

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

L'Italia da rammentare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie.

Giovanni Vetritto¹

¹ Il presente scritto ha carattere personale e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza. L'A. ringrazia per dati, commenti e suggerimenti Fabio Guglielmi, Manfredi De Leo e Francesco Minichillo, pur riaffermando la propria esclusiva responsabilità per errori e omissioni.

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

La riforma delle autonomie disposta dalla legge 56/2014 dà al sistema amministrativo italiano la possibilità di agganciare alcune tendenze di riorganizzazione dei poteri locali che hanno avuto attuazione in diversi sistemi amministrativi europei negli ultimi trenta anni, pur con le diversità che li contraddistinguono. L'occasione per costruire un tessuto amministrativo territoriale più efficace, più orientato a comportamenti strategici, più aderente ai correnti paradigmi di rete e più diversificato nelle caratteristiche a seconda dei problemi di un Paese dalle grandi variazioni morfologiche, economiche, sociali e culturali richiede però uno sforzo di coordinamento sia verticale che orizzontale, che nasca dalla consapevolezza della natura multilivello delle principali politiche di sviluppo locale. Senza un ruolo attivo del centro anche questa occasione di modernizzazione rischia di andare perduta.

The reform of local government defined by Law 56/2014 gives the Italian administrative system a chance to catch some trends of reorganization of local authorities that have been implemented in different administrative systems in Europe in the last thirty years, despite the differences that distinguish them.

The opportunity to build a more effective territorial organization, more oriented to strategic behaviours, more consistent with current network paradigms and more diversified in characteristics depending on the problems of a country with great variances in terms of morphology, economy, social and cultural rights, however, requires a coordination effort, both vertical and horizontal, arising from the awareness of the multilevel nature of the main local development policies.

Without an active role of the centre, this opportunity of modernization is likely to be lost.

Parole chiave/Keywords

3

Legge 56/2014, riforma delle autonomie locali, città metropolitana, provincia, unione di Comuni/*Law 56/2014, reform of local authorities, Metropolitan city, Province, union of Municipalities*

La legge 56/2014, buona o cattiva?

Il dibattito tutto tecnico-giuridico che si è sviluppato attorno al quesito se la cosiddetta legge Delrio (n. 56 del 2014) sia una buona o una cattiva legge è sterile e sostanzialmente arretrato.

Dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: la legge è una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di *governance* che disegna nel concreto contesto comunale italiano.

Il punto non è però questo. Il punto è che il tessuto dell'amministrazione locale italiano è troppo complesso, troppo storicamente stratificato, troppo orograficamente e statisticamente variabile per pensare di riuscire a riformarlo con una *buona legge* in quello stesso senso novecentesco.

Verrebbe da dire che il buono della legge stia proprio nel fatto di essere una cattiva legge, in quel senso antico e tutto razionalistico; cattiva ma proprio per questo flessibile, *situata* (per dirla con certi filosofi francesi), aperta a un'attuazione progressiva, non a una meccanica e puntuale *applicazione* in un tempo uno (come le buone leggi novecentesche aspiravano ad essere).

La riforma delle autonomie locali disposta da questa legge rappresenta per questo una potenziale rivoluzione dell'intera architettura dell'amministrazione pubblica sui territori, se governata nei suoi effetti e sostenuta da chiari indirizzi centrali e da forti azioni di capacitazione delle strutture organizzative degli enti locali.

Il pregio maggiore della legge, rispetto a soluzioni più sofisticate che si sono succedute sin dalla legge 142/1990, è quella di aver tagliato direttamente (seppure in qualche

caso in direzioni discutibili) i principali nodi gordiani (trasformazione delle province in enti di secondo livello, creazione delle aree metropolitane, spinta all'accorpamento dei piccoli comuni valorizzando le dimensioni della gestione associata dei servizi e delle unioni).

Proprio questa scelta consente di rendere immediatamente operativo un processo di ripensamento dei bacini amministrativi territoriali, dando la chiara percezione a tutti gli attori del sistema che una profonda revisione degli ordinamenti amministrativi è non più rinviabile e non lascia spazio a dinamiche di inattuazione.

Non è pensabile che l'Italia sia in grado di sostenere più di 8.000 uffici tecnici, più di 8.000 centri di progettazione europea, più di 8.000 luoghi di presidio dell'innovazione tecnologica, più di 8.000 centrali di committenza sul territorio (uno per ciascun comune); la creazione di non più di 1.000, massimo 1.500, bacini amministrativi dotati di massa critica, economie di scala e capacità di presidio della modernizzazione organizzativa e funzionale (seppure inizialmente ancora al servizio di 8.000 sindaci) è condizione imprescindibile per la rinascita amministrativa (e in prospettiva economica, come si dirà) del Paese.

Una scelta così ambiziosa, però, rende a questo punto cruciale l'opera di accompagnamento della riforma, in quanto l'estrema diversità delle situazioni sul territorio richiede uno sforzo di ripermetrazione delle aree, in coerenza con i reali *hub* di convivenza civile e di sviluppo concretamente riconoscibili nei territori, e di attuazione "intelligente" e differenziata dei nuovi istituti.

Alcuni esempi relativi alle aree metropolitane e alle nuove aree vaste (due delle innovazioni più delicate introdotte dalla nuova legge) possono valere a rendere evidente l'importanza di questa opera di accompagnamento.

L'ex provincia di Genova ha al suo interno l'area metropolitana del capoluogo, con identità e confini piuttosto evidenti ai fini della nascita della relativa nuova autorità amministrativa; ma ha anche ben due aree interne², ovvero quelle realtà territoriali distanti dai centri che rappresentano l'obiettivo territoriale strategico nazionale del settennio di programmazione europea 2014-2020 esattamente opposto alle aree metropolitane (si tratta delle Valli dell'Antola e del Tigullio e di parte dell'area interna Beigua-Sol). Tenere insieme queste due opposte polarità territoriali in una autorità

²ww.regione.liguria.it, I.T.I. – Investimento territoriale integrato - Aree interne Liguria, pp. 11 ss.

metropolitana dal carattere, a quel punto, contraddittorio è evidentemente un non senso.

