

dicembre 2015

dalla PROVINCIA al nuovo ENTE di AREA VASTA una nuova governance locale per “costruire” territorio e sviluppo sociale

Nell'agosto 2014 la federazione provinciale di Cremona ha approvato un documento politico d'indirizzo e proposta sull'attuazione della riforma Delrio (L.56/2014) nella nostra Provincia.

Un'occasione importante di cambiamento delle forme e dei modi di governo del territorio e della governance locale complessiva, del sistema della rappresentanza (economica, professionale, sociale) e dunque delle classi dirigenti locali. La Riforma Delrio, che di fatto cancella le Province, trasformandole in Enti di Area Vasta, demanda alla Regione la definizione di area vasta che verrà stabilita, anche dal punto di vista territoriale, dalla stessa Regione entro due anni, ai sensi di quanto previsto dalla legge di riforma costituzionale già approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento.

Una traccia aperta di lavoro che i democratici proponevano al confronto con categorie economiche, sociali e sindacali, associazioni, partiti, autonomie funzionali e università.

Un anno dopo è utile richiamare alcuni fattori che hanno realmente messo a rischio la dimensione vera dei processi di innovazione e riforma.

- La **Legge di stabilità 2015** che ha fortemente condizionato la tenuta economica dei Bilanci 2015 rendendo difficile anche l'ordinaria amministrazione, a causa anche di errori tecnici che ne hanno condizionato le ricadute;
- La **Legge Regionale 19/2015**: “Riforma delle autonomie della regione e disposizioni in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56” che ha confermato in capo alle Province tutte le funzioni già delegate, eccetto agricoltura, foreste, caccia e pesca.
- La **Legge Regionale 32/2015** di attuazione delle L. 56/2014, dell'agosto scorso, relativa al ruolo della Città Metropolitana di Milano.

AREA VASTA: dimensione fondamentale per riprendere a pensare sviluppo sociale

La crisi economica ha impattato pesantemente su tutti i paesi europei, spingendo verso forme di ricentralizzazione dei poteri, per fronteggiare caduta del reddito, debito, disoccupazione, con il rischio che ogni forma di responsabilità diffusa diventi oggetto di diffidenza, individuata come fonte di spreco e irresponsabilità.

Finché lo sviluppo è stato un processo quasi naturale è stato possibile rinviare le scelte di fondo. Quando però la crisi si è fatta più dura (e si è trattato della crisi più profonda dalla nascita della Repubblica), l'esigenza di avviare processi di ripresa e sviluppo non più spontanei, ha reso acuto *lo scarto fra la realtà e le sue dinamiche sociali, ambientali, economiche, e gli assetti di governo del territorio*, da troppo tempo in attesa di modernizzazione.

Dalla L 142 / 1990 alla stagione delle “Bassanini” 1997/98, al TUEL del 2000 (Dlgs 267) e poi ancora la Riforma del Titolo V del 2001. La stagione del federalismo fiscale (L 42/2009) fino agli anni della crisi più acuta e delle gestioni associate obbligatorie (DL 78/2010 e DL 95/2012).

Nuove politiche pubbliche per lo sviluppo del territorio richiedono infatti una geometria amministrativa coerente.

Tutto questo sta facendo emergere ***crescente consapevolezza dell'importanza della dimensione territoriale (e del livello intermedio per la crescita economica e la coesione sociale).***

Il reticolo di centri di media, piccola e piccolissima dimensione rende necessario luoghi di condivisione e programmazione unitaria delle grandi scelte di area vasta (dinamiche insediative, processi imprenditoriali, politiche di sviluppo ambientale, fornitura dei servizi).

In una stagione che ha reso quanto mai difficile la *funzione della rappresentanza*, siamo tutti chiamati (politica, imprese, rappresentanze sociali e sindacali, cultura, professioni, autonomie funzionali) a ripensarci in un "gioco" nuovo e diverso dal passato, che dovrà essere punto di partenza di una nuova visione strategica territoriale e di un progetto su "come vogliamo" il nostro territorio nei prossimi 20 anni.

La costruzione della nuova dimensione intermedia (Area Vasta) non deve necessariamente produrre lo stesso modello omogeneo a livello nazionale.

Al contrario Regioni e Territori sono chiamati dalla Legge 56 a definire il modello più appropriato per la propria realtà: per dimensioni, configurazione territoriale, storia, funzioni e ruolo.

Così sta infatti avvenendo nelle prime Leggi Regionali di riordino: in particolare Emilia Romagna e Toscana.

