



Volume 6 - Numero 1 - Gennaio 2016

Esistono ancora le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno? di <i>Gianfranco Viesti</i>	1- 4
Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione di <i>Carmelo Petraglia, Eleonora Pierucci</i>	5-10
Immobili pubblici e militari dismessi: un'opportunità per la rigenerazione urbana di <i>Francesco Gastaldi, Federico Camerin</i>	11-14
Misure del benessere e convergenza nelle regioni di <i>Antonella Rita Ferrara</i>	15- 20
Il vincolo della gestione associata per i piccoli comuni: caso di politica simbolica? di <i>Mattia Casula</i>	21-24
Governare l'area vasta dopo la Legge 56-2014: inedita sinergia tra pianificazione comunale e provinciale? di <i>Marco Pompilio</i>	25-29

Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, IRES Piemonte

Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

André Torre, INRA, Paris

Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN:2239-3110 EyesReg (Milano)

Esistono ancora le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno?

di

Gianfranco Viesti, Università di Bari

L'Italia ha ancora una politica di sviluppo per le sue regioni più arretrate (Mezzogiorno), così come previsto dall'articolo 117 della Costituzione? La domanda è opportuna, perché si tratta di una politica necessaria; molto importante per il rilancio del paese. Necessaria perché le condizioni dei contesti economici e sociali al Sud (infrastrutture e servizi) sono ancora assai peggiori rispetto alla media italiana, che è a sua volta spesso inferiore a quella europea; perché occorre contrastare fenomeni di polarizzazione delle attività economiche, particolarmente forti in Italia, che ostacolano gli investimenti privati nelle aree deboli; perché il quadro internazionale, anche europeo, ha notevolmente incrementato la "concorrenza localizzativa" fra le aree deboli; non da ultimo, perché le politiche dell'austerità stanno incrementando i divari regionali, e il Sud ha andamenti economici pessimi dal 2010 in poi (Viesti 2015a). Una politica molto importante: perché uno sviluppo delle aree deboli può accelerare di molto la ripresa dell'intera economia nazionale, diffondendo i suoi effetti nell'intero paese: si pensi solo che 100 euro di investimenti al Sud attivano oltre 40 euro di produzione al Centro-Nord (De Felice 2015).

Ma vi sono forti dubbi che questa politica esista ancora. In primo luogo guardando ai numeri. Le risorse aggiuntive per il Mezzogiorno (fondi europei, cofinanziamento, FAS-FSC) erano il 2,1% della spesa pubblica primaria italiana nel 2000-02 e sono l'1,1% nel 2011-13; in euro costanti (2005) scendono da 11,8 a 7,1 miliardi (dati Agenzia per la Coesione Territoriale su CPT). Nel periodo più recente la spesa pubblica complessiva (aggiuntiva e ordinaria) in conto capitale al Sud scende dall'1,8% (2009) all'1,3% (2013) del PIL italiano. Tutti i dati mostrano come le politiche teoricamente aggiuntive sono in realtà sostitutive di mancata spesa ordinaria: la spesa complessiva in conto capitale procapite è al Sud inferiore alla media nazionale. Il target istituito a fine anni 90 per provare a garantire l'addizionalità (quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitale) è stato abolito dal Governo Berlusconi e mai più ripristinato.

In secondo luogo per motivi politici. Fatta salva la breve azione dei ministri Barca e Trigilia (2011-2013) l'interesse degli ultimi esecutivi per il tema è praticamente inesistente. Nell'attuale governo non è vi è più nemmeno un ministro/sottosegretario che abbia la delega alle politiche di coesione. Giocano i tempi lunghi necessari per queste politiche (contrapposti all'ottica brevissima della politica nazionale); una forte opposizione ideologica, trasversale agli schieramenti, alle politiche pubbliche; una rilevante competizione territoriale per le risorse, in un periodo di grandi vincoli al bilancio pubblico. Ci si è sostanzialmente ridotti all'attuazione, dovuta, delle politiche di coesione comunitarie: che per il ciclo 2014-20 si sono però ridotte, anche a seguito

dell'inopportuna decisione del Governo in carica di ridurre il cofinanziamento nazionale in alcune regioni del Sud. La componente nazionale di queste politiche (ex FAS, ora FSC), formalmente presente, è però da tempo utilizzata per altri fini: come nel caso del Governo Berlusconi che nel 2008-10 ha dirottato altrove risorse previste per investimenti pubblici al Sud per oltre 25 miliardi (Prota, Viesti 2012), o del Governo Renzi che, con la Legge di Stabilità per il 2015, ha adoperato 3,5 miliardi, che avevano la stessa destinazione, per finanziare gli sgravi contributivi. Il Fondo Sviluppo e Coesione per il 2014-20 (destinato per l'80% ad investimenti al Sud) giace ancora quasi completamente non programmato.

Il poco che si fa ha rilevanti problemi di qualità e di attuazione (Viesti 2016b; Viesti, Luongo 2014). Un problema di fondo è lo scarso o nullo raccordo fra le politiche aggiuntive di sviluppo regionale e politiche ordinarie, sia di spesa in conto capitale (principalmente infrastrutture e incentivi alle imprese), sia di spesa corrente (istruzione, sanità, servizi sociale). Le prime dovrebbero potenziare e rendere più incisive le seconde; modificare condizioni di contesto affinché le politiche pubbliche ordinarie siano più efficaci, con minori costi e maggiore disponibilità di servizi per i cittadini e le imprese. Assai spesso le politiche aggiuntive non sono allineate con quelle ordinarie e non ottengono questi risultati. Assai modesto è poi il raccordo tra gli interventi a regia nazionale e quelli delle Regioni.

A fronte di un dimensione relativamente modesta, ed in forte contrazione, le politiche aggiuntive coprono quasi tutti gli ambiti dell'intervento pubblico. Ciò è teoricamente corretto (solo agendo contemporaneamente su più leve si possono attivare politiche di sviluppo: non esiste la "pallottola magica"), e rispondente agli indirizzi comunitari; ad esempio per il 2014-20 la Commissione Europea ha stabilito ben 11 ambiti, estremamente vasti, di intervento. Ma questo ha due rilevanti conseguenze negative: si disperdono le risorse su tantissimi obiettivi, ottenendo necessariamente miglioramenti modesti; è richiesto un impegno attuativo imponente, che rallenta e complica l'azione pubblica. A ciò si aggiungono significative distorsioni (Triglia, Viesti 2016). All'interno di questi grandi ambiti le risorse sono frammentate su un numero molto alto di azioni e di progetti. Ciò avviene per l'esistenza di una significativa "domanda politica", da parte dei territori e dei portatori di interessi: dato che queste risorse sono spesso le uniche disponibili, si cerca di farvi ricorso per ogni esigenza. Ma anche per una significativa "offerta politica": i decisori, specie in sede regionale, preferiscono frammentare gli interventi per massimizzare i propri ritorni di consenso da parte dei beneficiari. Anche a seguito della disattenzione della politica nazionale, e della scomparsa dei legami di partito, sempre più spesso, ogni decisore tende a massimizzare il proprio consenso personale: quindi molti progetti e con un'ottica temporale piuttosto ristretta.

Il presidio di competenza nazionale che avrebbe dovuto garantire sia un maggior raccordo fra politiche aggiuntive e ordinarie, sia l'individuazione di progetti con una scala e una ottica temporale più ampia, si è progressivamente indebolito. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, istituito nel 1998, ha continuato a svolgere un ruolo, prezioso, di raccordo della programmazione e sorveglianza dell'attuazione; ma la sua capacità di influenza, su Regioni e Ministeri, è progressivamente diminuita, a anche a seguito alle modifiche delle sua collocazione nell'ambito delle amministrazioni centrali,

avvenute a partire dal 2006. La nuova Agenzia per la Coesione, pur svolgendo anch'essa un utile ruolo, stenta ad entrare a regime.

Le difficoltà attuative sono diffuse. Il profilo temporale della spesa dei Fondi Strutturali (sottoposto come noto a stringenti vincoli, a differenza delle politiche nazionali) è sensibilmente peggiorato nel ciclo 2007-13 rispetto al 2000-06; alla scadenza dei termini per la rendicontazione delle spese sostenute (fine 2015) permane il rischio di “disimpegno” di una quota non piccola dei fondi. Il nuovo ciclo 2014-20 è, dopo un biennio, ancora alle primissime battute. I gravi ritardi sono frutto di più fattori: del vistoso disinteresse dell'esecutivo nazionale per queste politiche, specie nel 2008-11; dei vincoli alla spesa di Regioni ed enti locali causati dalle diverse versioni del Patto di Stabilità interno; della frammentazione di azioni e progetti di cui si è detto, con il conseguente sovraccarico amministrativo per burocrazie deboli, come quelle delle regioni del Sud (ma anche dei Ministeri). Rilevano poi i tempi lunghissimi per la realizzazione delle infrastrutture in Italia (DPS-UVVER 2014), in tutto il ciclo delle opere, dalle progettazioni ai collaudi; metà dei fondi strutturali 2007-13 erano destinati nel Mezzogiorno alla realizzazione di opere pubbliche; esse hanno avuto i maggiori ritardi. Ritardi che caratterizzano non solo Comuni e piccole amministrazioni appaltanti, ma anche i maggiori attuatori, come RFI e ANAS: dall'Allegato “Aree Sottoutilizzate” del DEF 2015 si apprende ad esempio che RFI ed ANAS avevano raggiunto nel 2014 solo il 27% della spesa per alcuni grandi progetti di trasporto al Sud che si erano formalmente impegnati a realizzare in quell'anno, con un “Contratto Istituzionale di Sviluppo”. A riguardo sarà assai interessante vedere se l'Italia riuscirà davvero a spendere, nel corso del solo 2016, i circa 11 miliardi di investimenti pubblici (di cui 7 al Sud) a fronte dei quali è stata richiesta la “clausola di flessibilità” per gli investimenti alla Commissione Europea (AA.VV. 2016); circostanza sulla quale sono leciti dubbi. Analoghi dubbi sono leciti nei confronti dell'assai pubblicizzato “Masterplan”, che rischia di essere una mera riedizione di programmi e interventi già esistenti.

Dispiace che proprio mentre le aree deboli del paese stanno sperimentando la peggiore congiuntura economica della loro storia unitaria, le politiche per il loro sviluppo siano caratterizzate da così tanti problemi. Non sembra lungimirante, nell'interesse dell'intero paese, e della sua collocazione in Europa.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2016), Documento Programmatico di Bilancio 2016, Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 9-15.

http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCIO_2016-IT.pdf

De Felice G. (2015), Un Sud che produce, Roma: Intesa-San Paolo.

