
Zone omogenee e governance territoriale

Laboratorio Formez-ANCI-UPL

9 novembre 2015

Martino Mazzoleni

professore associato di Scienza Politica

Università Cattolica del Sacro Cuore

1. L'attuazione della l. 56/2014 nelle regioni: competenze, aree vaste, zone omogenee
2. La riforma costituzionale e la fine delle province (?)
3. La Lombardia: aree vaste, ambiti ottimali e zone omogenee
4. Zone omogenee: le soluzioni istituzionali, la governance, le sfide

Le soluzioni in Italia (competenze) :

- in circa metà delle regioni che hanno legiferato o stanno per farlo, le funzioni non fondamentali ex-provinciali sono state riportate nelle competenze regionali o sono andate a potenziare quelle comunali (Liguria, Toscana, Umbria, Lazio);
- nell'altra metà (Piemonte, Veneto, Lombardia, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia), le province si vedono confermare tutte o molte delle proprie competenze.

Riordino complessivo in Emilia-Romagna (lr 13/2015).

Le soluzioni in Italia (aree vaste):

- In Emilia-Romagna la lr 13/2015 prevede la formazione di **aree vaste** sovra provinciali (tramite convenzioni approvate dalla Giunta regionale, da definire entro fine anno).
- In Piemonte si va verso la conferma dei 4 **quadranti** coerenti con i distretti socio sanitari e lo sviluppo economico.
- Aggregazioni sovra provinciali sono in discussione anche in Toscana (dove le aree vaste sono una realtà già nella sanità).

È questo probabilmente il destino delle attuali province in caso di definitiva modifica della Costituzione.

L'attuazione della l. 56/2014 nelle regioni

L. Delrio, art. 1, co. 11 lett. c: «lo Statuto della città Metropolitana (*omissis*) può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di **zone omogenee, per specifiche funzioni** e tenendo conto delle specificità territoriali, **con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti»

art. 1, co. 57:

«Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, 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».

Le soluzioni in Italia (zone omogenee):

solo alcune Regioni fanno riferimento nella loro legislazione ad 'ambiti omogenei' e/o 'ottimali': Umbria, Liguria, Toscana (la l.r. 22/2015 regola in modo puntuale le gestioni associate).

In Emilia-Romagna soglie demografiche a 8mila [zone montane] e 10mila abitanti per la creazione di ambiti territoriali ottimali.

In Friuli-Venezia Giulia (l.r. 26/2014) Comuni articolati in 18 Unioni per l'esercizio di funzioni in forma associata.

In prospettiva: la riforma costituzionale (zone omogenee)

Art. 31 (*omissis*) Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(*omissis*)

p) ordinamento, legislazione elettorale, **organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane**; disposizioni di **principio sulle forme associative dei Comuni**;

(*omissis*)

Art. 40. (*Disposizioni finali*) (*omissis*)

4. Per gli **enti di area vasta**, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti **con legge dello Stato**, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con **legge regionale**.

(*omissis*)

L'ESPERIENZA LOMBARDA E LE PROSPETTIVE

Lombardia: aree vaste e ambiti ottimali

Il governo multi-livello delle funzioni in Lombardia: la 'geometria variabile' degli ambiti ottimali per le competenze regionali (alcuni esempi):

- AMBIENTE (rifiuti): piani provinciali
- TURISMO (lr 27/2015, art. 6) : competenze provinciali

- SERVIZIO SOCIO-SANITARIO (lr 23/2015): otto Agenzie di Tutela della Salute (ATS)



- EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ALER), l.r. 27/2009 (art. 11):



- **TRASPORTI: Agenzie di TPL (lr 6/2012, art. 7 modificato da lr 19/2015):**



- La 'geometria variabile' degli ambiti ottimali di competenza regionale



- La 'geometria variabile' degli *stakeholder* e delle autonomie funzionali, partner della governance locale:
 - Gli altri attori istituzionali: Legge Madia riforma PA: tagli a prefetture e CCIAA, anche in Lombardia, con accorpamenti.
 - Gli attori sociali (esempi): Confindustria: accorpamento LC-SO; Confapi: MN con BS, SO con LC; CGIL territoriali a Legnano e Valcamonica; UIL: LC-CO; CISL: CR-LO-MN, LC-MB.

