



Provincia di Cremona

Relazione sulla proposta di
riordino ai sensi dell'art. 17 del
dl 95/2012, convertito con L.
135/2012

07/09/2012

Sommario

1.	Inquadramento normativo	2
2.	Quali funzioni avranno le Province?	4
3.	La centralità delle competenze	7
4.	Non si fa nulla senza risorse adeguate	9
5.	La legittimazione democratica degli organi provinciali	10
6.	Spending review e servizi ai cittadini.....	11
7.	La proposta di riordino	12

Allegato A: alcuni dati statistici di raffronto tra le Province di Lodi, Cremona e Mantova

Allegato B: tabella di sintesi delle funzioni delle Province ante e post manovra

1. Inquadramento normativo

Le norme del DL 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni con legge n. 135 del 7 agosto 2012 (cd. "spending review"), contengono numerosi interventi tesi a ridurre la spesa pubblica a servizi invariati. Alcuni tra gli interventi di maggior rilievo riguardano la riduzione della spesa degli Enti territoriali, operata con due diverse modalità: sia incidendo direttamente attraverso una drastica riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli Enti territoriali, sia prevedendo il riordino delle Province (art. 17).

Inizialmente il dl 95/2012 ne prevedeva la riduzione e accorpamento con l'obiettivo di dimezzarne il numero attuale; dopo la legge di conversione si prevede ora un più generale riordino, che dovrà avvenire garantendo il rispetto dei requisiti previsti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012¹ e specificatamente una popolazione minima di 350.000 abitanti ed una dimensione territoriale di almeno 2.500 kmq.

Al riordino si giungerà attraverso una procedura che vede il ruolo attivo degli Enti territoriali. Il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) dovrà trasmettere a Regione entro settanta giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del CdM (3.10.2012) un'ipotesi di riordino del proprio territorio. Sulla base dell'ipotesi del CAL, Regione redigerà una propria proposta (entro venti giorni dalla data di trasmissione e comunque entro novantadue giorni dalla data di pubblicazione in G.U. della deliberazione del CdM – 23-24.10.2012) che sarà trasmessa al Governo; entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge di conversione con atto legislativo di iniziativa governativa, le Province saranno riordinate sulla base delle proposte regionali.

Il nuovo ente di governo di area vasta, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, esprimerà le competenze stabilite al comma 10 dell'art. 17, vale a dire:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esso inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

In ossequio a quanto disposto dall'art. 23, commi 14 e 18 del d.l. 201/2011² (cd "Salva Italia"), spettano alle Province esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Fatte salve queste funzioni, Stato e Regione provvederanno a trasferire ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province (individuata con DPCM da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del dl 95/2012, quindi 5 settembre 2012), salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse

¹ Pubblicata sulla G.U. n. 171 del 24 luglio 2012

² Convertito con L. 214 del 22 dicembre 2011

siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Sempre con DPCM (da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del dl 95/2012, quindi 03.01.2013) verranno individuate le risorse economico-finanziarie, umane, organizzative e strumentali connesse all'esercizio delle funzioni medesime.

Il decreto salva Italia prevede inoltre che organi delle “nuove Province” saranno esclusivamente il Presidente ed il Consiglio, che dureranno durano in carica cinque anni; i membri del Consiglio saranno designati dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, il Presidente della Provincia sarà eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. Le modalità di elezione verranno stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

La Provincia di Cremona, secondo gli ultimi dati statistici (fonte ISTAT) validati alla data odierna, conta 363.606 abitanti e una superficie territoriale pari a kmq 1.770,57: non ottemperando il requisito della dimensione territoriale è pertanto soggetta al riordino previsto dalla spending review.

2. Quali funzioni avranno le Province?

Per formulare la propria proposta, il ragionamento sulle possibili ipotesi di aggregazione territoriale è doverosamente partito dalle amministrazioni provinciali contigue, di Lodi e di Mantova, che non rientrando nei parametri previsti dal dl 95/2012, sono necessariamente coinvolte dal processo di riordino.

