



LA RIALLOCAZIONE DELLE COMPETENZE E DEL
PERSONALE PROVINCIALE E I PROCESSI DI
COSTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

UNA RICOGNIZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA L.56/2014

*La Cooperazione al cuore
del Mediterraneo*



*La Coopération au coeur
de la Méditerranée*



UCAT
TOSCANA LIGURIA SARDEGNA CORSE
NETWORK

Questa pubblicazione è finanziata dal progetto
UCAT NW - Unione Città Alto Tirreno – NET-WORK
(B59D13000330007),

finanziato dal Programma di cooperazione transfrontaliera Italia/Francia
Marittimo 2007-2013

21 Dicembre 2015

La ricerca e la presente pubblicazione sono stati curati da
Idea Tolomeo S.r.l. - Treviso

Programma cofinanziato con il Fondo Europeo
di Sviluppo Regionale



Programme cofinancé par le Fonds Européen
de Développement Régional



Indice

Presentazione..... 5

**I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali
dopo la Legge Delrio** (Silvia Bolgherini, Andrea Lippi, Sergio Maset) 7

1. Introduzione 9

2. Politiche istituzionali e riordino territoriale: gli assunti teorici 10

3. Il processo decisionale delle nuove Leggi regionali di attuazione della Delrio 12

4. I (possibili) perché dei tempi diversi 21

5. Il disegno di policy delle leggi regionali: strategie e strumenti 24

6. Il rescaling territoriale e la governance infra regionale emergente..... 38

7. Primi approfondimenti su casi regionali..... 40

8. Osservazioni conclusive..... 56

**Amministrare o governare? L'implementazione delle nuove città metropolitane
tra politica e politiche** (Giulio Citroni, Maria Tullia Galanti, Stefania Profeti)..... 57

1. Introduzione 59

2. C'era una volta...la questione metropolitana in Italia 64

3. La *politics* delle città metropolitane 75

4. Le politiche metropolitane e il rapporto centro-periferia 93

5. Osservazioni conclusive..... 103

**Attori e poste in gioco nella ricollocazione del personale
delle (ex ?) province** (Paolo Barbanti, Marco Di Giulio, Giulia Falcone)..... 107

1. Introduzione 109

2. Il personale delle Province 2003-2013..... 111

3. L'iter normativo..... 117

4. Preferenze e strategie degli attori	124
5. Osservazioni conclusive.....	128
Riferimenti bibliografici	129
Autori	135

PRESENTAZIONE

La Legge 56/2014 'Delrio' ha rappresentato una sfida inedita per le amministrazioni territoriali italiane per due motivi. Per prima cosa perché ha chiamato il Paese a una ridefinizione della propria sovranità interna regolando confini e poteri e avviando processi a livello nazionale, regionale e sub regionale attraverso i quali questa sovranità doveva poi essere concretamente plasmata.

Secondo, perché per la prima volta questa riforma disciplina i processi in modo anche top down, mediante indicazioni e coordinamento centrale, e non solo bottom up, ossia demandando l'implementazione ai livelli di governo inferiori come avvenuto in precedenza, inaugurando così un nuovo stile di governo che incrocia spinte dall'alto e dal basso.

Questi due elementi fanno dell'implementazione della L.56/2014 un oggetto di analisi e di riflessione particolarmente interessante, ma soprattutto rende l'attuazione delle specifiche sezioni di questa riforma straordinariamente nuova e critica perché la realizzazione di questo incrocio dal basso e dall'alto richiede risorse che prescindono (o si aggiungono) a quelle normative e che comprendono aspetti relativi agli attori in campo ed alle loro capacità, limiti, prospettive culturali e risorse di coalizione.

Per capire questo è necessario fare un passo avanti: andare dunque oltre il testo di legge e osservare empiricamente le effettive dinamiche di attuazione che specificamente in ogni contesto hanno permesso di dare forma e sostanza al dettato normativo e trasformarlo in un'operatività.

Questo volume è dedicato alla ricostruzione delle dinamiche politiche che contraddistinguono l'attuazione della Legge Delrio fino alla prima metà del 2015 e rispetto a tre ambiti di attuazione particolarmente rilevanti: la ridefinizione e l'assegnazione delle competenze provinciali, la ri-allocazione del personale delle province e le città metropolitane.

Si tratta di un primo screening svolto sotto la forma dell'Osservatorio che registra e documenta gli andamenti dei processi di attuazione che è stato svolto dai ricercatori del centro studi citygov (www.citygovresearch.com) e che trae una prima fotografia sullo stato dell'attuazione e sulle cause che l'hanno resa tale. Come tutti gli Osservatori si tratta di un 'primo scatto' di una dinamica più avanti e che richiede altri 'fotogrammi' in grado di dare profondità e cinèsi ai sistemi di cause e di effetti che vengono rilevati ma, propri per questo, in quanto 'primo scatto' ha il privilegio di inaugurare una riflessione 'a caldo' su quanto fatto e sulle successive prospettive.

**I PROCESSI DECISIONALI DELLE REGIONI E I
LORO ASSETTI INFRA-REGIONALI DOPO LA
LEGGE DELRIO**

di Silvia Bolgherini, Andrea Lippi, Sergio Maset

1. INTRODUZIONE

In questo capitolo si tenta di fornire un primo quadro dello stato di attuazione della legge Delrio nelle regioni italiane, prendendo in considerazione le regioni a statuto ordinario ma anche alcune di quelle a statuto speciale. La domanda che ha guidato la ricerca è stata la seguente: quali (nuovi?) assetti regionali sono emersi o stanno emergendo dalle legislazioni regionali già adottate? Quali possibili modelli centro-periferia si vengono a profilare in ciascun disegno di policy regionale? Come possono essere interpretati?

Dopo un breve quadro teorico in cui si dà conto dei principali approcci teorici che possono essere utilizzati nel tipo di analisi che ci si accinge a fare (par. 2), gli aspetti empirici analizzati nella nostra ricognizione sono stati: lo stato di elaborazione/approvazione delle leggi regionali di attuazione della 56/2014 (par. 3) cercando di spiegare il perché delle tempistiche diverse tra le varie regioni (par. 4); le strategie e gli strumenti utilizzati nel disegno di policy sottostante alle proposte/leggi regionali stesse cercando di inquadrarle alla luce della loro connotazione più o meno orientata alla multilevel governance (par. 5); infine l'attenzione è stata rivolta al ruolo dei vari livelli di governo nel ridisegno pensato dalle regioni con le loro leggi di attuazione, cercando di fornire un primo quadro interpretativo della natura delle stesse leggi regionali rispetto alla matrice della Delrio (par. 6). Il paragrafo 7 è quindi dedicato all'approfondimento di tre casi regionali: due regioni a statuto ordinario (Toscana e Campania) e una a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia), tutte esempi di modelli di strategie e disegni di policy diversi e quindi, potenzialmente, di modelli diversi. Il capitolo si conclude (par. 8) con alcune riflessioni conclusive generatrici di una serie di ipotesi che andranno successivamente testate.

2. POLITICHE ISTITUZIONALI E RIORDINO TERRITORIALE: GLI ASSUNTI TEORICI

Le politiche istituzionali in Italia hanno sempre presentato caratteri intermittenti nell'essere prodotte, e strumentali nell'essere promosse e attuate (Lanzalaco 2005). Più in generale le riforme strutturali sono spesso state incompiute e al contempo permanenti (Capano 2000) ovvero sempre nell'agenda dei governi in carica. Le recenti riforme di riordino istituzionale e territoriale hanno confermato queste tendenze generali, mantenendo il carattere incrementale e sincopato di molti tentativi precedenti e allo stesso tempo riprendendo tentativi o progetti falliti nel corso degli anni (Bolgherini 2015). Quello che forse rappresenta una novità rispetto al panorama italiano e alla storia delle riforme in questo paese, è il passo con cui queste riforme sono state avviate e approvate, certamente molto più serrato rispetto al passato, complice anche la crisi globale e le conseguenti tappe forzate imposte dall'Unione Europea.

Il periodo di riforme istituzionali e territoriali che ha trovato un primo punto di arrivo nella legge Delrio (Bussu e Galanti 2015) può essere collocato in due filoni di ricerca che negli anni della crisi globale sono stati declinati in modo diverso o rinnovato rispetto al passato.

Il primo filone è il dibattito sul *rescaling* istituzionale. Il concetto, nato nell'ambito delle scienze geografiche, urbanistiche e dello *spatial planning*, e poi approdato alla scienza politica, in particolare all'analisi delle politiche pubbliche e alla scienza dell'amministrazione, attraverso gli studi sul federalismo e sui rapporti tra centro e periferia (Brenner 2009, 130-131).

Se il *rescaling* in generale si riferisce alla migrazione di sistemi economici, sociali, politici e di regolazione a nuovi livelli spaziali, sopra, sotto e trasversali allo stato-nazione (Swyngedouw 2004, Keating 2013), in particolare il *rescaling* istituzionale si riferisce ai cambiamenti che avvengono nelle strutture territoriali di governo. Cambiamenti che possono avvenire in molti modi, tra cui l'introduzione di nuovi livelli di intervento

statale (quartieri, aree metropolitane e reti interurbane transnazionali) (Brenner 2009, 128). Per certi aspetti il *rescaling* istituzionale, che ha dato oggi luogo a molti filoni di ricerca e approcci diversi (Gualini 2006; Keil e Mahon 2009), si intreccia con quello sulle dimensioni “ottimali” degli spazi di governo e dei relativi organi (Alesina e Spolaore 2003; Hooghe e Marks 2009; Baldersheim e Rose 2010), nonché con il dibattito sulle relazioni intergovernative (Agranoff 2004, 2010), tutti aspetti che la ricerca vuole affrontare e che si comincia a trattare in questo lavoro.

Proprio in periodi di crisi, quando certi schemi consolidati – spazio-temporali e relazionali – vengono messi in discussione, possono aver luogo importanti processi di *rescaling* geografico e territoriale, ma anche istituzionale e politico. Questo è ciò che sicuramente è accaduto con la crisi globale attuale ma è un processo che parte da lontano, presente già negli ultimi venti anni (Swyngedouw 2004, 35). Queste trasformazioni hanno un impatto rilevante anche sulle variabili politiche: l’impatto sulla *politics* così come i mutamenti che possono incrinare le esistenti relazioni di potere e costruirne di nuove, sono certamente tra gli aspetti che si intendono indagare in questa ricerca.

Il secondo filone di letteratura è quello sulla riforma della pubblica amministrazione e del settore pubblico in generale, e che osserva i mutamenti nel paradigma, sinora dominante, del New Public Management (NPM). Molti dei nuovi concetti che sono stati concepiti negli ultimi anni per spiegare le riforme recenti nel settore pubblico, ma anche i mutamenti istituzionali quali appunto il riordino territoriale, si sono in realtà affiancati o sovrapposti a quelli già esistenti. Ciò ha talvolta portato a disegni di riforma non sempre coerenti con gli obiettivi delle riforme stesse, queste ultime di solito orientate al contenimento della spesa e alla riduzione dei costi. Nel “superamento” del NPM (Christensen e Læg Reid 2007), che nei suoi criteri prevedeva anche la delega e il decentramento, si è quindi avuta una tendenza al riaccentramento. Non solo, ma negli anni della crisi la tendenza maggiore è stata quella verso una condivisione e un accorpamento (*join up*) delle funzioni amministrative e di governo (Filmreite et al. 2013). Magari in

un contesto spaziale e istituzionale diverso (spesso più ampio) di quello precedente: si tratta quindi esattamente della questione del governo di area vasta che l'implementazione della legge Delrio pone direttamente come uno dei primi nodi da sciogliere nel nuovo assetto infraregionale.

In questo duplice contesto teorico si colloca l'analisi di questo lavoro preliminare, per il momento limitandoci a una ricognizione dell'accaduto nelle varie regioni e cercando di rispondere alle domande di ricerca esposte nell'introduzione.

3. IL PROCESSO DECISIONALE DELLE NUOVE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA DELRIO

L'implementazione della Legge 56/2014 per quanto attiene il cosiddetto 'riordino delle funzioni' (comma 89) si configura come top down: l'attuazione è procedimentalizzata (commi 91 e 92) in uno schema che sarebbe dovuto partire, secondo la legge, entro tre mesi dall'emanazione del testo normativo e che poi è tardato neanche cinque complessivi. A riprova dell'intenzione del governo di coordinare il più possibile il processo dall'alto e di intervenire nei confronti di rallentamenti e/o possibili deviazioni, questo stesso ha disposto la riserva (comma 97) ad adottare uno o più decreti legislativi, sentita la Conferenza unificata, per adeguare la legislazione e intervenire dinanzi a possibili rallentamenti o cambi di direzione da parte delle regioni.

A partire da questo principio, il processo si sviluppa secondo una tappa obbligata (i) e successive tappe (ii e iii) definite successivamente che discendono in modo abbastanza deduttivo da quella e ne definiscono l'implementazione top down nelle intenzioni del governo.

A parte alcune circolari esplicative¹ inerenti la ripartizione dei costi e il protocollo di intesa stipulato in Conferenza Unificata il 5.8.14 - che prelude ali accordi successivi - i passaggi sostantivi sono:

- la stipula dell'Accordo e dell'Intesa (14.9.14),
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (settembre-ottobre 2014),
- la definizione dei disegni di legge regionali (ddlr) da parte delle Giunte (scadenza 31.12.2014³) e la loro approvazione nei consigli.

A questa lineare³ successione di atti, va inserita la L.190/14 legge di stabilità del Dicembre 2014 per l'anno 2015 che mina alla base questa traccia e ha suscitato conflitto e sollevato il contenzioso presso la Corte Costituzionale avanzato da parte della Regione Campania. La legge di stabilità sopra citata ha infatti destabilizzato la linearità del processo (fino ad essere definita incoerente in una deliberazione della Corte dei Conti⁴) attraverso il requisito fissato dal governo del concorso alla finanza pubblica da parte delle Province con una riduzione della spesa corrente di 1.000, 2.000 e 3.000 milioni di euro rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017⁵.

1 Si tratta delle circolari del 12 e del 18 aprile 2014 in merito alle città metropolitane ed alle norme provvisorie che regolano le province che devono essere trasformate, del 24 aprile sulla ripartizione degli oneri finanziari.

2 In realtà l'art 10 dell'Accordo recita che le regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro quella data, senza precisare quale tipo di atto si tratti, anche se si dava per implicito che si sarebbe potuto trattare direttamente delle Leggi Regionali. Tutte le regioni a statuto ordinar di fatto adottano entro questa data un ddlr ottemperando alle disposizioni dell'accordo.

3 In realtà il Governo continua ad emettere note e chiarimenti sui poteri dei presidenti delle province e sulla loro nomina, ma questo fatto è abbastanza fisiologico dinanzi ad un cambiamento di tale portata

4 Si veda Riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Deliberazione della Sezione delle autonomie n.17/SEZAUT/2015/FRG 30.4.15

5 Conferenza delle regioni e delle province autonome 15/34/CR02/CI del 2.4.15.

Ciò ha portato le amministrazioni provinciali in una fase di pre-dissesto che ha gravato sul pagamento degli stipendi in alcuni casi ed ha offerto alle Regioni una chance di strategia antagonista di tipo dilatorio causata dalle pendenze finanziarie delle province che le Regioni, pretestuosamente o ragionevolmente, non volevano accollarsi.

Di fatto, il combinato disposto dello schema top down sopra citato concordato con le regioni seguito dopo due mesi da un provvedimento finanziario che sottrae risorse alle province (e conseguentemente alle regioni che avrebbero dovuto accollarsi i loro costi), ha posto le premesse per indebolire l'implementazione aprendo finestre di policy di resistenza, di dilazione o anche semplicemente di contestazione. La natura e il peso di questo combinato disposto deve essere approfondito e verificato empiricamente: sulla carta costituisce un elemento di problematicità.

In generale, infatti, il taglio finanziario si è abbattuto anche sulle regioni – che avrebbero potuto in luogo delle province coprire i costi scoperti di queste ultime – con un impegno di riduzione contributiva che ammonta a oltre 5.800 milioni di euro tra manovre finanziarie pregresse e tagli imposti dalla sopra citata Legge di stabilità.

Un secondo elemento di perturbazione del processo è poi dato dalla definizione dell'agenda parlamentare con l'approvazione della riforma costituzionale passata in prima lettura al Senato nell'agosto 2014. Ciò ha inficiato parecchio il processo che ha contribuito a offrire opportunità per atteggiamenti di resistenza (soprattutto nelle regioni amministrate da coalizioni avverse a quella governativa) o di attendismo, sia sotto forma di dilazione sia sotto forma di adempimentalismo: l'incentivo ad attuare la riforma assumendosi costi più o meno onerosi – secondo i contesti - e più basso dell'incentivo ad attendere una seconda riforma, da attuare cancellando ciò che è già stato fatto, e attendere di attuarne una sola invece di due.

Ciò ha fatto sì che il processo di attuazione abbia spaccato la popolazione delle regioni in un gruppo di solerti attuatori (*first movers*) e un

gruppo più lento che è stato investito da difficoltà, resistenze, strategie di aggiramento o dilazione dell'approvazione (*late comers*).

Come evidenziato dalla Tabella 1, tuttavia, il processo prende comunque le mosse per tutti con l'Accordo, il quale aggiunge due tappe ulteriori: la costituzione degli Osservatori regionali, dell'Osservatorio nazionale che opera monitoraggio e coordinamento e l'introduzione del ruolo dei Consigli per le Autonomie Locali che devono dare pareri. Ciò permette di allargare l'arena decisionale al di là degli organi rappresentativi anche attraverso la cooptazione formale di soggetti della rappresentanza come sindacati e, soprattutto, ANCI e UPI. Da Gennaio 2015 in poi il processo si sposta nelle singole regioni. La Conferenza Unificata continua a monitorare l'andamento e il governo centrale coordina attraverso l'Osservatorio nazionale

Tabella 1 Il processo di attuazione

<i>Data</i>	Aprile 2014	Settembre 2014	Ottobre 2014	Dicembre 2014	Dicembre 2014	Aprile 2015
<i>Oggetto</i>	Circolari di chiarimenti del governo	Accordo tra governo e regioni e Dpcm	Osservatorio nazionale e quasi tutti gli osservatori regionali	L.190/14 Legge di stabilità	Approvazione ddlr nelle giunte regionali	Scadenza adozione leggi regionali.
<i>Effetto</i>		Contenuti della Legge nazionale e disposizioni per leggi regionali	Creazione di Osservatori regionali, inizia il processo legislativo a livello regionale	Taglio finanziario delle province e delle regioni. Contenzioso tra Regioni e Stato	Il processo legislativo procede verso le commissioni consiliari	Solo quattro regioni hanno approvato la legge nei tempi stabiliti

Dunque, il punto di partenza è l'Accordo della Conferenza unificata Stato-Regioni previsto dal medesimo comma 91 stipulato in Conferenza Unificata dallo Stato e dalle Regioni a metà settembre 2014, dal quale prende poi le mosse il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (comma 92).

Più dettagliatamente l'Accordo implicava: 1) la consegna della mappatura all'osservatorio nazionale; 2) la costituzione di osservatori e del Gruppo di lavoro tecnico in coerenza con l'accordo della conferenza unificata Stato-Regioni (11.9.14) sulla base del comma 91 dell'art 1 della L.56/14; 3) il parere da parte dei Comitati delle Autonomie Locali (CAL); 4) l'approvazione di un primo disegno di legge regionale (ddlr) in Giunta; 5) il passaggio in Commissioni consiliari e la successiva approvazione del ddlr con la sua conversione in Legge Regionale.

Nel primo caso tutte le regioni hanno inviato all'osservatorio nazionale la rispettiva mappatura entro il 31.12.2014, ad eccezione della Calabria che l'ha inviato nel marzo dell'anno successivo. Analogamente l'approvazione di un primo *draft* legislativo in Giunta a seguito del lavoro degli Osservatori è stato compiuto in larga parte in ottemperanza delle scadenze.

Rispetto alle scadenze imposte dalla legge e alle sue proroghe (aprile 2015) il processo di emanazione legislativa è risultato abbastanza lento. La Tabella 2 mostra le tre diverse fasi in cui si trovavano le regioni italiane alla ricognizione della Conferenza Stato-Regioni alla data del 14.07.15: nel primo gruppo si trovano le leggi regionali approvate; nel secondo i disegni di legge regionale approvati nella Giunta e quindi successivamente sottoposti all'esame del Consiglio per discussione e/o approvazione; infine nel terzo gruppo si trovano le leggi regionali ancora in fase di stesura o sottoposte ad emendamenti da parte della giunta e/o dell'Osservatorio. Quest'ultimo gruppo include quindi in senso generico tutti i casi *late comers* dovuti a fattori differenziati.

Sei regioni (in ordine cronologico Toscana, Liguria, Marche, Umbria, Calabria, Lombardia) hanno approvato la Legge Regionale. A queste si aggiunge il caso dell'Emilia Romagna che ha approvato la legge in data 28.07.2015, oltre la scadenza del monitoraggio della Conferenza Stato Regioni. Questi sette casi costituiscono poco meno della metà delle regioni a statuto ordinario chiamate ad attuare direttamente la Legge Delrio⁶. Questa cifra può essere virtualmente integrata da quelle regioni nelle quali un ddlr è stato già approvato dalla Giunta e sottoposto all'esame del Consiglio regionale per la discussione, gli emendamenti e la successiva approvazione. Anche se non si tratta di tempi certi dell'attuazione, si tratta comunque di casi prossimi. La Regione Lazio ha integrato una bozza iniziale emanata alla fine del 2014 con un testo integrativo degli emendamenti e delle osservazioni raccolte (12.6.15). Analogamente la commissione consiliare sulle riforme istituzionali della Regione Puglia ha in esame il ddlr e lo ha sottoposto a discussione anche mediante audizioni di rappresentanti sindacali, presidenti delle nuove province e dell'UPI. Anche la Regione Campania che come la giunta regionale Pugliese ha varato il ddlr il 30.12.2014, in extremis sulla tempistica prefissata, e da allora il provvedimento è all'esame della commissione consiliare. I tempi lunghi della disamina sono giustificati dalla finestra elettorale che ha investito entrambe le regioni.

In Molise invece non vi è stata interruzione elettorale, ma il ddlr approvato (11.12.14) in Giunta e sottoposto successivamente a disamina da

6 Tre regioni a statuto speciale sono investite dal cosiddetto riordino: Friuli Venezia-Giulia, Sardegna e Sicilia. Con la L.R. del 30.7.2015 la Regione Sicilia ha varato la legge intitolata "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e città metropolitane" che istituisce i Liberi Consorzi (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani) e tre Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina). La Regione Friuli Venezia Giulia ha adottato la L.R. 26 del 12.12.2014 intitolata Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e ri-allocazione di funzioni amministrative e un successivo Provvedimento attuativo previsto dalla legge (art.4 comma 6) e varato il 1.7.2015 (delibera 1282). La Regione Sardegna non ha ancora emanato alcuna legge in materia.

parte dell'Osservatorio regionale ha solo nelle settimane a ridosso dell'estate generato un testo emendato che deve essere ancora comunque sottoposto all'attenzione del consiglio regionale.

Va detto comunque che nel caso campano l'incertezza del processo legislativo è minata anche dall'impugnazione da parte della regione medesima dei commi 41,422 e 427 dell'art.1 della legge di stabilità 2015 (L.190/2014) presso la Corte Costituzionale.

Ci sono poi le Regioni nelle quali il progetto di elaborazione e revisione del testo di Legge è più articolato e il processo di *law making* più incerto. E' il caso del Piemonte, dell'Abruzzo, del Veneto, del Molise e della Basilicata. Anche qui il grado di incertezza è differente. Nei casi di Piemonte ed Abruzzo la Giunta Regionale ha comunque approvato un ddr (in entrambi il 29.12.2015) ma poi ha sottoposto ad un approfondimento istruttori presso l'Osservatorio regionale (e il CAL) la bozza in questione richiedendo un supplemento di emendamenti da far approvare al consiglio regionale. Nel caso abruzzese addirittura ciò ha comportato un più profondo coinvolgimento del Gruppo di lavoro tecnico e di rappresentanti di ANCI, UPI e dei sindacati. Dunque in quest'ultimo caso il Consiglio ancora non ha del tutto preso in esame il progetto di legge. Simile, ma più incerto il caso della Regione Veneto, in cui il ddr approvato dalla Giunta a fine marzo 2015 avrebbe dovuto essere emendato e rivisto dalla Giunta stessa prima delle elezioni regionali. La nuova Giunta insediata ha ripreso in mano il testo, ma il processo pare interrotto.

A tal proposito va segnalato che recentemente nell'ambito del processo di riorganizzazione della sanità regionale si assume la scala provinciale come ambito dimensionale per le aziende sanitarie, che vengono dunque ridotte rispetto alle attuali. In precedenza il Veneto era intervenuto sul tema del riordino territoriale (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)⁷ senza però

7BUR n. 35/2012 e DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 1417 del 6.08.2013

che questo desse luogo ad un disegno funzionale degli enti locali alternativo all'attuale né ad una ri-articolazione in sub ambiti provinciali. Sul tema dell'obbligo alla gestione associata in Veneto i comuni hanno risposto all'adempimento dando luogo a convenzioni e unioni (con differenze anche significative tra province nel ricorso all'una o all'altra soluzione) senza un disegno strutturato a monte. Infine la regione ha deciso di posporre la revisione emendativa del testo del ddlr approvato dalla Giunta nell'ottobre 2014 ad una serie di passaggi definiti propedeutici e riguardanti la costituzione di un Fondo regionale a sostegno del processo di riordino delle funzioni (L.R. 5/2015), la definizione del nuovo sistema regionale di Formazione professionale e la mappatura delle capacità assunzionali. Questo iter di approfondimento e revisione ha comportato un rallentamento del processo di produzione legislativa.

Tabella 2. Il processo di emanazione delle Leggi Regionali di attuazione della L. 56 del 7.4.2014

<i>Leggi Regionali approvate</i>	<i>DDLr in discussione/approvazione presso consiglio regionale</i>	<i>DDLr in elaborazione/revisione da Giunta e/o Commissioni Consiliari o Osservatori</i>
Toscana 3 marzo		
Liguria 26 marzo		
Marche 31 marzo	Lazio	Abruzzo
Umbria 2 aprile	Molise	Basilicata
Calabria 22 Giugno	Puglia	Piemonte
Lombardia 8 Luglio	Campania	Veneto
Emilia Romagna 28 Luglio		

Il processo che ha condotto alla formulazione di un testo legislativo è stato a sua volta scandito dalla costituzione di specifici Osservatori

individuati nell'accordo tra Stato e Regioni nella Conferenza Unificata del settembre 2014. Il tipo e i compiti degli Osservatori influisce sulla rapidità decisionale. L'Osservatorio è l'arena decisionale allargata effettiva che consegna alla Giunta una scelta predefinita, sia pure sotto coordinamento e indirizzo da parte di questa stessa. A tutti gli effetti, però, l'Osservatorio è l'arena della rappresentanza degli interessi e degli orientamenti. Il suo funzionamento incide profondamente, come vedremo in seguito, sugli esiti e la sua diversa formazione è una variabile che determina il diverso grado di successo e il tipo di soluzione adottata per il riordino.

Si osservano due tendenze: da un lato, la strategia di affidare i compiti dell'Osservatorio a strutture preesistenti facendo aggio su esperienze e arene dove i temi del coordinamento e del riordino in qualche maniera erano già stati elaborati o trattati e, dall'altro lato, contesti nei quali invece l'Osservatorio è stato creato ex novo. Le regioni che hanno fatto aggi su arene (sia tecniche sia politiche) preesistenti hanno avuto un processo decisionale più rapido perché o hanno già emanato la Legge o si trovano nei pressi dell'approvazione. E' il caso della Toscana che utilizza un comitato già in essere e poggia il proprio lavoro su documenti già sviluppati in precedenza e della Liguria che si affida ad un precedente tavolo costituito individuato con un protocollo d'intesa, ma anche il caso dell'Emilia Romagna che fa coincidere l'Osservatorio con il Nucleo di coordinamento finanziario costituito grazie dall'art.18 della L.R.17/2014, inserendo quindi il processo decisionale su un'arena consolidata.

Analogamente la Regione Puglia conferisce tutti i compiti dell'Osservatorio alla Cabina di Regia (ex art.8 della L.R. 36/2008) e la Regione Umbria fa altrettanto nella sostanza, ma il contrario nella forma, sostituendo l'Osservatorio alla preesistente Cabina. In modo più indiretto la Regione Lombardia colloca l'Osservatorio presso il Segretariato della Presidenza della Giunta Regionale attribuendogli un Ufficio di Presidenza che lo raccorda al medesimo. Non si tratta di una conversione dell'Osservatorio in una esperienza precedente, ma comunque di una strategia di accentramento del processo presso la Presidenza della Giunta

che lo appoggia in modo abbastanza evidente a una struttura esistente. Anche la Regione Calabria sceglie una strategia accentratrice presso la Presidenza, e in entrambi i casi questa scelta permette all'Osservatorio, e quindi la Giunta, di essere efficiente nei tempi. Tra le Regioni che hanno già emanato la Legge o si trovano in procinto, solo la Regione Marche non si è avvalsa di strutture preesistenti.