L.R. 19/2015, art. 7 (*Tavoli istituzionali di confronto sugli ambiti territoriali ottimali e omogenei e per la promozione della specificità dei territori montani*):

1. È istituito, per ogni provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, **le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata**, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche **funzioni e servizi comunali**. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, **conferite o confermate dalla Regione alle province**, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane. **Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione** sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

L.R. 19/2015, art. 7 :

2. Fatte salve le funzioni del comitato paritetico costituito, ai sensi dell'articolo 5, per la specificità della Provincia di Sondrio, i tavoli istituzionali di confronto, di cui al comma 1, istituiti nelle altre province che comprendono territori montani, formulano proposte per l'applicazione ai rispettivi territori montani, in via sperimentale e comunque in accordo con la Regione, delle disposizioni che prevedono il riconoscimento, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, della specificità della Provincia di Sondrio.
3. Ai tavoli di cui al comma 1 partecipano i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti interessati, secondo **modalità determinate con deliberazione della Giunta regionale**. Ai tavoli possono partecipare, previa intesa, anche i rappresentanti degli organi statali competenti.
4. La Giunta regionale determina, altresì, le modalità di funzionamento dei tavoli di cui al comma 1, fermo restando che dall'istituzione degli stessi non derivano oneri a carico della finanza pubblica.

Città metropolitana (delibera 17/9/2015): la soluzione dei distretti socio-sanitari



Fonte: Città Metropolitana di Milano

Le interpretazioni delle zone omogenee negli statuti provinciali

Riferimenti a PTCP	INTERPRETAZIONE DELLE ZONE OMOGENEE DELLA L. 56/2014		
	«MINIMALISTA»	«INTERMEDIA»	«ESTENSIVA»
<i>SI</i>		LO	CR
<i>NO</i>	CO, MB	BG, LC	BS, VA

Alcuni statuti provinciali già prevedono il governo delle zone omogenee:

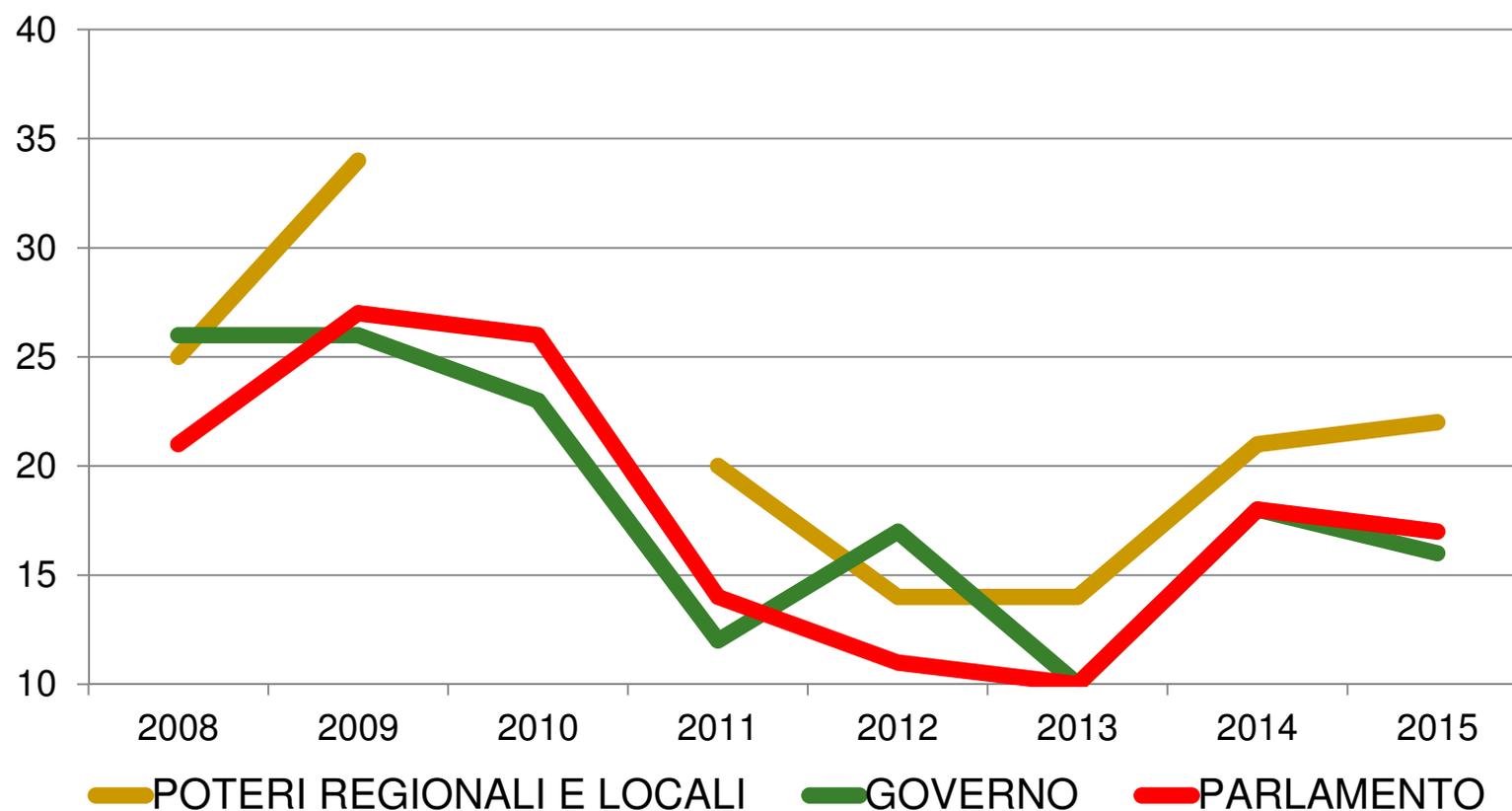
- VA (art. 5 co. 1): Ciascuna zona è **rappresentata dal sindaco eletto dai sindaci dei comuni** facenti parte della zona e, per i comuni facenti parte delle Comunità Montane, dai **Presidenti** di queste ultime.
- BS (art. 7): La Presidenza dell'Area Omogenea è affidata al **Sindaco** o suo delegato, individuato mediante elezione a maggioranza, con voto ponderato, dei Sindaci o loro delegati dei comuni facenti parte dell'Area Omogenea, fra gli Assessori o i Consiglieri, di un Comune ricompreso nella Area di riferimento. L'organismo a cui sarà affidato il coordinamento delle funzioni delle Aree Omogenee con gli Organi di Governo della Provincia è la Consulta dei Presidenti.
- CM Milano: Assemblea + Coordinatore (e Vice); Conferenza dei Coordinatori

