UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia / Dini, Francesco; Zilli, Sergio. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 2239-4222. - STAMPA. - 272 special issue:(2017), pp. 929-934.

Availability:

This version is available at: 2158/1106079 since: 2017-12-18T17:31:27Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

12 October 2024

urbanistica

INFORMAZIONI

X Giornata Studio INU
"Crisi e rinascita delle città"

10° INU STUDY DAY
"Crisis and rebirth of Cities"

Special issue di Urbanistica Informazioni

a cura di/edited by
Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe

272 s.i.

Rivista bimestrale
Anno XXXXI
Gennaio - Febbraio 2017
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXXIV
Marzo - Aprile 2017
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2 nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
G. De Luca (presidente),
G. Cristoforetti, (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
C. Gasparrini (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
F. Sbetti (consigliere)
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale Inu: Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Capurro Silvia, Cecchini Domenico, Centanni Claudio, Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe, Fantin Marisa, Gasparrini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen, Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri Francesco, Lo Giudice Roberto, Mascarucci Roberto, Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico, Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi, Rossi Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela, Stanghellini Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli Simona, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici Giovanna, Vecchietti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it,
Alto Adige: Pierguido Morello (coord)
Basilicata: Lorenzo Rota (coord) aclarot@tin.it
Calabria: Sante Foresta (Coord) sante.foresta@unirc.it
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@unina.it,
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) simona.tondelli@unibo.it, Liguria Balletti F. (Coord) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi I. (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini R. (coord.) robyarch@hotmail.com, Piazzini M., Vitali G.Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it, La Riccia L.Puglia: Rotondo F. (coord) f.rotondo@ poliba.it, Durante S., Grittani A., Mastrovito G.Sardegna: Barracu R. (coord)Veneto: Basso M. (coord) mbasso@iuav.it

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione: Gaetana Del Giudice

Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997

Abbonamento annuale Euro 30,00
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma, o con carte di credito: CartaSì - Visa - MasterCard.

Per comprendere e intervenire sul livello di resilienza locale bisogna, quindi, partire dall'analisi della vulnerabilità e soprattutto dei conflitti che emergono da processi di decision-making non partecipativi o che comunque non tengono conto delle esigenze e degli interessi delle comunità locali. A ciò si aggiunge la richiesta di promuovere processi inclusivi e partecipativi, che potrebbero essere promossi dall'ente città metropolitana, considerata la sua 'vicinanza' al territorio.

In conclusione, questo contributo ha cercato di comprendere su quali ambiti l'ente città metropolitana può ancora agire al fine di partecipare al processo di *risk* e *disaster governance*, soprattutto in relazione alle sfide crescenti del dissesto idrogeologico e del cambiamento climatico.

Rererences

- Aa.Vv. (2017) Italiasicura. Il piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico, pp. 608, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Available at: http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano.html
- Città metropolitana di Genova (2017) Piano strategico della città metropolitana. Available at: http://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/psm2017/All.1_PSM%20aprile%202017.pdf
- Faccini, F., Luino, F., Sacchini, A., Turconi L, e De Graff, VJ. (2015) "Geohydrological hazards and urban development in the Mediterranean area: an example from Genoa (Liguria, Italy)", Nat Hazards Earth Syst. Sci., Vol. 15, pp. 2631-1652
- Fraser, A., Sorg L. et al. (2014) PEARL Vulnerability assessment approach. Work Package 1, p. 56. Available at: https://www.academia.edu/34623492/PEARL_Risk_and_Root_Cause_Assessment_Methodology_and_Applicability.
- Fregolent, L. (a cura di) (2014) Conflitti e territorio, Franco Angeli, Milano.
- Klein R.J.T., Nicholls, R.J., Thomalla, F., (2004), Resilience to natural hazards: how useful is this concept? EVA working paper 9. DICASNCOAST working paper 14, Postdam institute for climate impact research, Potsdam.
- Ispra (2015) Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Available at: www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/.../rapporto-233.../Rapporto_233_2015
- Pioletti M., Soriani S. (2016) "Effective metropolitan governance is not an outcome just from a law making process. The Italian case". Working papers. Rivista online di Urban@it, Vol. 2., pp.
- Tierney, K. (2012) "Disaster governance: social, political, and economic dimensions", Annual review of environment and resources, vol. 37, pp. 341-362.
- Unisdr, (2004), terminology on disaster risk reduction: UNISDR (United Nations Secretariat for the International Strategy for Disaster Risk Reduction), Geneva.
- Unisdr terminology on disaster risk reduction: UNISDR (United Nations Secretariat for the International Strategy for Disaster Risk Reduction), (2007), Geneva.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., e Davis, I. (2004) At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, 2nd ed., Routledge, London.

Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia

Francesco Dini, Sergio Zilli[1]

Abstract

Il termine "Area vasta", introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. 56/2014, non è facilmente traducibile ed è privo di corrispettivi nelle normative comunitarie. Deriva dalla difficoltà che sin dall'attuazione le Regioni hanno incontrato nel fare programmazione territoriale, condizionata quando non espressamente vincolata dalla ripartizione amministrativa provinciale. "Area vasta" fu giusto il termine coniato nei tardi anni '90 da alcune amministrazioni regionali per individuare ambiti sovrapprovinciali di erogazione di servizi per i quali la dimensione provinciale sarebbe stata inefficiente. E' precisamente riferendosi a queste normative che il termine è stato mutuato dalla legge Delrio, però con un singolare capovolgimento: è infatti ai limiti territoriali delle vetuste province che questa legge incardina le aree vaste legali, e fra queste le nuove Città metropolitane. Il nodo che aveva afflitto le Regioni non viene dunque sciolto, e nella famiglia numerosa di conflitti che albergano nella visione metropolitana della L. 56 la discrasia fra l'intento generale della norma e gli indirizzi politici delle Regioni assume un ruolo di rilievo. Una veloce ricognizione dei casi della Toscana, regione a statuto ordinario, e del Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale, ne mostra un'interessante fenomenologia.

La formula "Ente di Area vasta", termine coniato nei tardi anni '90 da alcune amministrazioni regionali per superare la rigidità dello schema presente e individuare ambiti sovrapprovinciali di erogazione di servizi per i quali la dimensione provinciale sarebbe stata inefficiente, ma introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. 56/2014, non è facilmente traducibile ed è priva di corrispettivi nelle normative comunitarie. La sua funzione consiste nell'individuare uno spazio amministrativo intermedio fra i Comuni e le Regioni a seguito dell'abolizione

delle Province, obiettivo primo del dibattito che si apre in Italia sotto il governo Monti, a partire dal 2012 nel nome di una politica di riallinamento della spesa pubblica. La legge Delrio due anni dopo introduce questi nuovi enti al posto delle amministrazioni provinciali, non soltanto sottraendoli alla elezione diretta degli organi di governo, ma anche privandoli di tutta una serie di risorse e funzioni ridistribuite ai diversi livelli amministrativi territoriali, secondo modalità lasciate alla fantasia delle singole regioni (Dini, Zilli, 2015; Di Giulio, Profeti, 2016; Vetritto, 2016). Una simile scelta di semplificazione della gerarchia del potere territoriale, in parte frustrata dall'esito del referendum del dicembre 2016, ha portato però con sé il limite di far coincidere l'estensione delle nuove aree vaste con quella delle precedenti Province, tra le quali è compresa anche la serie delle dieci (o quattordici) aree speciali denominate Città metropolitana (*Città metropolitana*, 2014; 2017*)*. Questo ha reso ancora più complesso per le singole Regioni, a partire dalla declinazione locale della 56, fare programmazione territoriale, in forza della pregressa ripartizione amministrativa provinciale, del ruolo svolto dalle Città metropolitane, delle esigenze presenti nei nuovi Enti di area vasta. Sotto questo punto di vista, la Delrio non è riuscita a sciogliere il nodo della limitatezza delle pregresse ripartizioni che aveva afflitto le Regioni, le quali dopo il 2014 si sono mosse in maniera diversificata nel proporre schemi di organizzazione territoriale, differenziandosi non soltanto fra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, ma anche all'interno dei due gruppi. Quelle autonome hanno dato fondo alla propria fantasia istituzionale, in alcuni casi anche rovesciando l'impianto originario della legge che attribuisce alle Città metropolitane – ove presenti - il primato nella guida del territorio delle rispettive regioni. Al contempo, fra quelle a statuto ordinario si possono distinguere quattro modelli di riattribuzione dei poteri degli enti di area vasta: da un lato vi è stato una distribuzione omogenea dei compiti fra i diversi livelli territoriali (Piemonte, Liguria, Veneto, Molise, Campania e Puglia); dall'altro c'è stata una scelta opposta con un primato quasi esclusivo all'amministrazione regionale a scapito degli altri enti (Marche, Basilicata e Calabria); dall'altro ancora le scelte adottate hanno privilegiato l'attribuzione di competenze già provinciali ai singoli comuni (Lombardia, Toscana, Umbria, Abruzzo e Lazio) mentre in Emilia Romagna è stata applicata una chiara distinzione fra programmazione e indirizzo (regionale), coordinamento (proprio delle aree vaste) e gestione (comunale) (Senato, 2017). La combinazione di queste diversità ha ampliato la discrasia fra l'intento generale della norma e la permanenza di una diffusa iperterritorializzazione, vero e proprio limite allo sviluppo del paese.
Una veloce ricognizione dei casi della Toscana, regione a statuto ordinario, e del Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale, intende evidenziare i limiti delle scelte adottate e indicare i conflitti derivati.

