

Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta

Lorenzo Ciapetti

Abstract

La legge 7 aprile 2014, n. 56 sancisce, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, un assetto delle autonomie che conferisce centralità a città metropolitane, comuni e unioni dei comuni, ri-definendo le Province come enti territoriali di area vasta non eletti direttamente. Resta aperta la questione di quali effettive funzioni possano caratterizzare il governo di area vasta in Italia e agevolare contemporaneamente l'attuazione di politiche di sviluppo per le aree non metropolitane del paese. L'articolo, guardando ad esempi di alcuni paesi europei ed al caso dell'Emilia-Romagna, collega la riforma degli enti intermedi con le politiche di sviluppo perseguibili su area vasta ed ipotizza un ruolo di coordinamento sovracomunale e su ampi bacini territoriali, con attenzione all'efficienza nei costi di gestione delle funzioni attribuite.

Introduzione

Il tema del mantenimento o abolizione delle Province in Italia è stato, negli ultimi anni, il metro con cui si è misurato il livello di sensibilità pubblica nei confronti dei costi della politica. Alla luce dell'introduzione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (detta "Delrio" dal nome del principale firmatario), riteniamo che sia opportuno inquadrare l'ormai annosa vicenda degli "enti intermedi"¹ in Italia all'interno della paventata riforma dell'assetto amministrativo del nostro paese, con la possibile ridefinizione del Titolo V della Costituzione (disegno di legge costituzionale sulla revisione della Parte II della Costituzione), adottando la prospettiva dell'efficienza nell'esercizio delle funzioni territoriali per lo sviluppo del territorio². Si è

(1) Nel corso dell'articolo utilizzeremo "enti intermedi" o "enti di area vasta" per denominare le Province.

(2) Per un inquadramento interpretativo dell'attuale fase di riforma delle autonomie in Italia e in Europa si rimanda al n. 3 del 2012 di questa Rivista.

consapevoli che si tratta di una prospettiva non priva di controversie, soprattutto perché il concetto di “efficienza” nel governo locale è stato sottoposto a diverse critiche sulla base della difficoltà di riconoscerne un’unica dimensione. Ed è bene ricordare che, infatti, i principi di “sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” contenuti nell’art. 118 della Costituzione, di fatto, chiamano in gioco non solo l’efficienza di costo, bensì anche dimensioni di efficienza “allocativa” e “multilivello”.

Tuttavia l’efficienza è la dimensione che permette di inserire importanti considerazioni economiche e di *governance* nella discussione sul futuro assetto delle autonomie.

Si tende a dimenticare spesso che, trattandosi di un innegabile motore per gli investimenti, il livello locale oltre alle dimensioni di rappresentanza democratica, di sussidiarietà e potestà regolativa deve poter essere analizzato (e riformato) anche in un’ottica di sviluppo e soprattutto di coordinamento delle politiche di sviluppo. Un elemento di analisi importante è l’elevata capacità di investimento detenuta storicamente dal livello locale (regioni, Province, comuni): la spesa che transita dal livello locale rappresentava nel 2011, in media, il 12% del PIL nei 27 paesi UE; quasi il 60% del totale degli investimenti del settore pubblico in Europa. In Italia la spesa del settore pubblico locale è il 16% del PIL e gli investimenti locali sono addirittura due terzi degli investimenti dell’intero settore pubblico³. Tali investimenti sono in vertiginosa diminuzione in Europa (al ritmo di riduzione del 7% all’anno) e questo deve fare riflettere su possibili assetti di *governance* interistituzionale che possano garantire il ruolo del settore pubblico nella ripresa economica non solo italiana⁴.

Dalla prospettiva delle politiche di sviluppo, l’impatto dell’attuale riforma degli enti intermedi è incerto per almeno tre motivi:

1. Non interviene sulle efficienze che possono essere introdotte attraverso ulteriori razionalizzazioni dei costi di amministrazione, gestione e controllo delle funzioni degli enti di area vasta;

(3) Rapporto Dexia-CEMR 2012 su dati Eurostat.

(4) A questo tema l’OCSE ha recentemente dedicato un lavoro di analisi che ha evidenziato il ruolo cruciale degli investimenti pubblici a carattere subnazionale (regioni, Province e comuni) e condotto all’individuazione di 12 raccomandazioni per preservare l’efficacia degli investimenti pubblici. Si veda: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm>.

2. lascia indefinita l'attribuzione di funzioni, come quelle del turismo, attività produttive e programmazione economica, che, pur incentrate prevalentemente sulla distribuzione di risorse, hanno garantito, soprattutto in regioni virtuose con forti deleghe regionali alle Province, un livello efficiente di coordinamento per la valorizzazione dei beni locali e lo sviluppo del territorio;
3. non affronta il tema dello sviluppo strategico dei territori non metropolitani.

L'articolo, con l'obiettivo di analizzare le motivazioni che muovono ciascuna delle precedenti affermazioni, analizza il rapporto tra la riforma delle autonomie in corso d'opera e le politiche di sviluppo ed è organizzato nel modo seguente.

L'*iter* di riforma, con riferimento agli atti legislativi proposti negli ultimi anni, è analizzato nel primo paragrafo. Le stime economiche della riforma degli enti intermedi in Italia, così come desumibili da studi esistenti, al fine di evidenziare le efficienze ulteriormente percorribili, sono discusse nel secondo paragrafo. Una breve analisi comparata degli enti intermedi in Europa è contenuta nel terzo paragrafo, mentre quello successivo evidenzia le dimensioni tradizionalmente associate al tema dell'efficienza del livello locale e ipotizza le efficienze percorribili a livello di area vasta. Il quinto paragrafo illustra la capacità di spesa e le inefficienze di spesa del livello intermedio in Emilia-Romagna, ricordando anche il potenziale ruolo regionale di coordinamento delle politiche di sviluppo di area vasta. Il sesto paragrafo ipotizza il ruolo di coordinamento delle politiche di sviluppo locale per le aree non metropolitane del paese. Nelle conclusioni sono suggerite alcune raccomandazioni per un potenziamento del livello intermedio di area vasta in chiave di sviluppo.

1. *Il recente percorso di riforma in Italia*

Negli ultimi tre anni si sono succeduti numerosi tentativi legislativi di riordino degli enti intermedi. Possiamo riconoscere tre traiettorie parallele che chiameremo, semplificando, di "regionalizzazione", di "efficienza" e di "municipalizzazione".

In una prima serie di proposte di riforma costituzionale (leggi n. 4439 e n. 4506 del 2011) c'è un potenziale effetto di "regionalizzazione" degli enti intermedi, in quanto è demandata alle Regioni la revisione delle cir-

coscrizioni provinciali e l'eventuale istituzione di Province con una soglia dimensionale minima, e solo dove non è presente una Città metropolitana⁵. In entrambi gli interventi legislativi vengono ricordate le funzioni fondamentali e di programmazione e pianificazione di area vasta e, in un caso, si fa espreso riferimento alle funzioni di coordinamento e di collaborazione tra i comuni per la gestione dei servizi a rete.

A partire dall'autunno del 2011, scatta, con l'insediamento del Governo Monti, la fase di "efficienza" e parte anche il tentativo di normare attraverso decreti-legge la trasformazione delle Province in organi elettivi di secondo grado, con funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni. Di fatto, sulla scia del decreto-legge n. 201 del 2011, nel 2012 il decreto-legge n. 95 (cosiddetto della "spending review") introduce il tema dell'accorpamento delle Province esistenti e definisce le funzioni fondamentali delle nuove Province (presentate nel decreto-legge n. 188)⁶. La fine del Governo Monti e il congelamento dell'attività parlamentare in vista delle elezioni del febbraio 2013 rendono impossibile la conversione del decreto n. 188. Ma su questa normativa di urgenza pende però anche la spada di Damocle della Corte costituzionale che di fatto nell'agosto del 2013 con sentenza n. 220 impugna i decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, censurando di fatto il ricorso alla decretazione d'urgenza. Il terzo atto è rappresentato dalla doppia presentazione di un disegno di legge costituzionale e di un disegno di legge ordinaria (atto Camera n. 1542) nell'agosto 2013. Il disegno di legge ordinaria, chiamato "Disegno Delrio" (dal nome del Ministro per gli affari regionali firmatario dell'iniziativa)⁷, dopo un *iter* parlamentare di alcuni mesi è diventato la

(5) Di fatto le due proposte citate si differenziano nel processo di soppressione delle Province: demandato alle regioni nel primo caso e sancito dalla legge costituzionale nel secondo caso.

(6) In particolare nel decreto del 6 dicembre 2012 all'art. 23 si legge che: "[...] Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". È questo tuttavia un articolo su cui la Corte costituzionale ha espresso un principio di illegittimità costituzionale.

(7) L'art 1, comma 1 della legge 56/14 recita: "La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Al comma 2 dello stesso articolo "Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui all'articolo 8 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione

legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge 56/14). Il disegno di legge costituzionale del 2013 procede nel suo *iter* e nel frattempo è stato introdotto un nuovo disegno di legge costituzionale (A.S. 1429 dell'8 aprile 2014) che ha per oggetto “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Nella legge 56/2014 viene confermata la trasformazione delle Province in organi di secondo grado, ne vengono snellite le funzioni⁸ e soprattutto ne viene riconosciuto il ruolo di enti di area vasta a servizio dei comuni⁹. Si tratta di un rilancio dell'iniziativa di riforma che rafforza il baricentro comunale nelle autonomie locali, con un effetto di “municipalizzazione”, sebbene in forte raccordo anche con le Regioni, confermando l'importanza delle Città metropolitane¹⁰. L'impatto della riforma sembra tuttavia dipendere

e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo”. Al comma 3 le Province sono definite “enti territoriali di area vasta”. Al comma 4 “Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza [...]”.

