

I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?

Silvia Bolgherini, Università di Napoli (silvia.bolgherini@unina.it)

Andrea Lippi, Università di Firenze (lippi@unifi.it)

Sergio Maset, Ideatolomeo, Treviso (sergio.maset@ideatolomeo.it)

1. Introduzione

Immaginata come normativa di svolta dopo anni di lunga attesa nel quadro delle riforme dei livelli territoriali, la Legge 56/2014 Delrio è costruita in realtà come una ‘terra di mezzo’ che chiude una partita (il ruolo intermedio delle province) e ne apre un’altra (cosa fare delle loro competenze). Per sua stessa ambizione la Legge infatti è un processo decisionale iniziale, che delega ad altri processi di livello regionale il compito di scegliere gli effettivi assetti di ciascuna regione implementando la legge medesima e definendo il framework legale, organizzativo e gestionale adottato. Ovviamente questo processo è immediato solo sulla carta, poiché l’allocazione di competenze, risorse e la definizione di nuovi confini o la rimodulazione delle vecchie province in nuovi enti di secondo livello non è un fatto che possa essere deciso solo per decreto e senza un complesso processo di elaborazione politica ed istituzionale.

Partendo da questi presupposti il paper tenta di fornire un primo quadro dello stato di attuazione della legge Delrio nelle regioni italiane, prendendo in considerazione le regioni a statuto ordinario ma anche alcune di quelle a statuto speciale. L’analisi qui svolta fa infatti parte di una ricerca più ampia condotta in profondità su sette regioni a statuto ordinario (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Campania e Calabria) – ma con attenzione alla legislazione effettuata anche dalle altre regioni a statuto ordinario e da quelle a statuto speciale coinvolte dalla L.56/2014 - da un gruppo di ricerca che coinvolge studiosi e ricercatori di varie Università e istituzioni.

Questo lavoro si fonda su evidenze empiriche, con dati rilevati sia attraverso l’analisi documentale sia attraverso interviste, ma al suo stato attuale costituisce ancora un *work in progress*, un primo tentativo di riflessione su questi temi, sulle variabili che devono essere considerate, sulle ipotesi che possono essere formulate e sulle possibili interpretazioni dei dati disponibili.

La domanda che ha guidato questo primo passo della ricerca è stata dunque la seguente: quali (nuovi?) assetti regionali sono emersi o stanno emergendo dalle legislazioni regionali già adottate?

Quali possibili modelli centro-periferia si vengono a profilare in ciascun disegno di policy regionale? Come possono essere interpretati?

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

2. Politiche istituzionali e riordino territoriale: gli assunti teorici

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

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

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

Se il *rescaling* in generale si riferisce alla migrazione di sistemi economici, sociali, politici e di regolazione a nuovi livelli spaziali, sopra, sotto e trasversali allo stato-nazione (Swyngedouw 2004, Keating 2013), in particolare il *rescaling* istituzionale si riferisce ai cambiamenti che avvengono nelle strutture territoriali di governo. Cambiamenti che possono avvenire in molti modi, tra cui l'introduzione di nuovi livelli di intervento statale (quartieri, aree metropolitane e reti interurbane transnazionali) (Brenner 2009, 128). Per certi aspetti il *rescaling* istituzionale, che ha dato oggi luogo a molti filoni di ricerca e approcci diversi (Gualini 2006; Keil e Mahon 2009), si intreccia con quello sulle dimensioni "ottimali" degli spazi di governo e dei relativi organi (Alesina e Spolaore 2003; Hooghe e Marks 2009; Baldersheim e Rose 2010), nonché con il dibattito sulle relazioni intergovernative (Agranoff 2004, 2010), tutti aspetti che la ricerca vuole affrontare e che si comincia a trattare in questo paper.

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

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

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

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

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

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

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

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

- (i) la stipula dell'Accordo e dell'Intesa (14.9.14),
- (ii) il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (settembre-ottobre 2014),
- (iii) la definizione dei disegni di legge regionali (ddl) da parte delle Giunte (scadenza 31.12.2014²) e la loro approvazione nei consigli.