Tutte le altre regioni che si trovano ancora in corso di approvazione o che sono anche più indietro, hanno invece costituito l'Osservatorio come un organo ex novo.

Inoltre, si nota come vi sono state due strategie di composizione dell'Osservatorio abbastanza distinte. Ovvero come organo integralmente politico o invece con doppia funzione (tecnica e politica). In alcuni casi, la funzione tecnica e politica viene formalizzata con la costituzione di sotto sezioni o tavoli separati come la Lombardia o il caso pletorico del Molise che disciplina una struttura gerarchica di posizioni e funzioni appesantendo molto la capacità decisionale. La separazione tra due tavoli tecnici e politici, o più in generale l'esistenza di una strategia che integra preferenze e interessi da un lato e competenze tecniche dall'altro, potrebbe essere stato un fattore di vantaggio per il successo decisionale. Viceversa le regioni che hanno fatto dell'Osservatorio un'arena che privilegia la rappresentatività, in qualche caso pletorica (Campania, Piemonte), ciò potrebbe essere stato invece un fattore di rallentamento.

4. I (POSSIBILI) PERCHÉ DEI TEMPI DIVERSI

In generale i fattori di incertezza decisionale che possono avere rallentato il processo di approvazione delle LR sono riconducibili a quattro.

Il primo è la presenza della finestra elettorale regionale che ha indebolito le Giunte uscenti e ha creato uno spazio temporale non operativo fino all'insediamento delle nuove Giunte. Questa ipotesi è facilmente verificabile con l'operatività delle nuove Giunte in quelle regioni che hanno

subito un rallentamento per questo motivo (Puglia, Veneto). Nel caso della Calabria e della Campania la finestra elettorale ha coinciso anche con incertezze successive all'elezione che ha generato instabilità politica nella Giunta⁸.

Va detto però che da sola la finestra elettorale non può essere assunta come unico fattore di lentezza e farraginosità decisionale. L'Emilia Romagna ha vissuto un'elezione nel novembre 2014 e ciò non ha impedito il raggiungimento dell'approvazione della legge, sia pure un po' dopo le regioni *first movers*, e la gran parte delle 'ritardatarie' non ha subito alcuna finestra. Piuttosto l'incertezza sulle sorti della città metropolitana e l'individuazione del sindaco metropolitano sono sicuramente stati un fattore di rallentamento nel lavoro degli Osservatori laddove il Sindaco metropolitano (è il caso di Venezia) non era stato ancora designato⁹.

Un secondo elemento di rallentamento è il rapporto tra Conferenza Unificata, e più in generale le Regioni, e il governo centrale intorno alla questione della L.190/2014, Legge di Stabilità 2015. Viceversa si nota come le regioni amministrate coalizioni vicine o comunque prossime allo schieramento governativo centrale abbiano avuto un fattore incentivante in più per legiferare entro la scadenza elettorale (Liguria, Toscana, Umbria, Marche).

8 Le elezioni calabresi del novembre 2014 hanno generato uno strascico di instabilità e incertezza sulla legittimità della Giunta eletta, analogamente a quanto accaduto in Campania nelle elezioni del maggio 2015.

9 Il sindaco metropolitano di Venezia è stato eletto nel mese di Agosto 2015. La città metropolitana di Venezia sconta ad ogni modo una sorta di difetto originario dato dal fatto che il territorio stesso della ex provincia di Venezia non presenta un assetto "metropolitano", immaginandola come una sorta di banana, in cui il tratto centrale - Venezia, Mestre e i comuni direttamente contermini - ha un assetto da grande area urbana mentre le due estremità - Chioggia da un lato e in particolare l'area del Sandonatese e Portogruarese sono anche geograficamente, economicamente e socialmente ben distinti dal nucleo centrale. Questo fatto presumibilmente influenzerà la struttura stessa di governance, rappresentanza e deleghe in seno alla stessa città metropolitana che non risulta funzionalmente centrata sul capoluogo.

Terzo fattore, direttamente connesso con questo fatto vi è la querelle del personale delle Province da ri-allocare e i conseguenti costi da assumere, che è stato un evidente fattore di rallentamento per la Basilicata, la quale ha colto la finestra di opportunità offerta dalle contraddizioni della legge ed ha varato prima di tutto un piano di riordino del personale congiuntamente con la predisposizione di un fondo di sostegno per i cambiamenti futuri, senza tuttavia dare effettivamente mano al cambiamento, o semplicemente dilazionandolo, ma che ha sicuramente inficiato il processi decisionali un po' ovunque.

Infine, le dinamiche di costruzione del consenso intorno al *draft* legislativo all'interno degli Osservatori, delle Giunte e nei consigli regionali è prevedibilmente il quarto e ultimo fattore di vischiosità che ha impedito un processo decisionale nei tempi stabiliti. La natura e la composizione degli osservatori, i *cleavages* tra maggioranza e opposizione, il ruolo negoziale di ANCI, UPI e delle organizzazioni sindacali ha favorito o impedito il raggiungimento di un accordo. La creazione di coalizioni decisionali è stata favorita nel caso della Toscana da un accordo politico tra regione e governo centrale, ed è un accordo che ricalca la frattura all'interno del partito di governo di entrambe nel *cleavage* tra maggioranza e minoranza. Al contrario della compattezza toscana, è la frammentazione del partito di maggioranza in Calabria che favorisce un commissariamento di policy da parte del Presidente della Giunta Oliverio, un accentramento decisionale che ha di fatto escluso l'unica alternativa legislativa esistente.

Nel caso lombardo è invece il tentativo della città metropolitana e dei suoi stakeholder di resistere a un disegno accentrante (evidenziato anche dalle modalità di composizione dell'osservatorio) che ha causato la lunga finestra di rallentamento tra la bozza di gennaio e quella definitivamente licenziata dalla Giunta il 30 giugno e poi approvata l'8 luglio 2015. Il conflitto politico con il governo centrale e l'alleanza tra città metropolitana e regione contro le scelte governative di schieramento opposto alla leadership regionale, hanno poi accentuato questa lentezza di un processo che ha impegnato il *decision making* per oltre sei mesi. Nel caso del Piemonte la

calendarizzazione dell'approvazione della legge per la metà di luglio è saltata per via del giudizio del TAR sulla validità delle liste elettorali che ha messo in discussione la durata della Giunta. Come noto la sentenza si è risolta positivamente l'8 luglio ma il processo rimane impantanato¹⁰. Infine nel caso del Veneto vi è un conflitto tra stakeholder degli interessi delle province del Veneto centrale (Padova, Venezia e Treviso) che rivendicano una leadership nel processo decisionale e si contrappongono alle altre province (in particolar Vicenza che rimane esclusa). Questa spaccatura assommata al rinnovo del mandato elettorale ha generato un clima di incertezza.

5. IL DISEGNO DI POLICY DELLE LEGGI REGIONALI: STRATEGIE E STRUMENTI

I processi evidenziano una varianza emergente che può essere delineata in modo più nitido entrando nel merito delle scelte adottate. In questo paragrafo si descrivono le strategie e i disegni di multilevel governance emergente in ciascuna regione. Ci si riferisce a tutte le regioni che hanno approvato la legge.

Di seguito si presentano i principali elementi di confronto che caratterizzano il cosiddetto 'riordino':

i) i principi e le retoriche che sottostanno a ciascuna legge; ii) le attribuzioni di competenze tra regioni, province e comuni, ovvero il nuovo profilo formale di *policy tasks* delle province; iii) il livello sovra provinciale (ovvero la creazione di eventuali aree vaste o forme aggregative inerenti le nuove province, il rapporto tra città metropolitana e regione) e il livello sub provinciale (ossia inter-comunalità, fusioni e costituzione di aree territoriali ottimali).

10 Si tratta di un ricorso dell'opposizione circa la validità di una lista collegata alla coalizione di centro sinistra e che pendeva sopra la stabilità della maggioranza, e quindi della possibilità di votare la legge. Il TAR a luglio ha dato ragione al centro sinistra.

i) I principi e le retoriche

Dal punto di vista dei principi e delle retoriche che sostengono il *law making* regionale emergono differenze abbastanza evidenti.

I principi della Legge sono infatti quelli della “di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” che riprendono l'Art.18 della Costituzione. A sua volta l'Accordo della Conferenza Unificata riprende i principi della legge e aggiunge continuità amministrativa, semplificazione, razionalizzazione delle procedure e riduzione dei costi.

A partire da questa piattaforma abbastanza lasca, e comunque contattata tra regioni e Stato, ogni regione sviluppa aspetti specifici. Ad esempio, la Lombardia ci aggiunge “efficacia, continuità e omogeneità nelle funzioni assegnate nonché il riconoscimento delle specificità dei territori montani” (art.1). La Regione Toscana dedica un apposito preambolo dove ai summenzionati principi si aggiungono quelli di efficienza e miglioramento della produttività della pubblica amministrazione (punto 2). Al punto 3 del preambolo si precisa anche il principio della partecipazione delle comunità locali alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione. La Regione Liguria accompagna i principi della Legge nazionale con altri valori analoghi a quelli della Regione Toscana improntati ad «assicurare la continuità amministrativa, la semplificazione e razionalizzazione delle procedure e la riduzione dei costi dell'amministrazione»¹¹. Queste dichiarazioni dell'Assessore competente però poi sono state espunte dal testo definitivo.

Nel caso Emilia Romagna la legge viene accompagnata da un dibattito sull'affermazione di un modello di multi level governance infra-regionale con l'accento ad un nuovo sistema per agenzie e macro aree vaste che ruotano all'immagine dell'*hub* bolognese, vera retorica innovativa di tipo

¹¹ <http://www.semplificazione.regione.liguria.it/entry/23-attivita%20C3%A0-istituzionale/99-riordino-funzioni-conferite-alle-province-in-applicazione-legge-delrio.html>

aereoportuale. Negli altri casi le retoriche soggiacenti l'approvazione della legge regionale esprimono una minor consapevolezza: nel caso delle Marche e dell'Umbria la retorica che accompagna la riforma è prevalentemente quella della speditezza e della diligenza in ottemperanza alla legge nazionale, nonché della ribadita armonia e concertazione con le autorità locali e le loro rappresentanze (ANCI e UPI). La Regione Umbria adotta un principio di razionalizzazione e semplificazione («un ente, una funzione, una risorsa»). La Regione Calabria invece più di tutte, ancor più della regione Marche che comunque ne aveva fatto l'obiettivo principale, insiste sul carattere di urgenza e di necessario adempimento rispetto alle istanze ed alle scadenze nazionali in vista e in prospettiva di una riforma più completa, più concertata e maggiormente aderente alle esigenze della regione, da varare in un secondo momento. Il carattere adempimentale è evidente e manifestato dall'assenza di ogni riferimento a principi cardine della legge, se non quello dell'attuazione delle disposizioni nazionali.

ii) Le attribuzioni delle competenze tra regioni e province

Quando si parla di funzioni delle province va detto che queste per legge mantengono una serie di funzioni (commi 51-53) che vengono attribuite direttamente dalla L.56/2014 (commi 85-86): si tratta delle politiche connesse con la logica di area vasta (funzioni fondamentali), ovvero: 1) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente; 2) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, 3) la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; 4) la programmazione provinciale della rete scolastica (vedi programmazione regionale); 5) la raccolta e l'elaborazione di dati, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; 6) la gestione dell'edilizia scolastica; 7) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale; 8) la promozione delle pari opportunità; 9) la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata; 10) la cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome,

regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane.

A queste funzioni fondamentali attribuite dalla legge, e che rappresentano il *core business* delle politiche provinciali attribuite dall'art.117 della Costituzione, vengono aggiunte le funzioni delegate dallo Stato e quindi direttamente conferite loro a seguito dell'Accordo e del Dpcm del 24.9.2014. si tratta di compiti minori: la tutela delle minoranze linguistiche e attività connesse. Tutte le altre funzioni già delegate dalle regioni sono oggetto di decisione e revisione.

Su questo assetto si sviluppa una forma di *governance* multi livello infra regionale (vedi Tabella 3).

Le scelte fatte dalle regioni possono essere divise in tre gruppi.

Il primo gruppo predilige un accentramento delle funzioni nelle regioni, magari anche coinvolgendo i comuni e le loro forme di aggregazione sovra-comunale, ma sostanzialmente deprivilegiando le province e lasciandole con solo le funzioni attribuite loro dalla legge. Il secondo gruppo tende a confermare le funzioni in capo alle province, sia pure con aggiustamenti e modifiche. Il terzo gruppo è invece caratterizzato da scelte innovative di rottura con il passato, e nella fattispecie riguarda per il momento la Regione Emilia Romagna in modo esplicito e ormai approvato dal consiglio regionale e la Regione Lazio in modo più implicito e ancora in elaborazione (Tabella 3).

Il primo gruppo afferma una riallocazione di funzioni (e quindi di responsabilità sulle politiche pubbliche) valorizzando la centralità dell'amministrazione regionale a scapito delle province. La Regione Toscana rappresenta il campione di questo approccio, poiché sceglie in modo vistoso una strategia centralista avocando a sé la gran parte delle funzioni delegate e lasciando alle Province solamente la manutenzione strade e alcune competenze susseguenti il *jobs act*. Invece, la LR 22/2015 toscana assegna ai comuni quattro compiti specifici: a) il turismo, b) lo sport,

c) la forestazione e d) la tenuta degli albi del Terzo Settore. A parte questa delega, però, la Regione concentra su di sé la gran parte delle funzioni provinciali: a) agricoltura (anche quelle delegate alle Unioni di comuni); b) forestazione; c) caccia e pesca; d) orientamento e formazione professionale; e) ambiente (inclusa la gestione rifiuti, la difesa del suolo, la tutela della qualità dell'aria, l'inquinamento acustico, la tutela delle acque dall'inquinamento e le autorizzazioni come Aia, Vas, Via e Aua); f) l'energia; g) l'osservatorio sociale; h) le strade (progettazione e costruzione di opere strategiche).

Anche la Regione Umbria è su questa falsariga avocando a sé a) l'ambiente (rifiuti, valutazioni ambientali, risorse idriche), b) l'energia; c) le attività produttive (industria, commercio, artigianato, cave e miniere), d) la caccia e la pesca; e) il turismo; f) la valorizzazione del patrimonio culturale; g) le politiche attive del lavoro; h) la formazione professionale; i) il diritto allo studio. Alle province la regione Umbria lascia però funzioni di: a) centrale di committenza, b) di stazione appaltante, c) di monitoraggio dei contratti servizio, d) di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive. Inoltre, la Regione Umbria delega alle province anche funzioni di: a) in materia di ambiente (risorse idriche e difesa del suolo: concessioni spiagge lacuali e di superfici e pertinenze dei laghi); e) funzioni amministrative per quanto riguarda il lago Trasimeno; f) i trasporti, la viabilità regionale, g) il controllo e la vigilanza degli impianti termici. Invece, conferisce ai comuni un altro novero importante di competenze, valorizzando ancora il principio di sussidiarietà verticale: a) il turismo, b) le politiche sociali (in forma associata); c) sport; d) cultura; e) diritto allo studio; f) boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici; g) agricoltura; h) funghi e tartufi; i) bonifica nei territori dove non operano i consorzi di bonifica.

Analogamente, la Regione Marche persegue un disegno centralista concentrando su di sé: a) il turismo, b) l'informazione e l'accoglienza turistica; c) i beni e le attività culturali; d) il trasporto pubblico locale; e) la protezione civile; f) la difesa del suolo; g) la caccia e la pesca nelle acque

interne; h) la formazione professionale; i) servizi sociali; l) le farmacie; m) l'artigianato.

Diversamente dalle scelte fatte da Toscana e Umbria, che creano una sorta di multi level governance centrata sulla regione, ma con il coinvolgimento dei comuni, la Regione Marche lascia solo la polizia (ex lege 56/2014) alle province e non delega niente ai comuni.

In questo gruppo rientrano le scelte di altre due regioni, sia pure con un profilo un po' meno accentrato: La Liguria e la Lombardia.

La Regione Liguria si auto attribuisce funzioni di: a) difesa del suolo; b) turismo; c) formazione professionale; d) caccia e pesca; e) sport, cultura e spettacolo. La stessa regione coinvolge ancora i comuni delegando ancora loro a) lo sport, b) la cultura e lo spettacolo e c) la difesa del suolo. Infine lascia alle province solo a) la polizia provinciale e b) la difesa del suolo. In questo caso si vede come la Regione deleghi sotto funzioni ai livelli inferiori, privilegiando un ruolo di direzione e programmazione e delegando funzioni amministrative coordinate e delegate ai livelli inferiori. Non si tratta di una multi level governance, quanto di una cascata gerarchica di suddivisione dei compiti amministrativi: una vera e propria deconcentrazione.

Infine, una posizione più sfumata, che continua a guardare al ruolo delle province, sia pure attribuendo alle regioni compiti principali, è quella della Lombardia. Alla regione spettano funzioni importantissime, quali: a) l'agricoltura; b) le foreste; c) la caccia e la pesca; d) l'ambiente e e) l'energia, queste ultime però in modo limitato alle concessioni idriche, alle dighe, alle destinazioni transfrontaliere dei rifiuti e alle risorse geotermiche. Inoltre, la Regione Lombardia riserva per sé f) la vigilanza e il controllo dell'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria; g) le attività di prevenzione e repressione del bracconaggio.

Questo disegno di accentramento si interseca però con una importante eccezione, ossia di valorizzazione e di potenziamento dei compiti della provincia montana di Sondrio, in ottemperanza a quanto individuato dalla

stessa L.56/2014. La regione si avvale di questa possibilità e costituisce un sistema di autonomia per questa provincia profilando un modello che è allo studio anche dei ddlr delle regioni Veneto e Piemonte rispettivamente per le province di Belluno e del Verbano-Cusio-Ossola. Questo prototipo di nuova autonomia provinciale comprende poteri davvero molto ampi: a) l'attività venatoria e piscatoria, b) le attività di prevenzione e repressione del bracconaggio; c) le cave; d) la concessione e l'autorizzazione riferite alle grandi derivazioni di acqua pubblica; e) la partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione. Inoltre la Legge regionale prevede per la provincia di Sondrio eccezioni e disposizioni specifiche a favore in tutte le politiche pubbliche direttamente decise e governate dalla regione Lombardia. Non vi sono compiti assegnati specificatamente ai comuni e la conferma delle funzioni già conferite ad esclusione di quelle trasferite alla Regione per le province. Quindi il centralismo lombardo è per certi versi molto forte, poiché nega una sussidiarietà verticale esplicita, ma allo stesso tempo è opera un patronage con concessioni particolaristiche.

Vi è infine la scelta più centralista di tutte, ma provvisoria e adempimentale, della regione Calabria la quale specifica che in attesa dell'elaborazione partecipata di una legge di riordino delle funzioni la Regione riassume le funzioni che erano state trasferite alle Province.

Il secondo gruppo comprende le regioni che hanno già formalmente (o stanno procedendo in questa direzione nei loro disegni di legge presentati in Giunta) verso una conferma delle funzioni assegnate alle province: si tratta di strategie di policy chiaramente conservative e riguardano le regioni Abruzzo, Campania, Molise, Veneto, Piemonte e Puglia. Si badi che si tratta di regioni che ancora non hanno approvato la Legge Regionale e che quindi la approveranno in una seconda fase rispetto alle regioni *first movers*. I loro ddlr però non si limitano ad enunciare principi e criteri diretti ad indirizzare i successivi atti legislativi di riordino, ma esprimono un atteggiamento che non stravolge la precedente multi level governance predefinita dalle leggi precedenti la L.56/2014. Tuttavia, per il momento, in

questi ddlr emerge un approccio dilatorio, che è coerente anche con l'incertezza legislativa inerente la sorte delle province per quanto concerne il possibile cambiamento della Costituzione. Quindi altre allocazioni di compiti potranno essere possibili in legislazioni regionali successive. Tuttavia, il disegno di policy che emerge è anche se forse provvisoriamente, decisamente conservativo.

Infatti, questi progetti di legge hanno quale nucleo centrale la conferma le nuove Province delle funzioni amministrative non fondamentali già conferite dalla legge regionale in precedenza, sia pure con alcune variazioni. Ad esempio, la regione Abruzzo prevede che alcune funzioni in deroga vengano assegnate ai Comuni, o alle Regioni per assicurarne l'esercizio unitario, oppure la Regione Campania specifica che alla Regione possono essere attribuite solo le funzioni coerenti con il suo ruolo, ovvero le funzioni che richiedono l'esercizio unitario e sono incompatibili con la natura della città metropolitana di Napoli e degli altri enti di area vasta. Tuttavia la Regione Campania esclude di dover compiere funzioni di tipo gestionale. La Regione Piemonte, invece, prevede che ai Comuni possano essere attribuite le funzioni già spettanti alle Province, ma solo in via eccezionale. Infine, la Regione Puglia riserva a sé (sempre stando al disegno di legge regionale) soprattutto compiti di vigilanza sui comuni, ma soprattutto lascia intatti i poteri delle province, esplicitamente in attesa di possibili cambiamenti dell'ordinamento legislativo statale. Quindi è evidente che la strategia conservativa della Regione Puglia è esplicitamente attendista, ma questo aspetto era già emerso dal rallentamento del processo decisionale, come avvenuto per altre regioni, come la Basilicata, che non hanno adottato un'impronta definita, proprio aspettando cambiamenti ai livelli superiori.

Il terzo gruppo comprende infine l'Emilia Romagna e il Lazio, ma con una profonda differenza. Nel primo caso la L.R. 15/2015 dell'Emilia Romagna approvata il 30.07.2015 costituisce un corso (89 articoli) sforzo di innovazione legislativa esplicitamente orientato alla creazione di un nuovo modello di multi level governance, mentre nel caso laziale si tratta di una scelta abbastanza di risulta data dalla presenza nella regione della città

metropolitana di Roma e dei poteri di Roma Capitale già definiti dalla legge nazionale, oltre a trattarsi di un progetto di legge, anche se prossimo all'approvazione.

La Regione Emilia Romagna esplicitamente adotta un cambiamento costituzionale che anticipa i contenuti di una logica integrata di multi level governance ripartendo in modo organico e pianificato compiti tra la regione stessa, le nuove province, la città metropolitana di Bologna e i comuni su alcune aree di politiche pubbliche definite: a) ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; b) trasporti e viabilità; c) agricoltura, pesca, fauna; d) Istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; e) sanità e politiche sociali; f) servizi sociali. Rispetto a queste aree di policy la legge regionali stabilisce strumenti di coordinamento specifici (conferenze e uffici territoriali decentrati) secondo un impianto ispirato alla massima integrazione tra i livelli istituzionali e alla valorizzazione delle sedi di concertazione inter-istituzionale.

La regione assume un ruolo di indirizzo, programmazione e controllo, formalmente molto coerente con i principi di sussidiarietà e governo multi livello della L.56/2014. Inoltre, vaste interprovinciali: è disposto, infatti, che le funzioni fondamentali delle Province e quelle confermate dalla presente legge possano essere esercitate in forma associata (anche attraverso appositi uffici comuni di area vasta), previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati. L'idea di base è la creazione di nuove province che siano già prototipi per la costituzione di nuove aree vaste interprovinciali e per una definizione di ambiti territoriali ottimali che valorizzino gestioni associate. Insomma integrazione e concertazione istituzionale sono i due criteri del cosiddetto riordino per costruire un nuovo modello di governance territoriale “che assicuri la partecipazione e consultazione delle amministrazioni provinciali e locali”: la ripartizione delle funzioni è intesa in una logica di cooperazione e di creazione di strumenti coordinamento.

Diverso è il caso della Regione Lazio, dove l'idea di una multilevel governance che suddivide le funzioni tra i livelli è ugualmente presente ma

condizionata dalla presenza di Roma Capitale. Anche in questo caso vi sono specifici strumenti come la creazione di nuovi ambiti ottimali e la costituzione di uffici territoriali per l'esercizio di funzioni regionali che necessitano di essere esercitate a livello periferico , così come un nuovo ruolo di coordinamento affidato ai CAL. Il ruolo della città metropolitana di Roma e della sua forte autonomia è lo spunto per la creazione di un sistema integrato che decentri le funzioni e le coordini tra regione e livelli inferiori di governo anche attraverso il rafforzamento delle Unioni di Comuni.

La Regione avoca a sé le funzioni a) del turismo; b) dell'agricoltura e c) della formazione professionale. Alle Province e alla Città metropolitana il progetto di legge assegna funzioni a) in materia di servizi sociali (analisi fabbisogni sociali, supporto sistemi informativi, assistenza disabili), b) compiti di assistenza tecnico-amministrativa in materia di sport, c) pianificazione strategica in materia di sviluppo economico. Ai comuni solo compiti amministrativi per: a) il turismo; b) i mercati e c) l'ambiente. Le aree di policy che sono oggetto della multi-level governance sono quindi abbastanza numerose: a) servizi sociali e istruzione scolastica; b) viabilità; c) governo del territorio; d) turismo; e) agricoltura e sanità veterinaria; f) ambiente formazione professionale, g) beni, servizi e attività culturali. Su queste policy vi è una ripartizione di compiti che varia moltissimo da un'area all'altra coerentemente con gli adeguamenti delle legislazioni regionali preesistenti e comprensivamente di diversi ruoli, dove la Regione mantiene un compito di programmazione e indirizzo e province e comuni compiti amministrativi più o meno esecutivi.

Tabella 3 L'allocazione delle nuove funzioni provinciali nelle Leggi e nei disegni di legge regionali

	<i>Regione</i>	<i>Province</i>	<i>Comuni</i>
<i>Piemonte *</i>	Solo alcune funzioni di coordinamento da identificare	Conferma delle funzioni assegnate. Statuto di autonomia per la provincia Verbanco Cusio Ossola	Possono essere attribuite le funzioni già spettanti alle Province, ma solo in via eccezionale
<i>Lombardia</i>	Agricoltura; foreste; caccia e pesca; ambiente e energia, limitatamente alle concessioni idriche, alle dighe, alle destinazioni transfrontaliere dei rifiuti e alle risorse geotermiche. vigilanza e controllo 'attività venatoria e piscatoria; attività di prevenzione e repressione del bracconaggio.	Conferma delle funzioni assegnate in precedenza e non ri-allocate alla regione, costituzione della Provincia Autonoma di Sondrio con poteri nuovi e specifici	
<i>Veneto *</i>		Conferma alle Province delle funzioni già conferite fino all'adozione di nuove leggi regionali. Statuto di autonomia per la Provincia di Belluno	
<i>Liguria</i>	Difesa del suolo; Turismo; Formazione professionale; Caccia e pesca; Sport, cultura e spettacolo	Polizia provinciale e difesa del suolo	Sport, cultura e spettacolo e difesa del suolo

	<i>Regione</i>	<i>Province</i>	<i>Comuni</i>
<i>Emilia Romagna</i>	Indirizzo, programmazione e controllo su aree di policy: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali.	Coordinamento aree vaste interprovinciali su: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali	Gestione territoriale su: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali
<i>Toscana</i>	Agricoltura ; forestazione; caccia e pesca; orientamento e formazione professionale; ambiente (inclusa la gestione rifiuti, la difesa del suolo, tutela della qualità dell'aria, l'inquinamento acustico, tutela delle acque dall'inquinamento e autorizzazioni Aia, Vas, Via e Aua); 'energia; 'osservatorio sociale; strade	Manutenzione strade e alcune competenze susseguenti il jobs act	Turismo, sport, la forestazione e tenuta degli albi del Terzo Settore
<i>Marche</i>	Turismo, informazione e accoglienza turistica; beni e attività culturali; trasporto pubblico locale; protezione civile; difesa del suolo; caccia e pesca nelle acque interne; formazione professionale; servizi sociali; farmacie; 'artigianato.	Polizia provinciale	

	<i>Regione</i>	<i>Province</i>	<i>Comuni</i>
<i>Umbria</i>	Ambiente (rifiuti, valutazioni ambientali, risorse idriche), energia; attività produttive (industria, commercio, artigianato, cave e miniere), caccia e pesca; turismo; valorizzazione del patrimonio culturale; politiche attive del lavoro; formazione professionale; diritto allo studio	Centrale di committenza, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti servizio, di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive. ambiente (risorse idriche e difesa del suolo: concessioni spiagge lacuali e di superfici e pertinenze dei laghi); il lago Trasimeno; trasporti, viabilità regionale, controllo e vigilanza degli impianti termici	Turismo, politiche sociali (in forma associata); sport; cultura; diritto allo studio; boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici; agricoltura; funghi e tartufi; bonifica nei territori dove non operano i consorzi di bonifica
<i>Lazio *</i>	Turismo; agricoltura e formazione professionale, servizi sociali e istruzione scolastica; viabilità; governo del territorio; sanità veterinaria; ambiente beni, servizi e attività culturali	Competenze specifiche di Roma capitale. E poi in generale: servizi sociali, assistenza tecnico-amministrativa per sport, pianificazione strategica e sviluppo economico	Turismo; mercati e ambiente
<i>Abruzzo *</i>	Solo alcune funzioni in deroga	Conferma delle funzioni assegnate in precedenza	Solo alcune funzioni in deroga
<i>Molise *</i>		Conferma delle funzioni amministrative già conferite	
<i>Campania *</i>	Da definire: in via di principio non compiti gestionali ma solo funzioni che richiedono l'esercizio unitario e incompatibili con la natura della città metropolitana di Napoli e degli altri enti di area vasta	Confermate le funzioni assegnate	

	<i>Regione</i>	<i>Province</i>	<i>Comuni</i>
<i>Puglia *</i>	Vigilanza sui comuni in attesa di nuova normativa statale	Conferma delle competenze assegnate in attesa di nuova normativa statale	
<i>Calabria</i>	Tutte le funzioni che erano state delegate alle Province sono sussunte dalla Regione fino a nuova legislazione		

*NB: Le regioni che non hanno ancora approvato la L.R. sono contrassegnate da **

iii) Il livello sovra provinciale e sub provinciale

L'ultimo punto connesso al precedente concerne specificatamente lo sviluppo di forme di integrazione e di coordinamento delle politiche pubbliche locali attraverso la definizione di aree territoriali sovra e sub provinciali, nel secondo caso a mezzo di unioni di comuni, ambiti territoriali ottimali e fusioni.

