



lavoce.info

- **Quando la città è metropolitana**, Stefano Piperno, 24.10.08
- **Abolire le province? Si risparmia poco**, Luigi Oliveri, 26.07.11
- **Cosa ci sarà al posto delle province?**, Luigi Oliveri, 09.08.13
- **Abolire le province: la grande illusione**, Luigi Oliveri, 10.01.14
- **La riforma delle province può funzionare**, Renato Ruffini, 28.01.14
- **Città metropolitane? No, solo province indebolite**, Roberto Camagni, 18.02.14
- **Città metropolitane, ecco come trovarle**, Sabrina Iommi, 25.02.14
- **Purtroppo rimarremo provinciali**, Tito Boeri, 28.03.14

Quando la città è metropolitana

Stefano Piperno

24.10.08

Nella discussione sulla istituzione delle città metropolitane il governo non ha ancora offerto chiari indirizzi. E i vari spezzoni del mondo delle autonomie locali sono tutti impegnati in atteggiamenti di difesa della situazione esistente. Sarebbero invece necessarie innovazioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane in Italia, che facciano tesoro delle esperienze già attuate. E' auspicabile un percorso graduale basato inizialmente su formule associative più strutturate di quelle sinora sperimentate.

Le città metropolitane sono un nuovo livello di governo locale previsto dal testo unico sulle autonomie locali del 2000 e legittimato dall'articolo 114 della Costituzione. (1)

L'OGGETTO DEL CONTENDERE

Il testo unico individuava nove aree metropolitane - Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli - in sostituzione delle province e con l'attribuzione di ulteriori poteri attualmente gestiti dallo Stato, dalle regioni e dai comuni delle province. (2) Sinora sono rimaste solo sulla carta. Tuttavia, lo schema di disegno di legge delega per l'attuazione del **federalismo fiscale** presentato dal ministro Calderoli prevede uno specifico articolo, il 12, sul finanziamento di questi enti, in attesa di una nuova versione della riforma del testo unico sulle autonomie. (3) La creazione di un nuovo ente a elezione diretta che può sostituire o modificare il ruolo e i poteri di altri, è però una operazione complessa, specie se non sono chiare le sue funzioni. Tanto che si è subito messo in moto un meccanismo di veti incrociati.

INSEGNAMENTI DEL PASSATO

Nell'incertezza delle alternative istituzionali, andrebbe riscoperto l'approfondito dibattito all'interno delle varie discipline sociali avvenuto in Italia negli anni Novanta in seguito all'approvazione della legge 142/90, che per la prima volta aveva previsto l'istituzione delle città metropolitane.

Quali insegnamenti se ne possono trarre?

- la geografia economica identifica come metropoli quelle località caratterizzate da una presenza di **funzioni avanzate**, connesse ad attività decisionali di tipo strategico e a processi tecnologici ad alto contenuto di innovazione che richiedono uno specifico ambiente socio-culturale e infrastrutture urbane qualificate. In questo caso, la metropoli ha un raggio di influenza internazionale, sviluppando una rete di relazioni con le metropoli di rango analogo. Per l'Italia, rientrerebbero in questa definizione solo Roma, Milano e Torino.
- le nove aree urbane identificate dal testo unico sono quindi assai eterogenee e probabilmente richiedono assetti istituzionali **differenziati**: i modelli prospettabili per Torino difficilmente potrebbero essere applicabili a Roma. (4)
- le istituzioni metropolitane possono avere diversi livelli di strutturazione: non considerando la drastica soluzione della fusione tra i comuni dell'area, si passa da enti direttamente elettivi a modelli associativi di tipo generale o specifico (per esempio, agenzie per l'ambiente metropolitano, per i trasporti, eccetera) obbligatori o volontari basati su elezioni di secondo grado. Le esperienze europee ci dicono che spesso la **volontarietà** e la **flessibilità** hanno fatto premio sulla strutturazione istituzionale.

- si sono sviluppate **esperienze associative** e di **pianificazione strategica** in alcuni comuni metropolitani in Italia (Bologna, Roma, Torino e Firenze) e all'estero dalle quali è emersa l'esigenza di politiche coordinate a livello metropolitano, ma non la richiesta di un governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo.

QUALI FUNZIONI?

A cosa serve il governo metropolitano? In questi ultimi mesi nessuno ha offerto risposte precise a questa domanda. L'assenza di una chiara missione è alla base della mancata istituzione delle città. Invece, se si ritiene che le aree maggiormente urbanizzate necessitino di un regime amministrativo ad hoc, l'istituzione della città metropolitana deve essere vista come l'occasione per impostare e attuare le politiche che sono risultate assenti, o che non sono state sinora espletate in maniera efficace dai vari livelli di governo.

Molto spesso si pensa implicitamente all'area metropolitana come strumento per una gestione più efficiente dei servizi urbani a rete, le **utilities** in primo luogo, quando questo è già in gran parte avvenuto con l'ampliamento della dimensione delle aziende comunali. Vi è invece un sensibile ritardo nella gestione coordinata delle tradizionali funzioni **amministrative e regolatorie** comunali - pianificazione, a partire da quella urbanistica, coordinamento degli investimenti infrastrutturali pubblici, autorizzazioni, vigilanza, sportelli unici - nei diversi campi (edilizia, mobilità, anagrafe) e in genere quelle legate alla promozione dello sviluppo (marketing urbano, eccetera). Così come resta completamente inesplorato il campo del **coordinamento fiscale** in aree integrate dove i cittadini risiedono in comuni diversi da quelli in cui giornalmente lavorano o usano i servizi del tempo libero, con la rottura della coincidenza tra giurisdizioni e aree dei benefici dei servizi da queste forniti. Una missione di questo tipo suggerisce l'individuazione di aree metropolitane relativamente piccole, di norma basate sull'area conturbata e sulle sue immediate propaggini in cui si concentrano i movimenti pendolari della popolazione residente.

QUALE PROCESSO SEGUIRE?

La creazione delle città metropolitane mette in gioco il ruolo di quattro attori principali: il comune centrale, i comuni che dovrebbero fare parte della città, la provincia e la regione. Nessuno di questi ha interesse a perdere ruolo e funzioni. D'altro canto, è difficile non prendere atto che alcune di queste funzioni sono tali solo sulla carta: pensiamo alle funzioni di coordinamento che province e regioni dovrebbero svolgere nei confronti dei comuni metropolitani e che non vengono di fatto svolte: l'esempio più eclatante è dato dalla pianificazione territoriale regionale/provinciale. Vi è infatti una **contraddizione** di fondo tra il peso politico-istituzionale, economico e finanziario di alcune grandi città italiane e l'attuale distribuzione formale dei poteri tra livelli di governo.