1

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

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

A questa lineare³ successione di atti, va inserita la L.190/14 legge di stabilità del Dicembre 2014 per l'anno 2015 che mina alla base questa traccia e ha suscitato conflitto e sollevato il contenzioso presso la Corte Costituzionale avanzato da parte della Regione Campania. La legge di stabilità sopra citata ha infatti destabilizzato la linearità del processo (fino ad essere definita incoerente in una deliberazione della Corte dei Conti⁴) attraverso il requisito fissato dal governo del concorso alla finanza pubblica da parte delle Province con una riduzione della spesa corrente di 1.000, 2.000 e 3.000 milioni di euro rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017⁵. Ciò ha portato le amministrazioni provinciali in una fase di pre-dissesto che ha gravato sul pagamento degli stipendi in alcuni casi ed ha offerto alle Regioni una chance di strategia antagonista di tipo dilatorio causata dalle pendenze finanziarie delle province che le Regioni, pretestuosamente o ragionevolmente, non volevano accollarsi.

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

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

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

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

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

5 Conferenza delle regioni e delle province autonome 15/34/CR02/C1 del 2.4.15.

Ciò ha fatto sì che il processo di attuazione abbia spaccato la popolazione delle regioni in un gruppo di solerti attuatori (*first movers*) e un gruppo più lento che è stato investito da difficoltà, resistenze, strategie di aggiramento o dilazione dell'approvazione (*late comers*).

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

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

Tabella 1 Il processo di attuazione

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

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

Nel primo caso tutte le regioni hanno inviato all'osservatorio nazionale la rispettiva mappatura entro il 31.12.2014, ad eccezione della Calabria che l'ha inviato nel marzo dell'anno successivo.

Analogamente l'approvazione di un primo *draft* legislativo in Giunta a seguito del lavoro degli Osservatori è stato compiuto in larga parte in ottemperanza delle scadenze.

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

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

In Molise invece non vi è stata interruzione elettorale, ma il ddlr approvato (11.12.14) in Giunta e sottoposto successivamente a disamina da parte dell'Osservatorio regionale ha solo nelle settimane a

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

ridosso dell'estate generato un testo emendato che deve essere ancora comunque sottoposto all'attenzione del consiglio regionale.

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

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

A tal proposito va segnalato che recentemente nell'ambito del processo di riorganizzazione della sanità regionale si assume la scala provinciale come ambito dimensionale per le aziende sanitarie, che vengono dunque ridotte rispetto alle attuali. In precedenza il Veneto era intervenuto sul tema del riordino territoriale (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)⁷ senza però che questo desse luogo ad un disegno funzionale degli enti locali alternativo all'attuale né ad una ri-articolazione in sub ambiti provinciali. Sul tema dell'obbligo alla gestione associata in Veneto i comuni hanno risposto all'adempimento dando luogo a convenzioni e unioni (con differenze anche significative tra province nel ricorso all'una o all'altra soluzione) senza un disegno strutturato a monte. Infine la regione ha deciso di posporre la revisione emendativa del testo del ddlr approvato dalla Giunta nell'ottobre 2014 ad una serie di passaggi definiti propedeutici e riguardanti la costituzione di un Fondo regionale a sostegno del processo di riordino delle funzioni (L.R. 5/2015), la definizione del nuovo sistema regionale di Formazione professionale e la mappatura delle capacità assunzionali. Questo iter di approfondimento e revisione ha comportato un rallentamento del processo di produzione legislativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. I (possibili) perché dei tempi diversi

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

Il primo è la presenza della finestra elettorale regionale che ha indebolito le Giunte uscenti e ha creato uno spazio temporale non operativo fino all'insediamento delle nuove Giunte. Questa ipotesi è facilmente verificabile con l'operatività delle nuove Giunte in quelle regioni che hanno subito un rallentamento per questo motivo (Puglia, Veneto). Nel caso della Calabria e della Campania la finestra elettorale ha coinciso anche con incertezze successive all'elezione che ha generato instabilità politica nella Giunta⁸.

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

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

fattore di rallentamento nel lavoro degli Osservatori laddove il Sindaco metropolitano (è il caso di Venezia) non era stato ancora designato⁹.