A tal proposito la riforma Delrio, che di fatto cancella le Province trasformandole in Enti di area Vasta, demanda alla Regione la definizione di area vasta che verrà stabilita, anche dal punto di vista territoriale, dalla stessa Regione entro due anni, ai sensi di quanto previsto dalla legge di riforma costituzionale già approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento.

IL RITARDO DI REGIONE LOMBARDIA.

Si constata la mancanza di una iniziativa regionale che apra un vero ripensamento strategico a livello di sistema regione che condiziona fortemente la qualità dei processi.

Regione Lombardia ha un ruolo di leadership nel Paese, ma sta costituendo un fattore di freno rilevante, tanto più che dentro la crisi si registrano l'accavallarsi confuso e non coordinato di processi di ri-organizzazione per grandi aree territoriali (sanità, trasporti, consumo di suolo, assetti scolastici, bacini ottimali dei servizi pubblici locali, Camere di Commercio) oltre che prime ipotesi di riorganizzazione della presenza periferica dello Stato (Prefettura, Comandi forze dell'ordine, Sovrintendenze, etc).

Il territorio, le sue storie sociali, le zone omogenee

Nel 2014 il Documento di lavoro considerava con interesse l'opportunità di dare forma ad *aree omogenee*, piccole e medie comunità locali che da sempre si vivono come aggregazioni, grazie a storie di integrazione sociale che vengono da lontano e che sono cresciute dentro la riorganizzazione e la modernizzazione delle reti di servizio.

Dalla rete scolastica, ai servizi pubblici locali (trasporti, rifiuti, acqua, gas), dal welfare sociale alle Fondazioni alle reti delle solidarietà sociale (volontariato, etc), dai Distretti del Commercio, ai progetti di qualità ambientale e di consumo di suolo (PGT sovracomunali).

Il nuovo Statuto della Provincia di Cremona (art 9) prevede l'istituzione di aree omogenee.

"Le aree omogenee sono determinate secondo caratteristiche geografiche, storiche, culturali, sociali ed economiche.

Le aree omogenee costituiscono l'articolazione territoriale entro la quale promuovere lo svolgimento delle funzioni fondamentali della Provincia e le ulteriori funzioni eventualmente attribuite dalla legge, nonché favorire l'attuazione del processo di aggregazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, mediante convenzioni, Unioni o fusioni di Comuni. E' costituita la Conferenza dei Presidenti delle aree omogenee.

Allo stesso scopo Regione Lombardia nella L.R. 19/2015 ha istituito un **Tavolo Istituzionale** di confronto su ambiti territoriali ottimali e zone omogenee.

L'AREA VASTA E LE SUE FUNZIONI.

Il confronto soffre innanzitutto di una insufficiente messa a fuoco di che **cos'è area vasta**, quale nuovo livello intermedio per dimensioni geografiche e territoriali, oltre i vecchi confini delle Province (e aver mantenuto il nome di *Province* non ha certo aiutato).

E ancor più che **cosa sono e quali sono le funzioni di area vasta**, distinte e non riconducibili a mero coordinamento di funzioni comunali (infatti non possono essere distribuite né ai Comuni né alle Regioni).

LE ZONE OMOGENEE DEL COMMA 57

In particolare un comma secondario della legge (il comma 57 sulle "zone omogenee per specifiche funzioni") è andato assumendo un ruolo nuovo e imprevisto. Tanto da segnare in modo significativo il discorso pubblico sulla attuazione della riforma in questa fase.

Zone omogenee immaginate come **livelli in grado di rendere più fluido il rapporto fra funzioni di prossimità e funzioni di area vasta**, e in particolare di **favorire la partecipazione dei Sindaci** al governo dei temi di area vasta.

Ad oggi in provincia di Cremona ~~solo il Circondario Cremasco~~ ha dato forma ad una progettualità che punta alla costituzione della "area omogenea cremasca".

In un'ottica di macro aggregazione territoriale, la ex Provincia di Cremona potrebbe lavorare intorno alla costituzione di **altre aree omogenee** che potrebbero essere ricondotte a nuove ripermetrazioni in relazione alle specificità territoriali.

La prospettiva è aperta e ancora indefinita nei suoi esiti finali sui quali peserà in modo decisivo l'interpretazione che la Lombardia darà ai processi di riforma in atto motivo per cui si ritiene opportuno presidiare il processo dal basso al fine di ottenere un'interlocuzione forte nei confronti della Regione.

115 COMUNI E LA SFIDA DELL'INTERCOMUNALITA'

Da tempo è aperto il problema di impostare processi credibili e convincenti di adeguamento dei Comuni, sotto il profilo dimensionale, gestionale e organizzativo, per restituire loro reale capacità di governo e nuova qualità amministrativa.