Il caso della Regione Toscana e dell'Area metropolitana di Firenze

Fra le amministrazioni regionali, quella toscana è stata una delle più rapide e attive nel recepimento dell'autonomia, ponendosi precocemente il problema della varietà territoriale della propria attività di programmazione e della dimensione ottima di quei servizi che saranno attribuiti alle Regioni solo venti anni più tardi, ma che negli anni Settanta si ritenne – sbagliando – che dovessero loro presto arrivare, insieme a una disciplina organica delle competenze dei nuovi enti territoriali. Risale al 17 agosto del 1979 la L.R. 37, che rappresenta il primo tentativo di un ente Regione di individuare un livello intermedio di governo locale che superasse le obsolescenti – si credeva – province (Dini e Zilli, 2015, pp. 40-42). Le zonizzazioni dell'Irpet (Istituto per la programmazione economica della Toscana,), un'agenzia di ricerca regionale che applicava la metodologia nordamericana dei *daily urban systems*, avevano infatti mostrato (1975, 1977) come l'assetto funzionale toscano rispondesse a 32 bacini di pendolarismo (*comprensori*), che restituivano lo stato dei flussi della policentrica armatura urbana della regione e del reticolo industriale dei sistemi territoriali imperniati su centri piccoli o medi specializzati nella manifattura leggera. La crescita delle specializzazioni industriali, che avevano ormai abbandonato le città capoluogo e si erano invece sviluppate nell'ultimo ventennio nei centri minori della *campagna urbanizzata* (Becattini 1978)[2], era stata impetuosa. Il conseguente riassetto insediativo e demografico non aveva rispettato i limiti provinciali e neppure la L.R. 37 poté rispettarli, definendo in piena libertà funzionale 32 *Associazioni intercomunali* per la gestione coordinata dei servizi sociali e di quelli sanitari, a volte autocontenute nei limiti provinciali e a volte no.
La legge avrà importanti ricadute in termini di programmazione, e orienterà le amministrazioni verso forme di collaborazione di cui recherà testimonianza, trent'anni più tardi, l'attitudine positiva dei Comuni toscani verso le Unioni di Comuni. Ma una legge regionale non può superare una legge nazionale, peraltro assente, e il vincolo provinciale provocherà l'ossificazione della legge e infine la sua abrogazione, in coincidenza con l'approvazione del Testo Unico degli Enti locali (legge 267/2000) quando – di nuovo sbagliando – gli enti locali ritennero di essere alla vigilia di una risolutiva riforma costituzionale e di una disciplina finalmente organica ed efficiente del rapporto fra lo Stato e le autonomie. Ma prima dell'abrogazione la Regione Toscana aveva disciplinatamente sostituito i vecchi comprensori, portatori di un grano di libertà verso i limiti provinciali, con 43 *Sistemi economici locali* (Sel, L.R. 219/1999) definiti su base provinciale. Si tratta di una riedizione della *legge di Gresham*, per la quale la moneta cattiva scaccia quella buona[3]. In questo caso la cattiva legge aveva scacciato la buona zonizzazione: ai 32 comprensori ciascuno dotato di senso e legittimità territoriale si sostituirono degli aggregati che, per il vincolo provinciale, in taluni casi erano composti da un solo comune e avevano poche centinaia di abitanti. Nel vuoto normativo nazionale che caratterizzerà il primo decennio del secolo, la legge regionale 68/2011 cercherà poi di spingere i comuni verso le forme di intercomunalità già delineate nella 142/1990. Lo farà identificando 37 *Ambiti di dimensione territoriale adeguata*, dove la vaghezza definitoria tradisce il metodo di aggregazione (*common sense* più che analisi funzionale), e il severo vincolo provinciale: alla faccia delle possibili prossimità pratiche e funzionali, possono aggregarsi fra loro solo comuni della medesima provincia.
Ciò nondimeno in Toscana la tensione a individuare coerenze territoriali resta significativa: dopo la promulgazione della legge 142/1990 e la sua incorporazione nel Tuel di dieci anni dopo, la Regione Toscana delibera (DC 130 del 1 marzo 2000) la sua *Area metropolitana centrale*. Sulla scorta della legge

