

Area Vasta ottimale del territorio della provincia di Cremona e limitrofi

Camera di Commercio di Cremona
20 Giugno 2016

Indice

Premessa	3
Il contesto di riferimento	4
Evidenze: metodo di analisi	8
Indicatori socio-economici	11
Ripensare i confini: i <i>cluster</i>	18
Contesto di <i>policy, governance</i> e raccomandazioni	23

Premessa

Contesto

- Le profonde evoluzioni socio-economiche e di mercato che hanno caratterizzato e stanno caratterizzando tuttora l'economia italiana impongono un ripensamento in chiave strategica, organizzativa e operativa delle istituzioni, a partire da quelle locali, in modo da essere maggiormente rispondenti al mutato contesto e diventare funzionali alla ripresa e alla crescita dei territori.

Legge "Delrio"

- Tra i cambiamenti normativi nell'ambito della riorganizzazione degli assetti amministrativi del Paese, assume particolare rilevanza la legge 56/2014, c.d. "**Legge Delrio**" (nel seguito la "Legge"), che propone una razionalizzazione amministrativa basata sul ridimensionamento, tra gli altri, del ruolo delle province.
- Anche la Regione Lombardia dovrà procedere ad una ridefinizione dell'assetto istituzionale-amministrativo del territorio.
- Tra le proposte attualmente in discussione c'è la proposta di suddivisione in Aree Vaste, i cd. 8 Cantoni secondo la proposta di Maroni sulla base delle nuove circoscrizioni sanitarie.





Il contesto di riferimento

Il contesto di riferimento Ieri e oggi...l'evoluzione del contesto di riferimento

IERI

- Assetto del sistema amministrativo e del potere locale **ereditato dal testo costituzionale** del 1948 e modificato, nei cinquanta anni successivi, da una serie di normative di settore.
- Confini delle Province definiti sulla base di **radicamenti di natura storica**, nonché di ragioni di **omogeneità dimensionale e demografica**.

Assetto basato su regioni storico-geografiche, caratteristiche urbanistico-demografiche e opzioni di razionalità amministrativa che non necessariamente sono efficaci ed efficienti nel rispecchiare il contesto attuale

- La recente crisi economico-finanziaria e la conseguente *spending review* hanno stimolato interventi di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.



Crisi

Legge Delrio

Cambiamento politico-istituzionale

- La Legge Delrio ha avviato la ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni.



OGGI

- Ridefinizione dei **confini istituzionali-amministrativi** che partano dalle **specificità del territorio** e siano loro funzionali, quindi non attraverso "imposizione esogena" ma attraverso una "**generazione endogena**".
- Costruzione di **nuove identità territoriali** sulla base delle **vocazioni produttive**, delle **competenze** e dello **sviluppo armonico del territorio**.

- La più generale evoluzione normativa rappresenta un tentativo di razionalizzazione del sistema amministrativo che comporta anche la ridefinizione delle competenze fondamentali degli enti locali per le diverse funzioni politico-amministrative.

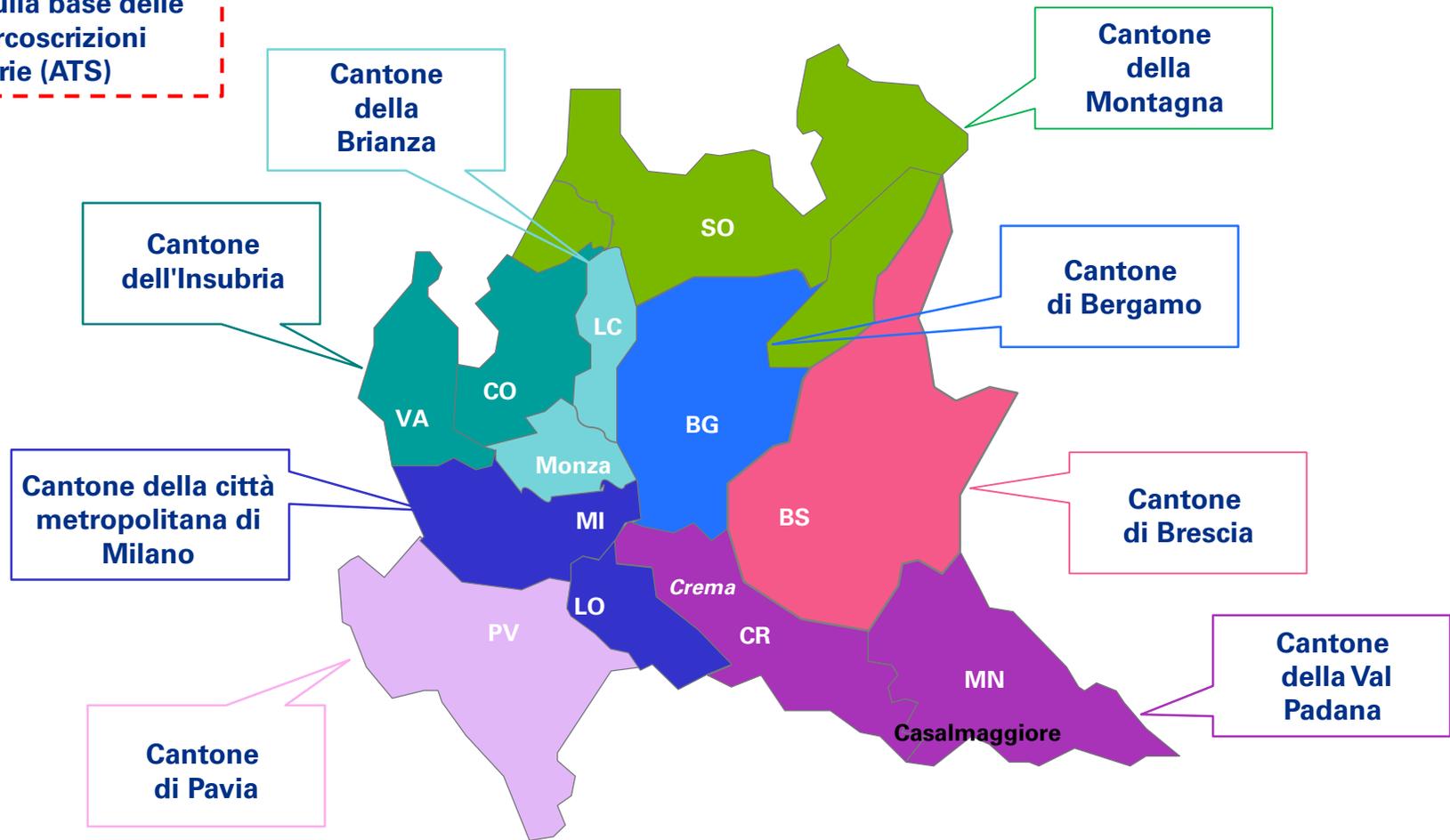


Disancoraggio

Processo di ridefinizione dell'assetto: innovativo, radicale, riformatore

L'ipotesi della Regione: da 12 province a 8 Cantoni

L'ipotesi di suddivisione regionale sulla base delle nuove circoscrizioni sanitarie (ATS)



Il Piano strategico di sviluppo per l'Area Vasta

Obiettivo

- Obiettivo di CCIAA Cremona è quello di contribuire al dibattito sulla ridefinizione dell'assetto amministrativo e di *governance* di una nuova Area Vasta Ottimale del Cremonese e dei territori limitrofi.
- In quest'ambito, CCIAA Cremona si pone quale **interlocutore in grado di contribuire al tavolo del dibattito con i rappresentanti di tutti gli stakeholder** interessati al processo di ridefinizione della *vision* dell'Area Vasta (cd. "Piano strategico di sviluppo").



Come?

- CCIAA Cremona, con **un approccio "bottom up"**, imperniato sulle **peculiarità del territorio regionale**, può facilitare l'identificazione di **nuove identità territoriali** fondate sulla valorizzazione dei principali *asset* del territorio.
- In quest'ambito, il ricorso a specifiche tecniche di **analisi socio-economica** dei territori di riferimento può contribuire a **far emergere "endogenamente"** i confini della nuova Area Vasta Ottimale (e.g. Cremona, Mantova, Lodi).



Perchè?

- In un quadro di riordino delle funzioni finalizzate al coordinamento e alla interconnessione funzionali degli enti territoriali, emerge la necessità di esplorare nuove configurazioni geo-economiche, istituzionali ed amministrative sulla base delle caratteristiche e sinergie socio-economiche dei territori interessati.
- CCIAA di Cremona può supportare il processo di cambiamento in atto, anche attraverso analisi economico-sociali che consentano di **identificare e valorizzare le specificità e interconnessioni territoriali** con ambiti oggi extra provinciali, ridefinendo il concetto di aree omogenee.





Evidenze: metodo di analisi

Evidenze: metodo di analisi

Metodologia e livelli di analisi

- Per la realizzazione delle analisi volte al riassetto istituzionale-amministrativo del territorio cremonese si è ritenuto opportuno fare ricorso alle seguenti **metodologie**:



Analisi statistico-descrittiva

- Analisi statistico-descrittiva, che permetta, a valle della raccolta di informazioni socio-economiche rilevanti, di sintetizzare descrittivamente e presentare le risultanze in famiglie di indicatori organizzate, quali a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - valori medi e mediani;
 - indici di variabilità;
 - rapporti statistici.

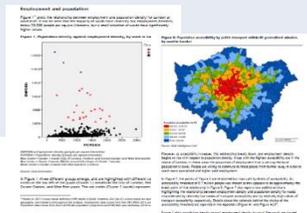


Livello provinciale



Cluster analysis

- Cluster analysis*, tecniche di analisi multivariate che permettono, endogenamente, di suddividere i territori di riferimento (le ex-province lombarde) in diverse macro-famiglie sulla base dei *driver* socio-economici individuati:
 - demografico;
 - mercato del lavoro;
 - specializzazione produttiva;
 - istituzionale-amministrativo;
 - sociale;
 - impieghi-consumi.



Livello comunale



Policy framework

- Analisi strategica che permette di formulare specifiche *policy recommendation* calibrate sulla base delle evidenze socio-economiche emerse nelle analisi, attraverso un processo di:
 - integrazione delle risultanze analitiche con elementi qualitativi;
 - ricognizione complessiva delle evidenze socio-economiche;
 - elaborazione di raccomandazioni di *policy*.



