

Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014

La Lombardia è connotata dal reticolo amministrativo più capillare d'Italia, con un'area metropolitana di livello europeo, undici province, autonomie di lunga tradizione, capacità di servizio e forme di intercomunalità diversificate. Complessità istituzionale e territoriale sono dunque in Lombardia profondamente intrecciate, dando luogo a processi che si sviluppano a una pluralità di scale. Geografie metropolitane, provinciali e intercomunali, da una parte; attori, poteri, funzioni, pratiche e risorse, dall'altra, costituiscono cluster di questioni poste al centro del presente contributo. In esso si tenterà di far luce sugli esiti (attesi o inaspettati) generati dagli interventi di riforma avviati un decennio fa e messi a sistema dalla legge 56/2014. Una riforma – la Delrio – che sembra aver riaperto storiche questioni di livello sovramunicipale e rianimato tensioni che oggi richiedono una riattribuzione di ruoli, una ridefinizione dei rapporti e un ripensamento degli assetti istituzionali in grado di guardare oltre il presente.

The Implementation of Law 56/2014 in Lombardy between Metropolitan and Provincial Borders and Intercommunality Tests

Lombardy is marked by the most capillary administrative network in Italy, with a European-level metropolitan area, eleven provinces, long-established autonomies, service capacities and diversified forms of intercommunality. Institutional and territorial complexity are thus deeply intertwined in Lombardy, giving rise to processes that develop at a plurality of scales. Metropolitan, provincial and inter-municipal geographies, on the one hand; actors, powers, functions, practices and resources, on the other, constitute clusters of issues placed at the centre of this contribution. In it, an attempt will be made to shed light on the outcomes (expected or unexpected) generated by the reform interventions initiated a decade ago and systematized by Law 56/2014. A reform – the Delrio – that seems to have re-opened historical issues at the supra-municipal level and reanimated tensions that today call for a reallocation of roles, a redefinition of relations and a rethinking of institutional arrangements capable of looking beyond the present.

La mise en œuvre de la loi 56/2014 en Lombardie entre les frontières métropolitaines et provinciales et les tests d'intercommunalité

La Lombardie se caractérise par le réseau administratif le plus capillaire d'Italie, avec une zone métropolitaine de niveau européen, onze provinces, des autonomies de longue tradition, des capacités de service et des formes d'intercommunalité diversifiées. La complexité institutionnelle et territoriale est donc profondément imbriquée en Lombardie, donnant lieu à des processus qui se développent à une pluralité d'échelles. Les géographies métropolitaine, provinciale et intercommunale, d'une part ; les acteurs, les pouvoirs, les fonctions, les pratiques et les ressources, d'autre part, constituent des groupes de questions au centre de cette contribution. Dans celle-ci, on tentera de mettre en lumière les résultats (attendus ou inattendus) générés par les interventions de réforme initiées il y a une décennie et mises en système par la loi 56/2014. Une réforme – la loi Delrio – qui semble avoir rouvert des questions historiques au niveau supracommunal et réanimé des tensions qui appellent aujourd'hui une redistribution des rôles, une redéfinition des relations et une refonte des dispositifs institutionnels capables de regarder au-delà du présent.

Parole chiave: Lombardia, Milano, territorio, funzioni, governo locale

Keywords: Lombardy, Milan, space, role, local government

Mots-clés : Lombardie, Milan, territoire, rôle, collectivités territoriales

Alberto Ceriani, Università di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – alberto.ceriani@unipv.it

Franco Sacchi, Centro Studi PIM – franco.sacchi@pim.mi.it

Federica Signoretti, Provincia di Bergamo – federica.signoretti@provincia.bergamo.it

Nota: il paragrafo 4 è da attribuire ad Alberto Ceriani, il paragrafo 2 a Franco Sacchi, i paragrafi 1 e 3 a Federica Signoretti.



1. Introduzione

Sono passati ormai alcuni anni dall'emanazione della legge Delrio (l. 56/2014), un tempo congruo sia per un bilancio in ordine a ruolo e attività degli enti che compongono il complesso mosaico istituzionale lombardo, sia per la prefigurazione di prospettive future. La riflessione si svilupperà a partire dal contesto lombardo, regione che presenta il reticolo amministrativo più capillare d'Italia e autonomie di lunga tradizione, oltre a capacità di servizio e soluzioni sovracomunali diversificate che coinvolgono il mercato con una dotazione unica di *utilities*. È nota la complessità istituzionale e territoriale lombarda: un grande centro urbano, Milano, con un'area metropolitana di livello europeo, altri undici capoluoghi provinciali e numerose città medie, più costellazioni di piccoli comuni, posti talvolta su impervi territori montani, in altri casi isolati all'interno di distese pianeggianti oppure posti lungo corsi d'acqua o laghi.

Senza entrare nel merito degli obiettivi di *spending review* che inizialmente avevano orientato l'impostazione della l. 56/2014, si propongono considerazioni sugli esiti della riforma articolate su tre livelli: metropolitano, provinciale e intercomunale. In particolare, il secondo paragrafo è dedicato alla Città metropolitana di Milano: assume come presupposto i risultati di studi e ricerche compiute nel tempo sui suoi specifici caratteri socio-economici e territoriali metropolitani¹, su una tradizione ultra decennale di cooperazione sovracomunale², sul robusto protagonismo dei suoi attori – manifestatosi fin dalla fase istitutiva³ – e prova a restituire un'analisi critica dell'esperienza compiuta dalla nuova istituzione⁴ a partire dal primo gennaio 2015, data in cui le Città metropolitane sono subentrate alle province omonime. Nel terzo paragrafo si posa lo sguardo sugli enti intermedi fuori dai confini della Città metropolitana: le province hanno pagato negli ultimi anni un prezzo alto e oggi pesano sia i problemi di legittimità dell'azione dell'ente di area vasta sia la scarsità delle risorse economiche. Il cuore del contributo ruota attorno al rapporto a tratti contraddittorio tra geografie di scala provinciale, oltre che intercomunale e sovracomunale, e aspetti di natura pianificatoria – una tra le funzioni fondamentali mantenute in capo alle province – a partire da quanto disciplinato dalla Regione Lombardia in materia di governo del territorio. Infine, nel quarto paragrafo si utilizza il sistema associativo regionale come chiave di analisi per indagare lo stato dell'intercomunalità in Lombardia dopo la legge

56/2014 e considerare le peculiarità e i limiti delle Unioni di comuni e delle Comunità montane: un assetto che si compone di attori politici attivi secondo una propria legislazione, propri sistemi di accreditamento e finanziamento, apparati di valorizzazione, formazione e affiancamento.