Nel primo caso si tratta della formazione di aree vaste sovra provinciali destinate probabilmente a sostituire le province in caso di modifica della Costituzione oppure ad integrarle, anche formalmente, come previsto alla legge dell'Emilia Romagna. Nel caso del Piemonte, per adesso, infatti, è ancora un'idea contenuta nel disegno di Legge e riguarda la creazione dei cosiddetti Quattro quadranti coerenti con i distretti socio sanitari e lo sviluppo economico. Aggregazioni sovra provinciali sono immaginabili anche in Toscana, dove la discussione per creazione di un'area vasta occidentale che bilanci il peso specifico politico considerato sovradimensionato della Città Metropolitana fiorentina è abbastanza evidente.

Il punto è cruciale e critico e impegna il dibattito nelle singole regioni deve essere approfondito e sviluppato separatamente in ciascun ambito. Per quanto riguarda gli ambiti ottimali e le unioni di comuni solo alcune regioni specificatamente fanno riferimento nella loro legislazione a questo punto e

più precisamente si tratta della Toscana, l'Umbria, la Liguria, l'Emilia Romagna. L'Abruzzo nella bozza di Legge stabilisce che le province sono obbligate alla gestione associata. La Regione Lombardia stabilisce invece la creazione di una consulta con i comuni per la definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Come si vede, il nodo dell'inter-comunalità e della creazione di aree vaste è tanto cruciale quanto embrionale e sviluppato solo laddove erano già presenti condizioni positive (o negative) che costringessero le Giunte regionali ad affrontare la questione. E' possibile infatti che la costituzione di aree metropolitane e l'allocazione delle competenze legislative nel cosiddetto riordino possano comportare dinamiche 'effetto domino'. E anche questo dovrà essere verificato sul campo.

6. IL RESCALING TERRITORIALE E LA GOVERNANCE INFRA REGIONALE EMERGENTE

In questo paragrafo si analizza l'assetto politico in termini di attori, coalizioni e ruolo dei livelli di governo che emerge dalle leggi approvate, in questo caso con riferimento solamente a quelle indagate e selezionate che hanno già approvato la legge: Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Calabria.

Una visione di insieme dei disegni di policy delle regioni che hanno già approvato le leggi regionali - o che hanno varato un ddlr - possono essere analizzati secondo due criteri empirici (Tabella 4). Il primo criterio è già stato dato e dipende dal tipo di strategia nella riallocazione delle funzioni, ovvero dal contenuto di tipo neo centralista (più o meno accentuato), conservazione delle funzioni delegate in precedenza alle province o lieve aggiustamento e infine di svolta radicale in direzione di una diversa multi level governance infra regionale.

Il secondo criterio riguarda invece l'aspetto più formale della legge regionale, ovvero se la legge approvata o in approvazione abbia un diverso

profilo in coerenza con l'obiettivo che si pone: un obiettivo di tipo organico, ossia di pieno recepimento e attuazione delle indicazioni della L.56/2014 sul riordino e quindi di adozione di una scelta e una strategia legislativa fondata su principi propri che non si limiti ad alcuni aspetti come le province, ma che si occupi anche della multi level governance sopra e sub provinciale; un obiettivo invece settoriale, che si limita ad alcuni aspetti o che privilegia alcune parti (ad esempio le province montane) e che quindi non adotta intenzionalmente una strategia omni-comprensiva, ma privilegia solamente alcuni aspetti di interesse, de-privilegiando quelli che non stanno nell'agenda politica regionale; infine un contenuto chiaramente adempimentale e/o dilatorio di rapida attuazione della legge e/o di procrastinazione delle scelte ad ulteriore legge da emanare in un secondo momento oppure di attesa di un cambiamento costituzionale.

Tabella 4. I diversi disegni di policy regionali in attuazione della L.56/2014

<i>Strategia</i> <i>Portata</i>	<i>Organica</i>	<i>Settoriale/specializzata</i>	<i>Adempimentale/attendista</i>
<i>Neo centralista</i>	Toscana, Liguria, Umbria	Marche, Lombardia	Calabria
<i>Conservativa</i>	Piemonte, Abruzzo	Veneto, Molise	Puglia, Campania
<i>Multi level governance</i>	EmiliaRomagna	Lazio	

NB: la tabella vale come ipotesi, alcune regioni indicate non hanno ancora formalmente approvato il progetto di legge e quindi la loro collocazione deve essere verificata alla luce del testo definitivo. Sono assenti le due regioni autonome che hanno già emanato la Legge Regionale e che non vengono inserite per ragioni di non comparabilità (Friuli VG e Sicilia) ed è assente la Regione Basilicata che ancora deve approvare un ddlr da parte della Giunta.

Le due dimensioni analitiche creano una casistica virtuale¹² nelle quali si possono collocare le leggi attuate o in attuazione. La Tabella 4 evidenzia la combinazione delle due dimensioni e la collocazione delle diverse regioni e ha un valore assolutamente euristico generativo di ipotesi per poter verificare sul campo con evidenze empiriche più dettagliate ed avere il conforto empirico di quanto supposto.

7. PRIMI APPROFONDIMENTI SU CASI REGIONALI

Il paragrafo appena concluso cerca di offrire al lettore una visione di insieme delle differenti strategie e della specifica portata di ciascuna di esse. Si tratta, come detto, di una tabella generativa di ipotesi che devono essere verificate alla luce dell'emanazione di tutte le leggi regionali e delle strategie di *politics* emerse all'interno di ciascun contesto regionale.

In questo paragrafo si offre uno spunto del lavoro che poi riguarderà tutte le regioni attraverso tre singoli esempi di *case studies* dove si approfondiscono le strategie regionali di riordino. Nella fattispecie si selezionano tre esempi rilevanti nel loro genere e assolutamente distanti tra loro rispetto alle schematizzazioni sopra riportate: il caso della regione Toscana, la quale si colloca in una dimensione organica di portata neo centralista, il caso della regione Campania, che si colloca in una dimensione attendista con una portata conservativa e, infine, il caso *sui generis* della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale nel ruolo di regione autonoma si colloca tra i *fore-runners* e sviluppa un rilevante esempio di multi level governance infra regionale, a dimostrazione che le regioni a statuto speciale giocano un ruolo molto rilevante nelle politiche istituzionali di riordino.

¹² Virtuale perché si tratta in ben 8 casi ancora di disegni di legge, quindi potenzialmente modificabili.

La descrizione si sviluppa per ciascuna regione su sette brevi punti analitici: a) i principi, le scelte, i valori, le retoriche, il modello sottostante; b) l'allocazione competenze di policy; le nuove province che ne risultano e loro compiti; c) il ruolo dei comuni; d) le aggregazioni: area vasta, nuove macro aree, ruolo dell'intercomunalità; e) la coalizione politica che ha promosso la riforma, il ruolo della leadership, i rapporti di potere (il partito di maggioranza, il rapporto tra centro e periferia, il rapporto con la città metropolitana eventuale, i rapporti tra regione e altre istituzioni locali), i fattori che hanno permesso il successo; f) gli oppositori e le loro ragioni; g) le evoluzioni e gli ostacoli per l'implementazione, gli effetti conseguenti e altre leggi possibili, possibili effetti inattesi.

7.1 L'occasione attesa da anni: il caso della Regione Toscana

La legge regionale toscana (22/2015) è stata adottata per prima tra le leggi regionali italiane il 3 Marzo 2015 e denominata *Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*. E' un testo ambiziosamente organico perché disciplina la materia su tutti gli aspetti della L.56/2014 e contemporaneamente modifica in modo sistematico la legislazione precedente elencata di seguito: le leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014.

a) I principi, le scelte, i valori, le retoriche, il modello sottostante

La legge 56/2014 costituisce per la regione toscana un'opportunità per legificare principi e valori che per anni sono stati inseriti in altri testi di legge e che sono stati riferimento per un presunto modello di governance regionale che vedeva la regione al centro di un sistema di relazioni con aree vaste sopra comunali (soprattutto per alcune politiche, come la sanità e i servizi sociali, il turismo, lo sviluppo economico, etc.) e in storica contrapposizione con le province. L'ambizione ad essere i 'primi della classe' sia come tempistica sia come capacità di esporre un modello

organico non è celata affatto, ma accompagna l'emanazione del testo di legge nei primi mesi del 2015 da parte della Giunta regionale.

Su questo presupposto, i principi e valori sui quali è stata costruita la legge regionale paiono deduttivamente la risultante della legislazione precedente e di un'impostazione consolidata che se non è possibile definirla esplicitamente di neo centralismo, si identifica sicuramente con una idea di forte regionalismo, con una forte attenzione al localismo comunale, più che alle aggregazioni sovra comunali, come d'altra parte sta nella storia delle città presenti nella regione fin da Medioevo.

La retorica della centralità regionale non ha avuto rivali in termini di formulazione e a ribadire questo principio vi è un apposito prolisso preambolo legislativo dove si enunciano in undici commi i principi sottostanti, i quali riprendono lo spirito della legge nazionale, ma spingono decisamente verso un modello regionale.

Detti principi insistono molto sull'idea di valorizzare una multi level governance infraregionale sotto la regia della regione e una forte attenzione alla partecipazione da parte dei comuni alla definizione dei programmi ed alla gestione operativa delle politiche. La regione si fa onere e responsabile di una serie di obiettivi di integrazione funzionale, ma anche di spesa pubblica per sopportare i costi di trasferimento del personale e di coordinamento operativo. Così facendo si pone al centro come fornitore di risposte alle istanze dei fabbisogni del territorio.

In questa logica, l'idea di sussidiarietà che viene ripetuta nel testo legislativo è in parte negata proprio *in legibus* allorché si enuncia un ruolo protagonista della regione e un forte coordinamento con i livelli sub regionali. Le province sono fortemente ridimensionate e la presenza di uffici e addetti regionali 'a presidio' delle province stesse dà l'idea di una sorta di commissariamento.

Allo stesso tempo, l'impianto presuppone uno sviluppo successivo, che si può immaginare preveda l'abolizione delle province stesse e che già nel

preambolo viene dichiarato come necessario per la messa in opera legislativa più completa del modello abbozzato. Dunque la L. 22/2015 viene chiaramente immaginata come primo *step* dello sviluppo di un modello toscano ‘senza le province’, ma con una forte enfasi, prevalentemente simbolica, ma non solo, data ai comuni e alla inter-comunalità. La legge quindi gioca un doppio ruolo, creare premesse e definire il campo delle autorità e agire da chiara politica simbolica.

b) L'allocazione competenze di policy, le nuove province che ne risultano e loro compiti

Le nuove province toscane hanno un ruolo residuale, poiché la regione formalmente si riprende tutte le funzioni delegate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione immaginando un sistema di governance regionale in cui le province agiscono da ‘sportelli territoriali’ della regione per questioni di area vasta e limitatamente ai compiti loro assegnati.

Ciò è stato simbolicamente vero e pubblicamente dichiarato dalla Giunta regionale per le politiche di formazione professionale, che passano in capo alla regione, ma anche per le infrastrutture e quante altre competenze provinciali la regione si è assunta. Il ruolo delle province è schiacciato e la vicenda del trasferimento del personale è stata interamente gestita dalla regione con un approccio collaborativo, ma evidentemente centralista.

c) Il ruolo dei comuni, le aggregazioni: area vasta, nuove macro aree, inter-comunalità

Diverso è invece il ruolo dei comuni. Rimanendo su un piano formale ai comuni spettano alcune specifiche funzioni che sono di tipo chiaramente residuale e che pertengono comunque a una competenza relativa a *constituencies* locali, come gli albi del terzo settore, lo sport o il turismo. Al di là del piano formale, sia nel testo legislativo, sia nella lettura politica del medesimo che viene data dagli stakeholder, sia regionali, sia locali, vi è una sorta di tacita intesa di tipo spartitorio del potere provinciale, proprio sul

piano simbolico: il fatto che i comuni ‘possano crescere’ in legittimazione e guadagnare, laddove possono e riescono, gradi di libertà e di influenza nella costruzione del consenso sovra comunale sulle aree limitrofe ponendosi quali interlocutori della regione stessa.

Quindi, vi sono due tendenze: da una parte i comuni ottengono uno spazio residuale forte, ma sostanzialmente molto limitato, dall’altro però essi guadagnano una potente legittimazione in seguito all’altrettanto potente ridimensionamento delle province. Lo sviluppo di questa evoluzione è da seguire poiché potenzialmente foriero di conflitti tra comuni.

Su questo piano vi sono due elementi nuovi. Il primo è il forte sostegno legislativo, non nuovo, ma sicuramente più organico, che la regione dà alla intercomunalità ed alle fusioni dei comuni. Mentre nel caso dell’intercomunalità l’unione dei comuni e delle gestioni associate viene adesso regolata in modo puntuale, la fusione è un’attività che fa proprie le disposizioni legislative precedenti e le mette a sistema.

Il secondo elemento di novità è dato dalla possibile ri-modulazione territoriale delle cosiddette e vaste, che nella Regione Toscana costituiscono una scelta politico-amministrativa consolidata, ma di segno debole, che adesso può divenire invece di segno forte. E’ un fatto più potenziale che attuale, ma fortemente connesso con il peso politico, economico, simbolico giocato dalla città metropolitana di Firenze

d) La coalizione politica che ha promosso la riforma, il ruolo della leadership, i rapporti di potere; f) gli oppositori e le loro ragioni

Questo aspetto conduce direttamente all’ultimo punto inerente la coalizione che ha sostenuto queste scelte e le possibili resistenze. Va detto fin da subito che la leadership del Presidente della Giunta Rossi e dell’assessore competente Bugli è stata praticamente incontrastata, anche se il dialogo con le realtà locali e con le rappresentanze funzionali, in particolare ANCI e UPI, è stato determinante. La leadership però si appoggia anche sul forte ruolo giocato dalla burocrazia regionale e dalla

risorsa di expertise. Il fatto che la Giunta fosse in grado di elaborare un piano organico e sistematico senza debolezze sul piano tecnico legale ha fatto sì che ci fossero pochi gradi di libertà per negoziare. L'alleanza burocratica è stata determinante e sicuramente uno dei promotori più convinti del neo centralismo. L'alleanza con la città metropolitana, con il sindaco di Firenze Nardella e con il suo predecessore, nonché attuale Presidente del consiglio Matteo Renzi, è stato poi un secondo elemento di vantaggio assoluto. Il fatto che Rossi abbia potuto fare aggio su un compromesso con la corrente "renziana" del PD toscano, essendo lui espressione della minoranza, ha ulteriormente favorito la possibilità di godere di una coalizione ampia e consolidata che conferisce ampi spazi di legittimazione e di autorità proprio alla città metropolitana, evidente indicatore del compromesso fatto.

Oppositori sostanziali conseguentemente non ce ne sono, ma c'è la resistenza delle aree territoriali all'interno del PD regionale che esprimono disagio verso questo duopolio regione-città metropolitana fiorentina. Questo *cleavage* è quindi di tipo territoriale più che partitico, e riguarda soprattutto la costa toscana e le realtà di Pisa e Livorno, che immaginano una fusione in una macro provincia, area vasta che comprenda la costa e la toscana nord occidentale. Si tratta di ipotesi, ovviamente, ma forse è l'inizio di una dinamica infra-regionale più ampia che conduce ad una diversa riconfigurazione dei confini e dei territori. E quindi del potere.

7.2 Conservare per attendere: il caso della Campania

Il disegno di legge regionale (DDL) denominato *Riordino delle funzioni provinciali non fondamentali in attuazione dell'Accordo tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art.1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n.56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)* è stato approvato con una delibera di Giunta, il DdL n. 769 del 30/12/2014, a fine 2014, in extremis, come si è già sottolineato, rispetto alla scadenza imposta dalla tabella di marcia nazionale.

a) *i principi, le scelte, i valori, le retoriche, il modello sottostante*

La Campania fa parte del gruppo di regioni che ancora non hanno approvato una propria LR di riordino, ma solo formulato una proposta che deve essere vagliata dal Consiglio regionale. Ciononostante, sulla base del testo del DDLR e dei dati empirici raccolti (rassegna stampa e interviste), è ipotizzabile che questa regione ricada nella categoria delle regioni con strategia *Adempimentale/attendista* e portata *Conservativa*. Il contenuto del testo è chiaramente dilatorio rispetto a una rapida attuazione della legge: soltanto la scadenza del 31 dicembre 2014 per la stesura di un ddlr è stata rispettata con approccio meramente adempimentale. Nei contenuti si ha invece una esplicita procrastinazione delle scelte ad ulteriore legge da emanare in un secondo momento e un chiaro rimando al ruolo di coordinamento e impulso dell'Osservatorio nazionale¹³. Nel caso campano la strategia di questo tipo è attribuibile in primo luogo all'imminenza delle elezioni regionali del maggio 2015. Se in altri contesti questa può essere stata una variabile esplicativa di secondo piano, così non è stato per il caso campano. Infatti, una volta approvato il DDLR nel dicembre 2014 e trasmessi i dati sul personale delle province all'Osservatorio nazionale (come descritto nel par. 3) nel marzo 2015, l'attività della regione Campania in tema di riordino territoriale e di attuazione della Delrio si è di fatto arrestata. A riprova di questo, ad es., il monitoraggio sulle forme di intercomunalità e sui comuni obbligati, anch'essa una norma prevista dalla 56/2014, svoltasi fino allora con una certa celerità e efficienza da parte dell'Assessorato regionali agli enti locali, è stata bruscamente interrotta una volta giunti in prossimità della campagna elettorale, ovvero già nel febbraio 2015 (intervista a P. Canneva, Regione Campania). L'atteggiamento

13 Nella relazione illustrativa del ddlr si dice infatti che "In mancanza dell'individuazione puntuale delle funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle province, è necessario limitarsi – in questa fase – a prescrivere il rispetto di dette funzioni così come genericamente individuate dalla legge Delrio, in attesa che la precisa individuazione delle funzioni fondamentali e non fondamentali sia precisata anche per l'azione di impulso e raccordo assegnato all'Osservatorio nazionale per l'attuazione della legge".

attendista ha dunque riguardato anche, se non soprattutto, gli esiti della consultazione elettorale regionale che avrebbe decretato la continuità o invece, come poi è stato, l'alternanza al governo tra centrodestra e centrosinistra. Rispetto invece al carattere conservativo, esso riguarda in particolare l'allocazione delle competenze delle province.

b) L'allocazione delle competenze di policy.

In merito al carattere conservativo, esso riguarda in particolare la portata conservatrice della policy istituzionale campana. Da questo punto di vista il testo del ddlr è piuttosto esplicito e la sua impostazione è già stata analizzata in precedenza. Come si ricorderà, e come sostenuto anche dal dossier della Lega Autonomie (2015, 3), la Campania appartiene a quel gruppo di regioni che si limitano “ad enunciare principi e criteri diretti ad indirizzare i successivi atti legislativi di riordino .. (e che hanno, nda) come criterio direttivo generale, la conferma in capo alle nuove Province delle funzioni amministrative non fondamentali già conferite dalla legge regionale”. Stando alle intenzioni del ddlr, quindi, in Campania non ci si aspettano inversioni di rotta o innovazioni particolare nella riallocazione delle competenze di policy tra i vari livelli di governo, al momento in cui verrà varata la LR vera e propria.

c) Le nuove province che ne risultano e loro compiti; d) il ruolo dei comuni

Se questo è vero, allora per quello che riguarda la nuova configurazione della multilevel governance regionale in Campania, si profila la situazione seguente. In capo alle province è probabile vengano confermate tutte le funzioni di area vasta già conferite alle province dalla legislazione vigente, fatte salve quelle riassorbite dalla Regione; al contempo si prevede, sempre secondo il ddlr, l'individuazione e la conseguente soppressione, delle funzioni provinciali superflue.

La Regione può (ri)prendersi soltanto le funzioni coerenti con il proprio ruolo di governo, quindi quelle “esercitabili in modo unitario per

l'intero territorio regionale e (che sono) incompatibili con la natura della città metropolitana di Napoli e degli altri enti di area vasta” (art. 2, c. 1d) e in ogni caso non aventi natura operativa e gestionale.

Ai Comuni è lasciata la promozione delle forme di gestione associata delle funzioni e servizi comunali, delle unioni e delle fusioni di Comuni.

Da tutto ciò emerge, oltre alla provvisorietà del quadro e alla sua “prudenza conservativa”, anche un’altra questione potenzialmente assai spinosa, ovvero i rapporti multilivello in cui si inserisce anche la Città Metropolitana (CM) di Napoli o, più in generale, l’area vasta.

d) Le aggregazioni: area vasta, nuove macro aree, ruolo dell'inter-comunalità

Sulla questione dell’inter-comunalità il ddlr è piuttosto sbrigativo, assegnando genericamente ai comuni la promozione delle varie forme di inter-comunalità. E infatti, almeno nell’impostazione della Giunta Caldoro appena uscita, l’inter-comunalità in Campania sembra essere stata in secondo piano ed è stata interpretata esclusivamente nel senso di convenzioni tra comuni obbligati per la gestione delle funzioni fondamentali (intervista a P. Canneva, Regione Campania). In altre parole, almeno sinora, la regione non ha dato segnali di promuovere le unioni di comuni, né per i comuni obbligati alla gestione associata dalla Delrio né, tantomeno, per quelli sopra soglia e dunque esenti dall’obbligo. Anche in questo senso, quindi, la Campania si è mossa con approccio adempimentale cercando sì di assolvere all’obbligo stabilito dalla 56/2014 (e più volte prorogato) per i comuni sotto soglia di svolgere le funzioni fondamentali in via associata o tramite unione o tramite convenzione, ma nel modo più semplice, ovvero quello delle convenzioni, senza cioè che ci fosse un vero e proprio disegno politico della regione nel guidare le forme di inter-comunalità. E però vero che in Campania le unioni di comuni non sono molto diffuse, non funzionano sempre come dovrebbero, sono spesso scatole vuote e – causa e conseguenza di ciò – sono ancora viste da parte dei comuni, soprattutto se

piccoli, come un modo indiretto di togliere sovranità locale e identità al comune.

Oltre alla generica promozione dell'inter-comunalità affidata ai comuni, è stata stabilita dal ddir anche la possibilità dell'esercizio di funzioni associate tra province contermini (Caserta e Benevento, Salerno e Avellino) con particolare riguardo alle funzioni individuate come fondamentali per le città metropolitane che potranno essere conferite dalla Regione anche alle altre province (purché appunto le esercitino in modo associato).

Questa intenzione conferma una generalizzata tendenza, riscontrabile anche in altri contesti regionali, a fare riferimento a un (più o meno identificato) governo di area vasta, ponendo quindi la questione della sua definizione, delimitazione nonché quella - cruciale - dei rapporti con gli altri enti e livelli di governo. Ma dall'altro lato questa previsione risulta particolarmente importante nel contesto campano dove la CM sembra destinata a giocare un ruolo egemone in ambito regionale. Sulla carta, sempre secondo il ddir, alla Città metropolitana (oltre alla conferma di tutte le funzioni di area vasta già conferite alla provincia di Napoli) – nonché agli altri enti di area vasta come le province associate Caserta-Benevento e Avellino-Salerno) – vengono affidate le funzioni di centrale di committenza, di stazione unica appaltante (Sua), quella di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi e procedure di selezione.

Ma, come è noto, i rapporti di forza tra le istituzioni dipendono sì dai poteri e dalle competenze conferite formalmente, ma anche da altre variabili politiche e da dinamiche più complesse di relazioni che travalicano la lettera formale. Le vicende che hanno portato alla nascita della CM di Napoli, all'elezione dei suoi organi, alla redazione del suo Statuto, al conferimento delle deleghe ai consiglieri metropolitani, ecc..., sono specchio proprio di queste dinamiche che in Campania vedono contrapposte varie coalizioni di attori.

e) La coalizione politica che ha promosso la riforma, il ruolo della leadership, i rapporti di potere; f) gli oppositori e le loro ragioni

Al momento dell'approvazione del DDLR la giunta campana era di centrodestra. Non solo ma il presidente della regione, Stefano Caldoro, era stato eletto nelle fila di Forza Italia (FI) nel 2010 e nel 2013, al momento della sua scissione del partito, era rimasto nella parte berlusconiana del partito: la Campania era quindi formalmente in opposizione netta rispetto all'esecutivo nazionale che ha varato la 56/2014. In realtà, i rapporti tra il presidente del Consiglio, Matteo Renzi (Pd), il suo vicepresidente nonché promotore della legge, Graziano Delrio (sempre Pd) e Caldoro sono sempre stati piuttosto cordiali. Di più. In varie occasioni entrambe le parti hanno sottolineato l'intesa e la visione condivisa sui temi del riordino territoriale, in particolare rispetto al ruolo delle Regioni¹⁴. Con il passaggio al centrosinistra della regione Campania e l'insediamento della giunta De Luca non è affatto detto che la frattura non vada paradossalmente, nonostante lo stesso colore politico, a accentuarsi, visto lo scontro di personalità e la distanza su molti punti tra i presidenti di governo nazionale e campano, Renzi e De Luca.

La reale linea di frattura non è infatti quella tra governo regionale e governo centrale, ma quella tra regione e città metropolitana. Non solo per le ragioni comuni a tutte le regioni (distribuzione di potere, di competenze formali, rapporti con gli altri livelli di governo, ecc... il tutto da disegnare e "praticare"), ma anche per ragioni politiche contingenti.

Nel caso campano sembra infatti che siano quattro gli schieramenti o le coalizioni di potere che si affrontano nell'arena regionale. La prima è quella che ruota intorno al Sindaco metropolitano e sindaco di Napoli Luigi de Magistris e alla sua lista Movimento Arancione in consiglio comunale e in quello metropolitano. Ad essa si contrappone il PD cittadino e metropolitano, schierato ferocemente contro De Magistris, soprattutto in

14 Questa intesa è stata rimarcata più volte da Caldoro e dal suo staff, anche in Conferenza Stato-regioni (Intervista a F. Del Vecchio, Regione Campania). Non solo ma lo stesso Renzi, prima di appoggiare definitivamente De Luca (Pd) in campagna elettorale per le regionali 2015, ha dato un chiaro attestato di stima a Caldoro (Musella e Reda 2015, 277) che è stato da molti interpretato come un indiretto endorsement.

vista delle elezioni amministrative del 2016 e, di conseguenza, deciso a intervenire sulle questioni della città metropolitana e del riordino in generale, più in una logica utilitarista di immediato riscontro, che di disegno politico di lungo periodo.

A livello dell'istituzione regionale si hanno, da un lato, i partiti - e i consiglieri - che sostenevano la Giunta regionale uscente che fanno capo, non tanto dall'ex presidente Caldoro, quanto all'assessore agli enti locali Pasquale Sommese, che sul tema del riordino è stato molto attivo durante il suo mandato e che è ragionevole ipotizzare difenda le scelte fatte dal governo precedente, nonché gli interessi partitici nelle questione della rappresentanza e dei bilanciamenti di forza nei nuovi organi. Dall'altro lato, e infine, si ha la Giunta regionale appena insediata che per il momento non ha espresso alcuna posizione riguardo al tema del riordino. Le ragioni sono essenzialmente due: in primis la giunta De Luca ha affrontato in primis le beghe relative alla possibile decadenza del neo presidente; in secondo luogo le priorità in regione sono state altre, anche rispetto alla Delrio (in particolare la questione del personale delle province). Ma i pregressi dell'amministrazione De Luca come sindaco di Salerno lasciano ipotizzare che la gestione del tema, se affrontato, verrà fatto in modo discontinuo rispetto al passato.

In sintesi, e rimandando a successivi necessari approfondimenti sul campo, è possibile ipotizzare che le dinamiche di politics siano in questa regione particolarmente influenti sulla policy di riordino (e quindi, trattandosi di politica istituzionale, sulla polity regionale) proprio a causa della peculiare combinazione contingente di scadenze elettorali, alternanze al potere e personalità politiche di particolare caratura.