DPS-UVVER (2014), I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Roma: Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica – Nucleo Tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, *Rapporto 2014*.
http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf

- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento Straordinario*, Bologna: Il Mulino.
- Trigilia C., Viesti G. (2016), *La crisi nel Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, Bologna: Il Mulino.
- Viesti G. (2015a), Le conseguenze territoriali dell'austerità diseguale, Roma: Menabò di Etica ed Economia, <http://www.eticaeconomia.it/le-conseguenze-territoriali-dellausterita-disuguale/>
- Viesti G. (2015b), Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?, Palermo: Strumenti Res, VII, 1.
http://www.strumentires.com/attachments/article/552/Viesti_Sres_1_15.pdf.
- Viesti G., Luongo P. (2014), I fondi strutturali europei, otto lezioni dall'esperienza italiana, Palermo: Strumenti Res, VI, 1.
http://www.strumentires.com/attachments/article/506/Viesti%20e%20Luongo_str.pdf

Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione

di

Carmelo Petraglia, Università della Basilicata

Eleonora Pierucci, Università della Basilicata

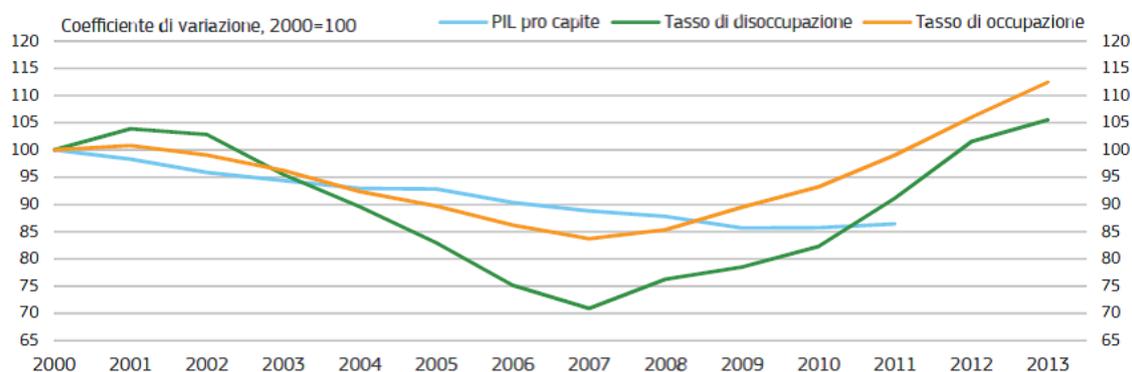
La posizione ufficiale della Commissione Europea sui risultati attesi dalle Politiche di Coesione per il 2014-2020 è di fiducioso ottimismo: una fiducia fondata sulla conclusione che le politiche, nei due periodi precedenti di programmazione, avrebbero favorito un virtuoso processo di convergenza regionale, arrestatosi solo a causa della crisi. A questa visione possono essere mosse due osservazioni critiche tra loro strettamente connesse. La prima: il processo di convergenza regionale, in realtà, ha interessato quasi esclusivamente le regioni dei nuovi Stati membri dell'Est mentre le regioni del Sud Europa – e in particolar modo il Mezzogiorno d'Italia – ne sono rimaste escluse. La seconda obiezione tocca il tema, poco indagato, della relazione tra Politiche di Coesione e politiche macroeconomiche «ordinarie» dell'Ue (SVIMEZ 2014, 2015). È riduttiva la lettura che individua nell'uso inefficiente delle risorse comunitarie la causa principale della mancata crescita delle regioni svantaggiate dell'Europa mediterranea e in primo luogo del Sud Italia. Sono innanzitutto gli squilibri competitivi creati dalla mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali e, in alcuni casi, da regimi valutari differenziati, ad avvantaggiare le economie dell'Est. Il Mezzogiorno, poi, soffre dell'assenza ormai cronica di una politica regionale «nazionale» (Petraglia, Scalera, 2012; Giannola, Petraglia, 2015).

In definitiva, le Politiche di Coesione, anziché perseguire l'obiettivo di sanare gli squilibri tra centro e periferia dell'Unione, producono l'effetto perverso di inasprire gli squilibri interni alla periferia, sostenendo il processo di convergenza solo di una parte di essa.

(i) La convergenza non è uguale per tutti

Finché la crisi iniziata nel 2007 negli USA non ha investito anche l'Europa, i divari regionali nell'Ue si sono ridotti, per poi aumentare a causa della maggiore intensità della prolungata recessione nelle regioni deboli (Commissione Europea, 2014). A sostegno di questa tesi, la Commissione riporta gli andamenti descritti nella Figura 1: fino al 2007, il coefficiente di variazione del tasso di disoccupazione e del tasso di occupazione si è ridotto per poi aumentare. La stessa dinamica ha caratterizzato il PIL pro capite: il coefficiente di variazione è calato fino al 2009 per poi stabilizzarsi.

Figura 1: Andamento dei divari nell'Ue-27, regioni NUTS 2 (2000–2013)



Fonte: Commissione Europea (2014) su dati Eurostat.

Nota: Una riduzione (aumento) del coefficiente di variazione (o deviazione standard relativa) indica una riduzione (o aumento) dei divari regionali

Tuttavia, nell'area della convergenza si sono registrate dinamiche molto differenziate tra regioni dei membri storici dell'Unione e quelle dei nuovi Paesi Ue entrati dopo il 2004. Le regioni della convergenza dell'Est crescevano più delle regioni svantaggiate dell'Ue-15 già prima del 2008 e hanno continuato a crescere anche negli anni della crisi, sia pure a ritmi più contenuti, mentre le regioni svantaggiate dei membri storici dell'Unione subivano pesanti contrazioni dell'attività economica e dei livelli occupazionali (Tabella 1).

Tabella 1: Tassi di crescita del PIL in PPA
(Regioni convergenza; 2001-2013; valori cumulati)

	2001-2007	2008-2013
Ue-28	43,3	7,2
Area Euro 18	39,6	-1,1
Area Non Euro	47,1	15,3
Ue-15	36,6	-2,5
Italia	19,1	-5,1
Nuovi Paesi Ue	49,4	15,4
Area Euro	68,2	10,1
Area Non Euro	47,5	16,0

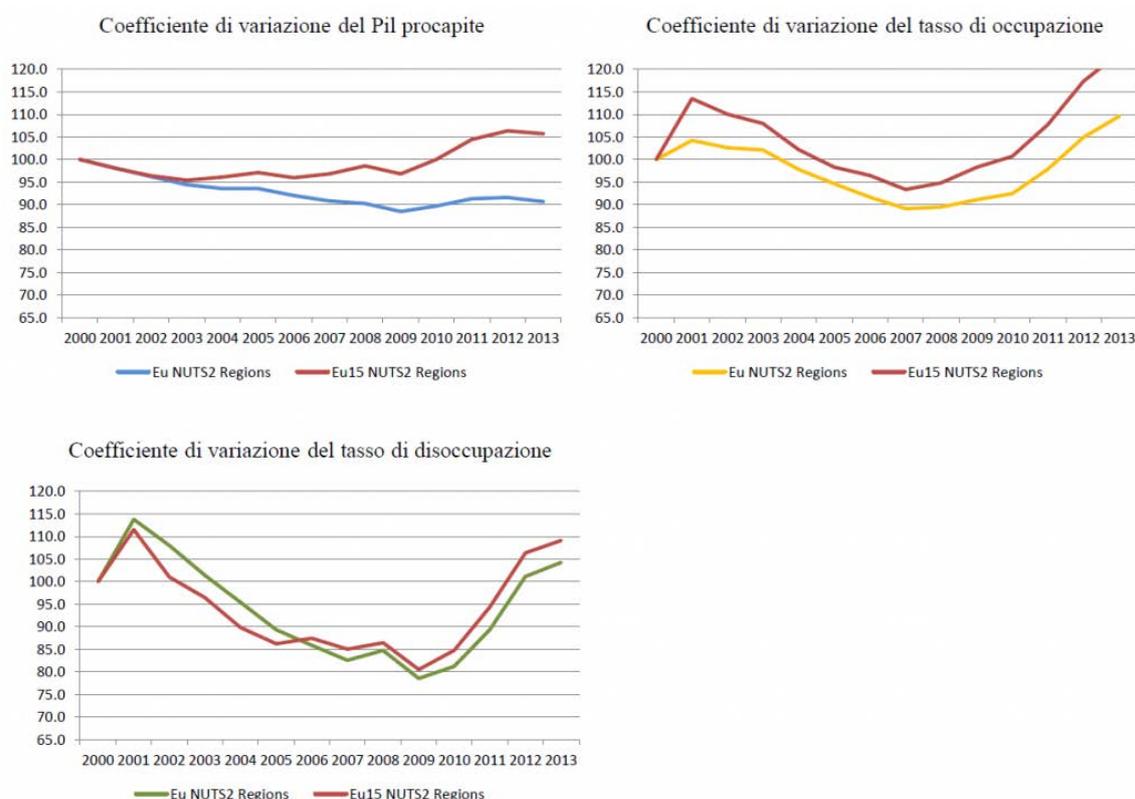
Fonte: SVIMEZ (2015) su dati Eurostat.

In presenza di andamenti interni alla periferia così differenziati, le analisi troppo «aggregate» forniscono un quadro distorto della dinamica della convergenza regionale nell'Ue. Lo dimostra un semplice esercizio. Nei tre grafici della Figura 2, le linee rosse rappresentano l'andamento del coefficiente di variazione dei tre indicatori escludendo le regioni dei nuovi Stati membri, nel tentativo di mettere in evidenza se e quanto le regioni

della «vecchia» Europa siano state interessate dalla convergenza. Le linee di colore diverso replicano, per i tre indicatori, l'informazione contenuta nella Figura 1. Nel caso del PIL pro capite, la convergenza scompare. In termini di tasso di occupazione, la tendenza al contenimento (allargamento) dei divari prima (dopo) la crisi non cambia, ma il loro livello è maggiore per le sole regioni Ue-15. La disoccupazione ha un andamento analogo dal 2004-2005 dopo l'allargamento ad Est.

Le migliori performance delle regioni dell'Est si sono tradotte in un accentuato processo di convergenza all'interno della periferia. Un trend che ha interessato anche il mercato del lavoro fino al 2010, con una inversione di tendenza negli anni seguenti (Figura 3).