L'ex provincia di Reggio Calabria comprende alcune aree, come la valle del Torbido, i cui comuni sono interessati a processi di unione proprio in ragione di una marginalità segnalata dalla presenza dell'Aspromonte a fraporsi rispetto all'area metropolitana tecnicamente intesa, rompendo il *continuum* conurbato con una delle zone montuose più impervie e inaccessibili d'Italia.

L'ex provincia di Torino comprende ben 315 comuni, molti dei quali distinti dalla realtà socioeconomica torinese e con carattere montano (è il caso dell'area di Bardonecchia). Non a caso nelle analisi internazionali l'area metropolitana (non la *metropolitan region*, che è concetto diverso) viene limitata di norma a un'ottantina di comuni³.

L'ex provincia di Firenze, addirittura, comprende solo in maniera molto parziale l'area metropolitana di riferimento, sia in termini di conurbazione fisica che di ritmi circadiani delle persone (segnalati dalle matrici origine-destinazione dell'Istat), sia ancora in termini di complementarità dei sistemi produttivi; secondo i medesimi studi internazionali già citati, infatti, la conurbazione effettiva ha natura tripolare e comprende, oltre a parte significativa della limitrofa provincia di Prato, anche una parte della conurbazione di Pistoia, che appartiene a una terza provincia ancora più a nordovest⁴.

Nelle province non metropolitane, si pongono dilemmi diversi ma di altrettanto peso. Quelle di Bergamo (242 comuni), di Alessandria (190 comuni), ma anche solo di Lecce (98 comuni) o di Potenza (100 comuni) dovrebbero essere governate da pletoriche assemblee di sindaci. Ciò evidenzia come non si possa disgiungere il tema della cooperazione intercomunale da quello della praticabilità del sistema di *governance* dell'ente di secondo livello, possibile soltanto a condizione che i molti enti locali si rappresentino nelle assemblee su base associata e non *uti singuli*. Al polo opposto, vi sono ex province che per le ridotte dimensioni si pongono come potenziale bacino di collaborazione intercomunale: è il caso dell'area di Trieste o di quella Barletta Andria Trani, dove il numero estremamente ridotto degli attori

3 A. Calafati, *Città e aree metropolitane in Italia*, GSSI Urban studies, working papers, n. 1, gennaio 2014, pp. 6 ss.

4 *Ibidem*

(rispettivamente 6 e 10) consentirebbe una semplificazione del quadro istituzionale in presenza di aggregazione intercomunale (con la cancellazione totale del livello provinciale); altrettanto potrebbe dirsi dell'area di Prato (7 comuni), che però, come detto, dovrebbe a buon diritto rientrare in una riflessione di secondo momento sull'evoluzione dell'area metropolitana di Firenze, secondo qualunque anche non troppo ambizioso parametro europeo.

Insomma, la legge, ora con chiarezza, ora con qualche contraddizione, taglia di netto con un passato ormai disfunzionale, legato a una geografia amministrativa del tutto artificiale, in quanto superata dalle realtà socioeconomiche e perfino di realtà fisica delle conurbazioni; e consente quindi a tutto il sistema di fare punto e a capo, per costruire una nuova geografia amministrativa territoriale, funzionale a un migliore governo dei fenomeni reali, in presenza però di evidenze empiriche di grande complessità, che richiedono una paziente opera attuativa in contesti difformi, e sconsigliano l'uso del rasoio di Occam (mai particolarmente utile, peraltro, in qualunque contesto organizzativo complesso).

Una nuova geografia territoriale non può essere disegnata soltanto con i pur indispensabili, ma rigidi, strumenti della normazione; richiede che i principi normativi, ormai vigenti e largamente condivisi dai cittadini e dai più importanti attori del sistema socioeconomico nazionale, vengano applicati nei diversi contesti territoriali in maniera differenziata, perché corrispondente ai differenti bisogni concreti dei cittadini e delle imprese, attraverso un processo di cooperazione tra tutti i livelli di governo, legato a un convinto accompagnamento progettuale dal centro.

Proprio questo, d'altra parte, gli estensori della legge pensavano probabilmente quando inserirono l'attuale comma 149 della legge, che prevede per il centro un ruolo propulsivo molto preciso, in termini di «appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare [...] il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla presente legge e la verifica dei risultati ottenuti».

Le tendenze generali di riforma dell'amministrazione locale in Europa

7

Dal punto di vista appena accennato, non vi è dubbio che la legge 56/2014 sia una legge molto europea, tanto nella filosofia di progressiva implementazione, sia nei suoi obiettivi (per quanto solo timidamente esposti).

Sin dai primi anni Novanta⁵ è infatti in atto in tutti i principali sistemi amministrativi europei un processo di riorganizzazione delle amministrazioni territoriali caratterizzato da forti analogie tra contesti pur differenti. Ciò nel quadro di un più generale fenomeno di «convergenza» dei sistemi amministrativi, come esito della confluenza del modello centralistico continentale napoleonico «a diritto amministrativo» e del modello autonomistico anglosassone «a diritto comune»⁶.

Le determinanti di questo processo sono infatti unitarie, legate ai fenomeni della globalizzazione, del mutamento dei paradigmi organizzativi in conseguenza della «rivoluzione tecnologica», ma anche del contenimento della sfera pubblica nel quadro delle regole europee adottate sin dal Trattato di Maastricht del 1992.

Queste determinanti spingono i sistemi amministrativi a ricercare economie di scala nell'offerta dei servizi pubblici, possibili inedite sinergie nella gestione delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (*e-gov* e *smart city*), maggiore efficacia nell'azione coordinata di enti contermini, riduzione dei governi locali intermedi, variamente denominati in Europa, dalle Province italiane alle Contee inglesi, dai *Départements* francesi ai *Landkreise* tedeschi, ai *Powiaty* polacchi.