7.3 Riorganizzare il territorio regionale con uno sguardo nazionale: il caso della Regione Friuli Venezia Giulia

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia con la Legge regionale del 12 dicembre 2014 n.26 ha attuato il processo di riordino in congruenza a ciò che la legge del Rio ha stabilito per le regioni a statuto ordinario. La lettura del processo restituisce un disegno di portata organica con una strategia neo centralista. Considerati i tempi di elaborazione e approvazione della proposta nonché la portata stessa degli interventi, la regione Friuli Venezia Giulia costituisce un interessante esempio di attuazione “massimalista” della ratio nazionale del processo di riordino.

a) I principi, le scelte, i valori, le retoriche, il modello sottostante

L’impianto complessivo della legge 26 evidenzia una strettissima continuità con gli indirizzi della legge Del Rio, in particolare nei lavori preparatori alla stessa e con il processo di revisione costituzionale del titolo V. La legge regionale definisce e implementa infatti un assetto dell’amministrazione incardinato su comuni federati in unioni intercomunali e regione. Nel percorso di accompagnamento al testo finale, l’amministrazione ha posto l’attenzione sulla necessità di definire dei sistemi territoriali dove i livelli ambientale, economico, sociale e culturale coincidano e trovino la giusta dimensione, in termini di estensione, adeguatezza, efficienza economica, coesione sociale, inclusione e flessibilità. Centrale è il richiamo alla taglia demografica dei comuni: enti piccoli non sono in grado di sfruttare le economie di scala e di scopo nella produzione dei servizi alla popolazione. La volontà è pertanto quella di attuare un riordino istituzionale dei comuni.

Il percorso ha avuto avvio con l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali, assegnando ciascun comune ad un dato ambito. Con la legge 26/2014 la Regione individua 17 ambiti territoriali con una dimensione mediamente compresa tra i 40 e i 60 mila abitanti e stabilisce che i comuni di ciascun ambito si costituiscono in unione di comuni: obbligatoriamente tutti i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (o 3.000 se montani) mentre i

comuni di dimensione superiore hanno facoltà di non aderire all'unione a costo di una riduzione del 30% dei trasferimenti regionali (art. 42 comma 4)¹⁵. Successivamente alla legge 26, così come da questa previsto (art. 4, comma 6), alcuni comuni hanno presentato osservazioni al piano di riordino. All'esito della valutazione di queste la Regione ha approvato in via definitiva il Piano di riordino territoriale (DGR 1 luglio 2015, n. 1282). Tutti i comuni della regione aderiscono a una delle 18 unioni¹⁶. L'unione Giuliana – Trieste e altri 5 comuni - coincide con il territorio della provincia di Trieste.

b) Le nuove province che ne risultano e loro compiti; c) il ruolo dei comuni

La questione della ri-attribuzione delle funzioni delle province si colloca pertanto in un quadro di complessiva ri-organizzazione dei comuni stessi e di istituzionalizzazione e rafforzamento delle unioni. Le materie oggetto di trasferimento sono: agricoltura, ambiente, caccia e pesca, cultura e sport, demanio idrico e difesa del suolo, edilizia scolastica, energia, fiere, mostre e mercati, infrastrutture, istruzione, lavoro, pianificazione territoriale, politiche sociali, protezione civile, trasporti, viabilità, viabilità locale. Nel processo di riattribuzione emergono alcuni elementi in modo abbastanza definito. Il primo elemento riguarda il fatto che l'ente di area vasta è individuato nella Regione, superando del tutto la logica dell'ente intermedio provinciale quale livello di programmazione. Una seconda osservazione riguarda il fatto che con il ridisegno vengono pressoché completamente trasferite alla Regioni le attività di concessione di contributi e incentivi (a comuni, cittadini, imprese, istituzioni). Le Province continuano ad esercitare, sino al loro superamento, funzioni concentrate soprattutto in materia di ambiente, caccia e pesca, demanio idrico. In materia di ambiente: predisposizione e adozione di piani e programmi volti alla tutela della

15 Il 70% dei 216 comuni del Friuli Venezia Giulia è al di sotto dei 5.000 abitanti (Istat, 2011).

16 Rispetto alla proposta di Unioni Territoriali Intercomunali inserita nella legge 26 ci sono state alcune modifiche marginali nella composizione degli ambiti, passati in fine da 17 a 18.

qualità dell'aria, rilascio di autorizzazioni, attività di controllo e sanzionatorie in materia di smaltimento dei rifiuti. La rilevanza della funzione amministrativa in materia ambientale anche per altri procedimenti amministrativi (ad esempio autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche) è probabilmente alla base della scelta di posticipare l'intervento su questa funzione provinciale ad un successivo intervento organico che potrebbe interessare anche l'agenzia regionale per l'ambiente. Le funzioni in materia di lavoro vengono interamente riassegnate alla regione; la programmazione degli interventi di edilizia scolastica passa alla Regione mentre ai comuni è trasferita la competenza sugli interventi di edilizia scolastica. Le precedenti funzioni in materia di trasporti e di viabilità sono interamente ripartite tra Regione e comuni. Vengono inoltre sostanzialmente eliminate le competenze della provincia in materia di agricoltura, fiere, mostre e mercati, istruzione, politiche sociali.

c) Il ruolo dei comuni e l'intercomunalità

La regione Friuli Venezia Giulia costituisce un caso unico a livello nazionale in relazione all'integrale articolazione dei Comuni in 18 unioni. L'articolo 26 individua le funzioni che i Comuni devono esercitare in forma associata. Queste funzioni comunali sono: gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo, sistema locale dei servizi sociali, polizia locale, polizia amministrativa locale, attività produttive compreso lo Sportello Unico, edilizia scolastica e servizi scolastici, servizi pubblici di interesse generale, catasto, programmazione territoriale di livello sovra comunale, pianificazione di protezione civile, raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi, statistica, elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo. Si tratta di un numero rilevante di funzioni ma sulle quali i comuni, considerate le precedenti esperienze in questa e in altre regioni, hanno spesso già sperimentato forme di gestione associata. Oltre a queste la legge individua anche le funzioni che i Comuni devono gestire avvalendosi della rispettiva unione mantenendo la titolarità della funzione in capo al Comune stesso. Si tratta delle funzioni

proprie di governo del territorio e che, di fatto, incidono sulle risorse politiche della leadership locali: programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale unica di committenza, servizi finanziari e contabili, Servizi Tributari ivi compresa la riscossione dei tributi, controllo di gestione, pianificazione territoriale comunale, opere pubbliche, procedure espropriative, edilizia privata, Energia.

d) Fattori di successo, leadership e resistenze

In chiusura alcune considerazioni sulla specificità di questa esperienza di sostanziale regionalizzazione che la rendono nella sua organicità di per sé non facilmente replicabile in altri contesti regionali. Da un lato va ricordato che le province in questa regione non hanno il radicamento storico che si riscontra in altre realtà italiane. La provincia di Pordenone fu istituita solo nel 1968 come separazione dalla provincia di Udine e nell'800 tutti i territori costituivano la provincia del Friuli. Le resistenze maggiori al superamento delle province sono presenti nel pordenonese e fanno riferimento al rischio di "friulizzazione" della regione anche se analoghe reazioni, sostenute da diversità linguistiche, sono presenti su tutto il territorio compreso quello friulano. Va inoltre considerato, tra i fattori facilitanti, lo scarso policentrismo del territorio in cui esistono certamente ambiti territoriali ma senza centri realmente forti al loro interno. Ciò nel processo di costituzione delle unioni potenzialmente riduce il rischio che l'unione venga letta dagli altri comuni come egemonizzata da un singolo municipio. Infine, non si può non segnalare lo stretto rapporto della leadership politica regionale con il governo centrale fatto che spiega probabilmente la rapidità di elaborazione ed implementazione della riforma.

8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Possiamo trarre alcuni elementi di considerazione generale dalla lettura dei dati descritti e delle evidenze tracciate nei paragrafi precedenti.

Per prima cosa si vede come il processo, pur abbastanza lineare e coerentemente top down, abbia fatto emergere contraddizioni e finestre di opportunità per resistere o dilazionare la messa in opera coerentemente con il conflitto Stato vs. Regioni e con quello partiti di maggioranza vs. partiti di opposizione. La morfologia del processo ha spaccato le regioni in due gruppi, e si nota come le regioni che hanno attuato più o meno nei tempi previsti siano anche quelle che hanno espresso una strategia esplicita di tipo più o meno innovativo, ma sicuramente consapevole. Viceversa le regioni che hanno dilazionato o hanno atteggiamenti attendisti, sembrano avere idee meno consapevoli sul modello da costruire, oppure scontano forti resistenze a livello locale da parte dei comuni o delle stesse province.

In secondo luogo, le strategie di vario tipo (organiche, settoriali o attendiste) e la loro portata (neo centralista, conservatrice o multi level) evidenziano una molteplicità di soluzioni potenziali diversificate che possono potenzialmente generare un panorama molto variegato non privo di side effects, incluso atteggiamenti gattopardeschi o forme di tipo particolaristico (le province autonome).

Infine, la disamina dei percorsi regionali intrapresi mostra come i fattori di successo o insuccesso risiedano tutti nelle arene di politics e nei relativi cleavages infra regionali, evidenziando come la caratteristica top down dell'implementazione sia solo superficiale. Al di sotto del procedimento sono infatti i fattori politico-istituzionali e le strategie locali che determinano velocità e tipologia dei risultati che si verranno a produrre.

**AMMINISTRARE O GOVERNARE?
L'IMPLEMENTAZIONE DELLE NUOVE CITTÀ
METROPOLITANE TRA POLITICA E POLITICHE**

di Giulio Citroni, Maria Tullia Galanti, Stefania Profeti

1. INTRODUZIONE

Quello della riforma istituzionale del governo metropolitano è un tema tutt'altro che nuovo nella letteratura scientifica come nel dibattito pubblico e istituzionale, tanto che oltre un quindicennio fa Guido Martinotti (1999, 13) già poteva additarlo come “un problema che si stenta persino a definire «annoso», senza essere colti da un fastidioso senso del ridicolo”.

Peraltro, la definizione del problema e il tipo di soluzioni proposte sono entrambi elementi a loro volta molto stabili da circa un cinquantennio, sia nel dibattito internazionale che – più ancora – in quello nazionale. Quale sia il “problema” metropolitano, e come possano essere classificate le principali risposte ad esso, è tema ben delineato da Dente già nel 1990; mentre è Rotelli nel 1999 a far risalire la definizione delle contrapposte risposte al problema a due importanti contributi pubblicati già nel 1961.

Cominciamo dal “problema metropolitano”: esso è costituito essenzialmente dal riconoscimento da parte degli studiosi, ma prima ancora degli attori sociali, politici e istituzionali, dell'inadeguatezza nel rapporto tra fenomeni economici politici e sociali dei territori metropolitani e la scala istituzionale dell'ente chiamato a rispondere a tali problemi. Molte e diverse sono le definizioni che si possono dare del termine “metropoli”, grosso modo costruite intorno a indicatori riferibili a tre ambiti: la prevalenza di settori economici del terziario e terziario avanzato; l'urbanizzazione intensa ed estesa con prevalenza di uno o più centri maggiori; l'esistenza di interscambi ulteriori rispetto a quelli con la propria area suburbana o periurbana, di scala piuttosto internazionale o globale. Altrettanto varie, segnala Dente (1990, 58ss), e in parte sovrapponibili, sono le percezioni della metropoli che informano la definizione del problema metropolitano: quella di un “grande villaggio”, ovverosia di una città come altre ma più grande, e che deve quindi fornire servizi di scala più ampia; quella di una “regione urbana”, con più identità e campanili da comporre in un sistema organico di programmazione e pianificazione territoriale; infine quella di “capitale”, città con propri rapporti e dinamiche esterne, users diversificati e

globali, che deve quindi produrre servizi innovativi e specializzati diversi da quelli di città e conglomerazioni di respiro più provinciale.

Di fatto, le questioni metropolitane più cogenti spaziano dalla pianificazione dei sistemi di trasporti, che devono integrare più centri che storicamente prevedevano solo servizi interni ai territori comunali; alla regolazione di ambito dei rifiuti, settore in cui emergono spesso i conflitti tra centro metropolitano “produttore” di rifiuti e comuni periferici costretti a ospitare discariche e impianti; alla pianificazione territoriale ed edilizia che eviti la corsa al consumo di suolo tra comuni che concorrono per attrarre centri commerciali o insediamenti produttivi; e così via.

Parallelamente alla definizione del problema metropolitano, corrono le formulazioni delle possibili soluzioni da dare al problema. Se Dente stesso (1990) distingue tra una risposta “razional-sinottica” e una “strategica-incrementale”, queste sono ancor meglio definite da Rotelli (1999) tramite la menzione dei capi-scuola di ciascuna prospettiva nell’ambito specifico della discussione sul governo metropolitano. Nel 1961 escono due saggi destinati a orientare il dibattito per decenni a venire: da una parte, il volume del politologo del MIT Robert Wood, dal titolo “1400 Governments” che punta il dito sulla insostenibile frammentazione delle istituzioni di governo della “New York area”, e che ispirerà le proposte basate sul concetto della consolidation, dell’aggregazione territoriale o comunque della razionalizzazione (“sinottica” nelle parole di Dente) delle strutture di governo metropolitano. Dall’altra parte, nello stesso periodo, esce il saggio di Ostrom, Tiebout e Warren (1961), che sostiene che “Gargantua [così gli autori chiamano il modello di autorità metropolitana unitaria] with its single dominant center of decision-making, is apt to become a victim of the complexity of its own hierarchical or bureaucratic structure”; da qui gli autori fanno discendere la loro preferenza per un sistema di istituzioni multiple, in competizione se non in conflitto tra loro, che risponda alle esigenze di un sistema politico policentrico riconoscendo i sotto-pubblici e le loro possibili diverse esigenze e preferenze. Questo è il riferimento concettuale degli orientamenti “funzionali” alla risoluzione dei problemi di

area vasta metropolitana, ispirati nella definizione di Dente da una razionalità strategica-incrementale.

Le strategie di analisi della questione metropolitana, così come più in generale quelle della razionalizzazione o ridefinizione territoriale dei governi locali, sono molteplici.

È intenzione di questo contributo sgombrare il campo dei propri intenti da ogni aspirazione valutativa, anche implicita. L'efficacia nella gestione dei servizi, l'economicità, efficienza nell'uso delle risorse organizzative, l'accountability democratica, l'equità tra categorie e territori, la capacità di promuovere la competitività dell'economia locale, la coerenza con gli intenti dichiarati o con il dettato legislativo, la limitazione dei costi di transazione imposti da riforme continue, sono obiettivi esplicitamente o implicitamente attribuiti alle politiche di riordino (non a caso: "razionalizzazione") territoriale da attori sociali e politici e da studiosi delle diverse discipline; con tutto quanto ne consegue in termini di perseguimento della dimensione "ottimale" del governo metropolitano.

Per utilizzare i concetti introdotti da Regonini (2001) per classificare gli approcci allo studio delle politiche pubbliche, l'approccio che intendiamo seguire è descrittivo e interpretativo (non prescrittivo), da un lato, e induttivo (non deduttivo), dall'altro. Per il primo versante, si cercherà cioè di individuare e comprendere i comportamenti degli attori, le scelte adottate e le azioni intraprese, e non (almeno in prima battuta) di offrire e difendere soluzioni di policy migliori di altre. Per il secondo versante, baseremo le nostre considerazioni sull'osservazione empirica di scelte, azioni e risultati che rivelino strategie e atteggiamenti degli attori, senza presumere di conoscere a priori quali siano gli interessi e gli obiettivi di ciascuno.

La questione del governo metropolitano pone innanzitutto un problema di definizione dei confini delle comunità di riferimento, si potrebbe dire – a partire dalla manualistica italiana corrente – di polity: spesso tacciate di "campanilismo", le strategie locali di resistenza o diffidenza agli accorpamenti rivelano (la percezione di) un problema di

definizione dei confini della comunità responsabile dell’allocazione di valori, della ricerca di risoluzioni collettive a problemi condivisi. In questo, la sperimentazione e il “policentrismo”, per riprendere l’espressione di Ostrom e colleghi sopra citata, sono in Italia in uno stato decisamente avanzato: cittadine e cittadini, attori politici e sociali, negli ultimi decenni hanno affrontato molteplici ridefinizioni e reinvenzioni simultanee di confini decisamente mobili e intersecati. Comprensori, circondari, distretti, comunità montane, ambiti territoriali ottimali, bacini, piani di zona, e poi PISL, PIT, GAL, oltre a società partecipate da una pluralità di enti locali, sono solo alcune delle territorialità sperimentate e – a seconda dei casi – più o meno istituzionalizzate o accettate e interiorizzate dagli attori sociali e politici.

Proprio le reazioni e gli adattamenti strategici degli attori ci portano più propriamente su un piano di politics, ovvero – nel campo dell’analisi dell’istituzione delle città metropolitane – sul piano della definizione e organizzazione degli interessi, e della loro competizione per l’esercizio dell’influenza sul potere pubblico. Quella che Tortorella e Allulli (2014) chiamano “metropolizzazione della governance”, ovvero “riterritorializzazione” delle istituzioni e delle relazioni politiche, altro non è che un insieme di strategie di adattamento ai vincoli e sfruttamento delle opportunità offerte da una nuova dimensione territoriale (e non, sottolineano gli autori, da una eliminazione dei territori dall’orizzonte delle relazioni sociali e politiche!). Ma nel novero degli attori non vanno dimenticate le altre istituzioni, se come ci ricorda Rotelli (1999) la storia dei governi di area vasta in Italia è strettamente (e negativamente) correlata alle vicende del regionalismo.

Osservare l’istituzione delle città metropolitane come politica pubblica offre infine strumenti utili a comprendere le poste in gioco degli attori e gli strumenti di governo che determinano who gets what, when and how in merito a tali poste. Secondo la più classica delle tipologie (Lowi 1972), saremmo di fronte a una politica costituente, che attribuisce poteri e interessa principalmente gli attori istituzionali; e tuttavia, l’analisi delle

strategie, delle aspettative, dei conflitti tra gli attori in campo potrebbe rivelare una traslazione della policy da questo tipo ad altri, ad opera più o meno consapevole degli stessi attori coinvolti. Ad esempio, fondi nazionali o comunitari possono essere una posta di natura distributiva, la cui appetibilità attesa è chiaramente dimostrata dal desiderio di (alcuni interessi all'interno di) alcune città di essere incluse nel novero delle istituende Città metropolitane.

Alla luce di queste domande, la ricerca ha l'obiettivo di analizzare la normativa dettata dalla legge Delrio come una sfida alle conformazioni esistenti di attori e coalizioni di attori e interessi, che interviene in territori geograficamente diversi, caratterizzati da reticoli di relazioni di diversa intensità e contenuto, con agenti di diversa capacità e volontà di azione.

Nel quadro di queste premesse, questo capitolo rappresenta un primo passo per capire quale sia in fondo la natura della politica della metropolizzazione (sempre che non sia diversa in ciascun territorio) e cosa questa ci dica degli attori in campo e delle loro relazioni con il potere. Trattandosi dell'analisi di un oggetto ancora "in movimento", l'obiettivo in questa prima fase è stato quello di ricostruire gli snodi più salienti che hanno costellato la fase costituente dei nuovi enti, al fine di generare alcune ipotesi interpretative del loro processo di costruzione e delle possibili conseguenze in termini di rapporti politici, di nuove relazioni tra centro e periferie (anche all'interno del perimetro delle stesse città metropolitane) e di disegno delle politiche pubbliche.

Le fonti utilizzate includono, oltre alla letteratura scientifica e alla pubblicitaria più recente in materia, rassegne della stampa nazionale e locale e delle notizie pubblicate dai principali siti web di informazione locale; gli atti e i comunicati stampa contenuti nei siti web istituzionali delle città metropolitane; interviste a testimoni privilegiati finalizzate a reperire le informazioni non reperibili altrove, condotte in particolare con consiglieri regionali, membri degli osservatori tecnici regionali per l'attuazione della "Delrio", dirigenti amministrativi e politici degli enti locali coinvolti.

L'analisi condotta riguarda le otto città metropolitane delle regioni a statuto ordinario ad esclusione di Roma, ovvero Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria. L'esclusione di Roma è giustificata dalla specificità della stratificazione normativa e istituzionale di Roma Capitale, che rende ulteriormente atipico un caso già eccentrico. Un ulteriore caveat concerne le città Reggio Calabria e Venezia, entrambe uscite solo recentemente da uno stato di commissariamento che ha indotto il legislatore a dilazionare i tempi di attuazione della riforma metropolitana: se Venezia ha subito ritardi limitati ed ha già provveduto nell'estate 2015 all'elezione del consiglio metropolitano, nel caso di Reggio Calabria la costituzione dei nuovi organi dovrà attendere la decadenza degli organi provinciali, che scadranno nella primavera del 2016 salvo dimissioni che non paiono però nelle intenzioni dell'attuale amministrazione provinciale.

2. C'ERA UNA VOLTA...LA QUESTIONE METROPOLITANA IN ITALIA

2.1. Il dibattito e la normativa

Come segnalato in apertura sulla scorta delle osservazioni di Martinotti (1999), il problema della riforma istituzionale del governo metropolitano in Italia è a dir poco “annoso”. Un dibattito nato già negli anni Cinquanta, si incrocia nel 1970 con la creazione delle regioni, e viene ripreso poco dopo per dare inizio a una legislazione continua e mai attuata che procede a sbalzi dal 1990 a oggi con continui aggiustamenti, rinvii, fallimenti e mutamenti di rotta.

La ricostruzione del dibattito precedente al 1990 e delle prime iniziative di policy (Tortorella e Allulli 2014; Rotelli 1999) mostra come già dal dopoguerra programmi di azione anche significativi vengono discussi e in parte avviati: tra gli altri, gli esperimenti di piani territoriali intercomunali che negli anni Cinquanta si prevedono per decreto per Roma, Milano e Torino; il cosiddetto “Progetto 80” della fine degli anni Sessanta, documento

preliminare al programma economico nazionale, che fa delle aree metropolitane uno dei luoghi centrali della programmazione integrata; fino all'istituzione delle regioni nel 1970, che mette una forte ipoteca sul prosieguo del programma metropolitano con cui si era e si sarebbe anche in seguito strettamente, e perlopiù negativamente, intrecciata (cfr. Rotelli 1999); negli anni Settanta, il sostanziale fallimento dei comprensori come forma di coordinamento di area vasta.

Nel corso degli anni Ottanta, secondo la ricostruzione di Rotelli, si delineano invece in maniera più articolata i due schieramenti teorici di strutturalisti e funzionalisti, con le loro proposte di riforma istituzionale racchiuse rispettivamente nei progetti di ISAP¹ e di IRER²: il primo costruito su un modello a due livelli in cui la sopravvivenza dei comuni era accompagnata da una riforma delle province interessate che acquisivano i poteri di coordinamento e governo tipici di un'autorità metropolitana, prendendo il nome di "province metropolitane"; il secondo incentrato su un ruolo-chiave della regione nel regolare rapporti flessibili e disomogenei tra gli enti ad essa sotto-ordinati, senza la previsione di nuovi o diversi enti territoriali ad hoc.

Gli anni Novanta si aprono, come è noto, con l'approvazione in parlamento della Legge 142 del 1990, che regola l'Ordinamento delle autonomie locali. Al Capo VI (artt. 17-21) vengono regolate le Aree metropolitane, secondo un modello non molto dissimile da quello disegnato dall'ISAP: sono considerate aree metropolitane Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli,³ assieme ai territori in cui

¹ Il progetto di "Legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province" elaborato da ISAP - Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica è riportato e commentato nel numero 1-2/1989 della rivista *Amministrare*.

² Il riferimento in Rotelli (1999, 312) è ai contributi del Progetto Milano di IRER - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, e al convegno del Ministero dell'Interno "La questione delle aree metropolitane. Tendenze e prospettive", ottobre 1985.

³ L'elenco include quattro città in più rispetto alla proposta ISAP: Venezia, Bologna, Firenze e Bari.

sono economicamente e socialmente iscritte, secondo una delimitazione territoriale (enormemente complessa oltre che discrezionale) affidata alle regioni. La “Città metropolitana”, ente di governo di queste aree, è sostanzialmente equiparata alle province; mentre al di sotto di questa permangono i Comuni, sebbene se ne preveda una riarticolazione territoriale.

La mancata adozione dei decreti attuativi, l'inerzia da parte delle regioni, un certo numero di ambiguità nel testo della legge, e il conseguente sostanziale stallo, conducono poco tempo dopo a un intervento normativo di proroga e forte ridimensionamento del progetto metropolitano della 142/90: con la legge 436 del 1993, ogni regione non più “procede” ma “può” procedere alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane, mentre tutti i termini di decretazione e esercizio dei poteri sostitutivi vengono differiti.

Nel 1999, dopo cioè che una profonda revisione dei poteri e del funzionamento delle amministrazioni centrali e locali era stata introdotta dalle leggi Bassanini, e dopo che le istituzioni locali sono state rivoluzionate dalla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, la legge “Napolitano-Vigneri” di riforma degli enti locali e delle loro forme di cooperazione rivede ancora l'ordinamento delle aree metropolitane. La novità introdotta è data soprattutto dal ribaltamento della procedura di istituzione delle aree metropolitane, che si prevede prenda l'abbrivio dagli enti locali interessati e non dalle regioni, dovendo tra l'altro passare da un referendum in ciascun comune interessato. L'obbligatorietà da parte della Regione di prendere atto della decisione degli enti subordinati di costituire l'ente metropolitano poteva far supporre che si riuscisse ad aggirare la resistenza degli enti regionali; ma la complessità del nuovo processo *bottom-up* rendeva ancor più difficile la realizzazione della riforma. Pur trasposta senza modifiche nel Testo Unico degli Enti Locali l'anno successivo, questa normativa non darà risultati migliori di quella del 1990.

Dopo questo primo decennio di tentativi, gli anni Duemila si aprono dapprima con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ridefinisce la cornice della ripartizione dei poteri tra livelli di governo e, con la riformulazione dell'art. 114 della Costituzione, include le città metropolitane tra le componenti strutturali della Repubblica. A valle di questa modifica costituzionale, la legge 131 del 2003, detta "La Loggia", prevede una delega al governo a chiarire il riparto di funzioni tra livelli di governo locale – delega che non verrà mai raccolta dal governo. Quasi tutto il decennio Duemila resta quindi un vuoto nel percorso attuativo delle città metropolitane italiane, se si esclude la formulazione di un disegno di legge ("Lanzillotta") che prevedendo una delega al governo a redigere un vero e proprio "Codice delle autonomie" ridefinisce le città metropolitane secondo un'ottica sempre di tipo strutturale ma di natura facoltativa, con avvio del processo istitutivo dal basso (e referendum eventuale in caso di parere contrario della regione), e perimetri ricalcati di norma sul territorio delle province.

Le vicissitudini governative portano ad un nuovo slittamento dell'attuazione del programma di policy, il DDL Lanzillotta non viene approvato come tale, ma due anni dopo i suoi contenuti (con la novità dell'inclusione della città metropolitana di Reggio Calabria) vengono trasposti nelle norme transitorie e finali della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009.

Nelle more di una qualunque attuazione di queste nuove norme, la questione metropolitana si intreccia sempre più con il tema del contenimento della spesa pubblica. Un nuovo intervento legislativo arriva con la legge 135 del 2012 (decreto legge 95 del 2012, c.d. *spending review 2*), con cui il governo Monti intende dare la svolta definitiva reintroducendo l'obbligatorietà dell'istituzione delle città metropolitane e eliminando definitivamente qualunque possibilità di veto da parte delle regioni: a partire dal 1 gennaio 2014 le province delle dieci città metropolitane sarebbero state abolite automaticamente e ad esse sarebbero subentrati i nuovi enti – operativi anche in assenza di uno statuto approvato dai comuni

aderenti. Le norme della legge 135 vengono solo marginalmente modificate (e le tempistiche accelerate) nel decreto-legge 188 del 2012, poi decaduto per mancata conversione, che prevedeva l'accorpamento delle province.

Eppure, anche questa iniziativa si ferma di fronte a due ostacoli di diversa provenienza: dapprima la proroga dei termini contenuta nella legge di stabilità 2013, di fatto un congelamento della riforma; poi, la sentenza di incostituzionalità emessa nel luglio 2013 che dichiara inammissibile la riforma degli enti locali tramite decreto legge.

È da qui che inizia la fase più recente e ancora in corso: quella della legge Delrio, n. 56 del 2014, e delle successive integrazioni e modifiche contenute nella legge di stabilità 2015, nei documenti e circolari ministeriali, e da ultimo nel decreto “enti locali” dell'estate 2015.

La legge Delrio imprime un nuovo impulso, decisivo, alla creazione delle città metropolitane prevedendo – contestualmente allo svuotamento dei poteri delle province, in attesa di una loro abolizione tramite riforma costituzionale – l'automatismo della loro istituzione a far data dall'entrata in vigore della legge stessa, e la presa in carico delle funzioni delle province a partire dal 1 gennaio 2015 anche laddove non si sia proceduto all'approvazione dello statuto del nuovo ente. Molto efficace, stando alle prime evidenze, per quanto riguarda l'avvio “forzato” del processo istitutivo, la legge Delrio ha sollevato invece alcune perplessità rispetto alla struttura di poteri e di organi: la definizione dei poteri è in mano ai processi legislativi regionali, tutt'ora in corso e sotto osservazione; la definizione degli organi, presumibilmente anche a causa dell'attenzione pubblica e dell'agenda di policy relative al tema dei costi della politica, è contrassegnata dall'assenza di un esecutivo e dalla gratuità delle cariche che rischiano di indebolire i nuovi enti (Onida 2015).