Nuovo livello: Area Vasta

Le metodologie descritte saranno applicate su due distinti **livelli di analisi**:



Evidenze: metodo di analisi

I driver di ridefinizione dell'assetto

Identificazione dei potenziali driver





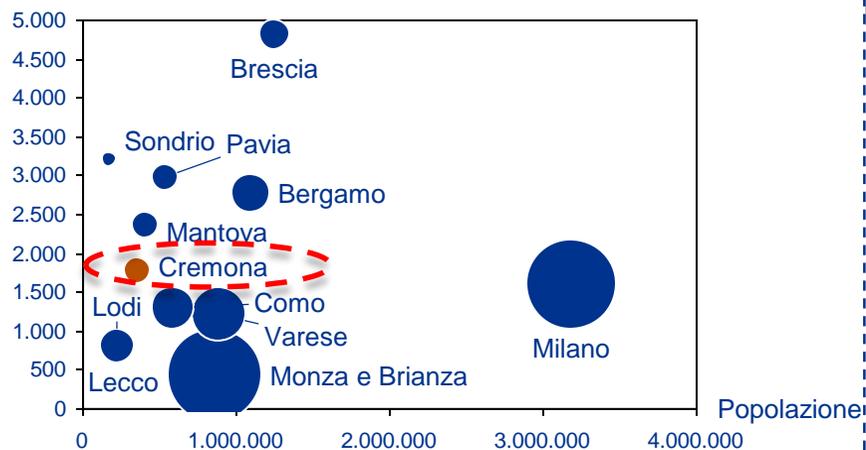
Indicatori socio-economici

1 Livello provinciale: demografia

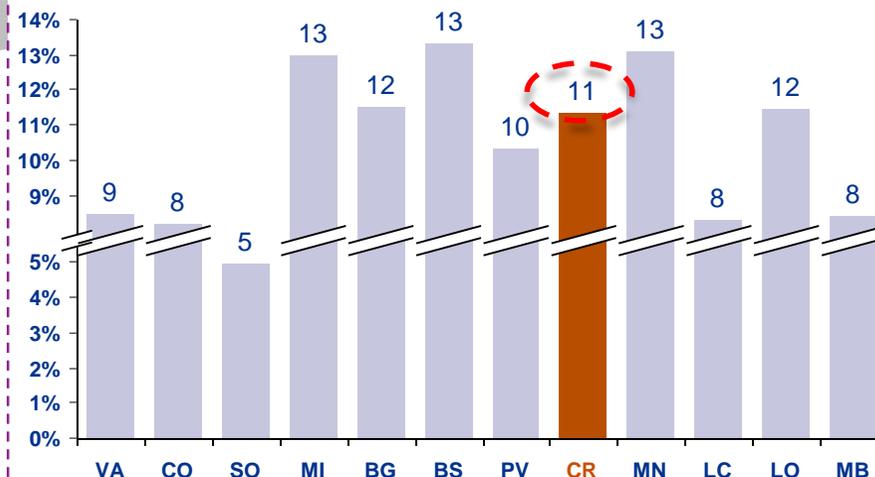


Demografico

Superficie (kmq)



In termini di densità di popolazione (area delle bolle) si evidenziano similarità significative tra Cremona e Mantova



Con riguardo all'incidenza percentuale degli stranieri residenti sul totale della popolazione provinciale, Cremona registra un valore pari a 11,4%, superiore rispetto alla media regionale (i.e. 10,3%)

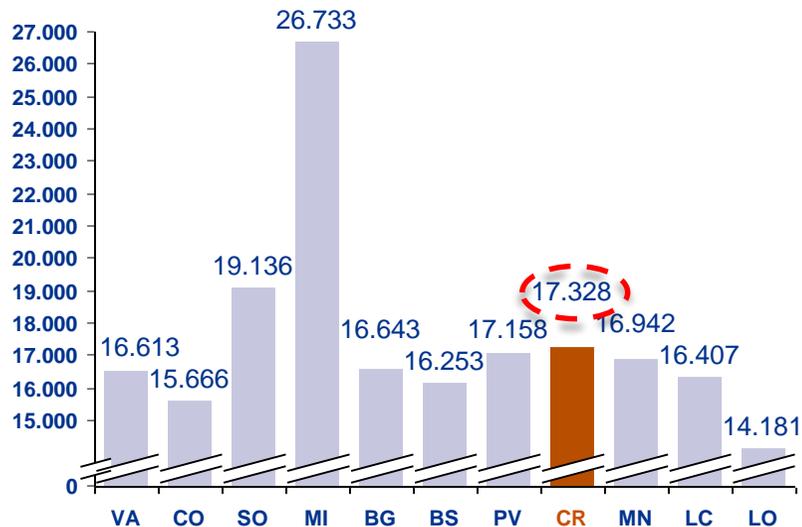
Fonte: dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 31 dicembre 2014.

Fonte: dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2014.

1 Livello provinciale: ambito sociale

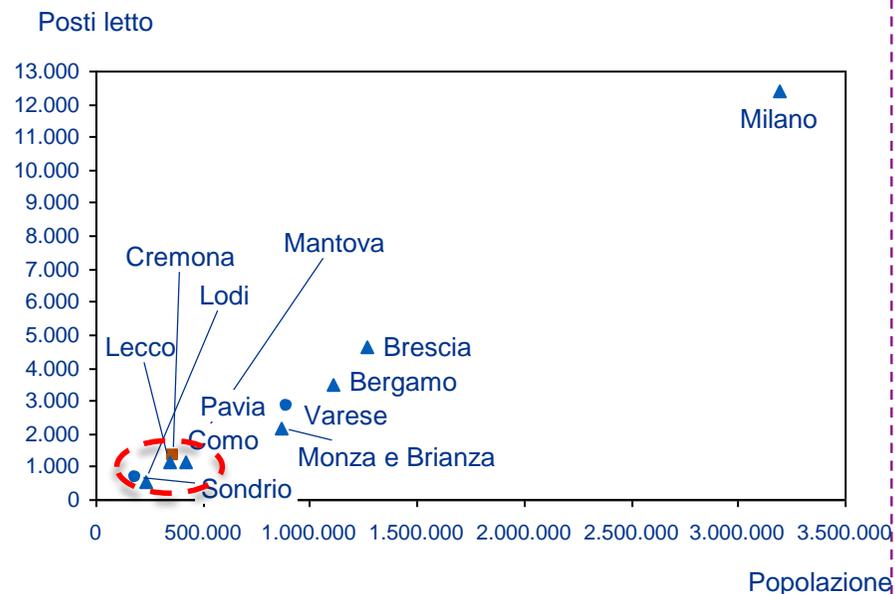


Sociale



In termini di reddito lordo disponibile pro capite si evidenziano valori simili tra Mantova e Cremona, a fronte di una non omogenea distribuzione del reddito pro capite complessivo a livello provinciale

Fonte: dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2012.



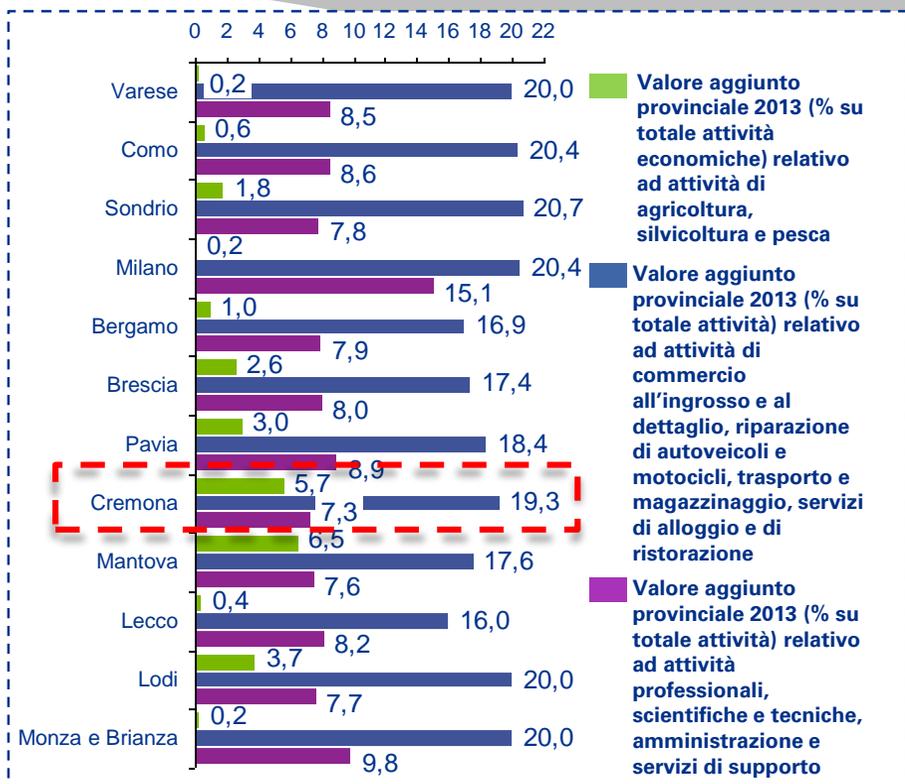
Tra i driver sociali, è stato considerato l'indice dei posti letto ospedalieri in rapporto alla popolazione. Anche in questo caso, si rilevano valori simili per Cremona, Mantova e Lodi

Fonte: dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2014.

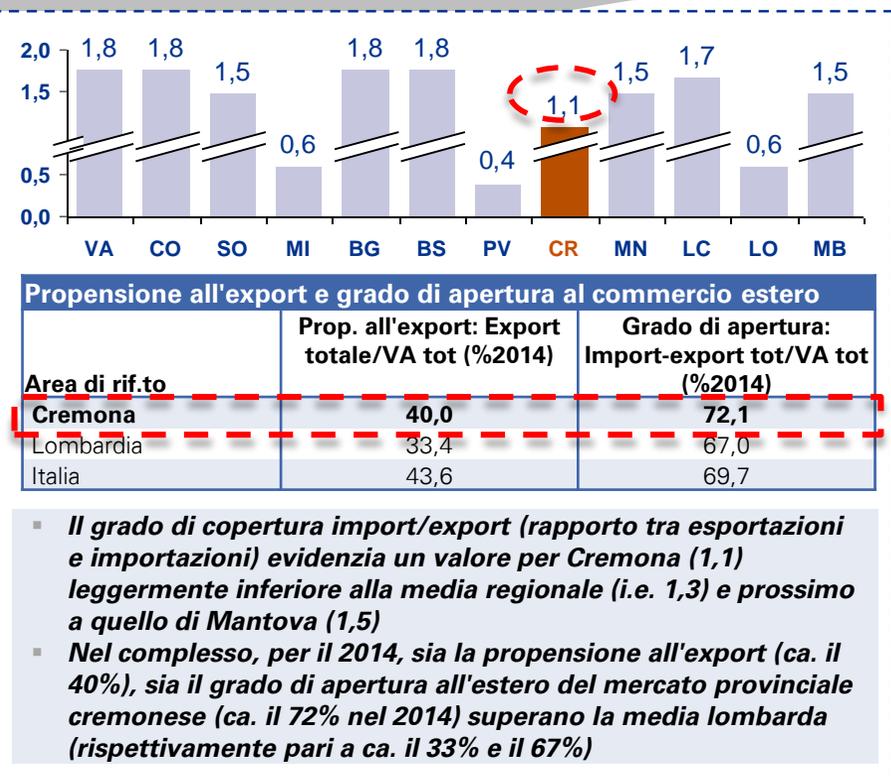
1 Livello provinciale: specializzazione produttiva (1/2)



Specializzazione produttiva



Fonte: dati Istat, 2013.