L'unica strada è allora quella di dimostrare che un gioco a somma zero si può trasformare in un gioco a somma positiva. La cooperazione interistituzionale per la soluzione di problemi comuni si può infatti sviluppare solo se si è in grado di dimostrare concretamente che i vantaggi della collaborazione sono superiori ai costi, in termini di diminuzione della propria autonomia e discrezionalità. Una iniziale **soluzione associativa** consentirebbe di costruire più facilmente una rete di fiducia tra tutti gli attori in gioco, comprese le province che inizialmente ne potrebbero fare parte. (5)

Le soluzioni associative per decollare e funzionare necessitano però di due requisiti. Il primo è legato alla costruzione di una **governance** che consenta efficaci processi decisionali senza poteri di veto da parte dei singoli partecipanti, garantendo loro poteri di voto ponderati sulla popolazione. La scelta se fare presiedere l'unione dal sindaco del comune centrale, rafforzando così la visibilità del nuovo soggetto, o da un altro sindaco dovrebbe essere lasciata agli equilibri politici locali. Il secondo è l'introduzione di **incentivi alla cooperazione**. Questi possono essere di due tipi. Il primo è relativo ai "nuovi" poteri che potrebbero essere attribuiti dallo Stato e dalle regioni ai

comuni centrali e a quelli che si associano per essere gestiti in forma coordinata: ad esempio, la realizzazione delle infrastrutture di tutti i livelli di governo. (6)

Il secondo è rappresentato da un sistema di **incentivi finanziari** che potrebbero essere dati dallo Stato e, in prospettiva, anche dalle regioni. Pensiamo alla possibilità di incentivi diretti per costituire le unioni metropolitane e all'introduzione di parametri relativi ai fabbisogni aggiuntivi di spesa delle aree urbane nella gestione dei fondi perequativi statali e dei finanziamenti per investimenti. Allo stesso modo, potrebbero essere istituiti alcuni tributi locali di tipo ambientale. In presenza di queste pre-condizioni la costituzione di un governo metropolitano con una formula associativa consentirebbe un processo graduale che sdrammatizzerebbe gli attuali conflitti e che, comunque, non sarebbe incompatibile con future soluzioni più strutturali. (7)

(1) Il testo unico è il DLgs 267/2000.

(2) Le nove aree erano già state previste dalla L.142/90 se pur con procedure diverse dalle attuali. A queste si possono poi aggiungere le città metropolitane e le aree metropolitane individuate dalle regioni a statuto speciale. Nei programmi politici presentati alle ultime elezioni il partito democratico aveva previsto l'eliminazione delle province là dove vengono istituite le città metropolitane mentre il Pdl parlava genericamente di eliminazione delle "province inutili" e la Lega Nord non esprimeva precise opinioni in merito.

(3) Si tratta dello schema del Ddl "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale" che dovrebbe essere approvato entro la fine dell'anno come collegato alla Finanziaria, varato dal governo il 3 ottobre. L'articolo prevede una più ampia autonomia di entrata e di spesa per le città metropolitane rispetto agli altri enti locali (comuni e province) rendendo possibile l'assegnazione di tributi e entrate proprie diverse da quelle assegnate in via ordinaria ai comuni (non si parla di province) "in misura corrispondente alla complessità" delle loro funzioni. In aggiunta, si prevede, ed è una grossa novità, che nelle more dell'istituzione di questi enti, ai comuni capoluogo presenti nelle aree metropolitane venga garantita una più ampia autonomia di entrata e di spesa.

(4) Per Roma comunque è previsto comunque un regime differenziato dalla Costituzione.

(5) Nel Ddl di delega per la riforma del codice delle autonomie presentato dal passato governo l'articolo 3 prevedeva esplicitamente la possibilità di istituire le unioni metropolitane in luogo delle città metropolitane.

(6) Un esempio può essere dato dall'art. 95 del DLgs n. 112/98 che delega alle città metropolitane "la realizzazione delle opere di interesse nazionale e finanziate con leggi speciali relative a singole aree urbane o metropolitane".

(7) Guardando all'Europa l'esperienza associativa delle Communautés Urbaines in Francia e quella delle istituzioni metropolitane di Lisbona e di Porto in Portogallo, ambedue governi espressi dai consigli comunali presenti nell'area metropolitana, sembrano in prospettiva soluzioni da valutare con attenzione nelle loro modalità di funzionamento, anche se sono associazioni obbligatorie.

Abolire le province? Si risparmia poco

Luigi Oliveri

26.07.11

Le province spendono circa 12 miliardi di euro all'anno, ma 6 miliardi non sono facilmente comprimibili perché si tratta di rimborsi di prestiti e spese per manutenzione del patrimonio immobiliare. Anche da una sua eventuale dismissione non si otterrebbe molto, a meno di non pensare di vendere edifici scolastici e strade. Quanto al personale, spesso proviene da altre amministrazioni ed è chiamato a svolgere le nuove funzioni attribuite dalle leggi Bassanini. Insomma, al massimo si possono risparmiare 2 miliardi l'anno.

Ridurre la spesa pubblica attraverso l'**abolizione delle province** può essere certamente una buona idea. A patto di non credere che siano possibili i mirabolanti risparmi di cui si è detto in questi giorni, pari a circa **10 miliardi** di euro. Si tratta di letture abbastanza superficiali della composizione della spesa delle province, non a caso accompagnata dall'idea che detti risparmi si potessero conseguire anche mediante la dismissione del patrimonio immobiliare.

DOVE VA LA SPESA DELLE PROVINCE

Forse è utile analizzare meglio le grandezze finanziarie di cui si parla. L'Unione delle province italiane ha diffuso un dossier, dal quale si conferma che complessivamente le province spendono circa 12 miliardi di euro all'anno, dei quali circa 8 miliardi e mezzo per spesa corrente, circa 3 miliardi per spese in conto capitale e circa mezzo miliardo per rimborso di prestiti (tutte spese con trend discendente dal 2008).

Immaginare di tagliare di colpo 10 miliardi, significa accettare l'illusione che aboliti gli enti, la spesa possa limitarsi a finanziare il solo costo del personale, pari a circa 2,5 miliardi di euro.

Le cose sono un po' più difficili. Intanto, non è possibile azzerare la spesa per **rimborso prestiti**: abolite le province, qualcuno dovrebbe accollarsela, per evitare ovviamente danni ai creditori.

La spesa in conto capitale a sua volta appare molto difficile da ridurre. È in larghissima misura dovuta a interventi di manutenzione, ampliamento, ristrutturazione e gestione dello sterminato **patrimonio immobiliare**, composto da 125 chilometri di strade e da circa 5mila edifici scolastici. Anche se si dovessero abolire le province, queste spese dovrebbero comunque essere sostenute.

Insomma, dei 12 miliardi circa di spesa, 6 miliardi ben difficilmente possono essere risparmiati.

Meno che mai, si può immaginare di ottenere consistenti ricavi da **dismissioni** patrimoniali, a meno di non pensare di vendere strade ed edifici scolastici.

Restano altri 6 miliardi di spese correnti sui cui poter intervenire. Molte sono connesse ad acquisizioni di beni e servizi finalizzati all'esercizio delle **funzioni amministrative** di competenza delle province. Anche in questo caso, la semplice eliminazione degli enti non comporta automaticamente la cancellazione delle spese. Le funzioni delle province qualificate come "fondamentali" da parte della legge delega sul federalismo fiscale (la legge 42/2009) sono queste: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 42/2009; funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio; funzioni nel campo della tutela ambientale; funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. È evidente che, sopresse le province, qualche altro ente dovrebbe curarle, a meno che la legge non ne sopprima anche le funzioni.

Il trend, comunque, delle spese correnti è fortemente **in discesa**, per effetto anche delle stringenti regole imposte dal patto di stabilità. In altre parole, per quanto ovvio sia imporre ulteriori misure di

razionalizzazione e risparmio, quelle già esistenti hanno consentito di diminuire le spese correnti delle province tra il 2008 e il 2010 del **5,2 per cento**.