A valle della legge Delrio, sono da menzionare gli accordi intervenuti in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni l'11 settembre 2014; la legge di stabilità 2015 e la Circolare Madia-Lanzetta del gennaio 2015; il

Documento di Economia e Finanza dell'aprile 2015, e il decreto-legge "enti locali" del giugno 2015.

Gli accordi del settembre 2014 segnano il punto di snodo nei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale (e relative negoziazioni tra le parti!) con particolare riferimento al riparto delle funzioni provinciali. Oltre a dichiarazioni di principio e di indirizzo, a contrasto dell'ipotesi di un "nuovo centralismo regionale", si prevede l'istituzione in ciascuna regione di un "osservatorio" che monitori e indirizzi l'attività legislativa regionale, con l'inclusione di rappresentanti di ANCI e UPI.

La Legge di stabilità 2015 (n. 190 del 23 dicembre 2014) – e poi la relativa Circolare Madia-Lanzetta, n. 1/2015 del 29 gennaio 2015 – definisce invece la cornice finanziaria dell'istituzione delle città metropolitane, laddove ai commi 418-430 dell'articolo unico prevede un miliardo di euro di risparmi da ripartire tra province e città metropolitane, da ottenersi tra l'altro attraverso una riduzione della spesa per il personale pari al 50% per le province e al 30% per le città metropolitane.

Il taglio delle risorse delle città metropolitane, confermato nel DEF dell'aprile 2015, viene negoziato a lungo in un tavolo tra i sindaci metropolitani,⁴ che – come meglio descritto nella sezione 3 – porterà alla redistribuzione delle quote da tagliare per un totale di 256 milioni a carico delle sole città metropolitane.

Da ultimo, il decreto "Enti locali", che – preso atto dell'ammontare e della ripartizione dei tagli concordati – interviene nell'estate del 2015 a compensazione degli enti locali rivedendo le norme sul patto di stabilità interno, rimuovendo temporaneamente l'obbligo di predisporre bilanci triennali, garantendo alcuni spazi di spesa esclusi dal patto di stabilità interno.

⁴ Cfr. "Passa il Def in Parlamento accantonati 1,6 miliardi per destinarli al tesoretto", in *La Repubblica* del 24 aprile 2015.

2.2. La *legacy*

Come risulta chiaramente dalla ricostruzione normativa sopra riportata, gli enti locali e le regioni hanno convissuto ormai per decenni con una legislazione ondivaga, un sistema di aspettative mutevoli, e un sostanziale stallo decisionale degli organi a ciascun livello sovraordinati. In questo contesto, ai fini della nostra ricostruzione delle dinamiche più recenti, è utile accennare a quanto avvenuto nei diversi territori in assenza di una benché minima certezza normativa. È infatti evidente, da un lato, che nell'indeterminatezza delle regole ogni territorio e ogni sistema di attori locale può aver adottato strategie o trovato compromessi diversi; dall'altro che queste soluzioni – proposte o adottate – e i sistemi di incentivi e relazioni che hanno consolidato nel tempo, possono influenzare i processi successivi di implementazione della riforma territoriale (cfr. Profeti 2010, 134-146)

Un primo elemento di interesse è dato dalla ricostruzione dello stato della regolazione al 2005: a tale data, quando cioè sia la legge 142/90 sia la legge 265/99 con le loro contrapposte impalcature procedurali, avrebbero dovuto mostrare i frutti della riforma, a malapena si erano definiti i confini della metà delle costituenti aree metropolitane. Se si escludono quelle delle regioni a statuto speciale, solo 4 su 10 delle aree metropolitane avevano un territorio stabilito per legge regionale, e questo risultato, come mostra l'ultima colonna della tabella, si era ottenuto peraltro in tempi molto dilatati.

Oltre alle tempistiche, dalla Tabella 1 risulta anche quanto diverse fossero nell'arco di quei due decenni le scelte relative alla dimensione e alla natura da dare al territorio metropolitano: dai cinque comuni dell'area veneziana, alle tre province dell'area fiorentina.

Tabella 1 Le aree metropolitane nel 2005

<i>Situazione relativa alla delimitazione delle aree metropolitane</i>		
<i>Area metropolitana</i>	<i>Delimitazione</i>	<i>Provvedimento</i>
Torino	Non delimitata	
Milano	Non delimitata	
Venezia	Individuata un'area di cui fanno parte 5 comuni	LR 36/12.08.1993
Trieste	Non delimitata	
Genova	Individuata un'area di cui fanno parte 41 comuni	LR 12/22.07.1991 e LR 7/24.02.1997
Bologna	Individuata un'area coincidente con la Provincia	LR 33/12.04.1995 e LR 20/24.03.2000
Firenze	Individuata un'area coincidente con le Province di Firenze, Prato e Pistoia.	DCR 130/29.03.2000
Roma	Non delimitata	
Napoli	Non delimitata	
Bari	Non delimitata	
Catania	Individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Messina	Individuata un'area di cui fanno parte 51 comuni	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Palermo	Individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni ⁹	LR 9/1986 e Decreto Presidente Regione 10/8/1995
Cagliari	Non delimitata	

Fonte: G. Campilongo, "Aree metropolitane, città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana", in *Qualità dell'ambiente urbano - II Rapporto APAT, 2005*

Parallelamente alla definizione delle aree metropolitane, in ciascuna regione prendono corpo nel corso degli anni partizioni territoriali più o meno istituzionalizzate che potranno esercitare una qualche influenza, in termini di legacy, sugli attuali processi di configurazione delle città metropolitane.

In primo luogo sono da segnalare alcuni casi di città che ereditano esperienze decisamente precoci o particolarmente significative di *produzione di politiche su scala metropolitana* le quali, dando vita a reti di sistematica cooperazione tra enti locali, possono aver contribuito alla creazione di identità funzionali (ovvero basate su interessi socioeconomici condivisi) in grado di agevolare od ostacolare la formazione dei nuovi enti metropolitani. Si pensi ad esempio al caso di Bologna, dove già negli anni Sessanta il Piano intercomunale del Comprensorio bolognese (comprendente Bologna e i 15 comuni della cintura) aveva cercato di sistematizzare una pianificazione territoriale integrata con atti di programmazione economica e infrastrutturale, e dove subito dopo l'approvazione della L.142/90 il Comune capoluogo e la Provincia promuovono il Progetto Città metropolitana, volto alla promozione di politiche integrate d'area, a cui aderiscono – tramite apposito accordo stilato nel 1994, e immediatamente nei mesi successivi – 50 comuni della provincia bolognese (Bianchini 2015), con l'esclusione del Circondario imolese (10 comuni, già previsto dallo Statuto della Provincia di Bologna, e trasformatosi in Consorzio nel corso degli anni). Proprio al Circondario imolese, peraltro, successivamente la L.R. 6/2004 dell'Emilia-Romagna riconosce speciali margini di autonomia rispetto all'area metropolitana nel suo complesso (art. 23). Anche Milano, sebbene possa essere classificata come un caso a bassa “metropolizzazione” della governance per quanto riguarda la istituzionalizzazione degli organi di governo metropolitani (Tortorella e Allulli 2014) – tanto che la legge regionale 12/2005 per il governo del territorio non prevede la città metropolitana, né delimita chiaramente i confini dell'area metropolitana stessa – gode di un lunghissimo percorso di ricerche e pratiche di coordinamento

intercomunale, anche antecedenti alla L.142/90: all'interno di una logica "funzionale" di cui era portatrice la regione Lombardia, orientata alla cooperazione tra enti piuttosto che alla creazione di nuovi ordini amministrativi, il "Piano Intercomunale Milanese" della seconda metà degli anni Cinquanta dà vita a un coordinamento di 35 comuni, che poi diventerà "Centro studi per la programmazione intercomunale dell'Area metropolitana", e orienterà il dibattito e le politiche fino ad oggi attraverso la produzione scientifica e la comunicazione. Con un profilo più istituzionale, a Venezia il comprensorio di Comuni della Laguna istituito dalla legge speciale per Venezia 171/73 è una prima forma di collaborazione che vedrà anche l'avvio di un'estensione della collaborazione alle province contermini di Treviso e Padova – tema fino a poco tempo fa dibattuto sotto la dicitura di "area metropolitana centro-veneta" (Zanetto *et al.* 2013).

In tutt'altro contesto e altra forma, risulta che a Bari abbia avuto un peso rilevante nel definire le forme della cooperazione intercomunale l'esperienza maturata a partire dagli anni Novanta attraverso la gestione dei fondi strutturali europei (Tortorella e Allulli 2014). In particolare, vale la pena sottolineare come nell'ambito delle esperienze di programmazione territoriale integrata avviate tra il 2000 e il 2006 i comuni della provincia di Bari fossero coinvolti in quattro differenti partenariati territoriali, uno solo dei quali corrispondente a Bari e alla sua cintura (denominato, appunto, Area metropolitana di Bari), mentre gli altri tre (Area Nord Barese, da un lato, e Area della Murgia e Valle dell'Itria, dall'altro) proiettati verso le province di Foggia e Taranto (Santandrea e Giorgio 2004). Tanto che, tra le ipotesi di perimetrazione metropolitana precedenti la Legge Delrio, quella più accreditata era proprio quella corrispondente alla prima corona del capoluogo (Campilongo 2005).

In secondo luogo, così come a Bari, e così come a Venezia col progetto di provincia centro-veneta, anche in altre aree metropolitane si ereditano progetti di delimitazione territoriale radicalmente diversi da quelli previsti dalla legge Delrio: è l'esempio di Reggio Calabria, in origine non prevista nel novero delle città metropolitane, ma dove si discute da decenni di

un'area metropolitana “dello Stretto” che raccolga i comuni dell'area reggina e dell'area messinese in un unico sistema metropolitano (con tutte le difficoltà di collegamento e integrazione territoriale, oltre che di ordinamento differenziato tra le due regioni, e di storie e culture ben distinte). O anche di Napoli, considerato che tra le varie ipotesi al vaglio della Regione Campania nei primi anni Novanta (seppur mai approdate a una delimitazione istituzionale per via legislativa) la dimensione corrispondente all'intera provincia appariva come marginale rispetto alle altre due individuate dall'apposito Comitato incaricato di delimitare l'area metropolitana, ovvero l'ipotesi dell'area vasta sovraprovinciale (costituita dai 92 comuni della provincia di Napoli più 19 dell'area aversana e 18 dell'area di Caserta) e quella "ristretta" a 42 comuni della provincia, esclusa l'area del nolano (Smarrazzo 1999). Osservazioni analoghe valgono per la Liguria, dove l'ipotesi di “provincia del Tigullio” si profila nel dibattito regionale in contrapposizione alla “grande Genova” e si inserisce nel più generale strutturarsi di un conflitto tra le due Riviere di Ponente e di Levante.

Particolarmente articolata e complessa su entrambi i piani appena descritti è la vicenda della città metropolitana fiorentina (Profeti 2010). Nell'arco di un decennio, tra il 1996 e il 2006, si succedono dapprima un “Patto di governo per la città metropolitana”, con la relativa Conferenza Metropolitana; poi la costruzione, a cavallo della metà degli anni Duemila, di un impianto pianificatorio integrato di area vasta, Firenze 2010, che coinvolge oltre al capoluogo i comuni a questo limitrofi. Con tutt'altra definizione territoriale, una serie di documenti e protocolli tra il 2006 e 2007 prevedono una “politica d'area vasta metropolitana” che include l'intero territorio di tre diverse province (Firenze, Prato e Pistoia) – territorio già interessato da strategie di integrazione dei servizi pubblici locali. In ciascuna di queste ipotesi, peraltro, pesa la questione del Circondario Empolese Valdelsa, un conglomerato di 11 comuni ricadenti nella provincia di Firenze, cui la L.R. 38 del 1997 riconosceva specifiche prerogative di autonomia per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale, e che (al pari di quanto accade a Bologna con il Circondario Imolese) mal

sopporta l'idea di essere fagocitato nell'orbita del comune capoluogo (ibidem). Infine, per certi versi anche la vicenda di Torino intreccia precedenti esperienze di cooperazione intercomunale e progetti di delimitazione territoriale con perimetri diversi da quello provinciale: da un lato, Torino è la prima città in Italia a dotarsi nel 2000 – in collaborazione con soggetti di natura privata – di un Piano Strategico per la promozione della città nell'ambito del quale si costituisce una Conferenza metropolitana composta da Provincia di Torino, Comune di Torino e 38 comuni limitrofi (Pinson 2002). Tale configurazione corrispondeva in maniera abbastanza fedele al disegno di legge del 1991 (poi mai approvato) promosso dalla Regione Piemonte per la delimitazione dell'area metropolitana. Dall'altro lato, tuttavia, negli stessi anni nella propria pianificazione territoriale la Provincia di Torino individuava un ulteriore ambito di riferimento dell'area metropolitana, che comprendeva solamente il capoluogo e i 16 comuni della cintura. In ogni caso, prima della Delrio raramente la dimensione metropolitana torinese era stata fatta coincidere con i confini amministrativi provinciali (Consiglio regionale del Piemonte 2008, 42-43).

Più in generale, dunque, il disegno semplificato della Delrio che utilizza i confini provinciali, e il rimando a future decisioni in sede di statuto riguardo allo scorporo del comune capoluogo, si sovrappongono alle spesso diverse reti di cooperazione intercomunale sedimentatesi nel tempo, e lasciano emergere in molti territori un conflitto tra la metropoli e i territori confinanti, timorosi di perdere risorse a vantaggio del nuovo ente. Come vedremo, tali discrasie non mancheranno di produrre effetti sui tempi e sui meccanismi compensativi necessari a completare la fase costituente delle città metropolitane.

3. LA *POLITICS* DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Delle prime fasi del processo costituente delle Città metropolitane si possono descrivere ad oggi alcuni elementi relativi alla *politics*, cioè alla struttura dei conflitti per la definizione delle regole, dei poteri, nonché dei

confini dei nuovi enti. In particolare in questa sezione si descrivono alcune evidenze e considerazioni su tre ordini di possibili conflitti e sulle modalità con cui sono stati trattati: quelli relativi alla definizione dei confini territoriali della costituenda città metropolitana; quelli relativi alla composizione dei consigli e all'assegnazione delle deleghe; e quelli relativi all'approvazione dei nuovi statuti.

3.1 I confini

Dato il dettato normativo della Legge Delrio, che prevedeva la corrispondenza di norma tra il territorio della costituenda città metropolitana con quello della provincia e imponeva tempi di costituzione che non permettevano dibattiti e negoziazioni articolati, in nessuna delle città osservate si riscontrano mutamenti territoriali. Piuttosto, il tema dei confini si è presentato nei termini di un problema di coerenza con il tessuto geografico, sociale ed economico, da un lato; come condizione di convivenza tra più centri laddove la struttura geografica della provincia include territori con una propria identità politico-amministrativa autonoma rispetto al capoluogo, dall'altro; e, infine, come esigenza di zonizzazione interna al territorio metropolitano.

Sotto il primo profilo, gli esempi più significativi sono quelli di Venezia e di Bari: in entrambi i territori provinciali sono presenti aree che hanno scambi intensi dal punto di vista economico e culturale con centri esterni al territorio provinciale, come Treviso nel caso veneto e Matera e Foggia nel caso pugliese. Anche a Milano, l'esclusione dei territori della vicina provincia di Monza-Brianza dal perimetro della attuale città metropolitana non rappresenta un dato acquisito, ed è anzi vissuta come problematica nell'ottica di integrazione economica e gestione integrata dei servizi.

Sotto il secondo profilo, sono da segnalare casi in cui centri minori al centro di comprensori amministrativamente e politicamente consolidati rivendicano una centralità distinta rispetto al capoluogo: primi fra tutti

Imola, nel caso di Bologna, e Empoli con la Valdelsa nel caso di Firenze. Come vedremo più avanti, in questi casi si è reso necessario tenere in considerazione il policentrismo dell'area metropolitana nella fase di definizione delle deleghe attribuite ai consiglieri metropolitani. A questo genere di problema sembra probabile che possa andare incontro anche la città metropolitana di Reggio Calabria, caratterizzata da un territorio relativamente vasto ed estremamente complesso, che include l'area di Palmi e Gioia Tauro da un lato e la Locride dall'altro.

In ultimo, la zonizzazione interna al territorio metropolitano è stato un tema di discussione in sede di formulazione degli statuti torinese e milanese per garantire decentramento di funzioni e equa rappresentanza dei diversi territori, laddove questi rischierebbero di essere penalizzati dalla esiguità della popolazione residente (*cf.* Vandelli 2015).

In tutte e tre le dinamiche descritte, la questione centrale sembra essere quella di un paventato centralismo metropolitano, incarnato in prima battuta nell'identificazione del Sindaco metropolitano nella persona del sindaco capoluogo (da cui, come vedremo, la scelta di vice-sindaci espressione dei centri minori laddove questi siano centri di una certa rilevanza politica e territoriale); quindi, un problema di accesso alle risorse, e di rappresentanza negli organi metropolitani.

3.2 Le cariche

La Tabella 2 presenta alcuni dati relativi ai consigli metropolitani, composti come dettato dalla Legge Delrio tramite elezione di secondo grado da parte dei consiglieri e dei sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana.

Tabella 2 – Equilibri territoriali nelle città metropolitane e composizione dei consigli

città metropolitana	numero comuni della città metropolitana	popolazione residente città metropolitana (ISTAT 2012)	popolazione residente comune capoluogo	% pop. residente nel comune capoluogo/pop. metropolitana	% pop. residente nei comuni non capoluogo /pop.metropolitana	affluenza al voto elezione cons metrop	Composizione numerica consiglio metropolitano	numero consiglieri del comune capoluogo eletti in consiglio metropolitano	Partito sindaco metropolitano	Consiglieri del partito sindaco metropolitano	Consiglieri lista vincente (* se listone csxx+cdx)	Personale provinciale uscente
Milano	134	3.182.113	1.338.842	42%	58%	81%	4	9 (38%)	SEL	3 (12,5%)	14 (58%)	1 (PDL)
Napoli	92	3.054.956	962.003	31%	69%	91%	24	11 (46%)	IDV	3 (12,5%)	6 (25%)	0
Bologna	56	1.001.574	384.202	38%	62%	84%	8	6 (33%)	PD	12 (67%)	12 (67%)	0
Torino	318	2.243.382	869.312	39%	61%	73%	18	6 (33%)	PD	11 (61%)	15 (83%)	11 (PD, M5S, LN, LISTA CIVICA, con ex vicepresidente e assessore prov.)

città metropolitana	numero comuni della città metropolitana	popolazione residente città metropolitana (ISTAT 2012)	popolazione residente comune capoluogo	% pop. residente nel comune capoluogo/pop. metropolitana	% pop. residente nei comuni non capoluogo /pop.metropolitana	affluenza al voto elezione cons metrop	Composizione numerica consiglio metropolitano	numero consiglieri del comune capoluogo eletti in consiglio metropolitano	Partito sindaco metropolitano	Consiglieri del partito sindaco metropolitano	Consiglieri lista vincente (* se listone csx+cdx)	Personale provinciale uscente
Firenze	42	1.007.252	366.039	36%	64%	92 %	18	6 (33%)	PD	14 (78%)	14 (78%)	0
Genova	67	851.283	582.320	68%	32%	85%	18	7 (39%)	SEL	1 (6%)	13* (72%)	3 (UDC, LISTA MUSSO, SEL)
Bari	41	1.261.152	327.013	26%	74%	90%	18	7 (39%)	PD	6 (33%)	10 (55%)	2 (di cui 1 csx e 1 cdx, ex vicepresidenti consiglio provinciale)
Venezia	44	847.983	264.243	31%	69%	81%	17	6 (35%)	CDX lista civica	3 (18%)	11 (65%)	0

I dati mostrano chiaramente che le città capoluogo, pur detenendo ovviamente una quota di maggioranza relativa nel numero di consiglieri, si attestano sotto il 40% dei seggi in tutti i consigli con la sola eccezione di Napoli, dove comunque non si raggiunge la maggioranza assoluta; in ogni caso, la percentuale di seggi ottenuti è sempre significativamente inferiore alla percentuale di popolazione che il capoluogo può vantare sulla popolazione totale del territorio metropolitano: appare dunque che le norme previste dalla Delrio garantiscono almeno in prima battuta contro il rischio di un neocentralismo metropolitano.

Dal punto di vista della concentrazione dei consiglieri nella sfera di controllo politico del sindaco metropolitano, i dati sono meno omogenei, visto che la struttura della competizione politica e del tessuto politico-amministrativo incidono maggiormente e le regole sono meno stringenti: si va dal caso di Napoli, dove il partito del sindaco De Magistris – IDV – ha una rappresentanza decisamente esigua e non costruisce uno schieramento ampio per le elezioni metropolitane, ai due casi, diversi tra loro, di Firenze e Torino: nel primo, il partito del sindaco metropolitano ha una vastissima maggioranza correndo da solo, assicurata dalla forte omogeneità politica presente nel territorio; nel secondo, un partito già forte di una maggioranza assoluta di due terzi corre con un “listone” trasversale, di larghe intese con NCD e FI, che garantisce al sindaco metropolitano una maggioranza dell’83%. Simile alla situazione di Firenze, ma meno marcata, è quella di Bologna. Sia a Milano che a Genova, invece, si riscontra una situazione piuttosto sui generis, con liste di centro-sinistra a prevalente composizione PD in appoggio con sindaci di ispirazione civica e di area SEL nel capoluogo (Pasini e Fasano 2015).

Solo a Torino, infine, e forse non casualmente in concomitanza con il “listone” di larghe intese, è presente un significativo travaso di personale politico (in prevalenza del PD) dalla precedente istituzione provinciale alla nuova istituzione metropolitana.

3.3 Le deleghe

La Tabella 3 riporta invece alcune informazioni di sintesi sulle deleghe assegnate dai sindaci metropolitani a norma del comma 41 dell'articolo 1 della Delrio: se pur non si tratti di vere e proprie "giunte" (non esiste un programma di governo o una responsabilità verso l'organo rappresentativo, non esiste un organo collegiale che riunisce i delegati), l'osservazione dell'insieme delle deleghe e dei delegati può dare indicazioni su come i sindaci metropolitani interpretino il loro ruolo e su quali sono le condizioni entro cui lo possono esercitare. Delle nove città metropolitane osservate, sette hanno visto entro l'estate 2015 l'assegnazione di deleghe: Reggio Calabria non è ancora costituita, Venezia – costituita in ritardo – ha da poco proceduto alle elezioni per il consiglio metropolitano.

La prima colonna di dati indica a quante/i componenti del consiglio metropolitano sono state attribuite deleghe da parte del sindaco metropolitano. È notevole l'omogeneità del dato, in assenza di una previsione normativa di numero minimo e massimo di deleghe attribuibili: si va dalle 6 alle 10 su 18 consiglieri, e dalle 6 alle 10 su 24. Solo di recente il sindaco metropolitano di Napoli, De Magistris, ha di propria iniziativa emesso decreti di assegnazione deleghe per *tutte e tutti* i consiglieri e le consigliere, allo scopo dichiarato di "coinvolgerli nella difficile vita quotidiana dell'Ente",²¹ ma il gesto – dato anche l'immediato rifiuto delle deleghe stesse dai consiglieri PD e Area Popolare – potrebbe restare meramente simbolico.

Il comportamento di De Magistris appare estraneo alla tendenza prevalente nelle altre città anche sotto un altro aspetto: la prima tornata di deleghe, avvenuta tra aprile (vicesindaca) e giugno (altre deleghe), vede coinvolti esclusivamente esponenti della propria lista di riferimento (Lavoro Sviluppo Ambiente) e tutti provenienti dal Consiglio comunale di Napoli. L'appartenenza politica al partito o alla lista del sindaco è un tratto comune

²¹ "Attribuite le deleghe ai consiglieri metropolitani", comunicato Comune di Napoli del 12 agosto 2015

alla maggioranza delle altre città metropolitane (fa eccezione Bologna con un delegato di SEL oltre a quelli del PD, mentre l'inclusione di esponenti di centrodestra a Genova e Torino è giustificata dalla presenza di listoni trasversali in sede di elezione); decisamente eccezionale è invece la scelta di persone provenienti dal capoluogo: in tutte le altre città almeno la metà delle deleghe (o addirittura tre quarti nel caso di Bologna) vanno a consiglieri che sono espressione di altri comuni. Analoghi criteri di uniformità politica e rappresentanza dei territori sono prevalenti anche nella selezione dei vicesindaci: in genere appartenenti al partito o alla lista del sindaco, sono in larga maggioranza espressione di quei "secondi centri" di cui dicevamo prima: il circondario imolese, il circondario empoiese, e altri centri.

Tabella 3 – Deleghe ai consiglieri metropolitani

	Consiglieri con deleghe	Consiglieri con deleghe del partito/lista del sindaco	Consiglieri con deleghe del comune capoluogo	Deleghe trattenute dal sindaco	Vicesindaco: stessa appartenenza partitica del Sindaco metropolitano?	Vicesindaco: comune capoluogo?	Deleghe vicesindaco
MI	10 su 24	10 (8 PD, 1 lista civica, 1 SEL)	3	Non def.	No (PD)	No (Cernusco sul Naviglio)	Piano Strategico Triennale; Pianificazione territoriale generale.
NA	6 su 24	6	6	Non def.	Si	Si	Non def.
BO	8 su 18	7	2	Governo metropolitano e Piano strategico, affari generali ed istituzionali, comunicazione e contenzioso, Fondi strutturali, Sanità, Politiche per la casa, Pari opportunità, Società partecipate, Rapporti con enti e associazioni, Polizia provinciale.	Si	No (circondario imolese)	Sviluppo economico e sociale, politiche del lavoro, semplificazione.

	Consiglieri con deleghe	Consiglieri con deleghe del partito/lista del sindaco	Consiglieri con deleghe del comune capoluogo	Deleghe trattenute dal sindaco	Vicesindaco: stessa appartenenza partitica del Sindaco metropolitano?	Vicesindaco: comune capoluogo?	Deleghe vicesindaco
TO	7 su 18	7 lista (di cui 5 PD e due di CDX)	3 (gli altri sono tutti ex consiglieri provinciali)	Non def.	Si	NO	lavori pubblici, infrastrutture, trasporti, protezione civile
FI	10 su 18	10	3	Relazioni internazionali e progetti UE	Si	No (circondario empolese)	Bilancio e personale
GE	6 su 18	(1 lista DORIA) 4 da listone, 1 a civiche, 1 a lega e udc	3	Non def.	No (PD)	No (Sestri Levante)	Rapporti con la Conferenza metropolitana; supporto e l'assistenza tecnica ai Comuni; stazione unica appaltante; semplificazione, digitalizzazione e sistemi informatici.
BA	Al momento 7 su 18	7	3	Non def.	Non def.	Non nominato	-

Fonte: rassegna stampa locale e comunicati stampa delle nuove città metropolitane.

La variabile territoriale sembra invece assumere rilevanza secondaria rispetto a quella politica quando queste entrano in competizione nel caso di Genova, dove la nomina della Sindaca di Sestri Levante del PD ha favorito una persona dello schieramento di centro-sinistra (anche se non dello stesso partito o lista del sindaco metropolitano), piuttosto che un esponente di un altro luogo politicamente rilevante negli equilibri metropolitani, il sindaco di Chiavari (di Forza Italia), che ha comunque ricevuto una delega importante come quella all'urbanistica.

In ultimo, si vedano in tabella le deleghe mantenute in capo al sindaco metropolitano e quelle affidate al vicesindaco: pochi i casi in cui al sindaco vengono espressamente riservate deleghe, più frequenti quelli in cui ne vengono date al vicesindaco; non emergono comunque elementi rilevanti in merito a materie più frequentemente affidate al vicesindaco o mantenute in capo al sindaco; piuttosto, è da notare che non mancano competenze rilevanti quali personale e bilancio, sviluppo, pianificazione territoriale, lavori pubblici e stazione unica appaltante.

3.4. Gli statuti

Secondo il dettato normativo della Delrio, le neo-istituite città metropolitane avrebbero dovuto dotarsi di uno statuto entro il 31 dicembre 2014, anche se l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata ottemperanza era previsto solo dopo il 30 giugno 2015. Lo Statuto avrebbe dovuto passare in prima battuta dal consiglio, per poi arrivare all'approvazione definitiva in sede di conferenza dei sindaci. Ad oggi, solo le città metropolitane di Venezia e Reggio Calabria – per i già menzionati ritardi che ne hanno costellato il percorso costituente, e alle conseguenti deroghe loro concesse – non hanno ancora rispettato l'adempimento. Delle altre, cinque hanno provveduto entro la fine del 2014: la prima è stata Firenze (16 dicembre), seguita nell'ordine, a pochi giorni di distanza, da Bari, Genova, Milano e Bologna. Torino ha approvato lo statuto solo ad aprile 2015, mentre per Napoli – anche a causa dell'incertezza legata alla

questione di come computare, ai fini della maggioranza qualificata, i numerosi comuni commissariati – si è dovuto attendere l'11 giugno (prima, tra l'altro, che si tenessero le elezioni nei comuni che attendevano la fine del commissariamento, onde evitare di sfiorare la scadenza ministeriale e rischiare il commissariamento della stessa città metropolitana).

