

*A proposito del volume*

**La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia**

Autori: a cura di Giuseppe Carlo Ricciardi e Alessandro Venturi  
Edizione: Giappichelli, Torino 2018, pagine 440.

Recensione a cura di  
Vittorio Ferri, Giancarlo Pola, Enzo Balboni, Francesco Severgnini

30 luglio 2019

Sul tema Province post-Delrio, area vasta, Città metropolitana, zone omogenee etc. "la confusione è grande sotto il cielo", ma non per questo la situazione è eccellente (come invece prospettava il grande rivoluzionario dentro le mura della Città-Proibita).

Un grosso tomo di Ricciardi e Venturi, ricercatori attivi entrambi nella pianura padana, principalmente nei territori ambrosiani-pavesi, nel cuore della Lombardia, si sforza di recare materiali utili a comprendere lo stato delle cose e a dipanare la matassa, per quel tanto che è dato vedere in questi anni e in questi mesi, nei quali il dibattito prevalentemente politico e propagandistico sul "regionalismo differenziato" da venire secondo quanto detta il 116,3 comma, lascia intravedere di quando in quando, pezzi di sostanza in ragionamenti che si inseguono tra attribuzioni da conquistare e risorse da accalappiare. Tale "infratesto" ha a che fare anche e soprattutto con quella aspra e complicata materia che è il "riordino territoriale", che andrebbe appunto ordinato intorno a uno scopo, a una idea che abbia una consistenza maggiore di quella scritta sulla sabbia, alla quale ci vogliono assuefare. Ovviamente al riordino territoriale si accompagnerebbe un incremento delle materie-funzioni con connesse maggiori risorse di personale e materie.

*D'abord* il suggerimento che si può dare a chi prenderà in mano questo utile volume è quello di sfogliarne i capitoli, le pagine, i materiali, le tabelle e i grafici alla ricerca di punti orientativi per "farsi un'idea" della complessità, che pure non si può sfuggire, da parte di chi non si voglia accontentare di uno sguardo superficiale che veda emergere soltanto chiassosi slogan.

Il libro si materializza come una presentazione di temi e di argomenti, che possono apparire disparati e fluttuanti, con l'aggravante, talvolta, di incorrere in ripetizioni di concetti e di esemplificazioni, ma con l'attenuante di gettare un po', di luce per uscire da quella zona di pensiero (e di legislazione: sia statale che regionale) crepuscolare, per la quale tutte le vacche finiscono per apparire grigie, tanto più perché non compare ancora nessuno che si sia dato il compito di indicare, con autorevolezza, la strada da prendere.

Di seguito le annotazioni alla lettura del volume predisposte da Vittorio Ferri, Giancarlo Pola e Francesco Severgnini e ricucite – per quanto possibile – da Enzo

Balboni. Prima di proseguire nella lettura è d'uopo invitare il lettore a gettare uno sguardo sull'Indice del testo in parola, per farsi un'idea della complessità della materia. Per tale ragione lo riproduciamo all'ultima pagina di questa recensione-presentazione.

## **1. L'area vasta in una prospettiva diacronica.**

di Vittorio Ferri (Università degli Studi di Milano Bicocca e Università di Pavia)

Questa sezione del volume è dedicata alla ricostruzione del lungo e accidentato processo legislativo che ha portato alla istituzione delle Città metropolitane. Nate in vitro con la loro inserzione nella legge n. 142 del 1990, sono state continuamente riprese nella legislazione degli ultimi 25 anni, ivi compreso l'ascesa nel testo riformato del Titolo V della Costituzione nel 2001, ma non ci si è mai decisamente e veritativamente interessati del compito, certo non facile, di governare le Città metropolitane effettivamente presenti nelle Regioni italiane. Improvvisamente, sono riapparse nella legge n. 56 del 2014, come effetto inatteso del declassamento delle Province, in vista della abolizione di queste, anziché come volontà di costruire una forma di governo a sé stante per le aree metropolitane e i relativi problemi.

Alle Città metropolitane, nei cui ambiti spaziali abita complessivamente un terzo della popolazione italiana, non sono stati attribuiti veri e propri poteri amministrativi: in netto contrasto – direbbe un sociologo o un economista funzionale – con il fatto che a Regioni a statuto ordinario o speciale, pur con popolazione inferiore, erano stati, viceversa, attribuiti ampi poteri addirittura legislativi.

Alla ricostruzione effettuata si possono avanzare alcune considerazioni aggiuntive. In primo luogo va ricordato che dopo la legge n. 142 del 1990 l'esperienza bolognese di costruzione della città metropolitana (l'Accordo per la Città metropolitana – ACM – sottoscritto il 14 febbraio del 1994, al quale hanno contribuito alcuni tra i migliori giuristi amministrativisti) è stata la più avanzata, ma è sostanzialmente fallita.

L'Accordo prefigurava la Conferenza Metropolitana presieduta dal presidente della Provincia e coordinata dal sindaco di Bologna, che doveva definire la futura istituzione "d'agglomerazione" (il termine sembra anticipare "l'area vasta") con il compito di costruire politiche metropolitane (pianificazione territoriale, tutela ambientale, rifiuti, servizi energetici, mobilità e grandi infrastrutture) mediante accordi o patti metropolitani. Per le risorse finanziarie l'Accordo faceva riferimento alla legge 142/1990, che prevedeva l'assegnazione dei proventi di tasse, tariffe e contributi sui servizi ad essa attribuiti e si limitava ad auspicare l'erogazione di trasferimenti regionali e comunali, e in particolare del comune capoluogo.

L'insistenza sulla coincidenza tra confini provinciali e area metropolitana, ribadita dalla legge regionale dell'Emilia Romagna 12 aprile 1995 n. 33 si è rivelata però una forzatura tale da bloccare l'intero processo, confermando il fallimento del modello sovracomunale, pur in presenza di quella che, allora, era una forte omogeneità politica tra i livelli di governo comunale, provinciale e regionale. Purtroppo (adesso possiamo dirlo, col senno di poi), tale scelta *tranchant* è stata successivamente fatta propria dalla legge Delrio.

In secondo luogo dalla legge n. 56 del 2014 le Città metropolitane, oltre a risultare declassate e de-finanziate presentano numerose criticità.

