

Riorganizzazione dell'azione dei Comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo¹

Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo
Dipartimento di Ingegneria, Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”
Email: *fulvio.adobati@unibg.it*

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali – DiSEA.DE
Email: *vittorio.ferri@unimib.it*

Filippo Carlo Pavesi

Università degli Studi di Bergamo
Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”
Email: *filippo-carlo.pavesi@unibg.it*

Abstract

I provvedimenti normativi noti come Spending Review (d.l. 95/2012 e smi) e Legge Delrio (56/2014) vanno determinando un riassetto significativo delle geografie istituzionali e delle competenze relative in materia di governo del territorio. Tali provvedimenti introducono forme di coesione/cooperazione tra soggetti territoriali. Interessante in tal senso indagare lo spazio che, tra istituzione di Città metropolitane e obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, si apre per il livello di pianificazione tradizionalmente non risolto nel nostro paese, quello territoriale intercomunale.

Il presente lavoro propone una survey delle ricadute dei provvedimenti con mappatura di tre regioni ad elevata frammentazione (spaziale) amministrativa: Lombardia, Piemonte, Campania, e, per converso, di tre regioni a frammentazione decisamente più contenuta: Toscana, Emilia Romagna, Puglia.

L'analisi del caso studio della regione Lombardia restituisce poi due traiettorie di lavoro di questi anni, assumibili sia in chiave di alternativa che di potenziale complementarietà, per la pianificazione alla scala intermedia: confini stabili di cooperazione accanto a geografie variabili e volontarie funzionali al trattamento di temi e progetti di scala territoriale.

Parole chiave: settlements, large scale plans & projects, governance

¹ Il paper è oggetto di ricerche e riflessioni condotte insieme dai tre autori; nello specifico Fulvio Adobati ha curato la stesura del cap. 3, Vittorio Ferri ha curato la stesura del cap. 1, Filippo Carlo Pavesi ha curato la stesura del cap. 2, la realizzazione delle figure, delle tabelle e delle relative didascalie.

1 | Dalla Spending Review alla Legge Delrio: i provvedimenti normativi recenti in materia di GAO, Città metropolitana e governo del territorio

Negli ultimi anni, in particolare dal 2012, gli Enti locali sono stati interessati da numerosi provvedimenti legislativi, collegati alla crisi economica e finanziaria e connessi agli obblighi assunti dallo Stato con l'Unione Europea, destinati a modificare profondamente il loro funzionamento, i rapporti centro-periferia e ad invertire il processo di decentramento attivato prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 nella direzione di un nuovo centralismo.

L'azione di ri-centralizzazione in questione è destinata a modificare in profondità il governo del territorio, gli strumenti di pianificazione e le politiche urbane e territoriali², che finora, pur senza abbandonare la linea dell'uniformità e il mancato riconoscimento dei problemi specifici delle città e delle aree metropolitane, erano state oggetto di aggiustamenti in relazione alle innovazioni legislative relative all'esigenza di aumentare l'efficienza dell'azione dei comuni, con particolare riferimento ai piccoli comuni e alla riduzione dei costi politici imputati alle Province.

Nel provvedimento relativo al federalismo, l'art. 12 comma 1 lettera f) della legge 5 maggio n. 42 del 2009, disponeva "forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali", mentre nella cosiddetta Spending Review, l'art. 11 della legge 7 agosto n. 135 del 2012 (che ha modificato l'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78) per la funzione Pianificazione³, il nuovo comma 27 alla lettera d) inserisce la gestione dell'ambiente e del territorio, ivi compresa la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale tra quelle fondamentali da esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione.

La formulazione sintetica comprende tuttavia:

- le funzioni in materia edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale;
- la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia di ambito comunale, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio e di riqualificazione degli assetti insediativi, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

Se da un lato, gran parte di tali funzioni sono tra quelle consolidate nelle pratiche amministrative in essere (funzioni strutturali) e come tali si appoggiano ad un quadro procedurale e normativo sufficientemente definito e stabile, dall'altro, il tema della partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale apre ad un ampio campo di attività la cui definizione operativa è da declinarsi in ragione delle capacità strategiche e di cooperazione degli enti locali in gestione associata (funzioni strategiche). In caso contrario, l'azione a livello sovracomunale si riduce a mero adempimento formale.

La Legge Delrio in materia di Unioni di Comuni "è solo integrativa delle norme varate nel 2000 e nel 2011 e lascia intatta la facoltà degli enti di procedere a norma delle regole pregresse". Tuttavia, secondo la Corte dei Conti (2013, p. 7), "la permanenza di una pluralità di testi normativi, recanti differenti presupposti, finalità e procedure per la costituzione di un'unione di Comuni, postula, comunque, la necessità di un momento di razionalizzazione della disciplina."

Ora, posto che le fusioni di comuni previste dalla legge n.142 del 1990 non hanno avuto successo, analogamente alla possibilità di affidare funzioni o servizi alla Provincia (art. 19 D.Lgs n. 267 del 2000) un modo per ottimizzare l'azione dei comuni sono le Unioni di Comuni (art. 32 D.Lgs n. 267 del 2000) utili ad ottimizzare le funzioni comunali, ma non a esercitare funzioni di area vasta che è oramai di due tipi: ex province, dove permane la distinzione città-campagna; Città metropolitane dove prevale la conurbazione che ha consumato il rapporto città campagna, anche se i confini delle Città metropolitane sono quelli delle province capoluogo⁴ (Mangiameli, 2013). Posto che in pratica Province e Città metropolitane svolgeranno funzioni di area vasta, mentre i comuni e loro Unioni/Gao svolgeranno servizi di prossimità, ai fini della pianificazione/governo del territorio occorre riflettere su strumenti specifici per la dimensione della cooperazione intercomunale.

² Secondo Mazza, "L'espressione governo del territorio ha nella letteratura italiana della pianificazione più di trent'anni di vita. Non è un caso che si cominci a usarla nei primi anni Settanta quando i governi regionali iniziano la loro attività. Nel 1972 si tiene a Milano un convegno dedicato a "La regione il governo del territorio." Per la verità l'espressione non compare in nessuna delle relazioni ufficiali (...); la usa nel suo breve intervento Piero Bassetti, allora presidente della Regione Lombardia." Si veda, in questa direzione, la specificità del concetto e le applicazioni nelle politiche e negli strumenti di *aménagement du territoire*, rispetto a *urbanisme* e *aménagement de l'espace* nella letteratura e nell'esperienza francese (Mazza 2011, p. 299).

³ Ad esclusione della funzione fondamentale citata nella lettera i) tenuta dei registri di stato civile e popolazione (...).

⁴ I fenomeni metropolitani sono qualitativamente e quantitativamente diversi rispetto all'area vasta, possono traboccare i confini provinciali e mantenere all'interno comuni montani, comuni di seconda corona di altre province o regioni (Ferri, 2008).

