



FONDAZIONE ROMAGNOSI

Scuola di governo locale

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Quaderno 1/2026

**Nuove prospettive (di riorganizzazione)
per i Comuni di pianura?
Osservazioni sull'ipotesi di istituzione
delle c.d. "Comunità di pianura" in Lombardia**

Autori:

Luca Dainotti, Giampaolo Ioriatti, Giuseppe Carlo Ricciardi

Luglio 2026

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Andrea Zatti.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Quaderno Romagnosi 1/2026, luglio 2026.

Nuove prospettive (di riorganizzazione) per i Comuni di pianura?

Osservazioni sull'ipotesi di istituzione delle c.d. "Comunità di pianura" in Lombardia.

Autori: Luca Dainotti, Giampaolo Ioriatti e Giuseppe Carlo Ricciardi.

**Nuove prospettive (di riorganizzazione) per i Comuni di pianura?
Osservazioni sull'ipotesi di istituzione
delle c.d. "Comunità di pianura" in Lombardia**

Autori:

Luca Dainotti, Giampaolo Ioriatti e Giuseppe Carlo Ricciardi ¹

¹ Luca Dainotti, già Direttore della Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni di Regione Lombardia, è membro dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in "Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale" dell'Università degli Studi di Pavia.

Giampaolo Ioriatti, già Dirigente di Regione Lombardia, è membro dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in "Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale" dell'Università degli Studi di Pavia.

Giuseppe Carlo Ricciardi è ricercatore in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, Direttore del Master in "Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale" e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

INDICE

1. Esigenze ed aspettative.....	4
2. Realtà, esperienze, sperimentazioni.....	8
2.1. Esperienze in ambito lombardo	
2.2. Esperienze in ambito extra-regionale (cenni)	
3. Vincoli costituzionali e della legislazione statale.....	16
4. Un'ipotesi: le Zone (e/o aree) Omogenee	19
5. Delimitazione territoriale.....	26
6. Quale governance per le Zone Omogenee?.....	29
7. Il profilo organizzativo: strumenti, funzioni, attività.....	30
7.1. La regolazione del rapporto tra i Comuni e le Zone Omogenee	
7.2. Funzioni ed attività	
7.3. Natura e spazi d'azione delle strutture operative	
8. Il profilo finanziario: fonti di entrata e contributi	38
9. Conclusioni.	
Appunti per un possibile intervento legislativo regionale	39

1. Esigenze ed aspettative.

Nel contesto regionale della Lombardia è in corso da tempo un dibattito (non solo) istituzionale avente ad oggetto la situazione in cui versano i Comuni, in particolare di piccola dimensione, ubicati nelle aree di pianura. Si tratta, infatti, di una realtà che caratterizza tale Regione come forse nessun'altra, almeno in termini quantitativi, atteso il fatto che ben 1.027 degli attuali 1.501 Comuni lombardi presentano meno di 5.000 abitanti², potendo essere qualificati *ex lege* come piccoli Comuni, in un quadro assai frammentato della mappa locale³.

L'esito di questo dibattito pare convergere attorno alla proposta di istituzione delle c.d. "Comunità di pianura": in questa direzione paiono orientati i soggetti che, sul territorio, si sono sperimentalmente attivati in questi anni e, più generalmente, quanti in ambito politico, istituzionale o associativo ne avvertono la necessità e l'urgenza⁴, come da ultimo emerso anche nella Risoluzione approvata presso il Consiglio regionale della Lombardia lo scorso 27 gennaio 2026⁵. I documenti disponibili e le prese di posizione che si registrano, riportano una pluralità di esigenze ed aspettative che sollecitano l'esplorazione di quella prospettiva. Tra queste, spiccano in primo luogo l'incidenza quantitativamente rilevante dei piccoli Comuni nel contesto lombardo e le crescenti criticità organizzative e finanziarie, connesse a questo sottodimensionamento, che caratterizzano i piccoli Comuni sia delle aree di pianura più marginali, sia delle correlative aree di montagna.

A questo dato di realtà si associa l'osservazione che le aree di pianura non dispongono di un riferimento istituzionale di livello sovracomunale su cui possono, invece, contare da tempo i Comuni di montagna in considerazione

² Cfr. puntualmente ANCI-FONDAZIONE IFEL, *I Comuni della Lombardia – 2026*, a cura di IFEL – Fondazione ANCI, Roma 2026, spec. 12 ss.

³ Di Comuni "polvere" ha parlato per la prima volta M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 455 ss.; ID. (a cura di), *I comuni*, Neri Pozza, Venezia, 1967. Peraltro, è appena il caso di sottolineare come il ricorso al concetto di frammentazione richiami una «definizione fuorviante del fenomeno se non altro perché la suddivisione in frammenti presuppone una integrità precedente, che non c'è mai stata», come rammenta assai autorevolmente E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 1, 2009, 147.

⁴ Si veda in proposito ANCI LOMBARDIA, *Verso un nuovo patto per la governance territoriale*, Position Paper. Ma si vedano anche le considerazioni e proposte espresse durante le audizioni in Commissione Speciale Autonomia e riordino autonomie locali del Consiglio regionale della Lombardia il 22 maggio 2025 (Area omogenea Creasca, unitamente a Consorzio.it) ed il 6 novembre 2025 (Anci Lombardia, UPL, CAL e Consorzio Oltrepò mantovano).

⁵ Si veda ora, in particolare, anche per la corposità e l'autorevolezza espressa dal testo in parola, CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, Risoluzione n. 20 del 27 gennaio 2026, avente ad oggetto "Iniziativa per la valorizzazione delle gestioni associate in Lombardia" approvata dal Consiglio nella seduta svoltasi il 27 gennaio 2026.

della presenza delle Comunità montane⁶, che Regione Lombardia ha inteso mantenere e financo valorizzare, nonostante la stagione legislativa "riduttiva" registratasi in conseguenza della crisi economica degli anni Duemila, con l'approvazione della L.r. n. 19/2008⁷.

Ulteriore fattore di criticità è costituito dalla dinamica della gestione associata di funzioni e servizi comunali in Lombardia, disciplinata dalla precitata Legge regionale 19/2008 e che, pur sostenuta dai contributi di origine statale e regionale⁸, non ha raggiunto una dimensione sostanziale nel panorama regionale e sta anzi, ormai da qualche anno, segnando una pericolosa regressione che ne accentua la marginalità rispetto alla generalità dei Comuni lombardi⁹.

Sembra lecito, dunque, chiedersi quali siano effettivamente le ragioni per cui l'Unione di Comuni non sia (più) considerata una forma associativa soddisfacente per rispondere alle necessità di coesione e di "collegamento istituzionale" dei piccoli Comuni¹⁰.

Una prima, duplice risposta al quesito potrebbe far riferimento, da una parte, alla progressiva riduzione di rilevanza e incisività degli obblighi di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali comunali, a partire dalla nota sentenza n. 33 del 2019 della Corte costituzionale¹¹, per arrivare, dall'altra, a considerare adeguatamente le modifiche apportate all'art. 14,

⁶ Sulle quali v. puntualmente G. MARCHETTI, «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre), in *Le Regioni*, 5, 2020, 1083 ss.; nonché in modo molto approfondito A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, spec. 217 ss.

⁷ Cfr. L.r. 27 giugno 2008, n. 19, recante "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali".

⁸ Su cui v., per una disamina, G.C. RICCIARDI, *I contributi statali e regionali alle forme associative nella disciplina normativa, regolamentare ed amministrativa*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*. Volume I. *L'Unione di Comuni come progetto multidimensionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2020, 361 ss.

⁹ L'aggiornamento più recente riporta il totale di n. 40 Unioni di Comuni in Lombardia e prende atto dello scioglimento di ben n. 7 Unioni nel corso del solo 2025. Si veda REGIONE LOMBARDIA, Decreto n. 5085 del 21 aprile 2026, avente ad oggetto "Aggiornamento 2026 dell'elenco delle Unioni di Comuni Lombarde iscritte nel Registro Regionale delle Ucl, ai sensi della D.G.R. 3304 del 27 Marzo 2015". Il tema intercetta le conseguenze del recesso e dello scioglimento nelle Unioni di Comuni, su cui v. G.C. RICCIARDI, *Autonomia statutaria e stabilità nelle Unioni di Comuni: profili giuridici*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, cit., 117 ss.

¹⁰ Per un approfondimento di taglio finanziaristico in relazione alle economie di scala che risulterebbero dalle sperimentazioni nelle Unioni di Comuni italiane, v. M. FERRARESI-G. MIGALI-L. RIZZO, *Does Inter-municipal Cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions*, in *Journal of Regional Science*, 58(5), 2018, 1017 ss. La teoria economica alla cooperazione intercomunale veniva già presa in considerazione in tempi non sospetti nel contributo di A. FRASCHINI-F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, in F. FIORILLO-L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di Comuni*, Franco Angeli, Milano 2006, 39 ss.

¹¹ Cfr., per tutti, A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2, 2019, 523 ss.

comma 28, del D.l. 31 maggio 2010, n. 78¹², dal D.l. n. 202/2024¹³, il quale ha sostanzialmente “liberato” i Comuni dalla necessità di costituire Unioni “forzate” dall’adempimento all’obbligo, o quantomeno funzionalizzate ad esso, sotto minaccia di esercizio dei poteri sostitutivi.

D'altra parte l'Unione di Comuni, che la legge definisce «Ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi»¹⁴, sconta la percezione di una sorta di “deficit democratico” sia tra i cittadini sia tra gli amministratori. Gli organi dell'Unione – in particolare Presidente, Giunta e Consiglio – sono formati da amministratori in carica nei Comuni associati. Il Presidente è scelto tra i Sindaci dei Comuni associati e la Giunta tra i componenti dell'esecutivo dei Comuni associati. I “nodi” della rappresentanza democratica sono percepiti nell'assenza di elezione diretta degli organi di governo dell'Unione che non sono appunto eletti direttamente dai cittadini, ma derivano da nomine di secondo livello tra gli amministratori dei Comuni aderenti. Da quanto detto deriva che le decisioni su servizi chiave (es. *welfare*, polizia locale) e, soprattutto, sulla fiscalità vengono assunte in sedi che sono percepite come lontane dalla comunità di riferimento, indebolendo il controllo dei cittadini¹⁵; al contempo, i Comuni più popolosi rischiano di avere un peso preponderante rispetto a quelli demograficamente più deboli, lasciando le istanze di questi ultimi meno rappresentate. Inoltre le vicende politico-elettorali interne ai singoli Comuni possono portare fisiologicamente al mutamento del “colore politico” delle amministrazioni e alla instabilità o alla paralisi decisionale delle Unioni¹⁶.

Non stupisce che la vicenda delle singole Unioni non abbia portato in genere all'esito della fusione, come ci si sarebbe potuto aspettare nello spirito

¹² Cfr. l'art. 14, comma 28, del D.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, poi convertito in L.n. 122/2010.

¹³ Cfr. il D.l. 27 dicembre 2024, n. 202, recante “*Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*”, successivamente anch'esso convertito in L. 21 febbraio 2025, n. 15.

¹⁴ Cfr. l'art. 32, comma 1, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

¹⁵ Si è visto, ad esempio, che una delle ragioni del successo dell'intercomunalità in Francia deriva proprio dal fatto che gli EPCI – sostanzialmente corrispondenti alle nostre Unioni di Comuni – in quell'ordinamento sono assistiti dalla c.d. “fiscalità propria”. Sul punto v. già V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli, Firenze 2008; cfr. *amplius*, se si vuole G.C. RICCIARDI, *Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2022, *passim*.

¹⁶ La considerazione apre a una riflessione – non di taglio giuridico cionondimeno – sulla possibile distinzione tra i concetti di “localismo” e “autonomismo”: a tal proposito, cfr. F. SPALLA, *Culture amministrative locali e intercomunalità*, in *Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 3, 2022, consultabile al sito web https://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/nota_romagnosi_2022-3.pdf.

originario della Legge 142/1990¹⁷, la quale prevedeva, come noto, che, “*in previsione di una loro fusione*”, due o più Comuni potessero costituire una Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi¹⁸.

L'esperienza conferma piuttosto che l'evoluzione dall'Unione di Comuni alla fusione costituisce un'eccezione, stante la dimostrata prevalenza, presso gli amministratori ma ancor più presso la cittadinanza chiamata ad esprimersi tramite referendum, delle ragioni identitarie su quelle di razionalizzazione amministrativa¹⁹. D'altra parte, il progressivo venir meno delle misure di incentivazione fa emergere come insostenibili i costi della “sovrastuttura” unionale e del correlato “appesantimento” amministrativo a fronte dei benefici assicurati ai cittadini. Ciò induce a considerare come la stabilizzazione della forma dell'Unione appaia poco realistica al di fuori di misure di cogenza istituzionale²⁰ o comunque di strategie programmatiche regionali integrate da consistenti misure di sostegno²¹.

Per queste ragioni, si potrebbe discutere se la continuità del finanziamento regionale non si possa giustificare per tenere in vita realtà collaborative che parrebbero comunque preferibili alla condizione di solitudine e di abbandono in cui vengono a trovarsi i Comuni più piccoli dopo lo scioglimento dell'Unione di appartenenza²².

D'altra parte, si osserva come forme di collaborazione intercomunale affidate a strumenti più flessibili – ad esempio, convenzioni *ex art. 30 Tuel* – possano nascere in ragione di effettive esigenze emergenti dalla concreta esperienza amministrativa e da una convergenza politica e funzionale esperita

¹⁷ V. F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno n. 1, 2012.

¹⁸ Cfr. Cfr. P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 16, 2012, 1 ss.; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 9 marzo 2012.

¹⁹ Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014, spec. 48 ss.

²⁰ Come è accaduto all'esito della crisi economica risalente alla fine degli anni Duemila, mediante la promozione di un obbligo di gestione associata assai puntuale e stringente nel quadro del D.l. 78/2010, convertito in L. 122/2010. Per una riflessione sull'intera stagione richiamata, v. G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Federalismo*, 3, 2011, spec. p. 458 ove si parla di «interventi a ondate», dall'«approccio squisitamente economico», riferendosi agli interventi degli anni 2010-2011, proseguiti con immutati caratteri, per la verità, sino alla fine del 2012.

²¹ Cfr. a tal proposito *infra*, par. 2.2. Sul punto cfr. altresì G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione*, in *Federalismi.it*, 6, 2016, 2 ss.

²² Sul punto v. diffusamente A. ZATTI, *Costi e benefici dei processi aggregativi e il ruolo delle politiche incentivanti*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, cit., 325 ss.

“dal basso”, pur a fronte di ineliminabili criticità direttamente rapportabili al ricorso a tale soluzione collaborativa nel lungo periodo²³.

A questa condizione di debolezza per così dire “prospettica” delle Unioni, i Comuni hanno reagito confermando le esperienze di sovra-comunalità maturate nel contesto socio-sanitario nell’ambito, appunto, dei distretti socio-sanitari ed attraverso i Piani di Zona, o con altri strumenti forniti dalla legislazione regionale di settore²⁴ e continuando, infine, a intessere una rete di collaborazioni e convenzioni a geometria variabile per ambiti territoriali, funzioni o settori di attività.