(8) Le funzioni espressamente riconosciute alle Province (art. 1, comma. 85) sono: *a*) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; *b*) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; *c*) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; *d*) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; *e*) gestione dell'edilizia scolastica; *f*) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Il comma 88 riconosce anche la predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e procedure selettive.

(9) In termini di funzioni attribuite la legge 56/2014 semplifica sia l'art. 19 del Testo Unico, che le proposte contenute a suo tempo nel disegno di legge per la cosiddetta Carta delle Autonomie (atto Senato n. 2259, XVI Legislatura). Per le funzioni non espressamente attribuite, diventa però dirimente il futuro decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si veda Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, gennaio 2014, n. 93, ufficio ricerche.

(10) Il carattere che potremmo definire di “municipalizzazione” lo si può anche evincere dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge Ordinaria (Atto Camera C. 1542) dove si legge che “[...] siamo in presenza ormai di un'evoluzione chiara della democrazia locale italiana che, orientata alla semplificazione di forme di raccordo e di programmazione coerente dell'attività dei comuni nell'ambito delle loro competenze, definisce una strategia chiara, di grande valore e respiro costituzionale” (ndr, nostro corsivo).

in modo cruciale dall'assegnazione definitiva delle funzioni (oltre a quelle espressamente assegnate), prevista a tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge¹¹. Nella tabella 1 sono riportati gli atti legislativi con oggetto la riforma delle Province presentati a partire dal 2011 e gli esiti degli stessi.

Tabella 1 – *Atti legislativi di riforma degli enti intermedi in Italia 2011-2014 (aggiornato maggio 2014)*

Atto legislativo	Esito
Proposta di legge costituzionale (n. 4439 del 21 giugno 2011)	Senza esito
Proposta di legge costituzionale (n. 4506 del 13 luglio 2011 che assorbe anche Atto della Camera 2579 del 2 luglio 2009)	Senza esito
Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	Disposizione non convertita in legge
Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201	Convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Norme sulle Province impugnate dalla Corte costituzionale (Sentenza n. 220 del 2013)
Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	Convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Norme sulle province impugnate dalla Corte costituzionale (Sentenza n. 220 del 2013)
Deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 20 luglio 2012	Recepito nel decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188
Decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188	Decaduto per mancata conversione
Disegno di legge costituzionale 1543 (presentato il 20 agosto 2013)	Presso Commissione Affari Costituzionali della Camera
disegno di legge n. 1212, approvato dalla Camera il 21 dicembre 2013 (Atto Camera n. 1542, presentato il 20 agosto 2013; Atto Senato S. 1212)	Legge 7 aprile 2014, n. 56
Disegno di legge costituzionale revisione della Parte II della Costituzione (Atto Senato n. 1429, presentato l'8 aprile 2014)	In corso di esame presso Commissione del Senato

Fonte: elaborazione personale su informazioni della Camera dei Deputati e del Senato

(11) Il comma 89 dell'art 1 afferma che “[...] lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse di cui al comma 85 del presente articolo [...]” al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali. Al comma 91 si legge che: “entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze”.

È interessante leggere l'attuale riforma alla luce della classificazione funzionale che la letteratura compie sugli enti intermedi. I due modelli prevalenti in Europa sono, da una parte, quello di autogoverno ("self government") e dall'altra quello cosiddetto "multipurpose", ovvero di multifunzione territoriale per conto dei livelli superiori di governo. Nel primo caso, caratteristico di assetti statali non federali, ma con forte ruolo del livello regionale, si denotano quegli enti in cui è forte l'autonomia nella gestione delle politiche pubbliche che interessano la popolazione locale¹²; nel secondo, che caratterizza i Paesi con assetti federali, gli enti in cui prevale un criterio di organizzazione amministrativa incentrato sulla "territorialità" e quindi su più obiettivi di governo locale (*purposes*)¹³. La distinzione è quindi soprattutto di natura funzionale rispetto all'organizzazione amministrativa dello Stato e può non essere netta, come dimostra il caso ibrido della Germania (che esaminiamo nel paragrafo tre).

La peculiarità italiana, confermata dall'indirizzo della l. 56/2014, risiede nel fatto che l'ente di area vasta viene privato delle proprie funzioni di autogoverno, in assenza di un assetto statale che ne garantisca una ben distinta funzione di coordinamento territoriale. Di fatto la riforma della legge 56/2014 sancisce la perdita della "legittimità *in entrata*" per gli enti intermedi, in termini di rappresentanza diretta, in cambio di una presunta maggiore "legittimazione *di output*" in chiave di efficienza e di maggiore coordinamento in-

(12) Si veda Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government* (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>). "Article 3 – Concept of local self-government 1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute".

(13) Potremmo definirli anche enti di "razionalizzazione" del rapporto centro-periferia all'interno dello Stato federale in generale e della regione federata in particolare. Si veda H. WOLLMANN, *Local government reforms in great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisation*, *Local government studies*, vol. 30, n.14, winter 2004. Si veda anche X. BERTRANA, H HEINELT, *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, *Rivista Catalana de dret public*, n. 46, 2013. In questo secondo studio il concetto è utilizzato per descrivere attività multilivello di enti intermedi in paesi come la Germania, in cui vengono espletate anche attività di controllo per conto del livello regionale di governo. Si veda più avanti il paragrafo 3 per una contestualizzazione europea di questa classificazione.

teristituzionale tra livelli amministrativi¹⁴. Nei successivi paragrafi cerchiamo di comprendere l'effettiva portata di questo recupero di efficienza.

2. Le stime economiche di una razionalizzazione

L'attenzione crescente al tema del potenziale risparmio sulla spesa pubblica derivante da una riforma degli enti intermedi ha condotto negli ultimi anni a diversi esercizi di proiezione economica. Di fatto l'unica stima affidabile condivisa da più fonti è quella riguardante il risparmio della rappresentanza politica delle Province (i cosiddetti "costi della politica" ovvero: spese per gli organi istituzionali, spese elettorali e spese di rappresentanza). Sull'effettiva stima di questo risparmio, tuttavia, non c'è pieno allineamento e si oscilla tra i 90 e i 163 milioni¹⁵. Nella tabella successiva sono indicati i valori di tale risparmio come riportati da diverse fonti¹⁶.

Tabella 2 – I costi della politica degli enti intermedi

Costi massimi stimati per anno (in euro)	Fonte
163 milioni	Corte dei Conti (2013)*
122 milioni	Certet Bocconi (2011)**
105 milioni	UPI (2013)***
100 milioni	Istituto Bruno Leoni (2013)****
90 milioni	Perotti (LaVoce.info)*****

* http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_6_novembre_2013.pdf
 ** http://www.upinet.it/3734/istituzioni_e_riforme/certetbocconi
 *** <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/07/Dossier%20dati%20spesa%20pubblica%20giugno%202013.pdf>
 **** http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_129-Province.pdf
 ***** <http://www.lavoce.info/quanto-costa-la-politica-italiana/>

Fonte: elaborazione personale

(14) La lettura di un impatto di una riforma istituzionale in chiave di legittimità in termini di input (in entrata), di output e di coordinamento orizzontale e verticale tra istituzioni è illustrata e discussa in S. KÜHLMANN, H. WOLLMANN, *The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda*, Local Government Studies, Vol. 37, n. 5, 479-494, October 2011.

(15) La stima minima è riportata da R. PEROTTI, nel suo dossier sui costi della politica (<http://www.lavoce.info/quanto-costa-la-politica-italiana/>), che ricostruisce una stima media (sulla base di 6 Province che rappresentano il 9% della popolazione nazionale) dei costi della politica delle Province (spesa totale al netto dei rimborsi dei partiti, emolumenti e rimborsi) di 90 milioni. La stima massima qui considerata è della Corte dei Conti, comprende il funzionamento degli organi istituzionali, i rimborsi per le attività di servizio fuori sede, pagamenti per spese elettorali, spese di rappresentanza e spese per organizzazione convegni ed è relativa al 2012.

(16) E comunque con "costi della politica" complessivi rispetto agli altri livelli di governo molto limitati. Si veda R. PEROTTI, *op. cit.*

Per ciò che riguarda invece i costi di funzionamento della macchina amministrativa, è bene precisare che la forte eterogeneità delle caratteristiche di dimensione e densità abitativa delle Province in Italia, nonché la comprovata eterogeneità nei modelli di spesa corrente delle stesse¹⁷, non permette un agevole esercizio di stima. La stessa Corte dei conti, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2013, afferma che: “è difficile determinare quali possono essere gli effettivi risparmi oltre a quelli già rappresentati (*i costi della politica, ndr*), sia perché le poste contabili afferenti alla Funzione I [funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo] costituiscono un coacervo di voci di spesa indifferenziate dalle quali è obiettivamente problematico enucleare [...], sia perché l’analisi sconta soluzioni operative di attuazione del disegno di legge attualmente non conosciute”¹⁸.

Occorre inoltre distinguere tra “risparmi effettivi” derivanti da introduzione di efficienza nell’espletamento delle funzioni assegnate e “risparmi fittizi” collegati ad un semplice trasferimento delle funzioni provinciali sui comuni o sulle regioni. È quest’ultimo caso il tipo di risparmio che spesso viene associato all’ipotesi di “abolizione delle Province” che esigerebbe, però, un trasferimento di funzioni insopprimibili (come ad esempio la manutenzione delle strade o degli edifici scolastici) ad altri enti.