La Provincia di Cremona ha quindi sin da subito attivato un capillare e proficuo confronto con tutte le espressioni istituzionali, politiche, economiche e sociali del territorio: ne è emersa la posizione riportata nel testo del presente documento.

In estrema sintesi, tutti i soggetti coinvolti hanno espresso con forza la necessità che, nell'ambito del più ampio processo di riordino delle province, venga preservata, salvaguardata e garantita l'unità e l'integrità del territorio provinciale nel suo complesso. Nel contempo, in particolare le categorie economiche, hanno evidenziato svariati esempi di collaborazioni già proficuamente attive con i soggetti omologhi di **Lodi e Mantova**, esperienze che supportano la scelta aggregativa proposta. I tre territori infatti, pur nel rispetto delle tipicità di ognuno, presentano alcune caratteristiche comuni, quali ad esempio un andamento demografico simile, un analogo tessuto produttivo sia nella dimensione delle imprese che nelle tipologia di attività economiche esercitate - con una spiccata propensione per l'agroalimentare -, una visione comune per quanto riguarda lo sviluppo turistico e culturale dei territori, attraverso la compartecipazione al Sistema Turistico Po di Lombardia.

Il territorio cremonese da sempre è caratterizzato dall'abitudine, delle istituzioni, del mondo economico-produttivo e della società civile, a concepirsi in modo coordinato, e dalla tensione a provare a lavorare insieme, ragionando su area vasta; accetta quindi la sfida degli obblighi imposti dal riordino delle province, per cercare di ottenere un vantaggio da questo cambiamento in termini di valore aggiunto per il proprio territorio: dalla discussione è emersa fortemente anche la necessità, da parte degli Enti territoriali coinvolti nel processo, di agire con spirito di reale reciprocità, riconoscendo i rispettivi punti di forza e di debolezza e lavorando per aggregare i primi e ridurre i secondi.

In questa fase di riordino, in particolare il territorio cremonese, se interpreterà al meglio lo spirito e le "opportunità" del cambiamento, potrà rappresentare un ruolo di cerniera tra realtà che solo apparentemente sono differenti e lontane, ma che condividono obiettivi di sviluppo locale sostenibile e di salvaguardia e crescita delle proprie comunità.

In premessa è opportuno anche chiarire che la discussione sul riordino delle Province non può prescindere dalla consapevolezza del ruolo che si intende attribuire ai nuovi enti; tale ruolo non può essere limitato ad una mera funzione organizzativa di uffici, ma al contrario dovrà esprimere una vera funzione di governo di area vasta su tematiche la cui trattazione efficace è possibile solo su un'adeguata scala territoriale: si ritiene che l'attuale nuova attribuzione non tenga in considerazione in modo adeguato la necessità che alcune funzioni, per essere efficaci, vengano espresse al giusto livello di prossimità. Il DPCM del 20 luglio 2012 ha stabilito i criteri dimensionali di riordino, ora occorre spostare la discussione sui contenuti del ruolo delle nuove province.

La domanda principale alla quale trovare una risposta è quindi: quali sono le funzioni che, per i loro aspetti specifici, hanno necessità di essere esercitate su una scala corrispondente alla nuova dimensione

provinciale? Non avrebbe senso tagliare e cucire territori senza avere contezza della risposta da attribuire a questo quesito. L'art. 17 del DL 95/2012, nel testo convertito nella Legge 135/2012, al comma 10, riporta un breve elenco³, facendo poi salve, al successivo comma 11, le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni di cui al comma 6. Tale norma attende adesso una definizione più puntuale in un DPCM, che avrebbe dovuto in realtà essere emanato entro il 5 settembre 2012. Ma l'elencazione di cui sopra non pare esaustiva e sarà importante chiarire, oltre a quanto competerà alle nuove Province, anche l'atteggiamento che terranno le Regioni nella definizione delle materie a loro attribuite ed esercitate dalle Province, nonché quali saranno le funzioni provinciali che passeranno ai Comuni.