Figura 2: Andamento dei divari nell'Ue-27, totale regioni NUTS2 e NUTS2 Ue-15 (2000–2013)



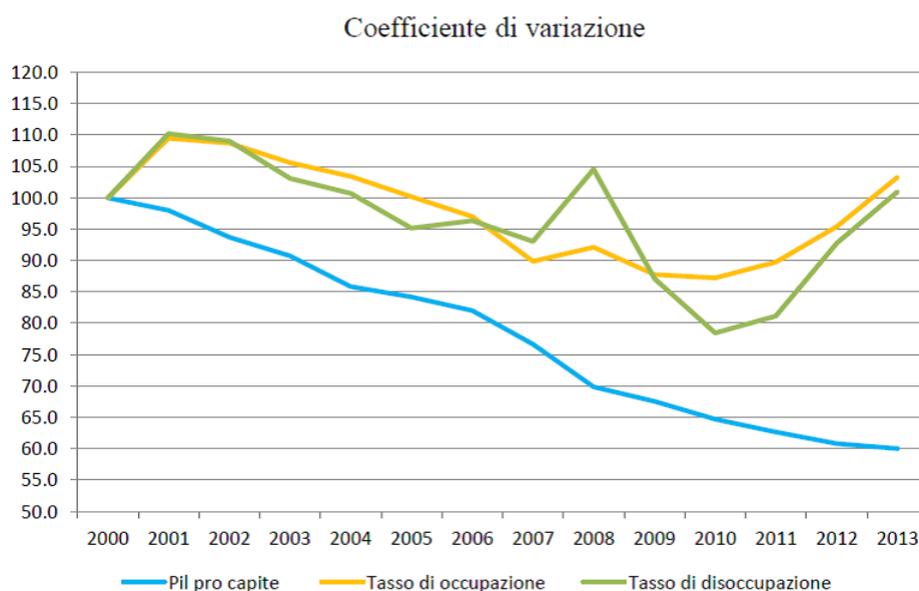
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat

(ii) Politiche di Coesione e politiche macroeconomiche ordinarie

L'evidenza rappresentata nelle Figure 2 e 3 solleva pressanti dubbi sulla reale capacità dell'impianto corrente delle Politiche di Coesione di garantire pari opportunità di attivazione di virtuosi processi di crescita a tutte le regioni della convergenza dell'Unione. Le politiche regionali europee ambiscono ad incentivare una «sana» competizione tra territori, ma il necessario presupposto dell'uguaglianza delle condizioni di partenza non è soddisfatto. Le asimmetrie nei regimi fiscali, nel costo del lavoro, nei

sistemi giuridici e in molti altri fattori determinano importanti differenziali di competitività regionale. Ad avvantaggiarsene sono le economie dei nuovi Stati membri, mentre le regioni dell'area mediterranea, soprattutto il Sud Italia, soffrono di una condizione di «svantaggio strutturale» (SVIMEZ 2014, 2015). A ciò si aggiungano il vantaggio che molte economie dell'Est traggono dalla prossimità geografica ai grandi mercati europei, e quello che deriva ad alcune di esse dall'aver conservato la propria sovranità monetaria.

Figura 3: La convergenza interna alla periferia dell'Ue



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat

L'assenza di una politica fiscale europea pregiudica il dispiegarsi di effetti omogenei delle Politiche di Coesione nella periferia dell'Ue. Le regioni periferiche vittime del dumping fiscale ne risultano danneggiate per un duplice motivo: i) diventano meno attrattive per le attività produttive che tendono a localizzarsi nei paesi con regimi fiscali più vantaggiosi; ii) subiscono gli effetti recessivi di politiche fiscali nazionali che, per far fronte al calo delle entrate fiscali che ne consegue, tagliano la spesa per lo sviluppo (Giannola et al., 2015).

Intervenendo in questo quadro, le Politiche di Coesione amplificano le differenze interne alla periferia prevedendo una distribuzione dei fondi strutturali sbilanciata a favore delle regioni convergenza dell'Est già avvantaggiate sul piano delle politiche ordinarie (nel periodo 2014-2020, ad esempio, la sola Polonia riceverà oltre il 20% delle risorse comunitarie).

Sempre in tema di risorse disponibili per le politiche di sviluppo è fondamentale rimarcare la peculiare situazione del Mezzogiorno rispetto alle regioni dell'Est. Per le regioni meridionali è sicuramente prioritario assicurare maggiori livelli di efficienza nell'uso delle risorse comunitarie, ma non bisogna dimenticare che queste sono solo una parte delle risorse con le quali si finanziano le politiche della convergenza. Nelle

economie dell'Est le politiche regionali di sviluppo vengono finanziate quasi per intero dai fondi comunitari. Nel caso italiano, invece, in base al principio di addizionalità, lo Stato è chiamato ad assicurare uno sforzo finanziario nazionale garantendo un ammontare di risorse pressoché pari di cofinanziamento nazionale, e ulteriori risorse a valere sul cosiddetto Fondo di Coesione e Sviluppo. Tuttavia, una politica regionale nazionale è assente nel nostro Paese ormai da anni (Petraglia, Scalera, 2012; Giannola, Petraglia, 2015).

Nonostante esistano diversi indizi del conflitto esistente tra il quadro corrente delle politiche macroeconomiche dell'Ue e le sue Politiche di Coesione, una discussione sul tema pare fuori dall'agenda delle Istituzioni europee (SVIMEZ 2014, 2015).

(iii) Un ottimismo infondato

In conclusione, la visione ottimistica della Commissione non appare fondata perché si basa su una visione «aggregata» distorta ab origine. Le analisi aggregate della periferia ne nascondono gli squilibri interni causati dal ritardo dell'Unione nell'adozione di una «politica fiscale europea» capace di produrre effetti comparabili ad altre federazioni (Furceri, Zdzienicka, 2015).

Il dibattito sull'efficacia delle Politiche di Coesione si concentra sull'uso efficiente delle risorse europee. È una condizione necessaria ma non sufficiente. Alle Politiche di Coesione si attribuisce la funzione di attivare una redistribuzione di lungo periodo tra centro e periferia che, negli anni di crisi, si traduce nella sua versione di breve periodo di stabilizzazione del reddito. Tuttavia, le Politiche di Coesione dell'Ue non sono in grado di svolgere nessuna delle due funzioni per la sua periferia in «aggregato». Al contrario, producono effetti perversi, esacerbandone gli squilibri interni.

I temi dell'unione fiscale e politica sono centrali nel dibattito accademico (si vedano, tra gli altri, De Grauwe, Ji, 2015; Furceri, Zdzienicka, 2015; Campos et al., 2015), ma faticano ad entrare nell'agenda dell'Unione per gli evidenti contrasti tra i diversi interessi nazionali. In assenza di questi segnali, nel caso peculiare del Sud, come compensare, almeno parzialmente, le nostre regioni della convergenza degli effetti perversi di cui si è detto? Da un lato bisognerebbe recuperare tutti i possibili spazi di intervento nella politica economica ordinaria per attuare misure di fiscalità di vantaggio mirate territorialmente. Dall'altro le politiche di sviluppo regionale dovrebbero recuperare l'impronta unitaria dell'intervento: la politica regionale nazionale dovrebbe tornare a svolgere un ruolo di indirizzo e di accompagnamento finanziario alla politica comunitaria di coesione.

Riferimenti bibliografici

- Campos Nauro F., Coricelli F., Moretti L. (2015), Norwegian Rhapsody? The Political Economy Benefits of Regional Integration, *C.E.P.R. Discussion Paper* No. 10653.
- Commissione Europea (2014), Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles.

- De Grauwe P., Ji Y. (2015), The Fragility of Two Monetary Regimes: The European Monetary System and the Eurozone, *International Journal of Finance & Economics*, 20, 1: 1–15.
- Giannola A., Petraglia C. (2015), Mezzogiorno (e Italia): Sud d'Europa, in Di Maio A. e U. Marani (a cura di), *Convenzione, retorica e riti dell'economia. Una guida ai luoghi comuni*, L'Asino d'Oro, 211–229.
- Giannola A., Padovano R., Petraglia C. (2015), Spending review e divari regionali in Italia, *Economia Pubblica – The Italian Journal of Public Economics*, 1: 129–155.
- Furceri D., Zdzienicka A. (2015), The Euro Area Crisis: Need for a Supranational Fiscal Risk Sharing Mechanism?, *Open Economies Review*, 26, 4: 683–710.
- Petraglia C., Scalera D. (2012), Le politiche per il Mezzogiorno negli anni della crisi (2007–2012), *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 26, 4, 1023–1048.
- SVIMEZ (2014), Le politiche dell'Unione Europea tra austerità e crescita, in *Rapporto 2014 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna:Il Mulino, 333–350.
- SVIMEZ (2015), Le politiche dell'Unione europea a un bivio, in *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna:Il Mulino, 337–362.

Immobili pubblici e militari dismessi: un'opportunità per la rigenerazione urbana

di

Francesco Gastaldi, Università IUAV Venezia

Federico Camerin, Università IUAV Venezia

Il tema del riuso del patrimonio pubblico (anche militare) fa ormai parte del dibattito politico-amministrativo italiano da molti anni, ma è prevalentemente tematizzato secondo questioni di natura contabile e come possibile mezzo per la riduzione del debito pubblico, spostando in secondo piano altri aspetti legati alla pianificazione, alla gestione urbana, ai processi di valorizzazione culturale e alla promozione del territorio. Nell'ambito degli studi urbani, non esiste una seria e compiuta riflessione sul ruolo che potrebbe giocare il riutilizzo dei patrimoni pubblici come opportunità per innescare o accompagnare processi di rigenerazione urbana e riorganizzazione territoriale, come occasioni di riconfigurazione di aree centrali ad alta valenza simbolica o come opportunità per contrastare ulteriori processi di consumo di suolo. Dal lato dell'analisi delle politiche pubbliche non esiste inoltre una riflessione sulle difficoltà che si sono trovate ad affrontare le amministrazioni locali nella costruzione di processi virtuosi di recupero e valorizzazione dei patrimoni pubblici.

L'immobilismo che caratterizza il tema è in netta contrapposizione con la velocità estrema con cui il mondo politico ha cambiato e sovrapposto numerose disposizioni legislative. Le norme si sono accumulate senza affrontare il vero nocciolo della questione che dovrebbe stare alla base di ogni programma e strategia politica, ossia la conoscenza e le relazioni con il territorio al quale i cespiti appartengono. Nonostante un primo censimento dell'Agenzia del Demanio (Magistà, 2007), non si è ancora arrivati a una ricognizione completa e attendibile dello stock immobiliare pubblico, dal quale si potranno ipotizzare i veri valori degli immobili. Ad oggi vengono attribuiti quasi sempre valori inventariali e non reali, e la logica conseguenza di questa errata assegnazione è la svendita dei beni, soprattutto di quelli ubicati in parti strategiche e centrali della città, quindi a elevato valore di rendita e di immagine per gli acquirenti.