NUOVE FUNZIONI PER LE PROVINCE

Non si deve dimenticare che le province hanno comunque un trend di spesa a geometria variabile. Infatti, molte delle spese, ivi comprese quelle legate al personale derivano dall'attribuzione di funzioni nuove e diverse da parte delle Regioni, in attuazione delle **leggi Bassanini**. Se i dipendenti delle province accertati dalla Ragioneria generale dello Stato attraverso il Conto del personale 2009 sono intorno ai 56mila, circa 6-7mila di coloro che operano presso i Centri per l'impiego sono transitati tra il 1999 e il 2000 dal ministero del Lavoro; altrettanti sono i dipendenti trasferiti dalle Regioni, in conseguenza del conferimento di funzioni, in particolare nel campo del turismo, dell'agricoltura, della formazione professionale, delle attività produttive.

I veri e propri "costi della politica" delle province concernono indennità e gettoni di presenza, pari a **113 milioni** di euro. Ammettendo che la soppressione delle province possa consentire un forte abbattimento delle spese generali, stimate dall'Upi in circa 750 milioni di euro, la massa critica dei risparmi effettivamente conseguibili molto verosimilmente non andrebbe oltre i **2 miliardi** di euro. Ovviamente, si tratta di una cifra tutt'altro che da disdegnare. Che forse si può ottenere egualmente senza stravolgere l'organizzazione degli enti locali, con proposte di **accorpamento** non solo delle province, ma anche delle competenze, considerando che le province dovrebbero essere viste come naturali depositarie di funzioni oggi sparpagliate tra autorità d'ambito e di bacino e mille altre. Per non parlare, poi, della possibilità che siano proprio le province gli enti naturalmente destinati ad accompagnare il disegno di fusione dei piccoli comuni, avviato dalla manovra estiva 2011.

Cosa ci sarà al posto delle province?

Luigi Oliveri

09.08.13

Il Ddl di riforma dell'amministrazione locale è lontano dagli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione che dovrebbe perseguire. L'assetto istituzionale appare frammentato, mentre non c'è chiarezza sulle funzioni attribuite a ciascun ente. Alla fine anche le province potrebbero rinascere.

COME CAMBIA L'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Due tipi di città metropolitane, due tipi di unioni di comuni, province depotenziate e un intrico di competenze e funzioni ad assetto variabile e imprevedibile.

Il quadro di insieme del disegno di legge di riforma dell'**amministrazione locale** presentato dal ministro Graziano Delrio è quanto meno complicato, in ogni caso abbastanza distante dal cogliere gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione che pure si vorrebbero perseguire.

L'**assetto istituzionale** è quanto mai frammentato. Le città metropolitane che sorgeranno subentreranno e assorbiranno totalmente le province. Si profila, così, un primo modello di ente locale, caratterizzato dalla commistione delle competenze proprie del comune e delle province, con diverse attribuzioni di funzioni in più, prevalentemente connesse alla valorizzazione delle infrastrutture e delle relazioni addirittura internazionali.

Ma nell'ambito territoriale delle città metropolitane potrebbero risorgere delle vere e proprie province: infatti, si dà modo ai comuni che non intendono aderire alla città metropolitana di costituire province ex novo, più piccole, che avranno le medesime competenze limitate di tutte le altre. Le **province "depotenziate"** limiteranno le loro funzioni di base a pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, servizi di trasporto, autorizzazione e controllo del trasporto privato, costruzione, classificazione e gestione delle strade, programmazione provinciale della rete scolastica. E, tuttavia, l'intrico delle competenze è molto più complesso.

Poi, le **unioni di comuni**. Un primo tipo è composto dalle unioni "ordinarie", regolate dal testo unico degli enti locali, delle quali possono far parte tutti i comuni di ogni dimensione demografica. Vi saranno anche le unioni di comuni "obbligatorie", che debbono necessariamente essere costituite dai comuni con meno di 5mila abitanti (o meno di 3mila, se abbiano fatto parte di comunità montane).

L'elencazione delle nuove forme di ente locale non è comunque finita, perché il disegno di legge prevede uno status particolare per la città metropolitana di Roma Capitale.

LE FUNZIONI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Letta dal lato della gestione delle funzioni, la riforma appare ancora più complessa.

Le **città metropolitane** svolgerebbero contemporaneamente le funzioni del comune; funzioni delle province; nuove funzioni proprie della città metropolitana.

All'interno del territorio della città metropolitana, però, può aversi una quarta forma organizzativa: il conferimento ai comuni o alle unioni di comuni di alcune funzioni (con contestuale assegnazione di risorse); tale conferimento può avvenire in forma differenziata, creando ulteriori sotto tipologie di modalità gestionale.

Non solo: i comuni che ne fanno parte potranno, a loro volta, attribuire alla città metropolitana proprie competenze, sempre trasferendo le risorse.

Ancora, le città metropolitane potrebbero creare proprie articolazioni interne: delle specie di sub-città metropolitane, con propri organismi di coordinamento.

Infine, Stato e Regioni possono assegnare alle città metropolitane ulteriori funzioni, in applicazione

del principio di sussidiarietà fissato dall'articolo 118 della Costituzione.

Le province residue svolgerebbero poche funzioni "proprie". Tuttavia, Regioni e comuni potrebbero decidere di attribuire loro le competenze, prima provinciali, che avessero acquisito al loro posto, mediante una specifica delega. Quindi, anche per le province la definizione del lotto di funzioni da gestire risulterebbe molto incerta e variabile di Regione in Regione.

Per altro, il Ddl presentato dal ministro Delrio ripresenta il medesimo **problema**

interpretativo posto dal decreto "salva Italia" e rimasto irrisolto: stabilisce che con legge dello Stato passeranno ai comuni o alle unioni di comuni (senza però indicare sulla base di quali criteri assegnarle agli uni o alle altre) le funzioni che vennero a suo tempo attribuite alle province con **legge statale**. Invece, saranno **leggi regionali** ad assegnare a comuni o unioni di comuni le funzioni provinciali a suo tempo assegnate con leggi regionali. Poiché non risulta ancora a oggi noto quali siano tali funzioni, il Ddl, esattamente come la manovra del Governo Monti, rinvia a un futuro Dpcm l'elenco delle diverse funzioni: nella precedente legislatura, quel Dpcm non vide mai la luce.

A rendere ulteriormente multiforme il quadro delle competenze, c'è il fatto che le Regioni potranno decidere di svolgere direttamente alcune funzioni provinciali.

E I RISPARMI?

Il disegno di legge consegnerebbe un nuovo ordinamento locale nel quale per cittadini, imprese e le stesse amministrazioni risulterebbe estremamente complicato capire chi farebbe cosa. Da un territorio all'altro i **soggetti competenti** e le funzioni svolte potrebbero variare moltissimo. Per avviare una pratica, occorrerebbe una complessa preistruttoria, finalizzata a capire con certezza quale sarebbe l'ente preposto a gestirla. Il rischio di giri di valzer kafkiani appare evidente.

L'eliminazione delle province dovrebbe essere occasione di maggiore linearità del sistema. E il Ddl, se dovesse mantenere questa impostazione, appare un'occasione mancata. È fondamentale che, abolite le province, si stabilisca con certezza e chiarezza quale ente subentri: la scelta di puntare sui comuni o le unioni di comuni appare asfittica, in quanto i confini delle mura cittadine sono di per sé inadatti alla gestione di funzioni di "area vasta".