Nel perseguimento di questi scopi, il principale carattere che accomuna tutti i processi di riforma nazionali è l'abbandono dei criteri di uniformità amministrativa che erano particolarmente evidenti nei modelli di tradizione prefettizia e napoleonica. Antesignana in questo senso fu già la riforma britannica delle autonomie della metà degli anni Settanta, cui erano ispirate le pionieristiche riflessioni di Massimo Severo

5 Sulle logiche di accorpamento e semplificazione degli enti territoriali v. già L.J. Sharpe, *Enti locali in democrazia: quale ruolo e quale modello di modernizzazione*, in «Queste istituzioni», 1995, nn. 101-102, pp. 107 ss, dove si dimostrava come il numero degli enti locali fosse in calo dall'inizio degli anni Novanta in tutti i Paesi d'Europa, con l'unica eccezione dell'Italia, dove era aumentato del 4%.

6 Sulla «convergenza» cfr. le pionieristiche intuizioni di S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989, pp. 46 ss.; nonché M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Bologna, il Mulino, 1992.

Giannini (il quale denunciava la polarizzazione del sistema comunale italiano tra quelli che chiamava «comuni-polvere», da una parte, e «conurbazioni» dall'altra; entrambi fenomeni che il grande giurista vedeva di fatto privi di governo⁷).

Questo criterio di differenziazione ha ispirato sistemi sia regionali che comunali a *geometria variabile* (tipici delle riforme spagnole degli anni Novanta), ma soprattutto un orientamento a governare non tanto geografie territoriali statiche, quanto le diverse categorie di servizi, organizzando uffici al livello dove si producono le più significative *economia di scala* (tipico il già citato sistema tedesco dei *kreise*⁸).

Si stanno riorganizzando, dunque, tutti i sistemi territoriali in una logica *multiscalare*, che è la seconda caratteristica comune alle riforme in atto. Una logica basata non più sulla distinzione e giustapposizione di diverse autorità di governo locale, dotate di distinte competenze; quanto su una logica di progressiva aggregazione di enti locali di base (le municipalità, nelle loro diverse configurazioni nei diversi Paesi) su scale diverse di cooperazione intercomunale, con relativi livelli di gestione di funzioni rispetto alle quali la scala comunale si rivela non economica (ormai, allo stato della tecnologia, pressoché tutte, e segnatamente pianificazione territoriale e tutela del suolo, ciclo delle acque, ciclo dei rifiuti, trasporti).

Da questo punto di vista, le trasformazioni in atto giustificano la nuova concettualizzazione di quella che nella letteratura internazionale è definita «*multilevel public governance*», ovvero un sistema sussidiario e cooperativo di integrazione dei diversi livelli di governo che soppianta la tradizionale netta distinzione e giustapposizione degli stessi che caratterizzava il federalismo classico (che, come tale, non è più vigente pressoché in nessun sistema amministrativo avanzato)⁹.

Terzo carattere che accomuna le riforme in atto in diversi Paesi d'Europa è l'enucleazione di modalità distinte di governo delle grandi aree metropolitane, che stanno diventando, nelle evoluzioni dei sistemi socio-economici, grandi *hub* dello sviluppo. Le città producono la gran parte del valore aggiunto (e dunque della

7M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, n. 2, pp. 455 ss.

8J. Woelk, *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in «Le istituzioni del federalismo», 2012, n. 3, pp. 549 ss.

9Sulle tendenze evolutive della «*multilevel public governance*» mi permetto di rinviare al mio G. Vetrutto, *Di cosa parliamo quando parliamo di pubblica amministrazione?*, in «Queste istituzioni», 2010, nn. 156-157, pp. 7 ss.

ricchezza) di sistemi Paese, la cui crescita tende a dipendere sempre meno da interventi centralizzati e da parametri macroeconomici generali, e sempre più dal *differenziale competitivo* dato dalla concentrazione di capitale fisico, intellettuale e immateriale nei grandi centri urbani¹⁰.

Ovunque, a partire dalle esperienze paradigmatiche di Barcellona, della *Greater London*, di Stoccarda e Berlino, quello che un tempo era il comune centroide delle relative conurbazioni perde importanza a fronte dell'autorità metropolitana, che attrae la gran parte delle principali funzioni di regolazione (urbanistica, trasportistica e logistica), pianificazione (strategica, territoriale ed economica) e servizio da quel Comune stesso come dagli altri di prima e seconda cinta: tutti vengono ricondotti sotto il cappello della nuova autorità metropolitana, trovando unità ed efficacia ben diverse dal passato.

Proprio questa operazione di ridisegno istituzionale ha consentito alle principali aree metropolitane europee di esplicitare la propria potenzialità in termini di creazione di ricchezza.

Allo stesso tempo, però, le città stanno conoscendo una inedita polarizzazione di insediamenti e stili di vita, che Bernardo Secchi ha riassunto nella contrapposizione tra «città dei ricchi e città dei poveri»¹¹, che pone alle grandi conurbazioni dei Paesi avanzati sfide di enorme complessità sul piano dell'inclusione sociale, dell'equità e della qualità della vita dei più svantaggiati. Sfide, tutte, che richiedono un salto di qualità nella definizione delle politiche e nella gestione dei servizi, che i modelli e gli ambiti di azione novecenteschi non consentono certamente più di vincere.

Da tutti questi fenomeni, sia in positivo che in negativo, emerge il rinnovato ruolo di traino che le città tornano ad avere rispetto ai propri sistemi-Paese sul piano economico e sociale¹²; l'Italia, semmai, di una spinta, mai concretizzata, in questo

10 La letteratura sul punto è ormai sterminata. La migliore concettualizzazione del nuovo ruolo delle città nelle economie degli Stati si deve ad A. Calafati, *Economie in cerca di città*, Roma, Donzelli, 2010. Ho cercato di riassumere i termini di un dibattito ormai amplissimo nel mio G. Vetrutto, "Eppur si muove". *I limiti organizzativi degli attori pubblici centrali e territoriali della pianificazione urbanistica*, in C. Gelosi e S. Totaforti (a cura di), *Governo locale e trasformazioni urbane*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 19 ss.