Tra le principali ricordiamo:

i) mancano criteri oggettivi per la delimitazione dei confini delle città metropolitane rispetto alle rispettive aree (le nuove Città coincidono infatti, ed ovunque, con il territorio delle vecchie Province) e non si discutono né si incentivano i meccanismi che regolano i (desiderabili) processi di entrata o di uscita dei Comuni. In

particolare non è prevista la consultazione dei Comuni membri rispetto alle nuove adesioni;

ii) manca la considerazione delle differenze con le Province, a partire dal fatto che i governi metropolitani non sono immediatamente configurabili come un governo locale (fondato sulla residenza dei cittadini-elettori) perché le Città metropolitane, in quanto territori di circolazione, sono caratterizzati dalla presenza di popolazioni non residenti che modificano la domanda dei servizi indivisibili e determinano, in prevalenza, oneri per le città;

iii) c'è insufficiente attenzione al ruolo fondamentale giocato dai Comuni aeroportuali nelle aree metropolitane, dal punto di vista delle relazioni economiche, funzionali e infrastrutturali, del governo delle esternalità e delle interdipendenze tra città e aeroporto;

iv) sono sottovalutate le difficoltà dei processi decisionali multilivello e dei problemi di rappresentanza politica tra le diverse classi di Comuni, come dei rapporti tra la maggioranza politica di governo e la funzione di controllo che spetta all'opposizione;

v) nella tradizione italiana del decentramento, si persegue una strategia di assoluta uniformità nei compiti e nelle funzioni delle nuove Città metropolitane, nonostante le evidenti disparità tra di esse (Milano, Napoli e Roma versus Reggio Calabria, Trieste o Venezia...).

La possibile differenziazione all'interno del genere "Città metropolitane" è stata sostanzialmente delegata alle scelte dei singoli statuti locali: il che, tuttavia, evidenzia una grande attenzione alle nuove funzioni fondamentali assegnate e ai rapporti con i Comuni, ma una scarsa considerazione dei rapporti con le Regioni ed il loro sostegno finanziario. La sola eccezione è costituita dallo statuto della Città metropolitana di Milano, che si sforza, almeno, di porre il problema in termini che possano suggerire una soluzione.

In terzo luogo va ricordato che il processo legislativo relativo alle Città metropolitane ha sempre sottovalutato il problema del finanziamento delle funzioni. L'approccio seguito è stato: prima le funzioni poi le risorse. In pratica il sistema di finanziamento è stato sostanzialmente considerato coincidente con quello di cui fruiscono le Province. Esso è inadeguato, anche perché è uniforme rispetto a caratteristiche economiche e territoriali che sono diverse. Inoltre è debole quanto alla capacità impositiva (auto, ambiente, eventuali tributi aeroportuali) e privo di margini di manovra nei bilanci attuali per finanziare le funzioni fondamentali assegnate in maniera uniforme dal comma 44 delle legge n. 56 del 2014.

La situazione di crisi finanziaria delle Città metropolitane (e delle Province) può essere trattata scegliendo tra due soluzioni: una centralista, caratterizzata da una finanza sostanzialmente derivata ed uniforme, con il finanziamento dello Stato delle funzioni fondamentali; una autonomista, caratterizzata da una finanza nuova e differenziata, giustificata dal ruolo delle Città metropolitane per lo sviluppo economico all'interno delle rispettive regioni, da realizzare con il concorso di queste ultime e dei comuni.

Su questo punto va ricordato che, nell'incerto processo del regionalismo differenziato, all'interno delle materie richieste da numerose Regioni, in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario potrebbe offrire un'opportunità per costruire un sistema di

finanziamento differenziato delle Città metropolitane in grado di supportare il loro ruolo fondamentale per lo sviluppo economico e per gli investimenti.

Dopo il fallimento emerso dall'attuazione della legge n. 56 le Città metropolitane restano dunque un governo soltanto promesso.

Il dibattito successivo alla pubblicazione del volume in parola ha riguardato l'elezione diretta delle Province/Città metropolitane, come è emerso negli ultimissimi tempi al Tavolo di confronto che prende il nome dal sottosegretario Candiani. Il futuro potrebbe essere, dunque, caratterizzato da: i) una forte compenetrazione con l'azione dei Comuni; ii) l'attribuzione al Sindaco del Comune capoluogo della carica di Sindaco metropolitano; iii) una significativa riduzione dei confini metropolitani, limitati ai comuni di prima e forse seconda corona. Pertanto, la leggenda del governo metropolitano continua... tra non realizzazioni e improvvisi rilanci nell'immaginario pubblico.

## **2. Le aree vaste in Italia e in Lombardia. Funzioni amministrative, servizi e *spending review***

di Vittorio Ferri (Università degli Studi di Milano Bicocca e Università di Pavia)

Nella seconda parte del volume, lo sguardo si rivolge alle funzioni di area vasta e ai contenuti del disegno costituzionale Renzi-Boschi, che in continuità con le scelte della legge n. 56 del 2014 lasciava solo ai Comuni il ruolo di enti locali dotati di amministratori eletti direttamente dai cittadini.

È questo (sia detto tra parentesi) uno dei difetti "oggettivi" del volume che, essendo stato concepito un lustro fa, non è sempre aggiornato e *à la page*. Tuttavia, come si è già messo in luce, ciò che più conta sono i concetti di più lungo periodo, come quello dell'area vasta.

Le Province e le Città metropolitane, vennero trasformate, dunque, in enti di secondo livello, in attesa dell'abolizione delle Province stesse, con legge costituzionale, dopo il referendum del 2016. Tuttavia, occorre ricordare che, nel periodo intermedio, entrambe sono rimaste equi-ordinate con gli altri livelli di governo territoriale. In sostanza sono lo strumento dei Comuni, anzi, come si è proclamato con una metafora indovinata, sono "la casa dei comuni", con un ruolo dominante per quelli capoluogo.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, emerge il fatto che la nozione di città non appartiene al linguaggio e alle scelte giuridico-amministrative che preferiscono invece i riferimenti ai Comuni, senza distinguere ad esempio tra quelli *holding* e quelli polvere e alle dinamiche, favorevoli o contrarie delle loro agglomerazioni. Dunque le città sono state, ancora una volta, considerate come una somma di Comuni all'interno di un perimetro inadeguato, o per eccesso o per difetto.