Ben 103 comuni su 115 hanno l'**obbligo** di gestione associata delle funzioni. (DL 78 e DL 95). I 12 Comuni che sono "esenti" dall'obbligo non possono dunque stare fermi se tutto cambia intorno a loro.

In tutti questi anni, però, nella maggior parte dei processi aggregativi in corso è difficile riconoscere progettualità nuove di intercomunalità e di aggregazione territoriale a medio-lungo termine, molto più semplicemente si intravedono solo logiche riconducibili all'esigenza del rispetto di scadenze, adempimenti e obblighi di legge.

L'intercomunalità non deve essere un obbligo, ma un'opportunità per tutti i Comuni.

Nel corso del tempo i Comuni hanno interpretato o dovuto interpretare le complessità crescenti del governo dei processi territoriali moltiplicando le forme di governo e di associazione, con rilevanti problemi di confusione e di *governance* politica territoriale (dalle Asl ai Distretti, dai Consorzi di Bonifica agli ATO idrici e agli ATO rifiuti, dai bacini del TPL, dai Distretti Scolastici, dai GAL, dai distretti del commercio o del turismo, etc).

Forme che proprio i processi di riordino in corso potranno/dovranno semplificare e superare nella direzione di un Paese più semplice e trasparente (comma 50 della Legge 56).

Dobbiamo avviare insieme una stagione costituente del “fare Comune”, una progettualità diffusa che attrezzi il nostro territorio di fronte alle trasformazioni che crisi e globalizzazione ci aprono davanti.

Partendo dalle capacità di autogoverno e dai valori di protagonismo che le tante storie del municipalismo hanno prodotto nel tempo (ultimo il gestore unico del SII); consapevoli che i **Comuni più grandi, Cremona, Crema e Casalmaggiore in primis**, ma anche quei comuni come ad esempio Soresina che sono riferimento di territori più piccoli, devono esercitare una vera e sana leadership nei processi aggregativi, ponendosi come Comuni che “accompagnano” i Comuni più piccoli verso un nuovo modo di governare il territorio.

I nuovi Enti di Area Vasta dovranno maturare la consapevolezza di una *mission* completamente diversa rispetto a quella esercitata finora dalle Province, coordinata con quei processi di riordino territoriale e di intercomunalità già in corso. In tal modo si creeranno nuovi orizzonti politico/amministrativi tra i nuovi Enti di Area Vasta e le Unioni dei Comuni.

Sarà tuttavia necessario un serio e costante monitoraggio sul reale livello qualitativo delle Unioni presenti sul territorio, onde evitare dispersioni territoriali che possano generare derive localistiche.

Oltre le Unioni, anche la possibilità delle Fusioni merita una certa attenzione, soprattutto in una ex provincia come la nostra, dove 103 comuni sono sotto i 5mila abitanti, e ben 88 di questi sono sotto i 3mila mentre sono 34 sotto i mille abitanti.

Con questi numeri, va da sé che anche la Fusione tra comuni può aiutare il processo di aggregazione, efficientamento ed efficacia dei servizi e degli enti locali.

Di certo possiamo, da subito, dire che il più grande cambiamento che i Sindaci e gli amministratori di Area Vasta dovranno accettare è una visione dei propri confini comunali non più legata alla geografia territoriale, ma confini nuovi che siano i margini di produttività e soddisfazione, in termini di servizi, delle esigenze dei nostri cittadini.

AREA VASTA e AREE OMOGENEE

La riforma mette in capo alle ex Province le seguenti funzioni fondamentali (c.85):

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

- d) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

L'**Area Vasta**, è dunque ente di secondo livello con poche funzioni trasversali su infrastrutture, mobilità, edilizia e programmazione scolastica, pari opportunità, statistica. Inoltre assistenza tecnico amministrativa ai Comuni (Centrale Unica di Committenza (CUC), consulenze sugli affari legali, espropri, buste paga, etc).

Tali funzioni sono attribuite ai nuovi enti di Area Vasta dalla Legge 56/2014 in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione.

Tale riforma di recente approvazione disciplina il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli enti "di area vasta".

In particolare si scrive che i *profili ordinamentali generali sono ascritti alla competenza esclusiva statale* mentre le "ulteriori disposizioni" vengono *affidate alla competenza regionale*.

Le aree vaste dovranno rispondere sia all'obiettivo di "contare" sul quadro delle politiche di programmazione strategica e territoriale regionale sia ad interessi comuni che possono essere gestiti meglio in un'ottica più ampia rispetto alle aree omogenee e/o i vecchi confini provinciali.