Un'ultima annotazione riguarda i **risparmi**. Il disegno di legge non li quantifica, riproponendo la questione di quanto la manovra sulle province contribuisca al risanamento dei conti pubblici. Poiché le cariche di città metropolitane, province e unioni di comuni sarebbero gratuite, l'unico risparmio certamente quantificabile è la cifra dei 104,7 milioni che oggi le province spendono per indennità e gettoni di presenza.

Abolire le province: la grande illusione

Luigi Oliveri
10.01.14

Sui media è definito il disegno di legge “svuota province”, ma la proposta del ministro Delrio non prevede né l’abolizione né il loro riordino. Anzi, crea una situazione molto più confusa di quella attuale. Processo di attuazione decisamente lungo e complesso, con risparmi solo illusori

UNA LISTA DI ILLUSIONI

Al di là delle dichiarazioni da propaganda, il disegno di legge “**svuota province**” promosso dal ministro Graziano Delrio, e approdato ai passi finali in Parlamento, è **una finta riforma**, molto più caotica e dannosa della situazione attuale.

Il dibattito nella stampa ha molto enfatizzato alcuni veri e propri slogan, per smentire i quali basta semplicemente leggere il testo del disegno di legge e i suoi allegati.

Le province non sono abolite. È la prima illusione della propaganda: la legge non elimina affatto le province, che restano operanti, non proprio “vive e vegete”, ma restano.

Si estinguono solo dove si prevede subentrino le città metropolitane. Ma, di fatto, finiranno sostanzialmente per cambiare nome, poiché le città metropolitane acquisiranno tutte le funzioni oggi di competenza delle province, aggiungendone poche altre. Cambierà solo la leadership, in quanto il **sindaco metropolitano** coinciderà con quello del capoluogo. Con evidente espropriazione per i cittadini della provincia della rappresentatività elettorale, perché gli elettori che hanno eletto il sindaco per risolvere i problemi di una città, finiscono per incidere direttamente anche sulle questioni amministrative di altri centri abitati.

Lo svuotamento è solo parziale: anche l’affermazione che la legge svuoti le province è solo parzialmente vera. Si tratta, infatti, di un effetto del tutto eventuale e, comunque, di lunga e complessa attuazione.

La legge distingue tra **funzioni “fondamentali” e funzioni “non fondamentali”**. Le prime restano necessariamente alle province (finché non vengono abolite) e comprendono pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali con regolazione della circolazione stradale inerente; programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale ed eventuale gestione dell’edilizia, in accordo con i comuni; raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Per quanto riguarda tutte le decine di altre funzioni “non fondamentali”, l’articolo 15 della legge ripropone, con gli stessi problemi, la medesima idea della manovra a suo tempo avviata da Mario Monti e fallita. Si demanda a un accordo in Conferenza unificata tra Stato e Regioni

l’individuazione di quali siano le funzioni provinciali (il Dpcm previsto da Monti nell’agosto del 2011, che aveva lo stesso scopo, non è mai venuto alla luce). Dopo di che, con specifiche leggi, Stato e Regioni, secondo le materie di rispettiva competenza, dovrebbero riassegnare le funzioni provinciali non fondamentali ad altri enti.

I NUOVI SOGGETTI COMPETENTI

Quali saranno poi i nuovi soggetti competenti? La “vulgata”, diffusa anche dal ministro Delrio, è che alle province subentreranno i **comuni**. Si tratterebbe certamente di una **scelta scellerata**, in quanto i comuni non sono ovviamente idonei a gestire funzioni per loro natura sovra-comunali. Ma, in ogni caso, sempre l’articolo 15 della legge dispone in modo molto diverso e complesso. Infatti, richiama l’**articolo 118 della Costituzione**, che impone di attribuire le funzioni

amministrative in applicazione del principio della “sussidiarietà verticale”, cioè in base all’adeguatezza e alla dimensione degli enti chiamati a svolgere le funzioni stesse. Si intuisce perfettamente, dunque, che funzioni sovra-comunali non possano considerarsi adeguate al livello comunale. Per l’appunto, l’articolo 15 subordina il ridisegno delle funzioni provinciali a una serie di criteri ai quali si dovranno attenere le leggi statali e regionali: l’individuazione per ogni funzione dell’ambito territoriale ottimale di esercizio; l’efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; l’adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Dunque, non è affatto scontato che le funzioni provinciali vadano ai comuni. Laddove l’ambito ottimale ed esigenze unitarie emergano (e sarebbe la stragrande maggioranza dei casi), applicando l’articolo 118 della Costituzione, le leggi non potrebbero che lasciare le funzioni non fondamentali alle province, oppure assegnarle alle Regioni stesse; o, nello specifico caso delle **politiche per il lavoro**, costituire un nuovo sistema di gestione (resta sempre in piedi l’ipotesi della creazione di un’Agenzia nazionale o di agenzie regionali federate, quali nuovi titolari delle competenze in tema di lavoro).

TEMPI LUNGI E BEN POCHI RISPARMI

Occorrono dunque accordi tra Stato e Regioni, leggi attuative e, ancora, specifici decreti che determineranno le risorse finanziarie, strumentali e di personale da trasferire di volta in volta. Il processo, per altro solo abbozzato dalla legge, senza affrontare in profondità le conseguenze sul patto di stabilità e sull’assetto della **normativa sulla finanza locale**, si annuncia estremamente lungo, anche più lungo dell’iter di modifica della Costituzione, finalizzato ad abolire le province. Infine, la **questione dei risparmi**. Né la legge, né le relazioni illustrativa e tecnica quantificano anche un solo centesimo di risparmio.

All’inizio, il ministro Delrio aveva dichiarato che non erano i risparmi a interessare, ma il riordino e la **semplificazione**, che, invece, non ci sono affatto.

Poi, si è lasciato affascinare da studi dell’Istituto Bruno Leoni, che quantificano i risparmi possibili in 2 miliardi e da ultimo afferma che il risparmio certo, discendente dall’abolizione degli organi di governo, sarebbe di 160 milioni.

Tutte cifre ipotetiche e casuali. In realtà, l’unica rilevazione realmente ufficiale è quella della Corte dei conti (inspiegabilmente ignorata da Delrio), secondo la quale i risparmi sono molto dubbi, mentre certi sono, anche se non quantificati, i costi di un simile stravolgimento.

Il risparmio sugli organi di governo, per altro, sarebbe di **solì 35 milioni**: a tanto, infatti, ammonterebbe l’onere per consiglieri, assessori e presidenti provinciali, per effetto delle riforme dell’estate del 2011, che avevano previsto la drastica riduzione del numero degli amministratori provinciali.

La riforma delle province può funzionare

Renato Ruffini
28.01.14

Sul disegno di legge Delrio sono piovute molte critiche. Se invece di guardare la riforma come una mera regolamentazione giuridica che produce risparmi, la si considera un processo di cambiamento che avvia forme di collaborazione istituzionale nei territori, i punti deboli diventano punti di forza.

DA PUNTI DEBOLI A PUNTI DI FORZA

Il disegno di legge sul **riordino delle autonomie locali** è stato oggetto di molteplici critiche, com'era forse inevitabile vista la rilevanza della questione. Tuttavia, se si guarda la riforma non come una mera regolamentazione giuridica volta al risparmio, ma come l'attivazione di un processo di cambiamento organizzativo, in grado di avviare forme di collaborazione istituzionale, allora quelli che i critici ritengono punti deboli diventano punti di forza.