Si è evidenziato che, in questo contesto, reso ancora più incerto nelle prospettive, dati gli infruttuosi tentativi di mettere mano a riforme organiche a livello statale, le amministrazioni locali hanno attivato in molti casi, a supporto dell’esercizio di proprie funzioni e, soprattutto, servizi, strumenti tra loro assai differenti quali ad esempio società partecipate (*in-house* o di mercato), consorzi tematici²⁵, reti di cooperazione su base volontaria. In relazione a queste evidenze, si registra insistente la richiesta di un riconoscimento e di una stabilizzazione normativa, nonché di un supporto tecnico e financo finanziario da parte di Regione Lombardia, che consenta di fuoriuscire da un approccio meramente volontaristico e sperimentale per favorire l’affermarsi di modelli più solidi e strutturati²⁶.

2. Realtà, esperienze, sperimentazioni.

Quale stimolo ed occasione di confronto per il dibattito in corso, può essere utile richiamare qui, sia pur sommariamente, talune realtà ed esperienze che nel contesto regionale e nazionale si sono misurate con l’esigenza di rafforzare la dimensione intercomunale e, talora, anche sovracomunale in linea generale, seppur con elementi di praticabilità nelle aree di pianura. Quanto sopra, sia per quanto concerne la consistenza territoriale e demografica, sia per quanto attiene al diverso profilo della

²³ Ci si riferisce, in sostanza, alla non censibilità di forme collaborative intercomunali così poco stabili e, per loro natura, altrettanto effimere, tali da riverberarsi sui programmi associativi di medio-lungo periodo. Per una disamina dei diversi “gradienti” dell’aggregazione nell’amministrazione pubblica locale, v. P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell’amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano 2011.

²⁴ In generale, con riferimento al settore sociale v. L. GIANI, *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, in *Federalismi.it*, 16, 2016, 1 ss.

²⁵ In tema di Consorzi tra Enti locali, cfr. in modo approfondito la voce ancora attuale di F.C. RAMPULLA, *Consorzi tra enti locali* (ad vocem), in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino 1989.

²⁶ Cfr. ancora ANCI LOMBARDIA, *Verso un nuovo patto per la governance territoriale*, Position paper, cit., *passim*.

governance, che non dovrebbe portare ovviamente alla espansione della spesa pubblica o alla proliferazione di organismi che replichino i problemi già accennati con riferimento alle Unioni di Comuni.

In questo senso, riesce rilevante muovere dalla realtà regionale per compendiare in chiave critica alcune esperienze specifiche e sperimentazioni territoriali che potrebbero essere assunte dal legislatore regionale quali potenziali modelli da eventualmente estendere o favorire in vista dell'irrobustimento della trama intercomunale fondata nel policentrismo amministrativo lombardo.

Si tratta, infatti, di muovere dall'esistente giuridico onde individuare i punti di maggior pregio della strumentazione amministrativa finora in concreto utilizzata dai Comuni quale spunto riflessivo per le future determinazioni, anche in sede legislativa oltre che amministrativa, della Regione, in un'ottica di sintesi tra politiche incentivanti e possibilità intrinseche ad eventuali istanze di riordino²⁷, se non almeno di maggior favore verso taluni modelli in luogo di altri. Tra queste, come si vedrà, assumono un certo rilievo le esperienze di effettiva istituzione di Zone Omogenee²⁸ infra-metropolitane ed infra-provinciali nel territorio regionale, sovente assistite da organismi a carattere "agenziale" preordinati alla gestione dei progetti di sviluppo locale individuati in quell'ambito territoriale.

2.1. Esperienze in ambito lombardo.

Restando all'ambito regionale, la *Città metropolitana di Milano*, in raccordo con Regione Lombardia, ha dato seguito al disposto della Legge 56/2014 che prevede, per le Città metropolitane, «la costituzione di Zone Omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana»²⁹.

²⁷ Cfr., in tempi non sospetti, G.C. RICCIARDI-A. ZATTI, *Politiche incentivanti e riordino territoriale*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, cit., 457 ss.

²⁸ Sul punto, v. per una prima ricostruzione di sintesi in relazione al tema che poi verrà meglio affrontato nel testo G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone Omogenee e forme associative comunali*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2018, 267 ss.

²⁹ Cfr. l'art. 1, comma 11, lett. c), della Legge 7 aprile 2014, n. 56, avente ad oggetto "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e fusioni di comuni*". Per un primo commento della disposizione, v. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., 68 ss.; F. DI LASCIO, *Art. 1, commi 9-11, 13, 17*, in A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli 2014, 109 ss.

La disposizione menzionata ha trovato puntuale attuazione nel contesto lombardo³⁰, cui si riferisce anzitutto il presente scritto, attraverso l'entrata in vigore della L.r. n. 32/2015, in particolare con l'art. 4 della menzionata legge regionale, avente ad oggetto "*Principi e procedure per l'individuazione e la variazione delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Milano*"³¹. In ottemperanza al disposto dell'articolo, si è potuto procedere in seguito all'Intesa tra Regione Lombardia e Città metropolitana di Milano, la quale ha sancito la delimitazione e la composizione territoriale delle sette Zone Omogenee di pertinenza metropolitana³². L'istituzione e l'organizzazione delle richiamate sette Zone Omogenee è stata disciplinata dal *Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee* approvato a suo tempo dal Consiglio metropolitano³³.

Allo stesso tempo, la *Provincia di Bergamo* prevede all'art. 6 del proprio Statuto la possibilità di procedere all'individuazione e costituzione di Zone Omogenee «al fine di corrispondere alle esigenze dei Comuni, delle Associazioni di Comuni, delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane, e per la miglior funzionalità dei servizi»³⁴. Con Decreto presidenziale n. 48 del 24 marzo 2016 si è provveduto all'individuazione di 11 Zone Omogenee³⁵ la cui *governance* è stata successivamente precisata mediante la previsione degli organi di coordinamento e la designazione dei Coordinatori di Zona. Una particolare menzione merita in questo contesto il dinamismo dell'esperienza della *Comunità dell'Isola Bergamasca* (C.I.B.) che, oltre a rientrare nelle precitate Zone Omogenee, si configura giuridicamente – ai sensi del correlativo Statuto

³⁰ Cfr. G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale funzionale dell'Area vasta*, cit., 29 ss.

³¹ Cfr. l'art. 4 della Legge regionale della Lombardia 12 ottobre 2015, n. 32, recante "*Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla Legge regionale 8 luglio 2015, n. 19*".

³² Cfr. il testo dell'*Intesa tra Regione Lombardia e Città metropolitana di Milano sulle Zone Omogenee*, sottoscritta il 24 gennaio 2017 ai sensi dell'art. 1, comma 11, lett. c) della L. 56/2014, dell'art. 4 della L.r. 32/2015 e dell'art. 29 dello Statuto metropolitano. In particolare sono state ivi previste le Zone Omogenee dell'Adda Martesana, Alto Milanese, Magentino e Abbiatense, Nord Milano, Nord Ovest, Sud Est, Sud Ovest. Sul percorso istituzionale afferente alla Città metropolitana di Milano, si veda in particolare ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Le Zone Omogenee nel sistema istituzionale multilivello*, Milano 2016.

³³ Cfr. CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO, Deliberazione n. 51/2015 del 30 novembre 2015 recante approvazione del "*Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee*, approvato dal Consiglio metropolitano".

³⁴ Cfr. PROVINCIA DI BERGAMO, Deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 1 del 5 marzo 2015, modificato con Deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 2 del 14 aprile 2018, recante l'approvazione dello Statuto. In particolare, nel testo dello Statuto provinciale bergamasco, v. il Titolo II in materia di "*Funzioni, compiti, Zone Omogenee e forme di intervento*" ed ivi, segnatamente, l'art. 6 rubricato appunto "*Zone Omogenee*".

³⁵ In particolare, le Zone Omogenee individuate sono ai sensi del richiamato Statuto sono le seguenti: l'Area Urbana di Bergamo, Laghi Bergamaschi, Valle Seriana, Val di Scalve, Valle Brembana, Valle Imagna, Isola Bergamasca, Hinterland Sud, Pianura Est, Pianura Ovest, Seriate-Grumellese.

– quale *libera associazione* tra i 21 Comuni che insistono nel relativo territorio, ubicato tra l'Adda, il Brembo e le colline del Canto.

L'esperienza dell'*Area Omogenea Cremasca* appare particolarmente significativa nel contesto lombardo, tanto in relazione alla sua lunga sedimentazione nel tempo, risalendo i primi progetti di convergenza sovracomunale agli anni Sessanta del secolo scorso, quanto per la completezza dell'architettura istituzionale definita dalle fonti istitutive, nel quadro di un rapporto molto solido con la Provincia di Cremona.

Già nel 2016 il Consiglio provinciale di Cremona aveva approvato all'unanimità la costituzione dell'*Area Omogenea Cremasca*, facendo riferimento alla previsione dell'ipotesi di Riforma costituzionale che prevedeva l'istituzione delle Aree vaste in sostituzione delle Province. Più recentemente, nell'anno 2023, sulla base di un'istanza proveniente dai 48 Comuni dell'area, l'*Area Omogenea Cremasca* è divenuta a tutti gli effetti un soggetto istituzionale approvato dall'Assemblea dei Sindaci. In particolare, il Regolamento dell'*Area Omogenea Cremasca* è stato approvato dal Consiglio Provinciale di Cremona il 29 gennaio 2024 e ratificato dai 48 Sindaci interessati³⁶. Parallelamente, già a partire dall'anno 2021, ma quale evoluzione di una struttura organizzativa operante fin dagli anni 2000, si è proceduto alla costituzione di un organismo operativo di natura intercomunale, denominato "*Consorzio Informatica Territorio S.p.A.*", noto come "*Consorzio.it*"³⁷. Da segnalare che, in affiancamento a questa esperienza, la Provincia di Cremona, il cui Statuto all'art. 9 prevede la costituzione delle Aree Omogenee «[...] per favorire l'attuazione del processo di aggregazione delle funzioni fondamentali dei Comuni»³⁸, sta sostenendo un'analogia organizzazione per le altre due Zone Omogenee in cui è articolato il proprio territorio, ovvero quella del Casalasco e quella Cremonese, anche sulla base di specifico Regolamento di cui la medesima Provincia si è dotata³⁹.

Un'altra esperienza che si è imposta all'attenzione del dibattito e che è attiva nell'area della pianura mantovana collocata al di là del Po è il *Consorzio dell'Oltrepò Mantovano*, costituito dai 20 Comuni dell'area e dalla Provincia di Mantova, che si propone quale sistema di *governance* territoriale per la

³⁶ Per l'esattezza, Il "*Regolamento per la disciplina e il funzionamento dell'Area omogenea cremasca*" è stato approvato dal Consiglio Provinciale il 19 febbraio 2024 e ratificato all'unanimità dall'Assemblea dei Sindaci lo stesso giorno.

³⁷ <https://www.consorzioit.net/area-omogenea>

³⁸ Cfr. PROVINCIA DI CREMONA, *Statuto provinciale*, adottato con Deliberazione dei Sindaci del 23 dicembre 2014, ed ivi, in particolare, l'art. 9 rubricato "*Aree omogenee*".

³⁹ Cfr. il "*Regolamento per il funzionamento delle Aree omogenee della Provincia di Cremona*", approvato con Delibera di Consiglio provinciale n. 6 del 19 febbraio 2024.

gestione integrata e coordinata dei sistemi culturali, ambientali, turistici, dei servizi associati, del sistema socioeconomico e rurale dell'Oltrepò Mantovano. Esso opera, in particolare, come *agenzia di sviluppo locale* quale «organismo di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di propulsione delle iniziative per promuovere lo sviluppo ed il rinnovamento economico, sociale e culturale dell'area dell'Oltrepò Mantovano»⁴⁰.

Il Consorzio, attualmente, è altresì *Capofila* nell'elaborazione e nell'attuazione della Strategia d'area denominata "Oltrepò Mantovano"⁴¹. A tal proposito, va evidenziato che anche l'attuazione in ambito regionale lombardo della Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI)⁴² ha inteso affrontare espressamente la questione della frammentazione amministrativa, nella prospettiva di creare le condizioni anche istituzionali per il rafforzamento dei servizi essenziali di cittadinanza, anche tramite la semplificazione dei sistemi di *governance*. Di qui un *focus* particolare dedicato precisamente ai processi relativi all'associazionismo comunale⁴³.

Significativa, ai fini delle presenti considerazioni, la scelta di far posto, nell'ambito delle 14 Aree interne (nazionali e regionali) complessivamente individuate, anche a due Aree tipicamente di pianura quali la Lomellina e, appunto, l'Oltrepò mantovano, ora impegnate nell'elaborazione e successiva attuazione delle rispettive Strategie d'Area.

Merita, infine, di essere qui citata l'esperienza dei GAL (Gruppi di Azione Locale)⁴⁴, che sono stati lo strumento con il quale ci si è posto l'obiettivo di attivare forme di intercomunalità in un orizzonte originariamente rurale e che si configurano quali partenariati pubblico-privati che promuovono lo sviluppo economico e sociale delle aree rurali attraverso la gestione di fondi europei, nazionali e regionali basati sull'approccio comunitario LEADER⁴⁵, con una prospettiva di intervento *bottom-up*, ovvero partendo dalle esigenze specifiche

⁴⁰ Cfr. l'art. 2 dello Statuto del Consorzio Oltrepò Mantovano.

⁴¹ Cfr. REGIONE LOMBARDIA, Deliberazione della Giunta regionale n. 6222 del 25 maggio 2026, avente ad oggetto la "Strategia Regionale Aree Interne "Agenda Del Controesodo" 2021-2027. Approvazione dello schema di accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e Consorzio Oltrepò Mantovano quale soggetto capofila dell'Area interna Oltrepò mantovano per l'attuazione della strategia d'Area denominata "Oltrepò mantovano smart community".

⁴² Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Strategia regionale agenda del controesodo*, di cui alla D.G.R. n. 5587 del 23 novembre 2021, alla D.G.R. n. 1705 del 28 dicembre 2023 ed alla D.G.R. n. 3743 del 30 dicembre 2024.

⁴³ Cfr. per una ricostruzione V. COLANGELO-G. GIRAUDI, *Spunti e riflessioni sulle Aree interne in Lombardia*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024.

⁴⁴ Cfr. A. SIMONATO-N. GUSELLA, *I Gruppi di Azione Locale (GAL): partenariati pubblico-privati per lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Un inquadramento giuridico*, in *Federalismi.it*, 18, 2020, 281 ss.

