associazione nazionale comuni italiani
anci LOMBARDIA

PER UN NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE IN REGIONE LOMBARDIA

Milano, 2 febbraio 2016

PIAZZA DUOMO, 21 ■ 20121 MILANO ■ TELEFONO 02 866602 ■ FAX 02 861629
www.anci.lombardia.it ■ posta@anci.lombardia.it

PREMESSA

ANCI Lombardia, fin dalla promulgazione, ha espresso la convinzione che la Legge "Delrio" fosse un'occasione per affrontare un riordino territoriale che semplificasse i livelli istituzionali e inaugurasse una stagione in cui in ogni Regione, a maggior ragione in Lombardia, aprisse una stagione di ridisegno di competenze e di individuazione di ambiti ottimali per la gestione dei servizi destinati ai territori, ai cittadini e alle imprese.

Coerentemente con questa impostazione ANCI Lombardia ha sostenuto che la L. 56/14 portava a modellare le Province non solo come sede di sintesi dei bisogni del territorio collegati alle funzioni fondamentali, ma anche come enti che facilitano e supportano i comuni nello svolgimento delle proprie funzioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza previsti dalle norme fondamentali sia dello Stato che della Regione Lombardia.

La trasformazione delle Province in enti di secondo livello sconvolge il tradizionale paradigma dell'organizzazione territoriale. Nel nuovo quadro Costituzionale, le istituzioni locali, i Comuni, legittimati dalla democrazia locale, devono amministrare le proprie funzioni consapevoli della necessità di prevedere istanze e sedi di cooperazione e di sintesi dei rispettivi interessi. La Provincia dei Comuni assolve oggi a tale compito: da un lato, per le funzioni fondamentali, sede di sintesi e composizione degli interessi rappresentati dai Comuni; dall'altro, opportunità di condivisione di risorse e di fruttuosa cooperazione. Questa duplice, ma convergente missione deve essere conservata e sviluppata nei modelli istituzionali che supereranno definitivamente l'esperienza delle province.

Il ruolo della nuova istituzione di secondo livello che passa dalla posizione di Ente sovraordinato a quella di momento di sintesi e cooperazione, con poche funzioni fondamentali necessarie per lo svolgimento di funzioni di area vasta, necessariamente trova nella rete dei comuni, e in particolare nei Sindaci, la propria *governance*.

La legislazione, seppure in modo a volte contraddittorio, esprime l'esigenza di un nuovo equilibrio tra i poteri locali, centrato sul rapporto tra Comuni e Regioni.

Non v'è dubbio che tale ricerca in Lombardia assuma connotazioni "uniche" nel panorama istituzionale e politico italiano per la numerosità della popolazione, la posizione geografica, le caratteristiche geomorfologiche del territorio e l'elevato numero dei Comuni.

Se infatti non si può pensare ad una situazione istituzionale in Lombardia che veda un rapporto diretto tra ogni singolo Comune e la Regione, si devono però ripensare gli strumenti amministrativi a disposizione, anche in previsione della soppressione delle Province, dagli Enti Costituzionali che compongono la Repubblica, dopo lo scenario che potrebbe avere luogo nel 2016 per effetto del completamento del percorso di riforma Costituzionale.

Nel nuovo disegno costituzionale il Comune permane nitidamente come ente locale di prima istanza, diretta proiezione della comunità locale, giacché non vengono emendati – per le parti appunto inerenti i Comuni – né l'art. 114 sugli enti costitutivi della Repubblica, né il 118 sulle funzioni amministrative.

Il ddl costituzionale abolisce invece le Province, mantenendo un livello di governo intermedio fra il comunale e il regionale solo nelle Città Metropolitane e contemplando le 'aree vaste ' nell'art. 40 (Disposizioni finali), co. 4 il quale recita: "Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale". Pertanto, le Province non esisteranno più, ma la legge statale potrà mantenere in vita enti di area vasta, con funzioni definite anche dalla normativa regionale.

In questo quadro si inserisce l'opportunità di creare un Nuovo Modello di ordinamento delle Autonomie in Lombardia che abbia come obiettivo la riduzione dei livelli istituzionali, la semplificazione dei processi di *governance* e la riduzione dei costi di mantenimento delle strutture amministrative che verranno definite nel processo di riforma e di riordino territoriale.