Fonte: dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2014. Con riguardo alla propensione all'export e al grado di apertura al commercio estero, elaborazioni Istituto Tagliacarne su dati Istat 2014.

1 Livello provinciale: specializzazione produttiva (2/2)

Highlights

La costruzione di nuove identità territoriali e la definizione di nuovi confini amministrativi deve tenere in considerazione:



Vocazioni produttive locali (e.g. distretto del latte, distretto del dolce).



Competenze e specializzazioni locali (e.g. polo della cosmesi, polo della meccanica, agroalimentare).



Capacità d'uso e valorizzazione della conoscenza e specializzazione dei singoli territori locali.

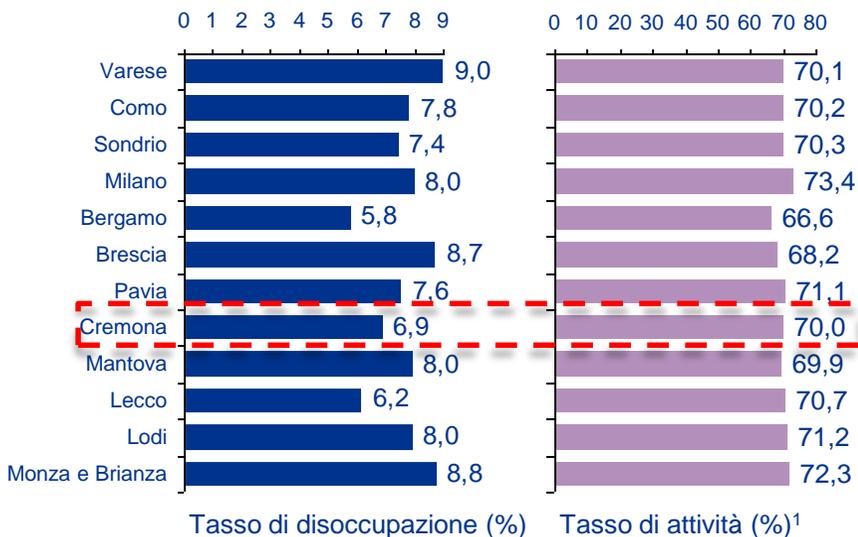
1 Livello provinciale: lavoro e impieghi/consumi



Mercato del lavoro

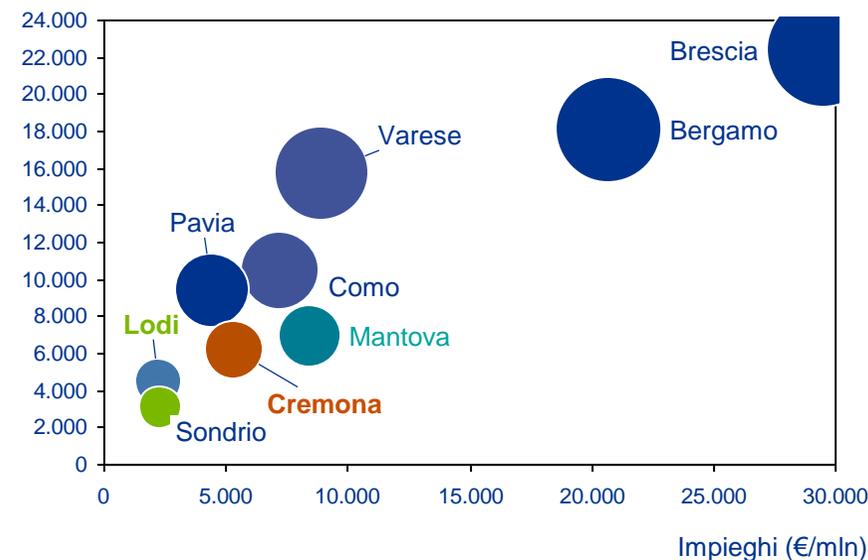


Impieghi/consumi



Gli indici del mercato del lavoro (tasso di disoccupazione e tasso di attività) presentano valori comparabili per Cremona, Mantova e Lodi

Consumi (€/mln)



L'indicatore relativo a impieghi e consumi mostra valori sostanzialmente allineati in particolare tra Cremona e Mantova

Fonte: dati Istat, 2015.

Fonte: dati Banca d'Italia, 2015; dati Istat, Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2013.

1 Livello provinciale: ambito istituzionale/amm.vo



Istituzionale/amministrativo

Indicatore Istituzionale /amministrativo

	% comuni fino a 999 ab.	% comuni da 1.000 a 4.999 ab.	% comuni da 5.000 a 19.999 ab.	% comuni da 20.000 a 49.999 ab.	% comuni oltre 50.000 ab.
Varese	15,8%	48,2%	32,4%	1,4%	2,2%
Como	28,6%	49,4%	20,1%	1,3%	0,6%
Sondrio	38,5%	53,8%	6,4%	1,3%	0,0%
Milano	0,7%	24,6%	52,2%	18,7%	3,7%
Bergamo	22,7%	45,9%	29,8%	1,2%	0,4%
Brescia	13,6%	51,9%	32,0%	1,9%	0,5%
Pavia	43,9%	43,4%	11,1%	0,5%	1,1%
Cremona	29,6%	60,0%	8,7%	0,9%	0,9%
Mantova	2,9%	56,5%	34,8%	5,8%	0,0%
Lecco	21,3%	60,7%	16,9%	1,1%	0,0%
Lodi	11,5%	75,4%	11,5%	1,6%	0,0%
Monza e Brianza	0,0%	20,0%	56,4%	21,8%	1,8%

Sotto il profilo istituzionale/amministrativo si rilevano maggiori analogie tra Cremona e Lodi (in particolare relativamente ai Comuni con maggior numero di abitanti)

Highlights

Nell'ambito del *driver* istituzionale/amministrativo si dovranno considerare i seguenti fattori:

- (i) profilo istituzionale (e.g. ruolo Comuni? quali Comuni? ruolo Regione?);
- (ii) modello di *governance* per la zona omogenea;
- (iii) finanza pubblica e meccanismi di redistribuzione delle risorse agli Enti locali (con criteri oggettivi?).

Fonte: dati Istat; Annuario Statistico Regionale (ASR) Lombardia, 2014.



Ripensare i confini: i *cluster*

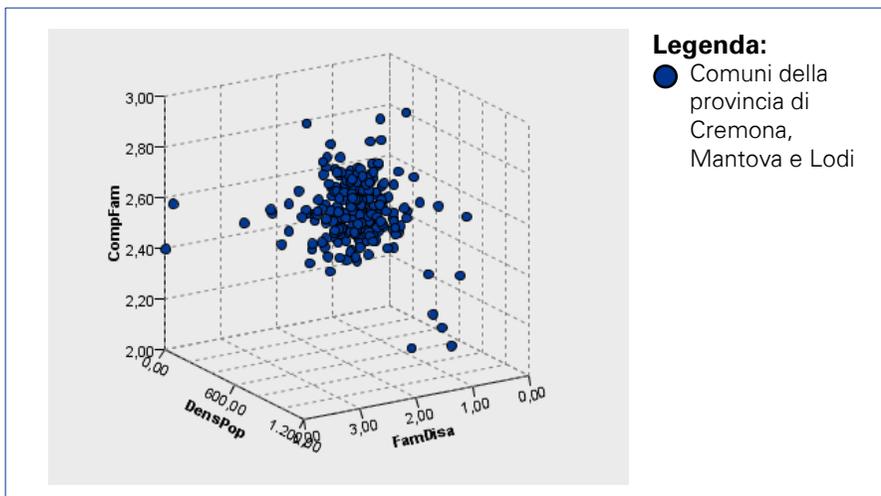
2 Livello comunale: analisi di cluster omogenei (1/4)



Ambito demografico e sociale

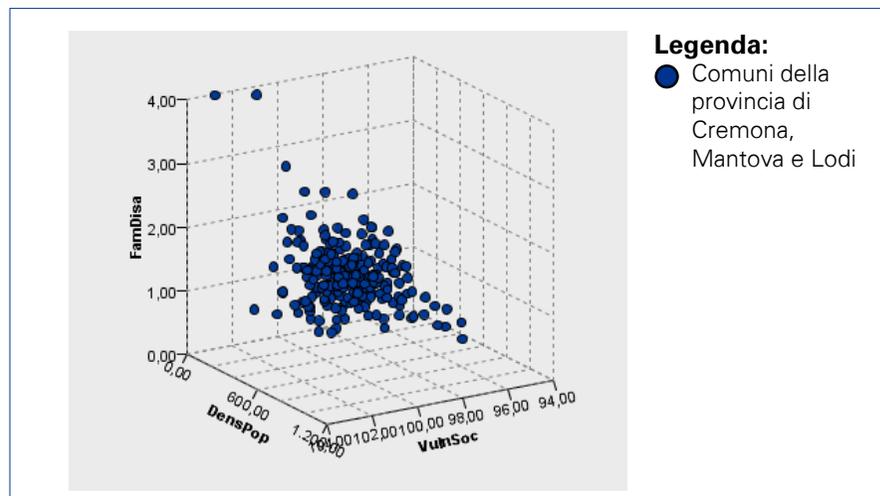
3 predittori:

- **n° medio di componenti per famiglia**
- **densità di popolazione**
- **incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico**



3 predittori:

- **incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico**
- **densità di popolazione**
- **indice di vulnerabilità sociale e materiale**



- **Comuni raggruppati lungo tre assi per similarità e vicinanza/lontananza socio-demografica.**
- **Sostanziale omogeneità, indipendentemente dalla provincia di appartenenza del comune.**