⁴⁵ Per una sintesi degli elementi costitutivi ascrivibili alla strategia LEADER, ex art. 32 del Reg. 1303/2013, cfr. anzitutto EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines. Evaluation of Leader/Clld. DG Agri-Unit C.4*, Brussels, 2017, disponibile nella traduzione italiana sul sito web della Rete rurale nazionale di cui al link <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17776>.

del territorio. A livello giuridico, si tratta spesso di enti di diritto privato che comprendono al loro interno sia soggetti privati che pubblici, questi ultimi rappresentati entro una quota di partecipazione che non deve superare il 49% del totale del Gruppo di Azione Locale. Anche se non necessariamente definiti con strutture predefinite, questi potrebbero costituirsi ad esempio come un partenariato con un Ente capofila. Vengono cofinanziati con il supporto di fondi europei, nazionali e regionali e, proprio attraverso questi fondi, i GAL programmano e incentivano lo sviluppo rurale, attraverso la redazione di un piano di azione locale. Essi possono individuare al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure riunirsi in una struttura comune legalmente costituita, che può essere un'associazione, un consorzio, una società cooperativa oppure una struttura di altro tipo. La natura "ibrida" dei GAL, accentuata dal fatto che da strumento sperimentale dello sviluppo rurale sono stati investiti del ruolo di soggetto ordinario delle politiche pubblico-private in materia, li rende tuttavia soggetti "deboli" sia rispetto all'obiettivo di rivestire il ruolo di agenzia di sviluppo rurale, sia in rapporto all'omologa tensione verso la potenziale configurabilità quale Ente intermedio della *governance* territoriale multilivello⁴⁶.

2.2. Esperienze in ambito extra-regionale (cenni).

In ambito nazionale meritano qui un cenno le esperienze maturate nelle Regioni Emilia-Romagna e Veneto⁴⁷, che come sovente accade offrono spunti comparativi di non poco rilievo anche rispetto alle istanze in corso di maturazione nelle Regioni contermini.

La Regione Emilia-Romagna con apposita norma, ha inteso promuovere una politica di supporto all'associazionismo dei Comuni e alla gestione associata delle funzioni comunali, con l'obiettivo di aumentare la qualità dei servizi e ridurre le disomogeneità territoriali⁴⁸.

⁴⁶ Un'ampia rassegna sulle tipologie di strumenti ed esperienze è contenuta nell'ampio dossier elaborato dal DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI-UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA, *Modelli di sviluppo innovativi per i Comuni e gli Enti territoriali. Repertorio degli strumenti ed esperienze*, Pavia-Milano 2023, attualmente disponibile sul sito web https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/f41c68bf-342c-4361-81da-f2503b63c0d5/0_Dossier+Sviluppo+di+Modelli+_DEFINITIVO+31_10_2023.pdf?MOD=AJPERES ed a suo tempo predisposto nell'ambito di un accordo di collaborazione tra il Consiglio Regionale della Lombardia e il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia.

⁴⁷ Cfr. M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Ist. Federalismo*, 3, 2014, 667 ss.

⁴⁸ Cfr. la Legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21, dell'Emilia-Romagna recante "*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*".

Nel caso dell'Emilia Romagna⁴⁹ siamo in presenza di un organico piano di riordino territoriale, disciplinato a più riprese con opportuni strumenti legislativi, realizzati a partire dalla L.r. 21/2012, centrato sull'articolazione dell'intero territorio regionale in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)⁵⁰ per lo svolgimento associato dei servizi comunali. All'interno di essi i Comuni sono stati chiamati ad associarsi in Unioni di Comuni, per le quali sono state previste precise formule di *governance* ed alle quali, nel corso degli anni, la Regione ha offerto consistenti strumenti di accompagnamento (contributi finanziari, bandi dedicati, supporto tecnico e giuridico) preordinati a potenziare l'efficacia intrinseca delle gestioni associate intercomunali.

Ad oggi sono presenti sul territorio regionale ben 39 Unioni di Comuni che associano 225 Comuni con un peso demografico complessivo di 2,23 ml. di abitanti, pari a circa la metà della popolazione regionale⁵¹, con ciò rappresentando un dato di sicura robustezza rispetto alla diffusività dell'esperienza associativa nel contesto regionale⁵².

La Regione Veneto, invece, opera tramite Piani di Riordino Territoriale, strumento finalizzato alla riorganizzazione della gestione dei servizi comunali attraverso l'associazionismo (Unioni di Comuni), definendo ambiti territoriali ottimali e incentivando fusioni. Il nuovo piano di riordino territoriale, approvato nel 2024, in attuazione della L.r. n. 23 del 2023, individua la dimensione territoriale adeguata per l'esercizio di funzioni e servizi comunali (nello specifico 21 Ambiti territoriali sociali-ATS)⁵³, promuove la fusione tra Comuni, si propone di migliorare la *governance* e incentivare le forme

⁴⁹ Sul quale v. E. PETRILLI, *Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *Ist. Federalismo*, 3, 2017, 865 ss.

⁵⁰ Giova precisare come il concetto di ambito territoriale ottimale non rappresenti per vero un concetto introdotto dal D.l. 78/2010 e successive modificazioni, né, più in generale, nel quadro delle riforme territoriali (anche regionali). Già nel Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006) viene ampiamente ripreso, specie in relazione al servizio idrico integrato: su quest'ultimo v. F.C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2009, 255 ss. mentre, più in generale, per un commento delle disposizioni mutuete dal codice richiamato v. L. COSTATO-F. PELLIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Cedam, Padova 2012, *passim*. Peraltro, come è stato rilevato a più riprese, può affermarsi che la prima idea di un ambito territoriale ottimale risalga invero alla Legge n. 36/1994, come peraltro sottolinea opportunamente M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 1, 2016, 1 ss.

⁵¹ Si vedano, sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna le ampie sezioni dedicate alle "Unioni di Comuni" ed alla "Carta di identità delle Unioni", dalle quali sono tratti i dati riportati nel testo.

⁵² Per un attento approfondimento, v. A. PIAZZA, *Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall'Emilia-Romagna*, in *Regional Studies and Local Development*, maggio 2022; ID., *Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2017, 548 ss.

⁵³ Cfr. in modo approfondito P. BRAMBILLA, *La nuova disciplina veneta degli ambiti territoriali sociali (ATS)*, in *Federalismi.it*, 10, 2025.

associative⁵⁴ ma anche le aggregazioni tra Comuni (IPA e Conferenze dei Sindaci), viste come agenti di sviluppo del territorio.

Qui mette conto, in particolare, di valorizzare l'accento posto sul nesso tra processi di riordino e politiche di sviluppo locale.

Nella Regione Veneto, le principali *policies* per lo sviluppo locale sono state attuate, da un alto, mediante i GAL-Gruppi azione locale e, dall'altro, mediante le IPA (Intese Programmatiche d'Area)⁵⁵. Queste ultime, già previste dall'art. 25 della Legge regionale n. 35/2001 sono state poi più ampiamente disciplinate dalla L.r. n. 2/2020⁵⁶.

Questa norma prevede che le IPA siano costituite, anche in una delle forme previste dal Titolo II, del Libro I, del Codice civile, da enti locali e altri soggetti pubblici e privati, mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa che: *a)* definisce l'ambito territoriale di riferimento; *b)* individua le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire attraverso la definizione di un Documento Programmatico d'Area, quale espressione della programmazione complessiva; *c)* istituisce il Tavolo di concertazione che opera nell'ambito dell'IPA quale espressione del partenariato istituzionale ed economico-sociale locale, e prevede la sua composizione e modalità di funzionamento.

L'aspetto innovativo ed assai originale di questa esperienza è appunto che le 25 IPA complessivamente previste – delle quali 8 pienamente operative e 15 solo parzialmente “attive” – vedono la compartecipazione e il coinvolgimento tanto di soggetti pubblici che privati, nella logica di favorire l'incontro in sedi istituzionali tra gli operatori pubblici e privati che saranno chiamati ad esprimere in concreto il partenariato. Ottenuto il riconoscimento giuridico, le IPA si propongono di essere rappresentate all'interno del tavolo di partenariato per le politiche regionali di coesione 2021-2027 e di essere soggetti attivi del nuovo piano di riordino territoriale regionale. Gli ambiti prioritari di impegno ed attività delle IPA si riferiscono alla programmazione e gestione di progetti PNRR, alla nuova programmazione europea 2021/2027, alle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile e alle Strategie Nazionali per le Aree Interne: ambiti, come riesce di immediata intuizione, coesenziali

⁵⁴ Le Unioni di Comuni venete associano 48 Comuni, il 22,9% dei quali ha una dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti; la fascia delle Unioni di Comuni composta dai Comuni compresi tra i 5.000 e i 15.000 abitanti presenta la concentrazione maggiore, con 31 Comuni, appartenenti a tutte le Province, tranne Rovigo e Belluno, con una netta prevalenza della Provincia di Padova. I Comuni associati in Unione con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sono solo 6 e appartengono agli Enti intermedi di Venezia, Padova e Treviso.

⁵⁵ Per un censimento delle IPA in Veneto, cfr. puntualmente il sito <https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/le-ipa-della-regione-veneto>.

⁵⁶ Cfr. la L.r. 24 gennaio 2020, n. 2, avente ad oggetto “Disposizioni in materia di enti locali”.

all'implementazione di politiche di sviluppo locale su base territoriale convergenti sull'area per la quale è stata perfezionata l'intesa.

3. Vincoli costituzionali e della legislazione statale.

Volgendosi ad esplorare soluzioni giuridiche e formule organizzative che possano in qualche misura corrispondere efficacemente alle esigenze ed aspettative fin qui palesatesi nel dibattito in corso, l'attenzione può concentrarsi sulla prospettiva della concreta istituzione delle c.d. "Comunità di pianura" in precedenza menzionate. Corre tuttavia l'obbligo in questa sede, e ove si voglia fornire una qualche solidità al seguito della discussione, verificare la sostenibilità della proposta alla luce dei vincoli posti dalla Costituzione e dalla normativa nazionale.

Che un "ente di pianura" nel nostro ordinamento possa costituirsi come ente di primo grado, in concorrenza con quelli già noti, è escluso dalla Costituzione. Infatti, l'art. 114 Cost. indica chiaramente quali siano gli Enti territoriali «costitutivi» della Repubblica, ovvero Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: nessuno spazio, dunque, residua per Enti diversi da quelli indicati rispetto al rango della fonte costituzionale⁵⁷.

L'art. 117, 2° comma, lettera p) della Costituzione sancisce poi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Sul punto, giova sottolineare come la Corte costituzionale abbia già avuto modo di affermare che le Unioni di Comuni,

risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, [...] un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, rientrano [...] nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale (regionale) di cui al quarto comma dello stesso art. 117⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. F. FABRIZZI, *Articolo 114*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Il Mulino, Bologna 2021, 332 ss.

⁵⁸ Si veda la sentenza Corte Cost. n. 50/2015 e, segnatamente, il punto 6.2.1 del *Considerato in diritto. Per una ricognizione degli aspetti rilevanti della sentenza*, v. A. STERPA-F. GRANDI-F. FABRIZZI-M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2015. Per un primo autorevole commento in senso critico sull'intero impianto della sentenza e, soprattutto, sulla questione delle Città metropolitane v. A. SPADARO, *La sentenza Corte cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, 1 ss.

Se prendiamo in considerazione, invece, le Comunità montane, osserviamo come la sentenza n. 244/2005 della Corte costituzionale abbia affermato che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come Enti locali contenuta nel D.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. Alla luce di quanto premesso l'Unione di Comuni presenta un assetto organizzativo previsto dal legislatore statale in ragione della sua competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, mentre la Comunità montana rappresenta una sorta di "caso speciale" di Unioni di Comuni caratterizzata dal riferimento all'art. 44, comma 2, Cost. il quale prevede che la legge disponga provvedimenti "a favore delle zone montane". Al di fuori di tale finalizzazione, non sussisterebbe quindi uno spazio regionale per la costituzione a pieno titolo di "Comunità di pianura" con una qualificazione particolare rispetto alle ordinarie Unioni di Comuni, in assenza di una legge statale all'uopo abilitante.

Qualche considerazione può essere espressa anche in relazione al quadro normativo regionale lombardo.

In particolare, per quanto riguarda la normativa regionale attuale in materia, la precitata L.r. 27 giugno 2008 n. 19 definisce le Comunità montane come Enti che associano Comuni montani e che concorrono alla realizzazione delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio montano⁵⁹. La montanità⁶⁰ è, quindi, il requisito essenziale per l'inclusione di un Comune in una delle Zone Omogenee indicate come ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei Comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione per i territori montani. La stessa legge disciplina le Unioni di Comuni lombarde⁶¹ costituite tra Comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi che, fermo restando il rispetto della disciplina statale relativa alla gestione associata obbligatoria tra Comuni, esercitino in gestione associata almeno cinque delle funzioni fondamentali e siano costituite almeno per 10 anni⁶².

⁵⁹ Cfr. l'art. 1 della L.r. 19/2008.

⁶⁰ Ne deriva una possibile inferenza con la nuova Legge sulla Montagna. Sul punto, per un primo commento, v. P.M. VIPIANA, *Finalità e impianto della nuova Legge sulla Montagna: il nodo delle nozioni di Comune montano*, in *Federalismi.it*, 5, 2026, 95 ss.

⁶¹ Cfr. l'art. 18 della L.r. 19/2008, avente ad oggetto, appunto, la disciplina delle "Unioni di Comuni lombarde".

⁶² Cfr. l'art. 20 bis della L.r. 19/2008 avente ad oggetto afferente all'"Istituzione del registro regionale delle Unioni di Comuni lombarde", ai sensi del quale: "1. E' istituito, presso la Giunta regionale, il registro regionale delle Unioni di Comuni lombarde. L'iscrizione al registro è condizione per l'accesso ai contributi di cui alla presente legge. 2. La Giunta regionale disciplina i termini e le modalità per l'iscrizione e la gestione del registro di cui al comma 1".

Dalle precedenti osservazioni si ricava che il ricorso alla nozione di *Comunità di pianura* in un provvedimento legislativo potrebbe risultare improprio e forse anche fuorviante, poiché richiama una realtà istituzionale – e, con essa, un Ente – che è riferibile esclusivamente ai territori montani e non può essere trasposto *sic et simpliciter* nei territori di pianura. Ben diversa, invece, è la questione circa il *merito* astrattamente ascrivibile a tale locuzione, di per sé espressivo di un problema istituzionale oggettivo e concreto, apertamente delimitato ai territori di pianura e riconducibile alle fragilità che contraddistinguono talune aree interne.

Profili di problematicità che meritano di essere qui segnalati, emergono anche in relazione all'individuazione dei soggetti giuridici chiamati a svolgere compiti operativi a supporto delle soluzioni istituzionali proponibili in relazione al tema delle *Comunità di pianura*.

Come si dirà più avanti⁶³ si è, in taluni casi, fatto ricorso allo strumento del Consorzio; tuttavia, come assai noto, la normativa subentrata in seguito legittima come praticabili i soli Consorzi tra Enti locali principalmente preposti alla gestione associata di servizi di natura socio-sanitaria: la Legge 23 dicembre 2009 n. 191 ha stabilito, infatti, la soppressione dei Consorzi di funzioni tra Enti locali, mantenendo appunto una deroga per i consorzi funzionalizzati alla gestione associata dei servizi sociali⁶⁴.