2. Città metropolitana di Milano: prove di riforma

2.1. Milano metropolitana: un campo di gioco plurale

Milano metropolitana è tante cose in una. Una città centrale fortemente dinamica e in rapporto con il mondo che, nell'ultimo decennio, è tornata a crescere sia sotto il profilo demografico che economico-occupazionale a tassi molto più elevati rispetto alla media metropolitana e regionale; una periferia conurbata, che include anche i comuni di prima e seconda cintura, uscita indebolita dalla crisi del decennio scorso e che domanda politiche di sostegno, riequilibrio e integrazione; una regione urbana, più ampia rispetto ai confini amministrativi della Città metropolitana e variamente articolata al proprio interno, che intrattiene relazioni di interdipendenza e complementarità sia con la città centrale sia, orizzontalmente, tra i vari territori che la compongono; un nodo di flussi globali al servizio di un territorio ultra regionale⁵.

La Città metropolitana di Milano è stata dunque chiamata, in questo suo primo scorcio di vita, ad agire in un campo complesso, costituito da reti di relazioni corte e lunghe e da un elevato pluralismo sociale e istituzionale, mettendo così alla prova la sua capacità di costruire alleanze di governo geograficamente selettive delle diverse opzioni di sviluppo (Bolocan Goldstein e Sacchi, 2021).

L'azione della Città metropolitana di Milano si è misurata nel corso di questi anni, al netto delle criticità connaturate al quadro normativo nazionale (l. 56/2014) e regionale (lr 32/2015), con una «costituzione materiale» segnata sia da mancate misure di accompagnamento al processo istitutivo, sia da *policy* praticate dagli altri attori istituzionali che ne hanno limitato il raggio d'azione.

Sotto quest'ultimo profilo, basti pensare ai pesanti tagli di bilancio (il solo contributo alla finanza pubblica statale ammonta a circa 120 milioni di euro, pari a circa il 43% del totale delle spese correnti)⁶, alla contrazione dei dipendenti (passati da 1.593 unità iniziali a 871 a fine 2020, con una diminuzione del 35,1% del valore finanziario della dotazione organica), alle difficoltà di innesco di programmi di riqualificazione del personale, necessari per interpretare il nuovo ruolo e adem-

riere alle rinnovate funzioni affidate all'ente (l'età media dei dipendenti è pari a circa 55 anni), all'internalizzazione o alla delega ad agenzie o ad altri soggetti, previste da vari provvedimenti regionali, di alcune rilevanti funzioni in tema di ambiente, mobilità e sviluppo economico, la cui competenza sarebbe invece formalmente affidata alla Città metropolitana.

2.2. Principi d'azione, piani e progetti

La Città metropolitana di Milano, a partire dal suo piano strategico, ha assunto il principio di sostenibilità come pietra angolare della propria azione, declinando in tre modi gli obiettivi dell'*Agenda 2030* (Città metropolitana di Milano, 2019): sostenibilità socio-economica come capacità di coniugare rafforzamento della propensione attrattiva, innovativa e competitiva e promozione di inclusione sociale e civile; sostenibilità territoriale-ambientale come promozione di modalità di riciclo, riconversione e rigenerazione di beni e spazi, ampliamento delle forme di mobilità sostenibile, impiego di tecnologie digitali, uso innovativo di beni e servizi; sostenibilità politico-amministrativa come attitudine a programmare e organizzare l'azione diretta dell'ente, ma anche come capacità di suscitare integrazione verticale tra differenti livelli di governo e orizzontale, promuovendo l'apporto di diversi attori territoriali.

La Città metropolitana di Milano ha provato a declinare questi principi nei suoi atti di programmazione. In particolare, l'ente ha approvato in questi anni quattro fondamentali strumenti di pianificazione, finalizzati a fornire un quadro generale d'azione, oltre che all'istituzione stessa, anche ai comuni e a una varietà di attori del territorio⁷: il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (Psttm) 2019-2021, approvato nell'ottobre 2019 (Città metropolitana di Milano, 2019), che costituisce un aggiornamento del Piano 2016-2018 (Città metropolitana di Milano, 2016)⁸; il Piano territoriale metropolitano (Ptm), approvato nel maggio 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021c); il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), approvato nell'aprile 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021a); Il Bicipan «Cambio», approvato nel novembre 2021 (Città metropolitana di Milano, 2021d).

Accanto agli strumenti di pianificazione generale, la Città metropolitana ha dato corso a una molteplicità di progetti e interventi riguardanti il territorio, l'ambiente, le infrastrutture della mobilità, l'edilizia scolastica, l'innovazione digitale, lo sviluppo economico e il lavoro, insieme a una

varietà di attività di *service* ai comuni (Città metropolitana di Milano, 2021b). Tra i vari programmi in azione si ricordano in particolare l'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, che ha consentito di mettere a punto alcune buone pratiche, a partire dalla *School of Sustainability* (SOS); il progetto *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana* (finanziato con il così detto «Bando Periferie»), che ha avviato la strategia metropolitana sulla rigenerazione territoriale, improntata a un approccio multidisciplinare che supera la sfera urbanistica per includere anche quella della riqualificazione ambientale e dell'attivazione civica e sociale; infine, lo schema di Regolamento edilizio metropolitano (Rem), che è diventato il riferimento per la disciplina edilizia di parecchi comuni metropolitani.

2.3. Bilanci

L'azione di governo della Città metropolitana si è dovuta confrontare con la complessità tipica del contesto socio-economico, territoriale e istituzionale milanese, con le criticità del quadro normativo e delle pratiche nazionali e regionali e con alcune debolezze strutturali ereditate dal vecchio assetto provinciale. Non da ultimo, nella fase più recente, ha dovuto far fronte alla crisi pandemica, con i suoi effetti dirompenti sulla struttura economico-sociale e territoriale.

Il quadro che emerge appare assai articolato. Accanto a inerzie e a difficoltà nell'interpretare il nuovo ruolo, compaiono tentativi di riforma nella direzione di ente «federatore» tracciato dalla legge Delrio, che si manifestano nello sviluppo del dialogo e della collaborazione con i comuni – e con la varietà degli attori territoriali – nella realizzazione di molti progetti. In particolare, nuove aperture in direzione di una più solida collaborazione inter-istituzionale giungono dal PGT di Milano (Comune di Milano, 2011) e sono fatte proprie dal Piano strategico della Città metropolitana, che le rilancia attraverso il «sistema delle intese» ovvero attraverso accordi in grado di concertare e coordinare le programmazioni dei vari attori istituzionali (Città metropolitana di Milano, 2019).

