

Prefazione

La raccolta di studi contenuta in questo volume collettivo a cura di Giuseppe Carlo Ricciardi e Alessandro Venturi, che sono anche autori di alcuni dei contributi inseriti nell'opera, offre al lettore la possibilità di considerare i risultati di un'ampia riflessione in tema di riordino dei territori, con specifico riferimento alla Regione Lombardia ma con una valenza che può essere puntualmente estesa ad altre realtà territoriali del nostro Paese.

Sono stati ordinati e presentati degli studi originali e particolarmente interessanti che, in parte, derivano da un progetto di ricerca pluriennale affidato al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia dalla Regione Lombardia e dall'Istituto di ricerca della Regione Éupolis Lombardia (oggi denominato PoliS-Lombardia) e in parte sono saggi, materiali di studio e approfondimenti di maggiore ampiezza e consistenza, predisposti da studiosi competenti e appassionati.

Nel testo non mancano osservazioni critiche, analisi che sottolineano i nodi problematici della riforma, considerazioni che muovono dalla conoscenza delle realtà territoriali prese in esame e dal confronto di dati concreti e di esperienze. È noto che la Provincia, quale ente intermedio del governo locale, è stata oggetto di attenzione nell'ambito di diversi progetti e riforme incidenti sull'organizzazione territoriale del nostro Paese. In particolare, con la Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Delrio dal cognome dell'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie) emanata anche come prodromica rispetto ad una revisione costituzionale dell'assetto regionale che, di poi, non ha avuto modo di compiersi per effetto del voto referendario, si proponeva, tra l'altro, un radicale riordino delle Province in relazione all'esigenza di disciplinare competenze, funzioni, assetti organizzativi "di area vasta" sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La Legge del 2014 ha dettato, inoltre, disposizioni relative all'istituzione delle città metropolitane e per la fusione dei comuni prospettando, in tal modo, un profondo riordino dell'assetto territoriale del Paese. Riesce importante, a qualche anno di distanza, proporre una riflessione meditata e ad ampio raggio sulle trasformazioni *in itinere* e sulle prospettive di questo esteso riassetto dei territori avendo, come riferimento d'ambito, la Regione Lombardia.

La premessa di Ricciardi e Venturi consente al lettore di muoversi con una mappa affidabile che lo può guidare in un percorso accidentato, esteso e complesso. Questo tragitto è molto bene tracciato nel volume. Luca Drisaldi delinea alcuni profili ricostruttivi dell'Ente intermedio e indica una prospettiva utile per comprendere il processo di trasformazione territoriale in Lombardia; Giuseppe Carlo Ricciardi, Alberto Ceriani e Federica Signoretti, in vari contributi, presentano un quadro evolutivo che consente di seguire il tracciato storico e funzionale delle riforme territoriali, di delineare e ricomporre i profili istituzionali e funzionali dell'area vasta, indicando alcune interessanti prospettive evolutive; Francesco Ciro Rampulla, oltre a presentare e commentare i contenuti dell'abortita riforma costituzionale, in un secondo studio, affronta il tema del governo degli Enti di area vasta; Alessandro Venturi esamina le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva di un "municipalismo differenziato"; Franco Osculati e Andrea Zatti prendono, rispettivamente, in esame la dotazione organica e finanziaria degli enti di area vasta e segnalano talune considerazioni che si possono trarre in relazione al c.d. "caso di Vigevano" in rapporto con la città metropolitana di Milano e la prospettiva di nuove aree vaste. Il volume, infine, mediante gli allegati, consente l'esame di una utile e consistente documentazione sui caratteri territoriali della Regione Lombardia, sullo schema normativo della riforma e sugli ambiti territoriali di riferimento.

Il tema affrontato in questa approfondita ricerca richiedeva un esame condotto *sine ira et studio* e uno scambio di opinioni ed analisi che i diversi autori, nei due anni trascorsi, hanno avuto modo di confrontare in numerose occasioni di dibattito, di scambio di conoscenze e di confronto fra diverse tesi e prospettive. La ricerca che viene esposta in questo testo ora consente di trarre delle indicazioni operative e di prospettare talune prime considerazioni conclusive che ritengo possano risultare utili anche ai governanti e agli amministratori regionali e locali per formulare proposte ed adottare provvedimenti.