‘sostenibilità istituzionale’ (Bolgherini 2015, 110; 113) =

«un’istituzione è sostenibile se ha la forza di sopravvivere e sviluppare le proprie funzioni su base permanente con livelli decrescenti di supporto esterno»:

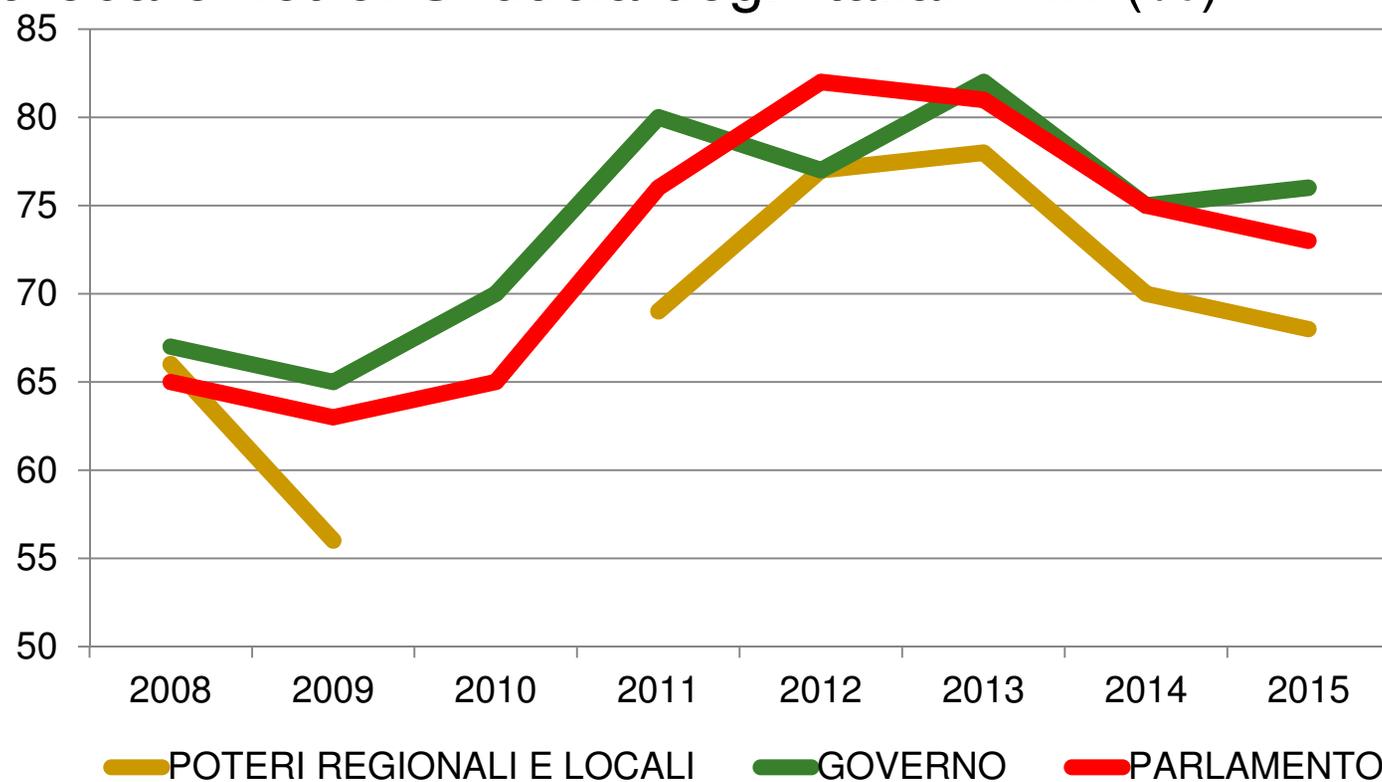
- Auto-riproducibilità: sopravvivere, svilupparsi, adattarsi
- Adempimento: realizzare tutte le proprie funzioni
- Autarchia: non dipendere da supporto esterno
- Legittimazione: fornire e mantenere una leadership autonoma e legittimata