Non si dimentichi che Regione Lombardia, dai primi anni 2000 fino a tempi recentissimi, ha delegato o trasferito alle Province numerose funzioni e attività, alcune delle quali a completamento di deleghe già avviate dallo Stato. Anche in questo caso, se la riorganizzazione tenderà alla giusta direzione di accorpare territori la cui gestione unitaria può moltiplicare le possibilità di sinergie, le nuove Province avranno una caratteristica dimensionale tale per cui alcune deleghe dovranno essere necessariamente mantenute a livello di area vasta.

Inoltre, il processo di riassetto degli enti provinciali potrà più facilmente raggiungere gli obiettivi posti dal Governo, se sarà parte di un più ampio processo di ridisegno istituzionale, a partire dal livello comunale sino agli enti di rappresentanza dello stato centrale sul territorio, e di ri-attribuzione di funzioni e servizi.

Tale evoluzione dovrà essere necessariamente accompagnata da una nuova definizione delle procedure necessarie per l'erogazione dei servizi, per addivenire ad una reale semplificazione dei processi di lavoro, con l'obiettivo di un alleggerimento della "macchina amministrativa" nel suo complesso, ed un effettivo contenimento dei costi a vantaggio di un più efficiente servizio al cittadino. Solo impostando seri programmi di digitalizzazione delle procedure, di snellimento dei procedimenti, di decentramento dei punti di rilascio dei servizi, e, ancor più in generale, di sostanziale revisione dei processi autorizzativi necessari per la vita quotidiana di cittadini ed imprese, sarà possibile produrre un sostanziale efficientamento dei servizi ed una reale riduzione dei costi.

Se da questa riforma, seppur parziale, discenderà che tutti i livelli di governo della pubblica amministrazione verranno messi in grado di operare al meglio, non saranno più necessari i ripetuti ed ormai insostenibili interventi di natura legislativa e regolamentare del Governo centrale che hanno caratterizzato questi ultimi anni. Parafrasando le idee espresse da un noto sociologo⁴, dovremmo *"restituire senso compiuto alla parola "comunità", cercando di eliminare le conseguenze negative della "omologante e anonimizzante verticalizzazione decisionale", che comporta una desertificazione del panorama sociale, promuovendo, tutelando e valorizzando invece quei "soggetti orizzontali" (Comuni, Province, imprese, lavoratori autonomi, società civile..) portatori di differenze qualitative e fattori di uno sviluppo radicato sul territorio"*.

³ 10. All'esito della procedura di riordino, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

⁴ Giuseppe de Rita . editoriale "L'altro fronte dell'economia" su Il Corriere della sera del 10 luglio 2012

Prima di operare una scelta organizzativa in merito al riordino delle province, sono necessarie alcune considerazioni.

3. La centralità delle competenze⁵

Il primo aspetto da valutare riguarda la definizione delle competenze attribuite alle nuove Province: pur nella generalità delle norme che ancora in questa fase mancano di pezzi importanti di definizione e dettaglio, si ritiene che tale nuova attribuzione non tenga in considerazione in modo adeguato la necessità che alcune funzioni, per essere efficaci, si esprimano al giusto livello di prossimità rispetto al verificarsi del bisogno. Si rammenta che l'art. 118 della Costituzione, attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni e, «solo per assicurarne l'esercizio unitario», a «Province, Città metropolitane, Regioni e Stato»⁶. Le funzioni amministrative devono essere attribuite secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il principio di differenziazione stabilisce che le diverse competenze siano attribuite ai vari livelli di governo sulla base delle loro caratteristiche organizzative e strutturali; il principio di adeguatezza impone che le amministrazioni alle quali sono state affidate le funzioni amministrative debbano essere realmente in grado di esercitarle.

Come detto in premessa, ipotizzare un riordino degli enti provinciali, senza avere definito che tipo di competenze continueranno a svolgere e quali saranno delegate e trasferite ai Comuni, o gestite direttamente da Stato e Regioni, rischia di restare un mero esercizio di architettura istituzionale non in grado di produrre effetti incisivi sulla razionalizzazione della spesa pubblica e sull'efficientamento dei servizi.