Per ragioni di spazio, in questo contributo non ci concentreremo sulle pur numerose differenze che caratterizzano l'impianto e la struttura dei diversi statuti, che sono state peraltro oggetto di recenti e accurate analisi di taglio giuridico.¹ Quello che ci interessa, piuttosto, è ricostruire quali siano stati – laddove presenti – i cleavage più rilevanti che hanno interessato la fase di gestazione e approvazione degli statuti in sede di Consiglio e Conferenza Metropolitana. La Tabella 4 offre un quadro di insieme funzionale a questo tipo di riflessione.

Tabella 4 – Caratteristiche del processo di approvazione degli Statuti. Un quadro d'insieme.

CM	Elaborazione Statuto; sedi e attori	Approv. in Consiglio	Approv. in Conferenza
TO	3 Commissioni impegnate nell'elaborazione della bozza (30 ottobre); redazione Statuto, zonizzazione aree omogenee e negoziato con la Regione Piemonte sulle funzioni della CM. Bozza presentata il 21 gennaio. Successivamente operazione "Statuto aperto" (possibilità per Comuni e cittadini di formulare osservazioni e proposte di "emendamento").	Approvato all'unanimità	Presenti: 200 (su 318) FAV: 180 CONTR: 3 (area Canavese; liste civiche) AST: 17 (Canavese, Val di Susa, Comunità montana Pinerolese; liste civiche)

¹ Si veda il già citato *Quaderno n. 1/2015 de Le istituzioni del federalismo dedicato all'analisi dei nuovi statuti delle Città metropolitane*.

CM	Elaborazione Statuto; sedi e attori	Approv. in Consiglio	Approv. in Conferenza
MI	<p>Commissione ad hoc (31 ottobre), che lavora su una bozza predisposta dalle quattro università milanesi con il supporto tecnico del Centro studi Piano Intercomunale di Milano (PiM). Open call online per raccogliere contributi e proposte dai primi di ottobre al 12 novembre (parzialmente recepiti); audizioni pubbliche della Commissione.</p>	<p>18 favorevoli (il Sindaco Pisapia, i consiglieri di Csx, Forza Italia e Ncd), 2 contrari (Lega Nord) e 1 astenuto (Fratelli d'Italia). 2 consiglieri lista civica non partecipano al voto.</p>	<p>Presenti: 99 (su 134) FAV: 91 CONTR: 5 (comuni della Martesana, tra cui Segrate; PD e liste civiche) AST: 3</p>
GE	<p>Commissione ad hoc composta da un rappresentante dell'Anci, dal Sindaco di Genova e da quattro Sindaci rappresentativi delle diverse aree territoriali (30 ott.); consultazione pubblica indirizzata ai Sindaci dell'area metropolitana per fornire anticipazioni e raccogliere proposte.</p>	<p>Approvato all'unanimità</p>	<p>Presenti: 49 (su 67) Approvato all'unanimità (Contestualmente all'approvazione dello Statuto, in Conferenza si giunge a un impegno comune a rivedere lo Statuto in tempi rapidi, in particolare per una più netta disciplina dei rapporti Conferenza/Consiglio)</p>
BO	<p>No Commissione ad hoc. Proposta di statuto presentata dal Consiglio il 18 novembre. Consultazione pubblica online di cittadini e stakeholders (20-30 nov.). 500 proposte raccolte e parzialmente recepite.</p>	<p>13 favorevoli (PD e Sinistra Beni Comuni), 1 contrario (Rete Civica), 3 astenuti (Uniti per l'alternativa e Movimento 5 Stelle)</p>	<p>Presenti: 47 (su 56) FAV: 45 AST: 2 (Dozza e Granaglione, risp. al confine con Imola e Pistoia; csx e indipendenti)</p>

CM	Elaborazione Statuto; sedi e attori	Approv. in Consiglio	Approv. in Conferenza
FI	No commissione ad hoc. Proposta presentata dal Consiglio, sulla base di una bozza stilata un gruppo tecnico costituito dal Direttore generale, dal Capo di gabinetto e dal Segretario generale del Comune di Firenze, dal Segretario generale della Provincia di Firenze e dal Segretario generale del Comune di Empoli. Accademici consultati nella fase antecedente all'adozione dell'atto. Non risultano invece consultazioni pubbliche di tipo più ampio.	14 favorevoli (Pd), 4 contrari (Forza Italia, Territori Beni Comuni e Movimento Cinque Stelle)	Presenti: 36 (su 42) Approvato all'unanimità
NA	Commissione ad hoc; fase di ascolto delle istituzioni e della società civile; convention con i sindaci; consultazione di stakeholders, ordini professionali, sindacati e accademici. Tuttavia il reale contributo di queste consultazioni appare piuttosto dubbio	Approvato all'unanimità	Presenti 47 (su 92) (In Conferenza si erano presentati in 55; ma i sindaci dell'area Nolana lasciano l'aula prima del voto, dopo essere intervenuti chiedendo di rimandare l'approvazione) FAV: 46 AST: 1 (Viasciano, Bassa Irpinia; UDC)
BA	Commissione ad hoc nominata a fine ottobre; lavori in seduta pubblica e open call online per raccolta contributi e proposte	Approvato all'unanimità	Presenti: 30 (su 41) + 2 commissari Approvato all'unanimità

Fonti: Informazioni tratte dal numero speciale di Le Istituzioni del federalismo (Quaderno 1/2015), integrate con notizie tratte da siti istituzionali delle Città metropolitane e da rassegna della stampa locale.

Un primo elemento di differenziazione emerge se guardiamo alle sedi e agli attori coinvolti nella fase di preparazione della proposta da sottoporre al voto della Conferenza dei sindaci. Riguardo alle sedi di elaborazione, solo Firenze e Bologna, probabilmente in virtù del già ricordato solido dominio del partito del Sindaco in Consiglio, scelgono di non dotarsi di Commissioni ad hoc per l'elaborazione della bozza di Statuto, che sono invece previste in tutti gli altri casi. Addirittura a Torino, considerata la delicatezza degli equilibri territoriali tra il capoluogo e i comuni più distanti dalla cintura (ovvero quelli delle principali valli e della zona di Ivrea), vengono predisposti tre gruppi di lavoro che si occupino, oltre che di redigere lo statuto, di studiare i criteri per l'individuazione delle zone omogenee e di avanzare una proposta che sia "digerita" dai centri più distanti dal capoluogo.

Alcune differenze emergono anche circa la predisposizione o meno di forme di partecipazione a livello metropolitano, tese a stimolare un coinvolgimento dal basso degli stakeholder e della cittadinanza in senso più ampio. Il percorso maggiormente strutturato è indubbiamente quello seguito nel caso bolognese, dove i *town meeting* precedenti all'istituzione stessa della città metropolitana, e una consultazione online molto partecipata, hanno portato elementi di vivace discussione nel dibattito pubblico, vedendo peraltro riconosciute alcune delle proposte avanzate nel testo definitivo dello statuto². Esperienze analoghe hanno avuto luogo a Milano (dove un ruolo decisivo nell'elaborazione della bozza è stato svolto dagli accademici, in particolare costituzionalisti), a Torino (con l'operazione Statuto Aperto) e a Genova, dove però gli incontri promossi dal Comune capoluogo hanno interessato principalmente i comuni dell'area metropolitana.

² I testi di tutte le proposte pervenute, articolo per articolo, sono consultabili online a questo indirizzo:

<http://www.cittametropolitana.bo.it/consiglio/Engine/RAServePG.php/P/258811620501//>

Anche Napoli e Bari, sulla carta, hanno dato vita a una serie di consultazioni aperte a cittadini e stakeholder e a forme di pubblicità delle discussioni (tramite lavori in seduta pubblica, o con l'ausilio di streaming e comunicazioni via social media), ma – almeno a una prima analisi – tali aperture sembrano avere un sapore per lo più cerimoniale, non registrandosi alcun significativo impatto sui testi successivamente approvati. Degno di nota è infine il caso di Firenze dove, a dispetto dell'ampia attenzione dedicata alle forme di democrazia partecipativa dalla Regione Toscana, l'elaborazione della bozza rimane essenzialmente appannaggio degli organismi tecnici e politici, senza alcuna forma di apertura – almeno procedurale – verso l'esterno, fatta salva la consultazione di esperti e accademici nella fase antecedente all'adozione dell'atto.

Riguardo ai temi oggetto di maggiore discussione in fase di elaborazione statutaria sono due le questioni principali, interpretate in maniera più o meno conflittuale nei diversi contesti. La prima questione attiene alla possibilità di prevedere per Statuto l'elezione diretta del Sindaco Metropolitan. A dire il vero, questo tema aveva caratterizzato il dibattito in alcuni territori già a seguito delle previsioni avanzate dalla L. 135/2012. A Bologna, per esempio, il dibattito circa l'elezione diretta o meno del sindaco – e il conseguente smembramento del capoluogo in municipi – ha preso piede prima ancora dell'approvazione della Legge Delrio, generando un rincorrersi di ipotesi e opzioni poi risoltesi con il prevalere della linea del sindaco di Bologna Merola, del PD locale e della stessa Regione in favore della conferma del sindaco del Capoluogo come sindaco Metropolitan, pur lasciando aperta la possibilità di riconsiderare la questione a due anni dall'entrata in vigore dello statuto. A Genova si è fatta la stessa scelta, anche qui prevedendo la possibilità di introdurre in un secondo momento l'elezione diretta. Sono a norma di Statuto sindaci metropolitani di diritto anche i sindaci di Torino, e di Firenze. A Milano, invece, la questione era stata già in passato interpretata in modo diverso: tutti gli attori (politici e non) coinvolti negli esperimenti di governo metropolitano hanno convenuto che la coincidenza delle cariche di Sindaco del capoluogo e di Sindaco

Metropolitano danneggiasse l'autonomia e l'autorevolezza del secondo ruolo, suggerendo quindi la necessità di una legittimazione diretta tramite elezione del vertice del già debole esecutivo metropolitano. L'elezione diretta a suffragio universale del sindaco metropolitano è quindi stata recepita nello statuto (art. 20), per quanto attualmente, in attesa della nuova articolazione territoriale del Comune di Milano, Giuliano Pisapia ne eserciti di diritto la funzione.

Un ulteriore tema oggetto di contrasti, tradottosi peraltro nel più ampio numero di emendamenti richiesti nei diversi casi, riguarda i poteri della Conferenza Metropolitana nei confronti del Consiglio. La questione, che riflette chiaramente il timore dei comuni più piccoli, o periferici rispetto al capoluogo, o comunque esclusi dalla rappresentanza in consiglio, di mantenere un certo grado di controllo sulle decisioni prese in sede consiliare, dove da un lato il comune capoluogo – nelle vesti del sindaco – svolge un ruolo privilegiato, e dall'altro i comuni espressione di partiti o liste di minoranza rischiano di non trovare adeguata rappresentanza. La discussione attorno a questo tema ha assunto gli accenti più polemici a Torino, dove i comuni della cintura sud hanno apertamente contestato il metodo ed i contenuti dello Statuto su questo e su altri punti. Tanto che il percorso di costruzione del consenso attorno agli equilibri territoriali interni – ottenuto alla fine grazie al riconoscimento nello statuto di speciali prerogative dell'Assemblea dei sindaci delle zone omogenee – ha richiesto un lungo percorso di confronto, consentendo di giungere all'approvazione dello statuto solo nel mese di aprile 2015. Molti sono stati anche gli emendamenti apportati sulle norme relative alla Conferenza nel caso di Genova, a rimarcare le forti rivendicazioni dei piccoli comuni, preoccupati di soccombere allo strapotere della “Superba” (appellativo storico del capoluogo). Tanto che, al momento dell'approvazione in seno alla Conferenza, l'unanimità è stata raggiunta solo a seguito dell'impegno del sindaco Doria a rivedere in seguito la formulazione di alcuni articoli riguardanti proprio il rapporto tra Conferenza e Consiglio. Gli emendamenti approvati si sono rivelati cruciali anche in seguito, quando in

sede di approvazione di bilancio preventivo, alla fine di luglio 2015, alcuni piccoli comuni hanno fortemente contestato e quasi bloccato il percorso di attuazione del bilancio, per protesta rispetto alle emergenze dovute ai mancati trasferimenti per la manutenzione dei torrenti ed il ripristino delle frane.³

I timori dei comuni più piccoli, o di quelli facenti capo alle aree più periferiche rispetto al capoluogo, serpeggiano del resto in tutti i casi, e diventano particolarmente visibili proprio in sede di conferenza metropolitana. Un confronto tra le dinamiche di approvazione dello statuto verificatesi in consiglio e nella conferenza in molti dei casi esaminati (cfr. le ultime due colonne della Tabella 4) ben esemplificano questo punto: mentre il voto in consiglio vede prevalere l'unanimità o, al massimo, la contrarietà dei soli esponenti delle liste di "opposizione" (a prescindere dalla loro appartenenza territoriale), il voto in seno alla conferenza rivela dinamiche differenti, laddove la contrarietà (o l'astensione, o addirittura la non partecipazione alla seduta) interessa membri appartenenti a zone di confine o a centri importanti in qualche modo "distinti" e contrapposti al capoluogo, a prescindere dalla loro appartenenza politica. I casi più eclatanti sono Torino, dove l'area dei non favorevoli – una volta soddisfatte le richieste della fascia sud – ricomprende esponenti delle zone attorno a Ivrea o delle Valli (ad es. la Val di Susa); o anche Napoli, dove i membri della conferenza espressione dei comuni del Nolano, da sempre ostili all'aggregazione nella città metropolitana, addirittura escono dall'aula al momento della votazione. Il fenomeno si riscontra comunque, sebbene in misura più contenuta, anche a Milano (con la contrarietà della zona circostante a Segrate) e a Bologna (dove si astengono due piccoli comuni montani di confine).

Questi conflitti sembrano confermare ancora una volta che l'esistenza di tensioni (più o meno latenti) tra centro e periferie metropolitane è un

³ *La Repubblica sez. Genova, "Città Metropolitana a rischio commissario Il golpe dei sindaci", 26.7.2015.*

elemento chiave per interpretare il comportamento degli attori in questo processo, e che tale linea di frattura coincide solo in parte con divisioni di tipo partitico. Resta tuttavia da sottolineare che in molti casi, almeno per quanto riguarda l'approvazione dello statuto, buona parte dei possibili conflitti è stata tenuta sotto controllo sia in nome del carattere costituente dei provvedimenti approvati, sia – soprattutto – grazie alla possibilità, spesso esplicitamente dichiarata dagli stessi sindaci metropolitani, di intervenire in seguito per via regolamentare a disciplinare quei punti lasciati volutamente "ariosi" in sede di statuto. Da questo punto di vista, la *road map* stringente imposta dalla normativa nazionale, combinata con lo spauracchio del commissariamento in caso di mancata ottemperanza, ha senz'altro rappresentato una potente arma nelle mani dei sindaci metropolitani per richiamare all'ordine i comuni più recalcitranti.

4. LE POLITICHE METROPOLITANE E IL RAPPORTO CENTRO-PERIFERIA

Oltre che dai già menzionati ritardi e dai temporeggiamenti dovuti alle resistenze della politica locale, che hanno impattato sui tempi e sulle modalità di costituzione dei nuovi enti e sulla definizione delle loro "regole del gioco", la concreta operatività delle Città metropolitane sul piano delle policy è stata indubbiamente condizionata anche dal complesso intreccio di decisioni e di responsabilità multilivello su cui, come previsto dalla stessa Legge Delrio, si impenna la fase di implementazione del riordino. Specie nei primi mesi della loro vita, le città metropolitane si trovano infatti strette tra l'incudine della normativa regionale, chiamata a stabilirne le competenze, e il martello dei vincoli finanziari stabiliti dal governo nazionale, che determinano le risorse a loro disposizione.

Riguardo al primo punto, occorre considerare che la definizione delle sfere di attività delle neo-istituite città metropolitane è legata a filo doppio con l'approvazione delle leggi regionali di recepimento della Delrio, che

dovrebbero provvedere al riparto delle competenze tra regione ed enti locali, da un lato, e a formulare proposte e criteri per la riallocazione del personale tra i vari livelli, dall'altro. I ritardi che hanno interessato la definizione del quadro normativo in alcune regioni, come ad esempio in Emilia-Romagna (dove la proposta di legge regionale è stata presentata solo nel mese di giugno, e approvata alla fine di luglio) e in Calabria (dove al momento vige una legge "provvisoria" che prevede espressamente di essere superata da una legge organica), e le incongruenze talvolta verificatesi tra le disposizioni normative di ordine generale e quelle disciplinanti lo specifico comparto delle città metropolitane, come nel caso della Lombardia⁴, costellano i primi mesi di vita dei nuovi enti di aree di incertezza tali da lasciare aperti significativi spazi per la discrezionalità dei sindaci metropolitani o, viceversa, da fornire un alibi per l'eventuale inazione.

In secondo luogo, fin dalla loro nascita le Città metropolitane si trovano a fare i conti con altrettante incertezze circa le loro effettive disponibilità finanziarie. Che i nuovi enti avrebbero affrontato la fase di rodaggio delle proprie attività in un contesto di risorse molto scarse era in realtà un fatto assodato: già da fine dicembre 2014 era infatti noto che il taglio di 1 miliardo di euro a carico di Province e Città metropolitane previsto nella legge di stabilità per il 2015 avrebbe colpito le seconde per oltre 1/4 dell'ammontare complessivo. Tuttavia, oltre a suscitare un generalizzato malcontento tra i sindaci metropolitani per la stessa entità delle decurtazioni (in base alla Delrio le città metropolitane assumono molte funzioni cruciali delle ex province, per cui il contributo ad esse richiesto

⁴ *La legge regionale della Lombardia approvata alla fine del mese di giugno disciplina esclusivamente le competenze spettanti alle province, mentre rinvia a un testo normativo ad hoc ("Proposta di progetto di legge contenente disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della città metropolitana di Milano") le previsioni circa le funzioni non fondamentali delle città metropolitane. Rispetto a quest'ultimo provvedimento, la proposta avanzata dalla giunta appare in alcuni punti contraddittoria rispetto alle previsioni della legge di riordino (come ad esempio nel settore dell'agricoltura, competenza di cui la regione si era spogliata nel testo della legge regionale e di cui invece si riappropria nella proposta di legge sulle città metropolitane).*

appare decisamente fuori misura), la richiesta ministeriale apre un periodo di fitti negoziati circa la ripartizione di tali tagli tra le diverse città, dando vita a un dibattito tra il fronte delle città metropolitane e il governo centrale, da un lato, e tra i gli stessi sindaci metropolitani, dall'altro, che certo non contribuisce a delineare uno scenario certo circa le risorse finanziarie (e umane) a disposizione di ciascuno.

Tale dibattito, che si dipana tra l'inizio del 2015 e l'approvazione definitiva del Decreto Enti Locali ai primi di agosto⁵, è imperniato su tre questioni in particolare: a) le sanzioni derivanti dallo sfioramento del patto di stabilità 2014 da parte delle ex province, che ad avviso dei sindaci metropolitani (e dell'Anci stessa) non dovrebbero essere ereditate dalle corrispondenti città metropolitane; b) la questione del personale, e in particolare la richiesta da parte dei sindaci metropolitani di poter prorogare i contratti a tempo determinato; e c) i criteri di ripartizione dei tagli tra le diverse città e province, con la richiesta al governo di un impegno a differenziare il contributo di solidarietà richiesto alle città metropolitane sia tenendo conto dei maggiori oneri a loro carico rispetto alle province, sia superando la logica dei tagli lineari e cercando di tener conto dei fabbisogni reali. Una prima risposta del governo arriva con il decreto milleproroghe approvato il 26 febbraio, che acconsente a una rideterminazione delle sanzioni per violazioni al patto di stabilità 2014, riducendole in misura percentuale rispetto allo sfioramento tra saldo obiettivo 2014 e saldo finanziario conseguito nello stesso anno, ed escludendo (almeno fino al 31 dicembre 2015) dalle sanzioni stesse le proroghe dei contratti a tempo determinato necessari a garantire la continuità dei servizi. Sempre in concomitanza con il milleproroghe, il governo si impegna (tramite la società Sose - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A) a elaborare nuovi criteri

⁵ Per una ricostruzione del dibattito e delle prese di posizione dei diversi attori istituzionali coinvolti, si vedano i comunicati stampa della Conferenza Stato-città e autonomie locali rilasciati tra il 20 gennaio e il 30 luglio 2015 (<http://www.conferenzastatocitta.it/Comunicati.asp>)

per una ripartizione equa degli oneri a carico di province e città metropolitane, e di renderli pubblici entro fine marzo.

La ripartizione proposta dal governo in occasione della Conferenza Stato-città del 31 marzo 2015, tuttavia, suscita aspre polemiche: non solo infatti l'entità dei tagli a carico delle città metropolitane resta sostanzialmente invariata, ma le città metropolitane di Firenze e Napoli risultano fortemente penalizzate rispetto a casi come Bologna o Genova, pur avendo rispettato il patto di stabilità nel 2014⁶. Ciò non manca di produrre contrasti tra i sindaci coinvolti, in particolare tra quelli di Firenze e Bologna, tanto da arrivare alla richiesta, da parte di Virginio Merola, delle dimissioni di Dario Nardella da coordinatore delle città metropolitane in seno all'ANCI⁷.

Ma è proprio all'interno dell'ANCI che i sindaci trovano una mediazione, giungendo nel mese di maggio ad un accordo su una nuova proposta di riparto da sottoporre al governo, che riduce l'impatto dei tagli su Firenze Roma e Napoli a spese delle altre città (cfr. tab. 5). L'accordo però viene definito dai sindaci interessati "praticabile" solo nel caso in cui il governo accetti di venire incontro alle città metropolitane su tutte le altre questioni aperte: "dalla introduzione di un fondo perequativo di 625 milioni, al meccanismo compensativo sull'IMU sui terreni agricoli e montani per i piccoli Comuni, passando per la flessibilizzazione del nuovo sistema di contabilità, fino alla possibilità di utilizzare nella spesa corrente la rinegoziazione dei mutui, l'alienazione di beni mobili e immobili e gli avanzi di esercizio"⁸.

⁶ Cfr. R. Conte "Super stretta sulle città metropolitane", *Il Sole 24 ore - sezione Enti Locali & PA*, 2 aprile 2015.

⁷ Cfr. C. Fusani "I sindaci contro Renzi sui tagli. Ma anche in lotta tra di loro: Dario Nardella contro Virginio Merola", *Huffington Post*, 8 aprile 2015.

⁸ <http://www.fondazionepatrimoniocomune.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdSez=821282&IdDett=51405>

Tabella 5 – Concorso delle Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica (ex art. 1 L. 23 dicembre 2014, n. 190); confronto tra le ipotesi di riparto.

Città metropolitana	Tagli 31 marzo 2015* (in €)	Tagli 7 maggio 2015**(in €)	Differenza (in €)	var. %
Torino	21.213.774	27.941.102	6.727.328	32%
Milano	18.155.450	27.698.487	9.543.037	53%
Venezia	9.537.009	10.494.060	957.051	10%
Genova	5.374.183	8.351.526	2.977.343	55%
Bologna	5.327.214	8.671.169	3.343.955	63%
Firenze	25.955.895	21.830.174	- 4.125.721	-16%
Roma	87.472.417	79.132.973	- 8.339.444	-10%
Napoli	66.067.588	46.413.946	- 19.653.642	-30%
Bari	12.510.110	14.440.633	1.930.523	15%
Reggio Calabria	7.310.433	9.119.811	1.809.378	25%
Totale	258.924.073	254.093.881	- 4.830.192	-2%

**Fonte: Ministero dell'Interno, Determinazione del concorso delle Province e delle Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015; **Fonte: ANCI, Clausola di salvaguardia per il riparto del taglio 2015 a carico delle Città metropolitane, Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 7 maggio 2015.*

Il Decreto enti locali, approvato in via definitiva alla Camera il 4 agosto 2015, oltre a recepire la distribuzione dei tagli proposta dall'ANCI scioglie molti dei nodi che i sindaci metropolitani avevano posto come condizione per accettare il nuovo riparto. In particolare, viene eliminato l'obbligo di versare allo Stato il 10% del ricavato da vendite immobiliari, si prevede il rientro in 4 anni anziché in 3 per gli enti in difficoltà, e si conferma la possibilità di assumere a tempo determinato entro fine anno anche per quegli enti che abbiano sfiorato il patto di stabilità 2014. In più, si riconosce alle città metropolitane (così come alle province) la possibilità di redigere il

bilancio previsionale solo per l'annualità corrente, prorogando i termini per la sua presentazione al 30 di settembre⁹. In proposito, vale la pena di ricordare come già nei mesi precedenti fossero state concesse proroghe relativamente al medesimo adempimento (inizialmente previsto per il 31 maggio, poi rinviato al 31 luglio). È solo all'inizio di agosto quindi, in concomitanza con la pausa estiva, che le città metropolitane hanno visto codificato il quadro dei reali margini finanziari entro cui potranno/dovranno operare.

Non stupisce quindi che in linea generale, in base a quanto emerso da alcune interviste, dalla rassegna stampa delle principali testate locali e dall'analisi degli atti e dei comunicati istituzionali presenti sui siti dei nuovi enti, nei primi mesi di operatività la maggior parte delle città metropolitane (fatti salvi i casi in cui ancora non si è completato l'iter costituente, come Venezia e Reggio Calabria) sia partita in sordina, limitandosi alla gestione delle attività "di rito" (come ad esempio la definizione delle zone omogenee, dove previste dalla normativa regionale, e l'approvazione dei rendiconti di gestione per il 2014) e a dare continuità alle politiche corrispondenti alle funzioni fondamentali direttamente ereditate dalle preesistenti province (in particolare lavori pubblici, pianificazione territoriale, edilizia scolastica, mobilità e viabilità).

Alcune interessanti differenze emergono tuttavia tra le varie città se guardiamo a due ambiti decisionali di particolare rilevanza per la predisposizione di politiche "genuinamente" metropolitane: da un lato, la pianificazione territoriale tramite i Piani Strategici Metropolitani, che dettano le linee guida di indirizzo per le attività dei nuovi enti e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nei rispettivi territori; dall'altro, la presentazione del bilancio preventivo di esercizio, che configura la portata delle risorse finanziarie disponibili e la loro allocazione negli specifici settori di policy. È sulla base di quest'ultimo, infatti, che le

⁹ Cfr. ANCI, *Nota di lettura AC 3262 Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge n. 78 del 19 giugno 2015 recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*.

città metropolitane sono chiamate dalla normativa nazionale a elaborare il proprio Documento Unico di Programmazione - DUP (scadenza originariamente prevista per il 31 luglio, poi differita dal governo al 31 ottobre 2015 a seguito della proroga consentita per i bilanci). La Tabella 6 fornisce un quadro sinottico delle principali attività intraprese dalle città metropolitana su questi due versanti.

Riguardo alle attività di pianificazione e programmazione, vediamo che gli unici due casi già dotati di un Piano Strategico Metropolitano, ovvero Bologna e Torino, ne hanno visto l'approvazione prima ancora che i nuovi enti fossero operativi, a seguito di processi di discussione partecipativi avviati anni addietro da Sindaci dei comuni capoluogo e Presidenti di Provincia. Si tratta di esperienze che in un certo senso "fanno scuola", considerato che spesso entrambe sono richiamate a titolo esemplificativo nei convegni organizzati in altre regioni sul tema della pianificazione strategica. In altre città come Milano, Genova, Firenze e Bari il processo di elaborazione del piano è stato avviato, generalmente con alcuni incontri preliminari tra rappresentanti istituzionali, università e i principali stakeholders attivi sul territorio. Mentre Firenze si è dotata di un ufficio interno ad hoc (con un responsabile esperto di marketing territoriale) a fini di supporto in fase di elaborazione, Bari si avvale della consulenza tecnica del Formez e del Dipartimento della Funzione Pubblica: infine, già da aprile a Milano sono state approvate delle linee programmatiche che di fatto hanno avviato un percorso che coinvolge anche le università. Nessuna iniziativa in merito appare invece ancora intrapresa a Reggio Calabria, Venezia e Napoli.

Tabella 6. Attività di pianificazione e di bilancio delle città metropolitane. Situazione al 20 agosto 2015.