Per quanto riguarda la Città metropolitana, di particolare rilievo per la funzione fondamentale pianificazione territoriale risulteranno le interdipendenze tra comune capoluogo e gli altri comuni. Secondo Cerulli Irelli, occorrerà ridefinire “(...) la funzione stessa in capo alla Città metropolitana nel coordinamento tra i diversi piani regolatori esistenti (...) fermo restando il piano regolatore del comune capoluogo. I piani regolatori dovranno essere articolati e adottati (?) alle esigenze del territorio metropolitano ora concepito come tutt’uno. (...) Il trasferimento alla Città metropolitana della funzione di pianificazione generale e delle reti infrastrutturali produce così una riduzione consistente della funzione di pianificazione di livello comunale che dovrebbe appunto essere limitata alla pianificazione attuativa”.

La Legge Delrio, n. 56 del 2014, conduce a termine un lungo processo di ridefinizione del sistema delle autonomie locali, motivato dalla necessità di adottare misure di contenimento della spesa, senza un disegno organico dal quale emerge un rafforzamento del ruolo dei sindaci come protagonisti dell’azione politico-amministrativa⁵. Tuttavia, va osservato che degli 8.057 comuni solo 46 presentano una popolazione maggiore di 100.000 abitanti, una taglia adeguata per produrre politiche pubbliche efficienti a fronte di circa 5.700 sotto i 5.000 abitanti, inadeguati e con problemi di extra costi nell’erogazione dei servizi. Problemi di efficienza riguardano anche i comuni compresi tra 5.000 e 100.000. In particolare, nei territori dove lo sviluppo urbano ha unificato i capoluoghi ed i comuni di corona, che richiederebbero forme di governo specifiche rispetto alla Città metropolitana. Queste ultime, nel processo legislativo della Legge Delrio erano state oggetto di emendamenti finalizzati all’estensione ai casi di Bergamo, Brescia e Salerno. Dunque quello dei governi urbani resta un problema non trattato.

L’assetto verticale della pianificazione territoriale che sembra emergere dal nuovo Titolo V e dalla Legge Delrio, oltre alla sottovalutazione dei rischi di conflitti nei processi decisionali ed all’assenza dei necessari strumenti di raccordo dell’azione dei diversi enti, presenterà difficoltà e rischi di pianificazioni “mille foglie” nell’azione pubblica territoriale.

2 | Nuovi assetti amministrativi: una survey su 6 regioni italiane

La lettura del territorio italiano proposta nei documenti per l’Agenda Urbana Italiana, rimanda ad una «immagine policentrica costituita da una rete di comuni o aggregazioni di comuni, differenziati gli uni dagli altri» e polarizzati «tra “due ali estreme” rappresentate, da un lato, dai “comuni – polvere” e, dall’altro, dalle Città metropolitane». Lo studio, per marcare la distinzione tra le piccole e le grandi realtà urbane, cita il giurista e politico Massimo Severo Giannini che, all’inizio degli anni Settanta, ha definito i primi come «ridicolaggini giuridico-sociali», e le seconde quali «esperienze completamente sbagliate in quanto le conurbazioni come “poli di sviluppo socio-economico” del paese non riescono a essere altro che “un fatto urbanistico” mentre come “fatto amministrativo” semplicemente non esistono» (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, 2013).

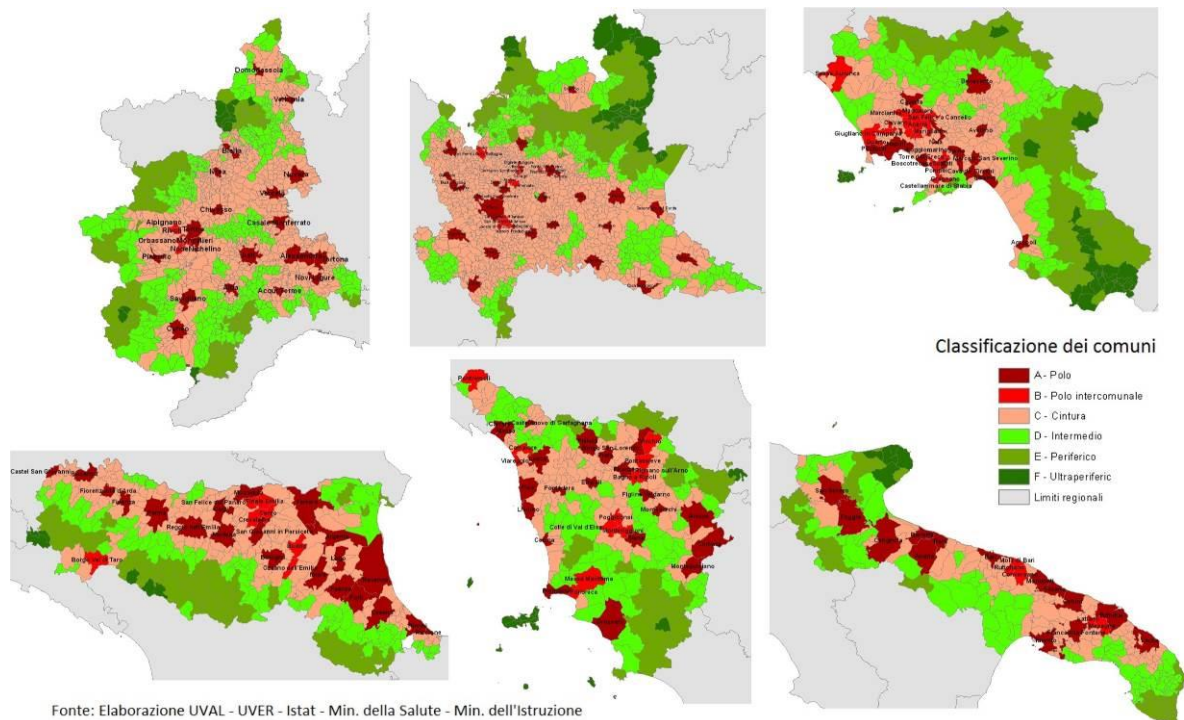
L’Italia dei borghi, delle aree metropolitane e delle medie città di provincia, classificabili in centri e aree interne (*Figura 1*), dal punto di vista amministrativo è costituita da 8.057 comuni⁶ che, secondo il vigente⁷ ordinamento della Repubblica Italiana, e alla pari delle province, delle Città metropolitane e delle regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione⁸.

⁵ Secondo Mangiameli il DDL Delrio vorrebbe razionalizzare questo processo neo-centralista (...) in attesa di una riforma della Costituzione che tolga garanzie ai territori e competenze alle Regioni, appare poco meditato dal punto di vista dell’efficienza e dell’efficacia delle politiche pubbliche, (...) sarà una delle cause che protrarranno la crisi economica nel nostro paese”.

⁶ Dal 22 febbraio 2014 è il numero ufficiale dei comuni italiani diffuso dall’ISTAT. Dall’inizio del 2014 sono stati istituiti 24 nuovi comuni che hanno portato alla soppressione di 57 comuni.

⁷ È stato presentato in data 20 agosto 2013 il disegno di legge costituzionale 1543 “Abolizione delle province”.

⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, Parte seconda “Ordinamento della Repubblica”, Titolo V “Le Regioni, le Province, i Comuni”, art. 114. L’ordinamento amministrativo italiano attuale deriva (...) da quello francese (...) e fu esportato da Napoleone in un processo di profonda colonizzazione amministrativa, e mantenuto nonostante il mutare dei successivi regimi politici. Direttamente legata alla diffusione dell’ordinamento comunale a tutto il territorio fu l’attribuzione di un municipio per ciascuna comunità, anche se di dimensioni demografiche limitate. Questo principio implicava una minuta frammentazione e parcellizzazione comunale (Ferlaino, Molinari, 2009).



Fonte: Elaborazione UVAL - UVER - Istat - Min. della Salute - Min. dell'Istruzione

Figura 1 | Collage di rappresentazioni cartografiche relative alla classificazione dei comuni proposta nello studio per l'individuazione delle Aree Interne del Paese del Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/analisi_statistiche.asp)⁹.

Come già evidenziato nel capitolo precedente, per ragioni di razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, recenti disposizioni normative sono intervenute in merito alle funzioni, imponendo ai comuni poco popolosi¹⁰ profili di gestione in forma associata¹¹. Sebbene incentivata¹², la fusione dei comuni è una scelta che le amministrazioni raramente hanno intrapreso e pertanto la geografia amministrativa comunale a livello nazionale continua a rimanere perlopiù cristallizzata, con molti comuni poco popolosi.

Il tema delle forme associate per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni può essere oggi l'occasione per rispondere, almeno in parte, all'appello «a rimodulare le configurazioni del mosaico amministrativo italiano – in prima istanza i profili confinari di comuni e regioni – adeguandole a criteri di funzionalità» (F. Galluccio, M. L. Sturani, 2008) che il geografo Lucio Gambi enunciò in più occasioni nella sua vita professionale. Un tema, quello della revisione delle circoscrizioni politico-amministrative, tornato di recente alla ribalta nel dibattito interno alla geografia italiana grazie alla proposta di riordino territoriale presentata dalla Società Geografica Italiana (P. Landini, 2013) in risposta alla proposta di riordino provinciale avanzata nella XVI Legislatura dal Governo Monti.

Stanti le premesse, è riscontrabile nel contesto nazionale una rilevante eterogeneità nella dimensione dei comuni, non solo in termini di popolazione residente, ma anche in termini di estensione territoriale. Esemplificativi a riguardo risultano essere i contesti ad elevata frammentazione spaziale-amministrativa, quali quelli delle regioni Lombardia, Piemonte, Campania e per converso con livello di frammentazione decisamente più contenuto, quali quelli delle regioni Toscana, Emilia Romagna, Puglia. Riguardo al tema dei nuovi assetti amministrativi, le sei regioni risultano significative anche per il fatto che sono tutte interessate da una Città metropolitana, rispettivamente di Milano, Torino, Napoli, Firenze, Bologna e Bari.

⁹ Sono stati scelti i contesti a elevata frammentazione spaziale-amministrativa (regioni Piemonte, Lombardia e Campania) e con livello di frammentazione decisamente più contenuto (regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia).

¹⁰ Si intendono i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia), ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane, come disposto dall'art. 14 comma 28 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

¹¹ Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali sono normati dall'art. 19 della Legge 7 agosto 2012, n. 135 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

¹² Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali sono presenti nell'art. 20 della Legge 7 agosto 2012, n. 135, cit.

Al fine di conoscere la diffusione, la consistenza e l'incidenza dei comuni con obbligo di gestione associata delle proprie funzioni fondamentali (comuni GAO) rispetto al totale, sono state elaborate in ambiente GIS le rappresentazioni cartografiche presenti in *Figura 2*. La struttura della relativa banca dati geografica ha consentito inoltre di estrapolare le informazioni presentate nelle *Tabella I, II, III, IV*.

Risulta evidente che il tema della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni è più rilevante nel campione di regioni ad elevata frammentazione spaziale-amministrativa prese in considerazione, dove oltre la metà dei comuni sono interessati dalle disposizioni di legge in merito. Inoltre, all'interno dei confini regionali, sono riconoscibili aree con una maggiore concentrazione di comuni GAO, come quelle dei rilievi di Lombardia, Campania, Emilia e Puglia, della pianura padana lombarda, e del Salento. In Piemonte i comuni GAO superano l'85% del totale e conseguentemente sono diffusi sull'intero territorio. In linea generale si può anche riscontrare il fatto che all'interno del confine delle Città metropolitane, la popolazione media nei comuni è superiore rispetto al restante contesto regionale e conseguentemente i comuni GAO sono mediamente di meno. Il dato sulla popolazione delle Città metropolitane risulta significativo in termini di incidenza sul totale regionale in Campania e in Piemonte, dove oltre la metà dei residenti vive nelle rispettive Città metropolitane di Napoli e Torino, mentre a livello nazionale spiccano Milano e ancora Napoli con oltre il 5% della popolazione italiana (*Tabella V*).