E' pertanto auspicabile che la ridefinizione delle competenze, anche a livello regionale, tenga in seria considerazione la necessità che le funzioni e i servizi che esprimono un impatto più significativo e diretto sulla qualità della vita delle persone siano attribuite a livelli di governo più vicini al cittadino, sebbene in un'ottica di area vasta che garantisca adeguati livelli di efficienza. Nell'attuale momento di crisi, ad esempio, si ritiene fondamentale che le tematiche legate all'occupazione, alle politiche attive e passive del lavoro, all'istruzione e formazione, alla programmazione ed esercizio delle attività produttive - in particolare nel settore dell'agricoltura per i nostri territori- siano mantenute a livello locale dall'Ente Provincia, che esprime il giusto grado di vicinanza, di conoscenza e di distinzione per esercitarle in maniera adeguata e proficua. Allontanare il centro decisionale verso Regione o Stato vorrebbe dire rischiare di non poter valutare correttamente le diverse tipicità del tessuto socio-economico che caratterizza i territori; delegare la competenza ai Comuni significherebbe parcellizzare politiche che perderebbero di efficacia e incisività.

In senso opposto, invece, competenze come quelle sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, potrebbero essere efficacemente ricondotte a livello sovraordinato, statale e/o regionale, che assicurerebbe un grado di efficacia e di conoscenza maggiore anche delle interconnessioni sull'intera rete, sulle scelte prioritarie da operare nel contesto nazionale e maggiori opportunità di intercettare finanziamenti. Discorso diverso va fatto invece per il governo della viabilità ordinaria a livello provinciale: la

⁵ Nell'allegato B si riporta uno schema sintetico delle competenze ante -riforma Monti e delle prossime aggiornate alla data del presente documento.

⁶ La riforma operata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, però, ha reso non facile l'attribuzione delle funzioni in quanto costringe la giurisprudenza a distinguere tra: 1) funzioni fondamentali riservate alla legislazione esclusiva dello Stato; 2) funzioni attribuite ai Comuni; 3) funzioni proprie di cui sono titolari Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; 4) funzioni di «esercizio unitario» conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

gestione di tali interconnessioni stradali, nei suoi molteplici aspetti di progettazione, esecuzione e manutenzione, trova nell'ambito provinciale il livello di governo ottimale.

Con riferimento alle tematiche da mantenere a livello di area vasta, è opportuno citare anche le consolidate esperienze di cooperazione e di rete in materia culturale, come per esempio i sistemi bibliotecari e i sistemi museali: disgregare le reti bibliotecarie significherebbe vanificare una struttura di cooperazione funzionante e capillare che ha un impatto diretto sulla qualità del servizio al cittadino e che Regione Lombardia spinge sulle province oramai da tanti anni.

Per garantire un adeguato livello di servizi al cittadino, occorre quindi individuare quali saranno gli ambiti operativi sui quali iniziare a cooperare, da subito, tra territori limitrofi per ottenere così un buon funzionamento ed un riordino effettivo, efficace ed efficiente degli Enti intermedi. Fondamentale, per raggiungere questo obiettivo, sarà ripercorrere lo stesso processo su cui si stanno esercitando i comuni in questo periodo, affrontando il tema delle gestioni associate delle funzioni fondamentali: tale esperienza può ragionevolmente diventare esempio e buona pratica anche per il riassetto dei livelli istituzionali intermedi quali le amministrazioni provinciali.

Nondimeno una riflessione dovrà essere effettuata sulle sedi operative della provincia "allargata", per poter garantire ai cittadini un livello di prossimità senza trascurare il vero obiettivo della spending review di contrazione dei costi della pubblica amministrazione (ad es. evitando sedi distaccate prossime alle sedi "ufficiali" delle attuali Province, in modo da poter contrarre efficacemente la spesa generale e provvedere all'alienazione degli immobili di proprietà ritenuti non più indispensabili per lo svolgimento delle proprie funzioni) .