CM	Piano Strategico Metropolitano	Caratteristiche processo	Bilancio previsionale 2015	Bilancio pluriennale 2015-17	Altri atti di programmazione rilevanti
TO	SI (approvato a nov. 2014)	Processo partecipativo a più fasi (avviato nel 2012); coinvolgimento di istituzioni locali, stakeholders, esperti	SI (29 luglio)	SI (29 luglio)	Programma Triennale opere pubbliche (29 luglio)
MI	In preparazione	Processo avviato ad aprile 2015 con linee guida approvate dal Cons. Metr. Previste più fasi, con consultazione (anche online) di stakeholder pubblici e privati. Approvazione prevista entro inizio 2016.	NO	NO	Programma Triennale dei Lavori Pubblici 2015-2017 e elenco annuale dei lavori 2015 (30 luglio).
VE	NO	-	NO	NO	NO
GE	In preparazione	Processo avviato ad aprile 2015 con linee guida approvate dal Cons. Metr. Previste più fasi, con consultazione (anche online) di stakeholder pubblici e privati. Non si dà una data di approvazione prevista.	SI (24 luglio)	SI (24 luglio)	Programma triennale opere pubbliche e Documento Unico di Programmazione approvati dal Consiglio (in attesa completamento iter)

CM	Piano Strategico Metropolitano	Caratteristiche processo	Bilancio previsionale 2015	Bilancio pluriennale 2015-17	Altri atti di programmazione rilevanti
BO	SI (approvato a nov. 2014)	Processo partecipativo a più fasi (avviato a fine 2011); coinvolgimento di istituzioni locali, stakeholders, esperti	SI (29 luglio)	SI (29 luglio)	Programma triennale opere pubbliche (29 luglio); Documento Unico di Programmazione (29 luglio)
FI	In preparazione. il 22 luglio 2015 Istituito ufficio ad hoc che segua la redazione del piano.	Processo avviato a febbraio 2015. Primo incontro con Camera di Commercio e Università. Successivamente non si rinvengono incontri rilevanti	SI (8 luglio)	SI (13 luglio)	Documento Unico di Programmazione (8 luglio); la programmazione delle opere pubbliche è inclusa nel DUP, e aggiorna il Programma triennale opere pubbliche predisposto dalla Provincia nel 2014.
NA	NO	-	NO	NO	NO
BA	In preparazione	Processo avviato il 20 luglio 2015. Prevede laboratori partecipativi e il supporto tecnico del Fornez. Non si dà una data di approvazione prevista.	NO	NO	NO
RC	NO. C'è un manifesto di intenti elaborato dalla ex Provincia nel 2013.	Il processo appare piuttosto confuso e schiacciato tra presidente della provincia (che offre il supporto delle strutture provinciali alla stesura) e sindaco di Reggio Calabria.	NO	NO	NO

Se nei primi due casi il dato non stupisce, considerato che la fase costituente non si è ancora completata, il caso di Napoli appare piuttosto condizionato dai contrasti tra il Sindaco metropolitano e i membri del Consiglio metropolitano, che a più riprese ne denunciano la sindrome di "uomo solo al comando", puntando il dito sulle numerose iniziative personali intraprese da De Magistris nei primi mesi di vita del nuovo ente. Iniziative che proprio per il loro carattere individuale, e a dispetto della forte risonanza mediatica di cui sono investite³¹, riguardano prevalentemente micro-decisioni relative al ricambio dei vertici delle società di gestione di alcuni servizi pubblici, o indirizzi volti a rimuovere vincoli di spesa in specifici settori di policy (in particolare il settore dell'edilizia scolastica), senza definire strategie programmatiche di ampio respiro.

Un quadro analogo si osserva se guardiamo all'approvazione dei bilanci previsionali. Quattro città (Torino, Genova, Bologna e Firenze) hanno provveduto all'approvazione definitiva di bilanci di previsione pluriennali nel mese di luglio (ovvero entro la scadenza originaria prevista prima della proroga concessa dal Decreto enti locali ai primi di agosto) e, in concomitanza con tale adempimento, si sono dotate di un DUP (eccetto Torino) e di un Programma triennale per le opere pubbliche (eccetto Firenze, che recepisce nel DUP il programma approvato l'anno precedente dalla provincia). Le priorità di bilancio, in un contesto di risorse scarse come quello finora delineato, sono in tutti i casi concentrate - almeno per i 2015 - su edilizia scolastica e infrastrutture per la mobilità/viabilità, confermando una sostanziale linearità coi campi di azione prioritari delle ex province. Le altre città metropolitane che non sono ancora intervenute su questo versante avranno invece tempo fino alla nuova scadenza del 30 settembre per evitare il commissariamento, salvo eventuali ulteriori dilazioni concesse dal governo centrale.

³¹ *In proposito, si noti che De Magistris ha organizzato un apposito evento mediatico dedicato alla presentazione dei primi cento giorni di governo metropolitano (http://www.provincia.napoli.it/eventi/Module_Content_0312.html?uri=/index.html)*

A otto mesi dall'avvio dei nuovi enti, quindi, la geografia metropolitana appare fortemente differenziata anche sul versante delle politiche, a dispetto del carattere (apparentemente) cogente della *road map* tracciata nella Legge Delrio. L'aver scaricato sul livello regionale le decisioni più cruciali in materia di competenze e personale ha senz'altro reso più rapido l'iter di approvazione della norma a livello nazionale, ma ha al contempo alimentato inevitabili sacche di incertezza sulla distribuzione delle competenze e delle risorse umane tra i diversi livelli, provocando (prevedibili) ritardi nella fase di messa a regime dei nuovi enti (Hanretty e Profeti 2015, 47). Tanto più in un contesto, come quello italiano, dove le amministrazioni regionali sono tradizionalmente caratterizzate da livelli di efficienza e di capacità legislativa molto differenziati (Vassallo 2013). Allo stesso tempo, il balletto delle cifre che ha costellato il negoziato tra governo ed enti locali circa il contributo di solidarietà ad essi richiesto, combinato con una serie di dilazioni inserite in provvedimenti *erga omnes* (es. il milleproroghe), ha ulteriormente spinto verso percorsi di messa a punto delle sfere di azione metropolitana a velocità variabile. Resta da vedere, una volta conclusi gli adempimenti stabiliti in sede normativa, se le differenze finora documentate conosceranno un ulteriore approfondimento.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In sede conclusiva, proviamo a rileggere il processo fin qui delineato alla luce degli interrogativi presentati nell'introduzione. In particolare, può essere utile adottare la convenzionale scansione in fasi del ciclo di policy (limitandoci ad agenda e issue framing, formulazione delle soluzioni e decisione, e successiva implementazione) al fine di far meglio risaltare le logiche e i meccanismi all'opera nei diversi momenti del processo, e di avanzare alcune ipotesi sui possibili sbocchi futuri.

Innanzitutto, sebbene la presenza del problema metropolitano nell'agenda politica e istituzionale non possa considerarsi una novità, c'è da dire che negli ultimi cinque anni (e in particolare dal governo Monti in poi)

la tematizzazione della issue ha seguito binari piuttosto differenti dal passato: dall'essere considerata uno dei tasselli indispensabili al rescaling del sistema degli enti locali in un'ottica di progressiva federalizzazione del sistema politico italiano, la creazione delle città metropolitane ha assunto sempre di più i connotati di una policy volta a razionalizzare la spesa pubblica e – più di recente, in risposta a esigenze di costruzione del consenso – a ridurre i costi della politica (Bussu e Galanti 2015; Hanretty e Profeti 2015).

Se è vero che il processo di issue framing contribuisce a prestrutturare la gamma di possibili soluzioni alternative a un problema (Schattschneider 1960), si comprende come l'aver collegato la questione metropolitana a logiche stringenti di spending review e a temi potenzialmente oggetto di contesa politico-elettorale abbia spinto verso la ricerca di soluzioni rapide, scevre da logiche di tipo negoziale. La legge Delrio ha optato dunque per la soluzione meno "raffinata" tra le varie ipotesi di perimetrazione metropolitana, individuando l'intero territorio provinciale, e scarica la "patata bollente" dei futuri aggiustamenti sui livelli locali di governo, al pari di quanto accade per altre questioni potenzialmente conflittuali come la definizione delle funzioni non fondamentali e la riallocazione del personale.

Si assiste così alla scelta di un'opzione razional-sinottica piuttosto sui generis – sebbene non del tutto estranea al policy-making nazionale – in cui l'afflato top-down, rintracciabile nella definizione dall'alto di un modello organizzativo unico e di una road map (e di un parallelo sistema di sanzioni) piuttosto cogente, si combina con ampi margini di discrezionalità concessi ai livelli di governo sub-statali nel trovare la propria strada per il raggiungimento degli obiettivi e il rispetto delle scadenze. Insomma, per dirla con Ostrom et al., si sceglie di dar vita a Gargantua ma lo si lascia poi al suo destino, ostaggio delle vicende e delle dinamiche all'opera nei diversi contesti territoriali, lasciando aperta la possibilità che la flessibilità negoziale delle istituzioni à la Ostrom, cacciata dalla porta, rientri dalla finestra.

Alla luce di queste considerazioni, non stupisce che la fase di implementazione del dettato normativo si apra con numerose sfaccettature,

come testimoniato dalle differenze qui documentate riguardo ai tempi e alle modalità con cui i nuovi enti hanno affrontato la fase di insediamento. La costruzione della città metropolitana è infatti sì una politica costituente, che tuttavia interseca in maniera significativa quelle che sono le legacies territoriali in materia di politiche di sviluppo, di cooperazione su base funzionale tra enti locali, nonché di rapporti fra capoluoghi e periferie che chiedono rappresentanza (anche) per l'accesso a risorse scarse. Senza contare che, dipanandosi a fianco del parallelo processo di smantellamento delle ex province, il percorso verso la creazione dei nuovi enti è intrinsecamente costellato di elementi conflittuali che possono interessare sia la ricollocazione del ceto politico che, ancor di più, la ricerca di equilibri politici e territoriali all'interno dei Consigli metropolitani.

In proposito, il quadro delineato in questo lavoro ci consente di isolare alcune evidenze e, sulla base di queste, di avanzare alcune ipotesi:

a) In tutti i casi, sebbene con intensità variabile, la perimetrazione della città metropolitana su scala provinciale genera elementi di conflitto tra comune capoluogo e periferia, sia essa intesa come l'insieme dei comuni di minori dimensioni, o anche come centri urbani distinti dal capoluogo e capofila di esperienze di cooperazione intercomunale spesso escluse dalle precedenti ipotesi di disegno dell'area metropolitana. Il peso di questi cleavage di tipo territoriale è più evidente in casi come Torino, Genova, Bari e Napoli, dove non ha mancato di produrre frizioni o rallentamenti in fase costituente (e in particolare nella fase di approvazione degli statuti); ma si presenta anche in casi come Bologna e Firenze, dove l'esistenza di circondari dotati di propria autonomia in materia di politiche di sviluppo non ha mancato di condizionare gli equilibri di rappresentanza costruiti in sede di Consiglio. Si ritiene pertanto che fratture di tipo territoriale più ancora che politico possano esercitare un impatto sui processi decisionali al momento in cui le città metropolitane si troveranno ad affrontare scelte di natura allocativa, localizzativa o programmatoria. Tanto più che in questo tipo di scelte sarà inevitabile una ristrutturazione delle modalità di

interazione con i diversi tipi di stakeholder attivi nelle varie aree che compongono le città.

b) I cleavage di natura più propriamente politica, in particolare legati alla dialettica tra partiti/liste di maggioranza e di opposizione, sembrano invece aver pesato di meno nel processo di costruzione dei nuovi organismi, o nella costruzione di coalizioni al loro interno. Fanno eccezione a questa "regola" i casi di Napoli e, in misura minore, Milano, dove però l'elemento discriminante appare essere il relativo isolamento del sindaco metropolitano in Consiglio (nel caso di Napoli) o rispetto al principale partito dello schieramento maggioritario (nel caso di Milano). Altrimenti, i fattori politico-partitici sembrano intervenire prevalentemente in funzione di facilitazione del processo: ad esempio ex post, fornendo una garanzia contro un eventuale strapotere del capoluogo nei contesti caratterizzati da una elevata omogeneità politica (come a Firenze o a Bologna); oppure ex ante, tramite aggiustamenti in fase di composizione delle liste (come nel caso di Torino).

c) Il sistema di scadenze fissato dalla normativa nazionale, combinato con le minacce di commissariamento e con la spada di Damocle dei tagli inflitti alla finanza locale, ha tuttavia finora limitato – e probabilmente solo rimandato – il potenziale dirompente dei due tipi di frattura qui considerati. La cogenza degli adempimenti e la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili hanno infatti occupato in via prioritaria l'agenda delle neo-istituite città metropolitane, fornendo al contempo ai sindaci argomenti persuasivi per una chiamata alla responsabilità collettiva o, quantomeno, una giustificazione per eventuali "atti d'imperio". Una reale valutazione di quanto le tensioni fin qui documentate possano condizionare l'operato dei nuovi enti sarà probabilmente possibile solo quando questi cominceranno a produrre vere e proprie politiche metropolitane; ovvero quando Gargantua, se tale ancora sarà, comincerà a muovere i suoi passi al di fuori del breve sentiero tracciato dal governo centrale.

**ATTORI E POSTE IN GIOCO NELLA
RICOLLOCAZIONE DEL PERSONALE DELLE (EX ?)
PROVINCE**

di Paolo Barbanti, Marco Di Giulio, Giulia Falcone

1. INTRODUZIONE

Dopo una lunga serie di tentativi falliti, la legge 56/2014, meglio nota come Legge Delrio, sembra avere innescato un processo di cambiamento istituzionale con effetti sostanziali sull'organizzazione ed il funzionamento del sistema delle autonomie locali¹. Tuttavia, la reale portata di tale cambiamento si misurerà sulla base delle implementazioni regionali. Infatti, se da un lato il legislatore nazionale, con la L. 56/14, ha definito la cornice generale, attribuendo alle province e alle città metropolitane un nucleo di funzioni fondamentali, dall'altro lo stesso provvedimento ha previsto che i governi regionali abbiano il compito di ridisegnare il proprio tessuto istituzionale operando delle scelte in merito all'allocazione delle restanti funzioni provinciali non fondamentali². Occorre notare come questo percorso non implichi necessariamente un superamento delle province, che per altro restano una delle articolazioni territoriali costituzionalmente previste, in attesa della riforma del Titolo V. Le singole regioni possono infatti scegliere se conservare l'assetto istituzionale pre-Delrio, tenendo le province come enti di secondo livello e attribuendogli ulteriori funzioni provinciali "non fondamentali"; diversamente, le regioni hanno la possibilità di avviare una più complessa opera di ridisegno, che trasferisca funzioni verso l'alto (la regione) o verso il basso, i comuni e loro eventuali aggregazioni associative, all'interno di ambiti di dimensione territoriale

¹ Cfr. S. Bussu e M.T. Galanti, "I governi locali al tempo della crisi", in C. Hanretty e S. Profeti (a cura di), *Politica in Italia 2015*, Bologna, il Mulino, 2015. Per un inquadramento della vicenda in un più ampio contesto Europeo si veda il recente volume di S. Bolgherini, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, il Mulino, 2015.

² *Le funzioni fondamentali attribuite alle Province dall'art. 1, comma 85 L. 56/14 sono: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto; programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica; raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità.*

adeguata alle funzioni trasferite, a loro volta da definire da parte delle regioni.

Un fattore determinante in fase di implementazione di questa (nuova) riforma è rappresentato dalla parallela e progressiva riduzione dei trasferimenti statali alle amministrazioni provinciali. A partire dal decreto n. 78/2011 varato dall'allora ministro delle finanze Giulio Tremonti, la finanza territoriale ha subito una drastica riduzione. Solo nel caso delle province le riduzioni di erogazioni sono state dell'ordine dei 2 mld negli anni 2013 e 2014, mentre per il successivo triennio la legge di stabilità vigente (L. 190/2014) riduce gli stanziamenti di 1 mld per il 2015, 2 e 3 mld rispettivamente per gli anni 2016 e 2017.

L'implementazione della legge Delrio, dunque, avviene in un contesto critico, caratterizzato da risorse fortemente decrescenti. Questa peculiarità rende la partita del "personale" delle province particolarmente centrale e interessante. Il presente lavoro fornisce una ricognizione di un processo che è ancora in corso. A più di un anno dall'approvazione della L. 56/2015, infatti, ancora sono poche le regioni che hanno varato le leggi di riordino della governance locale, mentre è ancora sostanzialmente aperta la questione del personale. Infatti, mentre scriviamo (fine agosto 2015), gli osservatori regionali che sono stati istituiti al fine di mappare le risorse umane delle amministrazioni provinciali non hanno ancora individuato in maniera dettagliata gli elenchi degli esuberanti.⁵

Facendo ricorso alla base dati della Ragioneria dello Stato, la sezione 2 fa il punto sulla consistenza del personale delle province e la sua evoluzione nell'ultimo decennio. Successivamente verrà ricostruito l'iter normativo

³ *Cogno R., Una lunga e difficile congiuntura, in Finanza Locale, Ires-Piemonte, Torino, 2015.*

⁴ *Corte dei Conti, Corte dei Conti, Il riordino delle province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, p. 40*

⁵ *Trovati G. e Turno R., 'Province: entro 20 giorni gli elenchi degli esuberanti', il Sole 24 Ore, 15 luglio 2015.*

dell'implementazione della L. 56/2014, con riferimento alla questione del personale. L'ultima sezione discuterà delle preferenze dei principali attori coinvolti (Governo nazionale, Regioni, Province e Comuni) e le loro strategie negoziali.

2.IL PERSONALE DELLE PROVINCE 2003-2013.

Questa sezione ha lo scopo di descrivere i principali aspetti quantitativi relativi al personale delle amministrazioni provinciali. L'obiettivo è quello di delineare il contesto all'interno del quale, nei singoli contesti regionali, si gioca la partita del personale. Per far ciò ci siamo avvalsi della base dati sul personale delle amministrazioni pubbliche organizzata dalla Ragioneria dello Stato (SICO), che effettua un monitoraggio costante del personale delle amministrazioni pubbliche di tutti i livelli e della loro struttura. In questa analisi preliminare abbiamo fotografato la struttura del personale al 2013 (l'ultimo anno disponibile), paragonandola con l'anno 2003.

Il personale facente parte della macro categoria *Regioni ed autonomie locali*, coi i suoi 478 mila addetti, costituisce, dopo scuola e sanità, il principale comparto del pubblico impiego. Dalla Tabella 1 emerge che la parte preponderante del personale del sistema delle autonomie è costituito dagli enti territoriali (Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane, Province e Regioni), che rappresentano oltre il 96% del personale, mentre il restante 4% è suddiviso in una miriade di enti pubblici di varia natura, preposti a specifiche funzioni (Agenzie, enti pubblici economici, autorità di ambito etc). Fra gli enti territoriali, le amministrazioni comunali primeggiano largamente con 373 mila addetti, il 78% del totale degli addetti. Province e Regioni sono gli altri maggiori datori di lavoro. Le prime davano impiego a 50 mila dipendenti mentre le strutture regionali sono composte di circa 36 mila addetti, rispettivamente con il 10,6 e il 7,7% del totale.

In dieci anni, se il riparto del personale fra le diverse amministrazioni è rimasto stabile, la sua consistenza numerica ha subito mutamenti anche

rilevanti caratterizzati da una generale diminuzione degli organici di circa il 12% per un totale di circa 66 mila addetti, la maggior parte dei quali provenienti dalle amministrazioni comunali. Il personale delle province è diminuito in misura minore, perdendo in dieci anni circa 3 mila unità, pari ad una variazione negativa del 6%.

Se guardiamo alla ripartizione del personale fra impiego a tempo pieno e part time, si osserva un netto calo della prima categoria, largamente prevalente nel 2003 (-15% in aggregato), mentre forme di lavoro part time⁶ vengono adottate con maggior frequenza nel 2013. Solo nelle amministrazioni comunali i dipendenti part time sono cresciuti di 11 mila unità nei dieci anni presi in considerazione (+35% in aggregato).

La Tabella 2 descrive la struttura del personale delle amministrazioni provinciali nei due anni di riferimento 2003 e 2013. I dati sono aggregati a livello regionale, per le sole regioni a statuto ordinario, e per macro-area.

In questo lasso di tempo, il numero delle province è passato da 83 a 85⁷. Complessivamente gli organici sono passati dai 46.755 unità del 2003 alle 43.511 del 2013: è dunque avvenuta una flessione di quasi il 7%. Questo calo è stato più marcato nelle province del nord Italia (-10%), dove il personale provinciale è maggiormente concentrato, e minore nelle altre aree. Questo dato generale risente tuttavia di differenze, anche notevoli, all'interno delle macro aree. Il calo del 3,5% dell'organico delle regioni meridionali è infatti fortemente influenzato dalla dinamica delle province della Calabria, i cui organici sono aumentati del 33%, passando da 2.277 a 3.044 unità, mentre le province delle altre regioni registrano trend in linea con quelli registrati nelle regioni settentrionali. Anche guardate in termini assoluti, le variazioni di personale delle amministrazioni provinciali confermano l'impressione di un fenomeno di dimensioni complessivamente

⁶ *La Tabella 1 aggrega due il personale part time fino e quello oltre il 50%, che nel dataset SICO sono distinte.*

⁷ *Le due nuove province sono Monza e Brianza in Lombardia e Fermo nelle Marche.*

contenute e concentrato nel nord Italia. Qui i dirigenti provinciali scendono in dieci anni di 264 unità (-35%), contro le 91 (-25%) del centro e le 59 (-20%) delle province meridionali. Stesso discorso vale per il personale non dirigente, calato di oltre 2.000 unità (-10%) al nord contro le 450 del centro e le 480 del sud.

Tabella 1 Struttura del personale nelle amministrazioni regionali e locali - 2013

	<i>Personale Tempo pieno</i>			<i>Personale part time</i>			<i>Totale</i>					
	<i>2003</i>	<i>2013</i>	<i>Δ</i>	<i>2003</i>	<i>2013</i>	<i>Δ</i>	<i>2003</i>	<i>%</i>	<i>2013</i>	<i>%</i>	<i>Δ</i>	<i>Δ %</i>
<i>Agenzie e enti territoriali</i>	9.774	7.763	-2.011	500	512	12	10.274	1,9	8.275	1,7	-1.999	-19,5
<i>Autorità di bacino</i>	120	279	159	8	19	11	128	0	298	0,1	170	132,8
<i>Consorzi, associazioni, comprensori</i>	1.430	2.262	832	245	459	214	1.675	0,3	2.721	0,6	1.046	62,4
<i>Camere di commercio</i>	6.949	5.844	-1.105	825	930	105	7.774	1,4	6.774	1,4	-1.000	-12,9
<i>Totale enti funzionali</i>	18.273	16.148	-2.125	1.578	1.920	342	19.851	3,6	18.068	3,8	-1.783	-9
<i>Comuni</i>	393.338	327.311	-66.027	27.840	38.876	11.036	421.178	77,4	366.187	76,6	-54.991	-13,1
<i>Unione di comuni</i>	998	3.714	2.716	61	417	356	1.059	0,2	4.131	0,9	3.072	290,1
<i>Comunità montane</i>	4.635	2.182	-2.453	481	242	-239	5.116	0,9	2.424	0,5	-2.692	-52,6
<i>Province</i>	50.298	46.071	-4.227	3.346	4.459	1.113	53.644	9,9	50.530	10,6	-3.114	-5,8
<i>Regioni</i>	41.174	34.627	-6.547	2.126	2.042	-84	43.300	8	36.669	7,7	-6.631	-15,3
<i>Totale enti territoriali</i>	490.443	413.905	-76.538	33.854	46.036	12.182	524.297	96,4	459.941	96,2	-64.356	-12,3
<i>Totale</i>	508.716	430.053	-78.663	35.432	47.956	12.524	544.148	100	478.009	100	-66.139	-12,2

Fonte: Nostra elaborazione su dati della Ragioneria dello Stato. La categoria Agenzia ed enti regionali comprende le categorie SICO Agenzie, Agenzie per la protezione dell'ambiente, Altri enti regionali, Parchi naturali ed enti per la difesa dell'ambiente, Enti per il diritto allo studio, Enti regionali di sviluppo agricolo, Aziende ed enti per il soggiorno ed il turismo, Iacp(Ater/Aler/Arte, Istituti Culturali. La categoria ATO e Consorzi raggruppa le categorie Autorità di bacino e Consorzi, associazioni e comprensori. È stato escluso dal computo il personale appartenente alle strutture periferiche del SSN (Ex-IPAB e Unità sanitarie locali).

Tabella 2. Personale delle amministrazioni provinciali nelle regioni a statuto ordinario 2003-2013

Regione	Province		Dirigenti			Personale non dirigente			Altro personale			Totale organico			
	2003	2013	2003	2013	var.	2003	2013	var.	2003	2013	var.	2003	2013	var.	
	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n	n.	n.	%
<i>Emilia Romagna</i>	9	9	214	138	-76	4.232	3.919	-313	52	46	-6	4.506	4.112	-394	-8,7
<i>Liguria</i>	4	4	72	49	-23	1.882	1.771	-111	3	7	4	1.961	1.830	-131	-6,7
<i>Lombardia</i>	11	12	231	136	-95	6.765	5.869	-896	65	105	40	7.072	6.122	-950	-13,4
<i>Piemonte</i>	8	8	145	105	-40	4.509	4.076	-433	55	24	-31	4.716	4.212	-504	-10,7
<i>Veneto</i>	7	7	98	69	-29	3.111	2.808	-303	79	37	-42	3.243	2.920	-323	-10
Totale Nord	39	40	760	497	-263	20.499	18.443	-2.056	254	219	-35	21.498	19.196	-2.302	-10,7
<i>Lazio</i>	5	5	105	71	-34	4.347	4.384	37	25	51	26	4.481	4.510	29	0,6
<i>Marche</i>	4	5	52	42	-10	2.161	2.044	-117	9	8	-1	2.226	2.099	-127	-5,7
<i>Toscana</i>	10	10	166	101	-65	4.507	4.157	-350	83	116	33	4.765	4.383	-382	-8
<i>Umbria</i>	2	2	42	33	-9	1.350	1.324	-26	1	5	4	1.395	1.364	-31	-2,2
Totale Centro	21	22	365	274	-91	12.365	11.909	-456	118	180	62	12.867	12.356	-511	-4
<i>Abruzzo</i>	4	4	33	26	-7	1.595	1.320	-275	20	10	-10	1.651	1.449	-202	-12,2
<i>Basilicata</i>	2	2	16	13	-3	1.000	967	-33	23	53	30	1.041	1.034	-7	-0,7
<i>Calabria</i>	5	5	51	56	5	2.195	2.958	763	27	25	-2	2.277	3.044	767	33,7
<i>Campania</i>	5	5	93	61	-32	3.696	3.193	-503	65	72	7	3.859	3.331	-528	-13,7
<i>Molise</i>	2	2	14	12	-2	500	379	-121	1	5	4	518	400	-118	-22,8
<i>Puglia</i>	5	5	91	71	-20	2.869	2.553	-316	79	71	-8	3.044	2.701	-343	-11,3
Totale sud	23	23	298	239	-59	11.855	11.370	-485	215	236	21	12.390	11.959	-431	-3,5
Totale	83	85	1.423	983	-440	44.207	41.722	-2.485	587	635	48	46.755	43.511	-3.244	-6,9

Fonte: Nostra elaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato (SICO)

Un altro aspetto che merita attenzione è la struttura del personale. La Tabella 2 a questo proposito evidenzia che l'evoluzione del personale provinciale ha avuto velocità diverse per il personale dirigente e quello non dirigente. In questo senso, le province del nord Italia hanno messo in atto una drastica riduzione del proprio personale dirigente, passato in dieci anni da 760 a 497 unità (-35%), un ritmo che non si registra nelle altre aree, con la sola eccezione delle province campane. Tale peculiarità che caratterizza le province settentrionali sembra poter essere rintracciata in una loro maggiore propensione all'impiego di personale dirigente. La Tabella 3 riporta il numero medio di dirigenti per provincia e la percentuale media di dirigenti per provincia nelle tre macro-aree del paese. Entrambi gli indicatori sembrano suggerire come al 2003 le province settentrionali impiegassero un numero molto maggiore di personale dirigente: 19 dirigenti per provincia contro i 12 del sud. Nello stesso anno, il personale dirigente rappresentava il 3,6% del totale contro il 2,3 del sud.

Tabella 3. Personale dirigente delle amministrazioni provinciali 2003-2013

	<i>Dirigenti per provincia 2003</i>	<i>Dirigenti per provincia 2013³⁹</i>	<i>Dirigenti/Totale organico 2003</i>	<i>Dirigenti/Totale organico 2013</i>
	<i>n.</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
<i>Nord</i>	19,0	12,4	3,6	2,6
<i>Centro</i>	17,9	11,2	2,5	2,3
<i>Sud</i>	11,7	10,4	2,3	2,0
<i>Totale</i>	15,8	11,2	2,8	2,3

Fonte: Nostra elaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato (SICO)

³⁹ *Nelle macro aree del nord e del centro il numero di province è aumentato di una unità, mentre è invariato nel Meridione.*

Le province del centro evidenziano invece un dato simile a quelle del nord per quanto attiene al numero medio di dirigenti per provincia, mentre riportano un dato più in linea con quello fatto registrare dalle province meridionale per quanto attiene al peso del personale dirigente sul totale degli organici.

Il paragrafo successivo traccia il frastagliato percorso normativo volto alla ricollocazione del personale delle province. Come si vedrà, le disposizioni della Legge 56/2014 che prevedevano un sostanziale assorbimento delle risorse umane e strumentali si sono rivelate di difficile attuazione in un contesto di risorse decrescenti. Se nel periodo considerato il trend negativo del personale delle amministrazioni provinciali è stato tutto sommato più contenuto rispetto a quello fatto segnare dai comuni, la legge Delrio, in combinato coi tagli di spesa previsti a partire dal 2015, hanno fatto emergere l'esistenza di un personale "sovrannumerario" che gli osservatori regionali hanno il compito di mappare e gestire secondo procedure di mobilità istituite dal Ministero della Funzione Pubblica.