GIOVANNI CORDINI

Premessa

Il presente lavoro nasce dalla volontà – o meglio si potrebbe dire esigenza, avvertita dai singoli Autori – di approntare un approfondimento scientifico dai contorni e dai caratteri non comuni sul tema della riorganizzazione degli Enti di Area vasta, nel contesto nazionale e regionale.

Costituisce, invero, un dato acquisito il fatto che l'intero panorama domestico delle autonomie sia stato fortemente rinnovato dalla recente riforma del governo locale, introdotta con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché dai successivi interventi a corredo, benché gli svolgimenti interni corrispondano, in verità, ad un fermento che si è verificato quasi contestualmente anche in altre realtà nazionali quali, ad esempio, la Francia e la Spagna.

Tuttavia, a fronte delle novità normative introdotte dal legislatore statale e del discorso pubblico sulla possibile revisione della Carta costituzionale italiana, è emerso immediatamente uno stato di notevole disagio di tecnici ed amministratori, rispetto alle conseguenze derivanti dalle richiamate evoluzioni: ci si riferisce non solo alla trasformazione degli Enti intermedi in realtà amministrative “di secondo livello”, sovente richiamata in molti contributi di autorevoli commentatori; bensì, anche al depotenziamento organico ed operativo in concreto verificatosi all'esito della metamorfosi di tali Enti, nonché alle ineliminabili asperità intimamente connesse all'attuazione delle Città metropolitane e, in definitiva, ad una serie di ulteriori implicazioni probabilmente non del tutto preventivate alla vigilia della riforma e di cui si è dato ampiamente conto nel volume.

Il problematico, articolato e perplesso stato dell'arte rinvenibile anche solo ad una prima analisi dei dati e delle esperienze empiriche in concreto maturate (direttamente o indirettamente) nello studio applicato e nelle relazioni quotidiane, da parte dei singoli ricercatori coinvolti nella presente iniziativa, ha condotto il gruppo di ricerca ad immaginare soluzioni concretamente spendibili rispetto ad una condizione di oggettiva immanente difficoltà lamentata dalle Province e dalle Città metropolitane; una latente criticità, non a caso, inverteasi *a fortiori* nell'analisi effettiva dei dati finanziari e delle cause sottese alla sempre più ridotta capacità amministrativa degli Enti intermedi considerati nel presente lavoro.

Al fine di concorrere all'approfondimento scientifico assecondando un ap-

proccio meno distaccato ed astratto, si è dunque deciso di muovere dal caso-studio offerto dalla Regione Lombardia per ampliare successivamente lo sguardo sulla realtà statale complessivamente considerata. Infatti, si ritiene che la Regione assunta ad oggetto della ricerca possa costituire un modello emblematico di complessità territoriale ed istituzionale, suscettibile di raccogliere e riproporre al suo interno molte delle svariate vocazioni territoriali ed amministrative in concreto mutate dalle dinamiche organizzative della mappa locale propria di molte altre Regioni italiane.

L'alveo nel quale occorre contestualizzare le riflessioni complessivamente approntate nella ricerca che qui si propone – come è facile intuire, anche alla luce del momento nel quale vede la pubblicazione – è costituito dal recente tentativo di riforma costituzionale tramontato all'esito del referendum svoltosi il 4 dicembre 2016. Muovendo, infatti, dalle incerte prospettive dispiegate dal Disegno di Legge costituzionale, recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*», la ricerca è stata condotta di proposito all'interno di un terreno instabile, eppure foriero di notevoli spunti di riflessione circa le possibili prospettive di riorganizzazione e i nuovi spazi d'azione che gli Enti intermedi avrebbero potuto (e possono ancora) ritagliarsi, in un periodo di incessante mutamento.