Le critiche al disegno di legge sono sostanzialmente di tre tipi: non abroga le province; non consente risparmi certi; non è chiara nella sua evoluzione futura.

Abrogazione, risparmi e chiarezza degli assetti sono stati perseguiti in modo fallimentare dalla precedente riforma del Governo Monti. È quindi opportuno non ripetere gli stessi errori e cercare di attivare processi di cambiamento nei territori. Vediamo allora come trasformare i punti di debolezza in possibili vantaggi.

LA (NON) ABROGAZIONE DELLE PROVINCE

Posto che le province sono abrogabili solo con modifica costituzionale, cosa accadrà se la riforma sarà approvata? Il problema fondamentale è capire come governare i servizi di livello intermedio in modo più efficace secondo la loro tipologia, senza elevati costi burocratico/politici e di conflittualità. La riforma risponde a questo problema facendo delle province **il contenitore di associazioni di comuni, che dovranno riformare amministrativamente il territorio** (assieme alle Regioni) e organizzare funzioni e servizi collaborando tra di loro. In questo senso, la riforma anticipa e accompagna l'ipotetica riforma costituzionale senza blindarla. Se le Regioni e gli enti locali non saranno soddisfatti degli assetti individuati tra il 2014 e il 2015, saranno sempre liberi di ridefinirli – insieme alle loro funzioni – in virtù dei poteri loro dati dall'attuale Costituzione e avranno luoghi istituzionali dove discuterne e decidere.

I RISPARMI INCERTI

Il problema dei risparmi è un tema importante, tuttavia non è possibile fare un calcolo dei costi differenziali se non si ha in testa la struttura dei servizi. Il Dld non definisce centralmente l'assetto futuro dei servizi, dunque non può calcolare i risparmi. Anche nel caso delle unioni di comuni è difficile valutare i risparmi a priori, tuttavia l'esperienza insegna che quelle di dimensione maggiore hanno realizzato sempre significativi risparmi (si veda per esempio l'unione della Bassa Romagna). È abbastanza chiaro, infatti, da **dove si possono ottenere i risparmi** in un determinato territorio. In primo luogo, nelle modalità di **erogazione dei servizi per le funzioni dismesse**. Servizi sociali, cultura e bene culturali, sport e turismo sono funzioni dismesse che i comuni probabilmente non svilupperanno per esigenze economiche. I servizi più rilevanti (come per esempio musei e biblioteche) potranno essere facile oggetto di politiche d'innovazione attraverso riagggregazioni su aree vaste (per esempio, creando una rete provinciale di musei), sviluppando forme di gestione basate anche su sistemi di coproduzione che coinvolgano imprese, associazioni, fondazioni e

cittadini, attirati dalla maggiore dimensione dell'attività.

Si può poi ottenere una **razionalizzazione delle spese correnti** per la produzione di servizi. In particolare, con la modifica dell'assetto istituzionale potranno esserci economie di scala laddove i servizi siano attribuiti ai comuni di grandi dimensioni o attuati in forma associata a livello provinciale. È il caso di attività quali i processi di acquisto, la gestione degli immobili e degli impianti, la gestione delle tecnologie informatiche, la gestione delle risorse umane, eccetera. Per il sistema delle agenzie di secondo livello, la creazione della provincia governata dai sindaci dei comuni del territorio dovrebbe fare venire meno l'esigenza di sussistere di molte forme societarie, consortili e così via create dai piccoli comuni singoli o associati.

Si ridurranno anche i **centri di spesa**. La generazione di fenomeni di accorpamento e semplificazione dei soggetti di spesa semplifica la complessità del processo di relazioni inter-istituzionali con un incremento della possibilità di controllo del sistema locale da parte di Regione e Governo. Quantificare questi risparmi è possibile soltanto di fronte agli specifici interventi, che solo le amministrazioni interessate possono fare. Se non saranno capaci di decidere è possibile che la situazione attuale deteriori ulteriormente? Oggi il sistema amministrativo locale è talmente frantumato che difficilmente si può fare peggio. Inoltre, il fenomeno delle unioni di comuni si sta sviluppando sempre di più, ma in un contesto istituzionale non favorevole. Il Ddl faciliterà le **aggregazioni** anche perché tende a incentivarle. La riforma poteva rendere obbligatori per legge i servizi associati? Sarebbe stato bello, ma in questo modo, usando la legge nazionale, avrebbe "riempito" e non "svuotato" le province a discapito dei comuni, con effetti istituzionalmente paradossali e controproducenti in caso di riforma costituzionale. L'idea fondamentale è che siano i **territori a decidere**.

L'EVOLUZIONE FUTURA

Una politica pubblica deve essere governata e valutata. Occorre di conseguenza prevedere come gestire la riforma (come fa in parte l'articolo 23 comma 9 del Ddl), anche al fine di **anticipare ed evitare fenomeni distorsivi** e negativi sempre presenti in questi casi, anche perché non ci sono esperienze simili di auto-riforma delle autonomie locali nel mondo.

Occorre perciò sviluppare alcune precise azioni, utili anche a contenere i costi. Ad esempio, come avviene per ogni ristrutturazione aziendale, è opportuno che le nuove province definiscano un **proprio piano industriale** dove, accanto alla ristrutturazione dei servizi, individuino i risparmi e razionalizzazioni di spesa a questa correlati. I piani dovrebbero essere trasmessi al commissario per la spending review o al programma nazionale per l'attuazione delle riforme.

Occorre anche avere una **totale trasparenza** e confrontabilità delle scelte territoriali. I piani industriali dovrebbero essere pubblicati sul sito del Governo con i diversi programmi di risparmio e i report sugli effettivi stati di avanzamento concreti, certificati dai revisori dei conti. Il meccanismo dovrebbe permettere ai cittadini di conoscere realmente cosa accade nei diversi territori e di favorire un confronto virtuoso tra le diverse realtà locali e le loro best practice.

Infine, è opportuno che i risparmi ottenuti abbiano **ricadute positive sul territorio**, rimanendo a disposizione degli amministratori delle comunità che li hanno conseguiti realmente. La destinazione delle risorse, tuttavia, dovrebbe essere vincolata a due voci (per evitare nuova spesa pubblica): **la riduzione del carico fiscale** (cuneo fiscale tramite addizionale Irpef o detrazioni Iuc per soggetti bisognosi o per soggetti portatori di comportamenti virtuosi, welfare aziendale ecc.) e **gli investimenti in innovazione tecnologica** e ammodernamento d'impianti ed edifici sul territorio, con contestuale esenzione dal patto di stabilità.

Città metropolitane? No, solo province indebolite

Roberto Camagni

18.02.14

La città metropolitana delineata nella legge Delrio è inadeguata. I nuovi enti assomigliano molto alle province, ulteriormente indebolite. La questione del sindaco metropolitano e gli obiettivi e le competenze da rafforzare. Almeno quattro i punti chiave che il Senato dovrebbe migliorare.

CITTÀ METROPOLITANE NELLA LEGGE DELRIO

Il disegno di legge Delrio, approvato dalla Camera e ora in discussione al Senato, oltre a trasformare le attuali province in enti di secondo livello e in prospettiva in pure agenzie a supporto dei comuni e delle unioni di comuni, stabilisce l'organizzazione, le funzioni e le modalità di elezione degli organi delle **città metropolitane**, previste dal Titolo V della nostra Costituzione.