In tema di razionalizzazione effettiva, un’analisi che ha cercato di introdurre un’attenta riflessione sulle funzioni svolte dagli enti intermedi è quella condotta dal CERTET dell’Università Bocconi per conto di UPI nel 2010¹⁹. L’analisi è volta a mettere in luce il risparmio ottenibile mediante l’efficientamento delle strutture amministrative e evidenzia un’elevata variabilità nel rapporto tra i costi di amministrazione, gestione e controllo e il totale della spesa, sia corrente che in conto capitale, effettuata dalle Province per produrre i servizi di loro com-

(17) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Studio CERTET-Bocconi per UPI, dicembre 2011.

(18) Corte dei conti, Sezione Autonomie, *Audizione sul D.D.L. Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni A.C. 1542*, 6 novembre 2013.

(19) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

petenza²⁰. Il confronto tra le Province mostra che vi sono importanti margini di miglioramento dell'efficienza, espressa come incidenza della funzione di amministrazione, gestione e controllo sul totale della spesa: il raggiungimento del livello di efficienza medio del 25% delle Province più virtuose (ad esempio, la media delle Province dell'Emilia-Romagna è del 32% mentre in Veneto del 29%) può portare un risparmio di 542 milioni l'anno.

Una seconda ipotesi di miglioramento dell'efficienza prende in considerazione le funzioni *core* delle Province (ovvero quelle fondamentali che rappresentano la maggiore spesa totale: gestione del territorio, istruzione pubblica, trasporti, sviluppo economico, tutela ambientale)²¹ e prospetta una possibile riduzione della spesa provinciale corrente di 700 milioni di euro e in conto capitale per altri 145 milioni di euro. Queste cifre, tuttavia, sono un risparmio fittizio. Gli autori evidenziano infatti che l'efficienza di gestione dei comuni è inferiore a quella media delle Province e pertanto il trasferimento di funzioni verso i comuni non migliorerebbe l'efficienza complessiva del sistema.

Infine, una terza linea di indagine dello studio CERTET valuta se il trasferimento ad altri livelli di governo di alcune funzioni possa migliorare l'efficienza complessiva sia delle prestazioni fornite che del funzionamento specifico degli organismi provinciali. Questa linea non fornisce indicazioni univoche sebbene si evidenzi che, oltre alle funzioni che vengono definite *core*, la Provincia svolge il delicato ruolo di allocare risorse scarse, valorizzando la conoscenza del territorio, come nel caso del turismo o delle attività produttive.

Esiste poi una prospettiva di efficienza legata al possibile effetto risparmio derivante dall'accorpamento delle Province. La stima compiuta nel cosiddetto "Rapporto Giarda"²² mette in evidenza che la spesa

(20) Nella funzione di amministrazione, gestione e controllo rientrano: organi istituzionali, partecipazione e decentramento; segreteria generale, personale, organizzazione; gestione economica, finanziaria provveditorato e controllo di gestione; gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali; ufficio tecnico; servizio statistico.

(21) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(22) Il rapporto, a firma del Ministro Giarda nel Governo Monti, accompagnava la proposta di riforma contenuta nel decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 ed è consultabile qui: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66288-8282.pdf>.

corrente complessiva, al netto degli interessi, aumenta meno che proporzionalmente rispetto all'aumentare della popolazione, sottolineando però la grande variabilità nella spesa *pro capite*. Il rapporto stima, attraverso un esercizio di statistica multivariata, la relazione tra le spese correnti per abitante e altre variabili che tengono conto della densità abitativa arrivando a stabilire un risparmio di 370 milioni di euro per la riduzione da 86 a 51 Province. Se a questa riduzione numerica si aggiunge l'aumento contemporaneo di popolazione e superficie del 100% (un raddoppio per effetto dell'accorpamento), il modello produce un aumento di spesa complessiva meno che proporzionale, pari, secondo la stima, a circa l'81%, portando il risparmio potenziale a circa 383 milioni di euro. Una ulteriore specificazione contenuta nel rapporto, che esclude le Province di dimensione superiore ai due milioni di abitanti, arriva ad un risparmio potenziale di spesa di 535 milioni di euro.

Nella tabella 3 sono riportate altre stime oltre a quelle sopra ricordate. Le altre due stime illustrate sono: 1) quella effettuata dalla CGIA di Mestre per cui l'eventuale abolizione di tutte le Province italiane rappresenterebbe un risparmio del 3,9% del totale della spesa derivante solo da risparmi sui costi della politica e di parte della macchina amministrativa; 2) quella dell'Istituto Bruno Leoni, per cui la riduzione delle spese per amministrazione e controllo, il conseguimento di economie di scala e la soppressione (o esternalizzazione) di alcune funzioni (ad esempio il mercato del lavoro e il trasporto pubblico) potrebbero determinare risparmi considerevoli, nell'ordine degli 1,9 miliardi di euro, ma se si esclude l'esternalizzazione delle funzioni, il risparmio ottenibile con la soppressione delle Province si riduce a circa 1,3 miliardi di euro. Entrambe le stime non presentano dettagli di elaborazione.

Tabella 3 – *La stima del risparmio derivante dalla riforma delle Province*

Risparmio annuo massimo stimato (in euro)	Condizione determinante	Fonte Studio
1, 3 miliardi	Abolizione Province (che permetterebbe realizzazione economie di scala, abbattimento costi di amministrazione e della politica)	Istituto Bruno Leoni*
845 milioni	Concentrare l'azione delle Province nelle sole funzioni "core"	Bocconi Certet**
542 milioni	Portare incidenza della spesa di amministrazione controllo al massimo del 25% sul resto della spesa totale delle altre funzioni degli enti intermedi	Bocconi Certet
535 milioni	Accorpamento Province con raddoppio dimensioni attuali	Rapporto Giarda***
510 milioni	Abolizione Province e conseguente soppressione dei costi di funzionamento della macchina amministrativa	CGIA Mestre****

* A. GHERGIN, Eliminare le Province, IBI briefing paper, N. 129, 2013 <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?ID=14742&level=2166&codice=10>

** http://www.upinet.it/3734/istituzioni_e_riforme/certetbocconi. In questa prima ipotesi di 700 milioni i risparmi sono fittizi perché includono trasferimenti di funzioni ad altri livelli subnazionali

*** Si veda qui: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66288-8282.pdf>

**** Si veda: <http://www.cgiamestre.com/2011/12/con-la-totale-abolizione-delle-Province-risparmi-per-soli-510-milioni-di-euro-all%E2%80%99anno/>

Fonte: elaborazione personale

In definitiva, il risparmio ipotetico massimo stimato nelle ipotesi di abolizione degli enti intermedi (risparmio massimo di circa 1,3 miliardi annui) in Italia si attesta nell'ordine dell'1% annuo della spesa totale del livello subnazionale della pubblica amministrazione (quella di regioni, Province, comuni) che è di 239 miliardi²³. In realtà le stime più fondate che prendono in considerazione solo i risparmi effettivi (come ad esempio quella di 542 milioni nello studio CERTET – Bocconi) significano un risparmio di appena lo 0,2% della spesa subnazionale della pubblica amministrazione. Per un effettivo impatto della riforma si dovrebbe intervenire soprattutto su una razionalizzazione dell'incidenza delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo rispetto alle spese totali degli enti. Questa prospettiva porta ad ipotizzare che la vera efficienza degli enti intermedi si realizzerebbe solo attraverso appropriate economie nella gestione dei centri di co-

(23) Fonte UPI, 2012.

sto²⁴. Senza lavorare su questo tipo di razionalizzazione è ovvio che rimane solo la strada del congelamento del *turnover* del personale degli enti²⁵. L'esiguità dei risparmi non azzerava la legittimità della riforma in atto. È tuttavia necessario introdurre elementi di comparazione per comprendere la portata e le criticità dell'attuale tentativo di razionalizzazione.

3. *Come si governa l'area vasta in Europa?*

Oltre all'Italia, sono sei i paesi europei in cui sono presenti tre livelli amministrativi decentrati (regioni, ente intermedio e comuni): Belgio, Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito. Le caratteristiche dimensionali degli enti intermedi (Tab. 4) risultano eterogenee – sia in termini di variabilità interna al paese nelle dimensioni medie che nella densità abitativa tra enti intermedi – per paesi come Spagna, Italia e in minor misura per Germania e Francia. Al contrario Belgio, Polonia e Regno Unito mostrano indici di differenziazione in termini di popolazione e densità abitativa molto contenuti. Questa prima considerazione, pur non permettendo inferenze in relazione all'efficienza del livello amministrativo, evidenzia l'esistenza di divergenze nella scala di operatività del livello intermedio e fa emergere la difficoltà, per paesi come l'Italia, della definizione di uno standard di costi e competenze univoco per l'intero territorio nazionale. In termini di popolazione media dei comuni, l'Italia ha una dimensione superiore a Francia, Spagna e Germania²⁶. Uno sguardo ai sistemi elettivi rivela poi che l'ente intermedio è ovunque (ad esclusione della Spagna) un ente ad elezione diretta.

(24) Un esempio di economie di scala sono quelle ricordate da UPI per il servizio riscaldamento edifici scolastici, per cui ad esempio in alcune Province gli edifici scolastici sono gestiti con un contratto di Global Service con durata pluriennale non frazionabile, con un risultato considerevole di risparmio nel consumo di energia. Si veda: http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/10/DossierUpi_+Costi-Democrazia.pdf.

(25) Si veda intervista a Graziano Delrio, Sole 24 ore, 8 febbraio 2014, "È vero, la Provincia deve scomparire nelle grandi città".