In prospettiva, l'affermazione del ruolo di Città metropolitana richiede, come condizione preliminare, il completamento di interventi di riforma a una pluralità di livelli, che riguardano:

- a) l'assetto istituzionale, attraverso un intervento legislativo che preveda l'introduzione dell'organo esecutivo, la ridefinizione dello *status* degli amministratori, la correzione dei



meccanismi elettivi, il riordino delle Unioni di comuni e, più in generale, delle gestioni associate, anche ai fini di una più efficace cooperazione inter-istituzionale di tipo «verticale»;

- b) il rafforzamento delle funzioni attribuite, con particolare riferimento a sviluppo economico, mobilità, ambiente e servizi tecnologici;
- c) la definizione di più ampi confini amministrativi, riconsiderando l'assetto delle province di Monza e Brianza e Lodi e la collocazione di altri territori, come Vigevano e il suo circondario (appartenenti alla provincia di Pavia), il Bustese-Gallaratese e il Saronese (in provincia di Varese), storicamente caratterizzati da fitte relazioni con la realtà milanese;
- d) il potenziamento delle risorse, prevedendo la cancellazione del contributo al risanamento della finanza pubblica statale, la ristrutturazione del debito ereditato dalla ex-Provincia, il conferimento di autonomia impositiva, lo sviluppo di modalità di finanziamento degli investimenti fondate su partnership pubblico-privato, l'attribuzione di maggiori gradi di libertà nel reclutamento di professionalità qualificate e nella definizione di programmi di aggiornamento del personale;
- e) una nuova impostazione delle relazioni con lo Stato, la Regione e gli enti locali attraverso la definizione di un'Agenda Urbana Nazionale, l'istituzione della Conferenza Stato-Città metropolitane, la piena attuazione alla Conferenza Regione Lombardia-Città metropolitana.

Allo stesso tempo, lo *shock* pandemico, accoppiato alle manovre antirecessive delineate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sta impegnando la Città metropolitana di Milano in un aggiornamento di strategia e di politiche⁹ che guarda a quello che stiamo chiamando *green new deal*, un «nuovo patto verde» per rispondere ai cambiamenti climatici e migliorare la qualità ambientale, impostare la transizione ecologica dell'economia, far crescere occupazione stabile e qualificata, ridurre i divari sociali, rafforzare i legami di solidarietà, rimodulare l'offerta di servizi (Città metropolitana di Milano, 2021b); una prospettiva, questa, che nell'informare le scelte operative del PNRR sarebbe utile declinare entro una logica di selezione, integrazione e territorializzazione, alle varie scale delle politiche e degli interventi.

3. Le Province lombarde: una ripresa lenta e piena di ostacoli

3.1. Dove eravamo rimasti?

L'esito del referendum costituzionale del 2016 ha determinato il mantenimento delle province in quanto ritenute enti costituzionalmente necessari, ma non ha evitato i tagli lineari alle risorse umane e finanziarie (Ricciardi, 2021), una progressiva delegittimazione politica, un indebolimento – e in qualche caso la mancata attribuzione – di alcune funzioni¹⁰ che le rendevano il centro nevralgico di molte relazioni interistituzionali e ne favorivano un ruolo nelle politiche di attrattività e competitività. Per far fronte alla crisi sostanziale delle province, le logiche di riordino da parte delle regioni sono state molteplici (Tubertini, 2016; Urban@it, 2017) e sono riassumibili in una ridistribuzione delle funzioni delegate tra regioni e comuni, un'invariata dotazione funzionale e la riattribuzione di alcune funzioni, lasciandone una parte in capo alle province (Ceriani, di Carpegna Brivio e Signoretti, 2019), come avvenuto in Lombardia.

In particolare, attraverso il documento *La riforma delle Autonomie in Lombardia* approvato dalla Giunta regionale nel marzo 2016, si era ipotizzato di lavorare sia sui confini che sulle funzioni, proponendo anzitutto un *rescaling* territoriale che avrebbe portato da dodici a otto enti di area vasta – corrispondenti ai confini delle Agenzie di tutela della salute (ATS) – e, sotto il profilo operativo, aggiungendo alle funzioni fondamentali delineate dalla riforma Delrio altre sei categorie: ambiente, cultura e sport, protezione civile, turismo, vigilanza ittico-venatoria e servizi sociali.

Come noto, le condizioni finanziarie in cui versavano le province – almeno fino alle più recenti leggi di bilancio e alle proposte contenute nel PNRR – hanno certamente condizionato alcune successive scelte, tra cui quella, contenuta nella l.r. 35/2016 (legge di stabilità 2017-2019), di riportare in capo alla Regione Lombardia le attività e i servizi relativi al trasporto e all'assistenza degli studenti disabili, nonché la decisione¹¹ di individuare una nuova forma di gestione condivisa di circa 1.600 km (sui 10.000 km complessivi) di strade di competenza provinciale, funzionale a permettere agli enti provinciali di concentrare i fondi disponibili sulle strade che continueranno a gestire.

3.2. Funzioni, forme, tensioni

La funzionalità, piuttosto che la forma istituzionale, sembra dunque essere l'aspetto che in questi

ultimi anni ha orientato il dibattito e le scelte del governo centrale e delle regioni a riguardo delle province. Ne è un esempio la riflessione sull'opportunità di istituire le «zone omogenee», intese già nel 2016 quali dimensioni ottimali del governo di scala intermedia, alle quali attribuire lo svolgimento associato di alcune funzioni comunali in un rapporto sussidiario con i comuni stessi. Se fino a pochi anni fa questa sembrava una via percorribile, oggi le zone omogenee sono uscite di scena. Le definizioni di ulteriori perimetri di rilievo sovracomunale appaiono ora, quanto meno in materia di pianificazione territoriale, solo nella seconda stagione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP)¹², ma solo come ipotetici spazi di concertazione (volontaria) di scelte connesse agli usi del suolo.

Nel frattempo, sul fronte delle funzioni fondamentali e del relativo *budget*, le province hanno dovuto fare i conti con quello che per entità delle risorse destinate si potrebbe definire il loro *core business* (Osculati, 2018) ovvero occuparsi, oltre che della pianificazione dei servizi di trasporto e gestione delle strade provinciali, anche della programmazione provinciale della rete scolastica, della gestione della relativa edilizia, della tutela e valorizzazione dell'ambiente. Come emerge da una prima lettura dei Documenti unici di programmazione (DUP) di alcune province lombarde, le percentuali più consistenti di spesa sono infatti destinate a funzioni di stampo «quasi industriale», ossia viabilità e strade (circa il 20% in provincia di Bergamo e il 40% nelle province di Brescia e Sondrio) e – in percentuali analoghe – edilizia e gestione del patrimonio scolastico¹³. Diversamente, percentuali attorno al 5% nelle province di Bergamo e Brescia e al 12% in provincia di Sondrio – l'unica totalmente montana – sono destinate a sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, mentre solo lo 0,5% è destinato complessivamente alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento.