Accanto a tale profilo, occorre peraltro valutare come problematica la diffusione generalizzata dello strumento societario alla luce dell'entrata in vigore nel 2016 del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica⁶⁵ che ha ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche⁶⁶, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

La disciplina ha lo scopo di garantire un'efficiente e trasparente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutelare concorrenza e mercato, ridurre la spesa pubblica, razionalizzare le società partecipate, gestire la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute da Regioni ed enti locali. Il ricorso allo strumento societario da parte della pubblica amministrazione deve essere motivato da preminenti ragioni di interesse

⁶³ V. *infra*, par. 8.

⁶⁴ Cfr. la Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”, c.d. “Legge finanziaria” 2010.

⁶⁵ Cfr. il D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il “*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*”.

⁶⁶ Sul tema delle società a partecipazione comunale, ad es., cfr. già in precedenza S. VALAGUZZA, *Società miste a partecipazione comunale. Ammissibilità e ambiti*, Giuffrè, Milano 2012.

pubblico. Inoltre, le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi⁶⁷ non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

L'amministrazione che intenda costituire società o assumere in esse partecipazioni invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato – la quale può esercitare gli incisivi poteri previsti all'art. 21-*bis* della Legge 287/1990 riguardo agli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza – e alla Corte dei conti, che delibera in ordine alla conformità dell'atto con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Si tratta quindi di una sorta di "percorso ad ostacoli" che non consente di prospettare la costituzione di organismi societari come un canone valido ovunque ed in ogni caso, laddove al contrario il ricorso allo strumento societario si palesa di ristretta applicabilità rispetto alle esigenze delle amministrazioni locali.

4. Un'ipotesi: le Zone (e/o aree) Omogenee.

A partire dalle precedenti considerazioni, ci si può chiedere se non sia più produttivo – o, quantomeno, di più semplice praticabilità – lavorare sulla nozione di *Zona o Area Omogenea* e verificare se questa potenzialità ordinamentale, già ampiamente e in vari ambiti adottata, possa soddisfare, pur opportunamente precisata e declinata in apposito intervento legislativo regionale, le istanze ed aspettative prospettate in premessa e rilanciate nella Risoluzione approvata a gennaio in *Commissione Speciale Autonomia e riordino delle autonomie locali* del Consiglio regionale lombardo.

Come anticipato, la L. 56/2014 prevede espressamente questa soluzione per le Città metropolitane, ed è stata percorsa dalla Città metropolitana di Milano.

Analoga possibilità – e sempre d'intesa con la Regione territorialmente competente – è prospettata per *le Province con territorio interamente montano*

⁶⁷ Cfr. in generale G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali*, in E. CARLONI-F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano 2024, 485 ss.

e confinanti con Paesi stranieri⁶⁸: sicché, nel caso della Lombardia la fattispecie riguarda certamente la Provincia di Sondrio e nelle Regioni contermini quelle di Belluno e del Verbano-Cusio-Ossola.

Una verifica speditiva ha confermato, peraltro, che in pressoché tutti gli Statuti delle Province lombarde si prevede l'istituzione di Zone o, quantomeno, Aree omogenee, con formulazioni testuali in parte ricorsive e in altra misura non sempre del tutto appropriate dal punto di vista lessicale⁶⁹.

Per altro verso, giova considerare come la L.r. 19/2008 della Lombardia offra un riferimento complessivo e genericamente estensibile all'intero territorio lombardo per l'organizzazione territoriale regionale, precisando che *la Zona Omogenea per i territori montani e il territorio dell'insieme dei Comuni afferenti a ciascuna azienda sociosanitaria territoriale*, sono, di norma, ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei Comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione⁷⁰. Ciò significa che, in disparte le funzioni proprie di cui all'art. 118, comma 2, Cost.⁷¹, le altre funzioni – conferite, appunto – così come i servizi pubblici comunali dovrebbero “*di norma*” essere esercitati in forma associata, per le aree di pianura, attestandosi sull'insieme dei Comuni di ciascuna ASST, cioè di ogni azienda socio-sanitaria territoriale presente nel territorio regionale.

In relazione al concetto chiave attorno al quale ruota la presente proposta ricostruttiva – vale a dire a quello di Zona Omogenea – occorre comunque una chiarificazione con riferimento al lessico adottato ed al valore di determinati vocaboli rispetto al quadro normativo di riferimento ed al loro significato nella

⁶⁸ Cfr., in particolare, l'art.1, comma 3, secondo periodo e l'art. 1, comma 57, lett. e) della L. n. 56/2014.

⁶⁹ Ad esempio, ciò accade certamente in relazione agli Statuti delle Province di Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza e Brianza, Pavia e Sondrio.

⁷⁰ Cfr. testualmente il testo dell'art. 1, comma 4, della L.r. 27 giugno 2008, n. 19, della Lombardia, ove si afferma che “*Sono, di norma, ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei Comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione la Zona Omogenea per i territori montani e il territorio dell'insieme dei Comuni afferenti a ciascuna azienda sociosanitaria territoriale, secondo l'allegato 1 della Legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di sanità), per gli altri territori*”.

⁷¹ A dire il vero l'interpretazione proposta nel testo prende atto di una lettura costituzionalmente orientata della norma regionale che non è detto corrisponda alla ratio perseguita dal legislatore regionale, sicché non è da escludere a priori – ed anzi, pare assai probabile – che anche le funzioni proprie e quelle fondamentali non possano esser oggetto della delimitazione territoriale di cui alla disposizione richiamata nel testo. Per comprendere la distinzione tra le diverse tipologie di funzioni attribuite agli Enti territoriali, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino 2014, 54 ss. e parimenti anche nelle edizioni successive dell'opera. Allo stesso modo, v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 2003, XXX, 1 ss.; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Federalismo*, 2003, 843 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 383 ss. Sul punto vale la pena di rammentare che secondo parte della dottrina le funzioni fondamentali sarebbero «parte delle funzioni proprie» e, più esattamente, «la parte insopprimibile delle funzioni proprie»: così E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 450.

utilizzazione concreta che di essi può registrarsi nella prassi amministrativa di alcune realtà comparativamente rilevanti, rispetto all'area di interesse⁷².

Esso si relaziona ad esempio con quelli, anch'essi giuridicamente rilevanti, di "ambito ottimale", "distretto", "bacino", "area interna", "zonizzazione", nonché con simili altre locuzioni mutuata dalle fonti giuridiche: si tratta in tutti i casi sopra enunciati, di esplicazioni della territorialità⁷³ che – in ragione del diverso riferimento normativo di provenienza – assumono un certo (e peculiare) rilievo in correlazione alle dimensioni sia dell'organizzazione amministrativa, sia dell'azione dei pubblici poteri, pur con specifico riferimento a un determinato centro di *interessi*.

Sebbene non esista una nozione giuridica mutuata da una disposizione legislativa puntuale, si può affermare anzitutto che – almeno da un punto di vista empirico-fenomenico – le Zone Omogenee possano essere definite come *aree del territorio* caratterizzate da una certa uniformità in relazione a determinati fattori (*melius*, "interessi") astrattamente ritenuti di un qualche rilievo ai fini della connotazione dello stesso: si pensi al profilo *geografico* (ad esempio, territori contermini dei quali occorre definire la circoscrizione amministrativa), *demografico* (numero simile di abitanti, prevalenza di popolazione anziana piuttosto che giovane, etc.) ma anche al profilo *socio-economico*, a quello della *gestione delle funzioni amministrative* intestate a determinati livelli del governo locale oppure, ancora, al profilo organizzativo dell'*erogazione dei pubblici servizi* (non necessariamente di rilevanza locale)⁷⁴.

Per completezza rispetto a questa prima asserzione, va precisato tuttavia come da un punto di vista meramente giuridico una caratteristica inequivocabile del concetto stesso possa desumersi *per sottrazione* rispetto all'esistente giuridico, anche in ragione di quanto poc'anzi anticipato. In altri termini, quando si discorre di "Zone Omogenee" certamente *non* ci si riferisce alla istituzione *ex novo* oppure alla costituzione di un *Ente locale* o di una *forma consortile di Enti locali* ai fini della diretta considerazione dei profili sopra menzionati, in relazione alle suddette aree del territorio. Al contrario, la Zona Omogenea può essere definita come un *livello meramente organizzativo del*

⁷² Del resto già in N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza Roma-Bari, 2002, si esprime chiaramente la necessità di una sorta di "localizzazione spaziale" del diritto.

⁷³ Riesce ancora di primario interesse l'opera di M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna 2007, che raccoglie una serie di contributi illuminanti sul valore del territorio e le sue possibili "letture" giuridicamente rilevanti.

⁷⁴ Si tratta comunque di dimensioni che occorre considerare anche rispetto alla fattibilità di determinate operazioni di ingegneria istituzionale. Sul punto, cfr. la ponderosa – benché ancora attuale nel metodo ivi accolto – ricerca di cui al documento FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016.

territorio, rispetto al quale è possibile individuare una zonizzazione puntuale con riferimento ad *altri* elementi o *interessi* giuridicamente rilevanti, in quanto direttamente considerati da disposizioni legislative nazionali o regionali⁷⁵. Si tratta, dunque, di una dimensione "funzionale" e a geometria variabile⁷⁶.

Individuato il territorio di riferimento rispetto al quale collocare siffatti interessi, fattori o elementi, tuttavia, dal punto di vista amministrativo i poteri di cui sono depositari *ex lege* gli Enti del governo locale in relazione ad essi rimangono in capo, rispettivamente, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, secondo quanto previsto di volta in volta dal legislatore competente. Da questo punto di vista, ne consegue che la Zona Omogenea è considerata nel diritto degli Enti locali anzitutto come *livello organizzatorio* di un'*esigenza di governo*, cui corrisponde un interesse generalmente interposto⁷⁷ tra Enti di area vasta⁷⁸ e Comuni.

In particolare, generalmente si individua tale esigenza – e, con essa, la dimensione propria di ciascuna Zona Omogenea – quale *proiezione intercomunale* delle politiche pubbliche, sia ai fini dell'esercizio di funzioni amministrative allocate dal legislatore (nazionale e/o regionale) al livello di prossimità, sia ai fini dell'erezione di un pubblico servizio e della correlativa gestione (e conseguente erogazione delle prestazioni) ad esso direttamente ascrivibili, in quanto previste *ex lege* come di competenza del Comune⁷⁹.

Ciò premesso, è anche vero che la medesima esigenza di governo potrebbe in astratto configurarsi rispetto a un livello *intermedio*⁸⁰ del governo locale (i.e.

⁷⁵ Tale nozione si iscrive perfettamente nella nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione, il quale ha introdotto il concetto di "*governo del territorio*" come materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, considerando tutti i settori come un complesso di interessi che devono essere coordinati e governati insieme: sul punto, cfr. M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino 2025, 10 ss.

⁷⁶ In questo senso, la nozione può utilmente avvincersi anche all'art. 118 Cost., nella parte (comma 1) in cui sancisce il principio per il quale le funzioni amministrative non sono assegnate in modo definitivo e immutabile, ma sono attribuite – da parte del legislatore nazionale e regionale – ai diversi enti territoriali in ragione della dimensione territoriale degli interessi pubblici e, in particolar modo, "[...] *sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza*". Per inciso, lo stesso art. 118 Cost. attraverso il richiamo all'adeguatezza offre copertura proprio delle forme associative intercomunali.

⁷⁷ In Assemblea costituente C. MORTATI (cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, II Sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, 30) aveva espressamente richiamato il rilievo di tale dimensione particolare, interposta appunto tra Province e Comuni, quale "[...] gruppo sociale minore che si dovrebbe creare attraverso adattamenti successivi" corrispondente a "[...] quel consorzio di Comuni [...] organizzato secondo l'identità degli interessi e delle aspirazioni, e la possibilità di azione comune in vari campi".

⁷⁸ Siano essi qualificabili *ex lege* come tali, come è il caso di Province e Città metropolitane che tali sono definite dalla L. n. 56/2014; siano essi tali in quanto depositari di funzioni sovracomunali oltre che intercomunali, come sono le Comunità montane e, soprattutto, come erano nel disegno originario evincibile dalla L. n. 1102/1971.

⁷⁹ Cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone Omogenee e forme associative comunali*, cit., 273-274.

⁸⁰ La qualificazione come "*intermedio*" è quella di cui all'art. 3, comma 3, TUEL, vale a dire quella anzitutto provinciale, propria dell'"[...] *ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*".

al livello della Provincia e/o della Città metropolitana): sicché nulla vieta che, ad esempio, la Zona Omogenea rappresenti in astratto *il livello organizzatorio territoriale* di politiche incentrate su determinati interessi aventi carattere *sovracomunale* e di conseguenza esplicate mediante esercizio dei correlativi poteri pubblici o pubblici servizi ad una dimensione anch'essa *sovracomunale*, benché intermedia tra Ente di area vasta e Comune. In questo caso specifico, il baricentro di tale allocazione amministrativa avrà invero dimensione *sub-provinciale* o *sub-metropolitana*, implicando la permanenza dell'intestazione della funzione o del servizio al livello intermedio (della Provincia o della Città metropolitana) e la dimensione del correlativo esercizio a un livello di governo posto "a mezza via" tra quello intermedio *sovracomunale* e quello comunale, in quanto tale *comunque* dispiegando effetti anche a livello *intercomunale*.

In ipotesi, alla luce di quanto detto, da un lato, le Zone Omogenee dovrebbero assurgere ad *ambiti di cooperazione interlocale* necessaria per la costruzione di processi di rafforzamento delle autonomie locali⁸¹; dall'altro, esse dovrebbero assumere un ruolo decisivo anche ai fini dell'esercizio delle *potestà di programmazione e pianificazione intestate al livello provinciale o metropolitano*, oppure ai fini della costruzione – anche mediante moduli consensuali dell'amministrazione⁸² – di politiche pubbliche implementate su base locale. In ogni caso, ciò dovrebbe realizzarsi evitando duplicazioni di apparati amministrativi – cioè in assenza di un livello di governo tale da richiedere l'istituzione di un Ente locale – e favorendo un coordinamento amministrativo verticale su base collaborativa, promosso anche nell'esercizio concreto di *funzioni delegate* (al livello *zonale* ritenuto più adeguato). Si vedrà se tale impostazione risulterà accessibile anche in *tesi*, nelle conclusioni del presente scritto.

La Zona Omogenea è, poi, ovviamente, in ambito giuridico – o meglio, per le diverse branche del diritto pubblico – anche una forma di *zonizzazione*. Nel diritto pubblico si è iniziato a parlare di *zonizzazioni* già a partire dalla metà del Novecento, specialmente in ambito urbanistico, per individuare delle zone consimili all'interno di uno stesso Comune⁸³. Sebbene la locuzione "Zona

⁸¹ Per vero, le Zone Omogenee sono espressamente definite come articolazioni organizzative dei Comuni operanti all'interno di determinate aree vaste in una serie di documenti aventi rilievo istituzionale. In questo senso, cfr. REGIONE LOMBARDIA, *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, Milano, marzo 2016, *passim*; REGIONE LOMBARDIA, *Proposta regionale per il riordino territoriale*, Milano, 13 luglio 2016, 6 ss.; ANCI-UPL, *La riforma delle autonomie locali in Lombardia*, Milano 26 aprile 2016, 9 ss.