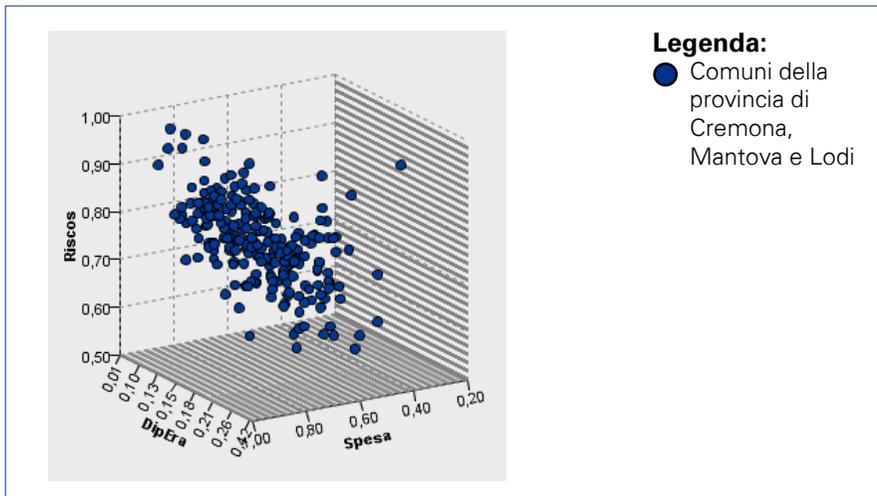
2 Livello comunale: analisi di *cluster* omogenei (2/4)



Ambito istituzionale

3 predittori:

- **capacità di riscossione**
- **capacità di spesa**
- **dipendenza erariale**



- **Maggiore dispersione, eterogeneità dei comuni.**
- **Livello istituzionale è il discriminante.**

Highlights

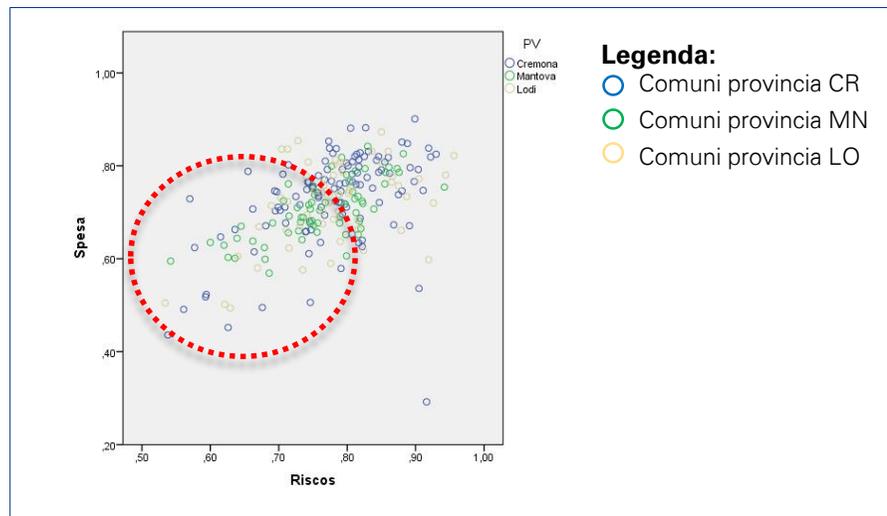
- Diversamente dall'analisi di similarità/dissimilarità su base socio-demografica, i comuni appartenenti alle tre province considerate si differenziano sotto il profilo istituzionale/tributario.
- Evidenza che, seppur in condizioni socio-demografiche e di specializzazione produttiva relativamente omogenee, l'assetto istituzionale è il *driver* discriminante.
- Cruciale il nuovo assetto amministrativo/istituzionale.

2 Livello comunale: analisi di cluster omogenei (3/4)

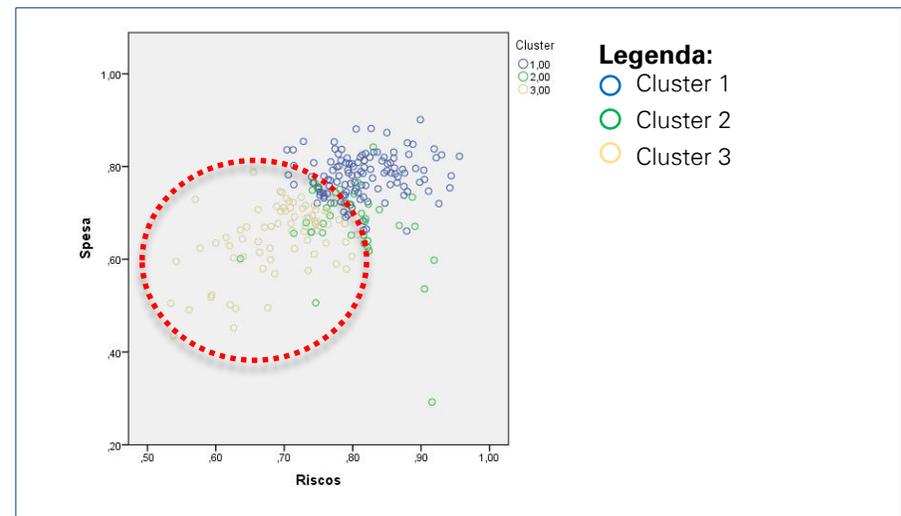


Ambito demografico, sociale e istituzionale

Distribuzione dei comuni delle province di Cremona, Mantova e Lodi per capacità di spesa e capacità di riscossione



Distribuzione per cluster dei comuni delle province di Cremona, Mantova e Lodi per capacità di spesa e capacità di riscossione



- Se si determinano "endogenamente" i confini amministrativo-istituzionali di appartenenza dei comuni, il quadro cambia e va oltre le attuali province, in particolare per quei comuni con difficoltà di riscossione, seppure con una spesa relativamente medio-bassa.
- Se i cluster sono ri-generati secondo criteri/indicatori differenti, le appartenenze cambiano: spazio a logica di deleghe e convenzioni per servizi/funzioni?

2 Livello comunale: analisi di cluster omogenei (4/4)



Ambito demografico, sociale e istituzionale

Socio-demografico: cluster dei comuni delle province di Cremona, Mantova e Lodi per densità di popolazione, vulnerabilità sociale e materiale e incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico

PV	Cluster			Totale	
	1	2	3		
Cremona	22	3	85	110	77% C3
Mantova	5	1	58	64	91% C3
Lodi	20	3	36	59	61% C3
Totale	47	7	179	233	

20%

3%

77%

- Cluster 3: bassa densità di popolazione e alta vulnerabilità sociale.
- Cluster 1: alta densità di popolazione e relativamente bassa vulnerabilità sociale.
- Cluster 2: bassa densità di popolazione e relativamente bassa vulnerabilità sociale.

Istituzionale: cluster dei comuni delle province di Cremona, Mantova e Lodi per capacità di riscossione, capacità di spesa e dipendenza erariale

PV	Cluster			Totale	
	1	2	3		
Cremona	62	19	29	110	56% C1
Mantova	25	13	26	64	41% C3
Lodi	34	6	19	59	58% C1
Totale	121	38	74	233	

52%

16%

32%

- Cluster 3: bassa capacità di riscossione, alta capacità di spesa, bassa dipendenza erariale.
- Cluster 2: alta capacità di riscossione, bassa capacità di spesa, bassa dipendenza erariale.
- Cluster 1: alta capacità di riscossione, alta capacità di spesa, media dipendenza erariale.



Contesto di *policy*,
governance e
raccomandazioni

Contesto di policy, governance e raccomandazioni

L'assetto territoriale a "geometria variabile"

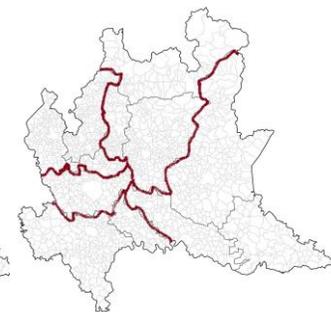
Highlights

- Per un efficace disegno degli ambiti ottimali di Area Vasta è necessario un nuovo modello di **governance istituzionale** che privilegi le scelte per un territorio già "a geometria variabile".
- L'approccio a geometria variabile:
 - ⊕ valorizza le identità locali, coinvolgendo i territori in relazione alle rispettive vocazioni;
 - ⊖ ma evidenzia frammentarietà che, se non amministrata efficacemente, genera inefficienze e duplicazioni.
- La geometria variabile degli ambiti ottimali per le competenze regionali si qualifica, ad esempio, in base alla prestazione di servizi a livello:
 - (i) socio-sanitario (l.r. 23/2015 e ATS);
 - (ii) edilizia residenziale pubblica (l.r. 27/2009);
 - (iii) trasporti (l.r. 6/2012).

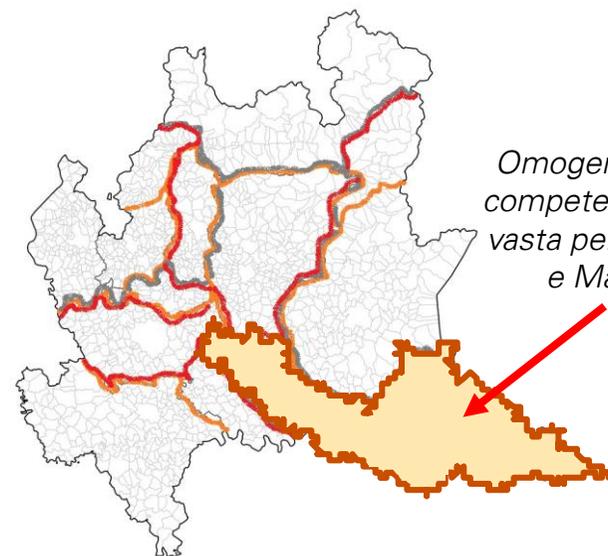
Socio-sanitario



Edilizia residenziale



Trasporti



Omogeneità delle competenze di area vasta per Cremona e Mantova

Contesto di policy, governance e raccomandazioni

Ridefinizione dell'assetto: rischi e opportunità

Dall'architettura istituzionale "omogenea" all'architettura di governo a "geometria variabile"

Criticità



Rischio di "iper-frammentazione"

Risposta



Allineamento della trasformazione

Opportunità



Competizione virtuosa tra i territori

Strategia



Compiti di coordinamento, allineamento, *partnership* affidati ad Enti permanenti

Contesto di policy, governance e raccomandazioni

Ridefinizione dell'assetto: e gli altri? Alcuni case study

Italia

Riordino
totale/parziale

Riordino in chiave "**Regione Centrica**" (e.g. Toscana).