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

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

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

Nel caso lombardo è invece il tentativo della città metropolitana e dei suoi stakeholder di resistere a un disegno accentrante (evidenziato anche dalle modalità di composizione dell'osservatorio) che ha causato la lunga finestra di rallentamento tra la bozza di gennaio e quella definitivamente licenziata dalla Giunta il 30 giugno e poi approvata l'8 luglio 2015. Il conflitto politico con il governo centrale

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

e l'alleanza tra città metropolitana e regione contro le scelte governative di schieramento opposto alla leadership regionale, hanno poi accentuato questa lentezza di un processo che ha impegnato il *decision making* per oltre sei mesi. Nel caso del Piemonte la calendarizzazione dell'approvazione della legge per la metà di luglio è saltata per via del giudizio del TAR sulla validità delle liste elettorali che ha messo in discussione la durata della Giunta. Come noto la sentenza si è risolta positivamente l'8 luglio ma il processo rimane impantanato¹⁰. Infine nel caso del Veneto vi è un conflitto tra stakeholder degli interessi delle province del Veneto centrale (Padova, Venezia e Treviso) che rivendicano una leadership nel processo decisionale e si contrappongono alle altre province (in particolar Vicenza che rimane esclusa). Questa spaccatura assommata al rinnovo del mandato elettorale ha generato un clima di incertezza.

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

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

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

i) I principi e le retoriche

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

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

A partire da questa piattaforma abbastanza lasca, e comunque contattata tra regioni e Stato, ogni regione sviluppa aspetti specifici. Ad esempio, la Lombardia ci aggiunge “efficacia, continuità e omogeneità nelle funzioni assegnate nonché il riconoscimento delle specificità dei territori

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

montani” (art.1). La Regione Toscana dedica un apposito preambolo dove ai summenzionati principi si aggiungono quelli di efficienza e miglioramento della produttività della pubblica amministrazione (punto 2). Al punto 3 del preambolo si precisa anche il principio della partecipazione delle comunità locali alla formazione dei programmi di intervento relativi alle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione. La Regione Liguria accompagna i principi della Legge nazionale con altri valori analoghi a quelli della Regione Toscana improntati ad «assicurare la continuità amministrativa, la semplificazione e razionalizzazione delle procedure e la riduzione dei costi dell’amministrazione»¹¹. Queste dichiarazioni dell’Assessore competente però poi sono state espunte dal testo definitivo.

Nel caso Emilia Romagna la legge viene accompagnata da un dibattito sull’affermazione di un modello di multi level governance infra-regionale con l’accento ad un nuovo sistema per agenzie e macro aree vaste che ruotano all’immagine dell’*hub* bolognese, vera retorica innovativa di tipo aeroportuale. Negli altri casi le retoriche soggiacenti l’approvazione della legge regionale esprimono una minor consapevolezza: nel caso delle Marche e dell’Umbria la retorica che accompagna la riforma è prevalentemente quella della speditezza e della diligenza in ottemperanza alla legge nazionale, nonché della ribadita armonia e concertazione con le autorità locali e le loro rappresentanze (ANCI e UPI). La Regione Umbria adotta un principio di razionalizzazione e semplificazione («un ente, una funzione, una risorsa»). La Regione Calabria invece più di tutte, ancor più della regione Marche che comunque ne aveva fatto l’obiettivo principale, insiste sul carattere di urgenza e di necessario adempimento rispetto alle istanze ed alle scadenze nazionali in vista e in prospettiva di una riforma più completa, più concertata e maggiormente aderente alle esigenze della regione, da varare in un secondo momento. Il carattere adempimentale è evidente e manifestato dall’assenza di ogni riferimento a principi cardine della legge, se non quello dell’attuazione delle disposizioni nazionali.

ii) Le attribuzioni delle competenze tra regioni e province

Quando si parla di funzioni delle province va detto che queste per legge mantengono una serie di funzioni (commi 51-53) che vengono attribuite direttamente dalla L.56/2014 (commi 85-86): si tratta delle politiche connesse con la logica di area vasta (funzioni fondamentali), ovvero: 1) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell’ambiente; 2) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l’autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, 3) la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; 4) la programmazione

¹¹ <http://www.semplificazione.regione.liguria.it/entry/23-attivita%3%A0-istituzionale/99-riordino-funzioni-conferite-alle-province-in-applicazione-legge-delrio.html>

provinciale della rete scolastica (vedi programmazione regionale); 5) la raccolta e l'elaborazione di dati, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; 6) la gestione dell'edilizia scolastica; 7) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale; 8) la promozione delle pari opportunità; 9) la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata; 10) la cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane.

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

Su questo assetto si sviluppa una forma di *governance* multi livello infra regionale (vedi tabella 3). Le scelte fatte dalle regioni possono essere divise in tre gruppi.