Da tale quadro scaturiscono riflessioni che riguardano vari fronti. I livelli intercomunale e sovracomunale appaiono indeboliti sotto pressioni esterne ed interne. In particolare, si deve ricordare che la crisi economica – accentuata dall'emergenza sanitaria – e le conseguenti criticità sociali generate hanno trovato le province in una situazione di oggettiva debolezza politico-amministrativa. La l. 56/2014, accentuando il ruolo di «casa dei comuni» delle amministrazioni provinciali, anche con funzioni di affiancamento tecnico, ha indubbiamente modificato nel profondo il rapporto con i problemi territoriali e le modalità per

affrontarli, indebolendo la visione sovracomunale e la capacità di incidere con forza e autorevolezza. Non si tratta solo di questioni legate alla configurazione istituzionale (si legga «enti di secondo livello»), ma, più probabilmente, di una concomitanza di fattori che si è tradotta in questi ultimi anni nella scelta da parte degli amministratori degli enti intermedi di stare in un difficile equilibrio tra l'assunzione di decisioni su temi di scala vasta improrogabili e di ampio respiro (specialmente in materia ambientale) e le loro inevitabili conseguenze dirette, dirimpenti e immediate alla scala locale (ad esempio in tema di rinuncia ai vantaggi economici-finanziari, occupazionali, di servizi e opere «a scomputo» ecc.), consapevoli che quella striscia di terra lungo la quale scienza e politica, sapere e potere possono incontrarsi si è fatta sempre più sottile (Perulli, 2021).

Le modalità con cui garantire la copertura finanziaria e tecnica delle funzioni «quasi industriali» (trasporti e viabilità, gestione del patrimonio scolastico ecc.) dovrebbero essere profondamente riviste. In particolare, tali funzioni avrebbero bisogno di una gestione forte e continuativa, pena l'indebolimento dell'efficienza sistemica e il deperimento delle garanzie sociali. In altri termini, qualora tali funzioni restassero incardinate nel livello istituzionale intermedio, non dovrebbero subire oscillazioni nella dotazione degli strumenti finanziari e operativi; in alternativa, andrebbero scelti con chiarezza e coerenza altri strumenti e altri assetti (ad esempio agenzie, società pubbliche o miste ecc.). Per una migliore gestione di tali funzioni è inoltre necessario garantire alle province la possibilità di rinnovare profondamente le proprie tecnostrutture, sia attraverso una più ampia assunzione di giovani con elevato titolo di studio, soprattutto nei ruoli tecnici, sia attraverso un massiccio programma di riqualificazione del personale esistente¹⁴.

Una riflessione specifica merita la funzione relativa alla pianificazione territoriale di coordinamento di livello provinciale, che dovrebbe essere riconosciuta e valorizzata nella sua complessità, come peraltro recentemente sottolineato dallo stesso Presidente della Repubblica¹⁵. È infatti al livello intermedio che emergono con forza le disomogeneità territoriali generate da trasformazioni locali non efficacemente coordinate a livello di scala vasta e gestite in maniera autonoma dai comuni. Si pensi a tal proposito agli effetti squilibranti – e alle tensioni che talvolta hanno dato luogo anche a conflitti aperti – generati sia da insediamenti invasivi sia, all'opposto, da localizzazioni lucrose, relative a grandi infrastrutture stradali,



impianti energetici e/o destinate al trattamento dei rifiuti, alla riqualificazione di rilevanti aree dismesse, alla localizzazione di strutture produttive o ancor più spesso di piattaforme logistiche, insediamenti di servizi sovracomunali pregiati ecc. Appare dunque improprio – al di là dei necessari procedimenti di valutazione previsti dalla normativa – demandare le scelte quasi esclusivamente al livello locale, lasciando all'ente intermedio solo una debole capacità di negoziazione in termini di compensazioni o forme di perequazione territoriale. Allo stesso tempo, il rafforzamento di strutture territoriali specifiche, l'organizzazione di agenzie di scopo o di procedure sottostanti a una regia regionale (ad es. agenzie TPL, ATO, AdP ecc.) non possono completamente sostituire il livello intermedio, l'unico in grado di trattare nella loro specifica complessità molti dei problemi territoriali emergenti. Sotto questa luce, la pianificazione territoriale di coordinamento necessita di un adeguato grado di autonomia rispetto agli interessi locali (Pompilio, 2017), soprattutto in una regione, come la Lombardia, caratterizzata da una spiccata articolazione amministrativa (nel 2021 si sono contati 1.506 comuni) che concorre a rendere maggiormente complesso – ma, allo stesso tempo, ambizioso – il possibile riordino funzionale e territoriale delle autonomie infraregionali (Ricciardi, 2021).

3.3. Prospettive

Alla luce di quanto evidenziato, appare confermata la considerazione già emersa nella fase più critica della recente storia istituzionale dell'ente intermedio: qualsiasi intervento sulle province coinvolge l'intero ordinamento, statale, regionale e degli enti locali. In ogni caso, persino a prescindere da ampi disegni di riforma dell'ordinamento degli enti locali, interventi legislativi parziali o settoriali, politiche e prassi dovrebbero maggiormente investire in momenti di collaborazione interistituzionale «reali» (non soltanto «procedurali») che consentano di sintetizzare e far convergere interessi e obiettivi verso una migliore coesione e una più efficace coerenza delle scelte di sviluppo territoriale. La valorizzazione del tessuto istituzionale relativo alle province si potrebbe articolare in diversi obiettivi, sui quali riaprire un dialogo sia con il governo che con la regione: rinnovato profilo della rappresentanza istituzionale, rafforzamento di alcune funzioni in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; potenziamento delle risorse; miglioramento della capacità amministrativa, so-

prattutto in chiave di semplificazione; strutturazione degli uffici e delle risorse umane; sperimentazione del ruolo di centro di competenza, anche in relazione alle missioni individuate dal PNRR. A risentirne positivamente sarebbero, in particolare, i due principali attori oggi in gioco: Regione Lombardia e comuni. A loro spetterebbero però lungimiranti obiettivi: il livello regionale potrebbe infatti investire sul fronte legislativo, provando a restituire un adeguato grado di autonomia al livello intermedio, erodendo, se necessario, funzioni operative oggi esercitate direttamente dalla Regione stessa e qualche «prerogativa» detenuta oggi dal livello locale.