Le difficoltà per il riuso del patrimonio pubblico immobiliare hanno avuto ripercussioni negative sulle città italiane, sia in termini di vivibilità degli spazi urbani interessati, sia perché ostacolano i possibili progetti di riqualificazione che potrebbero innescare processi di sviluppo e rigenerazione. Le caserme e gli edifici pubblici in genere erano sedi di attività che generavano un indotto sull'economia locale, spesso grazie a trasferimenti statali. La loro chiusura o ricollocazione ha prodotto effetti negativi anche sul piano occupazionale, dato che spesso non sono stati sostituiti da altre attività in grado di fornire redditi.

I processi di dismissione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (spesso edifici molto grandi, situati in aree già dotate d'infrastrutture e di ampie

superfici aperte) hanno riflessi e impatti rilevanti su molte questioni che riguardano le politiche di governo del territorio degli enti locali. Per il riuso dei beni si richiede alle singole città, anche di dimensioni medio-piccole, di elaborare scelte politico-amministrative complesse, sia sul piano delle strategie urbane relative agli assetti e agli scenari di sviluppo economico futuro, sia sulle procedure e sugli strumenti più consoni alla collaborazione tra differenti attori, nonché alla realizzazione di valore aggiunto nel mercato immobiliare.

Nel quadro di un ripensamento della sicurezza in scenari internazionali post Guerra Fredda, gran parte del patrimonio militare non risponde più alle attuali esigenze dell'esercito. Nonostante in alcuni paesi europei si sia proceduto con la progressiva e virtuosa messa in opera di processi di riqualificazione dei beni ex militari (mediante programmi sia di matrice statale, per esempio la *Mission pour la réalisation des actifs immobiliers* in Francia, sia in ottica di cooperazione europea, come i KONVER), nel caso italiano si è riscontrata una situazione generale caratterizzata dalla forte incertezza e discontinuità nella fase di impostazione e realizzazione delle politiche di alienazione e valorizzazione.

Questa tipologia di "vuoto urbano" è strettamente legata a quella delle aree industriali dismesse. Se da un lato il riutilizzo di quest'ultime è stato uno dei principali motori del cambiamento del quadro della pianificazione urbana avviatosi negli ultimi decenni, dall'altro non esiste ad oggi una riflessione adeguata sulle difficoltà che le amministrazioni locali si sono trovate ad affrontare nella costruzione di processi virtuosi di riutilizzo e re-introduzione nel ciclo economico dei patrimoni pubblici, soprattutto ex militari.

Il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti, introdotto dalle norme statali, ha reso il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non sono state in grado di tenere sotto controllo gli iter procedurali, generando perciò illusioni e frustrazioni negli attori sociali ed economici e causando uno stato di perenne indeterminazione.

Dopo il 1999, anno in cui è stata istituita l'Agenzia del Demanio, è stato avviato un percorso, diverso rispetto agli anni Novanta, che ha messo in primo piano le operazioni di valorizzazione degli immobili alla quale far seguire un'eventuale alienazione, rivelatesi ambiziosi progetti rimasti in gran parte incompiuti e che hanno conseguito risultati assai modesti. Tra le varie iniziative nei primi dieci anni del 2000 si possono annoverare le operazioni di cartolarizzazione, i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale, o P.U.Va.T.¹, il federalismo demaniale² e il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari³. In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, a partire dal

¹ Introdotti dalla legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007). L'ipotesi di base prevedeva che, una volta costituita una massa critica sufficiente d'immobili e condivisa una prospettiva d'intervento urbano, i P.U.V. potessero rappresentare l'elemento d'innescò di una iniziativa privata in grado di finanziare la riconversione degli immobili e che garantisse allo Stato il pagamento del canone di concessione.

² Emanato con il D.L. 85/2010 riguardo al "fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato".

³ All'art. 58 del D.L. 112/2008: ha costituito per gli Enti territoriali un metodo più semplice e veloce per "fare cassa e subito" con la vendita del proprio patrimonio immobiliare.

2011, sono state introdotte ulteriori disposizioni legislative trasformando progressivamente in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questa nuova linea potrebbe rappresentare un'opportunità di riscatto per molte realtà urbane, ma finora si è continuato ad affrontare la questione in un'ottica prevalentemente finanziaria. Negli ultimi due anni, oltre a vari programmi di vendita promossi dallo Stato⁴, sono stati ripresi due procedimenti: il "federalismo demaniale" e la stipulazione di nuovi protocolli d'intesa per la riqualificazione dei beni ex militari, con il compito di velocizzarne gli iter di valorizzazione (Gastaldi, Camerin 2014), secondo l'art. 24 del nuovo decreto "Sblocca Italia".

Una buona gestione del patrimonio immobiliare pubblico può attuarsi in modo virtuoso solo se a monte vi è l'attenta regia degli enti pubblici che individuino le reali prospettive di trasformazione e sviluppo economico dei loro territori, previa una rassegna dei potenziali interessi pubblici e privati, sociali ed economici mobilitabili. Decisioni trasparenti e partecipate consentirebbero di realizzare quelle mediazioni rispetto ai conflitti che generalmente si verificano attorno a processi di trasformazione urbana e di governo del territorio.

Con le novità introdotte dagli ultimi provvedimenti legislativi voluti dal Governo Renzi, sembrano intravedersi elementi virtuosi che potrebbero portare a esiti reali per processi che si trascinano nel tempo da molti anni. I risultati degli interventi dovrebbero essere indirizzati verso il riuso, in particolare le dimensioni e l'ubicazione delle caserme dovrebbe consentire di mobilitare capitali pubblici e privati, per costruire partnership essenziali in questo momento di crisi economica.

La crisi economica ha accentuato tendenze già in atto evidenziando ancora maggiormente l'inefficacia dell'azione istituzionale in questo campo. Le vicende della dismissione e della valorizzazione degli immobili pubblici nel corso degli ultimi anni si sono rivelate una "spia" delle difficoltà del quadro normativo italiano a conciliare obiettivi statali e potenzialità locali. Un'occasione persa, almeno per ora.

Riferimenti bibliografici

- Gastaldi F. (2012), Una difficile transizione verso la città postmilitare: il caso di La Spezia, *Territorio*, 62: 38-40.
- Gastaldi F., Camerin F. (2014), Novità per la dismissione e valorizzazione dei beni ex militari negli anni 2012-2014, *Urbanistica Informazioni*, 256: 67-68.
- Magistà A. (2007) (a cura di), *Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato*, Roma:Gruppo Editoriale L'Espresso.
- Ponzini D. (2008), La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale, *Urbanistica*, 136: 87-94.

⁴ L'Agenzia del Demanio ha l'obiettivo di alienare sul territorio nazionale beni per 1 miliardo di euro all'anno nel 2015 e nel 2016, e 600 milioni nel 2017. L'ultimo bando di gara in ordine temporale per la vendita, mediante asta pubblica, risale al 15 aprile 2015 e riguarda 11 beni di proprietà dello Stato ubicati su 7 Regioni, con una base d'asta complessiva di circa 11 milioni e 500 mila euro (<http://www.agenziademanio.it/opencms/it/comunicazione/annoincorso/PubblicazionePrimoBandoUnico2015/>)

- Ponzini D., Vani M. (2012), Immobili militari e trasformazioni urbane, *Territorio*, 62: 13-18.
- Vaciago G. (2007), Gli immobili pubblici ... ovvero, purché restino immobili, in Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di) *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna:Il Mulino, 325-339.

Misure del benessere e convergenza nelle regioni

di

Antonella Rita Ferrara, DESF – Università della Calabria

Nell'ultimo decennio, la misurazione del benessere ha ricevuto crescente attenzione da parte di ricercatori, policy-maker e istituzioni internazionali. Tradizionalmente gli indicatori di produzione sono stati utilizzati anche come proxy della qualità della vita degli individui. Tuttavia, negli ultimi anni, soprattutto in seguito alla crisi economico-finanziaria del 2008 e alla pubblicazione del Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale (Stiglitz et al., 2009), i limiti del Pil quale misura del benessere e la sua incapacità di coglierne adeguatamente la natura multidimensionale sono stati ampiamente riconosciuti. Questa diffusa consapevolezza ha dato il via ad una serie di iniziative sul “superamento del Pil” promosse da prestigiose organizzazioni nazionali e sovranazionali (UNDP, OCSE, Commissione Europea) che hanno reso disponibili batterie sempre più ampie di indicatori rappresentativi dei molteplici aspetti del progresso sociale e della qualità della vita (Bandura 2008; Bleys, 2012; OECD, 2013, per una survey), nonché nuovi approcci metodologici per pervenire a misure sintetiche e comparabili nel tempo e tra territori (Ferrara e Nisticò, 2015).

L'obiettivo di questo lavoro è di contribuire alla letteratura empirica sulla misurazione del benessere in una prospettiva multidimensionale calcolando, a livello regionale, indicatori sintetici su un ampio numero di fattori considerati cruciali nell'influenzare la qualità della vita e comparando successivamente le performance dei diversi territori. Le analisi e i risultati di seguito presentati sono relativi a parte della ricerca condotta nell'ambito della tesi di dottorato (Ferrara, 2014) e si sviluppano lungo due direttrici: la prima analisi considera la misurazione del benessere a livello regionale europeo facendo uso di indicatori prevalentemente estratti dalle banche dati Eurostat; la seconda analisi si focalizza sulle regioni italiane e, adottando un differente approccio metodologico, utilizza un set di indicatori più ampio, estratto dal database del progetto BES¹ (1).