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

Il primo gruppo afferma una riallocazione di funzioni (e quindi di responsabilità sulle politiche pubbliche) valorizzando la centralità dell'amministrazione regionale a scapito delle province. La Regione Toscana rappresenta il campione di questo approccio, poiché sceglie in modo vistoso una strategia centralista avocando a sé la gran parte delle funzioni delegate e lasciando alle Province solamente la manutenzione strade e alcune competenze susseguenti il *jobs act*. Invece, la LR 22/2015 toscana assegna ai comuni quattro compiti specifici: a) il turismo, b) lo sport, c) la forestazione e d) la tenuta degli albi del Terzo Settore. A parte questa delega, però, la Regione concentra su di sé la gran parte delle funzioni provinciali: a) agricoltura (anche quelle delegate alle Unioni di comuni); b) forestazione; c) caccia e pesca; d) orientamento e formazione professionale; e) ambiente (inclusa la gestione rifiuti, l difesa del suolo, la tutela della qualità dell'aria, l'inquinamento acustico, la tutela delle acque dall'inquinamento e le autorizzazioni come Aia,Vas,Via e Aua); f) l'energia; g) l'osservatorio sociale; h) le strade (progettazione e costruzione di opere strategiche).

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

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

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

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

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

Infine, una posizione più sfumata, che continua a guardare al ruolo delle province, sia pure attribuendo alle regioni compiti principali, è quella della Lombardia. Alla regione spettano funzioni importantissime, quali: a) l'agricoltura; b) le foreste; c) la caccia e la pesca; d) l'ambiente e e)

l'energia, queste ultime però in modo limitato alle concessioni idriche, alle dighe, alle destinazione transfrontaliera dei rifiuti e alle risorse geotermiche. Inoltre, la Regione Lombardia riserva per sé f) la vigilanza e il controllo dell'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria; g) le attività di prevenzione e repressione del bracconaggio.

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

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

Il secondo gruppo comprende le regioni che hanno già formalmente (o stanno procedendo in questa direzione nei loro disegni di legge presentati in Giunta) verso una conferma delle funzioni assegnate alle province: si tratta di strategie di policy chiaramente conservative e riguardano le regioni Abruzzo, Campania, Molise, Veneto, Piemonte e Puglia. Si badi che si tratta di regioni che ancora non hanno approvato la Legge Regionale e che quindi la approveranno in una seconda fase rispetto alle regioni *first movers*. I loro ddlr però non si limitano ad enunciare principi e criteri diretti ad indirizzare i successivi atti legislativi di riordino, ma esprimono un atteggiamento che non stravolge la precedente multi level governance predefinita dalle leggi precedenti la L.56/2014. Tuttavia, per il momento, in questi ddlr emerge un approccio dilatorio, che è coerente anche con l'incertezza legislativa inerente la sorte delle province per quanto concerne il possibile cambiamento della Costituzione. Quindi altre allocazioni di compiti potranno essere possibili in legislazioni regionali

successive. Tuttavia, il disegno di policy che emerge è anche se forse provvisoriamente, decisamente conservativo.

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

Il terzo gruppo comprende infine l'Emilia Romagna e il Lazio, ma con una profonda differenza. Nel primo caso la L.R. 15/2015 dell'Emilia Romagna approvata il 30.07.2015 costituisce un corso (89 articoli) sforzo di innovazione legislativa esplicitamente orientato alla creazione di un nuovo modello di multi level governance, mentre nel caso laziale si tratta di una scelta abbastanza di risulta data dalla presenza nella regione della città metropolitana di Roma e dei poteri di Roma Capitale già definiti dalla legge nazionale, oltre a trattarsi di un progetto di legge, anche se prossimo all'approvazione.