140, l'art. 22 del Tuel considera infatti *area metropolitana* il comune di Firenze e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con quello fiorentino rapporti di stretta integrazione territoriale quanto ad attività economiche e servizi sociali essenziali. L'individuazione delle aree, che debbono essere identificate tenendo conto di non meglio precisate *relazioni culturali* e *caratteristiche territoriali*, spetta secondo la legge alle Regioni, e la Regione Toscana identifica l'area metropolitana fiorentina nell'aggregato delle tre Province di Firenze, Prato e Pistoia, attribuendole – nelle more della legge nazionale – finalità di coordinamento delle attività di programmazione. Benché il termine *area vasta* entri nella normativa regionale toscana già nel corso degli anni Novanta, è con la delibera 130/2000 che la Regione inizia a pensare l'*Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* come la nuova unità amministrativa in grado di programmare a una scala territorialmente più *vasta* della provincia e perciò più efficiente. L'immarcescibile vincolo provinciale fa si che l'area metropolitana debba, per necessità, contenere anche il non metropolitano, e che dunque all'interno di una *vasta area* così concepita insistano Comunità montane e una regione sub-provinciale come il *Circondario Empolese-Valdelsa*. Ma questo è il prezzo da pagare all'immobilismo normativo che ha caratterizzato il Paese per un quarto di secolo, e in ogni caso la centralità metropolitana sottostante alla scelta della Regione prevede il coordinamento delle attività di programmazione e di pianificazione di tutti gli enti compresi nelle tre Province.

Molto si potrebbe dire della scelta di un'area metropolitana formata da queste tre Province, che per alcuni aspetti non pare solidamente fondata (le economie delle tre città non sono particolarmente connesse; Petretto, 2014), mentre per altri intercetta con chiarezza il baricentro metropolitano dello spazio regionale e il principale punto di accumulazione di popolazione, infrastrutture, attività economiche e servizi - baricentro individuato da Sestini (1958), Acquarone (1961) e Cherrier (1966) già prima della maturità industriale della regione (v. anche Cafiero, Busca 1970, Bortolotti, De Luca 2000, Romei 2012, Dini, Romei 2017). Ma essa ha rappresentato la scelta della Regione e come tale, una volta assunta, ha iniziato a produrre effetti.