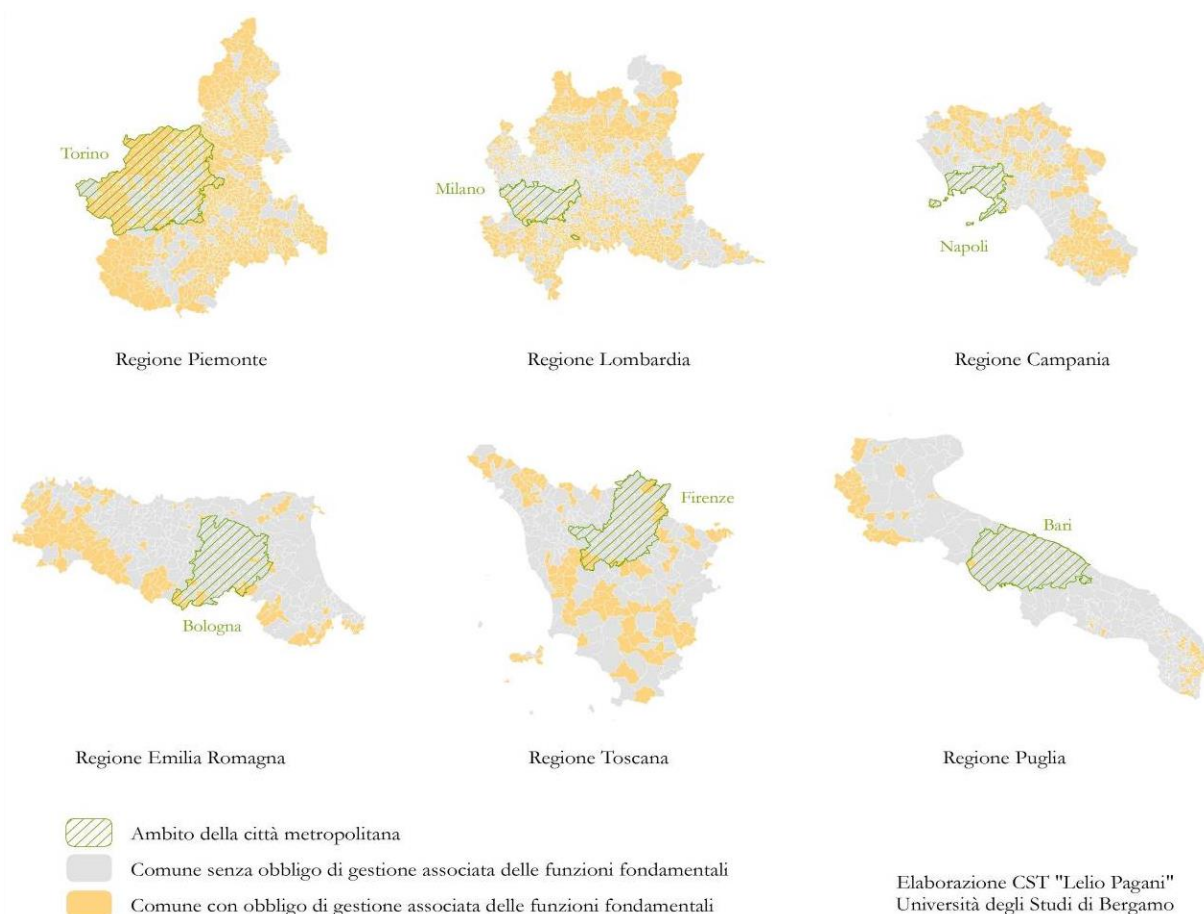


Figura 2 | Città metropolitane (Cmetro) e comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) in contesti a elevata frammentazione spaziale-amministrativa (regioni Piemonte, Lombardia e Campania) e con livello di frammentazione decisamente più contenuto (regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia)¹³.

¹³ Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima (art. 1 comma 6 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”). I comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali sono quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d’Italia), ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane (art. 14 comma 28 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 “Conversione in legge, con modifiche, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”).

Tabella I| Consistenza numerica e popolazione residente dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Regione	Comuni	Comuni GAO	% comuni GAO	Popolazione (31.12.2013)	Popolazione comuni GAO	% popolazione comuni GAO	Popolazione media comuni GAO
Piemonte	1.206	1.046	86,73%	4.374.052	1.213.815	27,75%	1.160
Lombardia	1.531	987	64,47%	9.794.525	1.812.865	18,51%	1.837
Campania	550	277	50,36%	5.769.750	468.493	8,12%	1.691
Emilia Romagna	340	117	34,41%	4.377.487	262.933	6,01%	2.247
Toscana	280	108	38,57%	3.692.828	233.790	6,33%	2.165
Puglia	258	77	29,84%	4.050.803	190.905	4,71%	2.479

Tabella II| Consistenza numerica e superficie (espressa in km²) dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Regione	Comuni	Comuni GAO	Superficie comuni (km ²)	Superficie comuni GAO	% superficie comuni GAO	Superficie media comuni	Superficie media comuni GAO
Piemonte	1.206	1.046	25.394	18.962	74,67%	21,06	18,13
Lombardia	1.531	987	23.883	13.031	54,56%	15,60	13,20
Campania	550	277	13.590	5.951	43,79%	24,71	21,48
Emilia Romagna	340	117	22.446	6.155	27,42%	66,02	52,60
Toscana	280	108	22.993	7.350	31,97%	82,12	68,05
Puglia	258	77	19.358	2.365	12,22%	75,03	30,72

Tabella III| Consistenza numerica e popolazione residente dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) ricompresi nell'ambito di città metropolitana (Cmetro), nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Città metropolitana (Cmetro)	Comuni in Cmetro	Comuni GAO in Cmetro	% comuni GAO in Cmetro	Popolazione in Cmetro (31.12.2013)	Popolazione comuni GAO in Cmetro	% popolazione comuni GAO in Cmetro	Popolazione media comuni GAO in Cmetro
Torino	315	240	76,19%	2.254.720	345.455	15,32%	1.439
Milano	134	37	27,61%	3.075.083	125.850	4,09%	3.401
Napoli	92	5	5,43%	3.055.339	13.650	0,45%	2.730
Bologna	56	8	14,29%	990.681	20.626	2,08%	2.578
Firenze	42	6	14,29%	987.354	17.241	1,75%	2.874
Bari	41	2	4,88%	1.246.297	3.585	0,29%	1.793

Tabella IV| Consistenza numerica e superficie (espressa in km²) dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) ricompresi nell'ambito di città metropolitana (Cmetro), nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Città metropolitana (Cmetro)	Comuni in Cmetro	Comuni GAO in Cmetro	Superficie comuni in Cmetro (km ²)	Superficie comuni GAO in Cmetro	% superficie comuni GAO in Cmetro	Superficie media comuni in Cmetro	Superficie media dei comuni GAO in Cmetro
Torino	315	240	6.821	4.455	65,31%	21,65	18,56
Milano	134	37	1.579	313	19,85%	11,78	8,47
Napoli	92	5	1.171	17	1,48%	12,73	3,47
Bologna	56	8	3.702	406	10,97%	66,11	50,79
Firenze	42	6	4.845	521	10,75%	115,35	86,83
Bari	41	2	3.825	61	1,59%	93,30	30,37

Tabella V | Incidenza regionale e nazionale delle Città metropolitane (Cmetro)¹⁴.

Regioni e Cmetro	Comuni	Province	Pop. al 31.12.2013	% pop. sul totale regionale	% pop. sul totale nazionale	Sup. (km ²)	% sup. sul totale regionale	% sup. sul totale nazionale
Piemonte senza Cmetro	891	7	2.119.332	48%	3,55%	18.573	73%	6,16%
Torino	315	1	2.254.720	52%	3,78%	6.821	27%	2,26%
Lombardia senza Cmetro	1.397	11	6.719.442	69%	11,26%	22.304	93%	7,40%
Milano	134	1	3.075.083	31%	5,15%	1.579	7%	0,52%
Campania senza Cmetro	458	4	2.714.411	47%	4,55%	12.419	91%	4,12%
Napoli	92	1	3.055.339	53%	5,12%	1.171	9%	0,39%
Emilia Romagna senza Cmetro	284	8	3.386.806	77%	5,67%	18.743	84%	6,22%
Bologna	56	1	990.681	23%	1,66%	3.702	16%	1,23%
Toscana senza Cmetro	238	9	2.705.474	73%	4,53%	18.148	79%	6,02%
Firenze	42	1	987.354	27%	1,65%	4.845	21%	1,61%
Puglia senza Cmetro	217	5	2.804.506	69%	4,70%	15.532	80%	5,15%
Bari	41	1	1.246.297	31%	2,09%	3.825	20%	1,27%

3 | Il caso lombardo: cosa accade dentro e fuori la città metropolitana di Milano

Il riassetto normativo in atto tende quindi attraverso le GAO a determinare un processo di coalescenza dei piccoli comuni, che nel caso lombardo coprono buona parte delle sezioni prealpina e alpina del territorio regionale, e una parte importante della bassa pianura. Le sezioni pedemontana e di alta pianura lombarda, al di fuori dell'ambito provinciale milanese inserito nella Città metropolitana, non risulta (se non sporadicamente) interessata dai provvedimenti citati nella direzione di rafforzare la cooperazione tra comuni.