Si è trattato di una scelta deliberata degli Autori, i quali si sono trovati compattamente concordi nel ritenere opportuno muovere dal dibattito pubblico antecedente alla consultazione costituzionale, con lo scopo dichiarato di travalicare i possibili esiti della stessa e proporre soluzioni tra loro alternative o concorrenti, lontane dalle contingenze della dialettica politica e comunque attuali a prescindere dai risultati plausibili ed in concreto registratisi. Del resto, di tale opzione è possibile avere traccia già nella prima nota a piè pagina di ciascun capitolo, ove si è inteso render conto del segmento temporale nel quale posizionare il singolo contributo (antecedente o successivo alla consultazione referendaria), al fine di “guidare” il lettore verso un'interpretazione critica dell'approccio e delle soluzioni proposte nel lavoro di ciascuno studioso.

A posteriori può apparire senza dubbio una scelta rischiosa e di ulteriore complicazione, soprattutto se si considera che all'oggettiva complessità della materia si sono aggiunte le difficoltà dovute all'urgenza di coniugare tra loro approcci scientifici e metodologie di analisi di diversa estrazione disciplinare.

Tuttavia, abbiamo ritenuto che un tentativo fosse non più procrastinabile, nella consapevolezza che le diverse anime del lavoro avrebbero potuto comunque trasferire un valore aggiunto alla ricerca, rispondendo alle sensibilità di approccio e scomposizione analitica di ciascuno studioso.

Il presente volume – frutto di una ricerca durata oltre un anno e mezzo, che ha preso avvio nel maggio 2016 ed è giunta al termine nell'autunno 2017 –

conserva, dunque, un'intrinseca attualità che trascende i suoi stessi confini e ne valorizza la dimensione positivista e contingente, soprattutto rispetto alla realtà territoriale regionale a cui guarda con maggiore attenzione.

Nel fare ciò lo studio si propone di corrispondere a due finalità principali: in primo luogo, intende offrire un quadro completo della situazione in ordine all'attuale assetto degli Enti intermedi, tanto a livello nazionale, quanto nel peculiare e complesso contesto regionale lombardo; in seconda battuta, persegue l'obiettivo di enucleare indicazioni di *policy* astrattamente rivolte ai *policy maker* ed agli attori istituzionali realmente in grado di incidere, in senso migliorativo, sul processo evolutivo descritto.

Le richiamate prospettive, peraltro, si affrancano da una dimensione meramente giuridico-istituzionale o strutturale, per abbracciare anche gli aspetti finanziari, di integrazione territoriale e di teoria generale del diritto pubblico, specie per quanto attiene alle varie declinazioni o manifestazioni della sovranità e dell'autonomia che pure trovano una corrispondenza nella organizzazione amministrativa degli Enti.

Su queste premesse, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia e Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale hanno raccolto la sfida di elaborare un compendio di approfondimenti e proposte aventi carattere fortemente multidisciplinare, sul presupposto che gli studi in tema di governo locale hanno storicamente connotato – e ancora informano in larga misura – la loro attività di ricerca e di supporto scientifico ai processi evolutivi ed operativi afferenti alle autonomie.

Il volume, come anticipato, coniuga al proprio interno aspetti giuridici, politologici, statistici, economici, finanziari e di analisi territoriale.

In primo luogo, si è inteso muovere da un'indagine storiografica e giuridica tesa a ripercorrere il cammino che ha condotto le Province dall'unità d'Italia sino alla disciplina accolta ai giorni nostri, offrendo ampio spazio anche all'attuazione delle Città metropolitane, che costituisce una delle novità più rilevanti della c.d. "Legge Delrio".

In seconda battuta, sono state analizzate le principali funzioni che vengono esercitate dagli attuali Enti intermedi a livello d'area vasta e le possibili declinazioni funzionali che potrebbero assumere le Aree vaste in Lombardia e altrove, anche alla luce dei provvedimenti normativi regionali d'attuazione della Legge n. 56/2014, nonché dei provvedimenti amministrativi all'uopo adottati.

In terza istanza, è stato predisposto un approfondimento teso a sondare gli aspetti legati alla finanza ed alla dotazione organica degli Enti intermedi, nella prospettiva delle possibili azioni sperimentabili in concreto onde garantire adeguata sostenibilità all'intero contesto organizzativo delle future Aree vaste lombarde. Tale indagine si è rivelata propedeutica alla successiva analisi di matrice territoriale concernente il rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori, con particolare riguardo al contesto regionale lombardo.