(i) Dinamiche di convergenza nel benessere regionale europeo

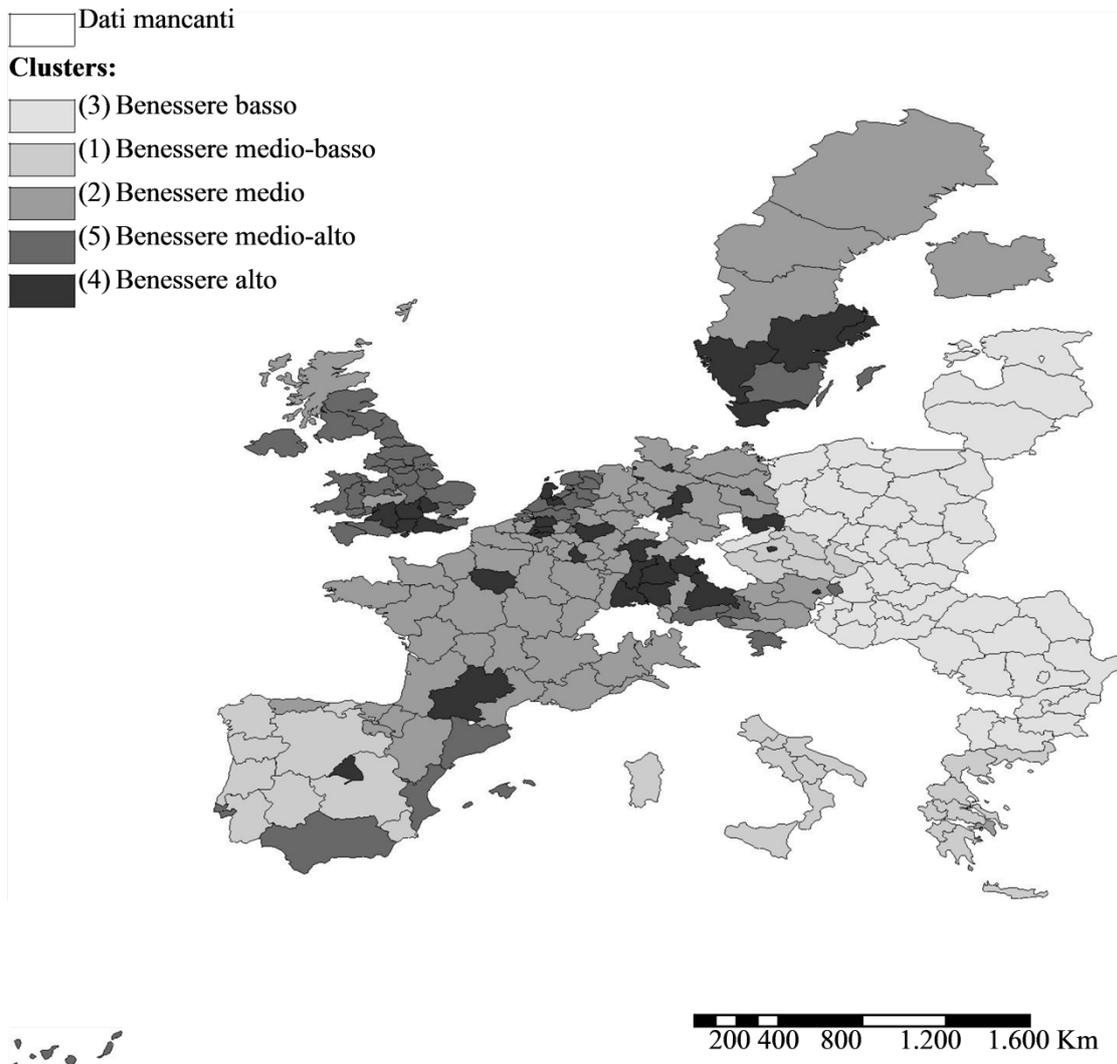
Il primo obiettivo di questa ricerca è calcolare per 216 regioni europee (UE a 27 membri) sei sub-indicatori compositi quali misure di altrettante dimensioni del benessere e, a partire da questi, un indicatore sintetico complessivo, l'Indice di Benessere Europeo (EWB, dall'acronimo in inglese) in un intervallo di undici anni (2000–2010). Le dimensioni del benessere esaminate sono: salute e condizioni di vita delle persone;

¹ L'iniziativa italiana per misurare il benessere equo e sostenibile (BES) nata da un accordo tra Cnel e Istat, si inquadra nel dibattito internazionale sul “superamento del Pil” ed è giunta nel dicembre 2015 alla terza edizione.

istruzione e apprendimento permanente; condizioni materiali delle famiglie; economia della conoscenza; attrattività dell'ambiente locale in termini di dotazioni infrastrutturali e di flussi turistici in entrata; uguaglianza intergenerazionale e tra sessi nelle condizioni del mercato del lavoro. L'analisi si propone due obiettivi: definire una tassonomia delle regioni europee in relazione alle dimensioni del benessere sopraelencate; verificare l'esistenza di processi di convergenza/divergenza tra le regioni, sia in riferimento alle diverse dimensioni della qualità della vita e del benessere complessivo, che del Pil pro-capite in un arco temporale di undici anni. I risultati dell'analisi cluster consentono di raggruppare le regioni europee in cinque gruppi, distinti tra loro ma omogenei al loro interno, che rispecchiano differenti assetti del benessere (Figura 1): basso (terzo cluster); medio-basso (primo cluster); medio (secondo cluster); medio-alto (quinto cluster) e elevato (quarto cluster).

Figura 1: Una tassonomia delle NUTS 2 europee nelle dimensioni del benessere

Il benessere delle regioni europee



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

È interessante notare come le regioni di uno stesso paese non siano mai incluse tutte nello stesso gruppo, evidenziando l'esistenza di forti disparità regionali in Europa, anche a livello sub-nazionale.

Guardando all'andamento di tre differenti misure di dispersione dei sub-indicatori e dell'indicatore sintetico complessivo di benessere (convergenza σ) è possibile verificare, inoltre, se le disparità tra le regioni si sono ridotte nel corso del tempo (Friedman, 1992). Considerando, dunque, quali indicatori di dispersione il coefficiente di variazione, l'indice di Theil e l'indice di Gini (Jordà e Sarabia, 2014), i risultati sono coerenti nel mostrare una tendenza alla convergenza, durante gli undici anni considerati, delle regioni europee in termini di EWB. In riferimento al Pil pro-capite la riduzione della dispersione è stata superiore in valore rispetto a quella in termini di benessere, anche se il processo di convergenza si è manifestato quasi esclusivamente nel primo sotto-periodo (anni 2000-2005), mostrandosi, invece, molto debole nel periodo successivo. Come era ragionevole attendersi, lo stesso andamento osservato per le misure di dispersione del Pil è confermato per quanto riguarda il sub-indicatore delle condizioni materiali di vita, che rappresenta la dimensione economica nel nostro indice sintetico complessivo di benessere. Trend differenti caratterizzano, invece, gli altri domini, confermando la diversa natura della dimensione economico-produttiva del benessere da quella del complesso insieme di fattori che definiscono la qualità della vita.

La dinamica del benessere in ambito europeo è stata inoltre esaminata guardando alla mobilità nei ranghi all'interno della distribuzione, ovvero agli spostamenti delle regioni nella classifica del benessere, ricorrendo al calcolo dell'indice di Kendall, a cui in letteratura si fa spesso riferimento come γ -convergenza (Boyle e McCarty, 1997; Marchante et al., 2006; Ferrara e Nisticò, 2013). L'analisi non evidenzia alcuna mobilità delle regioni tra i ranghi. Questo significa che nonostante il verificarsi del processo di σ -convergenza, le regioni europee hanno mantenuto sostanzialmente invariata la loro posizione relativa nella classifica in termini di benessere nell'intervallo di tempo considerato.

(ii) La misurazione del benessere in una prospettiva multidimensionale: un'applicazione alle regioni italiane

Il secondo obiettivo della ricerca è approfondire l'analisi della misurazione del benessere nelle regioni italiane (Ferrara e Nisticò, 2015). Si considerano 57 variabili a livello regionale per il periodo 2004-2010, raggruppate in dieci dimensioni: Cultura e Tempo Libero, Istruzione, Lavoro, Ambiente, Servizi Pubblici Essenziali, Salute, Condizioni Materiali di Vita, Sicurezza Personale, Ricerca e Innovazione e Relazioni Sociali. La ricerca si propone un triplice obiettivo: a) costruire un indicatore sintetico per ciascuna delle dieci dimensioni del benessere considerate, applicando l'analisi in componenti principali (ACP); b) costruire un indice complessivo di benessere (RWBI), applicando nuovamente l'ACP e considerando come variabili gli indicatori ottenuti nella fase precedente dell'analisi; c) valutare l'esistenza di processi di convergenza tra le regioni italiane in termini di benessere usando due tecniche non parametriche applicate sia agli indicatori parziali che all'indice sintetico complessivo. Le dinamiche regionali in termini di benessere vengono inoltre confrontate con quelle del Pil pro-capite. Il

contributo del lavoro a quest'area di ricerca è, dunque, sia concettuale che metodologico. Si estende, infatti, rispetto alla letteratura empirica esistente, lo spettro di domini e di variabili usate per misurare il benessere in Italia; inoltre, si riduce l'arbitrarietà nella selezione delle variabili usate per descrivere le diverse dimensioni della qualità della vita, prendendo come riferimento le indicazioni contenute nel progetto BES (Istat, 2013). A differenza di quest'ultimo, tuttavia, un contributo specifico del lavoro è quello di fornire una misura composita di benessere. Sul piano della metodologia utilizzata, lo studio è innovativo in quanto applica una ACP in due stadi, in cui al primo stadio si calcolano gli indicatori per ciascun dominio, e nel secondo questi vengono utilizzati come variabili per la costruzione dell'indicatore sintetico complessivo per ciascun anno nell'intervallo di tempo considerato (Ferrara e Nisticò, 2015). Infine, a differenza di gran parte degli studi sul benessere delle regioni italiane, è stato considerato anche l'aspetto dinamico, valutando l'andamento delle disparità regionali attraverso l'analisi del tasso di variazione della dispersione del benessere e della mobilità delle regioni tra i ranghi nel periodo considerato.

I risultati dell'analisi in componenti principali mostrano che le differenze in termini di benessere non necessariamente riproducono quelle basate sugli indicatori economici standard e sono almeno altrettanto rilevanti di quelle in termini di Pil pro-capite, suggerendo la necessità di dedicare maggiore attenzione nella definizione degli interventi e degli obiettivi di politica pubblica agli aspetti del progresso economico legati alla qualità della vita. Infine, la ricerca evidenzia come le regioni italiane tendano a diventare più simili nel periodo considerato, sia in termini di Pil pro-capite che di benessere complessivo, anche se è possibile osservare un graduale rallentamento di questo processo negli anni più recenti, probabilmente come conseguenza degli effetti della crisi economico-finanziaria innescatasi nel 2007. Tuttavia, è possibile notare come la convergenza in termini di benessere sia risultata più intensa ed elevata rispetto a quella riscontrabile osservando soltanto la dinamica del Pil pro-capite. Questo risultato conferma la limitatezza delle analisi della performance dei territori basate esclusivamente sulla rilevazione e la valutazione delle dimensioni meramente produttive (Tabella 1).