Gestione
Associata

Riordino per **principi fondamentali e gestione associata funzioni** (e.g. Piemonte).

Massima
Integrazione

Nuove **sedi inter-istituzionali e ruolo di indirizzo, programmazione, controllo della Regione** (e.g. Emilia-Romagna).

Unione Europea

Francia

Affermazione delle città metropolitane con **obbligatorietà della cooperazione intercomunale** e trasferimento di **competenze da dipartimenti a regioni** (L. 1563/2010, 58/2014, 29/2015, 991/2015).

Germania

Aumento delle **dimensioni degli Enti con consolidamento delle funzioni**, con meccanismi di elezione diretta degli Organi degli Enti intermedi.

Spagna

Limitazione delle competenze comunali e coordinamento dei servizi comunali da parte delle province (L. 27/2013).

Contesto di policy, governance e raccomandazioni

Vincoli normativi/gestionali: punti chiave della L. 56/14

1

Zone omogenee

- **art. 1, co. 11 lett. c:** «lo Statuto della città Metropolitana (*omissis*) può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di **zone omogenee, per specifiche funzioni** e tenendo conto delle specificità territoriali, **con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti».
- **art. 1, co. 57:**«Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, **d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali** senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».



Legge Delrio (L. 56/2014)

2

Enti di Area Vasta

- **Art. 40, co. 4:** «(Disposizioni finali) (*omissis*) Per gli enti di **area vasta**, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti **con legge dello Stato**, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con **legge regionale**».



3

Competenze

- **Art. 31 lett. p):** «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
p) ordinamento, legislazione elettorale, **organi di governo e funzioni fondamentali** di Comuni e Città metropolitane; disposizioni **di principio sulle forme associative dei Comuni**».



Fatta salva la presenza di disposizioni, vincoli normativi e regolamentari, resta in capo alle Regioni la facoltà di delega di funzioni

Vincoli normativi/gestionali: il riordino delle funzioni (1/3)

L'attuazione della L. Delrio consente alle Regioni di procedere alla riallocazione delle funzioni delle Province

Quali funzioni?

Funzioni fondamentali

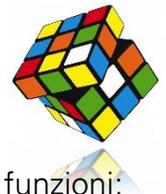
- Attribuite dallo Stato.
- (Teoricamente) coperte da **trasferimenti statali ed entrate tributarie proprie.**
- **Problemi interpretativi sul perimetro** delle funzioni fondamentali e conseguente facoltà di assegnazione di:

Funzioni non fondamentali

- Tipicamente **desuete.**
- **Conferite.**

Punti di snodo

- Rispetto delle **indicazioni normative** e conseguente **riassetto istituzionale-amministrativo**:
 - **Legge Stabilità**: combinato disposto dei tagli a Province e Città Metropolitane (-1 €/mld ca.) e Regioni (-4 €/mld ca.);
 - difficoltà a "incastrare i blocchi".
- Art. **118** Costituzione:
 - supporto allo svolgimento associato di funzioni;
 - spinta all'unione dei comuni per la razionalizzazione.
- **Accordo in sede di Conferenza Unificata** (11/09/14) ex art. 1, co. 9 L. 56/2014:
 - assegnazione alle Province e agli enti di Area Vasta di funzioni fondamentali;
 - assegnazione ai comuni/Unioni di Comuni solamente di funzioni non fondamentali.



Vincoli normativi/gestionali: il riordino delle funzioni (2/3)

Il riordino di funzioni previsto dalla L. Delrio presuppone una **governance policentrica**, qualificata dall'apertura del processo di *decision-making* ad una pluralità di attori, anche privati, sulla base di un criterio funzionale

(Cfr. Schmitter, 2004, p. 49¹)

Funzioni e attori: lo scenario attuale

Attuale sistema: focus sulla Lombardia



Funzioni

✓ FONDAMENTALI:

- Programmazione e coordinamento (art. 117 e 118 Costituzione)
- Funzioni amm.ve delegate dallo Stato a indirizzo unitario

✓ NON FONDAMENTALI:

- Agricoltura, foreste, caccia e pesca
- Vigilanza attività venatoria

✓ FONDAMENTALI²:

- Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente
- Servizi di trasporto
- Rete e edilizia scolastica
- Raccolta e elaborazione dati
- Controllo pari opportunità

✓ NON FONDAMENTALI:

- Funzioni amm.ve eccetto agricoltura, foreste, caccia e pesca

- ✓ Funzione **amministrativa**

- ✓ **Gestione** diretta dei servizi

Highlights

Accentramento di funzioni fondamentali in capo alla Regione

Parziale riallocazione di funzioni fondamentali alle Province con carico amministrativo della Regione

Note: (1) Fonte: Schmitter P.C. (2004), "Neo-neo-functionalism", in Wiener A., Diez T., *European Integration theory*, Oxford University Press.

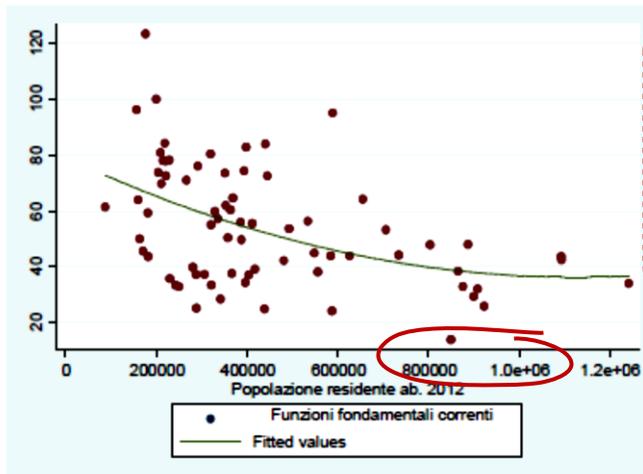
(2) Cfr. L. 56/2014 co. 85; LR 19/2015.

Vincoli normativi/gestionali: il riordino delle funzioni (3/3)

La riallocazione di funzioni prevista dalla L. Delrio apre la strada a **possibili risparmi di spesa per le funzioni fondamentali** che rimangono **in capo alle (ex) Province** (o nuovi enti intermedi) e per quelle **non fondamentali** eventualmente allocabili alle Regioni.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito gli attuali valori della spesa corrente "fondamentale" e "non fondamentale" per le Province italiane

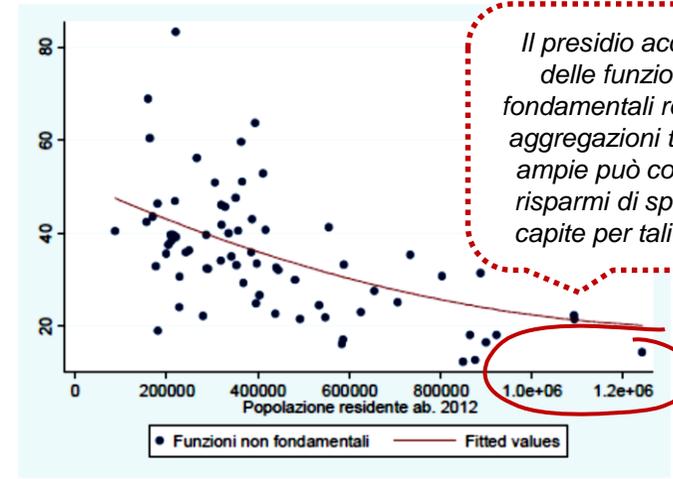
Spesa corrente pro-capite fondamentale rapportata alla popolazione (dati 2012)⁽¹⁾



Con riguardo alla Lombardia, rientrano in tale classe **Monza e Brianza** e **Varese**. Le province lombarde registrano comunque spese pro-capite correnti **inferiori rispetto alla media nazionale**

La maggiore razionalizzazione di spesa pro-capite per funzioni **fondamentali** si verifica nell'ambito di **aggregazioni territoriali** qualificate da una **popolazione compresa tra 805.000 e 1.000.000** di abitanti (31 €/pro-capite)

Spesa corrente pro-capite non fondamentale rapportata alla popolazione (dati 2012)⁽¹⁾



Il presidio accentrato delle funzioni non fondamentali relative ad aggregazioni territoriali ampie può consentire risparmi di spesa pro-capite per tali funzioni

La maggiore razionalizzazione di spesa pro-capite per **funzioni non fondamentali** si verifica nell'ambito di **aggregazioni territoriali ampie** qualificate da una popolazione compresa tra **1.000.000 e 1.500.000** di abitanti (19 €/pro-capite)

Note: (1) Fonte: Nordi F., Rizzo L. (2016), "Abolizione delle province e riallocazione delle spese: il caso della Lombardia", working paper n. 707, Società Italiana di Economia Pubblica, Università di Pavia.

Contesto di policy, governance e raccomandazioni

Una questione di definizioni

1

Zone omogenee

Aree territoriali omogenee per specifiche funzioni di prossimità, individuate come unità minima per la gestione e il coordinamento di funzioni e servizi sul territorio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



**Legge Delrio
(L. 56/2014)**

2

Enti di Area Vasta

Nuovi enti di 2° livello, "eredi" delle amministrazioni provinciali, titolari di funzioni individuate dallo stato ma delegate dalle Regioni.



3

Competenze

Specificità di Area Vasta sviluppate nel corso del tempo relativamente alle funzioni fondamentali (e.g. produttive, infrastrutturali, risorse umane, ecc.).



① Zone omogenee: i confini amministrativo-istituzionali

Criteri di qualificazione

Descrizione

Profilo istituzionale

- Compatibilità sulla base di:
 - profili istituzionali e amministrativi correnti;
 - livelli e numerosità degli enti potenzialmente in aggregazione.

Affinità produttive

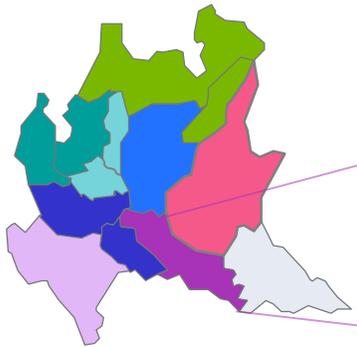
- Similarità sulla base di:
 - specializzazione produttiva;
 - tessuto imprenditoriale;
 - rappresentanza di categoria.

Profilo socio- demografico

- Capacità di:
 - fornire servizi minimi essenziali;
 - integrazione sistemi di servizi primari;
 - far fronte alla domanda in maniera efficace/efficiente.