11B. Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013, dove le grandi questioni degli assetti urbani nella crescita progressiva delle disuguaglianze vengono acutamente indagate.

12G. Vetrutto, *Riprogettare il centro: la lepre città ha di nuovo preso vantaggio sulla tartaruga Stato*, in AA.VV., *Forum dell'Agenda urbana italiana*, a cura del Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, in http://www.consigliosocietali.org/public/files/idee-per-l-italia/ideeperlitalia_VOL1.pdf, pp. 17 ss.

senso avrebbe ancora più bisogno, essendo uno dei paesi dell'Ocse con il minor contributo delle città alla dinamica economica nazionale, sia quanto a produzione del Pil, sia (e ancor più) rispetto alla creazione di posti di lavoro¹³; che la *performance* economica complessiva del Paese sia così debole non può essere, a questo punto, solo una coincidenza. E questo tanto più in una fase nella quale tornano di attualità le «economie territoriali»¹⁴ e le «economie delle relazioni» di matrice hirschmaniana¹⁵.

Cooperazione intercomunale, a fini di razionalizzazione dei costi e innalzamento dell'efficacia dell'azione pubblica; aggregazione delle stesse unioni e associazioni di comuni su ulteriori aree territoriali più ampie per la gestione di alcune funzioni; differenziazione del regime di *governance* delle aree metropolitane; caratteristiche che anche in Italia emergono, magari senza la nettezza che si sarebbe auspicata, dalla recente legge 56/2014 e che possono essere perseguite senza troppi impacci, al di là del giudizio tecnico che si vuol dare della legge stessa.

L'accompagnamento della riforma, un'opportunità in mezzo al guado

La legge stessa, come detto, al comma 149 prevede che il complesso processo di ridisegno della geografia amministrativa avvenga attraverso appositi «programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni» da condividere con i livelli di governo regionali e locali, predisposti dal ministro per gli Affari regionali.

13P. Veneri, *L'importanza economica delle città: il caso italiano*, in A. Calafati (a cura di.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli, 2014, p. 138-139.

14sul tema del traino locale dell'economia e delle connesse responsabilità di politiche nazionali molto esplicito già il non più recentissimo "libro bianco" del Consiglio Italiano delle Scienze Sociali AA.VV., *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Marsilio, 2005.

15Cfr. i classici A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Heaven, Yale University Press, 1958; Id., *Journeys Towards Progress*, New York, Twentieth Century Fund, 1963; *Development Projects Observed*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1967; tra gli autori che hanno lavorato a una riattualizzazione del pensiero dello scienziato sociale liberale si segnalano A. Ginzburg, *Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana*, in «Economia & Lavoro», 2012, n.2, pp. 67 ss; C.A. Hidalgo, B. Klinger, A. Barabàsi, L. Hausmann, *The Product Space Conditions the Development of Nations*, in «Science», 2007, vol. 317, Luglio, pp. 482 ss.

È questa un'ulteriore novità di metodo da sottolineare, in discontinuità con un passato un po' troppo ideologico dal punto di vista giuridico. Piuttosto che disegnare a Roma il migliore dei mondi possibili, e dare agli enti, nella loro evidente inadeguatezza e solitudine, il peso di inverarlo, attraverso questa legge il centro apre una prospettiva, indica una direzione di marcia, e, per così dire, *ci mette la faccia*, impegnandosi a condividere sforzi, a diffondere modelli, a selezionare pratiche, a creare condivisione e trasferimento di sistemi.

Una simile previsione, come detto in gran parte inedita rispetto alla tradizione del riformismo legislativo italiano, potrebbe essere resa ancor più operativa dalla fortunata coincidenza del processo attuativo con l'apertura della nuova stagione di programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020. Purtroppo, però, queste potenziali sinergie non si rinvergono nelle decisioni sinora assunte a livello governativo.

Il punto è relevantissimo perché evidenzia una pericolosa distanza tra opportunità e consapevolezza delle scelte finora effettuate.

Sarebbe oggi possibile disegnare dal centro un processo attuativo che utilizzi una ragionevole disponibilità finanziaria a valere sull'Obiettivo tematico 11 dell'Accordo di partenariato sottoscritto con la Commissione Ue: si tratta infatti dell'Obiettivo tematico relativo a «Capacità istituzionale e amministrativa», che prevede risultati attesi in massima parte raggiungibili proprio attraverso l'azione di razionalizzazione del tessuto amministrativo locale disposto dalla legge in argomento¹⁶.

Il processo che deve condurre all'attribuzione delle responsabilità dei conseguenti programmi operativi nazionali potrebbe insomma sancire il finanziamento di uno specifico programma, che potrebbe strutturare l'azione di accompagnamento, sui territori, delle dinamiche di ridisegno della geografia amministrativa.

Da questo punto di vista, anzi, nello specifico delle nuove aree metropolitane potrebbe crearsi una ulteriore interessante sinergia con il primo vero e proprio Piano operativo aree metropolitane previsto dal citato accordo di partenariato (in

¹⁶Testo di base della nuova programmazione europea è l'accordo di partenariato, consultabile su www.dps.gov.it/it/accordoPartenariato. Ancora da leggere, per l'approccio metodologico "alto", il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, di approccio al settennio, elaborato da Fabrizio Barca in qualità di ministro per la Coesione territoriale del governo Monti, in www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=70171

negoziazione con Bruxelles, con la denominazione Pon metro¹⁷); ciò, però, solo a condizione di trovare il modo di rivederne l'impostazione di fondo, posto che esso, di per sé criticabile per il ridottissimo valore economico e per alcune scelte di dettaglio, è di fatto addirittura concettualmente contraddittorio, in quanto esplicitamente, nella formulazione che si può trovare in rete alla data in cui queste considerazioni vengono chiuse, dichiara di rivolgersi non alle aree metropolitane, ma solo, all'interno di esse, ai rispettivi comuni centroidi. Una scelta inconcepibile, che rischia di delegittimare ancora di più un processo di svecchiamento del lessico e delle abitudini mentali di riferimento per il governo di queste aree, che sconta già di per sé una grave arretratezza culturale dei *policy maker* e dei politici italiani.