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

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

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

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

	Regione	Province	Comuni
Piemonte *	Solo alcune funzioni di coordinamento da identificare	Conferma delle funzioni assegnate. Statuto di autonomia per la provincia Verbano Cusio Ossola	Possono essere attribuite le funzioni già spettanti alle Province, ma solo in via eccezionale
Lombardia	agricoltura; foreste; caccia e pesca; ambiente e energia, limitatamente alle concessioni idriche, alle dighe, alle destinazioni transfrontaliera dei rifiuti e alle risorse geotermiche. vigilanza e controllo 'attività venatoria e piscatoria; attività di prevenzione e repressione del bracconaggio.	Conferma delle funzioni assegnate in precedenza e non ri-allocate alla regione, costituzione della Provincia Autonoma di Sondrio con poteri nuovi e specifici	
Veneto *		Conferma alle Province delle funzioni già conferite fino all'adozione di nuove leggi regionali. Statuto di autonomia per la Provincia di Belluno	
Liguria	Difesa del suolo; Turismo; Formazione professionale; Caccia e pesca; Sport, cultura e spettacolo	Polizia provinciale e difesa del suolo	sport, cultura e spettacolo e difesa del suolo
Emilia Romagna	Indirizzo, programmazione e controllo su aree di policy: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali.	Coordinamento aree vaste interprovinciali su: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali	Gestione territoriale su: ambiente, energia, difesa del suolo, della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; agricoltura, pesca, fauna; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani; sanità e politiche sociali; servizi sociali
Toscana	agricoltura ; forestazione; caccia e pesca; orientamento e formazione professionale; ambiente (inclusa la gestione rifiuti, la difesa del suolo, tutela della qualità dell'aria, l'inquinamento acustico, tutela delle acque dall'inquinamento e autorizzazioni Aia,Vas,Via e Aua); 'energia; 'osservatorio sociale; strade	manutenzione strade e alcune competenze susseguenti il jobs act	turismo, sport, la forestazione e tenuta degli albi del Terzo Settore
Marche	turismo, informazione e accoglienza turistica; beni e attività culturali; trasporto pubblico locale; protezione civile; difesa del suolo;caccia e pesca nelle acque interne; formazione professionale; servizi sociali; farmacie; 'artigianato.	Polizia provinciale	
Umbria	ambiente (rifiuti, valutazioni ambientali, risorse idriche), energia; attività produttive (industria, commercio, artigianato, cave e miniere), caccia e pesca; turismo; valorizzazione del patrimonio culturale; politiche attive del lavoro; formazione professionale; diritto allo studio	centrale di committenza, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti servizio, di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive. ambiente (risorse idriche e difesa del suolo: concessioni spiagge lacuali e di superfici e pertinenze dei laghi); il lago Trasimeno; trasporti, viabilità regionale, controllo e vigilanza degli impianti termici	turismo, politiche sociali (in forma associata); sport; cultura; diritto allo studio; boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici; agricoltura; funghi e tartufi; bonifica nei territori dove non operano i consorzi di bonifica
Lazio *	turismo; agricoltura e formazione professionale, servizi sociali e istruzione scolastica; viabilità; governo del territorio; sanità veterinaria; ambiente beni, servizi e attività culturali	Competenze specifiche di Roma capitale. E poi in generale: servizi sociali, assistenza tecnico-amministrativa per sport, pianificazione strategica e sviluppo economico	turismo; mercati e ambiente
Abruzzo *	Solo alcune funzioni in deroga	Conferma delle funzioni assegnate in precedenza	Solo alcune funzioni in deroga
Molise *		conferma delle funzioni amministrative già conferite	
Campania *	Da definire: in via di principio non compiti gestionali ma solo funzioni che richiedono l'esercizio unitario e incompatibili con la natura della città metropolitana di Napoli e degli altri enti di area vasta	Confermate le funzioni assegnate	
Puglia *	vigilanza sui comuni in attesa di nuova normativa statale	Conferma delle competenze assegnate in attesa di nuova normativa statale	
Calabria	Tutte le funzioni che erano state delegate alle Province sono sussunte dalla Regione fino a nuova legislazione		

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

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

iii) Il livello sovra provinciale e sub provinciale

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

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

Il punto è cruciale e critico e impegna il dibattito nelle singole regioni deve essere approfondito e sviluppato separatamente in ciascun ambito. Per quanto riguarda gli ambiti ottimali e le unioni di comuni solo alcune regioni specificatamente fanno riferimento nella loro legislazione a questo punto e più precisamente si tratta della Toscana, l'Umbria, la Liguria, l'Emilia Romagna. L'Abruzzo nella bozza di Legge stabilisce che le province sono obbligate alla gestione associata. La Regione Lombardia stabilisce invece la creazione di una consulta con i comuni per la definizione degli ambiti territoriali ottimali.