Il sindaco del comune capoluogo diventerebbe anche il sindaco metropolitano, e il nuovo ente, che si sostituirebbe alla provincia sul suo territorio, sarebbe governato da un consiglio, eletto da – e fra – gli attuali sindaci e consiglieri comunali, e da una conferenza in cui sederebbero tutti gli attuali sindaci. Il sindaco metropolitano attribuirebbe deleghe a consiglieri di sua fiducia; tutte le cariche sarebbero a titolo gratuito, in omaggio all'obiettivo della legge di "ridurre la classe politica" e di limitare la **spesa pubblica**. A certe condizioni, dopo tre anni si potrebbe procedere all'elezione del sindaco a **suffragio universale**.

Con il disegno di legge Delrio è la terza volta in cui ci si accinge a costituire il nuovo ente, ritenuto necessario per rilanciare la competitività delle nostre grandi città nonché l'efficienza e la qualità delle loro aree di influenza: speriamo che sia la volta buona! Ma il problema sta nel fatto che la parte della legge che tratta del tema della città metropolitana, al suo stato attuale, è inadeguata: la **distanza fra obiettivi e soluzioni** appare tale da far presagire un'ennesima occasione mancata per il paese.

Come recita la stessa relazione al disegno di legge iniziale, servirebbe "uno strumento di governo dalle ampie e robuste competenze". Ma la proposta legislativa va in tutt'altra direzione: le città metropolitane **assomigliano in larghissima misura alle province**, già deboli istituzionalmente e ulteriormente indebolite; sono "enti governati dai sindaci" che prestano gratuitamente i loro servizi, senza risorse per le poche competenze aggiuntive. Le **funzioni** assegnate sono infatti "le funzioni fondamentali delle province": pianificazione territoriale di puro coordinamento, infrastrutture interne e servizi di mobilità, ambiente, rete scolastica. Di nuovo troviamo sostanzialmente solo:

- il piano strategico: uno strumento di coordinamento e di indirizzo, certamente utile, ma che è possibile attivare comunque, come ha dimostrato la recente esperienza realizzata dalla provincia e dal comune di Bologna;

- la promozione dello sviluppo, ma totalmente senza risorse;

- la pianificazione territoriale generale, non meglio definita, che duplica e rischia di appiattirsi sulla pura pianificazione di coordinamento.

Di più: se si volesse passare all'elezione diretta del sindaco metropolitano occorrerebbe lo **smembramento del comune capoluogo**, una vecchia e sbagliata idea dei primi anni Novanta. Perché indebolire la città centrale per costruire una città metropolitana già debole?

QUATTRO PUNTI CHIAVE

Vediamo più in dettaglio quattro punti chiave. La **pianificazione territoriale di area vasta** – cui si dovrebbe attribuire il compito fondamentale di ridurre l'insensato consumo di suolo, anche riorientando l'attività edilizia verso la rigenerazione urbana – temo stia subendo lo stesso destino che si vuole per le province: un sostanziale ridimensionamento. La sua attribuzione a istituzioni di secondo livello è certo accettabile, come avviene in Francia per le Communautés urbaines, ma a condizione che se ne definiscano i poteri di inquadramento e di vincolo sulla pianificazione comunale, le funzioni loro trasferite dai comuni, il sistema di incentivi; in sintesi, "l'adeguatezza" delle nuove strutture per esercitare funzioni di area vasta. Occorrerebbe almeno indicare che la pianificazione metropolitana coincida con la 'pianificazione di struttura' introdotta e definita da molte leggi regionali italiane, come è stato giustamente suggerito da Luciano Vandelli, uno dei trentacinque saggi per le riforme nominati da Enrico Letta.

Quanto alla condizione dello **scorporo del comune centrale** –alleggerita alla Camera per le città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti, ma in modo non facilmente giustificabile – potrebbe rispondere all'esigenza di evitare conflitti fra il sindaco del comune centrale e il sindaco metropolitano, una volta che entrambi siano eletti direttamente, secondo la giusta preoccupazione di molti. Ma perché utilizzare uno strumento nato per tutt'altro obiettivo – quello di evitare scontri fra capoluogo e hinterland – e comunque sbagliato? Perché temere un conflitto aperto fra le due istituzioni, che potrebbe essere evitato differenziando in modo chiaro le funzioni loro attribuite? Questa condizione renderebbe ancora più difficile il passaggio all'elezione diretta del sindaco metropolitano, un obiettivo di democrazia, anche se da raggiungere nel lungo periodo.

Una parola sul **numero di città metropolitane prevedibili** sulla base del testo di legge Delrio. In Francia, dopo un periodo di sperimentazione di cinquant'anni sulle Communautés urbaines, si è deciso oggi di passare alle Métropoles istituendone tre (per il momento). In Italia, dopo un dibattito di qualche mese e soprattutto nessuna sperimentazione, stiamo per lanciarne **diciotto** (nove obbligatorie + Roma + cinque possibili nelle Regioni a statuto speciale + tre nelle province con più di un milione di abitanti), aumentabili in futuro, più uno statuto di simile autonomia per due province montane. Ogni commento è superfluo. Infine, occorrerebbe rafforzare nettamente sia gli **obiettivi** che le **competenze** attribuite alle città metropolitane, prevedendo almeno:

- una robusta competenza di pianificazione territoriale “di struttura”;
- una delega sulla fiscalità delle trasformazioni immobiliari e sulle relative rendite, oggi frammentata e tenuta a livelli incompatibili col finanziamento finanche delle infrastrutture di base e della manutenzione urbana;
- un esplicito obiettivo di riduzione dei consumi di suolo,
- un obiettivo di semplificazione ed efficientamento della gestione delle aree produttive,
- una competenza su edilizia sociale e riuso del patrimonio edilizio inutilizzato,
- l'istituzione di un “consiglio di sviluppo” metropolitano con le parti sociali, economiche e culturali, sull'esempio francese,
- la proposizione di credibili procedure per la partecipazione dei cittadini,
- un'azione di comunicazione e di costruzione di un'identità metropolitana.

Si tratta di materie che potrebbero essere anche successivamente introdotte nei **singoli statuti metropolitani** con leggi regionali, ma sulle quali sarebbe molto meglio che la legge nazionale desse almeno un forte indirizzo, invece di restare totalmente muta. Al Senato spettano oggi, a mio avviso, queste cruciali responsabilità.

Città metropolitane, ecco come trovarle

Sabrina Iommi

25.02.14

Il disegno di legge Delrio propone una definizione di città metropolitana che difficilmente può garantire gli obiettivi che la riforma si prefigge. Un criterio alternativo invece ridisegna i comuni, riducendone drasticamente il numero. La frammentazione amministrativa e la competitività del paese.

PERCHÉ RIVEDERE GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

L'iter di approvazione della **legge Delrio** "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ha riaperto il dibattito sulla questione ormai più che ventennale dell'individuazione e delimitazione delle **città metropolitane** in Italia. Per valutare se e quanto la proposta sia adeguata, occorre ripartire da quelli che in generale devono essere gli obiettivi della revisione degli assetti istituzionali.