Infine, l'analisi della mobilità tra i ranghi (γ -convergenza) mostra che la posizione relativa delle regioni non si è modificata sostanzialmente nel tempo, anche se si è verificata una progressiva riduzione delle disparità (σ -convergenza): le regioni italiane, in altri termini, tendono a divenire più simili ma rimangono sostanzialmente immobili nella graduatoria del benessere.

Nel complesso, emergono forti disparità tra le regioni europee, in generale, ed italiane in particolare, sia in termini di Pil pro-capite che delle differenti dimensioni della qualità della vita e del benessere complessivo. Tuttavia, l'entità e le dinamiche di tali disparità nelle due sfere, quella economico-produttiva, e quella attinente al complesso dei fattori che concorrono a definire la qualità della vita, non sono coincidenti. Questa evidenza empirica sembra confermare l'importanza di pervenire a misure accurate e multidimensionali del benessere al fine di offrire un adeguato supporto alla progettazione di politiche finalizzate alla riduzione delle disparità regionali e a raggiungere prefissati standard di benessere nei diversi aspetti della qualità della vita.

Tabella 1: σ -convergenza per ciascun sub-indicatore sintetico, per l'indicatore composito di benessere e per il Pil pro-capite

Indicatore	Tasso di sigma convergenza						MIN	MAX		
	2004	2007	2010	2004-2007	2007-2010	2004-2010	anno	anno		
Ambiente	1.68	1.75	1.24	0.04	-0.29	-0.26	1.24	2010	1.75	2007
Condizioni Materiali di Vita	0.45	0.50	0.47	0.10	-0.06	0.03	0.45	2004	0.50	2009
Cultura e Tempo Libero	0.58	0.65	0.68	0.12	0.05	0.17	0.58	2004	0.70	2008
Istruzione	0.70	0.50	0.60	-0.29	0.20	-0.14	0.42	2009	0.70	2004
Lavoro	0.55	0.55	0.49	-0.001	-0.11	-0.11	0.49	2010	0.56	2008
Pil pro-capite	0.73	0.71	0.71	-0.03	0.01	-0.02	0.71	2007	0.73	2004
Relazioni Sociali	0.82	0.73	0.64	-0.10	-0.13	-0.22	0.64	2010	0.83	2005
Ricerca e Innovazione	0.75	0.77	0.73	0.02	-0.04	-0.02	0.73	2010	0.78	2006
RWBI	0.73	0.59	0.59	-0.19	0.01	-0.19	0.59	2007	0.73	2004
Salute	0.57	0.67	0.59	0.18	-0.13	0.03	0.45	2006	0.67	2007
Servizi Pubblici Essenziali	0.64	0.50	0.52	-0.22	0.05	-0.18	0.48	2009	0.64	2004
Sicurezza Personale	0.34	0.38	0.54	0.14	0.41	0.60	0.33	2005	0.54	2010

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Riferimenti bibliografici

- Bandura R. (2008), A Survey of Composite Indices Measuring Country Performance: 2008 Update, New York:United Nations Development Programme - Office of Development Studies, *working paper*.
- Bleys B. (2012), Beyond GDP: Classifying Alternative Measures for Progress, *Social Indicators Research*, 109: 355-376.
- Boyle, G. E., McCarthy T.G. (1997), A simple measure of β -convergence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59: 257–264.
- Ferrara A.R. (2014), Essays in regional economics: assessing cohesion policy effectiveness and measuring well-being for European regions, *PhD Thesis*.
- Ferrara, A.R., Nisticò R. (2013), Well-being indicators and convergence across Italian regions, *Applied Research in Quality of Life*, 8, 1: 15-44.
- Ferrara, A.R., Nisticò R. (2015), Regional well-being indicators and dispersion from a multidimensional perspective: evidence from Italy, *The Annals of Regional Science*, 55, 2-3: 373-420.
- Istat (2013) Il benessere equo e sostenibile in Italia. www.istat.it
- Jordà V., Sarabia J. M. (2014), International Convergence in Well-Being Indicators, *Social Indicators Research*, 120: 1-27.
- Marchante, A. J., Ortega, B., Sánchez, J. (2006), The evolution of well-being in Spain (1980–2001): A regional analysis, *Social Indicators Research*, 76: 283-316.

OECD (2013), How's Life? 2013. Measuring Well-being, OECD Publishing, www.oecd.org.

Stiglitz, J., Sen A., Fitoussi J.P. (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris.

Il vincolo della gestione associata per i piccoli comuni: caso di politica simbolica?

di

Mattia Casula

L'attuale vincolo per i piccoli comuni italiani di gestire obbligatoriamente in forma associata le proprie funzioni fondamentali ha trovato il suo primo riferimento normativo nel D.L. 78/2010¹. Dopo questa prima previsione, il legislatore nazionale è poi intervenuto negli anni con diverse proroghe, sia con riferimento alle tempistiche e alle modalità di implementazione del vincolo che i comuni avrebbero dovuto rispettare che alle funzioni da gestire in forma associata. Da ultima, la Legge Delrio (L. 56/2014) aveva fissato il 1° Gennaio 2015 come il termine ultimo per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane) per gestire obbligatoriamente le proprie funzioni fondamentali, o in convenzione o in unione di comuni. Ma, considerando la portata di tale intervento e le evidenti difficoltà riscontrate in numerose regioni italiane per la sua implementazione, non sorprende se recentemente il policy-maker nazionale sia nuovamente intervenuto apportando una ulteriore proroga al 1° Gennaio 2016 per il rispetto di questo adempimento.

A parere di chi scrive, i motivi deducibili da questa scelta sono senz'altro differenti e plurimi. Mi limiterò ad elencarne tre. Anzitutto, la complessità della materia trattata, non sempre di facile comprensione per gli addetti ai lavori e per chi, almeno sulla carta, dovrebbe implementare quanto deciso dall'alto. Segue l'incapacità da parte di molte Regioni, che sono interessate anche da altre questioni di natura finanziaria interna, di adeguarsi tempestivamente ad una normativa tanto in continua evoluzione quanto di dubbia interpretazione. Infine, una sempre maggiore diffidenza da parte degli amministratori locali nei confronti degli adempimenti posti dal legislatore nazionale, il quale negli ultimi decenni ha cercato più volte di introdurre riforme radicali in questo settore, salvo limitarsi a tentativi (perché di questo si è trattato, nulla di più) incrementali e tra loro non sempre congiunti.

D'altro canto, ripercorrendo l'evoluzione normativa in materia di gestioni associate dalla L. 142/1990 si può notare come le direzioni del cambiamento auspiccate dal legislatore nazionale non siano state tra loro sempre omogenee. In una sua prima previsione, l'unione di comuni era stata intesa come prodromica alla fusione. Infatti, l'art. 26 della L. 142/1990 affermava che "in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, [avrebbero potuto] costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi ". L'aver imposto simili vincoli e, soprattutto, l'aver

¹ Il processo di referaggio di questo articolo si è concluso prima dell'approvazione del Decreto Milleproroghe 2016 (decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210) che ha previsto una proroga al 31 Dicembre 2016 per l'adempimento del vincolo della gestione associata per i piccoli comuni italiani.

individuato l'unione di comuni come il primo passo verso la fusione ha rappresentato il principale freno all'avvio di tale istituto nel tempo: nel decennio tra il 1990 e il 2000 è possibile registrare la nascita di appena 16 casi di unioni di comuni in tutto il territorio nazionale (Ermini e Salvucci, 2006, p. 157). Attraverso l'eliminazione dei vincoli precedentemente imposti, la successiva L. 265/1999 (la cd. Napolitano-Vigneri) farà invece da volano all'associazionismo intercomunale italiano (Baldini et al., 2009, p. 51), trasformando l'unione in un ente locale vero e proprio (Quagliani 2005). Non è un caso se a soli due anni di distanza dalla sua entrata in vigore il numero di unioni sul territorio nazionale sia passato dalle 16 alle 132 unità, interessando 596 comuni e una popolazione pari a 1.503.422 abitanti (Ermini e Salvucci, 2006, p. 157). A partire dall'inizio degli anni duemila è poi iniziata una fase di sperimentazione sul campo di queste forme associative, talvolta incentivate da specifiche politiche regionali, talvolta affiancate da altre forme associative come le convenzioni e/o i consorzi. Seppur sempre a legislazione invariata.

La situazione è invece profondamente mutata nella recente "stagione delle manovre finanziarie", inaugurata con il DL 78/2010, che, sotto il paradigma dell'austerità (Bolgherini, 2015), ha sancito un progressivo ripensamento del ruolo del comune, specie di quello più piccolo. Come detto, l'idea è che le funzioni fondamentali spettanti ai comuni debbano essere gestite obbligatoriamente in forma associata dai piccoli comuni italiani. Gestione che, parallelamente, necessita anche di una ridefinizione delle funzioni spettanti alle province, alle nuove città metropolitane e alle Regioni ma che non potrà non essere realizzata se non specificando l'ambito ottimale di esercizio delle funzioni fondamentali e quelle di area vasta. Per questa ragione, la Legge Delrio ha cercato di introdurre una serie di misure agevolative, di ordine sia organizzativo che finanziario, per la messa in rete dei comuni. Per esempio, essa ha introdotto la figura del segretario dell'unione scelto tra quelli dei comuni ad essa facenti parte, confermando il limite demografico ordinario di almeno 10.000 abitanti (3.000 in caso di zone montane) per le unioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali. Inoltre, come nel caso delle città metropolitane e delle province, essa ha previsto la gratuità delle cariche nei suoi vari organi anche nel caso delle unioni.

Eppure, nonostante l'approvazione della Legge Delrio sia stata accompagnata da una forte campagna mediatica che l'ha indicata come la prima vera riforma organica degli enti locali italiani dopo i fallimenti della l. 142/1990, a parere di chi scrive i dubbi e le perplessità verso il suo tratto di radicalità e di rottura rispetto al passato sono ancora tanti. Sempre a parere di chi scrive, essa mostrerebbe infatti dei chiari segni di "ritorno al passato", sintetizzabili sia nella possibilità per i comuni sotto i mille abitanti di poter prevedere la figura dell'assessore, sia nell'allentamento degli obblighi delle gestioni associate strutturate. Su quest'ultimo punto vale infatti la pena sottolineare come in una sua prima versione essa avesse previsto la costituzione di consigli provinciali composti dai soli sindaci con più di 15.000 abitanti e dal presidente delle unioni di comuni con oltre 10.000 abitanti. Una simile disposizione avrebbe indotto i comuni a dar vita a vaste unioni di comuni sul territorio, anche in contesti regionali dove l'associazionismo intercomunale è sempre stato assente o, quantomeno, non realizzato attraverso l'utilizzo di forme stabili di cooperazione quali le unioni di comuni. Non deve pertanto sorprendere

se una simile disposizione abbia incontrato l'opposizione sia da parte di numerosi amministratori locali, provinciali e regionali che di alcune associazioni di rappresentanza per il suo dubbio tratto di costituzionalità.