L'origine del problema del governo delle città italiane va ricercata da un lato nel mancato riconoscimento delle loro diversità (che legittima l'autonomia locale), dall'altro nel fatto che il centro si è sempre sentito troppo debole per concedere alle città il diritto di differenziarsi in base alla loro taglia. E le Regioni hanno seguito anch'esse tale indirizzo.

In questo senso va inoltre ricordato che non è mai esistita una politica nazionale per le grandi città e per le politiche urbane e che, di recente, la crisi economica ha evidenziato il distacco tra scelte pubbliche e dinamica per le città: ad esempio con

riguardo ai i temi e ai problemi delle periferie e degli investimenti pubblici necessari contro il loro degrado.

Lo Stato centrale ha sempre compresso l'autonomia locale attraverso l'uniformità delle funzioni e delle forme di governo nonché della finanza locale, secondo il principio: "un governo un territorio", mentre le esperienze internazionali di governo delle città, pur in assenza di modelli uniformi, sono ispirate al principio "più governo" anziché "più governi".

In questa fase di neocentralismo, ciò che fa problema è la capacità di governare i processi decisionali multilivello relativi alle funzioni e alle risorse disponibili. In buona sostanza occorre saper collaborare alla costruzione del futuro delle città, come avvenuto ai tempi del Piano intercomunale milanese, negli anni '50/'60 con le prime esperienze delle maggioranze di centro-sinistra.

Per quanto riguarda le Province, posto che in Francia, Germania e Spagna i governi intermedi sono presenti e numerosi, (rispettivamente 100, 295 e 52), con funzioni equiparabili e spese pro capite maggiori rispetto a quelli italiani, erano possibili quattro ipotesi di riorganizzazione: *a)* la loro soppressione con legge costituzionale e il trasferimento delle funzioni ad altri livelli di governo; *b)* la regionalizzazione dell'ordinamento delle Province con una modifica costituzionale e la riorganizzazione su base regionale, come avviene nelle regioni a statuto speciale; *c)* la riduzione del loro numero con il mantenimento delle funzioni attuali e dell'elezione diretta degli organi di governo; *d)* la loro trasformazione in enti ad elezione indiretta. La scelta di quest'ultima soluzione evidenzia che le Province state sono declassate e de-finanziate anche se presentano minori spese pro capite e minori "costi della politica" rispetto agli altri livelli di governo italiani: il che lascia numerosi problemi irrisolti.

Ci limitiamo a ricordare, in generale: l'assenza di un disegno di riordino territoriale (a tutti i livelli, comunale, provinciale e regionale), a partire dai divari orizzontali, lontani dalla dimensione ottimale, la mancata riduzione delle sovrapposizioni tra Province-Città metropolitane e le Unioni di Comuni e la violazione del principio *No taxation without representation* da parte di governi finanziati da risorse fiscali, ma eletti in modo indiretto.

Per quanto riguarda l'attenzione dedicata, in questa parte del volume, alle funzioni di area vasta va sottolineato che permane una forte ambiguità della nozione di area vasta (territori urbani e rurali, aree urbane e metropolitane in realtà profondamente diversi), che fanno riferimento in generale ad una dimensione intermedia, tra la dimensione sopra comunale e sub-regionale, verso il superamento di quella locale. Quest'ambiguità non favorisce la costruzione di azioni di governo che rinviano a funzioni, politiche, programmi e progetti, a geografia variabile in relazione ai principali settori dell'azione pubblica territoriale, sviluppo economico, mobilità e viabilità, pianificazione del territorio, ai quali non corrisponde una specifica forma di governo, ma diverse forme di *governance*.

Dunque, in assenza di esperienze di governo delle città, il comma 2 della legge 56 definisce le Città metropolitane come "enti territoriali di area vasta", ma la legge risulta ancora intrisa dei vincoli e profili di uniformità, ragionando su funzioni omogenee, ma in assenza di riferimenti ai temi ed ai problemi concreti delle politiche, dei progetti e dei fatti concreti. Si pensi alle differenze tra Milano, Napoli e Roma rispetto a Reggio Calabria o Venezia. Pertanto, la legge in parola non soddisfa le esigenze specifiche di governo delle aree metropolitane, ma solo quella di trasformare

le Province in enti con un governo non eletto direttamente, in previsione della loro abolizione, nel quadro di un processo di ri-centralizzazione iniziato dopo la mancata attuazione della legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale.

### **3. La normativa regionale lombarda di attuazione della legge Delrio.**

di Vittorio Ferri (Università degli Studi di Milano Bicocca e Università di Pavia)

La legge regionale lombarda n. 19 del 2015 ha trasferito le competenze delle Province in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, ed in parte per ambiente ed energia, alla Regione, comprese le risorse umane e finanziarie, con l'eccezione della Città metropolitana di Milano e della Provincia di Sondrio in relazione alle sue specificità territoriali di montagna e di confine. L'azione complessiva della Regione a favore dell'attuazione della riforma del governo di area vasta (Zone omogenee, Province e Città metropolitana) è considerata come un riordino territoriale incompiuto.

Questo mancato risultato non è imputabile unicamente all'attuazione della legge n. 56 del 2014 e merita un approfondimento.

Negli ultimi 25 anni le Province lombarde hanno avuto importanti trasformazioni: l'istituzione delle Province di Lecco, Lodi, Monza e Brianza, della Città metropolitana di Milano e il regime speciale della Provincia di Sondrio. Le cause del distacco dalle Province di origine non sono riconducibili a ragioni fiscali e politico-elettorali, quanto all'eterogeneità delle preferenze, all'identità territoriale, alla ricerca di maggior benessere, per quanto già elevato.

I costi dovuti all'eterogeneità delle preferenze all'interno delle Province di origine potrebbero aver superato i benefici di appartenere a una Provincia più ampia. Le nuove Province lombarde sono più integrate dal punto di vista economico-territoriale, ma più deboli da quelli demografico e finanziario, con un aumento dei divari orizzontali. Le procedure legislative nazionali hanno sottovalutato da un lato i costi aggiuntivi della proliferazione delle Province e dall'altro l'esistenza di economie di scala per quelle di maggiori dimensioni demografiche (come attestato dalle spese per l'amministrazione generale).