① Le ipotesi di ridefinizione dei confini (1/5)

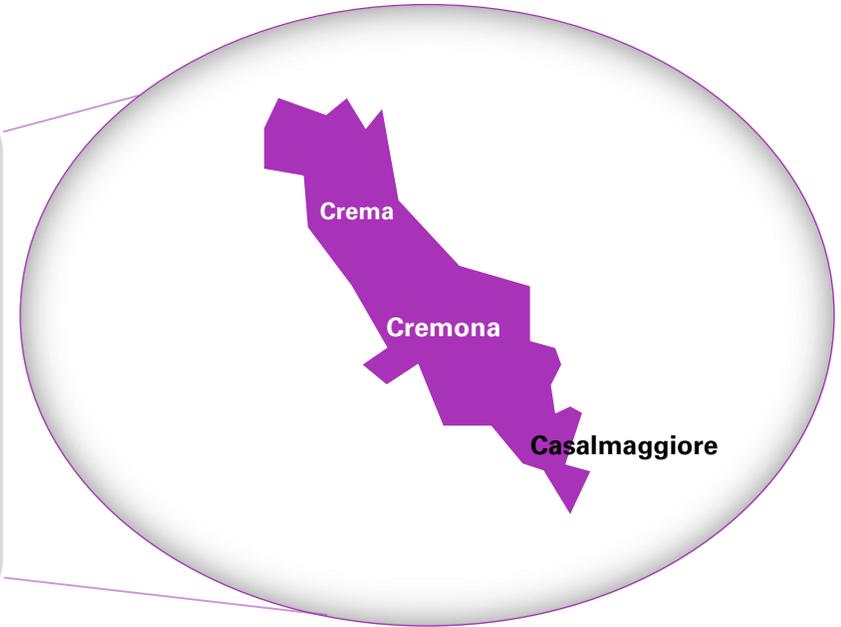
Ipotesi: Cremona



Focus su unità locali delle imprese e Valore aggiunto

	Unità locali ³	% tot	VA (€/mln) ⁴	%
CR	37.383	34,2	9.129	36,6 ¹
CR+MN+LO	109.410	100,0	24.962	100,0
CR			9.129	2,9 ²
Tot Regione			313.291	100,0

Note: (1) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona sul totale VA relativo alle province di Cremona, Mantova e Lodi; (2) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona sul totale VA regionale



(3) Fonte: CCIAA Cremona deliberazione Consiglio Camerale n. 16 del 9.11.15.
(4) Fonte: dati Istat, 2013.

PROFILO ISTITUZIONALE

AFFINITÀ PRODUTTIVE

PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO

Criticità	Opportunità
	Continuità ●
	Similarità ●
	Integrato ●

● Basso ● Medio ● Medio alto ● Alto

① Le ipotesi di ridefinizione dei confini (2/5)

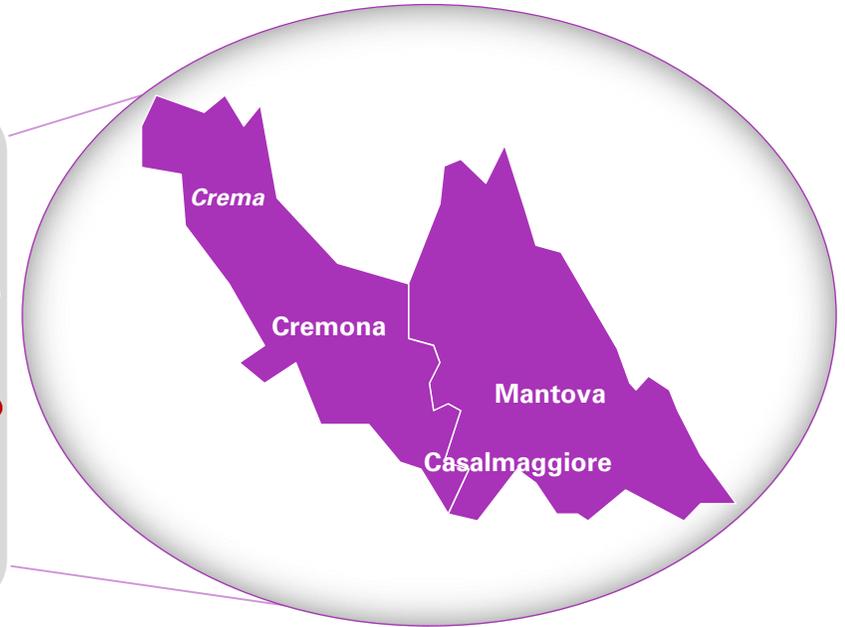
Ipotesi: Cremona + Mantova



Focus su unità locali delle imprese e Valore aggiunto

	Unità locali ³	% tot	VA (€/mln) ⁴	%
CR+MN	87.589	80,1	19.819	79,4 ¹
CR+MN+LO	109.410	100,0	24.962	100,0
CR+MN			19.819	6,3 ²
Tot Regione			313.291	100,0

Note: (1) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona e Mantova sul totale VA relativo alle province di Cremona, Mantova e Lodi; (2) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona e Mantova sul totale VA regionale



(3) Fonte: CCIAA Cremona deliberazione Consiglio Camerale n. 16 del 9.11.15.
 (4) Fonte: dati Istat, 2013.

PROFILO ISTITUZIONALE

AFFINITÀ PRODUTTIVE

PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO

Criticità	Opportunità
Geometria variabile	
	Similarità
	Integrato

Basso Medio Medio alto Alto

① Le ipotesi di ridefinizione dei confini (3/5)

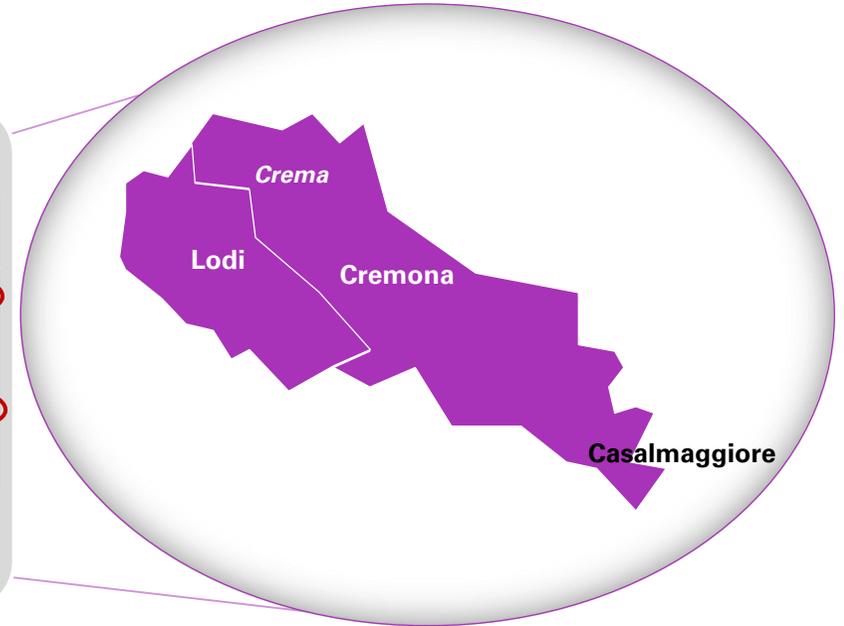
Ipotesi: Cremona + Lodi



Focus su unità locali delle imprese e Valore aggiunto

	Unità locali ³	% tot	VA (€/mln) ⁴	%
CR+LO	59.204	54,1	14.272	57,2 ¹
CR+MN+LO	109.410	100,0	24.962	100,0
CR+LO			14.272	4,6 ²
Tot Regione			313.291	100,0

Note: (1) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona e Lodi sul totale VA relativo alle province di Cremona, Mantova e Lodi; (2) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo a Cremona e Lodi sul totale VA regionale



(3) Fonte: CCIAA Cremona deliberazione Consiglio Camerale n. 16 del 9.11.15.
 (4) Fonte: dati Istat, 2013.

PROFILO ISTITUZIONALE

AFFINITÀ PRODUTTIVE

PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO

Criticità	Opportunità
Geometria variabile 	
	Specializzazione in parziale continuità 
	Integrato 

 Basso Medio Medio alto Alto

① Le ipotesi di ridefinizione dei confini (4/5)

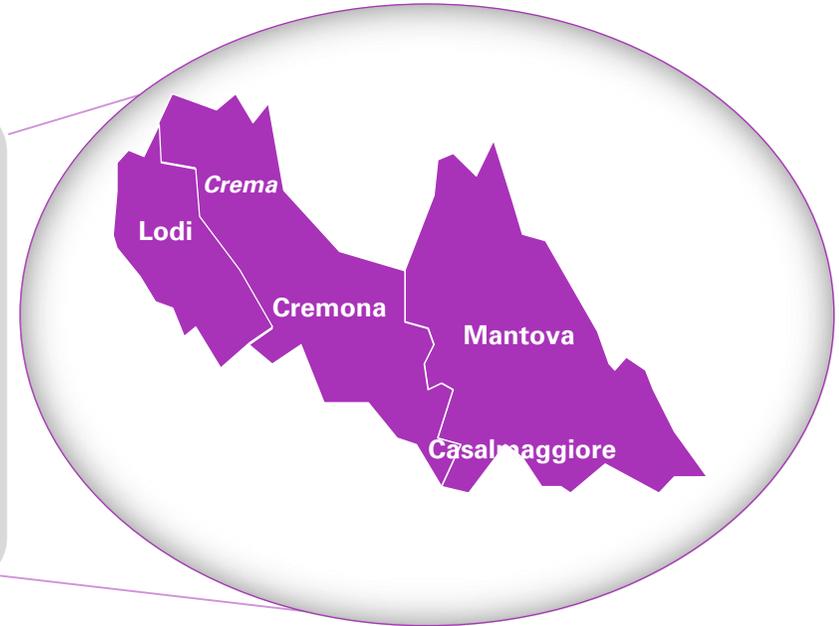
Ipotesi: Cremona + Lodi + Mantova



Focus su Valore aggiunto

	VA (€/mln)	%
CR+MN+LO	24.962	8,0 ¹
Tot Regione	313.291	100,0

Note: (1) Incidenza del Valore Aggiunto ("VA") relativo alle province di Cremona, Mantova e Lodi sul totale VA regionale. Fonte: dati Istat, 2013.