⁸² Quali ad es. convenzioni, accordi di programma *et alia*.

⁸³ Cfr., se si vuole, ad es. G.C. RICCIARDI, *Commento all'art. 7 (Contenuto del piano generale)*, in R. FERRARA-G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, IV ed., Cedam Wolters Kluwer, 2025, 192 ss.

Omogenea" sia chiaramente ispirata a questo concetto generale di aggregazione territoriale per caratteristiche affini, non c'è però una continuità normativa con l'uso che se ne farà di seguito.

L'individuazione di aree del territorio ritenute omogenee e/o uniformi per determinati profili, sulle quali intervenire con una serie di *policy* mirate oppure ai fini dell'individuazione di determinate attività ammesse o vietate da parte dei pubblici poteri, infatti, non è invalsa solo nel diritto urbanistico, ma è connaturata anche alla pianificazione sanitaria, a quella ambientale⁸⁴, per la mobilità e i trasporti, per l'istruzione, eccetera. Tra gli anni Settanta e Novanta, si è iniziata ad implementare la pianificazione territoriale su scala di area vasta prevista dalla legge urbanistica, proponendo l'individuazione di aree omogenee per considerare in forma "aggregata" i Comuni insistenti sul territorio oggetto della pianificazione urbanistica⁸⁵: è in questo contesto, ad esempio, che si situano alcuni piani territoriali come il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) o il Piano territoriale regionale (PTR)⁸⁶.

Lo studio di queste aree, successivamente, ha assunto un certo rilievo⁸⁷ anche rispetto all'istituzione delle Città metropolitane⁸⁸, da ultimo anche quali Enti di area vasta.

È sulla base degli studi riguardanti la *governance* metropolitana, oltre che su quelli che hanno considerato esperienze regionali e provinciali afferenti a legislazioni di settore (ad esempio l'individuazione di ATO, ATS), che si è giunti all'esigenza di individuare in alcuni casi delle "Zone Omogenee", in altri casi dei bacini ottimali di esercizio e in altri ancora delle aree connotate da una qualche manifestazione dell'"ottimalità" di un territorio, pur sempre

⁸⁴ Si pensi al rilievo assunto dalle zone all'interno della pianificazione dei Parchi e delle aree protette.

⁸⁵ Nel contesto del governo del territorio, la dimensione funzionale si manifesta attraverso la pianificazione territoriale, volta a coordinare gli usi del territorio in una visione coerente e unitaria: quanto sopra, riesce propedeutico a rendere compatibili trasformazioni che, "[...] ove lasciate alla libera iniziativa dei soggetti interessati, darebbero luogo a trasformazioni incoerenti e tra loro incompatibili rispetto a un determinato territorio", come rammenta V. CERULLI IRELLI, *Governo del territorio (art. 117 Cost.): brevi spunti intorno ai principi*, in Pausania, 22 ottobre 2025. Da quanto detto consegue che la pianificazione generale rappresenta lo strumento giuridico inteso a garantire che le decisioni pubbliche volte alla trasformazione del territorio rispondano a *interessi pubblici differenziati*, affidati ad autorità diverse. Il fondamento giuridico di questa evoluzione è sancito dalla Consulta a partire dalla sentenza Corte cost. n. 303/2003, la quale ha chiarito una volta per tutte – sempre con riferimento al citato art. 118 Cost. – che la dimensione funzionale del territorio non si identifica necessariamente con quella "statica" propria degli Enti locali, ma varia di volta in volta secondo le esigenze sottese all'esercizio ottimale (rispetto agli interessi da perseguire) di siffatte funzioni e all'erogazione dei servizi pubblici. Dello stesso autore, v. anche V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel "governo del territorio" (tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2024, 338 ss.

⁸⁶ Cfr. F.C. RAMPULLA-G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *Commento agli artt. 8-12*, in R. FERRARA-G.F. FERRARI, *op. ult. cit.*, 203 ss.

⁸⁷ In particolare, il tema delle *Zone Omogenee* era emerso anche rispetto alla teorizzazione della dimensione istituzionale delle *Aree metropolitane* nel c.d. "Progetto di Pavia" coordinato da U. POTOTSCHNIG, di cui alla pubblicazione AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Cedam, Padova 1977.

⁸⁸ Cfr. P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova 1988.

correlata al sistema delle autonomie cui riesce affidata la gestione dello stesso⁸⁹, talora anche in vista dell'unitarietà della gestione⁹⁰.

Cionondimeno, occorre sempre che il *focus* dell'interprete sia saldamente posizionato sulla dimensione dell'interesse, prima ancora che su quella del territorio. Infatti, anche con esplicito riferimento ai servizi pubblici – che rappresentano, altresì dal punto di vista organizzativo, l'estremo più evoluto del dispiegarsi di un'attività amministrativa su base territoriale, ben oltre rispetto a quanto non accada in via ordinaria per le funzioni amministrative o, in senso lato, per l'attuazione territorializzata delle politiche pubbliche – rappresenta un dato acquisito il fatto che per “dimensione” del servizio pubblico (da un punto di vista giuridico) non possa intendersi

[...] la vastità territoriale del servizio in funzione dell'efficienza dello stesso [...] bensì la dimensione dell'interesse pubblico da curare che costituisce la giustificazione prioritaria perché un servizio pubblico, ovvero una o più fasi di esso [...], vengano attribuiti ad uno o ad altro ente territoriale⁹¹.

La medesima esigenza dovrebbe assistere l'*individuazione* delle Zone Omogenee, eventualmente anche da parte delle Province, se non della Regione, in relazione all'area sulla quale dovrebbero insistere le ipotizzate “Comunità di pianura”. Non dovrebbe trattarsi, dunque, della mera individuazione di “confini amministrativi”, ripartizioni territoriali o plurime zonizzazioni in ragione dei quali – o delle quali – improntare l'attuazione di determinati interventi o la mera implementazione di politiche dall'alto, bensì dovrebbe divenire decisiva la considerazione concreta del pluralismo istituzionale che anima un determinato territorio, sul quale progettare gli interventi o le politiche a partire dalla *dimensione dell'interesse* considerato. Ovviamente non sono irrilevanti anche gli esiti auspicati e l'assetto teleologico di tali iniziative, pur imperniate su una visione sistemica intesa alla valorizzazione degli attori

⁸⁹ Cfr. N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Riv. reg. mercati*, 2, 2019, 224 ss.

⁹⁰ In questo senso v. ancora N. AICARDI, *op. ult. cit., passim*; M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in L. CARBONE-G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2017. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, Il Mulino, Bologna 2017, 131 ss.; F. CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017, spec. 267 ss.; F. GIGLIONI, *La determinazione degli ambiti ottimali e le Autorità di governo locale nell'organizzazione e gestione del servizio rifiuti*, in L. CARBONE-G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2018. La gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato*, Il Mulino, Bologna 2018, 225 ss.

⁹¹ Cfr. testualmente I. GUARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Giuffrè, Milano 1986, 92.

del territorio e fondata sulla dimensione organizzatoria intimamente riconducibile al concetto giuridico di "Zona Omogenea".

5. Delimitazione territoriale.

Il testo della Legge 56/2014 prevede espressamente che la costituzione delle Zone Omogenee avvenga *"tenendo conto delle specificità territoriali"*⁹².

A sua volta lo Statuto della Città metropolitana di Milano, con una formulazione assai felice, prevede che le Zone Omogenee siano «delimitate secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali tali da farne l'ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali»⁹³.

Relativamente alla delimitazione territoriale delle Zone Omogenee nel territorio regionale, resta ferma la precitata indicazione della L.r. 19/2008, con particolare riferimento all'art. 1, comma 4, peraltro ribadita anche dall'art. 17, comma 2, il quale contempla l'articolazione in Zone Omogenee per i territori montani insieme con «[...] il territorio dell'insieme dei comuni afferenti a ciascuna azienda socio-sanitaria territoriale per i territori non montani»⁹⁴.

Nella medesima legge regionale, la delimitazione delle Zone Omogenee in ambito montano è presa in considerazione dall'art. 2 e riportata nell'Allegato A della stessa legge regionale. Occorre segnalare, peraltro, che essendo la costituzione delle Zone Omogenee oggetto di intesa con la Regione, sono parimenti previste procedure per una diversa delimitazione territoriale: infatti, come rammenta l'art. 2, comma 2, della L.r. 19/2008 le modifiche «[...] della delimitazione delle Zone Omogenee sono approvate dal Consiglio regionale con propria deliberazione, su proposta della Giunta regionale formulata in base a richiesta motivata degli enti interessati»⁹⁵.

⁹² Cfr. l'art. 1, comma 11, lett. c) della Legge 56/2014.

⁹³ Cfr. l'art. 29, comma 2, dello Statuto della Città metropolitana, dedicato all'"Articolazione del territorio in Zone Omogenee".

⁹⁴ Sul punto, in relazione a quanto affermato nel testo sembra rilevante riportare nella sua interezza l'art. 17 della L.r. 19/2008, ai sensi del quale: "1. Per l'esercizio associato di funzioni e servizi, i Comuni possono scegliere tra le tipologie di cui all'articolo 16, all'interno degli ambiti di cui al comma 2, in base all'adeguatezza territoriale della funzione e del servizio, anche aderendo a più forme associative. 2. Ambito territoriale di riferimento è la Zona Omogenea per i comuni della Comunità montana e, al fine della concessione dei contributi di cui all'articolo 20, di norma il territorio dell'insieme dei comuni afferenti a ciascuna azienda sociosanitaria territoriale, secondo l'allegato 1 della L.r. 33/2009 per gli altri comuni, salva la possibilità di deroga motivata da parte dei Comuni interessati. 3. Ai fini della deroga prevista dal comma 2, il regolamento di cui all'articolo 20 specifica le situazioni territoriali e individua le condizioni funzionali che possono rendere l'ambito inidoneo a garantire l'efficace, efficiente ed economica gestione di servizi e funzioni in forma associata. 4. Per ogni funzione o servizio, il Comune può partecipare ad una sola forma associativa. 5. Ogni Comune può aderire ad una sola Unione di Comuni, disciplinata ai sensi dell'articolo 18".

⁹⁵ Cfr. l'art. 2, comma 2, della L.r. 19/2008.

Anche queste indicazioni, in quest'ultimo caso espressamente riguardanti le Zone Omogenee sulle quali insistono Comunità montane, concorrono nell'assistere l'orientamento in ragione del quale l'articolazione territoriale regionale prevista in ambito sanitario andrebbe certamente assunta quale riferimento di partenza e subordinata all'esito di specificazioni e negoziazioni territoriali, in un confronto tra Regione, Province e territori.

La richiamata zonizzazione che si ricava dai testi legislativi vigenti ha, peraltro, prodotto una convergenza consolidata di strumenti operativi e di prassi che ha riguardato l'insieme dei Comuni lombardi. Si tratta di un patrimonio relazionale che, pur settoriale, si è irrobustito nel tempo ed ha prodotto anche proposte e tentativi in direzione di una più ampia trasversalità.

Un'altra zonizzazione rilevante che, pur di matrice settoriale, possiede una indubbia vocazione generalista è quella indicata dal Piano Territoriale Regionale (PTR)⁹⁶, il quale individua per ciascuna Provincia, siccome per la Città metropolitana, degli Ambiti Territoriali Ottimali in relazione ai quali, già nel PTR vigente, sono stati forniti specifici *criteri ed indirizzi per la pianificazione*⁹⁷, con riferimento in particolare alla politica di riduzione del consumo di suolo⁹⁸.

Conclusivamente, la delimitazione territoriale delle Zone Omogenee in ambito lombardo potrebbe essere parte della negoziazione prevista tra Regione e Province per la loro stessa istituzione e sulla base delle intese che le Province medesime concorreranno a finalizzare con i rispettivi territori, in analogia con quanto già sperimentato con l'Intesa tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano.

Stante la fase del tutto iniziale del processo, appare al momento preferibile una soluzione legislativa che non preveda la loro istituzione *hic et nunc* su tutto il territorio regionale, in modo generalizzato: si potrebbe pensare, piuttosto, alla formulazione e conseguente applicazione di una sorta "norma abilitante" che consenta – ove i soggetti territoriali siano interessati e sufficientemente motivati – di avviare un percorso o di veder riconosciuto, o comunque valorizzato, il percorso istituzionale fino ad oggi compiuto. In altri termini, si potrebbe suggerire una dinamica procedimentale – oltre che di processo organizzativo – che *a fortiori* potrebbe trovare un opportuno

⁹⁶ In materia è d'obbligo il riferimento a E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè, Milano 2006.

⁹⁷ Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Piano Territoriale Regionale*, D.C.R. 18 novembre 2025, n. 1157, recante "*Criteri e indirizzi per la pianificazione*".

⁹⁸ Per una prima indicazione, v. G.C. RICCIARDI, *Gli accordi urbanistici nelle leggi regionali accessive alle politiche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo*, Pavia University Press-Egea, Pavia-Milano 2023, spec. 53 ss.

rafforzamento nella previsione ad oggi in legge o negli Statuti provinciali, in modo tale che il percorso avvenga nell'ambito di un'intesa con la Provincia di riferimento.

L'approccio qui proposto non è ovviamente privo di potenziali criticità, in quanto potrebbe potenzialmente produrre uno sviluppo "a macchia di leopardo", legato a disponibilità e motivazioni locali e agli esiti delle relative negoziazioni. Tuttavia, esso prende atto dell'attuale impraticabilità di un'opzione *top down* di ridisegno dell'assetto territoriale lombardo, che in ogni caso richiederebbe una certa ponderazione alla luce della complessità del territorio regionale considerato in tutte le sue componenti.

Per altro verso, non può non tenersi conto del fatto che l'attività amministrativa e di governo sviluppata in questi decenni da Regione Lombardia ha sedimentato un'ampia gamma di piani e programmi settoriali cui ha ordinariamente corrisposto un'analoga e amplissima stratificazione di zonizzazioni di riferimento. Talune di queste presentano una innegabile specificità legata al settore presidiato o disciplinato, altre sono il frutto di un debole coordinamento unitario centrale, altre ancora hanno prodotto comunque un consolidamento di pratiche e "culture amministrative" negli attori regionali e locali settorialmente coinvolti. Di questa pluralità ed articolazione di strumenti e delimitazioni territoriali dà opportunamente conto il citato Piano Territoriale Regionale (PTR) che lascia agevolmente intravedere la difficoltà di ipotizzare una soluzione unica ed omogenea per l'intero territorio regionale⁹⁹.