Con riferimento al governo e alla pianificazione della cosiddetta "area vasta" l'istituzione Provinciale risulta modificata¹⁵ nella riformulazione di ente di secondo livello con rappresentanza di Sindaci (sia nell'assemblea sia nella carica di Presidente); risultano confermate le competenze per la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente", e per la "cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo".

Proprio la cosiddetta "scala intermedia", in relazione al ruolo di coordinamento attribuito alla pianificazione provinciale, si ripropone quale ambito rilevante di governo per politiche integrate di sviluppo territoriale. Nelle novità introdotte nelle legislazioni regionali intervenute negli anni Novanta (e poi successivamente alla revisione del Titolo V della Costituzione), emerge quale "zona grigia" proprio la scala intermedia. Pur con la definizione in molte leggi regionali di spazi normativi praticabili (spesso con forme esortative) è stata quasi ovunque opaca la definizione di meccanismi cogenti o forme premiali per dare una forma efficace di governo alla scala intermedia.

In particolare osservando la *Figura 3* emerge come per il contesto lombardo al di fuori della Città metropolitana i contesti privilegiati dalle trasformazioni selezionate come rilevanti per impatto territoriale (opere infrastrutturali, polarità commerciali-logistiche, ...) siano quelli della fascia pedemontana e alta pianura caratterizzati appunto da comuni demograficamente medio-piccoli ma raramente piccoli, con i comuni maggiori (sotto il profilo demografico/peso elettorale) che nella nuova istituzione provinciale definita dalla L. 56/2014 potrebbero avere un ruolo egemone nelle scelte territoriali.

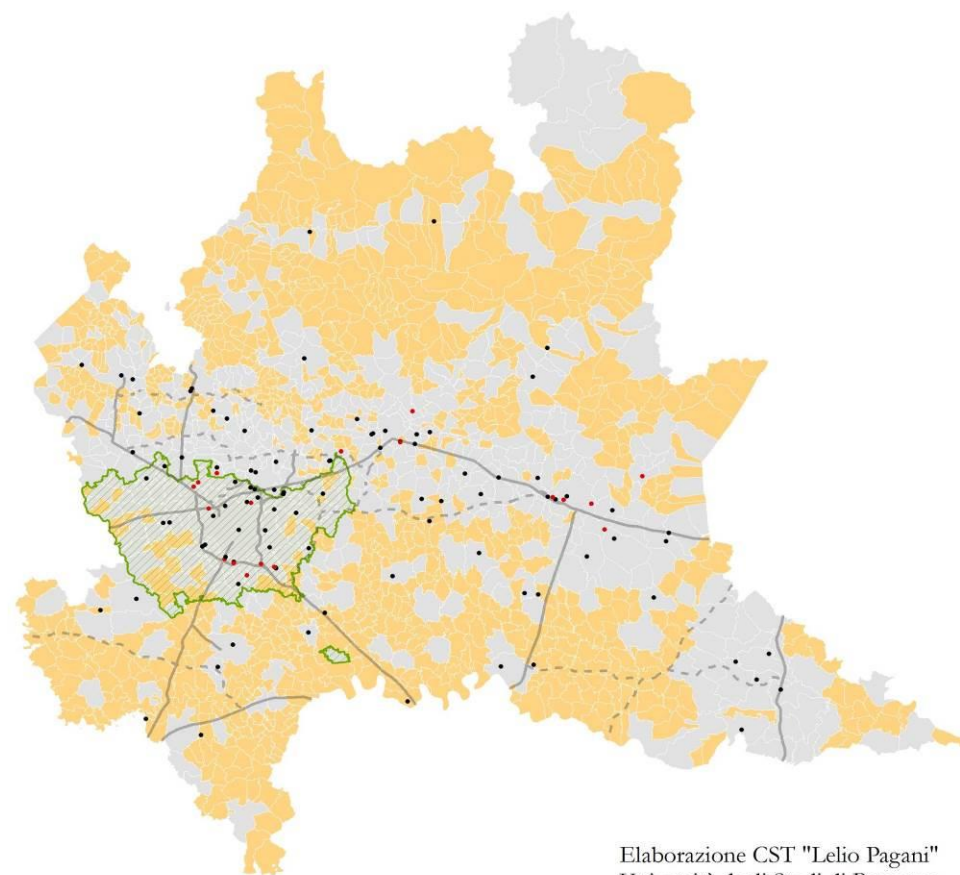
¹⁴ Prende spunto da tabelle presenti in Mangiameli 2014 ed è elaborata con i dati del geodatabase realizzato per la *Figura 2*.

¹⁵ La Legge 56/2014 definisce all'art.1. c. 85 in particolare che le Province, "quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; (...)

art. 1 c. 86. Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; (...)"



Elaborazione CST "Lelio Pagani"
Università degli Studi di Bergamo

- Ambito della città metropolitana di Milano
- Comune senza obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali
- Comune con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali
- Rete autostradale esistente
- Rete autostradale in progetto / fase di realizzazione
- Grande struttura di vendita con superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati autorizzata prima dell'anno 2007
- Grande struttura di vendita con superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati autorizzata dopo l'anno 2007

Figura 3 | Rete autostradale e principali grandi strutture di vendita nel contesto a elevata frammentazione spaziale-amministrativa della regione Lombardia¹⁶

Ripercorrendo le esperienze praticate nella formazione dei piani di “area vasta” provinciali, la *Figura 4* identifica quale geografia di primo riferimento per la Lombardia gli ambiti di cooperazione intercomunale come definiti dai PTC provinciali; a una lettura di scala regionale tali ambiti sembrano (oltre che zone omogenee di articolazione territoriale della città metropolitana) un’interessante riferimento per ipotesi di confini istituzionali stabili della scala intermedia funzionali anche alla gestione di una fase di necessario assestamento nella nuova ridefinizione delle competenze provinciali in materia.

¹⁶ La rete infrastrutturale rappresentata contempla le autostrade esistenti e le principali infrastrutture stradali in progetto / fase di realizzazione elencate di seguito: Pedemontana, Brebemi, Tangenziale Est Esterna di Milano (TEM), completamento Tangenziale Nord Milano, Autostrada regionale Broni-Mortara, Autostrada regionale Cremona-Mantova, Autostrada Tirreno-Brennero, Interconnessione Pedemontana-Brebemi (IPB), Autostrada regionale Varese-Como-Lecco.