(26) Il livello di frammentazione amministrativa del livello intermedio (numero di comuni per 100.000 abitanti all'interno di ogni ente intermedio) è molto più alto in Francia (90 comuni ogni 100.000 abitanti) che in Italia (19 comuni ogni 100.000 abitanti). Occorre tuttavia considerare anche la diversa distribuzione per dimensione dei centri urbani: la struttura di città fino a 250 mila abitanti in Francia assorbe il 22,6% della popolazione, in Germania il 15,3%, in Italia l'11,4%; nella struttura urbana "superiore" (ovvero le città tra 250 mila e 1 milione di abitanti) prevalgono la Francia (13,1% della popolazione) e la Germania (10,2%) rispetto all'Italia (5,7%). Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Cities in Europe*, Regional Focus, 1/2012.

Tabella 4 – Paesi europei con tre livelli di governo (Regioni, enti intermedi e Comuni)

Paese	N. enti intermedi	Elezione diretta Consiglio ente intermedio	Popolazione media comuni	Popolazione media enti intermedi	Variabilità popolazione enti intermedi (coeff. variazione)**	Densità (pop/Km ²) media enti intermedi	Variabilità densità (coeff. variazione)
Belgio	10	Si	18.150	493.919	0,00	323	0,52
Francia	100	Si	1.750	665.185	0,77	134	1,14
Germania	295	Si	6.655	183.299	0,62	202	0,86
Italia	110	No*	7.395	542.592	1,08	259	1,42
Polonia	379	Si	15.380	96.380	0,00	387	1,82
Spagna	52	No	5.620	908.087	1,28	318	3,04
Regno Unito	28	Si	151.110	651.509	0,00	293	0,52

* Abolizione dell'elezione diretta secondo l. 56/14.

** Il coefficiente di variazione misura la variabilità ($\text{dev.st}/\text{media}$) all'interno di una distribuzione. Con valore 0 rimanda alla media della distribuzione. Con valori superiori a 0,5 segnala crescente variabilità.

Fonte: elaborazione su dati DEXIA e su dati estratti da schede Wikipedia degli enti intermedi europei.

Sappiamo che sicuramente in Italia la dimensione, sia demografica che territoriale, non è un fattore che incide in modo diretto sulla efficienza. È stato infatti messo in evidenza che non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle Province e il loro livello di efficienza amministrativa²⁷. Poiché i dati dimensionali comparati degli enti intermedi non aiutano a comprendere l'esistenza di diverse forme di efficienza, la ricerca di una dimensione ottimale sembra dipendere da altri elementi. Se si guarda al numero degli enti intermedi in rapporto al tipo di organizzazione statale, la Germania presenta un numero di enti che è triplo rispetto all'Italia e alla Francia, con dimensioni medie molto più contenute (popolazione media di 183 mila abitanti rispetto ai 542 mila dell'Italia e i 665 mila della Francia) e con una variabilità tra enti pressoché assente. Da un simile confronto si può ipotizzare che una funzione

(27) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

“multipurpose” degli enti intermedi all’interno di un assetto federale (con tre livelli di governo), come quello tedesco, si accompagna a caratteristiche di capillarità nella presenza dell’ente e di omogeneità tra le aree interessate²⁸.

A questo si aggiunge che le funzioni incorporate dal livello intermedio variano da paese a paese (tabella 5). Anche la diversa distribuzione di funzioni pertiene al diverso grado di relazione, federale o unitaria, che unisce il centro e la periferia, ovvero al maggiore o minore riconoscimento di autonomia territoriale. Esistono tuttavia servizi che sembrano avere una prevalente distribuzione a livello intermedio: politiche ambientali, cultura, politiche sociali, salute, istruzione, sviluppo economico. Questa considerazione è interessante nella misura in cui la legge 56/2014 non prende in considerazione, tra le funzioni fondamentali quelle di cultura, politiche sociali e di sviluppo economico, pur riconoscendo la possibilità di una successiva delega di carattere regionale in tal senso.

Tabella 5 – *Le funzioni attribuite agli enti intermedi nei paesi europei con tre livelli di governo*

	Belgio	Francia	Germania	Italia	Polonia	Spagna	Regno Unito	<i>Conteggio funzioni</i>
ambiente	X	X	X	X	X	X	n.d.	6
cultura	X	X		X		X	n.d.	4
politiche sociali	X	X	X			X	n.d.	4
salute		X	X		X	X	n.d.	4
istruzione		X		X	X	X	n.d.	4
sviluppo economico	X	X	X			X	n.d.	4
trasporti	X		X	X			n.d.	3
protezione civile/ gestione calamità			X	X	X		n.d.	3

(segue)

(28) Peraltro in Germania, rispetto a Francia e Italia, è anche meno polarizzata (tra città medio-piccole e grandi città) la struttura urbana sottostante (divisione delle città per fasce dimensionali). Si veda EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*

	Belgio	Francia	Germania	Italia	Polonia	Spagna	Regno Unito	<i>Conteggio funzioni</i>
strade			X	X	X		n.d.	3
lavoro				X	X		n.d.	2
agricoltura				X*		X	n.d.	2
politiche abitative	X						n.d.	1
pianificazione urbana		X					n.d.	1
patrimonio		X					n.d.	1
giovani			X				n.d.	1
sicurezza alimentare			X				n.d.	1
affari esteri			X				n.d.	1
rifiuti				X			n.d.	1
caccia e pesca				X			n.d.	1
risorse idriche e energetiche				X			n.d.	1
sviluppo territoriale						X	n.d.	1
ingegneria civile						X	n.d.	1

* Presente in alcune regioni italiane come funzione delegata dalla Regione
Fonte: elaborazione su CEMR (Local and Regional Government in Europe)

Gli studi comparati sul livello intermedio di governo locale in Europa tendono a mettere in luce due variabili determinanti: l'autonomia (misurata dalla capacità di spesa e dall'autonomia finanziaria) e il sistema di "supervisione" (supervisione sulle attività dei governi locali e controllo da parte delle regioni)²⁹. Gli enti intermedi, sulla base delle caratteristiche di organizzazione amministrativa dello Stato, possono assumere ruoli di "self-government", in virtù di una maggiore federalizzazione della distribuzione dei poteri, oppure di "multi-purpose administration" a servizio dei livelli superiori di governo. In Germania, ad esempio, sembra esistere un modello ibrido che incorpora entrambe le funzioni, per cui i *Landkreise* (pur con ampia variabilità di casi)

(29) Si veda in particolare X. BERTRANA, H. HEINELT, *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, in *Revista Catalana de dret public*, n. 46, 2013.

svolgono funzioni di coordinamento e supervisione anche finanziaria rispetto ai comuni e sono a loro volta soggetti a supervisione. In Francia, Italia e Spagna, dove risulta più debole il controllo e la supervisione da parte dei livelli superiori di governo, il livello intermedio ha goduto sin qui di più alti livelli di discrezionalità. Il *trade-off* più evidente messo in luce da questo tipo di analisi è tra un modello di trasferimento di competenze improntato ad una forte regionalizzazione (come in Italia) e modelli più decentrati verso i territori, in cui gli enti intermedi hanno una maggiore forza istituzionale (come in Germania). La debolezza dell'ente intermedio sembra quindi derivare principalmente da una ridotta capacità di spesa e dal relativo basso livello di autonomia finanziaria³⁰. Questa situazione di ridotta autonomia fotografa bene la situazione delle Province italiane che governano solo il 4,5% della spesa corrente del livello subnazionale (quindi quella di regioni e enti locali nel loro complesso) e il 9,2% di quella in conto capitale³¹.

Una ulteriore evidenza per comprendere i livelli di efficienza degli enti intermedi è il tipo di riordino territoriale degli enti che può avvenire sia per fusioni di unità di governo comunale (su base volontaria o imposte dai governi superiori), sia per creazione di entità sovra comunali (spesso di secondo livello non su base elettiva). I due casi che in Europa esemplificano questi due possibili modelli sono la Germania – in cui ha prevalso negli ultimi decenni un processo di riordino per fusione – e la Francia – in cui prevale un assetto caratterizzato da enti di coordinamento intercomunale³². Le riforme di carattere istituzionale che hanno caratterizzato i paesi europei negli ultimi decenni hanno prevalentemente inciso sul numero dei comuni e sulle forme di coordinamento

(30) X. BERTRANA, H HEINELT, *op. cit.*

(31) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Studio CERTET-Bocconi per UPI, dicembre 2011. Anche qui con variabilità di carattere regionale poiché esistono regioni come l'Emilia-Romagna in cui la spesa in conto capitale delle Province è stata negli ultimi anni il doppio di quella media delle altre Province italiane.

(32) Si veda H. WOLLMANN, *Reorganizing local government: between territorial consolidation and two-tier intermunicipality*, HKJU – CCPA, 2011, 3, pp. 681-706.

intercomunale³³. Un'esperienza di razionalizzazione simile a quella in atto in Italia è forse riscontrabile nel caso tedesco dei *Kreise* (enti di secondo livello) della Germania dell'Est dopo la riunificazione³⁴. Ciò che colpisce di questo confronto è la ricerca di un equilibrio tra efficienza operativa e legittimità democratica. Sia in Germania che in Francia (pur partendo da forme di Stato antitetiche) questo percorso ha portato a fare assumere un ruolo importante al livello intercomunale, almeno a giudicare dalla differenza del numero delle entità intercomunali rispetto all'Italia: queste entità coinvolgono ben il 95% dei comuni in Francia³⁵, il 39% in Germania³⁶ e solo il 23% in Italia.