Il futuro del livello di governo intermedio in Lombardia, presenta ancora un tratto di strada da percorrere per raggiungere una dimensione ottimale della popolazione e un equilibrio economico, finanziario e territoriale stabile. Per sostenere un livello di governo intermedio differenziato, il ruolo di Regione Lombardia è necessario, ad esempio, per il governo dell'area metropolitana milanese, per soddisfare le particolari esigenze delle Province di Bergamo e Brescia, (con popolazione maggiore di molte Regioni), le azioni da sviluppare all'interno della macroregione alpina, la riduzione dei divari economici, sociali e di dotazione infrastrutturale, l'assegnazione di ulteriori funzioni e risorse finanziarie. In particolare, nell'erogazione di trasferimenti finanziari per funzioni assegnate con vincolo di destinazione, nell'applicazione di tributi di scopo e del contributo straordinario per alcune tipologie di trasformazioni urbanistiche nella Città metropolitana di Milano al fine di sostenere gli investimenti e aumentare la dotazione di beni e servizi pubblici.

Veniamo adesso alla dotazione organica e finanziaria degli enti di area vasta: un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigitica?

Questa sezione del lavoro presenta una ricostruzione attendibile e approfondita del quadro finanziario dei provvedimenti degli ultimi anni relativi alle Province e alle Città metropolitane, che risulta incerto e confuso. Per fare un esempio, nel periodo 2008-2014 (dal d.l. n. 112 del 2008, alla legge n.190 del 2014) sono state effettuate 45 “manovre”, comprendenti 758 azioni, con un massimo di 15 provvedimenti nel 2013, che hanno cercato di ridurre il debito dello Stato con interventi ripartiti su Comuni, Province e Regioni. Oltre ai tagli evidenziati nel capitolo – scritto da Osculati, un esperto di economia e finanza – questi provvedimenti hanno prodotto uno sviluppo disordinato del sistema della finanza locale.

In particolare, le Città metropolitane hanno ricevuto maggiori competenze, ma hanno ereditato il sistema di finanziamento e il patrimonio delle Province, basato su tre principali fonti di entrata: *a)* l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA) derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; *b)* l'imposta provinciale di trascrizione (IPT); *c)* il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene ambientale (TEFA). Nel 2015 nelle nove Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, esclusa Reggio Calabria, le entrate di questi tre tributi rappresentavano il 99,28% del totale della categoria I imposte e il 98,91% del totale delle entrate tributarie.

Le Province e le Città metropolitane hanno utilizzato interamente i margini di manovra concessi per queste fonti di finanziamento. Per le funzioni principali: istruzione pubblica, strade e territorio, ambiente e trasporti il confronto tra la spesa storica e fabbisogni standard evidenzia margini esigui per guadagni di efficienza che tuttavia negli ultimi anni sono stati conseguiti sulla spesa per le funzioni generali e sulle spese correnti.

Ulteriori elementi sono utili per l'analisi dei governi di area vasta. In primo luogo è bene ricordare che la spesa totale delle Province vale circa l'1% della spesa totale della Pubblica Amministrazione e pertanto da questi interventi non si potevano avere esiti significativi sui conti pubblici.

Come sottolineato nel testo, le Province sono state poste al centro del dibattito – spesso propagandistico – sui costi della politica e hanno pagato la debolezza dell'azione dell'UPI nella rappresentanza dei loro interessi ed in particolare nell'evidenziare i divari orizzontali e le differenze dei fabbisogni di finanziamento, ad esempio tra le Province e le Città metropolitane (nonché tra quelle di Milano, Napoli e Roma, rispetto alle altre delle Regioni statuto ordinario e speciale) quelle interamente montane, ad esempio Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola (dove il recente referendum per il distacco dal Piemonte e l'aggregazione alla Lombardia è stato bocciato) e quelle di pianura, ad esempio Rovigo.

In secondo luogo, nel periodo 2009-16 i principali indicatori finanziari delle Città metropolitane (spesa in conto capitale/spesa totale, autonomia finanziaria, autonomia impositiva, dipendenza da trasferimenti, autonomia tributaria) evidenziano una generale riduzione, molto rilevante tra il primo e l'ultimo anno del periodo osservato. In particolare, nel confronto tra 2009 e 2016 emerge la significativa riduzione del rapporto tra spesa in conto capitale e spesa totale (la prima storicamente bassa per le Province).

In terzo luogo, dopo il calo degli investimenti registrati nel periodo 2010-2015, dovuto alla riduzione delle fonti proprie di finanziamento, le risorse messe a disposizione da recenti provvedimenti a favore delle Province (dal MIUR per l'edilizia

scolastica, dal MIT per strade e altre infrastrutture) e delle Città metropolitane (bando periferie per la riqualificazione urbana, PON metro e Patti per lo sviluppo delle città) hanno assegnato risorse consistenti. Per strade scuole e riqualificazione delle periferie metropolitane le risorse erariali messe a disposizione dal 2018 al 2020 sono pari a 1,8 miliardi di cui 1,1 miliardi (58%) a favore delle Province e 770 (42%) alle 14 Città metropolitane.

La situazione di crisi finanziaria delle Province e delle Città metropolitane, ed i deludenti risultati dei primi anni di attività queste ultime, dovuti anche alla loro debolezza politica, impongono quantomeno un "tagliando" alla legge n. 56 del 2014.

Chi si è occupato di questa materia fissa i punti irrinunciabili e indica le prospettive da seguire per ridare un futuro ai governi di area vasta, spesso considerati inutili, ma in pratica necessari. In alternativa, si possono considerare le seguenti possibilità: leggi speciali per le città di Milano, Napoli e Roma, riduzione del numero delle Province, abolizione con legge costituzionale e assegnazione delle funzioni relative a strade e viabilità all'Anas, quelle relative ai trasporti alle Regioni e quelle relative alle scuole ai Comuni.