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

6. Il rescaling territoriale e la governance infra regionale emergente

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

Una visione di insieme dei disegni di policy delle regioni che hanno già approvato le leggi regionali - o che hanno varato un ddlr - possono essere analizzati secondo due criteri empirici (tabella 4). Il primo criterio è già stato dato e dipende dal tipo di strategia nella riallocazione delle funzioni,

ovvero dal contenuto di tipo neo centralista (più o meno accentuato), conservazione delle funzioni delegate in precedenza alle province o lieve aggiustamento e infine di svolta radicale in direzione di una diversa multi level governance infra regionale.

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

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

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

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

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

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

7. Primi approfondimenti su casi regionali

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

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

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

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

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

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

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

‘primi della classe’ sia come tempistica sia come capacità di esporre un modello organico non è celata affatto, ma accompagna l’emanazione del testo di legge nei primi mesi del 2015 da parte della Giunta regionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diverso è invece il ruolo dei comuni. Rimanendo su un piano formale ai comuni spettano alcune specifiche funzioni che sono di tipo chiaramente residuale e che pertengono comunque a una competenza relativa a *constituencies* locali, come gli albi del terzo settore, lo sport o il turismo. Al di là del piano formale, sia nel testo legislativo, sia nella lettura politica del medesimo che viene data dagli stakeholder, sia regionali, sia locali, vi è una sorta di tacita intesa di tipo spartitorio del potere provinciale, proprio sul piano simbolico: il fatto che i comuni ‘possano crescere’ in legittimazione e guadagnare, laddove possono e riescono, gradi di libertà e di influenza nella costruzione del consenso sovra comunale sulle aree limitrofe ponendosi quali interlocutori della regione stessa.

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

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

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

e) La coalizione politica che ha promosso la riforma, il ruolo della leadership, i rapporti di potere;

f) gli oppositori e le loro ragioni

Questo aspetto conduce direttamente all’ultimo punto inerente la coalizione che ha sostenuto queste scelte e le possibili resistenze. Va detto fin da subito che la leadership del Presidente della Giunta Rossi e dell’assessore competente Bugli è stata praticamente incontrastata, anche se il dialogo con

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

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

7.2 Conservare per attendere: il caso della Campania

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

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

La Campania fa parte del gruppo di regioni che ancora non hanno approvato una propria LR di riordino, ma solo formulato una proposta che deve essere vagliata dal Consiglio regionale. Ciononostante, sulla base del testo del DDLR e dei dati empirici raccolti (rassegna stampa e interviste), è ipotizzabile che questa regione ricada nella categoria delle regioni con strategia *Adempimentale/attendista* e portata *Conservativa*. Il contenuto del testo è chiaramente dilatorio rispetto a una rapida attuazione della legge: soltanto la scadenza del 31 dicembre 2014 per la stesura di un ddlr è stata rispettata con approccio meramente adempimentale. Nei contenuti si ha invece una

esplicita procrastinazione delle scelte ad ulteriore legge da emanare in un secondo momento e un chiaro rimando al ruolo di coordinamento e impulso dell'Osservatorio nazionale¹³. Nel caso campano la strategia di questo tipo è attribuibile in primo luogo all'imminenza delle elezioni regionali del maggio 2015. Se in altri contesti questa può essere stata una variabile esplicativa di secondo piano, così non è stato per il caso campano. Infatti, una volta approvato il DDLR nel dicembre 2014 e trasmessi i dati sul personale delle province all'Osservatorio nazionale (come descritto nel par. 3) nel marzo 2015, l'attività della regione Campania in tema di riordino territoriale e di attuazione della Delrio si è di fatto arrestata. A riprova di questo, ad es., il monitoraggio sulle forme di intercomunalità e sui comuni obbligati, anch'essa una norma prevista dalla 56/2014, svoltasi fino allora con una certa celerità e efficienza da parte dell'Assessorato regionali agli enti locali, è stata bruscamente interrotta una volta giunti in prossimità della campagna elettorale, ovvero già nel febbraio 2015 (intervista a P. Canneva, Regione Campania). L'atteggiamento attendista ha dunque riguardato anche, se non soprattutto, gli esiti della consultazione elettorale regionale che avrebbe decretato la continuità o invece, come poi è stato, l'alternanza al governo tra centrodestra e centrosinistra. Rispetto invece al carattere conservativo, esso riguarda in particolare l'allocazione delle competenze delle province.

b) *L'allocazione delle competenze di policy.*

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

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

13

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

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

La Regione può (ri)prendersi soltanto le funzioni coerenti con il proprio ruolo di governo, quindi quelle “esercitabili in modo unitario per l'intero territorio regionale e (che sono) incompatibili con la natura della città metropolitana di Napoli e degli altri enti di area vasta” (art. 2, c. 1d) e in ogni caso non aventi natura operativa e gestionale.