3.L'ITER NORMATIVO

La Legge Delrio, per quanto riguarda il trasferimento del personale provinciale, si è limitata a fornire delle indicazioni di principio, rintracciabili in due punti:

L'implementazione della riforma degli assetti locali si sostanzia attraverso ulteriori passaggi di carattere politico-istituzionale. Infatti, la Legge Delrio prevede che in Conferenza Unificata, luogo di confronto istituzionale tra Stato e autonomie locali, siano discussi e definiti i principali nodi di tale percorso. In questa sede, Stato e regioni - sentite le maggiori organizzazioni sindacali - sono chiamate ad individuare in modo puntuale le funzioni (non fondamentali)

oggetto di riordino e definiscono “i criteri generali per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all’esercizio delle funzioni da trasferire” (art. 1, commi 91-92 L. 56/14). Tali criteri dovranno essere recepiti con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dall’approvazione della L. 56/14 (ossia entro l’8 luglio 2014).

Il principio di riferimento per avviare il trasferimento, sottinteso nei sopracitati commi, è il seguente: il personale provinciale segue le funzioni oggetto di riordino. Pertanto, l’approvazione delle leggi regionali di riordino delle funzioni e l’individuazione delle risorse umane (oltre che finanziarie, strumentali e organizzative), connesse a ciascuna funzione provinciale, sono inevitabilmente i primi passi per dare concretezza a tale percorso. Affinché il processo si inneschi, però, non è sufficiente che le regioni definiscano il riparto delle funzioni all’interno dei propri confini, ma occorre che vengano definite le tabelle di equiparazione delle mansioni e le regole e i criteri per la mobilità del personale.

Dopo oltre un anno dall’entrata in vigore della riforma, tuttavia, il disegno del governo stenta a decollare. Le difficoltà di realizzazione dell’iter previsto dalla L. 56/2014 sono emerse sin dal principio. Infatti, il DPCM recante “Criteri per l’individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l’esercizio delle funzioni provinciali”, previsto per l’8 luglio 2014, viene approvato solo il 26 settembre e reso ufficiale il 12 novembre, con la pubblicazione in Gazzetta.

Questo scostamento tra la definizione del testo e la sua pubblicazione in GU è stato causato probabilmente dalla difficoltà di

compiere il passo successivo, previsto dal DPCM in esame, ovvero la concreta mappatura delle risorse correlate a ciascuna funzione, che le regioni avrebbero dovuto realizzare entro 15 giorni dalla pubblicazione in GU, da cui dipenderanno, come si è detto, i trasferimenti. Il DPCM stabilisce altresì che per individuare la correlazione esistente tra risorse e funzioni provinciali si deve fare riferimento alla data di entrata in vigore della Legge Delrio (8 aprile 2014) e al criterio di prevalenza delle attività svolte⁴⁰.

Le mappature delle risorse provinciali devono essere raccolte dagli Osservatori regionali e validate dall'Osservatorio nazionale di attuazione della Delrio, previsti dall'accordo sancito in Conferenza Unificata del 11 settembre 2014. In questa sede, infatti, oltre ad essere stato esplicitato l'elevato grado di differenziazione inter-regionale, si è manifestata la necessità di istituire, per la fase di implementazione, ulteriori luoghi di confronto politico istituzionale regionali: gli Osservatori, la cui composizione, definita nel dettaglio a livello locale, prevede, quanto meno, la presenza di rappresentanti della regione, del sindaco della città metropolitana, nonché di Anci e Upi.

Tuttavia, mentre, in ciascuna regione tra settembre e dicembre 2014, si realizzavano le "mappature concertate" e si definivano gli articolati delle proposte di leggi regionali per il riordino delle funzioni provinciali, il governo ha apportato significativi cambiamenti alla struttura della finanza territoriale con la Legge di Stabilità 190/2014.

⁴⁰ *"Svolgimento in via prevalente, alla data di entrata in vigore della legge, ferme restando le cessazioni eventualmente intervenute, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento" art. 4, comma 1, lettera c del DPCM 26/9/2014.*

La manovra finanziaria ha inciso notevolmente sul faticoso processo in atto poiché da un lato ha previsto un'ulteriore contrazione di risorse finanziarie provinciali per il triennio 2015-2017⁴¹; dall'altro ha ridotto *ex lege* la dotazione organica del 50% per le province e del 30% per le città metropolitane. In termini complessivi, questa misure si traduce in un numero di esuberi che potrebbe raggiungere le 20 mila unità.

Province e città metropolitane, secondo quanto previsto dalla L.190/2014, sono tenute a rideterminare la propria dotazione organica, definendo piani di riassetto organizzativo ed economico, entro il 1° marzo 2015 e individuare l'elenco nominativo del personale in soprannumero che seguirà la procedura di mobilità, entro il 31 marzo 2015.

Il contingente di personale in soprannumerario verrà determinato per "sottrazione". Province e città metropolitane dovranno quindi individuare:

Il personale riconducibile alle funzioni fondamentali previste dalla Legge Delrio resterà nelle amministrazioni provinciali (che non dovrà essere in ogni caso superiore al 50/30%);

Il personale destinato a collocamento a riposo entro il 31/12/2016 (anche con norme pre-Fornero);

Il personale riconducibile alle funzioni di Polizia provinciale e Centri per l'impiego resterà in *stand by* fino alla riforma di tali materie da parte del legislatore nazionale;

⁴¹ "Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017." Art. 1, comma 418 L. 190/2014.

Il personale riconducibile alle funzioni oggetto di riordino verrà trasferito sulla base delle specifiche leggi regionali;

Il “restante personale”, ottenuto per sottrazione dal totale delle fattispecie sopraelencate, sarà considerato vero e proprio soprannumerario.

Il personale soprannumerario (definito “in esubero”) seguirà il percorso previsto dalla Legge di Stabilità, articolato sostanzialmente in due fasi:

Durante il biennio 2015-2016, regioni e enti locali (ed in seconda battuta le amministrazioni statali) saranno tenute ad utilizzare i propri “spazi assunzionali” unicamente per assorbire tale personale;

A partire dal 31 dicembre 2016 il personale soprannumerario non ricollocato nella prima fase, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali (esame da concludere entro il 31 gennaio 2017) sarà ricollocato con forme contrattuali (di solidarietà) a tempo parziale. In caso di non completo riassorbimento, sarà attivato il “collocamento in disponibilità” che prevede gli ultimi 24 mesi di retribuzione garantita, ma ridotta all’80%.

Al fine di coordinare le disposizioni previste dalla Legge Delrio con le successive norme introdotte dalla Legge di Stabilità, il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la Circolare n°1/2015, contenente le linee guida in materia di personale.

La Circolare n°1/2015 ripercorrendo le tappe previste dalla normativa, prende atto della difficoltà delle amministrazioni locali nel rispettare le scadenze previste e definisce non perentorio il termine del 31 marzo 2015 per l’individuazione del personale soprannumerario, stabilendo che la tempistica di tale percorso è

subordinata agli sviluppi delle implementazioni regionali⁴². Inoltre, il Ministero esplicita, in questa sede, che al fine di incrociare domanda e offerta di personale, ossia al fine di incrociare gli “spazi assunzionali” delle amministrazioni con il personale provinciale soprannumerario, verrà predisposta una apposita piattaforma on line da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

Nel luglio 2015, a seguito della conversione in legge del DL 78/15, cosiddetto “Decreto Enti locali”, sono state introdotte delle disposizioni volte a concretizzare il processo di riordino e ad accelerare la ricollocazione del personale provinciale.

In primo luogo, si prevede una sanzione nei confronti delle regioni che non adottano (entro il 31 ottobre 2015) le leggi regionali da cui dipende l’implementazione della Legge Delrio. Le regioni inadempienti sono tenute a corrispondere, in favore della città metropolitana e delle province del proprio territorio, un ammontare di risorse corrispondente alle spese sostenute per l’esercizio delle funzioni provinciali (non fondamentali) oggetto della regolazione regionale (art. 7, comma 9 quinquies). Tale disposizione suona come un monito nei confronti delle regioni più attendiste, tuttavia dal punto di vista normativo e fattuale, non comporta di per sé un obbligo a realizzare il trasferimento delle funzioni provinciali poiché le regioni potrebbero facilmente aggirare la sanzione finanziaria approvando una legge che rinvia ad ulteriori atti per i passaggi sostanziali.

⁴² “Il termine del 31 marzo 2015, previsto dal comma 422 per l’individuazione del personale, si intende che può essere diversamente modulato in relazione al completamento degli adempimenti che costituiscono il presupposto dell’indicazione nominativa del personale”. Circolare n° 1/2015

Al fine di alleggerire la dotazione organica delle province, il DL 78/15 stabilisce che il personale provinciale assegnato ai comuni temporalmente (tramite comando o distacco) è trasferito, previo consenso, presso l'amministrazione comunale in cui presta servizio, nel rispetto della relativa capacità assunzionale. Inoltre, per ampliare tale capacità, si interviene sul *turn over*, chiarendo che è consentito l'utilizzo dei risparmi derivanti da cessazioni di personale comunale non sostituito nel triennio precedente.

Non avendo ancora definito, nell'ambito del riordino dei corpi di Polizia, dove ricondurre la Polizia Provinciale, per questo personale si prevede il transito nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, salvo quel personale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta da individuare entro il 31/10/2015. Il transito di questo personale nei Comuni avverrà nell'ambito e con le risorse della programmazione assunzionale di questi enti, unitamente al divieto di reclutare altrimenti personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale.

Allo stesso tempo, in sede di conversione, sono state accolte alcune richieste dell'Anci al fine di stemperare il blocco delle assunzioni (previsto per le amministrazioni comunali fino alla conclusione del processo di ricollocazione del soprannumerario provinciale). Si prevede, infatti, la possibilità di assumere personale con figure professionali specifiche non presenti nella dotazione organica provinciale per lo svolgimento di funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo; nonché di assumere personale da impiegare per le funzioni di polizia municipale a tempo determinato per un periodo non superiore a 5 mesi non prorogabili (in riferimento ai vigili stagionali per il periodo estivo).

4. PREFERENZE E STRATEGIE DEGLI ATTORI

La ridefinizione della *governance* territoriale avviata con la legge Delrio è emersa come un processo, ancora in corso, il cui esito dipende dal coordinamento di più attori quali il governo nazionale, regioni, enti locali, sigle sindacali e dalla loro interazione nei due livelli, nazionale e regionale. L'obiettivo di questa sezione è quello di individuare la natura delle preferenze di tali attori e il loro grado di coerenza, in modo da chiarire i contorni del contesto strategico all'interno del quale tale processo si svolgerà.

È d'obbligo iniziare questa analisi dal governo nazionale che, con l'approvazione della legge Delrio, ha rotto la lunga inerzia dell'agenda istituzionale sul tema. Il governo guidato da Matteo Renzi ha investito fortemente sulla sua capacità di creare una discontinuità sia sul fronte del disegno istituzionale, e l'abolizione delle province costituisce uno degli elementi centrali anche per la valenza simbolica assunta, che sulla capacità di diminuire la spesa pubblica. Queste due logiche, tuttavia, sembrano essere entrate in conflitto fra di loro.

Dati i vincoli costituzionali, sulla scorta dei tentativi effettuati dal governo Monti, l'approccio tenuto dalla legge Delrio nella primavera del 2014 è quello di procedere ad uno svuotamento dell'istituzione provincia, agendo sull'elettività degli organi e sulle competenze. Con riferimento a queste ultime, la legge dispone una serie di vincoli e incentivi affinché le regioni mettano mano alla loro *governance* ridisegnando il quadro delle funzioni precedentemente svolte dalle province. In linea di principio, la ri-attribuzione delle funzioni avrebbe costituito la base sulla quale riallocare le risorse umane, in un quadro di risorse finanziarie sostanzialmente in linea con i tre anni precedenti. Tale programma, però, è stato minato alle fondamenta nel momento in cui, in autunno, la legge finanziaria per

il 2015 ha disposto tagli lineari alla spesa degli EELL, imponendo per legge una riduzione degli organici dell'ordine del 30-50%.

In questo senso, è possibile affermare che le politiche di bilancio hanno infine prevalso rispetto ai propositi della Delrio, emergendo come una delle principali cause dell'attuale situazione di stallo. Infatti, il decreto enti locali ha confermato l'impostazione, di fatto imponendo alle regioni che non hanno provveduto a ripartire le competenze ed il personale a provvedere al finanziamento delle funzioni svolte dalle province attraverso il proprio bilancio.

Sulla scorta di quanto detto, è intuibile come i governi regionali siano principalmente impegnati a recuperare i trasferimenti tagliati in finanziaria. Sulle questioni di merito dell'implementazione della legge 56/2014, invece, non si riscontrano preferenze omogenee, anche perché la riforma garantisce loro ampi margini di discrezionalità nel ridisegnare la propria *governance*, consentendo, al limite, di mantenere il livello di governo provinciale privato del carattere elettivo dei suoi organi.

Più articolata e complessa la posizione di province e comuni. Le prime, sia tramite UPI, la loro associazione di rappresentanza, che singolarmente sui territori, hanno dapprima espresso una contrarietà di principio all'impianto della Delrio, appellandosi al rango costituzionale dell'istituzione. Le province hanno poi avuto modo di segnalare l'inadeguatezza delle funzioni fondamentali delle costituende aree vaste, che si andrebbero a ripercuotere anche sulle Città Metropolitane, che delle province ereditano funzioni e risorse, depotenziando di fatto la portata innovativa di questa nuova istituzione⁴³.

⁴³ UPI, *Disegno di legge recante disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni (AS 1212)*, 14 gennaio 2014

Una volta che il processo si è messo in moto, tuttavia, UPI ha trovato nell'associazione dei comuni, ANCI, un partner con cui allearsi.

Durante la discussione parlamentare del ddl sul "Riordino delle amministrazioni pubbliche" (AC 3098), ANCI e UPI hanno promosso un parere congiunto in cui emerge la volontà di mantenere un livello di governo di area vasta in continuità con quella che è stata l'esperienza delle amministrazioni provinciali:

La tradizione e la storia costituzionale storia del nostro Paese hanno definito una simmetria tra il livello provinciale e la presenza dell'amministrazione dello Stato sul territorio. Questo parallelismo deve essere mantenuto, attraverso uffici territoriali che garantiscano una interfaccia unica nei rapporti tra lo Stato e le amministrazioni locali⁴⁴.

L'allineamento fra Comuni e Province va contestualizzato in un più ampio quadro evolutivo delle istituzioni provinciali, che nell'ultimo decennio sono state progressivamente svuotate di funzioni a carattere gestionale, mentre hanno accresciuto il proprio ruolo di enti di coordinamento e supporto tecnico-amministrativo dei comuni⁴⁵. Inoltre, da decenni il personale politico locale circola stabilmente nei due livelli territoriali, rafforzando delle arene del potere che naturalmente tenderanno a conservare dei propri spazi di autonomia nei confronti dei governi regionali. Un'ulteriore conferma della sintonia fra i due livelli è data dal protocollo di intesa firmato

⁴⁴ Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali, Audizione ANCI e UPI in merito al DDL AC 3098 "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", 3 giugno 2015.

⁴⁵ Corte dei Conti, op. cit., p. 12.

fra UPI e ANCI nel giugno 2014 per avviare un processo di integrazione.

Se dal punto di vista politico-istituzionale il fronte comune fra province e comuni sembra essere coerente, gli interessi delle due istituzioni possono divergere quando entrano in gioco le rispettive strutture amministrative. La partita del personale delle province, in questo senso, è cruciale. I comuni infatti hanno molto sofferto le disposizioni che, a partire dalla finanziaria per il 2015, hanno inciso sulle ordinarie modalità di reclutamento, dando priorità al personale sovra-numerario. Per i comuni riacquisire autonomia e flessibilità decisionale rispetto alle proprie capacità assunzionali è diventata una priorità, non necessariamente in linea con le strategie delle province.

Vi è anche da tenere sotto osservazione come evolverà il rapporto fra i Comuni e la Provincia (o Città Metropolitana) di appartenenza. Finora ente distinto con vertice politico amministrativo autonomo e adesso guidato da sindaci e consiglieri comunali. Presso la Provincia (o Città Metropolitana) si potranno ricomporre, e non solo coordinare, funzioni amministrative e/o gestionali proprie dei Comuni.

Altri attori rilevanti di questa partita sono certamente le sigle sindacali. Le principali, le Federazioni della Funzione Pubblica di CGIL, CISL e UIL, si sono fino ad ora opposte in maniera compatta ai tagli ai trasferimenti ed all'introduzione di misure relative alla mobilità dei dipendenti delle province (ad esempio quelle che hanno inciso sul salario accessorio). Gran parte della partita, però, si giocherà a livello regionale e, qualsiasi siano le risorse a disposizione, l'interlocutore privilegiato saranno le diverse giunte. In questa sede la posizione del sindacato andrà valutata caso per caso e dipenderà in una certa misura dal peso che, all'interno delle delegazioni hanno i tesserati di regioni, province e comuni.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

A più di un anno dall'approvazione, la legge Delrio sembra attraversare una fase di stallo. Come emerso, il taglio ai finanziamenti e le incerte norme sulla mobilità del personale hanno sin qui – scriviamo a fine agosto 2015 – bloccato il processo.

Il decreto Enti Locali di luglio ha segnato i confini all'interno dei quali nei prossimi mesi si giocherà la partita. Il governo, per spingere le regioni a implementare la riforma, ha deciso di fissare degli incentivi selettivi sotto forma di sanzioni che scatteranno automaticamente in caso l'inadempienza si protragga. La partita che si apre fra stato e regioni, dunque, si strutturerà sulla credibilità di questa "minaccia". Se, da un lato, l'idea di ulteriori perdite di risorse a carico dei bilanci regionali costituisce senz'altro uno scenario che i governatori vogliono a tutti i costi evitare, è possibile pensare che anche questi ultimi dispongano di sufficienti atouts per convincere il governo a rilassare i vincoli finanziari posti. È dalle regioni e dalla loro capacità di coordinamento, infatti, che dipende l'implementazione della legge Delrio. I governi regionali giocano un ruolo cruciale sia nella negoziazione con lo stato che nella fase di effettiva messa in opera del processo, dove interagiscono con gli enti locali e sindacati. Non è improbabile quindi che governo decida, prima di varare la nuova legge di bilancio, di venire incontro alle regioni per evitare di protrarre lo stallo che, inevitabilmente, causerebbe un rilevante danno di immagine per l'attuale esecutivo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agranoff, R. (2004). Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1), 26–65.

Agranoff, R. (2010). Toward an emergent theory of IGR governance at the dawn of the network era. In E. Ongaro, A. Massey, E. Wayenberg, M. Holzer (eds), *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States* (pp. 51–86). Cheltenham: Edward Elgar.

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bolgherini, S. (2015). *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Bologna: Il Mulino.

Bussu S., Galanti M.T. (2015). I governi locali al tempo della crisi. In Profeti S., Hanretty C. *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), 123–139.

Capano, G. (2000). Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente. In Fabbrini S., Di Palma G. & Freddi. G. (Eds.), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata* (pp. 153–198). Bologna: Il Mulino.

Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Gower Publishing, Ltd.

Filmreite, A. L., Christensen, T., & Laegreid, P. (2013). *Joined-Up Government: Reform, Challenges, Experiences and Accountability Relations*. COCOPS. Working Paper.

Gualini, E. (2006). The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881–904.

Hooghe, L. & Marks, G. (2009). Does efficiency shape the territorial structure of government?. *Annual Review of Political Science*, 12, 225–241.

Keating, M. (2013). *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*. Oxford University Press.

Keil, R. & Mahon, R. (2009). *Leviathan undone?: towards a political economy of scale*. Vancouver: UBC Press.

Lanzalaco, L. (2005). *Le politiche istituzionali*. Bologna: Il Mulino.

Lega Autonomie (2015), *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*. (<http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/L-attuazione-della-Legge-Delrio-e-la-riallocazione-delle-funzioni-delle-Province>).

Musella, F. & Reda, V. (2015). Campania. Con o senza partito. In S. Bolgherini & S. Grimaldi (Eds.), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015* (pp. 267-288). Bologna: Istituto Cattaneo.

Spolaore, E. & Alesina, A. (2005). *The size of nations*. Cambridge (MA): MIT Press.

Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, 17(1), 25-48.

Bianchini S. (2015) Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna, «Le Istituzioni del Federalismo», Quaderno n. 1, pp. 59-82.

Bussu S. e Galanti M.T. (2015), "I governi locali al tempo della crisi", in S. Profeti e C. Hanretty (a cura di), *Politica in Italia - Edizione 2015*, pp. 155-173.

Campilongo G. (2005) Aree metropolitane - Città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana, in *Qualità dell'Ambiente Urbano - II Rapporto APAT Edizione 2005*, APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Roma; pp. 9-23.

Consiglio Regionale del Piemonte (2008) *Le aree e le città metropolitane*, Dossier informativo per i Consiglieri regionali, Collana pubblicazioni 32, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino.

Dente B. (1990) Metropolitan governance reconsidered, or how to avoid errors of the third type, «*Governance*», 3, 1, pp. 55-74.

Lowi T. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice, «*Public Administration Review*», 32, 4, pp. 298-310.

Martinotti G. (a cura di) (1999) *La dimensione metropolitana*, Bologna; il Mulino.

Onida V. (2015) *La Città metropolitana fra logiche istituzionali e "peso" della storia*, in R. Lodigiani (a cura di) MILANO 2015. *La Città metropolitana: sfide, contraddizioni, attese*. Ambrosianeum Fondazione Culturale - Rapporto sulla città, Franco Angeli, Milano; pp. 33-40.

Ostrom V., Tiebout C.M. e Warren R. (1961) *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, «The American Political Science Review», 55, 4, pp. 831-842.

Pasini N. e Fasano N., (2015) "Istituzioni, rappresentanza, politiche. Quale città metropolitana?", in Lodigiani R., (2015), Milano 2015. La città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese, Ambrosianeum Fondazione Culturale, Milano, Franco Angeli, 89-117.

Pinson G., (2002), *Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin*, «International Journal of Urban and Regional Research», 26, 3, pp. 477-493.

Profeti S. (2010) *Il potere locale tra politica e politiche*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.

Profeti S. e Hanretty C. (2015), "Introduzione. L'anno del rottamatore", in S. Profeti e C. Hanretty (a cura di), *Politica in Italia - Edizione 2015*, pp. 37-58.

Regonini G. (2001) *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.

Rotelli E. (1999) *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di) *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna; pp. 299-327.

Santandrea R.V. e Giorgio R. (2004) *Programmi integrati territoriali tra competitività e coesione sociale: il caso della Puglia*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4, pp. 479-510.

Schattschneider E. E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Hinsdale: The Dryden Press.

Smarrazzo D. (1999) Documenti e studi per una definizione dell'area metropolitana di Napoli, in A. Dal Piaz and F. Forte (a cura di) Pianificazione urbanistica ed ambiente, Maggioli, Rimini.

Tortorella W. e Allulli M. (2014) Città metropolitane. La lunga attesa, Venezia, Marsilio.

Vandelli L. (2015) L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane, «Le Istituzioni del Federalismo», Quaderno n. 1, pp. 213-238.

Vassallo S. (2013) (a cura di), Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane, Bologna, Il Mulino.

Wood R.C. (1961) 1400 governments; the political economy of the New York metropolitan region, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Zanetto G., Calzavara A. e Soriani S. (2013) Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta, «Economia e società regionale», 1, pp. 64-88.

AUTORI

Paolo Barbanti, è stato direttore generale del Comune di Scandicci (FI) dal 2004 al 2014. Svolge attività di formazione su gestione del personale. Collabora con ANCI Toscana su gestioni associate dei servizi, problematiche del personale e realizzazione riforma Province

Silvia Bolgherini è ricercatrice all'Università di Napoli Federico II dove insegna *Politica comparata e Analisi delle Politiche pubbliche*. Collabora con l'Istituto Cattaneo di Bologna. È stata visiting scholar all'Università di Granada, alla Freie Universität di Berlino, all'Università di Potsdam e a Sciences-PO/CNRS di Parigi. Si occupa di governo locale, sistemi politici comparati, studi elettorali e studi europei e su questi temi è autrice di molti lavori sia in Italia che all'estero. Tra i suoi libri più recenti: *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme* (2015, Il Mulino); *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015* (2015 with S. Grimaldi, Istituto Cattaneo); *Germany after the Grand Coalition* (2010 with F. Grotz, Palgrave Macmillan US).

Giulio Citroni è ricercatore confermato e docente di *Scienza Politica* all'Università della Calabria dal 2011. Studia il governo locale e le politiche pubbliche in chiave comparata, con particolare attenzione alle privatizzazioni dei servizi pubblici locali e alla democrazia partecipativa e deliberativa. Partecipa in progetti europei (COST, IRSES, RISE) sulla riforma dei governi locali, sulle politiche sociali e sull'impresa sociale. Sugli stessi temi ha pubblicato articoli, tra l'altro, nelle principali riviste internazionali (*Public Management Review*, *Local Government Studies*, *European Political Science Review*).

Marco Di Giulio è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. Fra i suoi principali interessi di ricerca vi sono la governance delle industrie di rete in Europa e lo studio dei gruppi di interesse. I suoi lavori sono apparsi su *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *Sociologia del Lavoro*, *Contemporary Italian Politics*, and *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.

Giulia Falcone, laureata nella Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze nel 2009, referente in Anci Toscana dell'Ufficio Studi e delle attività di assistenza ai comuni in materia di riordino territoriale e gestioni associate. Recentemente, ha pubblicato un capitolo sulla Legge Delrio nella "Guida per l'amministratore comunale" (curata da M.Falanga; Edk, 2014) e ha collaborato con IRPET, pubblicando un capitolo nel rapporto "La Finanza Locale in Toscana" e "Il sistema universitario toscano"(Irpel, 2010).

Maria Tullia Galanti è assegnista post doc al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli studi di Milano. I suoi principali interessi di ricerca sono la leadership e la governance locale. Collabora alla ricerca del gruppo "CitYgov - research on public-private governance" (www.citygovresearch.com) sulle principali multiutility partecipate dai comuni nei Servizi Pubblici Locali. Recentemente, ha pubblicato un capitolo sui governi locali al tempo della crisi (con Sonia Bussu) per il volume *Politica in Italia 2015, Il Mulino*, (curato da Chris Hanretty e Stefania Profeti) e articoli su industrializzazione e reti nelle società partecipate su *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (con Francesco N. Moro) e su *Sociologia del lavoro* (con Marco Di Giulio, Cecilia Manzo e Francesco N. Moro).

Andrea Lippi è professore associato di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze dove lavora dal 1999. Attualmente insegna analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche presso la laurea magistrale in Scienze politiche presso la Scuola di Scienze Politiche 'Cesare Alfieri' della medesima università. E' direttore del Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa e Country Representative della COST ACTION IS1207 sulle riforme del governo locale in Europa. I suoi temi di ricerca sono i servizi pubblici e la governance locale, la valutazione delle politiche pubbliche, gli strumenti e di disegni di governo, il rescaling territoriale. Tra le sue recenti pubblicazioni «Il governo regionale dei servizi pubblici locali, quali strumenti?» (con G. Citroni e S.Profeti) in «Le Regioni» (2015) e «Public Services in Italy: still fragmentation». in Wollmann, H, Marcou, G. e Koprlic, I (a cura di) *Public services in Europe* (2016)

Sergio Maset, dal 2002 al 2008 ha tenuto il corso di “Tecniche di elaborazione dati” presso l’Università di Trieste. E’ direttore di *Idea Tolomeo*, società che opera nel campo della ricerca sociale ed economica e ha diretto molteplici ricerche sulla territorializzazione dei fenomeni sociali. Tra le pubblicazioni recenti *Le onde lunghe dello sviluppo territoriale del Nord*, in Perulli P. (a cura di), *Nord. Una città-regione globale* (Il Mulino, 2012); *La sfida della modernità negli ambienti alpini* (P. Feltrin e M. Zanta, Il Poligrafo, 2014); *Opportunità e resistenze nei nuovi contesti economici e produttivi*, (Quaderni della Fondazione Francesco Fabbri, 2, 2014); *Le densità inattese. Piattaforme produttive implicite nella provincia di Treviso*, (Quaderni dell’Osservatorio, Treviso, 2015).

Stefania Profeti è ricercatrice in scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università di Bologna, dove insegna Teoria dell’Organizzazione e Amministrazione e Politiche Pubbliche. Autrice di numerosi saggi su governance locale, politiche pubbliche e rappresentanza, è attualmente caporedattore della *Rivista italiana di Politiche Pubbliche* (Il Mulino). Ha recentemente pubblicato i volumi *Italian Politics. The Year of the Bulldozer* (a cura di, con C. Hanretty), Berghahn Books, 2015; e *Governi Privati* (con G. Citroni e A. Lippi), Rubbettino, 2012.