Nei primi due casi va ricordato che la competenza dell'Anas in termini di km di strade è molto diversificata tra le Regioni (ad esempio relativamente pochi km di rete stradale in Lombardia, molti km in Sicilia) analogamente al livello di efficienza dei trasporti pubblici locali. In questa ipotesi resterebbero da assegnare le funzioni relative alla pianificazione territoriale, che potrebbero essere ripartite in parte al livello intercomunale, in parte alle regioni, oppure ad un'agenzia per la pianificazione di area vasta. In assenza di riforme strutturali dei governi e della finanza territoriale (riduzione del numero dei Comuni, delle Province-Città metropolitane e delle regioni, modifica delle funzioni, efficienza delle regole e dei processi decisionali, responsabilizzazione dei politici, tributi locali, trasferimenti finanziari) riguardanti in particolare le Province e le Città metropolitane, la riduzione e la ri-centralizzazione della risorse finanziarie e fiscali non ha determinato conseguenze rilevanti per il risanamento della finanza pubblica, ha frenato gli investimenti e le prospettive di sviluppo delle città e dei territori e in definitiva dell'economia italiana.

#### **4. Il "policentrismo amministrativo" lombardo nel rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori**

di Giancarlo Pola (Università di Ferrara)

Una porzione significativa (la Parte III) del libro è dedicata, come annunciato già nel titolo, al "caso lombardo". Si parla di "policentrismo amministrativo" nel rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori. Vi si analizzano: la territorializzazione delle Aree vaste; il ruolo delle Città medie; una "Analisi territoriale" del contesto lombardo; e infine la descrizione del caso del Comune di Vigevano come crocevia tra la Città metropolitana di Milano, nuove aree vaste e future Zone omogenee.

Partendo dalla questione dimensionale, il capitolo dedicato all'analisi territoriale sottolinea l'attuale forte eterogeneità delle Province lombarde, a dispetto dell'omogeneità dei compiti, soprattutto in termini di popolazione, nel contesto di una diffusa frammentazione del livello di governo comunale (1500 Comuni), il che non facilita l'aggregazione per Unioni e ancor meno per quelle "Aree vaste" che sono le

Zone omogenee. Ovviamente viene sottolineata la coesistenza, in Lombardia, delle individuate aree vaste con una Città metropolitana di rango europeo, e con gli ipotizzati "Cantoni", rispetto ai quali, giustamente, si invoca una pronta decisione regionale su quale grado di autonomia essi dovranno possedere per garantire funzionalità al sistema. Gli aspetti dimensionali vengono ripresi nel capitolo dedicato all'analisi territoriale del contesto lombardo, dove si sottolinea la frammentazione comunale lombarda, che ha solo un paragone nel Piemonte, e la conseguente necessità di rimediare al problema con opportune fusioni di Comuni. Il disegno dei sistemi di area vasta, successivo a quello della Città metropolitana, dovrà puntare – si afferma nello scritto – ad aggregazioni più consistenti ed omogenee di quelle delle Province di partenza. Segue una interessante declinazione numerica, in termini di popolazione, di superficie e di numero dei Comuni, delle ipotizzate aree vaste (8 ATS e 6 AV).

Preso atto dell'attuale assetto degli enti intermedi lombardi, il capitolo dedicato alla territorializzazione delle aree vaste valuta le differenti ipotesi di ridefinizione territoriale degli Enti stessi, soffermandosi in particolare sulla proposta degli otto "Cantoni", coincidenti con i territori delle Agenzie di Tutela della Salute (CM di Milano, Insubria, Brianza, Bergamo, Brescia, Pavia, Val Padana, Montagna), stante la buona prova di sé che questa ripartizione fornisce nel settore sanitario, il più rilevante dell'azione regionale. Puntuale e diligente è la descrizione delle caratteristiche, delle origini e delle finalità delle Zone omogenee, ambiti territoriali ottimali per antonomasia, in quanto *non livello amministrativo*, ma riferimento dei Comuni in esse ricompresi e che intendono svolgere in forma associata specifiche funzioni e servizi comunali. La sezione in esame fornisce poi un interessante ed utile quadro comparato dei ridisegni territoriali avvenuti, a seguito della legge Delrio, in Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, tutte Regioni in cui tra le Aree vaste di nuova creazione figura una Città metropolitana (Torino, Bologna, Venezia).

Come premessa all'argomento "Città medie" si afferma che nell'era post Delrio le Province hanno nei loro piani sviluppato un compito nuovo, consistente nel mettere in contatto le diverse componenti e i diversi attori che agiscono sul territorio "alla ricerca di una visione organica e all'incremento esponenziale delle questioni di 'area vasta'", ribadendo che la "pianificazione provinciale è ancora molto importante, probabilmente centrale, per il governo dell'area vasta, ma dopo la riforma non è più riferimento unico per il coordinamento del territorio". Si rileva che in un contesto di organizzazione policentrica del territorio acquistano un'importanza crescente (sovente trascurata a favore della indubbia rilevanza della figura della Città metropolitana) quei circa 100 Comuni in Italia, di cui 11 in Lombardia, che hanno un ruolo determinante nell'organizzazione policentrica del territorio. A queste "Città medie" dovrebbero essere riconosciuti contenuti (e poteri) urbanistici innovativi rispetto a quelli tradizionalmente contenuti nei PGT. Altre pertinenti considerazioni vengono espresse sulla Città metropolitana di Milano, di cui si suggerisce di ampliare i confini, fino a comprendervi – ad esempio - l'Aeroporto di Malpensa. Attenzione viene dedicata anche alle Zone omogenee, intese come articolazioni decentrate di più Comuni in stretta relazione con gli organi provinciali, oltre che configurazione di area vasta ottimale.