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

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

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

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

Oltre alla generica promozione dell'inter-comunalità affidata ai comuni, è stata stabilita dal ddlr anche la possibilità dell'esercizio di funzioni associate tra province contermini (Caserta e Benevento, Salerno e Avellino) con particolare riguardo alle funzioni individuate come

fondamentali per le città metropolitane che potranno essere conferite dalla Regione anche alle altre province (purché appunto le esercitino in modo associato).

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

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

e) La coalizione politica che ha promosso la riforma, il ruolo della leadership, i rapporti di potere;

f) gli oppositori e le loro ragioni

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

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

politico, a accentuarsi, visto lo scontro di personalità e la distanza su molti punti tra i presidenti di governo nazionale e campano, Renzi e De Luca.

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

Nel caso campano sembra infatti che siano quattro gli schieramenti o le coalizioni di potere che si affrontano nell’arena regionale. La prima è quella che ruota intorno al Sindaco metropolitano e sindaco di Napoli Luigi de Magistris e alla sua lista Movimento Arancione in consiglio comunale e in quello metropolitano. Ad essa si contrappone il PD cittadino e metropolitano, schierato ferocemente contro De Magistris, soprattutto in vista delle elezioni amministrative del 2016 e, di conseguenza, deciso a intervenire sulle questioni della città metropolitana e del riordino in generale, più in una logica utilitarista di immediato riscontro, che di disegno politico di lungo periodo.

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

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

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

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia con la Legge regionale del 12 dicembre 2014 n.26 ha attuato il processo di riordino in congruenza a ciò che la legge del Rio ha stabilito per le regioni a

statuto ordinario. La lettura del processo restituisce un disegno di portata organica con una strategia neo centralista. Considerati i tempi di elaborazione e approvazione della proposta nonché la portata stessa degli interventi, la regione Friuli Venezia Giulia costituisce un interessante esempio di attuazione “massimalista” della ratio nazionale del processo di riordino.

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

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

Il percorso ha avuto avvio con l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali, assegnando ciascun comune ad un dato ambito. Con la legge 26/2014 la Regione individua 17 ambiti territoriali con una dimensione mediamente compresa tra i 40 e i 60 mila abitanti e stabilisce che i comuni di ciascun ambito si costituiscono in unione di comuni: obbligatoriamente tutti i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (o 3.000 se montani) mentre i comuni di dimensione superiore hanno facoltà di non aderire all’unione a costo di una riduzione del 30% dei trasferimenti regionali (art. 42 comma 4)¹⁵. Successivamente alla legge 26, così come da questa previsto (art. 4, comma 6), alcuni comuni hanno presentato osservazioni al piano di riordino. All’esito della valutazione di queste la Regione ha approvato in via definitiva il Piano di riordino territoriale (DGR 1 luglio 2015, n. 1282). Tutti i comuni della regione aderiscono a una delle 18 unioni¹⁶. L’unione Giuliana – Trieste e altri 5 comuni - coincide con il territorio della provincia di Trieste.

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

La questione della ri-attribuzione delle funzioni delle province si colloca pertanto in un quadro di complessiva ri-organizzazione dei comuni stessi e di istituzionalizzazione e rafforzamento delle unioni. Le materie oggetto di trasferimento sono: agricoltura, ambiente, caccia e pesca, cultura e sport, demanio idrico e difesa del suolo, edilizia scolastica, energia, fiere, mostre e mercati, infrastrutture, istruzione, lavoro, pianificazione territoriale, politiche sociali, protezione civile,