L'architettura istituzionale, vale a dire l'insieme dei diversi enti, ciascuno con i propri confini e con le proprie funzioni è finalizzata a creare un contesto, fatto di regole certe, ma anche di servizi di supporto e di strategie di investimento, in cui le **imprese** possano accrescere la loro efficienza e le **famiglie** il loro benessere. Come insegna l'economia istituzionale, le istituzioni non sono necessariamente efficienti, possono ridurre o accrescere i costi di transazione, così condizionando la *performance* complessiva dell'economia e il benessere della collettività. **(1)**

Ogni ipotesi di revisione degli assetti istituzionali deve quindi porsi come fine quello di ridurre i costi di transazione, in modo da I) ritrovare la coerenza tra confini reali delle comunità da governare e quelli formali delle istituzioni deputate a prendere le decisioni collettive, II) ridurre i tempi della decisione pubblica, anche limitando il numero dei decisori coinvolti, III) sfruttare economie di scala e di scopo, IV) selezionare e concentrare gli investimenti.

CHE COSA PREVEDE IL DDL DELRIO

Il disegno di legge Delrio permette di raggiungere questi obiettivi? La versione all'esame del Senato (A.S.1212) appare decisamente insoddisfacente per almeno tre motivi:

Primo, perché prevede l'**automatica trasformazione degli interi territori provinciali** al cui interno è stato individuato *ex lege* un polo di rango metropolitano, in città metropolitana, senza alcuna considerazione per criteri più oggettivi, quali i livelli di popolamento e urbanizzazione, attrazione di flussi di pendolarismo e di mobilità in generale, presenza di funzioni produttive di pregio.

Secondo, perché introduce la possibilità di **accrescere a dismisura il numero** delle città metropolitane, indebolendo così il concetto stesso di poli metropolitani come aree strategiche per il rilancio della competitività, sulle quali concentrare le risorse attivabili con il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei.

Terzo, perché attribuisce di fatto al nuovo ente le **stesse funzioni delle province**, con poche competenze aggiuntive e prevede un meccanismo di governo "debole", affidato a un consiglio metropolitano, formato da un sottogruppo di sindaci e consiglieri di tutti gli enti coinvolti.

Il disegno di legge propone sostanzialmente una città metropolitana che è "luogo di concertazione" di comuni, ognuno dei quali resta titolare delle proprie funzioni sul proprio territorio. Per una riforma, il cui inizio può essere fatto risalire al 1990 (legge 142) e il cui obiettivo è di rilanciare la competitività del paese attraverso il miglioramento dell'efficienza istituzionale, è decisamente un risultato modesto.

UN CRITERIO ALTERNATIVO

La proposta che segue riprende sostanzialmente l'approccio sviluppato in un precedente articolo, secondo il quale la revisione dell'architettura del governo locale deve **partire dal livello più basso**, riadeguando cioè le unità territoriali elementari, i comuni, alle comunità contemporanee reali, approssimabili con i bacini del pendolarismo quotidiano (i Sistemi locali del lavoro di fonte Istat). La trasformazione comporterebbe il **passaggio dagli attuali 8mila a 686 comuni**: con una sola operazione si otterrebbe così l'adattamento del territorio reale con quello istituzionale, il raggiungimento di dimensioni operative adeguate, il superamento

della necessità di un livello di governo intermedio come quello provinciale, la riduzione della frammentazione del processo decisionale e dei tempi connessi.

Partendo dalle stesse unità territoriali elementari e selezionando una serie di caratteristiche tipicamente urbane e metropolitane (dimensione demografica ed economica, qualità e varietà delle funzioni svolte, densità e contiguità dell'urbanizzato), si potrebbe quindi individuare con criteri più prettamente "scientifici" la **gerarchia dei diversi poli urbani. (2)**

La tabella 1 riporta la parte alta della gerarchia urbana italiana costruita con quei criteri. Le aree metropolitane vengono distinte in due gruppi, diversi per dimensione demografica (grandi e medi) e per ciascuna vengono illustrate alcune caratteristiche, riassunte poi in un indicatore sintetico di rango urbano, che "premia" solo poche polarità urbane situate nel Centro-Nord del paese. Di fatto, possono essere considerate realtà metropolitane solo quelle con valori elevati dell'indice sintetico di rango urbano (ad esempio, maggiore di 2).

Tabella 1 – La gerarchia urbana in Italia

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di contiguità dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice di specializzazione in funzioni produttive	Indice di specializzazione in funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano
Grandi sistemi metropolitani	Pop. > 1milione	Area milanese*	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
		Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
		Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37
Medi sistemi metropolitani	Pop. 500mila-1milione	Area napoletana*	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78
		Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
		Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41
		Area fiorentina*	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
		Padova	ALTA	ALTO	1,0	1,2	1,86
		Venezia	ALTA	ALTO	0,9	0,8	1,51
		Verona	ALTA	ALTO	0,8	0,9	1,46
		Bari	ALTA	MEDIO	1,2	1,2	1,41
		Area bresciana*	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39
		Area catanese*	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01
Area bergamasca*	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97		
Area palermitana*	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61		

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Le città metropolitane ammesse dal disegno di legge Delrio sono invece quelle riportate nella tabella 2.

Tabella 2 – Le città metropolitane del ddl Delrio

Provincia	Popolazione censimento 2011	Numero di comuni della provincia	Popolazione del capoluogo
CITTÀ CON RANGO DI CAPITALE			
Roma	3.997.465	121	2.617.175
CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI ORDINARIE			
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817
CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI SPECIALI			
Palermo	1.243.585	82	657.561
Catania	1.078.766	58	293.902
Messina	649.824	108	243.262
Cagliari	550.580	71	149.883
Trieste	232.601	6	202.123
CITTÀ METROPOLITANE EVENTUALI			
Bergamo	1.086.277	244	115.349
Brescia	1.238.044	206	189.902
Salerno	1.092.876	158	132.608
CITTÀ METROPOLITANE AGGREGABILI			
Padova	921.361	104	206.192
Verona	900.542	98	252.520
Treviso	876.790	95	81.014
Vicenza	859.205	121	111.500

Fonte: Servizio Studi Senato 2014

L'individuazione delle città metropolitane della proposta Delrio risulta eccessivamente inclusiva, perché ammette al rango metropolitano anche polarità che alla scarsa dimensione demografica uniscono la debolezza della struttura urbana: il caso più eclatante è quello di Reggio Calabria, tuttavia anche il rango urbano di Padova è maggiore di quello di Venezia e i confini territoriali dei SII usati nel nostro esercizio non coincidono con quelli provinciali presi a riferimento dal disegno di legge. L'individuazione delle aree risulta dunque un ulteriore punto debole della proposta Delrio, che va a sommarsi a quelli ricordati in precedenza. Se l'obiettivo generale è quello di **rendere più competitivo il paese** attraverso la riforma delle sue istituzioni, è evidente che la frammentazione amministrativa va ridotta per tutto il territorio complessivamente, agendo dunque sulla revisione dei confini comunali. Se poi permane il bisogno di assegnare lo status di città metropolitana per conferire funzioni aggiuntive a polarità urbane di particolare rilievo strategico (una sorta di comuni "speciali"), il riconoscimento deve essere ovviamente attribuito a un gruppo molto ristretto di città, con caratteristiche adeguate. Diversamente, se si parla di **politiche per lo sviluppo delle aree urbane**, meritano di essere articolate e graduate sulla base dell'importanza e delle specificità di ciascun polo, ampliando perciò la platea dei beneficiari per includere anche alcune polarità di medie dimensioni, che ospitano funzioni urbane di pregio e che caratterizzano il tradizionale assetto policentrico del paese.