In altro capitolo, una volta fornita un'ampia e aggiornata descrizione del quadro teorico di riferimento in tema di ottimalità dei confini per la produzione di beni pubblici, quale è desumibile dai migliori manuali sull'argomento, si esamina il caso del Comune di Vigevano quale esempio di possibili incertezze nel disegno delle aree vaste

(Città metropolitana inclusa). Incertezze che nel caso specifico derivano dalla complessità territoriale (Vigevano come parte integrante della regione urbana milanese o come punto di riferimento di un ambito territoriale al confine tra aree agricole e area urbana, od ancora come territorio che “sfrutta” con successo i suoi collegamenti con Milano, Pavia, Novara, ecc.?). Il tema del rapporto centro-periferia diventa cruciale in materia di evoluzione economico-sociale delle comunità: e nello scritto in esame si afferma che nello scenario geo-economico di cui fa parte Vigevano “appare evidente che la prospettiva, per un Comune di confine quale è Vigevano, di intensificare... i propri rapporti... con il sistema territoriale ed economico del capoluogo regionale emerga come opportunità attrattiva e di immediato *appealing*...” E si conclude che l’aggregazione di Vigevano al contesto metropolitano rappresenterebbe “un’occasione per sfruttare le economie di scala associate alla fornitura di molti dei servizi destinati alle imprese e ai cittadini...” pur scontando le difficoltà a districarsi dalle problematiche recate dalla complessità della compagine territoriale e della rete di relazioni di cui oggi fa parte.

Ma, come è noto dalle cronache dell’ultimo triennio, le considerazioni tecnico-economiche sopra indicate, pur supportate dalle associazioni rappresentative del mondo economico (con in testa la Camera di Commercio di Pavia), non sono riuscite a smuovere il territorio vigevanese collocandolo dentro la Città metropolitana milanese. “E senza troppo discorsi...” – come nella felicissima immagine-canzone di Dalla – “... qualcuno sparirà”... dal dibattito istituzionale regionale.

## **5. Profili istituzionali e funzionali dell’Area vasta tra programmazione regionale e pianificazione delle autonomie locali**

di Enzo Balboni e Francesco Severgnini (Università Cattolica di Milano)

Le parte IV, del volume in esame con i capitoli 10, 11 e 12, analizza la proposta di riorganizzazione dell’ente di area vasta elaborata dagli autori e proposta sotto forma di *Schema normativo per una legge regionale* (Parte VI) che viene successivamente presentato.

Partendo dalla normativa vigente l. 56/2014, anticipatrice della riforma costituzionale c.d. Renzi Boschi, lo *Schema* è teso a permettere una nuova stagione delle Regioni attraverso un *riordino organizzativo e funzionale* del sistema delle autonomie che veda la Regione quale soggetto centrale, ma non centralista. Il lavoro risulta coerente con quanto intrapreso dalla Giunta regionale lombarda della X legislatura con il progetto degli otto “cantoni”, fortemente voluto dal presidente *pro tempore* Maroni.

Tale sezione della ricerca entra nel vivo della proposta per l’Area vasta con il testo di Ciro Francesco Rampulla, che descrive il modello di *governance* immaginato per questi nuovi enti territoriali partendo da un’analisi dalla normativa vigente (art. 1 co. 54 e ss. della l. 54/2014) declinata per il particolare caso lombardo.

Viene mantenuta la forma di ente di secondo livello, con l’elezione del Presidente dell’Area vasta da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei Comuni afferenti, che forma, insieme all’Assemblea dei sindaci e il Consiglio d’Area, il sistema degli organi di governo dell’Area. Questi tre organi vengono descritti sulla base delle differenti funzioni ad essi attribuite, oltre che alle norme per la loro stessa formazione. In

particolare, all'Assemblea dei Sindaci spetterebbero le funzioni di indirizzo politico-amministrativo insieme alle funzioni di proposta, quella consultiva e ai pareri su statuto e bilancio. Al Consiglio d'Area spetterebbe l'approvazione di atti generali, regolamenti e piani. Al Presidente vengono riconosciute ampie funzioni, egli può nominare un proprio vice e dei consiglieri delegati per particolare ambiti. A lui spetta, inoltre, la c.d. competenza residuale, che si traduce nell'assunzione di tutti i provvedimenti amministrativi in attuazione di leggi e regolamenti non riservati ad altri organi dell'Ente.

Tale progetto di *governance* costituisce un elemento importante ma non unico del progetto di riforma del sistema delle autonomie lombarde. Dev'essere infatti letto alla luce delle ulteriori significative innovazioni, in particolare agli elementi più significativi dello *Schema*, descritti nei capitoli successivi, quali la differenziazione municipale, i tavoli di raccordo e le zone omogenee.

Per la prima tra le innovazioni citate, si tengano presenti le parole di Venturi: *"in considerazione di una più ampia prospettiva di riordino del sistema delle autonomie locali si pone l'esigenza di definire l'insieme delle funzioni da esercitarsi a livello comunale. E ciò anche in considerazione del possibile assetto a geometria variabile che potrebbe (melius dovrebbe) assumere la riorganizzazione dell'Area vasta"* (cap. 11, p. 235), che così definisce la propria visione di *"municipalismo differenziato"*. Questa viene poi discussa, partendo dagli elementi innovativi e dagli spazi d'intervento lasciati della riforma Delrio, per affrontare il nuovo assetto di attribuzione delle funzioni tra le autonomie locali nell'area vasta.

All'art. 1 co. 85, l. 56/2014, vengono elencate le "funzioni fondamentali" provinciali, senza che ne sia disciplinato l'esercizio. L'autore nota come così l'unico limite posto all'esercizio sia il riferimento generale *"nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore"*, che lascia ampio spazio a possibili interventi regionali volti alla definizione delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali.

Da tale premessa, si elabora una proposta di intervento regionale, possibile poiché *"l'essenziale elencazione delle funzioni fondamentali contenuta nel comma 85 [l. Delrio] lascia dunque ampi margini di manovra alle Regioni"*, non è quindi preclusa *"la possibilità di disegnare un assetto delle funzioni che tenga conto di geometrie variabili, anche fortemente differenziate in ragione della dimensione dei Comuni"*. Prende così forma la proposta di un "municipalismo differenziato". Si tratta di una risposta alla "polverizzazione" dei Comuni, problema sentito e studiato ormai da decenni. Un'esigenza innegabile e ampiamente condivisa data la presenza di più di 8000 comuni in Italia caratterizzati da una formale uniformità, che si scontra peraltro con le differenze sostanziali.