In linea con quanto sostenuto dall'Unione province italiane (UPI)¹⁶, le province devono diventare istituzioni di semplificazione del governo locale attraverso il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, difesa del suolo e ambiente riconoscendo inoltre le competenze per il coordinamento dello sviluppo locale, che possono essere svolte con coerenza solo grazie alla presenza di strutture tecniche adeguate e di una *governance* molto più forte di quella attuale, in grado non solo di esercitare mediazione, ma anche di scegliere quale strada intraprendere, al fine di trovare le soluzioni più appropriate e innovative, valorizzando le peculiarità di ciascun territorio (Ongaro, 2021).

4. Il sistema associativo intercomunale lombardo

4.1. Un reticolo amministrativo capillare e di lunga tradizione

Come per altre grandi regioni italiane, per dar conto dello stato dell'intercomunalità in Lombardia dopo la l. 56/2014 occorrono due chiavi di lettura.

La prima è quella del sistema associativo regionale, che vede nella legislazione regionale uno degli elementi principali, accanto ai sistemi di accreditamento e finanziamento, agli apparati di valorizzazione, formazione e affiancamento. Nello specifico, la normativa di riferimento per le forme associative lombarde è costituita dalla legge regionale 19 del 27 giugno 2008, avente a oggetto il «riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali». La legge menzionata risulta specificata dal regolamento regionale 2/2009 in materia di «Contributi alle unioni di comuni

lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19». I due testi hanno stabilito il principio che a essere incentivate siano solamente le forme stabili di gestione associata, Unioni di comuni (UdC) e Comunità montane (CCMM). Le Unioni assumono l'accezione «lombarda», diventando in sigla UdCL, per la richiesta di requisiti funzionali più stringenti e performanti di quelli nazionali.

La seconda chiave di lettura è quella della struttura storica delle autonomie locali che, come noto, vede la Lombardia come la regione con il reticolo amministrativo più capillare d'Italia, autonomie di lunga tradizione, capacità di servizio, soluzioni sovracomunali diversificate che coinvolgono il mercato, con una dotazione unica di *utilities*.

La presenza di un sistema intercomunale è confermata dalla dotazione informativa disponibile sul tema anche a seguito dell'attenzione espressa dagli organismi istituzionali regionali. Una clausola valutativa prevista dalla lr 19/2008 si è tradotta in due descrizioni accurate degli *asset* associativi dalle quali attingeremo (Regione Lombardia, 2012, 2020). Gli enti che stabilmente si occupano di gestione associata sono a fine 2019 corrispondenti alle 68 Unioni di comuni con qualifica «lombarda» (UdCL), alle otto Unioni di comuni costituite ai sensi dell'art. 32 del Tuel non iscritte al registro regionale, alle 23 Comunità montane. I comuni coinvolti sono complessivamente 673 (il 44,6% del totale), con una popolazione di 1.674.255 abitanti (16,6% del totale). Nell'aggiornamento 2021 si riscontrano 57 UdCL, sette UdC e 23 CCMM.

Viste nel dettaglio le Unioni di comuni lombarde hanno piccola dimensione complessiva con compagine media di tre comuni. Un quarto delle UdCL è inferiore ai 3.000 abitanti e la metà non supera i 5.000. È significativo, con questa composizione, che la popolazione media raggiunga i 7.500 abitanti con una superficie media di 50 km²: sono Unioni molto diverse da quelle di altre regioni, mediamente molto più grandi per popolazione e molto più estese. Considerate come organizzazioni, le Unioni gestiscono in media 20 dipendenti e 3 milioni di Euro in entrata. Si tratta, in definitiva, della risposta associativa stabile dei piccoli comuni (fino a 3.000 abitanti) e si coglie che il contributo maggiore delle Unioni lombarde sia quello di avvicinare i piccoli comuni di origine allo *status* organizzativo e finanziario di quelli della classe appena superiore, da 3mila a 5mila abitanti.

Per servizi svolti, le Unioni di comuni lombarde si occupano in via prevalente di gestione econo-

mico finanziaria, ufficio tecnico, polizia locale, asilo nido, interventi per l'infanzia, servizi ausiliari per l'istruzione come mensa, trasporto e simili. Con l'Unione i comuni risolvono esigenze di rafforzamento del *back office* tecnico e finanziario, di produzione dei servizi per l'istruzione di base e la sicurezza urbana mentre conservano nella sovranità comunale il governo del territorio, insieme ai tributi e all'anagrafe. Figure centrali delle UdCL diventano, in fase istitutiva, i sindaci dei comuni, in fase operativa il segretario dell'Unione, il responsabile della ragioneria e bilancio, il comandante o responsabile della polizia locale, il responsabile dei servizi alla persona e dei servizi di mensa e asilo nido, il responsabile dell'ufficio tecnico.

La posizione geografica dei comuni associati in Unione dà evidenza ad un fenomeno di concentrazione provinciale nel territorio pavese, cremonese, mantovano, bresciano e bergamasco. In più casi si assiste ad una doppia scelta associativa sia verso l'Unione che verso la Comunità montana: più che forme di replica dell'incentivazione, sono anche modalità di divisione dei compiti sovracomunali in territori vallivi molto estesi.

Quanto alle Comunità montane, nel contesto lombardo se ne contano 23 che associano 510 comuni nelle province di Brescia, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Sondrio e Varese; pur interessando solo il 12% della popolazione lombarda (1.246.865 residenti), hanno in carico la parte montana della Lombardia con 10.169 km², pari al 42% della superficie regionale. La forza operativa del personale in servizio arriva a 375 dipendenti. Per elementi strutturali le CCMM lombarde sono in prevalenza così caratterizzate: condizioni di ottimalità territoriale favorite dalla indicazione regionale di «zona omogenea»; possibilità di svolgere un ruolo di affiancamento ai comuni senza richiedere forti interventi di riprogettazione organizzativa come invece necessario per le Unioni; popolazione mediana prossima ai 50.000 abitanti, con casi limitati di comunità più piccole; strutture operative essenziali, da 10 a 20 dipendenti; volumi finanziari di entrata vicini alla classe dei cinque milioni di euro; specializzazione sui servizi a carattere socio-sanitario, sulla protezione civile, su ufficio tecnico, servizi ambientali e forestali, catasto, servizi culturali, reti di assistenza (ad es. il SUAP, Sportello unico per le attività produttive).