E d'altra parte nessuna sorpresa, ove si ponga mente al fatto che, a dispetto dell'ipotesi appena formulata, ad oggi nel testo che circola del Piano operativo nazionale sulla capacitazione istituzionale, pietra angolare del finanziamento europeo dei processi di ammodernamento istituzionale e revisione dei meccanismi di *governance* nazionali, la legge 56 non è di fatto citata e nessuna meccanica operativa, nessuna chiara enunciazione di specifici e concreti "risultati attesi", nessun finanziamento quantificato di azioni di sostegno (che pure sono in maniera molto ellittica prefigurate) è rinvenibile nel documento. Una occasione che si rischia di sprecare.

Alcune evidenze controintuitive, nell'afasia del centro

A questo punto, dunque, il rischio della più piatta continuità è quello che si manifesta come maggiore.

Proprio le caratteristiche della legge 56, segnalate in apertura di queste note, che ne fanno una legge capace di aprire scenari alternativi e flessibili, senza definire deterministicamente esiti obbligati, avrebbero richiesto un maggiore sforzo da parte del centro nell'indicare esiti attesi e opzioni preferibili in contesti estremamente

¹⁷La bozza del 22 luglio 2014 è consultabile su www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PON_Metro/PO_N-METRO_22072014.pdf

difformi sul piano sociale come su quelli economico, orografico, infrastrutturale, demografico.

Che sino ad oggi questo sia accaduto molto poco ha indotto, finora, ad una attuazione molto formalistica, a una pura *compliance* giuridica che copre una realtà largamente immutata.

Le nuove autorità metropolitane, come detto, si stanno dando una funzione (e un destino) da “vecchia” provincia; il numero delle Unioni, soprattutto tra i comuni di minori dimensioni, cui disposizioni successive impongono un obbligo di messa in comune di funzioni¹⁸, cresce, ma limitatamente alla formalizzazione degli organi giuridici di governo, con rari casi di effettiva messa in comune dei processi relativi a tutte le funzioni fondamentali, consolidati da reali processi di *change management*; le province sono di fatto paralizzate nella loro operatività dai tagli imposti dalla Finanziaria per il 2015, e pertanto spesso inerti anche rispetto alle possibili dinamiche di nuova *governance* partecipata di secondo livello; le Regioni verificano il prevalere della continuità e a loro volta agiscono più da freno di processi che in parte temono (così certamente laddove devono nascere autorità metropolitane capaci di sminuirne di molto il ruolo) che non da fattore di effettivo ridisegno dei poteri locali (con le dovute eccezioni¹⁹).

Se quanto affermato in apertura, sulla necessità storica di una profonda riorganizzazione degli enti e delle funzioni territoriali, per far fronte ai problemi della modernità e sfruttarne le occasioni, è vero, non vi è dubbio che sinora sia accaduto davvero troppo poco. E che ancor meno ci si possa aspettare che accada, se dovesse consolidarsi la tendenza a modifiche solo formali e continuiste con i tradizionali assetti del potere reale.

Esemplare in questo senso, come già accennato, il processo innescatosi nei nuovi contesti metropolitani.

¹⁸legge 27 dicembre 2013, n. 147 (articolo 1, comma 730); decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 (articolo 12); legge 7 aprile 2014, n. 56 (articolo 1, comma 130); decreto del ministero dell'Interno 11 giugno 2014; legge 23 dicembre 2014, n. 190 (articolo 1, comma 450); decreto del ministero dell'Interno del 21 gennaio 2015.

¹⁹Interessante, in questo senso, l'ancora recente legislazione regionale friulana (legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26, e legge regionale 22 maggio 2015, n. 12), peraltro bisognosa della sanzione di una doppia lettura del parlamento nazionale, in ragione della specialità di quella autonomia regionale.

Il rischio di un travisamento del nuovo istituto di *governance* delle maggiori conurbazioni appare in tutta la sua pregnanza dopo l'approvazione di molti degli Statuti delle nuove autorità²⁰; Statuti evidentemente di area vasta, che mancano di cogliere il punto del governo unitario dell'effettiva conurbazione e seguono, senza alcuna consapevolezza né fantasia, un disegno sull'area ex provinciale che era forse plausibile (seppure criticabile) come modo iniziale di rompere gli indugi, fissando una dimensione comune di partenza, come previsto dal primo periodo del comma 6 della legge 56; ma che non regge in prospettiva, se si vuole sfruttare lo specifico urbano per la crescita dei territori.

Gli Statuti approvati non mostrano in questo senso alcuna apertura, svelando l'intenzione della *koine* regolativa delle grandi città di non tenere in nessun conto il successivo secondo periodo del medesimo comma, che invece spinge le diverse realtà metropolitane, seppure con la procedura complessa prevista dall'art. 133 della Costituzione, a riperimetrare le rispettive aree, come letteratura internazionale, evidenza delle conurbazioni e semplice buon senso spingerebbero a fare.

Ciò non sta accadendo. E addirittura, in alcuni casi si cerca maldestramente di conservare una logica radiale (tipica delle città settecentesca) intorno al comune centroide, che rende contraddittorio perfino l'utilizzo dei margini di flessibilità garantita da nuovi istituti recati dalla legge, come le *aree omogenee*. Esemplare, in questo senso, la definizione "a spicchi" delle aree omogenee prevista dallo Statuto di Torino, che di omogeneo non hanno nulla, dal momento che partono dai comuni di primissima cinta (del tutto ormai indistinguibili da quartieri urbani) e terminano ai confini della provincia in contesti montani del tutto eterogenei rispetto ai primi. E sempre tenendo fermo il dato, per qualche ragione considerato immutabile, che la città storica, a dispetto dello *sprawl* e delle contiguità e interdipendenze con i comuni di primissima cinta, sia, in una ormai implausibile solitudine, *area omogenea* a se stante.