Infine, alcune suggestioni sulle opportunità che può offrire l'unione dei territori provinciali; la prima è quella creazione di "elementi distintivi di area vasta", i quali, riuniti in una massa critica appetibile, possano generare la sperimentazione di nuove forme di gestione, il cui controllo rimanga in mano al sistema pubblico, ma siano al contempo in grado di attrarre investitori nazionali ed internazionali interessati alla conduzione. Il riferimento può essere fatto alle principali grandi opere infrastrutturali stradali e della mobilità, le quali, analizzate in un reticolo articolato su territori ampi, possono rappresentare un programma integrato ed intermodale di grande interesse per il mercato degli investimenti. La seconda è che al riassetto degli enti provinciali, e alla conseguente modifica di confini, dovrà necessariamente seguire un'attenta riflessione sulla opportunità di mantenere enti, consorzi, agenzie, società, partecipate dalle attuali amministrazioni provinciali, che attualmente esercitano le proprie competenze a scavalco di province confinanti. Tali funzioni potranno sicuramente essere svolte dal nuovo ente di governo di area vasta, al quale dovranno essere riconosciute adeguate risorse finanziarie e di personale, semplificando e razionalizzando procedure e costi, a tutto vantaggio della collettività, che si troverebbe ad avere un unico soggetto interlocutore rispetto ad una pluralità di servizi.

In sintesi, si ritiene che la discussione sulla ripartizione delle competenze (comprese quelle proprie e quelle non obbligatorie) debba ora essere oggetto, in particolare in sede regionale, di attenta definizione di tutti gli aspetti consequenziali che generano sul territorio scelte così importanti, ancor più del dibattito sul mero riordino territoriale delle Province.

4. Non si fa nulla senza risorse adeguate

Per assicurare un livello efficace ed efficiente di governo delle funzioni da parte dei nuovi Enti territoriali di area vasta è in ogni modo indispensabile avere garanzia delle risorse necessarie, sia in termini economico-finanziari, che strumentali e di personale.

Rispetto al tema delle risorse economiche, in particolare, si ritiene prioritario che la discussione sul riassetto delle competenze venga adeguatamente accompagnata da una valutazione sulla necessaria copertura finanziaria delle materie che saranno riconosciute in capo alle nuove amministrazioni provinciali ed ai Comuni.

Il Governo dovrà quindi scegliere se prevedere una maggiore compartecipazione diretta degli Enti territoriali alla fiscalità locale, secondo i principi ispiratori del federalismo fiscale, o garantire sufficienti e certi trasferimenti di risorse statali.

L'adeguata copertura finanziaria è conditio sine qua non per un'azione di governo della res publica realmente efficace: delegare funzioni o servizi senza che l'ente ricevente sia messo in condizione di agire comporta, oltre che uno svuotamento dell'effettiva ragione d'essere dell'ente, soprattutto un disservizio, e un aggravio dei costi sociali dell'azione amministrativa che ricade sull'intera collettività.

Una volta chiariti i temi di competenze e risorse, sarà necessario attivare, tra gli enti interessati al riordino, un serrato confronto organizzativo e di verifica delle migliori modalità di esercizio delle funzioni, accompagnato da una condivisione delle buone pratiche presenti sui territori e negli enti, che genererà un timing il più possibile aderente ai ristretti termini imposti dalla riforma, ma che dovrà essere anche rispettoso della necessità di garantire continuità ed efficacia all'azione di governo del territorio e di rilascio dei servizi al cittadino e alle imprese.

Il tema del ridisegno delle strutture organizzative dei nuovi enti sarà affrontato in maniera aperta e con il necessario confronto con le organizzazioni sindacali, in un'ottica di valorizzazione del lavoro pubblico e del ricco patrimonio di competenze e professionalità di cui sono dotati i nostri enti. Tale processo sarà ispirato a criteri di costante e preminente rispondenza all'interesse pubblico generale, nonché ai bisogni della comunità territoriale amministrata e dell'utenza tutta, perseguendo il conseguimento di ottimizzati standard erogativi, sia in termini di efficacia e speditezza dell'azione amministrativa, che di efficienza ed economicità dell'attività medesima, in puntuale attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento delle funzioni assolte.

L'assetto organizzativo del nuovo ente sarà ispirato ai criteri rinvenibili nell'articolo 2, comma 1, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni.