La situazione in essere risulta, peraltro, tanto fortemente diversificata ed articolata, che pare sia venuto il momento di fornire quantomeno una cornice legislativa univoca di riferimento, per quanto necessariamente leggera ed appunto "abilitante". La dinamica "organizzativa e di processo", fondata su fasi procedimentalizzate, che dovrebbe informare l'intervento legislativo proposto potrà in un secondo tempo, a fronte degli esiti delle relazioni istituzionali che esso di fatto solleciterà, suggerire l'adozione di interventi all'insegna di una maggiore coerenza e prescrittività complessiva, anche nella logica di assicurare una coerenza di sistema.

Nel dibattito pubblico è emersa, inoltre, la preoccupazione di evitare i tratti di instabilità ed aleatorietà che hanno fin qui caratterizzato le esperienze di gestione associata, ove la motivazione ad operare in Unione è parsa,

⁹⁹ Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Piano Territoriale Regionale*, ed ivi, il par. 1.1 "Integrazione con i piani e programmi di settore", pp. 5-10, ove risultano citati e sinteticamente descritti in relazione all'oggetto ben 19 piani e programmi di settore.

sovente, connessa ai vantaggi finanziari¹⁰⁰ previsti mentre la loro stabilità e tenuta nel tempo è apparsa subordinata all'influenza di fattori e determinanti di natura politica ed elettorale.

Anche per questa ragione si ritiene in questa sede di suggerire che l'inclusione dei Comuni nella Zona Omogenea sia prevista tramite procedure di zonizzazione di livello provinciale, laddove l'attivazione di procedure per una eventuale modifica della Zona di appartenenza, che debba giustificarsi con motivazioni di ordine strutturale ed evidenze inoppugnabili di natura socio-economica-istituzionale, possa anche essere sottoposta a un procedimento di maggior condivisione tra i livelli di governo interessati.

6. Quale governance per le Zone Omogenee?

La Legge 56/2014 prevede la possibilità di ricorrere ad "*organismi di coordinamento*" per la guida e il governo delle Zone Omogenee¹⁰¹.

Nel caso delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Milano, la *governance* delle stesse non è puntualmente definita dallo Statuto della Città ma puntualmente rinviata alle disposizioni desumibili dal "*Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee*"¹⁰². Quest'ultimo prevede per ciascuna Zona che l'Assemblea sia composta dai Sindaci dei Comuni compresi nel suo territorio¹⁰³ e che si faccia luogo all'elezione da parte sua di un Coordinatore e di un Vice-Coordinatore¹⁰⁴, mentre il raccordo tra le Zone Omogenee e con gli Organi della Città metropolitana risulta assicurato tramite la Conferenza dei Coordinatori delle Zone Omogenee¹⁰⁵.

Anche gli Statuti provinciali si orientano generalmente nel senso di prevedere una Assemblea dei Sindaci, un Presidente dell'Assemblea e, ad esempio, per quanto attiene al caso di Bergamo, di Coordinatori di Zona.

¹⁰⁰ Cfr. l'art. 19, comma 1, della L.r. 19/2008, ai sensi del quale "*1. La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali, destinando contributi specifici e fornendo supporto tecnico, anche con attività di formazione e accompagnamento, prioritariamente a favore di: a) Unioni di Comuni lombarde; a bis) Unioni di Comuni diverse da quelle di cui alla lettera a) e Comunità montane, limitatamente ai contributi di cui all'articolo 20 ter*".

¹⁰¹ Cfr. quanto espressamente disposto dall'art. 1, comma 10, lettere b) e c) della L. n. 56/2014.

¹⁰² Sul punto, v. ancora il "*Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee*", approvato dal Consiglio metropolitano con Deliberazione n. 51/2015 del 30 novembre 2015.

¹⁰³ Cfr. in questi termini l'art. 5 del precitato Regolamento.

¹⁰⁴ Così si esprime l'art. 6 del Regolamento richiamato.

¹⁰⁵ Quest'ultima opzione riesce ascrivibile a quanto disposto dall'art. 7 del Regolamento della Città metropolitana sopra menzionato.

Il Regolamento dell'Area Omogenea Cremasca prevede anch'esso l'Assemblea dei Sindaci, la quale nomina un Presidente tra i propri componenti¹⁰⁶: infine, su proposta del Presidente, l'Assemblea dei Sindaci nomina la Giunta dell'Area omogenea¹⁰⁷.

Le esperienze citate sono generalmente orientate verso una *governance* "snella", di tipo sostanzialmente politico, riservata agli amministratori comunali. Generalmente si prevede, quindi, una *governance* meno pesante e strutturata di quella delle Comunità montane ed in quella direzione si muovono anche le esperienze delle Aree Interne, comunque per certi versi opportunamente richiamabili vista la parziale sovrapposibilità della dimensione teleologica sottesa alla strategia per il controesodo, da un lato, e le esigenze di presidio della marginalità trasversalmente collocabile al livello della pianura lombarda.

Anche sotto il profilo della struttura tecnica – quando e se prevista – si contempla un'organizzazione in uffici amministrativi molto leggera, definita a supporto del ruolo eminentemente politico e organizzativo degli organi cui è attribuita la *governance* dell'Area o della Zona. Ne deriva che le risorse umane ascrivibili a tale organizzazione amministrativa riescono nel complesso acquisite eventualmente facendo ricorso all'istituto del distacco (di personale) dalla Provincia o dal Comune capofila oppure, ancora, individuate puntualmente con il supporto di strutture operative e della collaborazione delle società *in house* partecipate dalla Provincia e/o dai Comuni del territorio di riferimento dell'Area o della Zona Omogenea.

7. Il profilo organizzativo: strumenti, funzioni, attività.

Giunti a questo punto, diviene utile comprendere in che modo le richiamate Zone Omogenee possano operare e assumere un ruolo istituzionale e relazionale ben riconoscibile.

Il profilo della regolazione del rapporto tra Enti di prossimità ai fini dell'organizzazione delle azioni comuni a tutti gli Enti appartenenti alla Zona pare ricoprire un ordine prioritario rispetto a quello delle attività esercitabili e del ruolo potenzialmente riconoscibile alle strutture operative, di natura societaria, consortile o, comunque, funzionalmente connotata, mediante le

¹⁰⁶ Cfr., in questi termini, gli artt. 3 e 4 del Regolamento dell'Area Omogenea Cremasca menzionato nel testo.

¹⁰⁷ Tale opzione è sancita *ex art.* 5 del Regolamento.

quali ricondurre a un punto di sintesi unitario la policentricità intrinseca nel modello suesposto.

Naturalmente, come si vedrà, dall'ipotesi di sviluppo delle Zone Omogenee avrà modo di germinare anche una risposta giuridico-istituzionale alle criticità emergenti dal dibattito sotteso alle istanze di possibile previsione ed attuazione delle c.d. "Comunità di pianura".

Muoviamo, dunque, dalle questioni relazionali.

7.1. La regolazione del rapporto tra i Comuni e le Zone Omogenee.

In coerenza con l'assunto del presente contributo, ossia che l'attivazione di questo nuovo livello sovracomunale debba assumere forti connotati di *gradualità e flessibilità*, si ritiene che i rapporti tra la Zona Omogenea ed i Comuni ad esso afferenti possano essere regolati dagli strumenti amministrativi atti a garantire quei connotati. La stabilità dell'inclusione nella Zona Omogenea, infatti, da ritenersi non revocabile in assenza dei fattori di ordine strutturale sopra richiamati, può essere bilanciata da una flessibilità degli strumenti che regolano il conferimento da parte di ciascun Comune alla Zona stessa della gestione di eventuali servizi comunali, oppure, in alternativa, l'espletamento di specifiche attività o iniziative.

Come noto, la collaborazione tra Comuni può maturare anche attraverso modalità che, a differenza delle forme associative, non danno vita a soggetti giuridici propri e vengono esercitate all'interno di programmi di azione limitati.

Il quadro normativo di riferimento per tali forme collaborative è rappresentato dagli articoli 11 e 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che disciplinano, rispettivamente, gli accordi integrativi e/o sostitutivi del provvedimento, nonché gli accordi tra pubbliche amministrazioni¹⁰⁸. L'art. 15, in particolare, prevede la stipula di accordi tra pubbliche amministrazioni finalizzati allo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Questo strumento, caratterizzato da un'impostazione paritetica tra le

¹⁰⁸ Sul tema la letteratura è sconfinata. Tuttavia, un punto di avvio assai autorevole e ancora attuale per la modernità della trattazione resta l'opera di G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano 1984. In argomento e anche con riferimento a quanto si dirà circa l'ambientazione di tali accordi, v. altresì quantomeno R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1985; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Cedam, Padova 1993; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova 1998; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 441, secondo cui «Gli accordi previsti dall'art. 11 nascono dalla fusione di potere amministrativo ed autonomia privata [...] risultato di valutazioni discrezionali, sono alternativi (in tutto o in parte) al provvedimento unilaterale».

amministrazioni coinvolte, permette la definizione congiunta di obiettivi, tempi, risorse e modalità operative, senza dar luogo alla creazione di nuovi enti. Nel contesto dei rapporti intercomunali, gli accordi *ex art.* 15 si configurano come strumenti agili ed efficaci per la co-organizzazione di servizi o per la gestione integrata di funzioni, soprattutto nei casi in cui le amministrazioni intendano cooperare su progetti o ambiti circoscritti, senza rinunciare alla propria autonomia istituzionale.

Tra le modalità più frequentemente adottate dai Comuni per collaborare senza costituire nuove entità giuridiche autonome, assumono particolare rilievo le convenzioni previste ai sensi dell'art. 30 del Tuel. La suddetta disposizione offre la possibilità di stipulare delle apposite convenzioni al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinanti, stabilendo fini, durata, forme di consultazione degli Enti contraenti, rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie. Peraltro, le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di *uffici comuni* ai quali può essere affidato l'esercizio di determinate funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo¹⁰⁹.

Di particolare interesse per gli scenari che si vengono qui delineando risulta infine la strumentazione connessa alla programmazione negoziata¹¹⁰, soprattutto in relazione alla vasta esperienza maturata a tal proposito nel contesto lombardo¹¹¹ e all'affinamento progressivo del quadro legislativo regionale in materia¹¹². Gli strumenti previsti da questa normativa, quali in particolare l'Accordo di Programma (AdP) e l'Accordo Locale Semplificato (ALS), ben si prestano a disciplinare la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e

¹⁰⁹ Cfr., ancora, P. FORTE, *op. cit.*, *passim*.

¹¹⁰ Sulla quale v., *ex multis*, G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1999; R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999, 429 ss.; F. PELLIZZER-L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Ist. Federalismo*, 2, 1999, 283 ss.

¹¹¹ In relazione al governo del territorio in Lombardia, v. P. LOMBARDI, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la L.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo di suolo*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2020, 840 ss.

¹¹² Per quanto riguarda la Lombardia, cfr. la L.r. 2/2003, seguita più di recente dalla L.r. 19/2019 e dal R.r. 6/2020. Per un'approfondita analisi e ricostruzione delle esperienze applicative nel territorio lombardo nel vigore della L.r. 2/2003, cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *La Programmazione Negoziata in Lombardia*, in *Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*, 5, 2006, visionabile al sito web https://www.capi.org/attivita/note_informative/ni20061120lombardia.pdf. Più di recente, v. GIUNTA REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Deliberazione n. XI / 7643 del 28 dicembre 2022, avente ad oggetto "Approvazione delle relazioni in attuazione dell'articolo 11, commi 1 e 3 della Legge regionale n. 19 del 29 novembre 2019 "disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale" (clausola valutativa)"*, visionabile al sito web https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/fa2ac48f-ae64-41ba-9dfc-c3dea1e04788/221310IST_ATT_20233211913REL195_CV_Programmazione_Negoziata_ed202212_dasitoCR.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-fa2ac48f-ae64-41ba-9dfc-c3dea1e04788-oxSrgNe.

coordinata di Comuni e di altri soggetti pubblici nell'ambito della Zona Omogenea.

L'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST)¹¹³, finalizzato alla definizione ed attuazione di programmi di sviluppo condiviso in aree territoriali più ampie, provinciali ma anche sub-provinciali, coordinato dalla Regione potrebbe efficacemente costituire l'ambito in cui condividere – con la Regione e la Provincia di riferimento – la “macro-strategia” della Zona Omogenea, obiettivi e modalità della gestione di servizi ed attività ad essa conferite, nonché la realizzazione di interventi opportunamente declinati in successivi strumenti attuativi. Anche la *governance* prevista dalla disciplina regionale per l'AQST – fondata sull'integrazione tra un Collegio di vigilanza, una Segreteria tecnica e un Responsabile dell'AQST – si configura quale ambito politico-tecnico ottimale per l'esercizio della necessaria attività di regia delle operazioni, funzioni, servizi e progettualità poste in capo alla Zona Omogenea.

Resta da valutare, infine, la possibilità che l'avvio dell'operatività delle Zone Omogenee possa essere supportato da risorse umane e organizzative messe a disposizione, centralmente oppure *in loco*, da parte della Provincia.

7.2. Funzioni ed attività.

Le funzioni ed attività che possono utilmente essere poste in capo alle future Zone Omogenee – se non addirittura con riferimento alle Comunità di pianura – dovranno rispondere agli ambiti nei quali il presidio limitato al solo livello comunale appare particolarmente critico o per i quali potrà registrarsi un'agevole convergenza degli Enti interessati. Ulteriore variabile da considerare sarà data dallo “spessore” istituzionale che il legislatore regionale vorrà eventualmente attribuire al nuovo organismo – o Ente, nel caso delle Comunità, pur con tutte le difficoltà già individuate in relazione a tale ipotesi¹¹⁴ – vale a dire l'investimento politico-istituzionale che i territori ed il legislatore regionale vorranno in questo senso esprimere.

In sede amministrativa ed organizzativa andrà adeguatamente chiarita la distinzione tra le funzioni amministrative – che, come tali, rimarranno comunali – e le attività e/o i compiti amministrativi ad esse afferenti, che

¹¹³ Per alcune osservazioni circa le possibili applicazioni dello strumento, attagliate anche a casi concreti, v. se si vuole L. DAINOTTI-G. IORIATTI, *La programmazione negoziata come leva per lo sviluppo locale. Il caso dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale pavese*, in *Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 5, 2023, consultabile al sito web https://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/nota_romagnosi_2023-5.pdf.

¹¹⁴ Cfr. *supra*, par. 3 del presente scritto.

potranno essere gestite dalle Zone Omogenee. Ad ogni buon conto è auspicabile una ragionevole gradualità che consenta di sperimentare e consolidare nel tempo efficacia ed autorevolezza di esercizio delle competenze progressivamente attribuite. Più che un'indicazione puntuale, in questa sede se ne può rappresentare uno spettro ampio di riferimento, ricavabile da fonti normative e regolamentari vigenti e da documenti, proposte e prese di posizione a vario titolo assumibili quali fonte della riorganizzazione su base zonale.