Le **Aree Omogenee** potranno essere interpretate come attori nei processi di programmazione di area vasta e come "gestore" (!?) di alcuni servizi.

CENTRALE UNICA e UFFICIO BANDI

La riforma prevede la possibilità (c.88), d'intesa con i comuni, di esercitare funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Quest'ultimo comma indica la via maestra verso cui dirigersi ovvero chiede ai comuni di unirsi, appoggiandosi all'area vasta, per aumentare la possibilità di accedere a finanziamenti e per un'unica stazione appaltante provinciale che consenta di ridurre il prezzo di acquisto dei servizi aumentando la base di utenza (ad.es. illuminazione pubblica, mense scolastiche, manutenzioni varie, etc..).

Aggregare i territori intorno ai servizi da erogare, al fine di poterne mantenere o aumentare il livello qualitativo, pur riducendo i fondi a disposizione, è la sfida di Delrio: l'efficientamento della macchina amministrativa attraverso la riduzione dei doppioni.

Nella nostra Provincia sono presenti due realtà sovra comunali in grado d'intercettare fondi ed istituire bandi: Reindustria ed il Gal Oglio Po (realtà a scavalco di più province), si potrebbe partire da queste esperienze per costituire un'unica realtà d'area vasta.

Si ritiene strategica la costituzione di un ufficio bandi europei provinciale molto flessibile ed in grado di sviluppare progettualità su più aree vaste.

IL NODO DELLE ALLEANZA INTERPROVINCIALI

Per scegliere la direzione verso cui andare bisogna anche tenere conto di quanto si sta muovendo in altri territori, come il lodigiano (intenzionato ad andare verso la città metropolitana) e di

quanto si muove in un'ottica di relazioni strategiche del nostro territorio (aziende pubbliche di servizi, ATS e ASST, collegamenti infrastrutturali).

Negli ultimi tempi sono state avanzate progettualità di aggregazione di servizi ed Enti sull'asse Cremona-Mantova e Brescia. (ASL, Provveditorato agli studi, CCIAA, TPL, ATS, ALER, etc).

Inoltre il **ridisegno regionale dei confini deve coordinarsi anche con la nuova organizzazione della presenza dello Stato sul territorio** (Prefetture, Questure, Comandi delle Forze dell'Ordine, INPS, Agenzia delle Entrate, etc.)

In questo contesto è strategico costruire progettualità condivise con organizzazioni sindacali, categorie economiche, produttive ed universitarie, al fine di mantenere un forte presidio d'indirizzo politico strategico sul territorio.

Al fine di costruire una visione strategica territoriale è bene che i centri urbani maggiori si parlino al di là dei confini territoriali al fine di ricostruire delle relazioni forti sondando due possibili alleanze strategiche che possono essere sviluppate simultaneamente:

- Lombardia Orientale: Mantova; Bergamo e Brescia
- Asse del Po: Mantova; Lodi e Pavia (Piacenza?)

L'aggregazione fra diverse realtà territoriali può facilitare il risparmio di risorse, garantire maggiore efficienza e importanti ricadute sulla spesa pubblica. Occorre aggregare i territori e costruire con loro la gestione in forma unitaria di servizi e funzioni.

CONCLUSIONI

Questo documento, molto breve vuole solo essere un canovaccio per poter costruire la più ampia condivisione possibile verso il nuovo assetto istituzionale e il nuovo ruolo della ormai ex provincia di Cremona. Vuole essere da stimolo all'apertura di un dibattito mirato alla creazione di un processo nel quale rafforzare le strategie sovra comunali, per la creazione di un'idea forte di Territorio che sia in grado di condividere le scelte strategiche per:

- Il piano di sviluppo integrato
- Le aziende pubbliche locali
- I progetti e le priorità infrastrutturali, con particolare riferimento ai collegamenti con le province limitrofe e con le nuove grandi infrastrutture in cantiere, nonché la creazione di una mobilità sostenibile (es. rete ciclabile diffusa,...)
- La governance dei servizi alla persona
- Le politiche socio sanitarie
- L'interfaccia istituzionale con Regione Lombardia
- Il Trasporto pubblico locale e il suo sviluppo
- la pianificazione di "area vasta" **anche dal punto di vista urbanistico** con riferimento al risparmio del suolo, il fabbisogno energetico attraverso l'uso delle fonti rinnovabili, la promozione turistica, la valorizzazione dell'agricoltura e la salvaguardia dell'ambiente e del territorio;
- la pianificazione di iniziative, presidi e infrastrutture per migliorare la sicurezza del territorio;
-