Ben undici anni prima della legge Delrio, che per la prima volta introdurrà nell'ordinamento nazionale il termine *area vasta*, il Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005 suddivide il territorio della regione nell'*Area vasta metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, nell'*Area vasta nord-occidentale* (che comprende le Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) e nell'*Area Vasta Centro-meridionale* (Province di Arezzo, Siena e Grosseto). E all'*Area metropolitana centrale* – che nelle intenzioni della Regione avrebbe dovuto infine istituzionalizzarsi nella *Città metropolitana* prevista dalle legge 142/1990 – era stato naturale estendere l'esperienza dei *Patti per lo sviluppo locale*, con un *Pasl di area vasta* previsto nel Prs 2006-2010 e stipulato nel luglio del 2007. La lettura delle 32 schede "di dettaglio" che ne esemplificano gli ambiti di applicazione (Regione Toscana 2007; ambiente, infrastrutture e mobilità, salute, sviluppo economico e ricerca, *information and communication technologies*, cultura) mostrano bene la fatica di Sisifo di chi deve amministrare localmente e inducono sconforto rispetto al tempo e alle risorse, materiali e immateriali, vorremmo dire in primo luogo di motivazione, per lungo tempo impegnate e poi rese completamente inutili. Nel 2010 verrà siglato dai presidenti delle tre province uno specifico *Patto per lo sviluppo dell'Area metropolitana* e nel 2012 costoro lo rinnoveranno: ne hanno ben donde, giacché i tentativi emergenziali del Governo Monti, sfociati nel Decreto legislativo 188/2012 *Disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane*, istituiscono un'unica provincia Firenze-Prato-Pistoia dove le tre preesistenti dovranno confluire entro il 2014. E non v'è da stupirsi di una soluzione del genere, che va appunto nella direzione che la *governance* toscana di sistema ha predisposto per il riassetto amministrativo regionale: essa riproduce il passato al tempo di internet, se è vero che quello di Pistoia era uno dei quattro circondari di cui si componeva la provincia di Firenze (lo scorporo avverrà con la riforma fascista del 1927), mentre Prato si stacca dalla provincia di Firenze appena nel 1992 (e ancor oggi, a un quarto di secolo di distanza e dopo così tante peripezie, gli stipendi dei dipendenti provinciali pratesi sono pagati dalla Provincia di Firenze).

Com'è noto il decreto 188, poi bocciato *post mortem* dalla Corte costituzionale, decadrà insieme al Governo Monti, lasciando spazio nel 2013 all'iniziativa di riforma costituzionale del Titolo V da parte del Governo Letta, cui il Dicastero Renzi assocerà poi la riforma della legge 56/2014. Con quest'ultima l'*Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* subitaneamente sparisce e viene sostituita da un'*area vasta* differente e assai meno *vasta*, la *ex-provincia-Città metropolitana* di Firenze.

Il caso del Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia è l'ultima delle regioni a statuto speciale a venir istituita e il ritardo è legato alla sua condizione di periferia confinaria, a contatto con i paesi dell'Est. Anche per questo motivo al momento della nascita della Repubblica il suo territorio è diviso in due sole province, Udine e Gorizia, cui si aggiunge Trieste soltanto nel 1954, quando la fine dell'amministrazione anglo-americana ne consente la restituzione all'Italia. Esigenze di differenziare la gestione territoriale motivano la nascita nel 1968 della quarta ripartizione, quella di Pordenone, una delle rare nuove province che vengono introdotte prima della "esplosione" dell'ultima decade del secolo scorso (Degrassi, 2002; Zilli, 2014). A questo schema amministrativo si è tentato nel 2004 di aggiungere una quinta provincia, relativa all'area montana, respinta dal voto popolare tramite referendum.

Al momento della discussione nazionale sul riordino territoriale la questione dell'amministrazione degli spazi non era assolutamente al centro dell'attenzione. Aggregati intercomunali e strutture consortili di servizi svolgevano da lungo tempo e adeguatamente la funzione di raccordo fra le esigenze delle comunità locali dove non arrivavano l'amministrazione regionale e le quattro provinciali. Le uniche contrapposizioni al riguardo in campo si limitavano alla messa in discussione della convivenza in un'unica Regione delle due parti che la costituiscono, il Friuli e la Venezia Giulia, retaggio della scelta fatta dai Costituenti di far convivere parti separate e storicamente distinte di cui una, la Venezia Giulia, allora rappresentata dalla sola Gorizia, nell'attesa speranzosa del ritorno di Trieste, che in seguito sarà il capoluogo regionale, nonostante la sua eccentricità sotto l'aspetto spaziale (Agnelli Bartole, 1976; Zilli, 2015; Grandinetti, 2016). Il dibattito avviato sotto il governo Monti per l'abolizione delle province, l'approvazione nel 2014 della