In termini di scelte di policy, la lettura della Legge Delrio evidenzia come a prevalere sia stata una visione territoriale che tenesse conto sia delle peculiarità storico-culturali del singolo territorio, sia delle prerogative regionali e locali nella scelta della propria dimensione ottimale di governo. Ciò all'interno di un quadro normativo che ha visto il venir meno della possibile, quanto discussa, abolizione dell'ente intermedio provincia. Mi preme inoltre sottolineare come, fortunatamente, il problema del mantenimento o della soppressione di questo ente non sia stato posto solo in termini di tagli alla politica o di (generalizzate) inefficienze del sistema amministrativo locale italiano (come invece fatto per tutto il 2012), ma anche di una sua effettiva utilità, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale. Anche in questo caso ci si è trovati a preferire una logica "territoriale" che tenesse conto delle specificità dei singoli contesti locali e nei quali la presenza di un ente intermedio di coordinamento potesse risultare vitale per la loro sostenibilità istituzionale futura. Si pensi ai piccolissimi quanto numerosissimi comuni di alcune regioni del Nord Italia (come Piemonte, Lombardia e Veneto) che ancora mostrano evidenti difficoltà nelle gestioni associate delle funzioni fondamentali e che senza la presenza di un ente di raccordo e di coordinamento con la rispettiva Regione difficilmente sarebbero in grado, in un futuro, di raggiungere alti standard qualitativi per l'offerta dei servizi.

Pertanto, i continui up and down del legislatore nazionale devono essere letti parallelamente al dibattito nazionale apertosi per la revisione dell'intera geografia amministrativa locale italiana. Inoltre, i continui allentamenti e le continue proroghe poste in essere dal legislatore nazionale in questi anni, forse destinate a perpetuarsi anche nei prossimi, enfatizzano tre diverse caratteristiche delle misure da esso adottate.

Anzitutto, l'unione di comuni, ossia la forma associativa che nel nostro ordinamento presenta il massimo grado di istituzionalizzazione (Fedele e Moini 2006), è passata dall'essere intesa come uno strumento quasi obbligatorio ad uno privilegiato, seppur non esclusivo. Parimenti, la convenzione è infatti un ulteriore strumento per adempiere a questo vincolo. In secondo luogo, il legislatore nazionale ha scelto di lasciare alle regioni ampi margini discrezionali per la futura verifica dell'efficienza e dell'efficacia della gestione associata, nonché delle modalità di trasferimento integrale delle funzioni al nuovo ente. A ben vedere si tratta di margini di discrezionalità che contribuiranno in maniera significativa a differenziare la natura delle forme associative nelle varie realtà della Penisola, soprattutto per via delle legacies negli anni consolidate nelle tanto eterogenee regioni italiane (Casula, 2014). Quest'ultima si lega alla terza e ultima caratteristica delle misure adottate in questi anni dal legislatore. I continui aggiustamenti e le continue proroghe del policy maker nazionale si sono avute anche a seguito delle numerose pressioni provenienti da alcune regioni e da alcune associazioni di rappresentanza dei comuni che hanno sottolineato lo scollamento tra un'idea dell'esercizio associato delle funzioni così come pensato dall'alto e la storia concreta di ciò che negli anni si è andato consolidato nei diversi contesti locali italiani.

Per concludere, si tratta di informazioni che suggeriscono come questa politica stia assumendo i tratti di una politica “simbolica”, cioè destinata a non essere pienamente implementata (nello specifico senso attribuito al termine da Gustafsson, 1983, p. 271). Infatti, da un lato mancano le giuste conoscenze per adempiere al vincolo. Dall’altro lato, ciò che sta sempre più venendo meno è la volontà di farlo rispettare. D’altro canto, le ambizioni a dar vita a forme associative stabili e su larga scala non sempre sono in grado di compensare le resistenze tutt’ora presenti, specie in presenza di enti regionali assenti o tutto sommato propensi a lasciare liberi i comuni di auto-determinare la propria dimensione ottimale di governo, anche per via degli ampi margini di discrezionalità lasciati loro dal governo centrale.

Riferimenti bibliografici

- Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), *Unioni di Comuni Le sfide dell’intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna: Misure / Materiali di ricerca dell’Istituto Cattaneo.
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna: Il Mulino.
- Casula M. (2014), Politiche regionali di incentivazione all’esercizio associato di funzioni e servizi: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna, *Le Istituzioni del Federalismo*, 3: 667-697.
- Ermini B., Salvucci S. (2006), L’associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull’esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche, *Economia Pubblica*, 3-4: 111-138.
- Fedele M., Moini G (2006), Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 7, 1: 71-98.
- Gustafsson G. (1983). Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power. *Policy Sciences*, 15, 3: 269-287.
- Quagliani A. (2005), *Valutazione delle politiche e governance nelle regioni*, Milano: Franco Angeli.

Governare l'area vasta dopo la Legge 56-2014: inedita sinergia tra pianificazione comunale e provinciale?

di

Marco Pompilio

Sono trascorsi più di 18 mesi dall'approvazione della Legge 56-2014, più nota come Riforma Delrio, che ha cambiato il livello intermedio di governo in profondità. Nei nuovi organi di Province e Città metropolitane siedono oggi gli amministratori comunali, e questo modifica la natura, le modalità organizzative e di funzionamento di questi enti¹.

La riforma costituzionale in discussione punta inoltre a cancellare il termine "Provincia" dal Titolo V, per aprire la strada a nuove forme di enti intermedi, più snelli e disegnati dalle Regioni secondo le diverse caratteristiche dei rispettivi territori.

Tuttavia, nell'attesa di questi ulteriori passaggi, e per le incertezze su risorse e modalità per attuare la legge 56/2014, si è creata una situazione di stallo che provoca serie disfunzioni, nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, di cui si sono occupati anche quotidiani e approfondimenti televisivi²: strade, trasporto pubblico, assistenza sociale, scuole, ecc. Ma la legge Delrio ha anche altre conseguenze, di più lungo periodo, altrettanto e forse anche più serie, che riguardano la pianificazione e il governo del territorio, della cui attuazione gli enti per ora non si occupano, essendo l'attenzione tutta assorbita dalle più contingenti questioni di bilancio.

I Piani provinciali, dalla loro introduzione con la L.142/1990, hanno evidenziato in modo chiaro che molte delle questioni che interessano il territorio (ambientali, viabilità e trasporti, tutela del paesaggio, localizzazione di grandi insediamenti, ecc.) trascendono i confini amministrativi dei Comuni e necessitano, per essere affrontate, di una visione sovracomunale, che sia autonoma, capace di portare a sintesi gli interessi locali senza lasciarsene influenzare. Se questa visione era fino a ieri realizzabile nell'ambito di organi provinciali ad elezione diretta, oggi la nuova natura degli organi rende più difficile garantirne l'autonomia. La pianificazione di coordinamento rientra in ogni caso, come afferma anche la stessa Legge 56/2014, tra le funzioni fondamentali dell'ente intermedio.

La riforma Delrio spinge verso l'esercizio delle funzioni secondo bacini ottimali, anche usando forme associative o unioni di comuni; tuttavia, anche nelle regioni dove le unioni sono più strutturate e i piani associati sono stati elaborati e approvati, entrando

¹ I contenuti del presente scritto traggono origine dagli spunti e dalle puntuali osservazioni emerse durante i colloqui con Martina Callegari, Capo Servizio Giuridico Amministrativo della Provincia di Rovigo, che ringrazio per il determinante apporto e la gentile e paziente disponibilità.

² Tra gli articoli più significativi vedere per esempio: Gianni Trovati su *Il Sole 24 Ore* del 3.11.2015, Cosimo Rossi su *Il Venerdì di La Repubblica* del 16.10.2015, Paolo Marelli sul *Corriere della Sera* del 13.5.2015, Valentina Conte su *La Repubblica* del 5.4.2015, Paolo Ghisleri su *La Repubblica* del 4.1.2015. Vedere anche la trasmissione di Rai 3 Report del 19.4.2015, scaricabile dal sito webreport.rai.it

nel merito si nota che raramente questi riescono ad operare un'efficace sintesi su strategie e priorità, mentre più facilmente non vanno oltre la mera sommatoria dei piani dei comuni costituenti. Sviluppare una visione comune sul futuro delle comunità in un contesto di cooperazione interistituzionale è molto più complesso che organizzare la gestione di servizi: necessita di una guida che sia autonoma e autorevole, per fare emergere le questioni sovracomunali, di area vasta, rispetto agli interessi locali. Altrimenti un piano associato, anche se riferito ad un territorio molto ampio, rimane sempre un piano di livello comunale nell'impostazione. Non è una questione di dimensioni o competenze tecniche, ma del modo in cui i temi di area vasta sono affrontati³.

Si sta così rischiando di perdere i progressi fatti in questi due decenni nel governo dell'area vasta, e di tornare nei confini ristretti di ragionamento della pianificazione comunale. Intanto, l'urbanizzazione sempre più dilagante (come mostrano i dati sul consumo di suolo, ormai di dominio pubblico in diverse regioni) e la maggiore complessità e interdipendenza assunta dalle relazioni funzionali tra centri urbani di diverse dimensioni rendono sempre più urgente un approccio di area vasta nel governo del territorio. Tuttavia di questo non si trova quasi più traccia nelle agende politiche di questi anni, a partire dal decreto cosiddetto "Salva Italia" del dicembre 2011.

La Costituzione e le leggi nazionali hanno sempre assegnato alla pianificazione comunale, dove gli usi del suolo vengono conformati, una posizione centrale nel governo del territorio. La riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 ha confermato e rafforzato il concetto, e le leggi regionali sul governo del territorio che ne sono seguite si sono preoccupate di proteggere tale centralità rispetto ad ipotetiche invasioni di campo da parte delle Province. In casi estremi i piani territoriali provinciali sono stati molto depotenziati, o addirittura negati come successo nel caso del Friuli Venezia Giulia⁴.