Il dato geografico sulle grandi strutture di vendita del Geoportale Regionale di Regione Lombardia contempla le strutture autorizzate al 30 giugno 2011. Attraverso la consultazione del database dell’Osservatorio Regionale del Commercio della Regione Lombardia si è proceduto all’aggiornamento del dato geografico al 30 giugno 2013 per le sole strutture di vendita con superficie superiore ai 10.000m². Tale soglia è stata scelta in accordo con quanto indicato nella Deliberazione del Consiglio Regionale della Lombardia del 12 novembre 2013 – n. X/187 “Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale” che, tra gli indirizzi generali per l’insediamento sul territorio lombardo di strutture commerciali, indica la riduzione da 15.000 m² a 10.000 m² la superficie oltre la quale vengono attivati obbligatoriamente gli accordi di programma per gli insediamenti sia di nuove grandi strutture di vendita, sia di nuovi parchi commerciali.

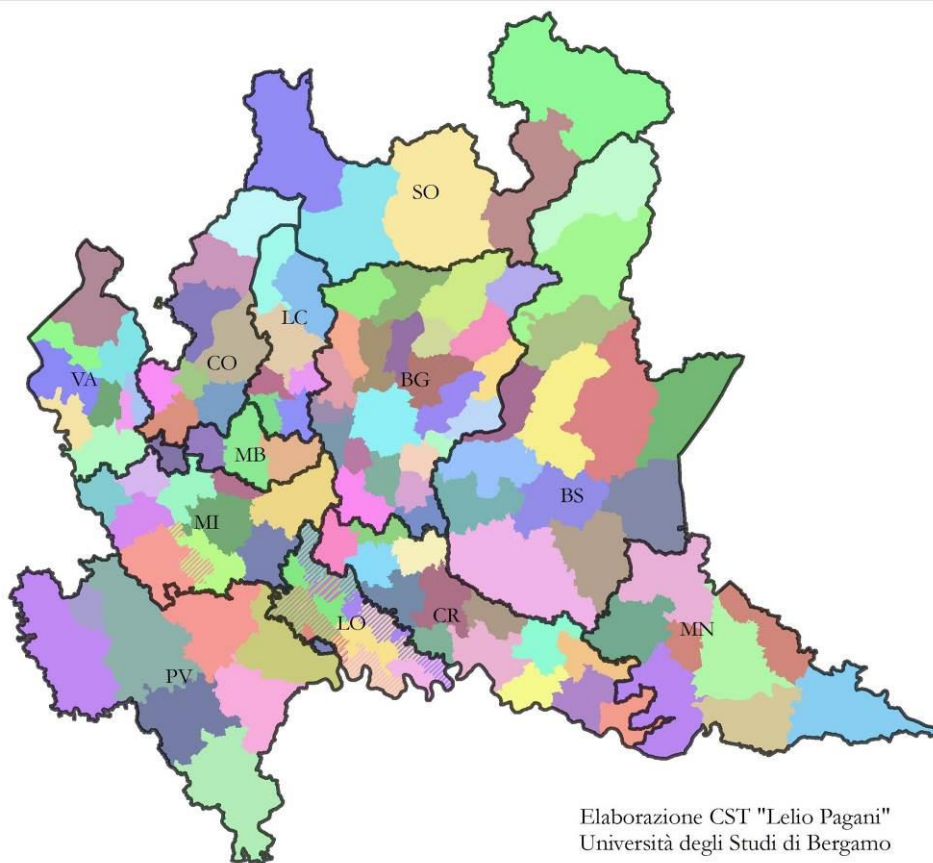


Figura 4 | Le dodici province lombarde suddivise in ambiti di riferimento per la cooperazione intercomunale.¹⁷

¹⁷ Le province prevedono, nei propri Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni (art. 15, comma 2 lettera h della Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 della Lombardia “Legge per il governo del territorio”). I piani provinciali riconoscono, con diverse modalità, ambiti di riferimento per la cooperazione intercomunale che interessano l'intero territorio di competenza. In dettaglio è possibile precisare che:

- il PTCP della Provincia di Varese (VA), pur riconoscendo 6 sistemi insediativi/territoriali, non riconosce ambiti al continuo sull'intero territorio. La geografia proposta è relativa allo schema degli ambienti socioeconomici, riconosciuti nella sezione analitica del Piano (p.11 e capitolo 4 della Relazione Generale);
- il PTCP della Provincia di Como (CO) riconosce 8 ambiti territoriali omogenei (art. 33 delle Norme Tecniche di Attuazione; pp. 16-26 del documento Allegati);
- il PTCP della Provincia di Sondrio (SO), pur individuando aree conurbate dove favorire la cooperazione intercomunale, non riconosce ambiti al continuo per l'intero territorio. La geografia proposta è relativa alle 5 comunità montane. Il Comune di Sondrio, l'unico esterno dalle comunità montane, è stato ricompreso nella Comunità Montana Valtellina di Sondrio (titolo V delle Norme di Attuazione);
- il PTCP della Provincia di Milano (MI) riconosce 9 ambiti/tavoli interistituzionali. Alcuni comuni appartengono a più ambiti (art. 7 delle Norme di attuazione; p. 46 della Relazione generale; sezione dedicata agli ambiti territoriali del sito internet);
- il PTCP della Provincia di Bergamo (BG) riconosce 27 ambiti territoriali di riferimento per l'articolazione degli elementi di interesse sovracomunale (art. 11 delle Norme di Attuazione; Tavola E5.1);
- il PTCP della Provincia di Brescia (BS) riconosce 9 ambiti territoriali per le azioni di coordinamento locale, alcuni dei quali si articolano in sub-ambiti, per un totale di 13 unità territoriali. (art. 7 della Normativa);
- il PTCP della Provincia di Pavia (PV) riconosce 7 ambiti di area vasta. Alcuni comuni sono stati rappresentati come appartenenti a due ambiti per una possibile variazione dei confini d'ambito (allegato 2 della Normativa di attuazione; p. 11 della Relazione generale);
- il PTCP della Provincia di Cremona (CR) riconosce 14 aree di coordinamento intercomunale per la concertazione tra comuni (art. 13 della Normativa; pp.95-96 del Documento Direttore);
- il PTCP della Provincia di Mantova (MN) riconosce 4 circondari che si articolano in ambiti geografici, per un totale di 7 unità territoriali (art. 6 degli Indirizzi Normativi);
- il PTCP della Provincia di Lecco (LC) recepisce come ambiti territoriali gli 8 circondari riconosciuti dallo Statuto della Provincia (pp. 27-28 della Relazione Illustrativa del PTCP; art. 12 dello Statuto della Provincia di Lecco);
- il PTCP della Provincia di Lodi (LO) riconosce 5 ambiti per la pianificazione concertata. Molti comuni appartengono a più ambiti. (art. 21 dell'Apparato Normativo; pp.48-49 della Relazione);
- il PTCP della Provincia di Monza e della Brianza (MB) prevede Tavoli interistituzionali per la co-pianificazione senza riconoscerli a priori. Sono tuttavia riconoscibili, nella sezione analitica del Piano, 3 ambiti/settori territoriali (art. 8 delle Norme di Attuazione; pp. 43-62 della Relazione di Piano).