Il principio di differenziazione, che è stato elevato a principio costituzionale dall'art. 118, risulta ancora inapplicato per l'ente locale fondamentale e l'iniziativa regionale ipotizzata nello *Schema* si inserirebbe in questo contesto. La Regione potrebbe avere un ruolo fondamentale nel riassetto funzionale dei Comuni, attraverso le aree vaste e le zone omogenee, permettendo una differenziazione tra aree diverse attraverso criteri già individuati dal citato art. 118 Cost.: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il perno di questo riordino funzionale sono le funzioni c.d. "di prossimità", che vengono elencate nello *Schema*. Si tratta di funzioni in capo ai Comuni: *"a)*

*organizzazione dell'amministrazione; b) gestione finanziaria contabile e di controllo; c) piani di governo del territorio; d) formazione dei Piani di Zona; e) polizia locale urbana e rurale; f) gestione del personale; g) servizi cui non sia economicamente conveniente la gestione da parte del singolo Comune; h) piani delle opere pubbliche locali; i) diritto allo studio ed i servizi inerenti l'istruzione, quali il trasporto alunni e simili; j) protezione civile; k) catasto; l) servizi informatici e loro sicurezza."* L'elencazione risulta utile per individuare quali funzioni vengano prese in considerazione e capire così come viene declinata la proposta. Calate nel caso lombardo, per queste funzioni di prossimità si ipotizza una gestione sovracomunale facoltativa attraverso enti d'ambito: quelli denominati Zona omogenea, per i quali si immagina *"per i Comuni singoli o associati di richiedere l'attribuzione delle funzioni oggetto del riordino"*. Per l'attribuzione sovracomunale verrà considerato che *"il livello ottimale di programmazione, indirizzo e coordinamento sarà la Zona omogenea"* individuata dalla Provincia.

Con realismo l'analisi proposta si conclude considerando criticamente la recente storia della redistribuzione delle funzioni e dell'esperienza delle Province, caratterizzata da tagli di risorse e di personale, traendone le dovute conseguenze: le riforme sopra descritte potranno essere efficacemente applicate se vi sarà un impegno di spesa e di personale proporzionato. Risulta chiara la complessità del sistema proposto, composto e definito da più livelli di governo differenziati verticalmente e orizzontalmente, nel quale risulta centrale il ruolo della Regione. Si tratta di una *"attuazione 'regionalizzata' della 'Legge Delrio'"*, che non può essere però attuata in carenza di investimenti.

Considerando tale complessità uno dei curatori, Ricciardi, tenta delle soluzioni di geometria istituzionale, descritte anche nello *Schema*. Avanza la proposta di costituzione di Tavoli tecnici di raccordo, che permettano la relazione tra i nuovi enti (Aree vaste e aree omogenee) con le autonomie funzionali, sia a livello regionale che infraprovinciale, insieme con altri soggetti d'interesse territoriale.

Nel quadro proposto, verrebbero costituiti due tipologie di Tavoli, entrambi per permettere *"l'interconnessione funzionale tra livelli intermedi e i rappresentanti tecnici delle diverse forme di zonizzazione infraregionale"* in maniera coerente con la connotazione dell'ente di area vasta quale *"Casa dei Comuni"*. Questi Tavoli sarebbero infatti un sistema di ricongiunzione tecnico orizzontale e verticale tra i soggetti funzionali operanti nell'Area vasta e al di sopra di questa.

Il primo è in un tavolo *"inter-areale"*, o verticale, costituito a livello regionale e composto dal Presidente della Regione o dall'assessore delegato, del Presidente del CAL, dai Presidenti di ciascuna Area vasta e dal Sindaco metropolitano, oltre ai Direttori di ciascuna Area vasta. Viene prevista anche la partecipazione dei Prefetti e dei Presidenti delle CCIAA.

Ad esso corrisponde, sulla scala d'area vasta, un tavolo orizzontale, *"tavolo tecnico funzionale di area vasta"* (TRAV), composto dal presidente dell'Area vasta (o il Sindaco metropolitano, nel caso), da Direttore dell'area vasta (o Città metropolitana), dai Sindaci-coordinatori delle Zone omogenee, dai presidenti delle Unioni di Comuni, dai Presidenti delle Comunità montana, dal direttore dell'ATS e dal Prefetto. Viene inoltre prevista la possibile partecipazione del presidente della CCIAA, del presidente ATPL, del direttore generale dell'ufficio d'ambito per il sistema idrico integrato, dai Presidenti dei consorzi di bonifica del territorio e da quelli dei bacini imbriferi.

L'interconnessione permessa (sarebbe meglio dire: auspicata) da questi tavoli è immaginata per costruire una *"architettura del governo locale più solida"* a cui seguirebbe consequenzialmente *"una maggiore legittimazioni delle Regioni"*. Il tavolo quale elemento di confronto permetterebbe anche una maggiore omogeneità e stabilizzazione dei rapporti tra enti locali e con la Regione. Inoltre permetterebbe anche la messa a regime degli elementi innovativi del progetto (le Zone omogenee) oltre che le già consolidate esperienze comunali (le Unioni), attraverso l'inserimento diretto in un quadro di relazione generale.

Il progetto descritto deve però fare i conti con una propria possibile e grave difficoltà, a causa ed in seguito all'esito del referendum del 4 dicembre 2016, il quale, come è arcinoto, ha bocciato la revisione attuata con la legge costituzionale, la cui visione, rispetto agli enti locali era stata anticipata dalla legge Delrio. È stata in tal modo bloccata ogni prospettiva di riordino dell'area vasta fino a quel momento in atto.

Tuttavia, a detta dei curatori del volume, ciò non inficia il senso dello studio, in particolare per quanto riguarda gli elementi di maggiore originalità. Con le loro parole: *"sebbene le attuali Province possano ritenersi modelli territoriali sedimentati nel tempo e, forse, connotati da un certo grado di ottimalità, necessita riconoscere come la tendenza del legislatore italiano, tesa ad anticipare le riforme istituzionali attraverso la leva finanziaria, suggerisce oggi di ripensare alla ridefinizione degli Enti intermedi a prescindere dall'esito del referendum."*

Nel complesso delle proposte elaborate spicca per originalità e vitalità il progetto delle Zone omogenee, le quali *"possono rispondere all'esigenza di governance intermedia tra Comuni ed Enti di Area vasta"* potendo *"assurgere ad ambiti di cooperazione sovracomunale necessari per la costruzione di processi di rafforzamento delle autonomie locali."*

Questi nuovi soggetti potrebbero avere un ruolo fondamentale nell'esercizio di funzioni e servizi, sia in forma associata tra Comuni che per delega della Regione. Esse non sarebbero *"un Ente, ma semplicemente di una forma di articolazione territoriale"*. Ciascuna delle quali potrebbe avere un *"Consiglio di Zona composto dai Sindaci dei Comuni della Zona e coordinato da un Coordinatore di Zona, eletto tra i Sindaci, cui spetterebbe la convocazione del Consiglio e la tenuta dei rapporti con gli altri organi dell'Ente di Area vasta."*

Per tale via potrebbero essere esercitate quelle funzioni di prossimità che i *"comuni-polvere"* non sono più in grado di svolgere (si pensi allo Sportello unico per le attività produttive – SUAP – o all'idea di un Ufficio tecnico aggregato), secondo il citato modello di *"municipalismo differenziato"*.