Tabella 6 – *Il sistema delle autonomie e il livello intercomunale in Germania, Francia e Italia*

	Livelli	N.
Germania	Federale (Lander)	16
	Secondo livello (Kreise)	301
	Locale (Comuni)	12.196
	Città extracircondariali	116
	Intercomunale (Varie tipologie di Unioni di comuni)	1.708

(segue)

(33) I Paesi dove è avvenuto il consolidamento più radicale sono il Regno Unito, la cui riforma risale agli anni '70 e i cui comuni hanno oggi una dimensione media di 158 mila abitanti; la Danimarca che ha ridotto i propri comuni del 64% in un solo anno, portandoli ad una dimensione media di 55 mila abitanti; la Germania che negli ultimi quattro ne ha ridotto il numero ad un ritmo del 7% annuo. In Italia attualmente abbiamo 8.092 comuni, numero pressoché stabile dal 1961 e la dimensione media è di 7 mila abitanti.

(34) Si veda WOLLMANN, op.cit. Nel 2007 nel Land Mecklenburg-Vorpommern fu previsto che le 12 contee e le 6 città indipendenti dell'Est si consolidassero in 5 macro contee. La controversia fu portata all'attenzione della Corte costituzionale per la presunta difficoltà di conciliare il ruolo di consiglieri dell'ente intermedio con una vasta porzione di territorio; di fatto si è arrivati a costituire 6 contee e 2 città indipendenti.

(35) Si veda *Intercommunalité en France* (http://fr.wikipedia.org/wiki/Intercommunalit%C3%A9_en_France). In Francia esistono varie formule di intercomunale. I "syndicats intercommunaux" sono unioni di comuni senza una fiscalità propria (e dunque finanziate dai comuni membri). Esistono poi enti di cooperazione intercomunale con fiscalità propria e tra questi rientrano le "communautés d'agglomération" (almeno 50 mila abitanti intorno a centri di almeno 15 mila abitanti) e le "communautés des communes" (meno di 50 mila abitanti). Una terza forma sono le "communautés urbaines" (popolazione superiore ai 450 mila abitanti). Le funzioni tipiche di un'agglomerazione des communes" possono essere ampie e spaziare dai servizi fondamentali (rifiuti e welfare) fino alla pianificazione urbanistica ed alla programmazione dello sviluppo economico.

(36) Media di 4 Länder per cui è stato possibile reperire i dati. Esiste comunque un'ampia variabilità tra Länder.

	Livelli	N.
Francia	Regioni	25
	Dipartimenti	100
	Comuni	36.569
	Intercomunale	
	<i>Syndicats (forma di cooperazione intercomunale senza fiscalità propria)</i>	15.903
	<i>Communautés (con fiscalità propria)</i>	2.596
Italia	Regioni	20
	Province	107
	Comuni	8.058
	Intercomunale (Unioni)	370

Fonte: WOLLMANN (2011); DEXIA; per Italia su dati ANCI (2014).

Il tentativo di superare la frammentazione amministrativa con il meccanismo dell'intercomunalità non conduce però automaticamente all'efficienza³⁷.

In sintesi, una riassetgnazione di funzioni in un sistema multilivello è un tema strettamente connesso al tipo di modello di Stato e di rapporto centro-periferia. In prospettiva comparata, la riforma in atto in Italia richiede una riflessione sull'autonomia (in termini di risorse e autonomia fiscale), sul complessivo sistema di controllo multilivello e sullo sviluppo potenziale di un diffuso sistema di intercomunalità. Il paradosso in cui potrebbe cadere l'implementazione della legge 56/2014, anche in prospettiva di una riforma del Titolo V, è quello di un "modello regionalizzato" con un basso livello di sviluppo dell'intercomunalità ed una bassa autonomia degli enti locali.

(37) Si veda WOLLMANN, op.cit. Sono infatti diverse le critiche mosse negli anni al funzionamento amministrativo francese che presenta elementi di ridondanza tanto da portare alla definizione di "millefoglie".

Tabella 7 – Sintesi sul sistema delle autonomie di Germania, Francia e Italia

	Germania	Francia	Italia
Modello del sistema delle autonomie*	Federale (decentrato)	Unitario (debole regionalizzazione)	Unitario (forte regionalizzazione)
Modello enti intermedi*	Multi-purpose	Self-government	Self-government (ma verso multi-purpose)
Autonomia enti intermedi*	Alta	Bassa	Bassa (ma con variabilità tra regioni e territori)
Sviluppo sistema intercomunalità	Medio	Alto	Basso

* Sulla base di BERTRANA, HEINELT (2013)

Fonte: elaborazione personale su BERTRANA, HEINELT (2013) e WOLLMANN (2011)

4. Esiste una efficienza di area vasta?

La teoria economica riconosce al decentramento su più livelli del governo del territorio le funzioni di garanzia di efficienza nell'erogazione di beni e servizi e di migliore collegamento e percezione dei fabbisogni dei cittadini³⁸. Possono esistere almeno tre tipi di efficienza nell'erogazione di un servizio pubblico: la prima è l'efficienza tecnica, in cui si riconosce che una politica deve essere affidata al livello di governo che ne garantisca il costo minore. La seconda è quella allocativa per cui la struttura di governo dovrebbe rispondere anche alle preferenze eterogenee degli individui che abitano un determinato territorio. È stato ad esempio riconosciuto che l'efficienza di tipo allocativo influenza la struttura del governo locale, ovvero che esiste un set di politiche che tendono ad essere decentralizzate e svolte a livello locale anche in paesi con una struttura amministrativa centralizzata (politiche come: cultura, abitazioni, trasporti, sicu-

(38) Il problema della dimensione ottimale esula dalla presente trattazione ed è stato ampiamente analizzato, ad esempio, nella letteratura sull'economia urbana. Già nel 1972 Richardson affermava che è lecito attendersi che la dimensione delle città vari sensibilmente sulla base delle funzioni e della struttura in questione. Partendo da tali presupposti si è affiancato alla teoria neoclassica sulla dimensione ottimale (che vuole l'ottimo come risultato della differenza tra curve di costo di localizzazione e le curve dei vantaggi di agglomerazione) un paradigma che tende a mettere in rilievo le funzioni prevalenti della città e il "contesto spaziale" in cui è inserita. Si veda ad esempio R. CAPELLO, R. CAMAGNI (2000), *Beyond optimal city size: an evaluation of alternative urban growth patterns*, Urban studies, vol. 37, 9.

rezza). La terza è quella riguardante i costi di coordinamento tra i diversi livelli di governo (efficienza multilivello)³⁹. L'evidenza empirica sulle soglie di queste tre efficienze non è affatto definitiva. È complesso analizzare gli enti intermedi alla luce di queste tre efficienze, a causa di funzioni eterogenee che, nel caso italiano, hanno costi di gestione molto variabili da territorio a territorio, con una debole correlazione con la dimensione dell'ente e con la densità abitativa⁴⁰.

In letteratura ci si è interrogati su quali siano le politiche che risulta più efficiente realizzare a livello comunale o sovra comunale. È stato riscontrato che molte politiche necessitano di più livelli di governo per essere espletate⁴¹. Un confronto tra le politiche attuate in 25 paesi (livello effettivo) e il giudizio che un panel di esperti internazionali ha dato di quelle politiche (livello atteso) ha consegnato un risultato di convergenza⁴². Le politiche che risulta più efficiente realizzare a livello locale sono: asili, istruzione primaria, pianificazione urbana, gestione rifiuti, distribuzione energetica, servizi per anziani e verde. Quelle meno efficienti a livello locale: musei, strade, gas, programmazione spaziale/regionale, trasporto, elettricità, sanità, istruzione superiore.

Questo tipo di riscontro va però modulato con un'analisi dell'efficienza tecnica che dipende fortemente dal tipo di servizio, ovvero l'efficienza ottenibile con la maggiore estensione territoriale e collegata al tipo di indivisibilità tecnologiche con cui il servizio è fornito. È il caso, ad esempio, dei servizi che richiedono una forte dotazione di capitale e che presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi all'aumentare della scala di produzione (come nel caso dello smaltimento rifiuti ed altri comparti della filiera idrica)⁴³. Sul versante delle economie di scala legate alla dimensione degli enti locali, si è messo più volte in evidenza un andamento a "U" per cui i

(39) Per un esame delle tre efficienze si veda L. HOOGHE, G. MARKS, *Does efficiency shape the territorial structure of government*, Annual Review of Political Science, 2009, 12, 225-241.

(40) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(41) Si veda L. HOOGHE, G. MARKS, *op. cit.*

(42) L. HOOGHE, G. MARKS, *op. cit.*

(43) A. FRANCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, working paper n. 71, POLIS, Università del Piemonte Orientale, marzo 2006.

costi medi dei comuni vanno a diminuire fino al raggiungimento di un livello ottimale, per poi aumentare oltre una certa soglia⁴⁴.

Per gli enti intermedi l'evidenza empirica in Italia mette in luce una grande difformità di situazioni. La spesa per abitante diminuisce rapidamente al crescere della dimensione demografica delle Province, per poi stabilizzarsi in maniera quasi lineare oltrepassata la soglia dei 500.000 abitanti. Il punto di maggior cambiamento della tendenza è nell'intorno dei 350.000 abitanti⁴⁵. Esiste inoltre un'ampia variabilità interprovinciale di incidenza dei costi di struttura sul totale dei costi, considerando le spese per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Tuttavia questa incidenza non è correlata alla fascia dimensionale delle Province (ovvero non cresce al crescere della dimensione delle Province)⁴⁶.

Il punto centrale delle esperienze europee, richiamate nel paragrafo precedente, pone la necessità di distinguere tra intercomunalità e sovracomunalità. Mentre per la prima si intende un meccanismo di ricerca di efficienza tecnica nell'espletamento di determinate funzioni contraddistinte dalla prossimità al cittadino (ad esempio la Polizia municipale), per la seconda si tratta di comprendere l'efficienza tecnica e politica nella *governance* multi-livello che lega l'ente intermedio con gli altri livelli di governo.