Dopo la Riforma Delrio questa preoccupazione dovrebbe essere superata: il fatto che gli amministratori comunali siano anche dentro gli organi della Provincia porta, nel concreto, ad un controllo del livello comunale sia sulle funzioni di prossimità che di area vasta.

Il comma 1 dell'art 118 della Costituzione afferma che tutte "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni", salvo quelle che "per assicurarne l'esercizio unitario vengono attribuite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", una dizione che colloca il livello di base comunale in posizione centrale e gli altri livelli nella sfera della deroga rispetto alla regola generale di attribuzione al Comune.

³ Anche nelle Regioni dove sono presenti Unioni di Comuni consolidate, solo in alcuni casi le funzioni urbanistiche sono state delegate all'Unione. In ogni caso i pochi Piani associati sviluppati, a parte rare eccezioni, non operano una vera e propria sintesi secondo un sistema di strategie e di priorità di rilevanza sovracomunale. Si limitano ad assumere e sommare le scelte dei singoli comuni, trattando le questioni di confine, intercomunali, senza affrontare lo sforzo necessario per la definizione di una visione di area vasta. Come detto esistono alcune lodevoli e innovative eccezioni, tra queste è significativo il tentativo operato con il Piano Strutturale dell'Unione della Bassa Romagna.

⁴ La legge regionale sul governo del territorio della Regione Friuli Venezia Giulia prevede l'attribuzione delle funzioni di area vasta al livello comunale (art. 3 comma 2 della LR 5/2007).

Il comma 2 afferma che Comuni, Province e Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie, per cui la regola generale è da intendersi come riferita al complesso delle istituzioni territoriali⁵.

La Legge 56/2014 sposta in modo deciso l'attenzione sul comma 1, attribuendo di fatto il controllo di tutte le funzioni amministrative anche quelle di area vasta al livello comunale. Stando così le cose, verrebbe meno la necessità di proteggere attraverso norme regionali la centralità pianificatoria del comune, e liberati da questa preoccupazione e condizionamento si potrebbe finalmente cercare una soluzione al governo dei temi di area vasta che sia basata sulla concreta dimensione dei problemi.

In realtà, come vedremo tra poco, la situazione è più complessa, in quanto se ora gli amministratori comunali controllano sia le funzioni di prossimità che quelle di area vasta, l'esercizio di queste ultime non è completamente demandato al livello comunale, neppure dalla Legge Delrio.

Adeguatezza e sussidiarietà, che sono principi sempre presenti nella Costituzione, anche nel nuovo testo attualmente in discussione in Parlamento, richiedono che i problemi siano affrontati alla scala più vicina alla dimensione in cui i problemi stessi si presentano: dunque alla scala comunale, la più vicina al cittadino, quando il problema può essere risolto dal Comune. Ma quando la struttura tecnico amministrativa è piccola o non adeguata, o il problema coinvolge più comuni, trovandosi di fronte ad un tema di area vasta, la questione non può che essere affrontata alla scala e con gli strumenti dell'area vasta.

Se poi gli aspetti territoriali che richiedono un approccio di area vasta prevalgono rispetto a quelli locali, tendenza che come detto è in atto da tempo, allora ci si può domandare se non sia arrivato il momento di assegnare alla pianificazione territoriale di area vasta priorità rispetto a quella comunale, lasciando a quest'ultima il compito di dettagliare le soluzioni assunte alla scala di area vasta o di affrontare quei temi che richiedono una conoscenza più diretta e aggiornata della situazione locale.

Sarebbe un cambiamento radicale del punto di vista, che per essere attuato non potrebbe essere lasciato a generali poteri di indirizzo o coordinamento, o quantomeno non solo a questi, ma che richiederebbe una ripartizione tra pianificazione comunale e di area vasta di quei poteri conformativi sugli usi del territorio che le norme fino ad oggi hanno riservato in via quasi esclusiva al livello comunale.

Quando il problema è di area vasta, potrebbe avere senso, in una logica di semplificazione e linearità, risolverlo nella pianificazione di area vasta, fatta salva la flessibilità necessaria per piccoli adeguamenti nel passaggio alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale.

Rimane aperta la questione dell'adeguatezza del livello di area vasta nel prendere decisioni che siano libere dai condizionamenti locali, visto che negli organi provinciali siedono amministratori comunali.

Il livello decisionale di area vasta, per essere autonomo nelle decisioni, deve essere separato e distaccato dal livello locale. Ma le persone fisiche, i politici, che si occupano

⁵ Concetti tratti da Marco Di Folco, *Il riordino regionale delle funzioni provinciali alla luce dell'art 118 Cost e della l.n. 56/2014*, pubblicato sul sito accademiaautonomia.it, Febbraio 2015.

dei due livelli ora coincidono. Sperare in una loro capacità di astrarsi dalla loro carica comunale per assumere la veste istituzionale provinciale nel momento in cui si devono prendere decisioni nell'interesse dell'area vasta, sarebbe poco realistico. Anche i sindaci e consiglieri comunali più accorti non possono che tenere in conto, in ogni caso e prima di tutto, di essere stati eletti dai cittadini del proprio comune. Questo è umano, oltre che pienamente coerente nei confronti di chi ha votato.

Se le persone che si occupano di funzioni di prossimità e area vasta sono le stesse, gli amministratori comunali per svolgere queste ultime si devono spostare, letteralmente, nella sede della Provincia, dove sono localizzati i suoi organi politici e gli uffici tecnici e amministrativi. La stessa legge (D.Lgs 95/2012) annovera tra le funzioni fondamentali dei Comuni "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", dove la prima si svolge nel Municipio e la seconda, alla quale il Comune "partecipa", nella sede provinciale. Le funzioni di area vasta non possono essere esercitate stando dentro il Municipio, dove invece vengono esercitate quelle di prossimità. Le funzioni di area vasta possono essere affrontate solo stando dentro la sede della Provincia.

Questo passaggio di sede è dunque fondamentale, e si deve fare in modo che lungo la strada tra municipio e Palazzo della Provincia gli amministratori comunali dimentichino almeno momentaneamente i condizionamenti locali, per prendere decisioni autonome nell'interesse della comunità di area vasta. Si deve in sostanza cercare di mantenere distinte le cariche istituzionali, anche qualora queste coincidano nella medesima persona fisica. Questo non significa, si badi bene, dimenticare gli elettori i quali hanno votato una persona come sindaco o consigliere comunale, ma che da dopo la Legge Delrio con lo stesso voto eleggono anche un proprio rappresentante negli organi della Provincia.

Si deve approfondire e comprendere meglio la natura di ciascuno degli organi di secondo livello dell'ente intermedio, molto diversa da quella degli organi ad elezione diretta, e il diverso ruolo che possono assumere gli uffici della provincia, non solo sugli aspetti organizzativi interni ma anche nel raccordo, di coordinamento ma anche di assistenza, con le strutture comunali.

Anche gli strumenti di pianificazione dovranno essere ripensati, aggiornando le norme regionali sul governo del territorio, che con l'approvazione della L 56/2014 sono in buona parte ormai obsolete.

Il PTCP non può più essere riferimento unico sui temi territoriali di area vasta, e i suoi contenuti dovranno cambiare. Continua ad essere fondamentale, ma per affrontare i temi di area vasta ha ora più di prima bisogno di una stretta sinergia e integrazione con altri strumenti di pianificazione di area vasta, sia di livello comunale che regionale, come piani comunali associati o piano territoriale regionale, che non sono tuttavia ancora pensati per affrontare i temi di area vasta. Esistono interessanti eccezioni in alcune realtà provinciali⁶ dove già negli anni scorsi sono stati sperimentati modelli organizzativi simili, e questo è accaduto molto prima della Riforma Delrio e del decreto "Salva Italia" che ha avviato il percorso di revisione dell'ente intermedio.

⁶ Un esempio in tale senso è dato dal lavoro svolto per attuare il PTCP di Padova approvato nel 2011 attraverso il coinvolgimento dei Comuni nello sviluppo di Piano di Assetto del Territorio Intercomunali.

Le modalità di ripartizione dei contenuti di area vasta tra i piani regionali, provinciali e comunali, varieranno nelle diverse regioni secondo l'impianto normativo, le dimensioni delle province, dei comuni, le tradizioni culturali e le prassi amministrative. Difficile definire un modello unico. In generale dove i comuni sono già organizzati in associazioni e unioni, o dove sapranno organizzarsi, molti aspetti di area vasta potranno essere affrontati nei piani associati, utilizzando i quadri di riferimento e gli strumenti messi a disposizione dal PTCP. In alcuni casi, attraverso specifici accordi tra comuni e provincia, i piani associati, o addirittura il PTCP, potranno anche sostituire il livello strutturale della pianificazione comunale: una soluzione che sarebbe coerente con lo spirito della Riforma.

Dove invece i comuni non sapranno organizzarsi assieme alla provincia per essere efficaci sui temi di area vasta, dovrebbe intervenire in sussidiarietà la regione, anche se permangono ad oggi molte perplessità sulla reale capacità dei PTR attuali di costituire un valido riferimento per svolgere la funzione di coordinamento territoriale.

In conclusione, non appena gli enti intermedi avranno superato le criticità di bilancio, che in questa prima fase di attuazione della L 56/2014 costituiscono preoccupazione dominante, si dovrà pensare a come ridefinire dopo la Riforma le funzioni più strategiche, quelle che riguardano il governo dei temi di area vasta, tra le quali la pianificazione territoriale di coordinamento.

Manca ancora il completamento della modifica Costituzionale per superare il modello sussidiario introdotto dalla riforma del 2001. Tuttavia si possono già intravedere alcune interessanti direzioni verso cui orientare la riflessione. Se ad una prima lettura la Riforma sembra indebolire il piano dell'ente intermedio, cercando di guardare oltre si intravede la possibilità di rilanciarne il ruolo attraverso una maggiore integrazione tra strumenti di pianificazione provinciale e comunale, mantenendo in ogni caso i due livelli di pianificazione distinti. Un'integrazione che riguardi anche quei poteri conformativi sugli usi del territorio che fino ad oggi le norme hanno assegnato in via esclusiva ai piani comunali. L'argomento è ampio e complesso, e non può essere esaurito in poche pagine. In questo scritto si sono forniti alcuni spunti di riflessione, da sviluppare, riferiti alla pianificazione delle Province. Per brevità non si è parlato dei piani delle Città Metropolitane, che presentano analogie, ma anche significative differenze, e che è quindi meglio trattare in un successivo dedicato scritto.