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

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

trasporti, viabilità, viabilità locale. Nel processo di riattribuzione emergono alcuni elementi in modo abbastanza definito. Il primo elemento riguarda il fatto che l'ente di area vasta è individuato nella Regione, superando del tutto la logica dell'ente intermedio provinciale quale livello di programmazione. Una seconda osservazione riguarda il fatto che con il ridisegno vengono pressoché completamente trasferite alla Regioni le attività di concessione di contributi e incentivi (a comuni, cittadini, imprese, istituzioni). Le Province continuano ad esercitare, sino al loro superamento, funzioni concentrate soprattutto in materia di ambiente, caccia e pesca, demanio idrico. In materia di ambiente: predisposizione e adozione di piani e programmi volti alla tutela della qualità dell'aria, rilascio di autorizzazioni, attività di controllo e sanzionatorie in materia di smaltimento dei rifiuti. La rilevanza della funzione amministrativa in materia ambientale anche per altri procedimenti amministrativi (ad esempio autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche) è probabilmente alla base della scelta di posticipare l'intervento su questa funzione provinciale ad un successivo intervento organico che potrebbe interessare anche l'agenzia regionale per l'ambiente. Le funzioni in materia di lavoro vengono interamente riassegnate alla regione; la programmazione degli interventi di edilizia scolastica passa alla Regione mentre ai comuni è trasferita la competenza sugli interventi di edilizia scolastica. Le precedenti funzioni in materia di trasporti e di viabilità sono interamente ripartite tra Regione e comuni. Vengono inoltre sostanzialmente eliminate le competenze della provincia in materia di agricoltura, fiere, mostre e mercati, istruzione, politiche sociali.

c) e d) Il ruolo dei comuni e l'intercomunalità

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

sogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale unica di committenza, servizi finanziari e contabili, Servizi Tributarî ivi compresa la riscossione dei tributi, controllo di gestione, pianificazione territoriale comunale, opere pubbliche, procedure espropriative, edilizia privata, Energia.

e), f) e g) Fattori di successo, leadership e resistenze

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

8. Conclusioni

Le conclusioni di un paper di questo tipo non solo non possono che essere parziali ma hanno una funzione esclusivamente generatrice di ipotesi. Possiamo trarre alcuni elementi di considerazione generale dalla lettura dei dati descritti e delle evidenze tracciate nei paragrafi precedenti.

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

In secondo luogo, le strategie di vario tipo (organiche, settoriali o attendiste) e la loro portata (neo centralista, conservatrice o multi level) evidenziano una molteplicità di soluzioni potenziali

diversificate che possono potenzialmente generare un panorama molto variegato non privo di *side effects*, incluso atteggiamenti gattopardeschi o forme di tipo particolaristico (le province autonome). Infine, la disamina dei percorsi regionali intrapresi mostra come i fattori di successo o insuccesso risiedano tutti nelle arene di *politics* e nei relativi *cleavages* infra regionali, evidenziando come la caratteristica top down dell'implementazione sia solo superficiale. Al di sotto del procedimento sono infatti i fattori politico-istituzionali e le strategie locali che determinano velocità e tipologia dei risultati che si verranno a produrre.

Riferimenti bibliografici

- Agranoff, R. (2004). Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1), 26--65.
- Agranoff, R. (2010). Toward an emergent theory of IGR governance at the dawn of the network era. In E. Ongaro, A. Massey, E. Wayenberg, M. Holzer (eds), *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States* (pp. 51--86). Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bolgherini, S. (2015). *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Bologna: Il Mulino.
- Bussu S., Galanti M.T. (2015). I governi locali al tempo della crisi. In Profeti S., Hanretty C. *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), 123--139.
- Capano, G. (2000). Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente. In Fabbrini S., Di Palma G. & Freddi. G. (Eds.), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata* (pp. 153--198). Bologna: Il Mulino.
- Christensen, T. & Lægheid, P. (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Gower Publishing, Ltd.
- Filmreite, A. L., Christensen, T., & Laegreid, P. (2013). *Joined-Up Government: Reform, Challenges, Experiences and Accountability Relations*. COCOPS. Working Paper.
- Gualini, E. (2006). The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881--904.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2009). Does efficiency shape the territorial structure of government?. *Annual Review of Political Science*, 12, 225--241.
- Keating, M. (2013). *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*. Oxford University Press.
- Keil, R. & Mahon, R. (2009). *Leviathan undone?: towards a political economy of scale*. Vancouver: UBC Press.
- Lanzalaco, L. (2005). *Le politiche istituzionali*. Bologna: Il Mulino.
- Lega Autonomie (2015), *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*. (<http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/L-attuazione-della-Legge-Delrio-e-la-riallocazione-delle-funzioni-delle-Province>).
- Musella, F. & Reda, V. (2015). Campania. Con o senza partito. In S. Bolgherini & S. Grimaldi (Eds.), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015* (pp. 267-288). Bologna: Istituto Cattaneo.
- Spolaore, E. & Alesina, A. (2005). *The size of nations*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, 17(1), 25--48.