Riteniamo che sia questa la dimensione cruciale che aiuta a contraddistinguere un'"area vasta", quella che permette di individuare "bacini efficienti" di funzionamento delle politiche di sviluppo e coesione⁴⁷ e permette due vantaggi: in chiave di efficienza tecnica di sopperire alle ridotte estensioni dell'intercomunalità con il coordinamento di politiche pubbliche e servizi che richiedono una scala operativa di area vasta⁴⁸;

(44) I comuni sotto i 1.000 abitanti presentano sempre costi superiori. I comuni sotto i 5.000 abitanti hanno spese di amministrazione che eccedono di 2/3 le spese degli altri comuni. FRANCHINI, OSCULATI, *op. cit.*

(45) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(46) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(47) Per una rassegna sulle politiche di sviluppo e coesione possibili su un territorio si veda L. CIAPETTI, *Lo sviluppo locale*, Il Mulino, 2010.

(48) L'alternativa è concepire unioni comunali di area vasta che però correrebbero il rischio di aumentare la complessità e i possibili disservizi anche su funzioni fondamentali per la cittadinanza. Si può ipotizzare, pertanto, il raccordo tra unioni comunali in tema di sviluppo economico, cultura, efficienza energetica e poi l'ulteriore collegamento con il livello regionale per le

in chiave di efficienza politica, un ente di area vasta dovrebbe svolgere la funzione di “standardizzazione” delle politiche, abbattendo le ridondanze e razionalizzando gli interventi⁴⁹.

5. Tra inefficienze e sviluppo: il caso dell'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna rappresenta un caso interessante per analizzare la possibile evoluzione delle modalità di governo del territorio a partire da una riforma degli enti intermedi. Innanzitutto è la regione dove la capacità di spesa in conto capitale detenuta dagli enti intermedi è stata in media il doppio rispetto alla media delle Province italiane⁵⁰, indicando un ampio esercizio di deleghe regionali su svariate funzioni “core” e “non core”. In secondo luogo, questa capacità di spesa è accompagnata da un'ampia variabilità, tra Province, in termini di incidenza della spesa di amministrazione, gestione e controllo sul totale della spesa, segnalando una discrezionalità nella gestione delle funzioni, non sempre efficiente⁵¹.

La capacità di spesa del sistema delle autonomie in Emilia-Romagna premia decisamente il livello comunale che detiene il 74% della spesa in conto capitale e l'81% della spesa corrente (sul totale della spesa di comuni e Province)⁵². A fronte di un aumento del 4% delle entrate tribu-

politiche di innovazione, di turismo e internazionalizzazione delle imprese. I nuovi enti intermedi potrebbero così diventare anche delle “cabine di regia” per l'integrazione di risorse nazionali, regionali ed europee e coordinare programmi strategici per lo sviluppo.

(49) Garantendo così facendo anche una “sostenibilità istituzionale”. Si veda L. LANZALACO (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup.

(50) Ovvero la più alta capacità di investimento degli enti intermedi in Italia: del 18% rispetto al 9% della media italiana. In termini di spesa corrente invece gli enti intermedi emiliano-romagnoli si comportano in media con le Province italiane, L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(51) L'Emilia-Romagna è la terza regione in Italia per variabilità dell'incidenza delle spese di controllo e gestione fra gli enti intermedi dopo Veneto e Piemonte, con una media del 32% (valore minimo dentro la regione 21%, valore massimo 47%). La media generale è del 25% in Italia. L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(52) L'esercizio svolto (su dati “La finanza del Territorio”, Emilia-Romagna) è stato quello di analizzare i bilanci dei comuni e delle Province nel triennio 2010-2012 per funzione, scorpendo laddove possibile le funzioni non presenti in uno dei due livelli amministrativi e misurando poi l'incidenza su ciascuna funzione della spesa comunale o provinciale all'interno della regione. L'esercizio assume che all'interno della funzione dichiarata (e consultabile online) dei bilanci dei comuni e delle Province non esistano troppe disomogeneità nelle voci di costo. Nel testo per investimenti si intende la spesa in conto capitale.

tarie nei comuni emiliano-romagnoli dal 2010 al 2012, le entrate tributarie delle Province sono aumentate del 2%⁵³. La funzione dove è maggiore la capacità di investimento delle Province è quella di sviluppo economico (63% del totale della spesa di sviluppo economico di comuni e Province in regione). Per le altre funzioni (territorio, sociale, istruzione e cultura) prevale la spesa a livello comunale. La maggiore caduta degli investimenti è avvenuta, nel triennio 2010-2012, nella funzione "territorio" (che è distinta da quella dello sviluppo economico perché concerne attività di manutenzione e salvaguardia dei beni naturali), sia per le Province (-61%) che per i comuni (-37%).

La spesa corrente degli enti incide in media per l'88% sul totale della spesa (dati 2012) e presenta una variabilità tra enti pressoché assente. Se si prendono a riferimento solo i costi di gestione amministrativa (servizi generali) si evidenzia però una ampia variabilità interprovinciale che si associa ad una alta variabilità in quasi tutte le funzioni svolte, con un picco di disomogeneità nella funzione "trasporti"⁵⁴. Questa variabilità è positivamente associata alla variabilità della spesa per investimenti⁵⁵, ma non a quella della spesa corrente. Si può pertanto dedurre dal caso emiliano-romagnolo che la discrezionalità risieda soprattutto nella parte di gestione della spesa per investimenti e che i possibili interventi di razionalizzazione sulla parte di spesa corrente devono invece tenere presente la "parte vincolata" (o costi insopprimibili) delle funzioni svolte. Le Province differiscono molto nella loro capacità di investimento in tutte le funzioni considerate, con picchi notevoli di disomogeneità nelle funzioni del sociale, della cultura e dei trasporti.

(53) Nostre elaborazioni su dati "La finanza del Territorio", Emilia-Romagna, consultabile qui: <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>.

(54) Qui si è proceduto a ricostruire l'incidenza della spesa in "servizi generali" delle Province emiliano-romagnole nel 2012 (quella spesa che presupponiamo approssimare la spesa di controllo e gestione) e la si è rapportata, per ogni singola Provincia, alla spesa totale (corrente e in conto capitale) delle altre funzioni (istruzione pubblica, cultura, settore turistico, trasporti, sviluppo economico, gestione del territorio, tutela ambientale). La variabilità dell'incidenza è stata misurata con un coefficiente di variazione della serie provinciale.

(55) Si è proceduto a verificare con un indice di correlazione (indice di Pearson) l'associazione tra variabilità interprovinciale dell'incidenza della spesa generale e quella per investimenti sulle diverse funzioni considerate. Il coefficiente è dello 0,66 (con livello di significatività dello 0,1) e con un coefficiente di determinazione (R^2) del 44%.

Una esplorazione più puntuale di questa variabilità e dell'inefficienza di gestione rilevata non è agevole, non potendo verificare i centri di costo dentro ciascuna funzione per tutte le Province. L'ipotesi di una variabilità associata al diverso peso di funzioni di "manutenzione" (come nel caso delle strade provinciali o della manutenzione degli edifici scolastici) non trova conferma, visto che la correlazione tra spese generali e caratteristiche del territorio lascia comprendere che si è di fronte soprattutto a inefficienze di carattere gestionale⁵⁶. Non è possibile avere un riscontro empirico su tutte le Province italiane. Di fatto, però, il recente lavoro svolto all'interno della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, in tema di determinazione dei fabbisogni standard delle Province, ha evidenziato che le spese della funzione di amministrazione, gestione e controllo sono correlate a variabili di contesto come le immobilizzazioni materiali, le entrate tributarie ed extra tributarie⁵⁷. Nella nostra analisi, un semplice accorpamento degli enti, senza rivisitazione e razionalizzazione dei costi di gestione, lascia una media di incidenza delle spese generali più alta della media regionale⁵⁸. Seppur i dati disponibili non permettano di testare in profondità eventuali recuperi di efficienza attraverso azioni di fusione delle Province, è ipotizzabile che azioni di accorpamento (come ad esempio previste dal decreto-legge n. 188 del 2012) riducano la discrezionalità degli investimenti in aree contigue del territorio, conducendo a risparmi, a patto che si introducano anche criteri di razionalizzazione della spesa di gestione.

(56) Per una Provincia della regione (che rappresenta il 13% della spesa totale delle Province della regione) è stato possibile analizzare il piano esecutivo di gestione 2014 e i relativi centri di costo, dove si evidenzia che la manutenzione delle strade provinciali incide per più di un terzo sulla spesa della funzione 1 – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Abbiamo, tuttavia, verificato che la correlazione tra l'incidenza delle spese di servizi generali con i km di strade provinciali di ciascuna Provincia emiliano-romagnola (in % sul totale strade provinciali della regione) non è significativa.

(57) Si veda qui: http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Nota_Metodologica_Fabbisogni_Province_FP01U_x20-12-12x.pdf.

(58) L'incidenza delle spese dei servizi generali delle Province emiliano-romagnole, sul totale della spesa (corrente e conto capitale delle Province al netto dei servizi generali), è, nel nostro esercizio, in linea con le stime riportate in SENN e ZUCCHETTI (2011), ovvero del 35%. Considerando le Province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini che avrebbero dovuto, ai sensi del decreto-legge n. 188 del 2012, essere accorpate in una unica Provincia, l'incidenza media nel 2012 è del 44%. Nostre elaborazioni su dati regionali (*La finanza del territorio*).