Procedendo per macro-aggregati si possono citare:

- *i servizi e le funzioni associate intercomunali*, aggregazione di servizi comunali quali istruzione, formazione e alta specializzazione, viabilità e mobilità, programmazione ambientale;
- *la pianificazione territoriale*, mediante il coordinamento delle politiche urbanistiche e del PTCP dalla scala sovracomunale a quella intercomunale "zonale", la mobilità dolce e sostenibilità ambientale;
- *lo sviluppo economico produttivo locale e la correlativa promozione di sviluppo*, al cui alveo possono ad esempio ricondursi strategie per l'attrazione di investimenti, riqualificazione aree dismesse, promozione turistica e culturale;
- *la coesione sociale e i servizi alle comunità*, attraverso le opportune integrazioni nel settore socio-sanitario, le misure di inclusione ed i servizi sociali e socio-sanitari.

All'interno di questi ambiti, andrà esplorata la possibilità di conferire funzioni in *delega* dalle Province per la loro gestione associata, considerata l'ampia gamma di funzioni che sono ad esse cumulativamente attribuite in Lombardia dalla normativa statale e, parimenti, delegate da quella regionale, ugualmente pregnanti ed anzi ulteriormente consolidate negli ultimi anni. Ai fini di una gestione efficace di dette funzioni, andranno altresì individuate e condivise le risorse umane, finanziarie e strumentali da prevedere per il loro esercizio, mentre dovrà verosimilmente confermarsi una capacità di regia e coordinamento a livello provinciale.

Un profilo di sicuro interesse e che potrà essere oggetto di specifico approfondimento è quello del coinvolgimento di operatori privati e dello sviluppo di *partnership* pubblico-privato con attori e soggetti già operanti a livello territoriale. Accanto agli ordinari strumenti amministrativi citati nel precedente paragrafo, qui potranno giocare un ruolo di rilievo le strutture operative ed agenziali di cui al prossimo punto.

7.3. Natura e spazi d'azione delle strutture operative.

I compiti di rappresentanza e di coordinamento necessariamente imputabili alla futura Zona Omogenea non sono certo disgiunti dall'esigenza di assicurare l'esercizio di servizi e delle attività assegnate. Le esperienze in essere e la stessa *ratio* di istituzione dei nuovi moduli gestori ed organizzativi sconsigliano tuttavia il ricorso a strutture operative interne, fattore di indubbio appesantimento gestionale e di dubbia praticabilità. Fanno eccezione (parziale) le Comunità montane la cui caratterizzazione quali «enti che associano comuni montani e che concorrono alla realizzazione delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio montano»¹¹⁵, chiamate ad approvare e a realizzare «il piano pluriennale di sviluppo socio-economico e il piano pluriennale di opere e interventi»¹¹⁶, comporta necessariamente la dotazione di una adeguata struttura organizzativa, del cui costo di funzionamento peraltro la stessa Regione si fa parzialmente carico¹¹⁷.

Le altre esperienze si caratterizzano piuttosto per il ricorso a soggetti operativi esterni – dotati delle necessarie professionalità tecniche ed amministrative – cui affidare la concreta realizzazione degli interventi piuttosto che l'erogazione dei servizi in carico.

Il precitato *Position Paper* di ANCI¹¹⁸ segnala che gli Enti locali hanno fatto ricorso a strumenti amministrativi ed organismi di gestione tra loro assai differenti, quali *società partecipate (in-house o di mercato)*, *consorzi tematici o reti di cooperazione su base volontaria*.

Il caso più frequentemente citato e maggiormente consolidato è quello di *Consorzio.it* che agisce a supporto dell'Area Omogenea Cremasca, si configura dal 2018 quale Società per azioni (S.p.a.), avendo assunto la nuova denominazione sociale di *Consorzio informatica territorio S.p.a.* Si tratta di una società partecipata in varia misura sia dalla Provincia, sia da tutti i Comuni

¹¹⁵ Cfr. l'art. 1, comma 1, della Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, avente ad oggetto "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali".

¹¹⁶ Cfr. l'art. 8, comma 1, della richiamata L.r. 19/2008, ai sensi del quale "Sono strumenti di programmazione delle Comunità montane il piano pluriennale di sviluppo socio-economico e il piano pluriennale di opere e interventi; tali strumenti hanno durata rispettivamente decennale e triennale. Il piano di sviluppo socio-economico è soggetto ad aggiornamento nei termini previsti dallo Statuto". Sul rilievo di tali strumenti in relazione ai territori montani, anche in raccordo con la pianificazione dei parchi insistenti sui territori montani, v. se si vuole G.C. RICCIARDI, *Parchi regionali e radici identitarie. Il caso del Parco Naturale dei Nebrodi*, in L. BUSCEMA-G.C. RICCIARDI (a cura di), *Le nostre radici. L'eredità morale quale fattore identitario dell'attività di studio e di ricerca universitaria*, Egea-Pavia University Press, Milano-Pavia, 147 ss.

¹¹⁷ Cfr. l'art. 13, comma 1, della menzionata L.r. 19/2008.

¹¹⁸ Cfr. ANCI, *Verso un nuovo patto per la governance territoriale, cit., passim*.

ricompresi nell'Area e riesce dotata di un Consiglio di Amministrazione (il cui Presidente è anche Presidente dell'Area Omogenea) e di un Comitato di Indirizzo e Controllo di Consorzio.

Nell'ambito delle attività previste dallo Statuto, esso riceve affidamenti diretti (*"in house"* appunto) per l'erogazione di servizi, la realizzazione di lavori e forniture da parte degli Enti partecipanti e, in talune circostanze, anche da Comuni non aderenti¹¹⁹.

Il *Consorzio Oltrepò Mantovano*, costituito ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 opera secondo le norme del Codice civile sui consorzi e le disposizioni specifiche per gli enti locali, essendo dotato dei tipici organi consortili relativi all'Assemblea, al Consiglio di Amministrazione e al Presidente del Consorzio.

Anche talune Comunità montane si sono dotate di "bracci operativi" per incrementare efficienza ed efficacia degli interventi. Emblematica da questo punto di vista si appalesa l'esperienza di *Secoval*, che si presenta quale struttura societaria integrante il "braccio tecnologico e operativo" delle pubbliche amministrazioni territoriali del nord-est bresciano, essendo contestualmente partecipata dalle Comunità montana di Valle Sabbia, l'Unione della Valtenesi, il BIM Valle Camonica, la Comunità montana del Sebino Bresciano e un cospicuo numero di Comuni dell'area. In profilo giuridico, *Secoval* è, infatti, una *Società a responsabilità limitata (S.r.l.)*, vale a dire una società di diritto privato iscritta alla Camera di Commercio di Brescia (BS), che «opera nel settore della consulenza imprenditoriale e gestionale»¹²⁰.

Come sopra ricordato, il riferimento che la legge regionale esplicita nell'indicare la zonizzazione preferenziale è ai distretti socio-sanitari, espressamente ritenuti dal legislatore regionale come da privilegiare *"di norma"*: questo rende interessante considerare la soluzione gestionale che è stata adottata da questa tipologia di organismi, che si avvale del ricorso ai Piani di Zona quali strumenti di programmazione sociale e socio-sanitaria gestiti dai Comuni associati negli Ambiti Territoriali Sociali (ATS): in definitiva, si tratta dello strumento deputato alla costruzione del sistema locale integrato di *welfare*¹²¹. Ebbene, in questo caso la cornice giuridica è fornita dal tipico strumento della Programmazione, ossia l'Accordo di Programma. In tal caso, l'Accordo di Programma, stipulato tra tutti gli Enti locali e le strutture regionali

¹¹⁹ Cfr. il verbale di Assemblea della Società Consorzio Informatica Territorio S.P.A. del 5 Marzo 2025.

¹²⁰ Cfr. in questi termini SECOVAL, *Statuto*, ed ivi, in particolare, l'art. 1 riguardante la "Denominazione" e l'art. 2 concernente l'"Oggetto Sociale".

¹²¹ Sul punto, cfr. E. SALVATI, *L'evoluzione della pianificazione zonale. Il caso dei Piani di Zona in Regione Lombardia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2016, 499 ss.

di settore, definisce l'impegno dei vari Enti coinvolti – quali Comuni, ASL ora Agenzie di Tutela della Salute (ATS) ed Enti del c.d. "Terzo Settore" – a collaborare e a stanziare risorse per la realizzazione degli interventi che il medesimo atto pone in capo a ciascuno di essi, di volta in volta, quale soggetto attuatore¹²².

La rapida rassegna sopra proposta evidenzia la pluralità delle opzioni fin qui esercitate dalle esperienze in atto a livello territoriale regionale. In precedenza, peraltro, si sono doverosamente evidenziate le problematiche sul fronte strettamente giuridico connesse a talune soluzioni fin qui adottate o anche solo prospettate¹²³.

In questa sede si può conclusivamente richiamare l'opportunità – ampiamente condivisa – che l'istituzione delle c.d. "Comunità di pianura" non corrisponda ad un appesantimento della maglia istituzionale e alla creazione di soggetti di natura eminentemente gestionale ma contribuisca a valorizzare le esperienze in corso a vantaggio dei territori, con la necessaria elasticità. D'altro canto, il successo di queste *Comunità* sarà certamente legato alla loro capacità di operare ed incidere positivamente nei contesti territoriali: elemento quest'ultimo che richiede, da un lato, una chiarezza *ab initio* sul fronte delle possibilità effettivamente riconosciute o riconoscibili dall'ordinamento regionale – sul fronte dei provvedimenti legislativi e/o amministrativi astrattamente enucleabili – a tale nuova formula di ri-organizzazione dei Comuni della pianura lombarda e, dall'altro, adeguata capacità di corrispondere alle istanze di differenziazione territoriale e di flessibilità organizzativa ed amministrativa che dovrebbero assistere la loro istituzione nella intrinseca funzionalizzazione alla promozione di progetti ed interventi dedicati allo sviluppo locale e, soprattutto, all'aggregazione di funzioni e servizi che trascenda i limiti dell'obbligo associativo relativo alle funzioni fondamentali comunali¹²⁴.

Si può ritenere che, da una parte, l'intervento legislativo regionale potrà muoversi nella logica di produrre "*riconoscimento, supporto tecnico e stabilità normativa*" degli strumenti attualmente praticati come opportunamente recita il *Position paper* di ANCI¹²⁵. D'altro parte, per le realtà territoriali che muoveranno i primi passi nell'alveo disegnato dalla nuova cornice normativa,

¹²² Cfr. sul punto, ad es. A.R. GUARNA, *Piani di Zona: le nuove linee guida di Regione Lombardia*, in *Rivista NESSI*, 17 Dicembre 2024. In relazione al caso pavese, v. E. SALVATI, *Governance e organizzazione dei nove Piani di Zona della provincia di Pavia. Un'analisi comparata*, in P. PREVITALI-P. FAVINI (a cura di), *L'organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia*, Pavia University Press, Pavia 2016, 119 ss.

¹²³ Cfr. *supra*, par. 3, con esplicito riferimento ai "*Vincoli costituzionali e della legislazione statale*".

¹²⁴ Limite peraltro confermato solo nella forma, benché ormai nella sostanza reso inoperante e inoperativo.

¹²⁵ ANCI, *Verso un nuovo patto per la governance territoriale, cit., passim*.

si può ritenere che questo sarà un aspetto non necessariamente prioritario e che potrà essere affrontato durante il periodo non breve di avvio e successiva maturazione dell'esperienza.

8. Il profilo finanziario: fonti di entrata e contributi.

Il versante delle risorse all'uopo appostabili rappresenta un profilo altamente critico, stante le ristrettezze che caratterizzano i bilanci tanto regionali quanto di Comuni e Province, nonché la perdurante latitanza del legislatore statale in tema di riordino degli Enti locali. Sul punto pare emblematica, in particolare, la sovente annunciata e mai condotta a maturazione riforma del Tuel, soprattutto per quanto attiene al superamento delle criticità finanziarie delle Province.

Sulla scorta della vigente normativa regionale, si può ipotizzare un finanziamento regionale in analogia con quello attualmente riconosciuto per le gestioni associate tra Comuni, ove ne ricorrano le condizioni, attesi gli spazi normativi già previsti *ex art.* 19, comma 2, della L.r. 19/2008¹²⁶. Eventualmente, nulla vieta che esso sia parametrato con analoghi criteri di riparto¹²⁷.

Le Comunità montane godono, inoltre, di un finanziamento a sostegno dei costi gestionali e i nuovi soggetti "comunitari" evocati dalla Risoluzione consiliare dello scorso gennaio potrebbero legittimamente aspirare ad un analogo trattamento, meglio se opportunamente parametrato all'efficacia dell'azione sul territorio, vale a dire agli oggetti e alle attività in concreto allocate sulla dimensione zonale della c.d. "Comunità di pianura".

In sede di prima applicazione della nuova normativa, potranno essere studiati meccanismi di finanziamento incentivanti per il processo costitutivo o specifici progetti sperimentali a supporto, oppure quale riconoscimento delle realtà già in essere sul territorio regionale. Fonti di entrata di sicuro rilievo potranno comunque provenire dalla partecipazione a bandi, manifestazioni di

¹²⁶ Infatti, ai sensi dell'art. 19, comma 2, della L.r. 19/2008 si prevede che: "La Regione può disporre contributi a favore di forme associative intercomunali, diverse da quelle di cui al comma 1. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, definisce condizioni e requisiti per l'accesso ai contributi, nonché le modalità di erogazione e di determinazione delle priorità di finanziamento, nell'ambito della disponibilità delle risorse allocate alla missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali" - programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali" - Titolo 1 del bilancio regionale".

¹²⁷ Benché, sul punto, sarebbe bene evitare il ripetersi di alcuni possibili effetti distorsivi legati alle modalità del finanziamento stesso: sul punto, cfr. ancora A. ZATTI, *Costi e benefici dei processi aggregativi e il ruolo delle politiche incentivanti*, cit., 325 ss., nonché G.C. RICCIARDI-A. ZATTI, *Politiche incentivanti e riordino territoriale*, cit., 457 ss.

interesse, progetti a caratterizzazione intercomunale anche definita da specifici impegni o soglie individuate *ex ante*: in ogni caso, sarebbe auspicabile che – quantomeno gli strumenti di matrice regionale – tali azioni prevedano premialità mirate anche a livello organizzatorio della Comunità o il nuovo soggetto consortile, societario e/o para-istituzionale cui sarà conferita la gestione a supporto degli Enti partecipanti nella Zona precipuamente individuata.

Potranno, infine, essere esplorate le possibilità offerte dallo sviluppo e la promozione in generale di *partnership* pubblico-privato, anche mediante la costituzione degli organismi poc'anzi menzionati e sulla base di quanto già registrabile in alcune esperienze in precedenza compendiate.

9. Conclusioni. Appunti per un possibile intervento legislativo regionale.

Le considerazioni proposte in premessa motivano la richiesta emersa da più parti e riaffermata nella precitata Risoluzione approvata dal Consiglio regionale di verificare la *percorribilità di forme innovative di gestione associata* o comunque di nuove forme di intercomunalità nelle aree di pianura, a partire da quelle già presenti sui territori e che possono costituire esempi replicabili, trattandosi di modelli acquisiti di efficienza ed efficacia *operativa*.