Da ultimo vi sono le Unioni di comuni (UdC) non iscritte al Registro regionale. Rappresentano un gruppo a sé, limitato nel numero (otto su 68 Unioni totali nel 2019) e da intendere come istituzioni specializzate che si occupano di polizia



locale (la scelta del servizio di polizia locale come funzione elettiva corrisponde a una domanda locale precedente alle Unioni e gestita con la forma consortile). Raggruppano complessivamente 44 comuni con una media di 5,5 comuni per aggregazione e sono una prerogativa delle province di Bergamo, Varese, Brescia, Milano e Lodi; hanno una loro motivazione funzionale e ricevono una parte dei contributi statali regionalizzati.

4.2. ...ancora oggi resistente?

Fin qui è stata affrontata la descrizione delle componenti del sistema associativo intercomunale lombardo, mentre a seguire saranno fatte alcune considerazioni guidate da un quesito: con queste configurazioni il capitale associativo intercomunale è da ritenersi adeguato e proporzionato alle dimensioni e ai profili territoriali e istituzionali della Lombardia? E in che misura è influenzato dalle evoluzioni normative successive alla l. 56/2014?

In un documento dell'ANCI Lombardia del 2016 (ANCI Lombardia-UPL, 2016), nel pieno dello scenario di riordino istituzionale previsto dalla legge Delrio, si osservava che, nella specificità della Regione Lombardia, la politica delle Unioni di piccoli comuni, nonostante gli sforzi profusi negli anni, non era stata efficace ed equilibrata in termini di costi/benefici. Si auspicava inoltre che, ferma restando l'idea che occorra fare politiche associative, si trovassero nuovi strumenti e percorsi di collaborazione tra comuni, che facciano tesoro delle esperienze passate e innovino effettivamente l'assetto istituzionale. Anche i nuovi strumenti dovrebbero comunque essere parte di 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 contrazione dei costi di mantenimento delle strutture amministrative. Sembra una constatazione di criticità dello strumento unionistico e della limitatezza delle pratiche associative di formazione volontaria rispetto a interventi sull'ordinamento, ma sono in realtà considerazioni che riproducono il grande dilemma italiano ed europeo su come sia più opportuno intervenire per migliorare le capacità di servizio e di *governance* delle autonomie locali specialmente in un contesto, come quello lombardo, con ampio numero di istituzioni territoriali: le riprendiamo con argomentazioni di carattere geografico e organizzativo.

La prima considerazione deve portare a constatare che sono due i livelli da osservare, le forme

associative in montagna e in territori non montani. Se le Comunità montane sono dal 1973 parte strutturale dell'ordinamento regionale, anche per il loro carattere obbligatorio e per il loro assetto che si aggiunge a quello comunale, le Unioni hanno un diverso profilo costitutivo, una diversa localizzazione e una necessariamente diversa stabilità. Le Comunità sono state favorite dalla scelta regionale di indicarle come zone omogenee montane e sono diventate nel tempo riferimento per servizi, programmazione, destinazione convergente di risorse. Operano con strutture proprie, pur limitate, ma aggiuntive alle dotazioni comunali, con uno schema a tre categorie di obiettivi che considera lo sviluppo locale, le funzioni proprie e le funzioni delegate anche complesse di attribuzione regionale; su questo hanno costruito una *governance* riconosciuta dagli enti associati e ragionevolmente consolidata. In alcuni casi si ritrovano nelle Comunità montane esperienze pilota sofisticate e originali in ambito di servizi sociali, *ICT*, energia sostenibile, protezione civile, uffici tecnici. La scelta della Regione Lombardia di confermare le Comunità montane è stata appropriata e ha conservato un sistema di secondo livello probabilmente insostituibile nei territori montani. In un ridisegno regionale, le Comunità più avanzate potrebbero nel medio periodo favorire effetti imitativi per una più completa tutela e offerta di servizi nelle aree montane.

Per le Unioni si può invece osservare come, dalla prima Unione del 1996 alle attuali, in Lombardia si riscontrano almeno 118 organismi associativi istituiti che hanno coinvolto in venticinque anni quasi 390 comuni e una popolazione di 905.595 abitanti. Esse corrispondono al 25% degli Enti locali e al 9% della popolazione della Lombardia; una parte dell'aggregato ha avuto esiti di fusione, come previsto dalla prima normativa sulle Unioni del 1990, altre sono finite in liquidazione o in una sospensione di fatto della propria vita operativa. Si può quindi riscontrare una sperimentazione diffusa del modello unionistico, via via concentratosi provincialmente, quasi sempre correlato a comuni di taglia piccola o molto piccola, e almeno in parte a contesti rurali con criticità di sviluppo evidenziate da indicatori demografici e di dotazione di risorse sotto la media regionale.

Insieme alla propensione alla sperimentazione associativa unionistica sono però i motivi di instabilità delle Unioni la terza chiave di lettura dell'intercomunalità in Lombardia, peraltro accentuati nei monitoraggi più recenti. Essi risiedono particolarmente nelle caratteristiche dello strumento e poco nell'enfasi che lo ha finora accompagnato

e interpretato come processo in grado di risolvere dal basso e con facilità problemi di efficientamento dei servizi, di *governance* territoriale, di semplificazione istituzionale, perfino di strumento in grado di superare lo storico assetto provinciale che l'esito della riforma costituzionale del 2016 ha di fatto riconfermato: prospettive e aspettative non automatiche per le Unioni, probabilmente neppure pertinenti e che le hanno lasciate sguarnite di soluzioni politiche e tecniche per superare i rischi della loro instabilità.

4.3. Temi e attori per una ripresa dell'intercomunalità

Costituire una Unione richiede, in generale e in particolare in Lombardia, un forte investimento politico e tecnico e buone condizioni di partenza (Ricciardi e Venturi, 2020). L'Unione si avvia per spinta degli amministratori locali interessati ad aprire spazi di azione per reggere meglio l'operatività di apparati comunali sacrificati, ottenere risorse premiali, perseguire l'obiettivo di una aggregazione da micro-ente locale, poco più grande dei comuni di avvio ma più strutturata e con più potenziale. Le precondizioni sono tuttavia importanti, richiedono favorevoli *asset* di base, possibilità di riprogettare e riorganizzare strutture, servizi e tecnologie. Le situazioni meglio progettate e gestite confermano che lo strumento Unione funziona solo sulla durata, richiede *leadership* politiche e tecniche e in questi casi restituisce vantaggi di efficienza, copertura del servizio, efficacia. Le condizioni ottimali non sono tuttavia così diffuse, e da qui l'impressione che non si sia fatto abbastanza in Lombardia in materia associativa unionistica. È più probabile, invece, che con le condizioni date sia stato raggiunto un livello comunque percepibile di risultati locali e generali, peraltro a costi di sistema misurabili, visto che ad ogni annualità la Lombardia dedica mediamente al sostegno economico di Unioni e Comunità montane tra i quattro e i cinque milioni e mezzo di risorse regionali, a cui si aggiunge il valore dei contributi statali regionalizzati prossimo ai cinque milioni e mezzo di euro: tali contributi incidono sul bilancio delle Unioni mediamente per il cinque per cento.