Ciò che può essere ragionevolmente affermato, alla luce della riforma in atto, è che le funzioni espressamente lasciate in capo agli enti intermedi (art. 1, comma 85) sono funzioni con prevalente caratteristica di “manutenzione” e con una maggiore intensità di lavoro, mentre le funzioni non riconosciute espressamente, ma per cui si rimanda ad una decisione relativa all’ambito ottimale di esercizio (art. 1, comma 89), sono quelle storicamente caratterizzate da maggiore intensità di trasferimenti, in un’ottica di sviluppo economico⁵⁹.

Questa conferma di ente di area vasta, ma di carattere “manutentivo”, lascia sicuramente scoperta tutta una serie di funzioni che, pur incardinate sulla distribuzione di risorse, avevano l’intento di garantire coordinamento a politiche sovracomunali di sviluppo.

Esempi di tale ruolo possono essere rappresentati dall’esperienza di gestione dei fondi strutturali; è un ruolo importante perché segnala un ambito di capacità dell’ente intermedio che ha accompagnato in passato il trasferimento di risorse e che in futuro potrebbe divenire una cruciale capacità per affermare un necessario livello di coordinamento di area vasta in chiave di politiche di sviluppo. La minore difformità nella gestione della spesa di fonte UE che è riscontrabile tra le Province emiliano-romagnole è probabilmente collegata alla minore discrezionalità locale anche di carattere politico nella gestione di questi fondi e rivela che esiste, però, un ruolo virtuoso di coordinamento delle risorse da parte degli enti intermedi⁶⁰. In modo analogo, un altro ambito di inter-

(59) L’esame sul piano esecutivo di gestione della Provincia emiliano-romagnola che è stato possibile consultare rivela che funzioni come la pianificazione territoriale e la gestione risorse idriche e ambientali (ricomprese nelle funzioni assegnate dalla L.56/14) hanno una alta incidenza di spesa per il personale (in media dell’84% sulla spesa totale di funzione); mentre quelle come l’artigianato e commercio, la cultura e il turismo (non ricomprese nelle funzioni fondamentali espressamente indicate dalla legge) hanno una elevata incidenza di spesa per trasferimenti (64%).

(60) Un nostro esercizio di analisi sulla capacità di gestione dei fondi strutturali delle Province emiliano-romagnole (su dati FESR 2007-2013, disponibili online sulla banca dati Open Coesione), rivela una bassa variabilità nella capacità di gestire l’impatto dei fondi sui territori (misurando la percentuale dei comuni coinvolti nella progettazione pubblica, la percentuale di popolazione provinciale coinvolta in aree soggette a progetti, la leva di finanziamento pubblica sulle risorse private) e quindi una omogenea capacità gestionale. Va ricordato che l’Emilia Romagna è l’unica regione italiana a non avere attribuito ai comuni il ruolo di centri di attuazione dei fondi strutturali, preferendo il coordinamento delle Province ed è una regione che detiene uno dei più alti tassi di spesa di questi fondi.

vento che richiederà funzioni di area vasta di carattere sovracomunale è quello delle politiche di efficienza e sostenibilità energetica⁶¹.

Questa breve analisi degli enti intermedi in Emilia-Romagna consente di raggiungere alcune conclusioni ai fini della nostra discussione:

- le inefficienze di amministrazione, gestione e controllo, di cui è prova l'ampia eterogeneità di casi in regione, sono correlate alla diversa capacità di effettuare investimenti e, si può desumere, quindi, alla diversa capacità di finanziare questi investimenti (con entrate tributarie ed extra-tributarie). L'auspicabile riduzione di eterogeneità nella capacità gestionale può condurre a considerare accorpamenti di più Province che, tuttavia, devono presupporre anche una profonda razionalizzazione delle logiche di spesa corrente e investimento su una scala più ampia di territorio;
- il tema dell'efficientamento delle funzioni rimanda, pertanto, al tema della capacità dei territori di poter svolgere in una cornice di forte coordinamento regionale azioni non solo "manutentive", bensì anche di promozione del territorio e investimenti per lo sviluppo;
- la riforma in atto è una opportunità in termini di possibile coordinamento multilivello, ma contiene più lati incerti sia in tema di "capacità" effettive degli enti di area vasta, soprattutto per la ridotta autonomia finanziaria, sia in tema di "supervisione e controllo" nei confronti di comuni e unioni comunali, anche in riferimento al coordinamento delle risorse nazionali ed europee destinate allo sviluppo⁶².

(61) Un nostro esercizio di analisi su dati dei comuni italiani che partecipano all'iniziativa europea "Patto dei Sindaci" rivela che una delle variabili che contribuisce ad aumentare la probabilità di un comune di disporre di un piano di sostenibilità energetica è quella di essere inserito in un programma di coordinamento e accompagnamento a livello provinciale.

(62) Per il ruolo di "supervisione e controllo" c'è chi ha messo in luce il problema collegato alla fine del ruolo di terzietà dell'ente provinciale su funzioni come quella della pianificazione comunale (Si veda C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia, verso quale modello?*, in questa Rivista, n. 3/2012). Occorre però anche considerare, in uno scenario ottimistico, che la piena realizzazione di una riforma costituzionale con enti intermedi di secondo grado, con un Senato delle regioni e una rivisitazione della potestà regolamentare degli enti locali potrebbe essere costruita nella direzione responsabile di un maggiore e migliore federalismo amministrativo al servizio dello sviluppo dei territori.

6. *Quali politiche di sviluppo per le aree vaste non metropolitane?*

Alla luce di quanto discusso sin qui, occorre rilevare che trova poco spazio di confronto il tema di come agganciare al percorso di riordino delle autonomie una riflessione operativa sulle politiche regionali di sviluppo e coesione, sebbene esistano soglie minime di efficienza tecnica nel governo del territorio e esista la necessità di forme di *governance* territoriale che assicurino complementarietà tra gli interventi. Il duplice riconoscimento di soglie di efficienza tecnica, sia nell'erogazione di funzioni fondamentali, che nelle politiche di sviluppo dovrebbe rafforzare i percorsi di riordino amministrativo, conciliando anche l'adozione di logiche di scala per interventi indirizzati alla coesione sociale e territoriale e allo sviluppo. Nelle more di una riforma che lascia soltanto intravedere il possibile futuro ruolo della sovracomunalità è questo un esercizio che riteniamo utile per prefigurarsi possibili percorsi strategici orientati allo sviluppo dei territori.

Vogliamo qui considerare, in particolare, il potenziale ruolo degli enti di area vasta per quelle porzioni di territorio urbano che non ricadono nella classificazione di città metropolitana⁶³. In Emilia-Romagna ad esempio, il territorio non metropolitano comprende 288 comuni distribuiti sulle attuali 8 Province (ad eccezione di quella di Bologna destinata a diventare città metropolitana) e si caratterizza per l'85% in "centri" urbanizzati e per il 15% in cosiddette "aree interne" (tabella 8)⁶⁴. Introducendo a fianco di questa classificazione il dato sull'intercomunalità (partecipazione a unioni comunali) si osserva come le unioni di comuni comprendano, rispettivamente, il 58% e il 51% dei comuni di queste due ripartizioni⁶⁵.

(63) La Città metropolitana di Bologna in Emilia-Romagna interesserà poco più di un quinto della popolazione regionale.

(64) Si adotta qui una recente classificazione del territorio nazionale sviluppata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico. Tale classificazione ha l'obiettivo di classificare i comuni italiani, non sulla base della dimensione e della densità di popolazione, bensì sulla capacità di detenere servizi ed essere in prossimità di centri con dotazione di servizi per i cittadini. I comuni denominati "aree interne" sono quelli che distano di più dai comuni con maggiore dotazione. Per una completa presentazione del progetto di classificazione si rimanda a: http://www.dps.mef.gov.it/Aree_interne/ml.asp.

(65) L'Emilia-Romagna è una regione con un elevato tasso di intermunicipalità (51%), dati ANCI, 2014.

Tabella 8 – *Suddivisione del territorio non metropolitano dell'Emilia-Romagna in "centri urbani" e "aree interne" e il relativo tasso di intercomunalità*

	N.	Popolazione (2011) su totale regionale	dimensione media (abitanti)	Intercomunalità (comuni inseriti in unioni comunali)
comuni classificati come "aree interne"	129	15%	3.900	51%
comuni classificati come "centri"	159	85%	18.000	58%
<i>di cui "poli"</i>	18	46%	86.000	33%
<i>di cui "cintura"</i>	137	37%	9.000	61%

Fonte: elaborazione personale su dati DPS e ANCI. Totale comuni considerati e totale popolazione regionale al netto della popolazione dell'attuale Provincia di Bologna

Tale suddivisione funzionale del livello municipale serve anche a distinguere le diverse dotazioni e traiettorie di sviluppo che caratterizzano un territorio regionale, essendo le aree interne la parte più periferica e debole in termini di servizi alla popolazione ed i poli, invece, di fatto le città medie dotate di servizi⁶⁶. I dati dell'intermunicipalità in Emilia-Romagna rendono evidente che le unioni comunali includono soprattutto le aree periferiche e la parte di cintura delle agglomerazioni urbane, ovvero i centri di piccole dimensioni e solo un terzo dei poli urbani regionali⁶⁷.

La sfida di aree vaste non "metropolizzate" è pertanto duplice. Da una parte, implica la capacità di raccordo tra "poli" e "aree interne", anche attraverso il ruolo dei comuni di cintura, non solo per l'abbattimento di costi di erogazione di servizi fondamentali, bensì anche per l'individuazione di "bacini efficienti" di funzionamento delle politiche di sviluppo

(66) Siamo consapevoli che possano esistere anche altre proposte di classificazione funzionale del territorio (si veda ad esempio S. IOMMI, *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, Lavoce.info, 20/1/2014, <http://www.lavoce.info/accorpamento-comuni-riorganizzazione/>).