PROFILO ISTITUZIONALE

AFFINITÀ PRODUTTIVE

PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO

Criticità	Opportunità
Geometria variabile 	
	Specializzazione in parziale continuità 
Esternalità negative su servizi primari e welfare 	

 Basso Medio Medio alto Alto

① Le ipotesi di ridefinizione dei confini (5/5)

Sintesi esemplificativa delle possibili ipotesi individuate

	Cremona	Cremona + Mantova	Cremona + Lodi	Cremona + Lodi + Mantova
PROFILO ISTITUZIONALE				
AFFINITÀ PRODUTTIVE				
PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO				

Basso
 Medio
 Medio alto
 Alto

2 Enti di Area Vasta: quale Governance?

Di seguito si illustrano brevemente i principali elementi caratterizzanti il nuovo macro-modello di *governance*, cd. **policentrica**, coerente con la costituzione degli enti di Area Vasta

La governance policentrica: 2 caratteristiche...

Governance multilivello

- Architettura complessiva del sistema imperniata su **livelli relativamente numerosi**.



"A geometria variabile"

- **Sovrapposizione** dei regimi di **policy**.
- **Autorità diffusa** basata su un criterio **funzionale**.



...e 2 tipologie

1

Verticale

2

Orizzontale

Cambio di approccio:

- Focus non più su istituzioni e procedure formali.
- Nuovo focus su:
 - **attori (pubblici e privati);**
 - **risorse;**
 - **relazioni.**

Nuovi processi

2 Enti di Area Vasta: quale Governance? Dalla teoria... (1/2)

A partire dallo scenario attuale, è possibile ipotizzare **nuovi scenari** di *governance* nell'ambito del più generale processo di riassetto istituzionale

Scenario 1

- **Regioni:** enti accentratori di funzioni fondamentali.
- **Province:** sostituite da un Ente di Area Vasta privo di reali funzioni di raccordo tra i vari livelli di governo.
- **Comuni:** direttamente connessi alle Regioni, cooperano nello svolgimento di funzioni amministrative.

- **Catena lunga** tra decisori e politiche pubbliche senza coordinamento intermedio
- **Ibridazione** del soggetto Regione che **regola** e contemporaneamente **gestisce** ciò che regola

Scenario 2

- **Regioni:** enti accentratori di funzioni fondamentali.
- **Province:** sostituite da un Ente di Area Vasta privo di reali funzioni di raccordo tra i vari livelli di governo.
- **Comuni:** direttamente connessi alle Regioni; trasferimento delle funzioni dell'Ente di Area Vasta ai Comuni.

- **Catena lunga** tra decisori e politiche pubbliche senza coordinamento intermedio
- **Sovrapposizione** e rischio di inefficienze nell'uso delle risorse
- **Sistema ridondante** di erogazione / distribuzione di servizi

Scenario 3

- **Regioni:** enti accentratori di funzioni fondamentali (o non fondamentali?, cfr. slide 30).
- **Province:** sostituite da un Ente di Area Vasta con funzioni consultive strategiche (e funzioni fondamentali?, cfr. slide 30).
- **Comuni:** direttamente connessi all'Ente di Area Vasta, cooperano nello svolgimento di funzioni amministrative.

- **Catena corta** con ente intermedio incubatore
- **Efficacia** nella distribuzione dei servizi con poli erogativi / distributivi locali (Comuni)
- **Coordinamento** Unioni di Comuni e limitazione di voci "fuori dal coro"

2 Enti di Area Vasta: quale Governance? Dalla teoria...(2/2)

3 Criteri di qualificazione

Descrizione	
Presidio territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prossimità. ■ Reattività di risposta alle esigenze. ■ Visibilità ma <i>accountability</i>.
Sostenibilità istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Legittimazione. ■ Adempimento funzioni in logica di flessibilità. ■ Indipendenza da supporto esterno. ■ Capacità di sviluppo e innovazione.
Sussidiarietà	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adeguatezza dei diversi compiti degli enti istituzionali. ■ Differenziazione vs sovrapposizione. ■ Catena corta.

2 Logiche

Descrizione	
Polarizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ■ Razionalizzazione delle risorse. ■ Efficienza distributiva delle (forse poche) risorse.
Distribuzione	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mantenimento del legame con il territorio in logica di prossimità di servizio. ■ Efficacia distributiva delle (forse poche) risorse.

- **No politiche di "associazionismo forzato"**
- **Unione di Comuni non basata su criteri "poveri" di dimensione (validi e funzionanti solo in alcune realtà, e.g. comunità montane)**

2 Enti di Area Vasta: quale Governance? ... alla pratica

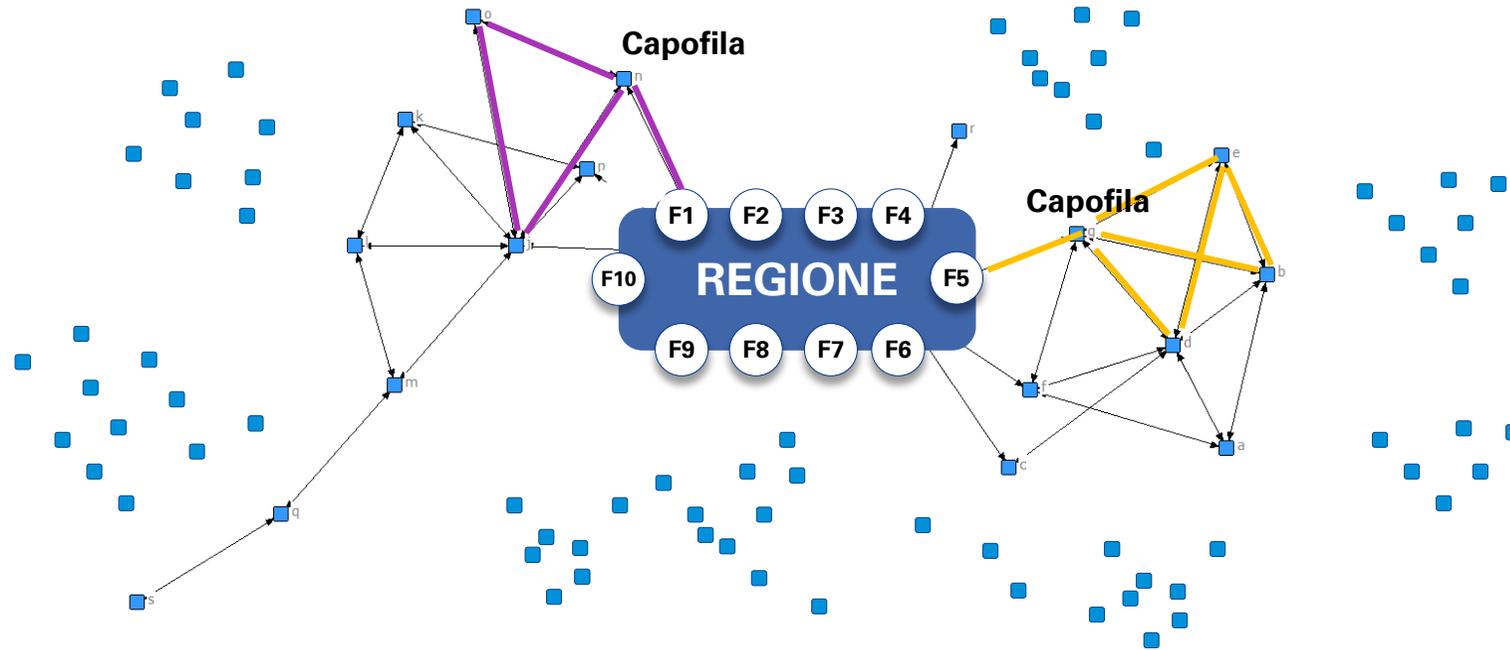
Modello di governance			Competenze / funzioni	
Modello	Governance	Regioni	Enti di Area Vasta	Comuni
Diffuso (Funzionale)	Riordino in chiave regione-centrica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzo politico/strategico ▪ Programmazione e controllo ▪ Funzioni fondamentali e parte funzioni non fondamentali 	X	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stipula accordi "funzionali" e di servizio "ad hoc" ▪ Logica di "Deleghe e Convenzioni": accordi di cooperazione e stipula accordi operativi inter-comunali ▪ Dimensioni e ruoli non definiti a monte ▪ Ruolo centrale al servizio
Convenzionale (Inter-Istituzionale)	Gestione associata	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzo politico/strategico ▪ Programmazione e controllo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funzioni fondamentali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Perimetro" di collaborazione stabilito "a monte": Unioni stabili di comuni ▪ Organizzazione servizi di prossimità
Innovativo (Aggregativo)	Incubatore pubblico-privato di poli strategici	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funzioni non fondamentali ▪ Gestione amministrativa ▪ Veicolazione dei fondi EU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funzioni fondamentali ▪ Ente consultivo, strategico, politico per tematiche strategiche (Lavoro e sviluppo, PMI, Innovazione e tecnologia, Infrastrutture) ▪ Governance alternata sindaci unione comuni ▪ Partnership pubblico/privata con tavoli misti mondo produttivo, università e ricerca, associazioni di categoria, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ "Perimetro" di collaborazione stabilito "a monte": Unioni stabili di comuni ▪ Organizzazione servizi di prossimità


Modello inglese di federalismo innovativo misto pubblico-privato



2 La Governance in pratica - Modello diffuso (1/2)

Polarizzazione/diffusione: massima



Legenda:

- Funzioni amministrative dalla Regione
- Comuni
- Accordo tra comuni
- Accordi / convenzioni tra comuni su specifici servizi di competenza regionale