Se questo è "lo sguardo" dei luoghi, è difficile da negare che una serie di segnali incoerenti e dispersivi del centro abbia giocato a sua volta un ruolo in negativo. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che alcune vulgate, che si possono rinvenire o anche solo intravedere rispetto agli esiti attesi, meritino alcune considerazioni.

²⁰Al momento in cui queste note vengono chiuse risultano approvati gli Statuti delle nuove autorità metropolitane di Bologna, Torino, Roma, Firenze, Milano, Bari.

In primo luogo, non vi è dubbio che l'emergenza fiscale abbia suggerito scelte di austerità di bilancio per tutti i livelli territoriali che mal si conciliano con la necessità di impostare una razionalizzazione, certamente foriera di risparmi in prospettiva, ma possibile solo in presenza di investimenti iniziali; posto che, come insegnava già diversi anni fa uno dei più autorevoli studiosi di organizzazione e *policy analysis* italiani, «come sa chiunque si sia mai occupato di una ristrutturazione industriale, essa comporta un investimento iniziale non indifferente, anche qualora miri ad una riduzione di personale, o, più in generale, ad una riduzione dei costi di produzione [...]. Lo stesso vale anche per la pubblica amministrazione e quindi occorre togliersi dalla testa che modifiche rilevanti – anche nel senso della riduzione degli impiegati, della privatizzazione dei servizi e della trasformazione delle modalità di erogazione dei servizi o di svolgimento delle attività – possano essere un modo di risparmiare risorse nel breve termine. La politica di riforma amministrativa ha bisogno di un suo spazio finanziario di investimento [...]»²¹.

Pur con questa evidente diseconomia indotta, il sistema poteva comunque produrre degli aggiustamenti in positivo, o almeno mostrare una tendenza chiara pur nella incertezza di effetti immediati; occorreva però almeno una chiarezza concettuale che finora è mancata su alcuni punti di principio.

Innanzitutto, in coerenza con una segnalata caratteristica della legge, il sistema poteva ridisegnarsi solo a condizione di abbandonare anche nell'attuazione l'antica ossessione, tutta giuridica, per l'uniformità, di cui pure si è già detto.

Non è pensabile che le funzioni assolute (e la stessa sussistenza in quanto tale) da una provincia siano le stesse nella già evocata Barletta Andria Trani (10 comuni soltanto, relativamente grandi, relativamente conurbati) e nel Verbano Cusio Ossola (77 comuni, in media di meno di 2000 abitanti, molti di dimensioni anche di molto inferiori, moltissimi montani e dispersi): nel primo caso, a fronte di una efficiente unione dei comuni la provincia potrebbe sparire; nel secondo caso è assolutamente vitale che resti, e anzi rinforzi alcune fondamentali funzioni di rete che nemmeno Unioni di comuni sensate (perché corrispondenti alla realtà delle valli alpine e non fittiziamente costruite aggregando forzatamente centri di presidio antropico

21B. Dente, *In un diverso stato, come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 100.

sconosciuti gli uni agli altri) avranno mai la massa critica per gestire: dal trasporto degli scolari alla cura degli anziani e non autosufficienti, fino alle funzioni strumentali, già menzionate, della progettazione europea, dello sviluppo del sistema informativo e della centrale di committenza.

Già questo esempio basta a far intendere come sia una semplificazione molto astratta e libresca quella che vorrebbe le “nuove” province concentrate solo sulla gestione di strade e scuole. Quest’ultima affermazione, che è ricorsa in alcune prese di posizione pubbliche di esponenti del governo, è davvero poco comprensibile, anche soltanto ove si ponga mente al fatto che quasi tutti i comuni italiani gestiscono una scuola elementare, mentre sono molti meno quelli che gestiscono una scuola superiore (ovvero una di quelle in passato affidate alle province). Per quale ragioni conservare questa frammentarietà, invece di attribuire comunque la manutenzione degli istituti superiori ai comuni di riferimento, che già hanno i contratti di manutenzione delle scuole dell’obbligo, non si spiega né sul piano economico né aziendale né giuridico. E induce diffidenza rispetto a semplificazioni *sloganistiche* che non tengono in nessun conto la complessità della realtà effettuale del Paese.

Altro indirizzo di recente emerso da un documento del ministero dell’Interno²² e solo apparentemente razionale è quello che vorrebbe fissare una dimensione standard, individuata in bacini di circa 5.000 abitanti, per le fusioni di comuni, partendo da una analisi delle curve di efficienza degli enti locali esistenti, in base ai dati della finanza locale.

Si tratta di un indirizzo largamente in linea con un pregiudizio di disfunzionalità del “piccolo” probabilmente fondato, ma da risolvere in maniera più articolata, e perfino controtuitiva. Innanzitutto, andrebbe approfondito il dilemma tra Unioni e fusioni, che non è di poco momento in un Paese in cui quasi 6.000 degli 8.100 comuni sono sotto i 5.000 abitanti: è corretto e organizzativamente praticabile l’indirizzo di spingere direttamente per fusioni “a freddo”, o è preferibile passare con gradualità per lo *step* intermedio dell’Unione, dandosi il tempo di fondere effettivamente prima uffici e processi, e solo in prospettiva le relative deleghe politiche?

²²ministero dell’Interno, dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione centrale della finanza locale, *Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un’ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, 2015.