Per ragionare di prospettiva va introdotto il tema della tenuta nel tempo dei processi associativi così definiti. Per la parte montana la stabilità delle Comunità montane apre la possibilità di aggiornare i ruoli associativi a fronte del riconoscimento dei costi di un nuovo carico organizzativo; per le Unioni invece sono evidenti i segnali di ma-

turità e di contrazione del numero complessivo delle istituzioni associative da alcuni anni in riduzione. Probabilmente è stato raggiunto l'asintoto superiore della possibilità di tenuta e sviluppo delle Unioni e si sta concretizzando uno scenario di assestamento e regressione.

I temi di un rilancio o di una modifica dello strumento non sono tutti di pertinenza regionale (Spano, 2018). Stato e Regioni, insieme alle Autonomie locali, dovrebbero riproporre il tema del miglioramento dell'efficienza e della *governance* intercomunale come problema di sistema, non confinato ai piccoli enti. Si dovrebbe riconoscere che la sostanza dei legami associativi tra comuni nel loro svolgersi concreto è essenzialmente un processo organizzativo. Le due stagioni delle Unioni, quella volontaria dal 2000 al 2010 e l'attuale vincolata a obblighi normativi e dimensionali, confermano che le Unioni sono più comparabili a processi di *start up*, che a procedimenti con finalità di *spending review* o di riordino istituzionale. Come elemento convincente hanno dalla loro la possibilità di riprogettare l'organizzazione comunale e di metterla in sintonia con le risorse disponibili. Come profilo di difficoltà richiedono dosi impegnative di tempo, investimento politico e tecnico, affiancamento, competenze, replica di procedure.

La ricerca dell'efficienza e del miglior servizio negli enti locali deve quindi avere una strategia di servizio e di territorio che non può essere confinata ad arene dimensionali (solo i piccoli comuni) o lasciata all'iniziativa di sindaci pur consapevoli e dinamici. Per un rilancio regionale si dovrebbe considerare che la copertura dell'intercomunalità in Lombardia appare ben impostata in montagna ma insufficiente e critica in pianura, debole nel rapporto tra grandi centri e centri contermini, non sufficientemente presidiata dalle scelte di servizio e di settore nella normazione e nell'azione regionale e statale. Si dovrebbe, sia a livello regionale che nazionale, aprire nuovi processi di sperimentazione, superare l'obbligo associativo, porre nella legislazione di settore, nei bandi per investimenti, nella programmazione del PNRR, un'attenzione permanente e sistematica al livello sovracomunale, ora presente a tratti e insufficiente. L'impegno volontario dei sindaci e delle istituzioni locali più propense a sperimentare ha prodotto risultati da valorizzare e replicare, ma occorre un attore sovracomunale disponibile ad una ripresa dei temi associativi da concepire come *asset* indispensabili, anche e forse di più in questa fase di *post-Covid* e *Recovery Plan*.



Riferimenti bibliografici

- ANCI Lombardia-UPL (2016), *La riforma delle autonomie locali in Lombardia. La proposta dei Comuni in sinergia con le Province*, <https://t.ly/7YCI> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Artoni Roberto, Alessandro Balducci, Mauro Ceruti, Claudio Ciborra, Alessandro Colombo, Bruno Dente, Bruno Manghi, Costanzo Ranci, Giulio Sapelli, Lanfranco Senn e Mauro Magatti (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Torino, Bruno Mondadori editore.
- Biondi Vittorio (a cura di) (2016), *Milano metropoli possibile*, Venezia, Marsilio.
- Bolocan Goldstein Matteo (2009), *Geografie milanesi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Bolocan Goldstein Matteo e Franco Sacchi (2021), *Milano oltre la pandemia. Città e territori di fronte alla sfida della cooperazione, in Venezia metropolitana per il Nord-est post-Covid. Rapporto su Venezia civitas metropolitana 2021*, Venezia, Marsilio.
- Centro studi PIM (1995), *Specificità locali e sistema metropolitano. Profili territoriali e socio-economici*, Milano, PIM.
- Centro studi PIM (2007), *Dal Mondo nuovo alla Città infinita. Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 8).
- Centro studi PIM (2011), *Luoghi urbani e spazio metropolitano*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 14).
- Centro studi PIM (2016), *Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio*, Milano, PIM, (collana «Argomenti & Contributi», 15).
- Ceriani Alberto, Elena di Carpegna Brivio e Federica Signoretti (2019), *Prospettive di riordino delle Province verso una concezione di area vasta. Spazi per un ruolo delle Regioni e dettagli sul caso lombardo*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, A.Ge.I., pp. 2235-2242.
- Città metropolitana di Milano (2016), *Milano metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018)*, <https://t.ly/fyP0> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2019), *Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2019-2021)*, <https://t.ly/xFHm> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021a), *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della Città metropolitana di Milano*, <https://www.cittametropolitana.mi.it/PUMS/Pums> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021b), *Next generation MI. Per un new deal metropolitano*, <https://t.ly/alOw> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021c), *Piano Territoriale Metropolitano di Città metropolitana di Milano*, https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/PTM_vigente/ (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Città metropolitana di Milano (2021d), *Cambio. Il Biciplan della Città metropolitana di Milano*, https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/portale/news/doc/BiciplanCambio_versioneschermo_201021_compressed.pdf (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Comune di Milano (2014), *Milano Città metropolitana. 7 dossier, giugno*, <https://www.pim.mi.it/citta-metropolitana-di-milano/> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Comune di Milano (2020), *Milano 2030. Piano di Governo del Territorio. Documento di piano*, <https://www.pgt.comune.milano.it/documento-di-piano> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Corsi Elena e Franco Sacchi (2020), *Milano o del muoversi delle cose. Struttura e trasformazioni socio-economiche e territoriali dal dopoguerra a oggi*. Archivio storico Lombardo, CXLVI, pp. 23-40.
- Dalmasso Etienne (1972), *Milano capitale economica d'Italia*, Milano, Angeli.
- Irer-Progetto Milano (1989a), *La trasformazione economica della città*, Milano, Angeli.
- Irer-Progetto Milano (1989b), *Trasformazioni territoriali e organizzazione urbana*, Milano, Angeli.
- Ongaro Edoardo (2021), *Filosofia e governance pubblica*, Milano, Egea.
- Osculati Franco (2018), *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in Giuseppe Carlo Ricciardi e Alessandro Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, pp. 121-146.
- Pasqui Gabriele (2018), *Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*, Milano, Angeli.
- Pasqui Gabriele e Matteo Bolocan Goldstein (1998), *Sviluppo locale in contesti metropolitani. Trasformazioni economiche e territoriali nel milanese*, Milano, Angeli.
- Perulli Paolo (2021), *Nel 2050. Passaggio al nuovo mondo*, Bologna, Il Mulino.
- Pompilio Marco (2017), *Pianificazione di area vasta: come orientarsi dopo il referendum? Parte seconda. Tra conformazione della proprietà e tutela dei beni comuni*, <https://eddyburg.it/archivio/pianificazione-di-area-vasta-come-orientarsi-dopo-il-referendum-i/>; (ultimo accesso 21.VI.2021).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali (2017), *Dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Milano*, Milano, DARA, <https://www.affariregionali.it/media/170177/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-milano.pdf> (ultimo accesso: 11.II.2022).
- Regione Lombardia (2012), *Relazione triennale sullo stato di attuazione e risultati ottenuti attraverso forme stabili di Gestione associata*.
- Regione Lombardia (2020), *DGR n. XI/3009 del 30/03/2020 Relazione, ai sensi dell'art. 21 (clausola valutativa) della l.r. 19/2008*.
- Ricciardi Giuseppe Carlo e Alessandro Venturi (a cura di) (2020), *L'Unione di Comuni come progetto multidimensionale*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli.
- Ricciardi Giuseppe Carlo (2021), *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) «non a somma zero»*, in «Il Politico», n. 1, Università di Pavia, pp. 62-85.
- Spano Alessandro (2018), *Le unioni di comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli.
- Tubertini, Claudia (2016), *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in «Le Regioni», 1, pp. 100-121.
- Urban@it (2017), *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, Il Mulino.