5. La legittimazione democratica degli organi provinciali

Un ulteriore tema che è stato lasciato ai margini della discussione generata dalla spending review, ma che si ritiene meritevole di attenzione, è la decisione del Governo Monti, già a partire dal decreto “salva Italia” (art. 23, c.16), di eliminare l'elezione diretta degli organi di governo relegando il ruolo delle Province a ente di secondo livello.

Ciò porterebbe i futuri consiglieri a non avere garanzia né di poter efficacemente rappresentare le esigenze del territorio nel suo complesso, né di testare la propria capacità di esprimere al meglio le competenze ricevute, venendo meno il necessario momento di verifica del gradimento espresso dalla collettività sul proprio operato.

Si ritiene indispensabile quindi che il tema venga di nuovo affrontato, una volta stabilito l'effettivo ruolo e dimensione degli enti intermedi di area vasta: non è ragionevole immaginare un ente con funzioni proprie su pianificazione territoriale, trasporti, edilizia scolastica, indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie indicate con legge statale o regionale⁷ e con le funzioni che saranno delegate dal DPCM e dalle Regioni che non abbia rappresentanti eletti a suffragio universale: organi che non siano rappresentanza diretta del territorio, ma espressione di Enti di minor livello istituzionale non potranno correttamente svolgere la funzione di coordinamento, se la loro legittimazione deriverà direttamente ed in modo esclusivo dai soggetti che devono coordinare.

⁷ cfr. art. 23 c. 14 dl 201/2011

6. Spending review e servizi ai cittadini

La revisione istituzionale in corso, per rispondere all'esigenza di razionalizzazione della spesa e miglioramento della qualità dei servizi deve necessariamente procedere in modo omogeneo e contemporaneo nei vari livelli istituzionali, Province e Comuni in particolare.

Occorrerà quindi assicurare che il processo di aggregazione delle realtà comunali prosegua in modo tale da qualificare le strutture e renderle adeguate ad esercitare, oltre alle funzioni attuali, anche le competenze che saranno loro delegate o trasferite a seguito del riordino degli enti provinciali.

Indispensabile sarà quindi che i processi di aggregazione e riordino che interessano Comuni e Province si sviluppino in modo omogeneo e con tempistiche parallele, per garantire che funzioni e servizi vengano attribuiti alla scala territoriale ottimale. In questo caso, una valida soluzione potrà essere rappresentata dal progetto cremonese delle AFI⁸ che potrebbe essere esteso, perlomeno come principio, anche al territorio delle province confinanti. La revisione dei confini e delle funzioni degli enti locali è la nuova sfida del governo dei territori che devono maggiormente corrispondere alle necessità dei nuovi processi economico-sociali: il modo con cui si decide di collaborare consiste nel ridurre il numero di centri decisionali, semplificare il processo deliberativo all'interno degli Enti locali e fornire servizi che rimangono identici, anzi migliorano in qualità, ma con una riduzione dei tempi di risposta. La modalità più efficace per i Comuni di essere in condizione di rispondere correttamente ai cittadini è senza dubbio l'aggregazione delle strutture amministrative, procedendo alla re-ingegnerizzazione delle stesse, per mettere a fattor comune le singole competenze.

Un effettivo risparmio della spesa pubblica a servizi invariati, qual è l'obiettivo primario della riforma, non può essere raggiunto se non garantendo lo svolgimento delle funzioni in capo ai Comuni attraverso una struttura amministrativa professionale, competente e con adeguate risorse strumentali, economiche e finanziarie.

Dal riordino degli Enti provinciali dovrà discendere anche un processo di aggiornamento e riassetto della governance dei servizi pubblici locali, attraverso forme graduali di cooperazione, che portino, già nel breve periodo, ad un impulso al miglioramento dei servizi resi, e nel medio periodo ad una razionalizzazione degli "enti satellite".

I territori allargati delle nuove Province si prestano infatti ad assurgere ad ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi pubblici locali. Per migliorare il livello di servizi al cittadino si ritiene non più procrastinabile addivenire ad un sistema istituzionale di governance dei S.P.L. snello e leggero, che stimoli e sia favorevole ad una gestione ottimale del servizio pubblico, senza dimenticare la salvaguardia e lo sviluppo del territorio: ciò significa riservare alla parte pubblica un'azione di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo delle attività, avvalendosi, per la parte gestionale di operatori in possesso di know how e capacità qualificate.