Anche nel merito, pur data un'adesione acritica all'indirizzo della fusione, il *paper* ministeriale solleva diverse perplessità: perché sconta un grado di inefficienza organizzativa dei comuni sopra i 5.000 abitanti davvero inaccettabile, dandolo per acquisito; poi, perché semplifica una enorme questione di *change management*, ipotizzando che l'ente risultante dall'accorpamento di più organizzazioni micro fino a 5.000 abitanti (che tali restano con un grado minimo ma non trascurabile di complessità organizzativa) acquisterebbe, non si sa bene come, le caratteristiche organizzative e di *performance* di una unica organizzazione di quelle dimensioni, trascurando i passaggi organizzativi che potrebbero condurre a un tale esito (e però magari anche impedirlo del tutto); in terzo luogo, finge di poter trascurare le realtà orografica del Paese, dove unioni o fusioni di queste dimensioni, specie nei contesti montani, si potrebbero costruire solo a condizione di mettere insieme ciò che per storia, orografia e consuetudini di socialità insieme non è mai stato e mai starebbe (il limite fisico della valle di cui si diceva dianzi).

Ma soprattutto, il *paper* elude del tutto il dato dell'essere o meno un comune dentro una conurbazione fisica: il medesimo indirizzo minimalista può essere applicato nelle zone in cui i piccoli comuni sono dispersi (le Alpi, l'interno della Sicilia, la Basilicata) e in quelle caratterizzate da un *continuum* insediativo senza soluzione di continuità (la pianura padana ormai densa come un'unica conurbazione, la coalescenza intercomunale della Campania, la *città lineare* della costa Adriatica)? Pare evidente che nel secondo caso la base aggregativa possa (debba?) andare su numeri ben più alti, in soggetti amministrativi intercomunali di dimensioni ben maggiori, per i quali il raggiungimento di più alto livelli di efficienza è, più che una prospettiva praticabile, un imperativo categorico. E ancora. Detto in linguaggio quotidiano, ha più senso fondere tra loro tre comuni montani magari anche piccoli, ma distanti e non correlati da ritmi circadiani delle persone, o fondere nell'unica autorità milanese un comune ormai a tutti gli effetti indistinguibile da un quartiere di Milano, come, ad esempio, Sesto San Giovanni, seppure con i suoi 80.000 e più abitanti? Il dato storico effettuale del diffuso *sprawl* urbano, che ha del tutto cambiato i connotati delle conurbazioni che fanno riferimento alla città storica dei più importanti comuni italiani, deve essere considerato, per fondere ciò che va fuso, o ci si illude di ottenere risparmi molto teorici

ragionando in astratto su dimensioni ottimali senza comprendere le implicazioni organizzative, di vita concreta delle persone, di conurbazione fisica dei centri abitati?

Appare evidente come le semplificazioni da convegno sia opportuno rimangano tali, e che sui territori si debbano sostenere ipotesi magari più complesse, meno omogenee in contesti tra di loro non omogenei, bisognose di sostegno centrale, ma in prospettiva molto più promettenti sul piano della tenuta socioeconomica, della *performance* organizzativa, dell'efficacia dei servizi per i cittadini e dell'efficienza per la finanza pubblica. Ciò che, però, ci riporta al tema degli indirizzi centrali e delle azioni di accompagnamento necessarie per produrre esiti auspicabili.

I rischi nella transizione

Il punto evidenziato da ultimo rischia dunque di diventare quello davvero decisivo. Quella dell'accompagnamento può rivelarsi la scelta davvero condizionante, posto che sul tema del ridisegno della *governance* territoriale, dopo la pionieristica intuizione che portò già alla metà degli anni Ottanta all'istituzione di un ministro *junior* per le aree urbane, le classi dirigenti italiane sembrano soffrire da decenni di quello che Antonio Calafati denuncia, senza mezzi termini, come una pesante «inadeguatezza cognitiva»²³.

I lenti processi di adozione degli atti formali di adattamento del livello istituzionale e politico al nuovo quadro evolutivo creato dalla legge hanno infatti finora messo in ombra i ben più decisivi aspetti di *governance* delle funzioni e di *change management* potenziale degli uffici.

Ciò è estremamente pericoloso, in quanto una partenza del processo di riforma in chiave prevalentemente (se non esclusivamente) conservativa rischia di minimizzare i benefici per il sistema amministrativo (e di conseguenza per cittadini e imprese), rendendo difficile un recupero di seconda istanza.

In chiave metropolitana, ad esempio, non pare sufficientemente radicata, come già rimarcato, la consapevolezza della diversità tra la nuova area metropolitana e la vecchia

23A. Calafati, *La costruzione dell'agenda urbana europea e italiana*, in Id. (a cura di.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli, 2014, p. 92.

provincia. Si perderebbe in tal modo per la seconda volta (dopo la legge 142 del 1990) l'occasione di introdurre quel livello di integrazione sovracomunale nella gestione dei servizi amministrativi che già oggi sono sovraccaricati dall'esistenza di precise e corpose interdipendenze negli ambiti propriamente metropolitani (pianificazione strategica ed economica, pianificazione strutturale, informatizzazione, trasporti, marginalità, cura). Lo stesso tema della pianificazione strategica, che con la legge diventa un obbligo per le aree metropolitane e una facoltà per le nuove *aree vaste* ex provinciali, è segnato da qualche ambiguità. Gioca in questo senso il termine triennale della pianificazione di legge, di certo inferiore al tempo normale per questo tipo di processi nelle più note pratiche europee.

Sino ad oggi, per *piano strategico* si è inteso spesso una operazione di puro marketing territoriale; in altri casi, una sorta di spalmatura pluriennale del Peg; in determinati ambiti regionali, soltanto un catalogo di progetti da far finanziare alla regione, che poneva come requisito a questo fine l'adozione del piano stesso. Non esistono, con la sola parziale eccezione di Torino (in particolare nella consiliatura del sindaco Castellani) piani di vero e proprio riposizionamento strategico di tipo europeo, che tendano a governare sostegno delle vocazioni economiche, connessi interventi infrastrutturali e di servizio, pianificazione di medio termine dei servizi amministrativi e connesse scelte pluriennali di bilancio. E il centro non sta facendo abbastanza per far maturare consapevolezze in questo senso.