Legittimazione - Eurobarometro: Fiducia degli italiani in... (%)



Legittimazione –

Eurobarometro: Sfiducia degli italiani in... (%)



Eurobarometro 2015: gli italiani...(%).

	POLITICA LOCALE	POLITICA NAZIONALE	POLITICA EUROPEA
DISCUTONO FREQUENTEMENTE DI ...	21	21	8
DISCUTONO OCCASIONALMENTE DI ...	54	55	48
NON DISCUTONO MAI DI ...	24	24	43

- Sfida del sovraccarico di domande
- Sfida del bilancio: sempre meno risorse
- Sfida delle dimensioni: eccessiva frammentazione

- Le soluzioni europee: rafforzamento della cooperazione intercomunale
 - soluzione francese (l. 1563/2010, 58/2014, 29/2015, 991/2015): affermazione città metropolitane, obbligatorietà della cooperazione intercomunale, trasferimento di competenze da dipartimenti a regioni;
 - soluzione tedesca: aumento delle dimensioni degli enti (comuni e unioni di comuni) con consolidamento delle funzioni. Si diffonde l'elezione diretta degli organi degli enti intermedi;
 - soluzione spagnola (l. 27/2013): limitazione competenze comunali a quelle espressamente elencate; coordinamento dei servizi comunali da parte delle province.

Il passaggio da una architettura istituzionale omogenea, 'napoleonica' ad una architettura di governo delle funzioni a geometria variabile comporta, per le funzioni regionali/di area vasta:

□ rischi: iper-frammentazione

▶▶ possibile risposta: **allineare** le trasformazioni in atto. Es: **ridisegnare aree vaste** diverse dalle attuali province come ambiti omogenei per la programmazione regionale, partendo da processo di apprendimento di cosa (non) ha funzionato nel quadro di 'geometria variabile' degli ambiti ottimali e della lr 19/2015.

Il passaggio da una architettura istituzionale omogenea, 'napoleonica' ad una architettura di governo delle funzioni a geometria variabile comporta, per le funzioni regionali/di area vasta:

- opportunità: competizione virtuosa tra territori, leadership, crescita professionale (e rotazione) del personale della funzione pubblica
- ▶ ▶ possibile strategia: mantenere la 'geometria variabile' assegnando compiti di coordinamento e partenariato ad istanze permanenti (CAL? Conferenza interistituzionale su modello emiliano-romagnolo?) e rivalorizzando gli strumenti partenariali (es. programmazione negoziata)

Quanto alle competenze comunali, le **Zone omogenee che prospettive hanno?**

- circoscrizioni (circondari) consultive per le funzioni di area vasta e per la programmazione regionale

oppure

- ambiti omogenei di condivisione delle funzioni comunali, per gestione di servizi o per programmazione di politiche pubbliche?(governo del territorio-PTCP; piani di zona...)

In questo caso non si rischia rivalità o 'doppione' con le gestioni associate e le unioni? O si prefigura un loro accorpamento?

Inoltre

- ambiti omogenei candidati alla gestione delle funzioni non fondamentali rimaste in capo alle attuali province (art. 7 l.r. 19/2015)?

Quanto alle competenze comunali, le **Zone omogenee che prospettive hanno?** (*segue*)

Promuovere le relazioni con la cittadinanza, migliorando la comunicazione istituzionale, per stabilire un rapporto fiduciario con il proprio territorio (Bolgherini 2015, 173).

Le nuove aree vaste e le zone omogenee – ancora da disegnare in Lombardia – sono in grado di offrire risposte a tutte queste sfide?

▶ ▶ **la cooperazione sovra- e sub-provinciale può essere una soluzione? O, addirittura, una scelta obbligata anche per province piccole e anche i comuni ‘sopra soglia’ GAO?**

Bibliografia

- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione europea, *Eurobarometro* (edizioni varie)

**GRAZIE
DELL'ATTENZIONE**