2 La Governance in pratica - Modello diffuso (2/2)

Caratteristiche

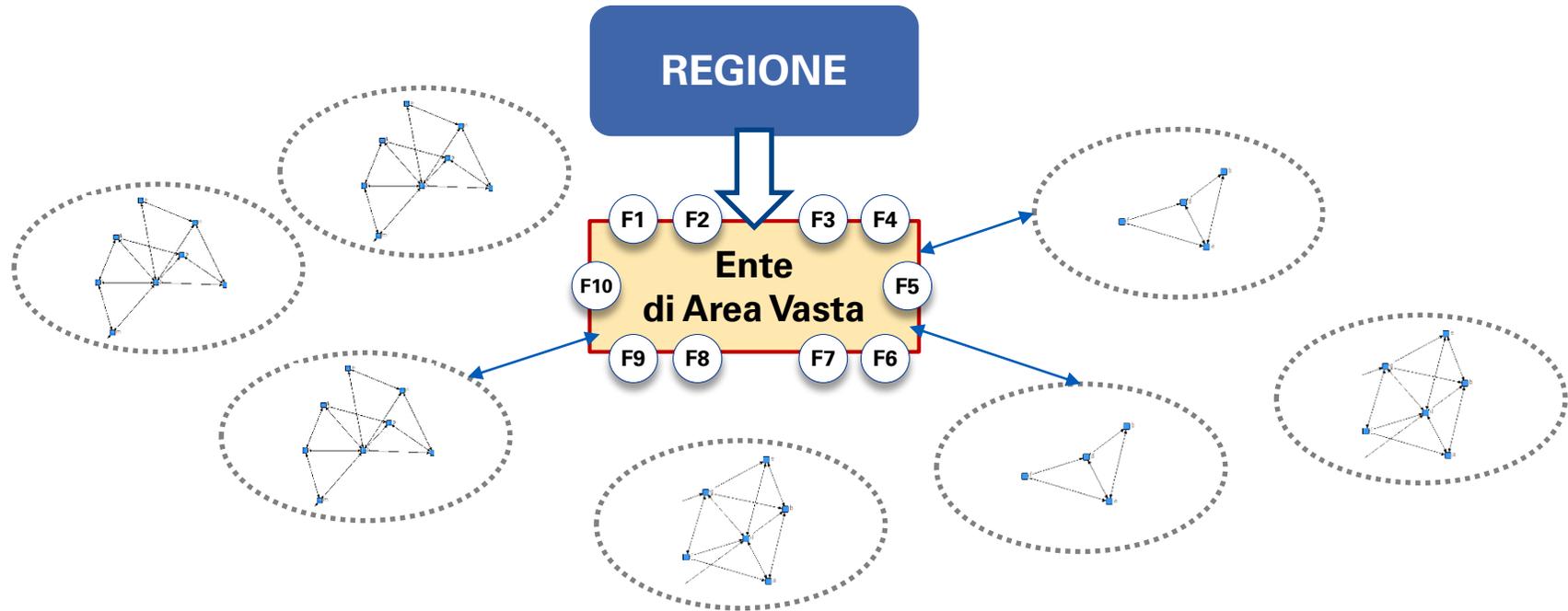
- Riordino in chiave **regionecentrica**: ruolo **della Regione** nell'amministrazione delle **funzioni fondamentali** e di parte di quelle non fondamentali.
- Ruolo di **indirizzo, programmazione e controllo** (strategico) affidato alla **Regione**.
- Dimensioni e aggregazioni ruoli **non definite a monte**.
- Logica di "**Deleghe e Convenzioni**".
- Ente di Area Vasta non previsto.

	Criticità	Opportunità
PRESIDIO TERRITORIALE		Prossimo 
SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE	Fragile 	
SUSSIDIARIETÀ		Partecipata 



2 La Governance in pratica - Modello convenzionale (1/2)

Polarizzazione/diffusione: verticale



Legenda:

- Funzioni amministrative dall'ente di Area Vasta
- Ente di Area Vasta
- Unioni tra comuni
- Comuni
- Accordo tra comuni
- Accordi tra unioni di comuni e l'ente di Area Vasta
- Legame tra Regione ed ente di Area Vasta

2 La Governance in pratica - Modello convenzionale (2/2)

Caratteristiche

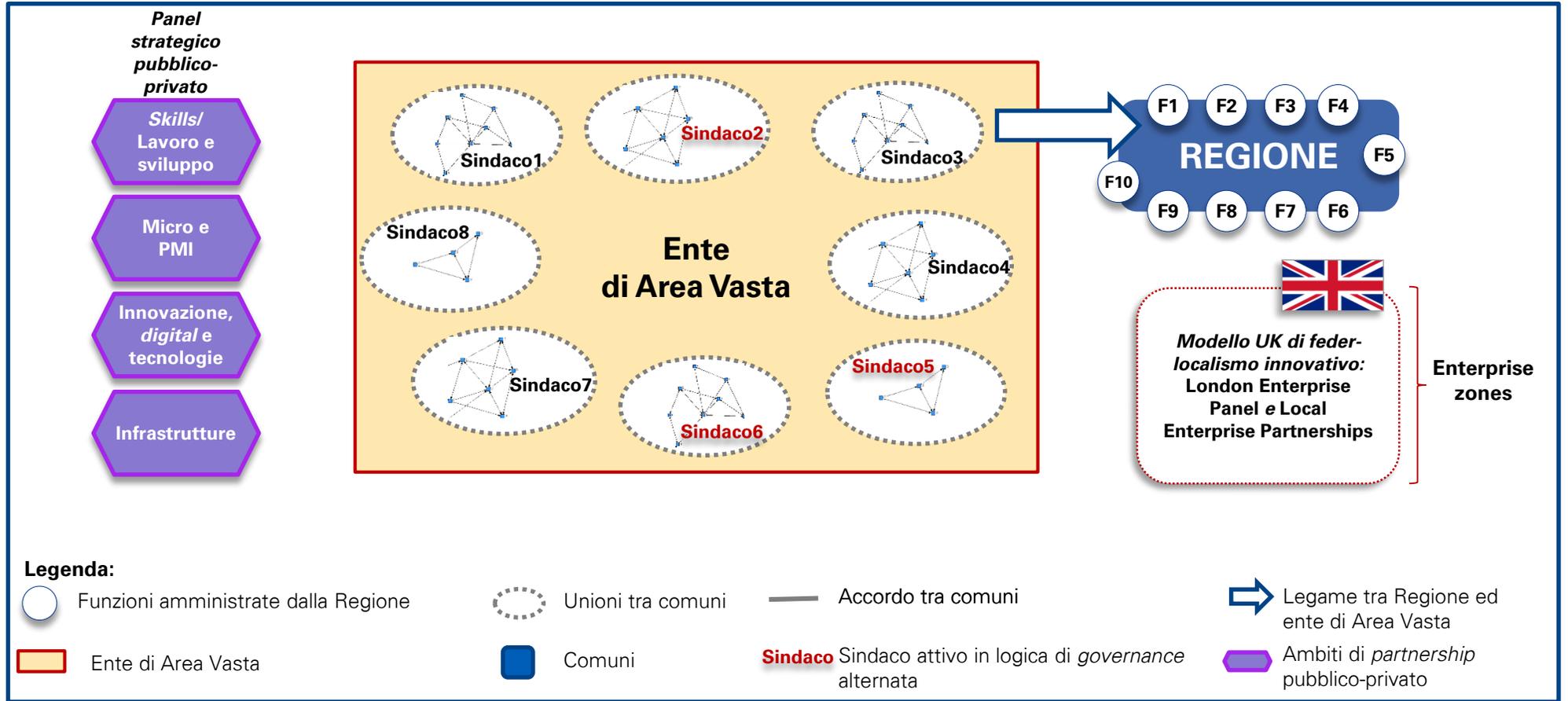
- Gestione **associata**.
- Ruolo di **indirizzo, programmazione e controllo** (strategico) affidato alla **Regione**.
- Presenza di un **ente di Area Vasta** con funzioni fondamentali (e.g. edilizia, trasporto pubblico, ecc.).
- Organizzazione **servizi di prossimità e unioni stabili** di Comuni.

	Criticità	Opportunità
PRESIDIO TERRITORIALE		Prossimo 
SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE	Fragile 	
SUSSIDIARIETÀ	Mediata 	

 Basso
  Medio
  Medio alto
  Alto

2 La Governance in pratica - Modello innovativo (1/3)

Polarizzazione/diffusione: orizzontale



② La Governance in pratica - Modello innovativo (2/3)

Caratteristiche

- Incubatore pubblico-privato di poli strategici.
- Regioni con **funzioni fondamentali**, ma ruolo legislativo.
- Presenza di un **ente di Area Vasta** con funzioni di **organo consultivo** su temi strategici (e.g. produzione, risorse umane, istruzione, ecc.).
- **Partnership pubblico/privata** con tavoli misti mondo produttivo, università e ricerca, associazioni di categoria, ecc.

	Criticità	Opportunità
PRESIDIO TERRITORIALE		Prossimo 
SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE		Solida 
SUSSIDIARIETÀ		Partecipata 

 Basso
  Medio
  Medio alto
  Alto

② La Governance in pratica - Modello innovativo (3/3)

Il modello innovativo (aggregativo) enfatizza la necessità di un **cambiamento del ruolo** di **Comuni / Unioni di Comuni** e la presa in carico / condivisione da parte dei Comuni dell'opportunità di farsi protagonisti principali del riassetto, ma...



2 La Governance: sintesi

Sintesi esemplificativa delle possibili ipotesi individuate

	Modello diffuso (funzionale)	Modello convenzionale (inter-istituzionale)	Modello innovativo (aggregativo)
PRESIDIO TERRITORIALE			
SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE			
SUSSIDIARIETÀ			

Basso
 Medio
 Medio alto
 Alto

2 La Governance: raccomandazioni di policy

- Le recenti disposizioni normative introdotte dalla L. Delrio hanno fatto emergere la necessità di un riordino delle funzioni finalizzate al coordinamento e alla interconnessione funzionale degli enti territoriali attraverso un processo di ridefinizione dell'assetto innovativo, radicale, riformatore.
- In questo contesto, sulla base dell'analisi svolta, è possibile derivare le seguenti raccomandazioni di *policy*:

► **Centralità dell'assetto istituzionale:** Le province lombarde e gli 8 cantoni presentano similarità in termini di *driver* socio-demografico ma più **rilevanti differenze** sotto il profilo **istituzionale ed economico-produttivo**.

► **Zone Omogenee:** L'**ipotesi** suggerita dalla Regione di associare la **province di Cremona e Mantova** nella stessa Zona Omogenea appare **ottimale**; viceversa, l'unione tra Cremona, Mantova e Lodi, per quanto perseguibile, rivela maggiori criticità in termini di efficiente erogazione di servizi primari e di *welfare*.

► **Il caso di Crema:** L'**ipotesi separatista** che vede **Crema** spostarsi **verso Lodi** sembra supportata da **dati quantitativi incerti e di dubbia consistenza** e quindi da interpretare con cautela anche alla luce delle possibili **esternalità negative** derivanti per Cremona e Crema.

► **Ente di Area Vasta e nuovo paradigma di governance:** il modello **innovativo** di **collaborazione pubblico-privato** rappresenta la **soluzione ottimale** di *governance*, inaugurando un **nuovo paradigma** che necessita del **coinvolgimento attivo dei Comuni**, attori principali del cambiamento culturale, che hanno occasione di suggerire anziché subire il nuovo governo di Area Vasta.





kpmg.com/socialmedia



kpmg.com/app



© 2016 KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. Member firms of the KPMG network of independent firms are affiliated with KPMG International. KPMG International provides no services to clients. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.