Sia nell'analisi finanziaristica che in quella territoriale hanno trovato spazio alcune considerazioni afferenti ai casi-studio costituiti dalla situazione territoriale della provincia di Pavia e della Città metropolitana di Milano, caratterizzata da una peculiare potenzialità attrattiva, unica nel panorama italiano delle autonomie.

Sono stati poi approfonditi taluni aspetti legati alle forme plausibili di *governance* ed ai profili istituzionali e funzionali che dovrebbero contraddistinguere gli Enti di Area vasta attuali e futuri, in un contesto territoriale complesso e multiforme quale si presenta quello lombardo, uno dei più eterogenei d'Italia. Tali studi hanno condotto ad una ipotesi di riconsiderazione dei livelli del governo locale in una prospettiva di interconnessione funzionale, informata alla valorizzazione delle peculiarità territoriali lombarde, viatico per un'estensione (anche in forma semplificata) ad altre realtà regionali; l'indagine ha condotto a considerazioni riguardanti, tra le altre, la possibile ulteriore "tecnicizzazione" degli organi dell'Area vasta, l'eventuale declinazione "a geometria variabile" delle funzioni di prossimità e il loro rapporto con quelle "di area vasta", la previsione di innovative forme di raccordo tecnico-funzionale tra Aree vaste e tra i soggetti funzionali che operano all'interno dell'Area vasta medesima, nonché valorizzando il tema delle Città medie e delle Zone omogenee, quali ulteriori possibili snodi del "nuovo" governo locale.

È emerso, inoltre, il tema del raccordo tra una possibile proposta di riordino territoriale e i processi di ridefinizione in atto in altre Amministrazioni o soggetti funzionali, nonché rispetto all'intero apparato di Enti pubblici che trovano una tradizionale collocazione nel contesto provinciale.

Il complesso dei ragionamenti che albergano nel presente scritto sono stati svolti considerando, come già sottolineato, sia un possibile esito positivo del referendum svoltosi lo scorso 4 dicembre sia emancipando la speculazione dalle prospettive dischiusse dai risultati referendari, in modo da garantire un'auspicabile utilità dell'opera, a prescindere dalle opzioni manifestate dai cittadini. Infatti, benché il lavoro risulti in larga misura incardinato sull'indagine delle evoluzioni in tema di autonomie strettamente connesse al referendum costituzionale, gli stessi approdi della ricerca la pongono in una posizione di immediato superamento della questione referendaria, in ragione di quanto rimasto "di concretamente spendibile" in termini di soluzioni approntabili per il sistema (non solo) regionale.

Muovendo da tali considerazioni, infine, il volume propone alcuni "rilanci", in una prospettiva spiccatamente propositiva, tesi a individuare possibili spunti volti ad implementare azioni e politiche di riordino dell'intero comparto degli Enti locali non solo lombardi, spingendosi sino alla considerazione delle più ampie linee evolutive che potrebbero segnare il futuro assetto del regionalismo italiano.

Il lavoro aspira, da ultimo, a raggiungere un ulteriore grado di completezza

grazie ad un solido apparato di allegati normativi (tra i quali anche uno schema normativo di indirizzo), statistici e cartografici, posti a supporto dell'intero impianto testuale.

In conclusione, si chiede ai gentili fruitori dell'opera di leggere i singoli contributi in essa proposti assecondando le richiamate precisazioni metodologiche e contenutistiche, cogliendone gli aspetti prospettici più significativi, nella consapevolezza che il taglio offerto al lavoro complessivo talora non propone un commento esaustivo alle norme richiamate – peraltro già ampiamente sperimentato nella letteratura giuspubblicistica ad opera di voci molto autorevoli – o una ricostruzione dogmatica pedissequa dei singoli istituti, per cogliere le linee evolutive e le tendenze di sistema evincibili dalla combinazione delle diverse discipline applicate alla ricerca.

GIUSEPPE CARLO RICCIARDI
ALESSANDRO VENTURI

Pavia-Milano, 31 gennaio 2018