aree interne, l'Oltrepò appunto e la Lomellina.

Tra le potenzialità va infine annoverata una prolungata esperienza di selezione condivisa e gestione di progettualità ed investimenti strutturati nell'ambito di un precedente Accordo Quadro di sviluppo territoriale e il percorso avanzato di promozione di un nuovo AQST, che ha in parte fatti propri impostazione e contenuti del Piano strategico sviluppato da Assolombarda Pavia.

Nel caso del Lodigiano, la marcata articolazione interna per aree sub provinciali richiama l'opportunità di lavorare sulla sovracomunalità, mentre le linee di apertura ed interazione economica con i contigui territori del Sud Milano e del Cremasco, suggeriscono una specifica attenzione per forme istituzionali di collaborazione con la Città metropolitana.

D'altra parte, il recente protagonismo dell'azione regionale che sta consentendo di promuovere il primo AQST di nuova generazione, rappresentando un'indubbia ed innovativa occasione di lavoro e sperimentazione.

Nel contesto monzese si potranno verificare le dinamiche aggregative di ambiti sub provinciali, riferite peraltro a dimensioni più equilibrate dalla maglia comunale.

La vicinanza ed integrazione con la realtà metropolitana, destinate ad accrescersi in ragione dei progettati sviluppi in termini di mobilità ed infrastrutture, l'interazione e la marcata prossimità con il Nord Milano confermano anche qui la necessità di lavorare ad un più efficace raccordo con la Città metropolitana: anche l'elaborazione in corso di scenari strategici per il futuro di Monza e Brianza potranno stimolare esiti istituzionalmente innovativi.

## **5.2 Monitorare e presidiare attivamente il “cantiere delle riforme”**

Il Rapporto ha fatto riferimento al “cantiere delle riforme” attualmente aperto in sede nazionale – dal cd premierato, all’Autonomia differenziata, alla riforma del testo unico degli Enti Locali alla riforma delle provincie e delle Città metropolitane – e ne ha rimarcato la positività di taluni possibili esiti.

Al momento non è possibile esprimersi sulle prospettive di approvazione di ciascuna di esse o sulla relativa tempistica, anche in relazione al diverso grado di complessità normativa oltre che politica.

In tutti i casi si possono registrare avanzati confronti di merito, formulazione di integrazioni ed emendamenti, passaggi a livello governativo e parlamentare.

Certamente la tenuta della legislatura sarà il fattore decisivo per il buon esito del “cantiere” e dei diversi progetti riformatori: e questo renderà particolarmente opportuno monitorarne con attenzione gli sviluppi, pronti a cogliere e promuovere ogni avanzamento o pertugio positivo, anche con proposte puntuali di miglioramento dei testi normativi in itinere.

## **5.3 Per l’apertura di un “cantiere regionale”**

Nel rapporto sono state anche puntualmente indicate le potenzialità offerte dall’attuale quadro legislativo e regolamentare regionale, ad esempio nell’ambito della programmazione negoziata: non solo l’AQST, ma anche l’AREST ed il consolidato AdP.

Sono stati anche indicati strumenti legislativi, quali la lr 32/215 sulla Città metropolitana di Milano, che meritano di essere pienamente attuati, ma anche rivisti ed aggiornati.

La ricognizione ha infine individuato spazi non adeguatamente sfruttati del potenziale legislativo regionale, in particolare per quanto attiene al livello comunale, che attende un disegno organico di rafforzamento e razionalizzazione.

Si ritiene che, sulla base delle proposte contenute nel presente Rapporto, sia possibile promuovere un confronto ravvicinato e di merito con la Regione, in una chiave concretamente operativa ed attuativa.

## **5.4 Spazi di miglioramento interno.**

Il confronto sviluppato con il committente e le sue articolazioni interne ha fatto emergere ambiti di possibile miglioramento riferite alle strutture organizzative interne di A. e quindi *non subordinato a processi politici e legislativi esterni*.

Si ritiene che lo sviluppo di questo percorso di miglioramento interno possa rendere più efficace l’interazione con i livelli istituzionali come attualmente configurati e, a maggior ragione, ove riformati e potenziati.

Spazi di miglioramento sono stati individuati nel rafforzamento delle competenze dei collaboratori di A. sulle finalità, il ruolo, la struttura, le attribuzioni e gli strumenti di intervento degli EELL e della Pubblica Amministrazione in generale e sugli strumenti che regolano i rapporti inter-istituzionali.

Tale consolidamento sarebbe certamente d’aiuto nella individuazione e gestione del merito e delle aree di interazione con i livelli istituzionali locali e regionali, in funzione di una interlocuzione non occasionale, professionale ed efficace, valorizzando peraltro esperienze positive già segnalate.

Peraltro, un presidio a spiccata valenza tecnico-giuridica sarà richiesto dalla gestione della fase di interlocuzione con il legislatore regionale sulle proposte riportate nella precedente sezione nonché nella attivazione di strumenti amministrativi di collaborazione (Accordi, Convenzioni, Protocolli di intesa, etc.) con gli Enti provinciali nei settori di competenza e mutuo interesse (*Pianificazione territoriale, Viabilità, autorizzazioni ambientali, Istruzione e formazione professionale; politiche del lavoro*).

Ciò vale anche per il ricorso agli strumenti di programmazione negoziata: in particolare, in relazione alle fasi di progettazione, promozione ed attuazione degli Accordi Quadro di Sviluppo territoriale, atteso che tra gli obiettivi della legislatura figura la promozione di AQST provinciali in tutti i contesti territoriali e considerato che a Lodi il percorso è ad uno stadio avanzato, ma anche a Pavia e a Monza stanno maturando situazioni ugualmente promettenti.

Sotto un profilo più propriamente organizzativo, la struttura attuale di Assolombarda appare chiamata a valorizzare i propri presidi territoriali, garantendo al tempo stesso un efficace coordinamento centrale che assicuri l'elevato *standing* operativo che le viene riconosciuto e l'attivazione delle proprie importanti competenze settoriali.

Al fine di consentire la condivisione di una comune impostazione istituzionale e sviluppo dell'iniziativa nei diversi contesti provinciali, potrà a tal fine risultare vincente la valorizzazione di esperienze e sperimentazioni in una logica di *best practice*.