⁸ Aree a funzione integrata – si tratta di undici aree vaste che raggruppano i 115 comuni cremonese nelle quali è possibile individuare le varie prospettive aggregative

7. La proposta di riordino

Dalle espressioni territoriali della provincia di Cremona arriva quindi la richiesta di un nuovo Ente di governo di area vasta che comprenda, unitariamente, gli attuali territori di Lodi, Cremona, Mantova, i quali, insieme, compongono il Sud Lombardia: un'area caratterizzata da specificità storiche, ambientali ed economiche che presentano forti correlazioni ed omogeneità. Non si dimentichi che Lodi e Mantova sono territori contigui a quello cremonese, e necessariamente interessati dal processo di riordino delle Province non raggiungendo i requisiti previsti dal dl 95/2012.

La nuova aggregazione territoriale supererebbe complessivamente il milione di abitanti, suddivisi in 246 comuni per una dimensione territoriale pari a 4.891,61 kmq (se fosse solo Cremona e Lodi 2.552,77 kmq, 176 comuni e 591.261 abitanti): un nuovo Ente che diventerebbe più grande della vicina Pavia e si avvicinerebbe molto alle realtà di Bergamo e Brescia addirittura superandole per superficie.

Si ritiene quindi che l'aggregazione proposta permetta una efficace azione di governo, di indirizzo e di coordinamento dei territori, omogenei per andamento demografico, specificità territoriale e dimensione di strutture e indirizzi produttivi.

In sintesi:

- si evidenzia che oltre ad essere tutte rivierasche del Po e dei suoi affluenti, (e che potrà utilmente essere valorizzato sia nei suoi aspetti turistico-culturali che nell'ambito del trasporto intermodale e della produzione di energia elettrica), le Province in questione compongono un "distretto" agroalimentare che si contraddistingue per capacità produttiva, di trasformazione e di innovazione.
- Cremona si caratterizza per il polo fieristico, secondo in Lombardia per superficie coperta, che ospita annualmente una fiera agricola riconosciuta a livello internazionale, in particolare nel settore della zootecnia, oltre ad un appuntamento annuale sui temi delle agro-energie. La sinergia che potrebbe crearsi dall'accorpamento dei territori di Lodi, Cremona e Mantova, che possiedono identica vocazione agricola, darebbe la possibilità di esprimere e massimizzare al meglio la propria forza economica e rappresentativa all'interno del comparto produttivo primario. Lodi ospita inoltre il Parco Tecnologico Padano, un polo di ricerca che raccoglie le principali istituzioni del territorio attive nel settore agro-biotechologico, che dispone inoltre di un incubatore di impresa che fa di Lodi uno dei principali cluster agro-biotechologici europei.
- Ad inizio 2011 è stata siglata la costituzione della società consortile "Consorzio Distretto Agro energetico Lombardo". L'idea di un Distretto Agro energetico rientra nelle priorità di Regione Lombardia nell'ambito da un lato delle politiche energetiche e di mitigazione dei cambiamenti climatici, dall'altro per la promozione della multifunzionalità agricola. Tra i soci fondatori gli imprenditori agro-energetici della provincia di Pavia, Cremona e Lodi. Ricordiamo inoltre che è attivo il progetto "La Fabbrica della Bioenergia", con capofila la Provincia di Cremona, e che vede coinvolto ERSAF tramite la propria azienda sperimentale "La Carpaneta" sita in provincia di

Mantova. I territori delle tre province si prestano quindi ottimamente ad essere riconosciuti quale distretto agro-energetico sia a livello regionale che nazionale.