Soprattutto, il centro non pare segnalare con la nettezza che sarebbe auspicabile come il tema del piano strategico possa essere affrontato con successo solo dopo aver risolto quello, pregiudiziale, della eventuale ridefinizione dei perimetri delle autorità metropolitane; poiché, come dianzi ricordato, ove si scelga la polarità del primo periodo del comma 6 della legge, il piano avrebbe in molti luoghi ben poco di urbano e dischiuderebbe una prospettiva di area vasta molto difficilmente fruttuosa in chiave strategica. Il caso di Firenze, già menzionato come esemplare della differenza enorme tra *hub* di sviluppo e «nuova città nata per coalescenza» (per usare la terminologia di Calafati) da una parte, e provincia dall'altra, dovrebbe dare una indicazione piuttosto netta in tal senso.

Ovunque si avverte, poi, una sorta di “blocco politico”, che rende ogni attore del sistema estremamente timoroso di sposare *in toto* una visione alta e impegnativa

delle mutazioni possibili in base alla legge. E questo non solo e non tanto negli ambiti metropolitani, ma anche nelle “nuove” province e in tessuti comunali restii a sposare appieno la logica di integrazione funzionale intercomunale.

Nell'incertezza generale, e nella radicata abitudine nazionale a vivere in chiave conservativa i momenti di potenziale discontinuità, il rischio che tutta la fase attuativa si risolva in un *falso movimento* (per citare il titolo di un celeberrimo e amatissimo film di Wim Wenders) si fa ogni giorno più concreto.

Un auspicio: le logiche a regime.

La partita che si sta giocando è di estrema importanza, e questi rischi andrebbero scongiurati con coraggio.

Il ridisegno del sistema di amministrazione territoriale rappresenta una sorta di gigantesca «condizionalità *ex ante*» (per dirla nel lessico della Commissione Ue) di ripresa di efficienza dell'intero settore pubblico, e di proficuo utilizzo dei non pochi miliardi di euro della programmazione europea 2014-2020 (tra Fondi strutturali e cofinanziamento nazionale).

A questi fini le cose da fare sono relativamente chiare e semplici.

Occorre accelerare l'attuazione delle norme di trasformazione delle province e di istituzione delle aree metropolitane, e per queste seconde attivare rapidamente una fase di ripermetrazione delle stesse, offrendo ai territori utili strumenti di *problem solving* per il nuovo quadro statutario, funzionale e organizzativo.

Subito va innescato il processo di individuazione di strategie di crescita socioeconomica, a partire però dal ripensamento degli ambiti territoriali di riferimento, da condurre valutando confini e ambiti ottimali delle diverse funzioni fondamentali, anche con l'ausilio dell'apertura di banche dati centrali e con le relative analisi.

Nell'attivare il processo iterativo di definizione delle strategie, occorre passare dalla statica statutaria alla dinamica del funzionigramma: ciò nella consapevolezza, anche in questo caso, che si tratta di immaginare un processo iterativo, per tentativi ed errori, che non si basi solo sulla dialettica politico-istituzionale (che può risultare anche

distorcente, con non desiderabili fenomeni di *gerrymandering*), ma parta dai bisogni delle comunità di riferimento e dalla scala territoriale più ragionevole, per offrire loro una soluzione amministrativa concreta e coerente con le risorse disponibili.

Nel far ciò, occorre porre attenzione a evitare di trasformare l'inevitabile dialettica tra livelli di governo in uno scenario di paralisi reciproca, di ridondanze funzionali inefficienti e di conflittualità ordinamentale. Le politiche locali sono, infatti, per definizione politiche nazionali, nelle quali occorre creare il massimo della sinergia tra le funzioni proprie dei diversi livelli di governo, nel rispetto del principio della differenziazione e della flessibilità strutturale.

Per scongiurare una deriva politicista della revisione degli ordinamenti locali, occorrerà diffondere pratiche sistematiche e rigorose di consultazione pubblica, di rilevazione della soddisfazione dell'utenza dei servizi, di moderno *audit* civico, di valutazione degli effetti delle politiche secondo le metodologie diffuse a livello internazionale. Ciò non tanto in ossequio alla logica europea del *community led local development*, pur cogente per l'utilizzo dei Fondi strutturali 2014-2020 in sede locale, ma soprattutto per offrire canoni di razionalità non solo giuridica ma anche economica, organizzativa e di servizio, che consentano di monitorare e correggere *in itinere* i passaggi della riorganizzazione istituzionale nel suo farsi. E tutto ciò *in pubblico*, come Norberto Bobbio ci ha insegnato debbano svolgersi i processi politici fondamentali²⁴.

Muoversi velocemente

Come si vede, passaggi di puro buonsenso, che possono essere compiuti anche in tempi ragionevolmente brevi, ma che postulano una volontà politica precisa e una considerazione seria, nelle scelte che politiche pur restano, di evidenze empiriche e di scienza sociale piuttosto chiare e coerenti tra loro.

Il fattore tempo, nelle trasformazioni di questa portata, è infatti determinante: se si sedimenta una convinzione di sostanziale non fattibilità delle trasformazioni, a

²⁴Si può definire il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico"; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi 1995, p. 86.

causa di una falsa partenza, diviene poi estremamente difficile, come detto, rilanciare il processo in una seconda fase.

22

Da questo punto di vista, sovrviene un monito che Bob Stone, l'ingegnere che Bill Clinton mise a capo dello staff del programma “*Reinventing Government*”, ovvero la pervasiva riforma amministrativa americana degli anni Novanta, poneva come una lezione fondamentale di riformismo amministrativo: *move fast*²⁵.

25B. Stone, *L'esperienza americana di reinvenzione dell'Amministrazione: significato per l'Italia*, Prefazione a E. Donati, A. Cubello, *www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 44.