- (1) North D. C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna
 (2) Iommi S., Marinari D. (2013), "Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di *territory-specific policies*", XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo 2-3 settembre; e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.

Purtroppo rimarremo provinciali

Tito Boeri
28.03.14

Il ddl approvato dal Senato non abolisce affatto le province. Si limita a svuotarle senza stabilire a chi andranno le loro funzioni, ripetendo gli errori del federalismo. Difficile superare i 150 milioni di risparmi. E le città metropolitane sono già quindici.

NON ABOLISCE LE PROVINCE

Contrariamente a quanto proclamato da molti titoli di giornali, giovedì non abbiamo affatto dato l'addio alle province. Il disegno di legge approvato col voto di fiducia al Senato (dovrà adesso tornare alla Camera) **non abolisce le province**. Non poteva essere altrimenti dato che per farlo era necessaria una riforma costituzionale. Vero che la proposta di riforma del Titolo V della Costituzione, presentata assieme alla legge ordinaria a settembre 2013, si è persa nei meandri della Camera e ora è stata assorbita nella nuova proposta di abolizione del Senato. Speriamo di sprovincializzarci prima della fine della legislatura. Nel frattempo il disegno di legge appena approvato si limita a svuotare le province, a renderle più leggere, togliendo loro cariche (e compensi) direttivi. Come sempre nelle riforme incompiute, il **rischio di rimanere a metà del guado**, o meglio a mezz'aria, con province più leggere, acefale e svuotate di competenze, ma di fatto immortali, non va sottovalutato.

RISPARMI MODESTI

Per le ragioni di cui sopra, il testo approvato al Senato genera pochi risparmi. **Né dipendenti né funzioni delle ex province scompaiono e, di conseguenza, non scompaiono neanche i costi relativi**, la stragrande maggioranza delle spese di questo livello di governo. E siccome le province rimangono in vita, anche se la dirigenza politica è ora espressa in modo indiretto, non si riducono neanche le spese di rappresentanza degli altri enti territoriali e del governo presso le province. Quello che si risparmia con certezza è solo il finanziamento degli organi istituzionali (le indennità del presidente, assessori e consiglieri e i vari rimborsi connessi alle loro attività), che vengono aboliti, insieme alle spese delle relative consultazioni elettorali. Il finanziamento degli organi istituzionali è una partita di circa **110 milioni** secondo gli ultimi dati disponibili. Non verrà azzerata dati i costi dei nuovi organi delle città metropolitane. Le consultazioni elettorali costano circa 320 milioni e si tengono ogni cinque anni, dunque il risparmio annuale è di circa 60 milioni, in totale i risparmi saranno attorno ai 150 milioni di euro. Meglio che nulla, ma certo non è una cifra particolarmente significativa su una spesa pubblica complessiva di circa 800 miliardi di euro. E non si tiene conto del fatto che la legge aumenta il numero di consiglieri comunali (vedi sotto): il Governo si è impegnato a rendere questa operazione a costo zero, ma è difficile aumentare le cariche senza aumentare le spese.

LE CITTÀ METROPOLITANE

Vengono istituite **nove città metropolitane** (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) sulla base di **criteri interamente politici**. Nessun riferimento alla struttura urbana, come dimostra il caso di Reggio Calabria. A queste si aggiungono Roma capitale e le cinque già istituite dalle Regioni a statuto autonomo (Palermo, Messina, Catania, Cagliari e Trieste). Il problema è che la legge, mentre non pone i paletti di criteri oggettivi sulla base dei quali fondare lo status di città metropolitane, apre la possibilità di istituire altre città metropolitane. Gioco facile, ad esempio, per Padova o Verona sostenere che se Venezia è città metropolitana, loro hanno molte più ragioni per diventarlo. Il rischio è che molte province (non solo i capoluoghi di Regione!) cambino solo denominazione trasformandosi in città metropolitane. Del resto, il territorio e le risorse finanziarie delle nuove città metropolitane coincidono con quelli delle vecchie province. Al contempo, regna grande la confusione su quali saranno le **competenze dei nuovi enti locali**, dunque forte il rischio di creare nuove sovrapposizioni (o conflitti) di competenze, come quello di dare nuove funzioni senza risorse adeguate. In tutta la legge approvata al Senato non c'è alcun tentativo di definire le funzioni più appropriate da allocare ai vari livelli di governo, e le risorse di cui dotarli, esattamente lo stesso errore compiuto nel costruire il **"federalismo" al contrario** negli ultimi venti

anni.

L'unica nota positiva è che ci sono state risparmiate le città metropolitane “ciambelle” delle versioni precedenti del disegno di legge; non è più possibile per gruppi di comuni, magari strategicamente piazzati nel mezzo dei nuovi territori, decidere di andarsene e tenersi le vecchie province.

LE UNIONI DI COMUNI

Il testo varato dal Senato, infine, istituzionalizza e definisce anche le **unioni di comuni** (e le convenzioni), con sindaci e consiglieri dei comuni sottostanti che diventano, in parte, presidenti e membri del comitato e del consiglio dell'unione. Una scelta che può essere condivisibile per i comuni di piccole dimensioni (il 75 per cento degli oltre 8mila comuni italiani ha meno di 5mila abitanti), che non hanno la dimensione sufficiente per offrire in modo efficiente i servizi. Con la riforma, la dimensione minima delle unioni dovrebbe raggiungere i 10mila abitanti (3mila per le comunità montane). Bene, ma perché non si è avuto il coraggio di andare più a fondo? Visto che per i piccoli comuni la gestione di tutti i servizi fondamentali in forma associata diventa obbligatoria, non si capisce bene perché non prevederne direttamente la fusione. Oppure lasciare ai comuni sottostanti meramente una funzione di rappresentanza. Invece, la legge prevede un **incremento (rispetto a quanto definito dal Governo Monti) degli assessori**, fino a quattro per i comuni dai 1000 fino ai 10mila abitanti, sia pure “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”. Vedremo quanto sarà vero. Si tratta di circa 25mila cariche in più. Lavoreranno tutti gratis? O gli altri consiglieri si faranno un'autoriduzione dei loro compensi?

UNA LEGGE RINVIO

In sostanza, quella approvata al Senato è una legge rinvio. Rinvia l'abolizione delle province e rinvia il riordino di funzioni e risorse fra i livelli di governo che dovrebbe sostituire i precedenti. Mentre il rinvio sul primo aspetto era inevitabile, non lo è sul secondo. Perché, ad esempio, non si è previsto che, una volta abolite le province sul piano costituzionale, tutte le **funzioni e risorse** passassero direttamente all'ente di governo di livello superiore, cioè le **Regioni**? Queste ultime, a loro volta, avrebbero potuto decidere come delegare funzioni e risorse: a proprie suddivisioni amministrative o alle nuove unioni di comuni previste dalla stessa legge. In attesa della riforma costituzionale, si poteva adottare qualche semplice criterio forfettario deciso dal Governo, basato sul costo storico delle funzioni rimaste alle province, per suddividere le risorse tra provincia e Regione, a cui potevano essere attribuite per default le funzioni non lasciate alle province. Ma il sospetto è che, anche in questo caso, sulla razionalità delle scelte **abbia prevalso la fretta** di poter esibire qualche trofeo e di giustificare agli occhi della Consulta il blocco delle elezioni dei consigli provinciali.