Per converso, in forma alternativa o complementare a una geografia dai confini stabili, possono aggiungersi ambiti a geografia variabile/volontaria, funzionali al trattamento di temi e progetti di scala territoriale. Il percorso di formazione in diverse regioni (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia per citarne alcune) di una pianificazione d'area dal livello regionale, atta a trattare con efficacia diretta e cogente aree di significativa ampiezza e con temi di progettualità territoriale di livello regionale, rappresenta in questo senso una traiettoria di lavoro interessante. Nel caso lombardo il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA)¹⁸, attuato per alcune situazioni specifiche di impegno regionale sulla promozione territoriale anche in contesti con difficoltà di sviluppo socio-economico (Navigli Lombardi, Media-Alta Valtellina, Valli Alpine), o per il governo di trasformazioni di polarità forti (scali aeroportuali di Malpensa e Montichiari, Quadrante sud-est) si propone quale sforzo per la costruzione di un disegno spaziale e di governo territoriale; da rilevare quale ultima tipologia di PTRA, acquisita con il Documento di Piano del PTR, "Grandi infrastrutture", al fine di governare gli effetti territoriali delle nuove infrastrutture di comunicazione terrestre¹⁹. Questa tipologia di piano attuativo regionale, oggetto di sperimentazione in questi anni, si propone quale formula per affrontare progettualità di interesse territoriale/regionale; certo la necessaria regia richiede, e questo pare passaggio di importanza non secondaria, un impegno significativo dell'attore regionale nella gestione del piano entro una modalità di governance multilivello.

Ancora in questo senso alcuni provvedimenti di programmazione settoriale vanno assumendo sempre più la dimensione territoriale per una corretta valutazione e gestione degli effetti in termini di esternalità positive e negative; nel caso della programmazione lombarda si rileva come il recente dispositivo per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale²⁰, assuma la necessità di accordi finalizzati alla perequazione territoriale, fatto che sollecita un'adeguata definizione caso per caso dell'ambito nel quale siano apprezzabili le esternalità, positive e negative, derivate dalla opzione di insediamento, e dalle opportune misure di perequazione e compensazione alla scala territoriale.

Tornando alla riflessione sulla caratterizzazione dei sistemi urbani lombardi e sul ruolo delle città (Le Galès, 2006), attenzione privilegiata va evidentemente posta nel caso lombardo alla configurazione di Città metropolitana di Milano. L'esito della vigente formulazione, costruita sui confini delle province capoluogo di regione e dunque non coincidente con i fenomeni metropolitani, produce l'esistenza di diseguaglianze verticali tra comuni appartenenti alle diverse classi di popolazioni, di diseguaglianze orizzontali tra comuni che appartengono alla stessa classe di popolazione e diseguaglianze territoriali, tra comuni appartenenti a diverse aree territoriali all'interno dei confini delle Città metropolitane.

La Città metropolitana di Milano presenta un assetto amministrativo e territoriale che manifesta tutte e tre le tipologie di diseguaglianza indicate, con elementi di distanza significativa evincibili anche dalla sintetica rappresentazione di *Figura 5*.

¹⁸ Legge 12/2005 Regione Lombardia. Art. 20. (...) "Qualora aree di significativa ampiezza territoriale siano interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale, il PTR può, anche su richiesta delle province interessate, prevedere l'approvazione di un piano territoriale regionale d'area, che disciplini il governo di tali aree. Tale piano approfondisce, a scala di maggior dettaglio, gli obiettivi socio - economici ed infrastrutturali da perseguirsi, detta i criteri necessari al reperimento e alla ripartizione delle risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio, anche con riferimento alle previsioni insediative, alle forme di compensazione e/o ripristino ambientale, ed alla disciplina degli interventi sul territorio stesso. Le disposizioni e i contenuti del piano territoriale regionale d'area hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni e delle province compresi nel relativo ambito."

¹⁹ Il Documento di Piano del PTR regionale, a p. 160, inserisce appunto PTR - Grandi Infrastrutture quale opzione di piano "Al fine di cogliere le opportunità, valutare le ricadute territoriali e individuare le principali linee di sviluppo territoriale, conseguenti alla realizzazione degli interventi, i territori interessati da infrastrutture prioritarie di interesse regionale e sovraregionale possono essere oggetto di PTR, anche al fine della puntuale definizione di specifiche misure di compensazione a scala territoriale." Si rimanda per il tema specifico a: Adobati, Ferri, 2009.

²⁰ D.c.r. 12 novembre 2013 - n. X/187, "Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale"

Parte 3, pp.109-110, (...) "forte impatto sul territorio e sull'ambiente delle grandi strutture di vendita. Al fine di garantire il contenimento dell'impatto delle grandi strutture di vendita sul contesto territoriale interessato, contrastando le esternalità negative, si dovranno potenziare i criteri atti all'individuazione, attraverso meccanismi di analisi e di valutazione di area vasta, di opere di mitigazione di natura socio-economica, infrastrutturale, viabilistica e ambientale." (...).