(67) Lo scenario evolutivo dell'intermunicipalità è comunque quello di creare sinergie tra aree interne, comuni di cintura e poli urbani, come dimostrano recenti esperienze come l'Unione comunale della Romagna forlivese forte di 15 comuni, di una popolazione complessiva di 183 mila abitanti e di una popolazione media di 12 mila abitanti che include anche il comune capoluogo Forlì.

e coesione. Dall'altra, richiede la capacità di "servire" l'intermunicipalità con la creazione di esternalità difficilmente raggiungibili se non a livello di area vasta.

Il tema di un recupero della prospettiva dello sviluppo delle aree vaste non metropolitane è motivato alla luce delle seguenti considerazioni:

- le regioni intermedie (quelle in cui la popolazione che vive nei centri urbani varia dal 10% al 50% del totale) e che comprendono anche le città di medie dimensioni offrono un contributo importante alla crescita economica (stimata nell'ordine del 64% della crescita aggregata dell'area OCSE)⁶⁸;
- in Italia le aree non metropolitane contribuiscono almeno al 50% della crescita del paese⁶⁹;
- è riconosciuto che i territori "intermedi" che collegano i centri urbani di medie dimensioni e le aree interne possono dotarsi di forme di *governance* che garantiscono una maggiore efficienza in termini di sviluppo economico, gestione delle risorse naturali, fornitura di servizi pubblici, accesso a fondi pubblici⁷⁰;
- l'attenzione alle aree non metropolitane permette di considerare logiche di sviluppo *place-based* (lo sviluppo locale legato ai "luoghi") per il coordinamento delle politiche e la migliore valorizzazione delle risorse locali in zone di media urbanizzazione.

Lo sviluppo delle aree non metropolitane è pertanto cruciale per lo sviluppo e conosce dinamiche di maggiore complessità rispetto alle aree metropolitane. È su questo livello territoriale che andrebbe saldato il *gap* tra riforma delle autonomie, federalismo amministrativo futuro e politiche di sviluppo regionale.

Conclusioni

La riforma in atto delle autonomie, se vista dalla prospettiva degli enti intermedi, è chiaramente rivolta a ridurre lo spazio discrezionale di

(68) Si veda GARCILAZO E. and J. OLIVEIRA MARTINS (2013), "The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD", OECD Regional Development Working Papers, 2013/28.

(69) Dati OCSE.

(70) OECD (2013), "Purposes and outcomes of rural-urban partnerships", in Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Publishing.

“self-government”. Tuttavia, la trasformazione in enti di area vasta a sostegno delle politiche municipali e intermunicipali non è scontata perché la funzione che nelle esperienze europee viene definita “multi-purpose” dipende in larga parte anche dal tipo di assetto amministrativo dello Stato. La peculiarità italiana risiede, al momento, nell’aver tolto agli enti intermedi la legittimità data dall’elezione diretta. La paventata cancellazione delle Province dal Titolo V della Costituzione ingenera ulteriori dubbi sulla legittimità e sulle effettive funzioni che potranno caratterizzare gli enti di area vasta.

La scommessa della riforma appare incentrata su un recupero di legittimità in termini di coordinamento interistituzionale e di efficienza che possa innanzitutto azzerare le inefficienze collegate alla discrezionalità politica della spesa degli enti. È stato dimostrato che altri tipi di efficienza dipenderanno dall’effettiva assegnazione delle funzioni e soprattutto da una standardizzazione dei costi gestionali di quelle stesse funzioni (volta a superare le diversità interprovinciali).

Questa evoluzione può essere interpretata come tendenza alla “municipalizzazione” degli enti intermedi, come del resto sta avvenendo in altri paesi contraddistinti storicamente da una debole autonomia degli stessi, dove tuttavia gli enti intermedi restano ad elezione diretta⁷¹. Il rischio di tale riforma in Italia appare quello di affidarsi eccessivamente ad un assetto municipale, peraltro frammentato e scarsamente razionalizzato e non muoversi verso un consolidamento di un assetto federale.

Sebbene per le città metropolitane siano chiaramente definite funzioni anche di indirizzo strategico delle politiche economiche e sociali, restano incerte le attribuzioni ai nuovi enti di area vasta delle funzioni collegate allo sviluppo e al coordinamento degli investimenti per lo sviluppo del territorio. Ipotizzare l’assegnazione di queste funzioni ai nuovi enti intermedi non conduce necessariamente a nuove inefficienze, a patto di procedere con accorpamenti delle ex Province e con una profonda razionalizzazione delle spese di gestione e controllo.

Dalla prospettiva delle politiche di sviluppo locale, l’impatto dell’attuale riforma può essere migliorato su almeno tre fronti:

(71) Si veda X. BERTRANA, H HEINELT, *op. cit.*

1. avendo proceduto ad abbattere i cosiddetti costi della politica delle Province, si può ora intervenire su ulteriori razionalizzazioni sul lato dei costi dell'amministrazione, gestione e controllo delle funzioni degli enti intermedi, anche attraverso un accorpamento di questi stessi enti, per garantire servizi efficienti sulla base di aree geografiche con dimensioni idonee (ciò che in gergo economico sono *le economie di scala*), soprattutto in aree non interessate dalle Città metropolitane. Si tratta di costi insopprimibili anche nel caso della definitiva scomparsa delle Province attraverso una riforma del Titolo V della Costituzione, perché provengono dal coordinamento di funzioni che rimarrebbero comunque a capo delle unioni comunali o delle regioni;
2. oltre alla conferma per gli enti di area vasta di funzioni prevalentemente di "manutenzione" del territorio (come la gestione delle strade provinciali e dell'edilizia scolastica), occorre chiarire l'attribuzione di altre funzioni cruciali, come quelle del turismo, delle attività produttive o della programmazione economica, che, pur essendo incentrate prevalentemente sulla distribuzione di risorse, garantiscono, soprattutto in regioni virtuose con forti deleghe regionali alle Province, un livello efficiente di coordinamento per la valorizzazione dei beni locali, lo sviluppo economico del territorio e l'utilizzo delle risorse europee;
3. è necessario affrontare il tema dello sviluppo strategico dei territori non metropolitani. Prendendo ad esempio la sola Emilia-Romagna, la città metropolitana di Bologna interessa poco più di un 1/5 della popolazione regionale. Resta aperta pertanto la questione di come gli enti di area vasta possano trasformare la confermata funzione di "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento" in una efficace azione di raccordo tra pianificazione comunale e pianificazione regionale, da una parte, e tra città medie e "aree interne" (ovvero quelle più periferiche anche in termini di servizi e collegamenti), dall'altra, in un'ottica non solo di pianificazione urbanistica, bensì di coordinamento dello sviluppo economico e sociale (anche qui con il perseguimento di economie di scala). Le politiche dello sviluppo di ciò che potremmo definire "aree cardine" (tra città medie e aree interne) non sono meno complesse di quelle che interessano le aree metropolitane e dovranno essere attentamente bilanciate e coordinate all'interno delle regioni, anche attraverso una rivisitazione dei piani territoriali regionali.

In definitiva, anche prevedendo una possibile soppressione delle Province dall'ordinamento statale, non è chiaro se il livello intermedio sovracomunale possa essere riconosciuto come un livello di coordinamento che genera efficienze di carattere economico. La centralità assunta dalle città metropolitane e dalle unioni comunali nel nuovo assetto sembra lasciare in ombra la necessità di nuovi enti di area vasta. L'esperienza europea dimostra, al contrario, che il ruolo degli enti intermedi è cruciale negli assetti federali anche per espletare funzioni di verifica e controllo sul livello comunale, in stretto raccordo con il livello regionale.

Se questo possa essere il destino degli enti di area vasta in Italia dipenderà dal sistema di *governance* tra livelli istituzionali che la riforma lascia in mano alla Conferenza unificata tra Stato e regioni e dal grado di federalismo amministrativo che la riforma del Titolo V sarà in grado di introdurre.

Queste indicazioni dovrebbero spingere a considerare, quindi, non solo azioni di "spending review" a livello di spesa delle Province⁷², ma anche e soprattutto la creazione di aree vaste all'interno delle regioni che non necessariamente coincidano con i confini delle Province esistenti (anzi che li superino attraverso processi di aggregazione delle attuali Province) e servano da centri di coordinamento delle politiche intermunicipali. Un ente di area vasta che mantenga di fatto il ruolo di stazione appaltante (come previsto dall'art. 1, comma 88, della legge 56/2014) potrebbe diventare un ente di coordinamento di specifiche politiche di stimolo alla domanda, per esempio nel settore dell'innovazione, attraverso appalti indirizzati alla ricerca di soluzioni innovative. Resta però, *last but not least*, il tema della capacità amministrative dell'intera classe dirigente delle autonomie. La riforma offre, anche in questo caso, una rinnovata opportunità di introdurre criteri di innovazione e risultato nella pubblica amministrazione locale.

(72) C'è chi arriva anche ad ipotizzare veri e propri piani di razionalizzazione della spesa da parte di ciascuna Provincia. Si veda R. RUFFINI, *La riforma delle Province può funzionare*, lavoce.info, 28/1/2014. La "spending review" delle Province dovrebbe salvaguardare, dove esistono, o potenziare, dove sono assenti, unici centri di costo per forniture ed appalti. Le risorse liberate dovrebbero potere trovare impiego in termini di investimenti per il territorio.