Serve una rete che tenga insieme i territori e consenta di erogare servizi di qualità ai cittadini della Lombardia in un'ottica di semplificazione amministrativa e di possibile riduzione dei costi della rete di strutture amministrative oggetto di riforma.
Questa rete può partire dalla Regione e poggiare sulla Città Metropolitana e sui Comuni, organizzando le rispettive relazioni nelle Aree Vaste e nelle Zone Omogenee.
Regione, Città Metropolitana e Comuni costituiscono i pilastri istituzionali titolari di funzioni e dotati di risorse e rappresentanza, di una rete di *governance* multi-livello in cui le Aree vaste sono orientate al coordinamento, alla pianificazione, alla regolazione e alla programmazione di politiche specifiche oltre alle funzioni definite nella normativa nazionale e le zone omogenee costituiscono dei punti organizzativi per l'erogazione dei servizi.
L'intesa firmata il 15 dicembre 2015 tra Regione Lombardia, UPL, i Presidenti delle Province e della Città Metropolitana e ANCI Lombardia che alloca risorse alle province e città metropolitana per svolgere le funzioni delegate e per il personale ad esse collegate, pone in evidenza una riflessione che, in concomitanza con la riforma costituzionale in atto, deve condurre a ripensare il sistema individuando un riordino territoriale basato sul principio di sussidiarietà verticale che individua nel Comune, e nell' associazionismo comunale, il livello primo dello svolgimento delle funzioni a meno che non risulti adeguato e quindi debba essere assegnato ad un livello superiore.
Le aree vaste vanno viste come momento di cooperazione Regione-Comuni e coordinamento delle zone omogenee e ambiti ottimali definiti come gli altri strumenti di governance e gestione dei servizi e delle funzioni.

LA PROPOSTA DI NUOVO SISTEMA DI ORGANIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI

LA VISIONE DI FONDO DELLA NUOVA ORGANIZZAZIONE

Il nuovo sistema delle autonomie locali, ridisegna la rete degli attori caratterizzata da pilastri istituzionali con funzioni proprie e potere di rappresentanza originaria: la Regione, la Città Metropolitana, i Comuni e due livelli aggregativi degli enti locali a valenza organizzativa: le Aree vaste e le Zone omogenee.
Tale sistema genera un modello di funzionamento delle autonomie locali che vuole superare la visione classica del sistema pubblico, caratterizzato da enti dotati di autonomia e funzioni proprie tra loro debolmente connessi e in continue relazioni di collaborazione/competizione. Si intende creare e sviluppare un sistema, nel quale:

a) si mantiene la rappresentanza politica

b) si persegue un' allocazione delle funzioni economicamente razionale in relazione all'ampiezza dei territori, sviluppando economia di scala o di scopo in piena coerenza con i principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità;

c) si sviluppa la logica multilivello nella formulazione e attuazione di politiche pubbliche, aggregando di norma sempre più livelli territoriali che operano in logica collaborativa avendo rappresentanza politica associativa.

Apparentemente il modello sviluppato su Aree vaste e Zone omogenee può apparire eccessivamente articolato e quindi complesso. In realtà le Aree vaste e le Zone omogenee non costituiscono livelli amministrativi o "carrozzoni burocratici" ma semplici forme di aggregazione e condivisione delle modalità di erogazione dei servizi da parte di Stato, Regioni e Comuni, che organizzano e governano direttamente le strutture erogative dei servizi, definite in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità. Ciò dovrà avvenire sulla base di una governance di secondo livello espressione dei Comuni sulla base dei principi della Legge "Delrio" e con una regolamentazione di base molto precisa, che definisca le funzioni minime coerenti con la scala territoriale. Saranno poi i singoli territori a sviluppare altre funzioni in relazione alle proprie esigenze.