Note

¹ Moltissimi sono gli studi sulla struttura e le trasformazioni socio-economiche e territoriali metropolitane milanesi. Solo per citarne alcuni, emblematici delle varie forme di sviluppo metropolitano, si ricordano: Dalmasso, 1972; Irer-Progetto Milano, 1989a e 1989b; Pasqui e Bolocan Goldstein, 1998; Centro studi PIM, 1995, 2007 e 2016; Corsi e Sacchi, 2020.

² Numerosi sono state nel tempo le riflessioni sui processi di



cooperazione, in particolare inter-istituzionale, che hanno interessato l'area milanese. Cfr. Centro studi PIM, 2011.

³ Sul protagonismo di attori di varia natura e statuto, con particolare riferimento al processo istitutivo della Città metropolitana di Milano, cfr. Comune di Milano, 2014; Biondi, 2016.

⁴ Per una rassegna critica: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali, 2017; Pasqui, 2018; Città metropolitana di Milano, 2021b.

⁵ Molteplici sono i contributi in ordine alle varietà delle geografie milanesi. In particolare: Artoni e altri, 2005; Bolocan Goldstein, 2009; Centro studi PIM, 2016.

⁶ Nel corso del 2020 le spese correnti della Città metropolitana sono state pari a circa 280 milioni di euro, le spese per investimenti pari a circa 50 milioni e le spese per rimborso prestiti pari a circa 25 milioni di euro.

⁷ La Città metropolitana di Milano ha promosso, già a partire dal suo primo mandato, la costituzione del Tavolo metropolitano, che comprende una vasta platea di attori economico-sociali, e del Tavolo delle Università, che include rappresentanti di tutti gli atenei milanesi, sviluppando una costante interlocuzione che ha accompagnato le principali *policy* metropolitane.

⁸ La Città metropolitana di Milano, dopo essere stata la prima in Italia ad approvare il proprio Piano strategico, è giunta alla seconda *release* e ha avviato l'aggiornamento per il triennio 2022-2024.

⁹ In questa prospettiva, la Città metropolitana ha avviato nel giugno 2022 il processo di aggiornamento del proprio Piano Strategico per il triennio 2022-2024 e, al contempo, ha ottenuto nella primavera 2022 il finanziamento, nell'ambito della missione 5 del PNRR, di quattro Piani Urbani Integrati (PUI), riguardanti il recupero di aree o edifici pubblici comunali, la permeabilizzazione di *brown field*, la realizzazione di 70 km di

piste ciclabili e interventi di rigenerazione urbana, per un ammontare di oltre 277 milioni di Euro.

¹⁰ Il riferimento è, ad esempio, alla pianificazione strategica, funzione fondamentale riconosciuta alle Città metropolitane ma non alle Province, che invece avrebbero tutte le carte in regola per occuparsene.

¹¹ Si veda il Protocollo di intesa tra Regione Lombardia e ANAS, sottoscritto nel 2017 e reso operativo nel 2021.

¹² Le Province lombarde stanno provvedendo all'adeguamento dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale per allinearsi al Piano Territoriale Regionale (PTR) nel frattempo integrato ai sensi della l.r. 31/2014 per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e territoriale.

¹³ Si tratta senz'altro di funzioni la cui gestione risulta oggettivamente molto onerosa; ne è prova il fatto che anche il SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico) – una Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia – da anni impegnata nella quantificazione dei costi standard per l'erogazione dei servizi locali, ha avviato nel marzo 2020 un'indagine con l'obiettivo di cogliere, questa volta a scala provinciale, le reali spese sostenute e quantificare i livelli di servizi erogati.

¹⁴ In questo senso, i recenti provvedimenti per il rinnovo del personale della pubblica amministrazione sembrano andare nella giusta direzione.

¹⁵ Nel messaggio inviato in occasione dell'Assemblea dell'Unione delle Province italiane del luglio 2022, il Presidente Mattarella ha affermato che «alle Province, nodo essenziale della rete dei poteri locali della Repubblica, tocca il delicato ruolo di interlocutore tra Regioni e Comuni, nella programmazione territoriale e nella gestione dei servizi».

¹⁶ Vedi <http://www.provinceditalia.it> (ultimo accesso: 13.II.2022).