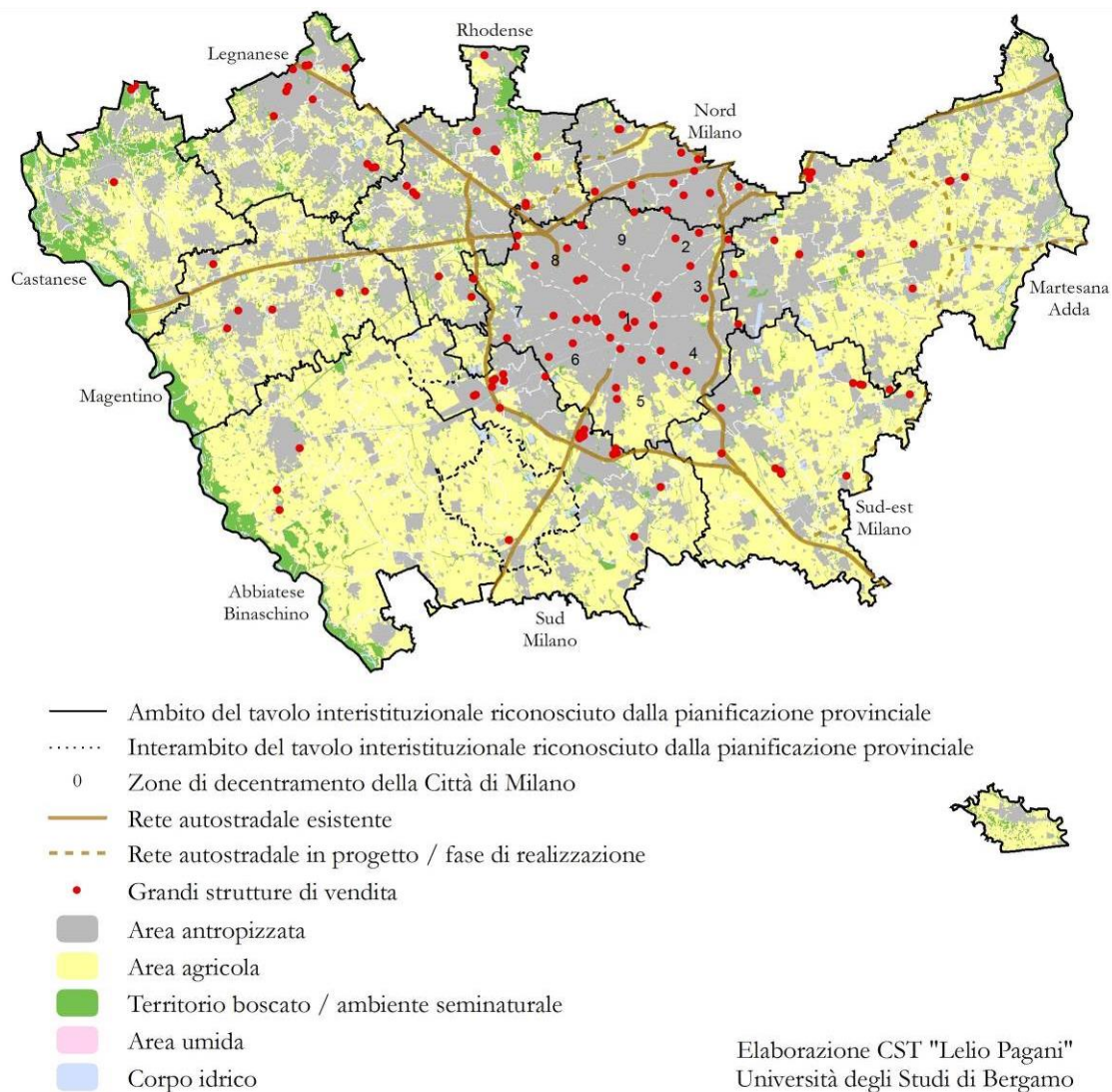


Figura 5 | Uso del suolo, rete autostradale e polarità commerciali nel contesto della Città metropolitana di Milano²¹

²¹ La rappresentazione delle cinque classi di uso del suolo è basata sulla banca dati geografica sulle Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestali (DUSAF) realizzata dall'Ente Regione per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) in collaborazione con l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), versione 4.0 aggiornata al 2012.

La rete autostradale rappresentata contempla le autostrade esistenti (A1 Milano-Roma, A4 Torino-Trieste, A7 Milano-Genova, A8 Milano-Varese, A9 Lainate-Chiasso, A50 Tangenziale Ovest di Milano, A51 Tangenziale Est di Milano, A52 Tangenziale Nord di Milano) e le principali infrastrutture stradali in progetto / fase di realizzazione (Brebemi, Pedemontana, Tangenziale Est Esterna di Milano (TEM), completamento Tangenziale Nord di Milano).

La rappresentazione delle grandi strutture di vendita è basata sulla banca dati geografica dedicata al commercio del Geoportale Regionale di Regione Lombardia. L'informazione geografica disponibile è riferita alle strutture autorizzate al 30 giugno 2011 ed è basata sui dati dell'Osservatorio Regionale del Commercio della Regione Lombardia.

I nove ambiti dei tavoli interistituzionali rappresentati sono riconosciuti dal PTCP della Provincia di Milano (MI) (art. 7 delle Norme di attuazione; p. 46 della Relazione generale; sezione dedicata agli ambiti territoriali del sito internet). Tale suddivisione può essere presa in considerazione come punto di partenza nel processo di formazione delle zone omogenee previste dalle recenti disposizioni normative in materia di Città metropolitana (art. 1 comma 11 lettera c della Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").

Le nove zone di decentramento del Comune di Milano rappresentate sono state istituite nel 1999 riconfigurando la geografia dei precedenti 20 consigli di zona. L'Amministrazione comunale ha recentemente avviato la trasformazione del Comune che, partendo dalle Zone di decentramento, verrà riarticolato in Municipalità dotate di ampia autonomia e potere decisionale. Il ridisegno della geografia amministrativa subcomunale per la definizione delle nuove Municipalità è in corso d'opera. (sito internet del Comune di Milano, sezione "Dalle Zone alle Nuove Municipalità"; G.Pasqui, V. Fedeli, 2013). Questo processo si rende necessario anche per il fatto che le recenti disposizioni normative impongono che, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni (art. 1 comma 22 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").

Pur se in una fase “fluida” di ridefinizione delle competenze statali/regionali²² in materia urbanistica e di governo del territorio, che da qualche tempo vede un nuovo rafforzamento del livello centrale delle competenze in materia urbanistica, si riconosce un ruolo chiave del livello regionale, sia per la definizione di un quadro normativo capace di porre con chiarezza i livelli di pianificazione in termini di scala, competenze e inter-relazioni (Healey, 2007), sia per la definizione di una chiara vision di pianificazione territoriale regionale entro la quale collocare forme di cooperazione e progetti di territorio (Conti, Salone, 2012).

²² Intorno alla ridefinizione del Titolo V della Costituzione riguardante le autonomie locali, modificato significativamente nel 2001, esiste ampia convergenza delle forze politiche in ragione dei molti casi di conflitto di competenza verificatisi (in particolare conflitti Stato-Regione). Rispetto alla necessità di rivedere il sistema di pianificazione e alla opportunità di una prospettiva repubblicana di tale revisione, si veda Mazza 2009.

Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Ferri V. (2009) “Infrastrutture e compensazioni: considerazioni a partire dalle evidenze lombarde”, *Argomenti*, 27, F. Angeli, Milano, pp. 83-98.
- Cerulli Irelli, V. (2013), *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, Astrid.
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Conti S., Salone C. (2012), “Territori di progetto nella programmazione regionale”, in Bonora P. (ed.) *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale, Storicamente-Quaderni del Territorio 2*; (http://www.storicamente.org/quaderni_territorio.htm), pp. 68-83.
- Corte dei Conti (2013), *Audizione sul D.D.L. Città metropolitane, Province e fusioni di comuni, A.C.1542, Commissione Affari costituzionali, Camera dei Deputati*, 6 novembre 2013.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Ferri V. (2008), *Governare le Città metropolitane. Un istituzione del federalismo*, Carocci, Roma.
- Galluccio F., Sturani M. L. (2008), “L’equivoco delle geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, n. 127, pp. 157-176.
- Healey P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London.
- Landini P. (2013), “Il «ritaglio» amministrativo nell’evoluzione territoriale dello Stato italiano”, in Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 125-136.
- Le Galès P. (2006), *Le Città europee, società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Mangiameli S. (2013), *Le funzioni di area vasta nella legislazione della crisi*, relazione presentata al Seminario dell'UPI “Alcune riflessioni di carattere economico sul riordino degli enti locali”, Roma 20 novembre 2013.
- Mangiameli S. (2014), *Considerazioni sul Disegno di legge AS 1212, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Audizione del 14 gennaio 2014. I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.
- Mazza L. (2009), “Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana” in *Territorio*, 48, F. Angeli Milano, pp. 1-9.
- Mazza L. (2011), “Governo del territorio e pianificazione spaziale”, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Marsilio, Venezia, pp. 261-316.
- Pasqui G., Fedeli V. (a cura di, 2013), *Verso le Nuove Municipalità, un atlante*, Comune di Milano, Milano.