LE NUOVE AREE VASTE

ANCI Lombardia ha la convinzione che si debba sgombrare il campo da retaggi storici e consolidati, superando la cultura di transizione e sostituzione che indica l'Area Vasta quale ente di gestione di funzioni e servizi come fino ad ora svolto dalle Province.
In questo senso è necessario fin da subito che Regione Lombardia riprenda a sé con il nuovo corso le funzioni delegate, per poi riallocarle, coerentemente ai nuovi, più evoluti e flessibili equilibri istituzionali, tra i vari territori qualora ne rilevasse l'interesse strategico.
ANCI Lombardia intende le Aree Vaste quali aggregazioni territoriali in modo estensivo rispetto ai confini delle attuali Province e ridotto nel numero, partendo dalla riflessione delle conformazioni già esistenti degli ambiti ottimali definiti nelle varie materie dalla normativa regionale, quali ad esempio le ATS.
Le Aree vaste hanno solo funzioni di programmazione, pianificazione, regolazione dei livelli essenziali (di area) dei servizi pubblici e supporto tecnico e d analisi ai Comuni che sono compresi e insistono nell'Area Vasta. E' bene quindi chiarire come le Nuove Aree Vaste non dovranno gestire servizi, fatto salvo quanto previsto dalla normativa statale.
Sotto questo profilo è possibile definire il ruolo delle Aree Vaste che svolgeranno attività di:

1. Coordinamento
2. Pianificazione
3. Programmazione
4. Regolazione degli standard dei livelli di servizio declinati a livello locale

a favore dei Comuni appartenenti ai confini definiti dall'Area Vasta con legge nazionale/regionale e secondo quanto stabilito dal nuovo art. 40 della riforma costituzionale in atto e da quanto stabilito dalla normativa nazionale di riferimento in vigore.
In questo quadro, gli Enti di Area Vasta resteranno titolari di alcune (limitate) funzioni– tra quelle "fondamentali" identificate dalla legge Delrio e svolgeranno il ruolo di regolazione dei livelli dei servizi assegnati alle Zone Omogenee e, se utile, di allocazione di risorse tra le Zone omogenee.
La *governance* di Area Vasta sarà di secondo livello secondo regole e principi già definiti dalla legge Delrio con voto ponderale dei Comuni che tenga conto della popolosità e della dimensione territoriale.

LE ZONE OMOGENEE

La "Zona omogenea" può essere l'ambito territoriale di scala più ridotta che si caratterizza per omogeneità dei principali indicatori morfologici, orografici, demografici, sociali o economici anche di carattere inter-provinciale, aggregando Comuni di Province confinanti caratterizzati da forte integrazione, inseriti nell'Area Vasta di riferimento.
La loro dimensione può variare a seconda delle caratteristiche dei territori. In generale se ne auspica l'identificazione nel numero minimo necessario a garantire il miglior funzionamento dei servizi sovracomunali e la coesione dei territori.
Si può pensare anche al trasferimento alle Zone Omogenee di servizi attualmente svolte dalle Province su delega della Regione, purché accompagnate dalle risorse necessarie al loro svolgimento, sia il conferimento di servizi attualmente in capo ai Comuni.
Ai fini dell'istituzione delle Zone omogenee in Lombardia, è necessario che la Legge regionale dedicata al riordino delle autonomie locali provveda innanzitutto ad estendere la previsione riservata dalla Legge Delrio alle sole Aree Vaste montane all'art 57 della L. 56/14.
All'interno delle Zone Omogenee è necessario individuare gli strumenti di *governance* politico/amministrativa partendo dal loro essere enti di secondo livello espressione dei Comuni secondo i principi della legge Delrio (al pari delle aree vaste) in modo da poter conferire le funzioni in gestione associata da parte dei Comuni.
All'interno delle zone omogenee sono inseriti tutti i Comuni della Lombardia.
Le Zone omogenee gestiscono per conto dei comuni servizi, definiti con legge regionale, caratterizzati in primo luogo dalla possibilità di creazione di economie di scopo o raggio d'azione capaci di incrementare la qualità del servizio e diminuire i costi in modo significativo, ad esempio alcuni servizi

istituzionali e strumentali ai quali gli enti possono poi aggiunge altre funzioni a seconda delle specifiche esigenze del territorio.
Il riordino delineato per i principi e gli obiettivi che lo costituiscono deve consentire il superamento della gestione associata obbligatoria da parte dei Comuni sotto i 5000 abitanti alla luce della ulteriore proroga della GAO inserita nel decreto approvato a fine dicembre 2015 “Milleproroghe”.
Particolare importanza in questa fase di riorganizzazione riveste una opportuna armonizzazione e coerenza complessiva delle azioni messe in campo non solo da parte degli Enti locali ma anche dallo Stato relativamente alle sue articolazioni periferiche nell’ottica di rendere sempre più sinergica ed efficace la risposta ai bisogni dei Cittadini.