- Relativamente al reticolo infrastrutturale e viario, la conformazione territoriale delle tre province , la rete stradale e ferroviaria presente e di progetto, vista nel suo insieme, crea un sistema articolato di connessione tra le direttrici nord sud e est ovest (Lodi verso Milano e Bologna, Cremona verso Brescia e Piacenza, Mantova verso il nord Europa) che di fatto rappresenta una modalità organizzata ed indispensabile per i collegamenti nazionali: il riordino permetterebbe di agevolare ulteriormente un livello di pianificazione coerente e condiviso a tutto vantaggio dell'economia e dello sviluppo del territorio, senza tralasciare gli importanti progetti di sviluppo idroviario sul fiume Po.
- Anche il tema culturale viene trattato uniformemente dalle tre province, sia come leva essenziale per lo sviluppo economico del territorio, sia come modalità di gestione, in particolare in questi ultimi anni attraverso la logica del distretto, che ha portato al riconoscimento da parte di Fondazione Cariplo di un distretto provinciale per Cremona e di due per Mantova.
- Infine, si riporta, a solo titolo esemplificativo, un elenco delle principali progettualità alle amministrazioni provinciali hanno collaborato nel tempo:
 - ✓ le iniziative realizzate in tema turistico tramite il Sistema Turistico Po di Lombardia, attraverso il quale le Province in oggetto, unitamente a quella di Pavia, hanno istaurato un rapporto di reciproca collaborazione finalizzato alla elaborazione ed attuazione congiunta di programmi, progetti di promozione integrata e di sviluppo turistico dei territori rientranti nella fascia lombarda del fiume Po;
 - ✓ sempre in tema di turismo, il PIA Isole e Foreste, progetto interprovinciale, con soggetto capofila Cremona, che unisce le Province di Cremona, Lodi, Bergamo e Mantova per la realizzazione di un lungo itinerario fluviale che, seguendo il naturale corso di fiumi e dei canali, sviluppa un lungo percorso che va dal villaggio operaio di Crespi d'Adda in Provincia di Bergamo sino a Sabbioneta in Provincia di Mantova passando per le Province di Lodi e Cremona, legandole ed evidenziandone il patrimonio ambientale, culturale, storico, turistico e gastronomico;
 - ✓ le iniziative realizzate dal GAL Oglio Po, agenzia di sviluppo locale che unisce porzioni del territorio cremonese e mantovano al fine di promuovere l'avvio di nuove attività economiche e di favorire la valorizzazione delle risorse umane e materiali del territorio stimolando la collaborazione tra enti locali ed imprenditorialità privata;
 - ✓ in tema di formazione professionale e biotecnologie progetti quali Equal Competence e Agr.in.form, con l'obiettivo di raccordare e valorizzare tutte le iniziative presenti (di imprenditorialità, ricerca, formazione) intrecciandole in un "network operativo" con l'obiettivo di aumentare il livello di cooperazione tra i diversi poli di competenze presenti nei territori e accrescere le conoscenze degli operatori sulle tematiche delle biotecnologie, strategiche per

favorire un migliore raccordo tra le esigenze delle imprese e i poli di eccellenza presenti sul territorio;

- ✓ in tema di intermodalità il progetto REGINS, che si propone di sviluppare un modello comune per le “Agenzie locali per il Trasporto” al fine di gestire e promuovere l'utilizzo di snodi locali di trasporto sostenibile, attraverso il trasferimento di conoscenze sviluppate su esperienze e modelli già in fase di attuazione;
- ✓ in tema di sviluppo economico, si sottolinea la stretta sinergia con il territorio lodigiano per lo sviluppo del polo produttivo di interesse sovra-provinciale dell'area di Tencara, oggetto di progettualità da parte delle Associazioni di categoria, in particolare del comparto industriale delle due Province
- ✓ di stretta attualità è la collaborazione tra le Province di Cremona e Mantova per la costituzione dell'agenzia di bacino sul trasporto pubblico locale prevista dall'art. 7 c.7 della l.r 6/2012; il gruppo di lavoro, composto anche dai rappresentanti dei comuni capoluogo, sta lavorando in particolare alla stesura di un'ipotesi di statuto condivisa che verrà presentata a Regione entro la fine del mese di settembre.

A comprova di ciò nell'allegato A, sono riportati i principali dati statistici territoriali, demografici, economici, sociali delle tre Province riportate, ove possibile, con un confronto con i dati regionali e nazionali.