Tuttavia, come per soggetti/enti già esperiti in passato, la partecipazione dei Comuni alla Zona omogenea non sarebbe obbligatoria, anzi verrebbe applicato uno schema simile a quello già visto per la gestione associata. I curatori preferiscono il modello di partecipazione facoltativo, poiché *"lo stesso concetto di obbligatorietà della gestione associata perderebbe almeno parte del proprio significato, in quanto verrebbe verosimilmente scavalcato da una costruzione 'a geometria variabile' in parte autodeterminata dai territori, sulla base di una guida regionale."*

Con tali premesse, la Zona omogenea mostra quel tipo di fragilità già vissute nelle esperienze di gestione associata, per cui alla previsione normativa dovrebbe corrispondere un lavoro politico di coinvolgimento dei territori per arrivare a forme di più naturale collaborazione, superando limiti oggi certamente presenti.

Il ragionamento si conclude con tre considerazioni di ordine generale particolarmente significative, perché permettono al progetto elaborato di risultare vitale, seppur menomato dal risultato referendario del 4 dicembre 2016. Si propone infatti di tener presente che:

1 – *“la Regione dispone di una potestà legislativa, la quale, se ben esercitata, può esprimere una regolamentazione migliorativa e più flessibile rispetto all'impostazione statocentrica del legislatore nazionale”*. Con questa considerazione viene ribadita la centralità immaginata per la Regione, direzione che non risulta impedita e anzi sarebbe fondamentale nel momento in cui il legislatore regionale decidesse di muoversi in un simile percorso;

2 – *“tale potestà legislativa consente, allo stesso tempo, di superare le resistenze ingiustificate derivanti da rivendicazioni talora campanilistiche e strumentali, piuttosto che identitarie”*. Viene così evidenziata l'importanza dell'intervento di un soggetto di livello territoriale superiore (in questo caso la Regione) affinché vengano considerati fattori oggettivi, senza farsi irretire da particolarismi e da campanilismi, che si scontrano con i principi già citati *ex art. 118 Cost.*;

3 – *“il peso politico di cui dispone una Regione come la Lombardia la pone in una posizione autorevole anche nel panorama nazionale, sicché gioverebbe utilizzare tale fattore per rivendicare, all'esterno, una maggiore differenziazione *ex art. 116, comma 3, Cost. e riconoscere, all'interno, spazi di autonomia ed elasticità più incisivi rispetto alle diverse unità territoriali che la compongono”*.*

## Conclusioni

Tale affermazione appena riportata risulta in linea con la necessità di un “diverso” e, possibilmente, migliore esercizio delle funzioni da parte degli enti locali ed evidenzia, anche sotto tale profilo, l'opportunità di un cambio di paradigma alla luce delle richieste autonomistiche presentate da Lombardia, Veneto e Emilia Romagna.

Per le particolarità del volume oggetto di questa presentazione, formato come si è visto di molti e svariati contributi, appare, da ultimo, opportuno far conoscere al lettore l'indice dettagliato con la distribuzione della materia tra i numerosi autori dei saggi che hanno partecipato alla Ricerca.

I risultati conseguiti costituiscono un utile *“reference book”*, da cui attingere dati, storie e modelli, che saranno buon materiale per i “costruttori” dell'autonomia locale... *semper reformanda*.

**Indice:**

Prefazione (G. Cordini)

Premessa (G.C. Ricciardi e A. Venturi)

Parte I. L'Area vasta in una prospettiva diacronica. Spunti prodromici al dibattito multidisciplinare

Capitolo 1. Dalla Provincia all'Area vasta: profili ricostruttivi dell'Ente intermedio (L. Drisaldi)

Capitolo 2. Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro (G.C. Ricciardi)

Parte II. Le Aree vaste in Italia e in Lombardia. Funzioni amministrative, servizi e spending review

Capitolo 3. Le funzioni di area vasta: elementi per una riflessione alla luce del Disegno di Legge costituzionale Renzi-Boschi (F.C. Rampulla)

Capitolo 4. La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (G.C. Ricciardi)

Capitolo 5. La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigitica (F. Osculati)

Parte III. Il "policentrismo amministrativo" lombardo nel rapporto tra assetto istituzionale intermedio e grado di sviluppo dei territori

Capitolo 6. La territorializzazione delle Aree vaste (L. Drisaldi)

Capitolo 7. Il ruolo delle Città medie (M. Pompilio)

Capitolo 8. Analisi territoriale del contesto lombardo (M. Pompilio)

Capitolo 9. Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano (A. Zatti)

Parte IV. Profili istituzionali e funzionali dell'Area vasta tra programmazione regionale e pianificazione delle autonomie locali

Capitolo 10. La governance degli Enti di area vasta (F.C. Rampulla)

Capitolo 11. Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato" (A. Venturi)

Capitolo 12. Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia (G.C. Ricciardi)

Capitolo 13. Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali (G.C. Ricciardi)

Parte V. Prospettive ed evoluzioni dell'Area vasta: da dove ripartire

Capitolo 14. Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (G.C. Ricciardi e A. Ceriani)

Capitolo 15. Caratteri territoriali delle Province lombarde (A. Ceriani e F. Signoretti)

Capitolo 16. Schema normativo (F.C. Rampulla e G.C. Ricciardi)

Capitolo 17. Allegato sugli ambiti territoriali (G.C. Ricciardi e L. Drisaldi)