Da qui discende la necessità di riconoscere le *Comunità di pianura* come *nuove forme* per la gestione associata e la programmazione territoriale, che possano anche disporre di contributi a favore di forme associative intercomunali – *ex art. 19, comma 2, della L.r. 19/2008* – diverse da quelle già consolidate e che, in taluni casi, stanno conoscendo una parabola di crisi che non può essere ignorata dai decisori politici. Questa sollecitazione si accompagna peraltro ad una esplicita richiesta che la definizione normativa delle Comunità di pianura si collochi all'interno di un più organico piano di riordino territoriale cui Regione Lombardia dovrebbe por mano e di *una revisione della disciplina delle Unioni di Comuni* (in specie quelle c.d. *"lombarde"*¹²⁸) e del sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali di cui alla Legge regionale n. 19/2008¹²⁹.

¹²⁸ Sono tali le Unioni di Comuni iscritte ad apposito registro tenuto dagli Uffici della Giunta regionale della Lombardia.

¹²⁹ Cfr. la Risoluzione n. 20, avente ad oggetto *"Iniziativa per la valorizzazione delle gestioni associate in Lombardia"*, cit.

I Comuni lombardi di pianura, al pari di tutti gli altri Comuni, hanno alle spalle una fase politico-amministrativa che li ha visti destinatari – come e più degli altri Enti Locali – di ingenti investimenti e provvidenze di matrice nazionale e regionale connessi all'esigenza di affrontare la crisi post-pandemica¹³⁰ e, successivamente, delle risorse del PNRR.

Questa stagione per più versi straordinaria ha investito Enti che son rimasti ostaggio di un assetto amministrativo ed organizzativo uniforme e, almeno in buona parte, inadeguato¹³¹: si pensi alla carenza di personale in generale e, soprattutto, di personale tecnico, nonché alle emergenti – e ancora non sufficientemente ponderate – criticità legate all'esigenza di far fronte al ricambio generazionale. Essi sono rimasti costretti entro una cornice legislativa che non ha saputo innovarsi lungo le linee tracciate dai tentativi di riforma del Tuel e che ancora può ritenersi lontana dal risultare adeguatamente ammodernata innanzi alle aporie giuridico-istituzionali¹³² registratesi all'esito della riforma territoriale approntata con la L. 56/2014.

Questo è tanto più vero per il contesto normativo lombardo che soffre di una stasi quasi ventennale, entro la quale i processi di progressivo indebolimento della maglia istituzionale territoriale si son fatti nel tempo sempre più evidenti. D'altra parte, le proposte fin qui avanzate e che di seguito sinteticamente si riprendono intendono muoversi nel solco del tradizionale approccio sussidiario del governo lombardo che si tiene lontano da tentazioni dirigistiche o dall'imposizione di modelli uniformi e *top down*, preferendo creare le condizioni abilitanti per un protagonismo dei soggetti territoriali in linea con le rispettive vocazioni ed i tempi di maturazione istituzionale che di

¹³⁰ Ci si riferisce, segnatamente, al c.d. "Piano Lombardia" di cui alle L.r. 9/2020 e L.r. 4/2021, nonché agli stanziamenti riconosciuti dal governo centrale nel quadro dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

¹³¹ Questo giudizio, purtroppo, può essere ricondotto ad opinioni espresse in passato anche da parte di commentatori assai autorevoli. Tra essi, Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 1985, 681 ss., il quale considerava "drammatico" il problema sotteso all'esercizio in forma associata o cooperativa delle funzioni e dei servizi comunali in quanto sino a quel momento – antecedente alla riforma del 1990 – l'ordinamento non aveva saputo valorizzare tale rimedio rispetto a "[...] quello che è considerato da tempo il limite maggiore dell'ordinamento, riguardante l'amministrazione locale, ereditato dallo Stato liberale, ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani".

¹³² Si veda, da ultimo e a titolo meramente esemplificativo, quanto affermato dalla sentenza della Corte cost. n. 240/2021 in relazione all'elezione del Sindaco metropolitano ed alle relazioni tra Città metropolitana e Comuni ad essa riconducibili. Sul punto, per un primo commento, v. tra i moltissimi commenti disponibili M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la Legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *Federalismi.it*, 3, 2022, 92 ss.; G. IORIATTI-G. CONTI, *Città metropolitane e Province dopo la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240 della Corte costituzionale*, in *Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 2, 2022, in https://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/nota_romagnosi_2022-2.pdf.

territorio in territorio richiedono il rispetto e il sostegno delle istanze di differenziazione ed autonomia.

Le considerazioni svolte in precedenza, sia con riferimento ai limiti della potestà legislativa regionale quali delineati anche dalla giurisprudenza costituzionale, sia ai vincoli della legislazione ordinaria, portano ad escludere che alle Comunità di pianura possano essere attribuite vere e proprie funzioni per *delega* dei Comuni partecipanti e che sia abbastanza complicato immaginare che si pervenga, parimenti, alla costituzione di uffici comuni con forme di integrazione anche finanziaria. Il valore aggiunto delle Comunità di pianura dovrebbe consistere nella possibilità di creare sedi di confronto e di condivisione delle scelte di sviluppo locale e nella gestione del territorio, di avvalersi di sinergie ed unità di indirizzo nell'utilizzo dello strumento operativo prescelto, con l'individuazione di "capofila" che per la Comunità di pianura svolgano funzioni comuni ed a beneficio dell'intera compagine istituzionale in essa raccolta, ad esempio nello svolgimento di gare per l'acquisizione di beni e servizio di concorsi pubblici.

Ovviamente l'accesso a risorse finanziarie regionali, possibilmente costanti, rappresenterebbe un incentivo imprescindibile, ricordando come le Comunità montane in Lombardia fruiscono di rilevanti contributi per il funzionamento e la gestione che ne garantiscono la piena operatività e financo livelli di servizio percepiti come essenziali per garantire il presidio delle aree montane in cui esse riescono ubicate¹³³.

L'intervento legislativo regionale potrebbe essere volto, quindi, al riconoscimento delle Comunità di pianura quali soggetti che dovrebbero coinvolgere i comuni compresi nel territorio corrispondente delle Zone Omogenee istituite, come si è accennato, non obbligatoriamente ma facoltativamente. La individuazione delle Zone Omogenee dovrebbe seguire la procedura più o meno standardizzata prevista dai rispettivi Statuti provinciali; in ogni caso, qualora nelle province di appartenenza non si provvedesse alla costituzione di tutte le Zone Omogenee simultaneamente, la costituenda Zona Omogenea, nascente sulla base della volontà espressa dai Comuni di appartenenza in vista della costituzione di una Comunità di pianura, dovrebbe acquisire comunque il parere della Provincia di riferimento. Si potrebbe omettere o considerare puramente consultivo il parere provinciale nel caso la Zona Omogenea coincidesse con una zonizzazione idonea allo scopo e

¹³³ Sul punto v. diffusamente A. CERIANI-G.C. RICCIARDI, *Le Comunità montane come forme associative*, Pavia University Press, Pavia-Milano 2020, ove si prendono in considerazione le Comunità montane della Lombardia valutandone i livelli di servizio.

predefinita dalla Regione, quale potrebbe essere ad esempio il caso di sovrapposibilità con il territorio dei comuni afferenti a ciascuna ASST, ai sensi della L.r. 19/2008.

La legge dovrebbe inoltre affrontare la questione concernente la possibilità di consentire la costituzione di Comunità di pianura nei territori nei quali sono già presenti Unioni di Comuni lombarde o coincidenti in tutto o in parte con Aree interne, almeno sino al completamento delle rispettive strategie di area. La scelta appare ovviamente del tutto "politica", in quanto l'esaurimento tendenziale della contribuzione a favore delle Unioni renderebbe appetibile l'adesione alle Comunità di pianura e accelererebbe la dissoluzione stessa delle Unioni nei casi di oggettiva non convenienza della preservazione dell'Ente locale costituito in forma di Unione.

Sarebbe auspicabile che non possano sussistere possibilità di costituzione di Zone o Comunità di pianura inter-provinciali, proprio al fine di preservare la coerenza intrinseca della mappa amministrativa locale siccome ripartita dal legislatore regionale.

L'organismo di governo della Comunità di pianura potrebbe risiedere nell'Assemblea dei Sindaci con un Presidente; non parrebbe desiderabile, al contempo, adottare un modello che replichi gli organi delle Unioni dei Comuni. L'elemento cruciale per la tenuta della riorganizzazione attorno alla Zona Omogenea sarebbe rappresentato dall'organismo che funge da snodo, da "cinghia di trasmissione" tra la volontà politica espressa dall'Assemblea dei Sindaci e il soggetto operativo che supporta l'attività della Comunità di pianura, qualunque forma quest'ultimo assuma. Si tratterebbe di un Comitato di indirizzo leggero e snello, con rappresentanti dei Comuni partecipanti alla Comunità di pianura, inteso al bilanciamento della correlativa composizione preordinato a tenere conto del peso demografico dei singoli Comuni, senza tuttavia mortificare i "piccolissimi". Ad avviso di chi scrive sarebbe opportuno ribadire, inoltre, il principio per il quale i componenti dell'Assemblea dei Sindaci, il Presidente ed i membri del Comitato di indirizzo non dovrebbero percepire alcun compenso.

Si considerino come elementi utili e da valorizzare i soggetti e gli organismi preposti all'attuazione di strumenti di programmazione negoziata di respiro sovracomunale (es. AQST) che abbiano creato buone prassi decisionali ed operative.

Alla luce di quanto sinora rappresentato, la legge regionale dovrebbe:

- *definire* inequivocabilmente il *concetto di "Comune di pianura"*, ferma restando l'ovvia esclusione dei Comuni montani come individuati in esito

ai provvedimenti attuativi della recente L. 12 settembre 2025, n. 131, ed avvalendosi della pluralità di strumenti di lettura territoriale validati in ambito regionale¹³⁴, con la finalità di possibile ricomprensione all'interno della Comunità di pianura;

- *prevedere le condizioni*, le modalità e le forme per il riconoscimento della *Zona Omogenea/Comunità di pianura*;
- valutare la *funzionalità* del rispettivo strumento/organismo funzionale (sia esso consortile, societario *et alia*) e di gestione ed i rapporti di questo con la struttura tecnico-amministrativa dei Comuni inclusi nella Comunità di pianura;
- definire modalità di *sostegno tecnico-amministrativo alle Comunità* che siano *sprovviste* di un soggetto operativo, al fine di favorire un "ecosistema" in grado di stabilizzarsi e di strutturarsi, ad esempio rivalutando l'ipotesi operativa dei "centri di competenza" proposti tempo fa da ANCI, oppure valorizzando esperienze eventualmente maturate con la gestione degli interventi finanziati dal PNNR che si ritengano rilevanti allo scopo;
- *stanziare risorse su orizzonti temporali certi ed affidabili* – ovviamente condizionate dalle disponibilità a bilancio – sia al fine di sostenere i predetti organismi preposti al supporto tecnico-amministrativo, sia per co-finanziare progetti infrastrutturali o di sviluppo produttivo e/o di tenuta e coesione del tessuto sociale, secondo quanto meglio declinato *supra*¹³⁵. Come si è accennato, i rapporti tra i Comuni partecipanti alla Comunità di pianura potrebbero essere agevolmente regolati da convenzioni e/o accordi amministrativi *ex art.* 15 L. 241/1990;
- *prevedere clausole valutative* per favorire una trasparente valutazione degli esiti attesi dall'entrata in vigore della legge regionale e, nel dettaglio, dei costi/benefici correlati al "nuovo" modello Comunità di pianura.

Riconosciamo, per concludere, come le considerazioni da ultimo proposte – nonché, in generale, l'intera presente riflessione – non possano – né pretendano di – presentare un quadro organico ed esaustivo della problematica ed ancor meno prospettare "facili" soluzioni istituzionali, come tali assumibili in modo acritico o in assenza di adeguata istruttoria. Questo

¹³⁴ Il precitato PTR, nella parte 2, fornisce gli "Indirizzi per i sistemi territoriali", riferiti distintamente per il sistema territoriale: della Montagna, Pedemontana collinare, della Pianura irrigua, Appennino lombardo – Oltrepò pavese, delle Valli fluviali e del fiume Po, Metropolitan e dei Laghi. Si tratta di un'indicazione comunque interessante per lo scopo del presente scritto.

¹³⁵ Cfr., in particolare, quanto proposto *supra*, par. 8.

contributo, al contrario, intende dar conto della complessità del tema e offrire una prima rassegna più delle questioni in gioco che delle soluzioni prospettabili, come anche dei nodi giuridici dispiegati dalla prospettiva di possibile previsione ed attuazione delle Comunità di pianura nel contesto lombardo. In quest'ottica altro non sono che *appunti* funzionali a un pur auspicato intervento legislativo – o, eventualmente, anche solo amministrativo – che tali nodi sarà chiamato a sciogliere¹³⁶.

In ogni caso, si ribadisce in questa sede quanto si è già affermato in altre occasioni del passato.

Una Regione che sceglie di decidere, innanzi alla prospettiva dell'inerzia e dell'attesa, propone l'attualità del suo stesso ruolo di indirizzo e coordinamento propedeutico alla differenziazione¹³⁷ anche rispetto alle relazioni inter-istituzionali infra-regionali¹³⁸. Essa si muove nel solco delle ragioni intrinseche sottese alla sua stessa istituzione ed attende alle esigenze che gli Enti locali manifestano nel tempo¹³⁹, nel quadro di un'auspicabile integrazione con questi ultimi¹⁴⁰.

La Regione che legifera è, anzitutto, una Regione che coltiva e promuove il regionalismo¹⁴¹ anticipando soluzioni che potrebbero essere assunte in sede statale e, purtuttavia, tardano ad arrivare. Essa, in definitiva, nell'atto del legiferare e, più in generale, del "decidere", assurge al ruolo di artefice del proprio destino, prima ancora che di quello del territorio e della (*melius*, delle) Comunità affidata(e) alle sue cure.

¹³⁶ In tal senso, il testo non ha una pretesa di completezza ed organicità ma si propone piuttosto di spostare il dibattito su un terreno concettualmente e giuridicamente più concreto, rispetto agli auspici e indicazioni generiche apparse fin qui nel dibattito pubblico ed istituzionale.

¹³⁷ Cfr., con eccellente sintesi del concetto A. MORELLI-A. POGGI, *Editoriale. Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 2, 2020, 1 ss.

¹³⁸ Sul punto, sia consentito il rinvio a G.C. RICCIARDI, *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) "non a somma zero"*, in *Il Politico*, 1, 2021, 62 ss.

¹³⁹ Cfr. L. VANDELLI, *La regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali e le funzioni delle Province»*. Nota a Corte cost., sent. 15 luglio 1991 n. 343, in *Giur. cost.*, 4, 1991, 2738 ss.; più di recente C. TUBERTINI, *Il ruolo della Regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, 1 ss.; ID., *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI-F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., 297 ss.

¹⁴⁰ In questa logica, v. già G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano 2012, spec. 106 ss.

¹⁴¹ Cioè una Regione che si muove nel solco del regionalismo stesso, secondo la lezione di G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980, 204 ss.