legge 56 e la conseguente attribuzione alle Regioni, in particolare a quelle a statuto speciale, dell'elaborazione di propri ordinamenti hanno pertanto prodotto un'opportunità politica che si è sviluppata in assenza un precedente dibattito specifico. Questo perché le condizioni del territorio (1,2 milioni di abitanti in poco più di 200 Comuni; metà della superficie considerata montana, ma abitata da un ventesimo della popolazione regionale; sei sole amministrazioni comunali con più di ventimila abitanti, ma 128 con meno di tremila) erano (e sono) tali da consentire, per ottimizzare la gestione dei servizi alle comunità, sia il mantenimento dello status quo sia l'introduzione di inediti modelli sperimentali.

La contiguità politica tra le maggioranze regionale e nazionale ha spinto per una dimostrazione di pronto adeguamento alle istanze centrali da parte della periferia e il Friuli Venezia Giulia è stata la prima Regione a emanare una propria normativa in applicazione della *Delrio*, andando – come si vedrà - anche al di là del dettato legislativo. Con una procedura iniziata nel gennaio 2014 è stata decisa l'abolizione delle province ed è stata istituita una serie di enti di area vaste[4]. Questi nuovi aggregati intercomunali sono stati individuati sulla base dell'organizzazione sanitaria locale, in forza del peso che la sanità esercita sulla spesa regionale, e su una base demografica, inizialmente non inferiore alle 50 mila unità. Fattori quali i percorsi storici del territorio, le pregresse forme associative politiche e paesaggistiche, il pendolarismo quotidiano (ad esempio nelle forme indicate dall'Istat con i Sistemi Locali del Lavoro), le relazioni sociali ed economiche, non sono stati presi in considerazione, producendo entità talvolta spurie e foriere di contraddizioni, ma comunque racchiuse entro i pregressi confini provinciali. Il percorso attraverso il quale si è arrivati alla individuazione delle singole aree vaste – definite con un'interessante evoluzione semantica prima *Ambiti Sovracomunali Ottimali*, poi *Ambiti Territoriali Omogenei* e infine *Unione Territoriali Intercomunali (UTI)* – è stato molto breve sotto l'aspetto temporale (cinque mesi) e per nulla partecipato per quanto riguarda la sua formulazione (la proposta è stata elaborata dall'assessorato regionale e presentata agli stakeholders completa nella sua architettura), nonostante la normativa comprendesse forme di adesione obbligatoria[5]. Il primo confronto con i sindaci ha prodotto le uniche modifiche intercorse dallo schema iniziale: le diciassette aree vaste prescelte sono salite a diciotto, la soglia demografica è scesa a 40 mila abitanti e sono stati introdotti forti incentivi per le fusioni comunali. Le perimetrazioni delle UTI, tranne in rari casi, sono rimaste quelle indicate dal Consiglio regionale, andando talvolta contro prassi pregresse ed esigenze contingenti. Il mancato coordinamento con la riorganizzazione delle altre strutture territoriali, in particolare quelle legate all'amministrazione statale e alla struttura di coordinamento di organismi sociali (ad esempio Camere di commercio e Ordini professionali) ha comunque garantito, nonostante l'abrogazione delle province, una continuità rispetto al passato per quanto riguarda la centralità degli ex capoluoghi. Questi ultimi sono nelle condizioni di mantenere un ruolo forte di attrazione, nonostante non sia stata percorsa la strada della identificazione di una Città metropolitana, resa possibile dalla legge 56 (Danielis, 2016), anche perché la più estesa delle province, quella di Udine, è ancora in vigore dato che la sua abolizione sarà possibile soltanto nel 2018, a conclusione dell'attuale mandato amministrativo.

Tutto questo non ha portato a un diffuso consenso e il passaggio attraverso le singole amministrazioni locali, dato dall'approvazione dell'adesione alle Unioni Territoriali da parte dei singoli Consigli comunali mediante modifica dei propri statuti, ha visto la contrarietà di un terzo delle amministrazioni, superata mediante il commissariamento *ad acta* degli stessi, vissuto come un'usurpazione di poteri con conseguente ricorso al tribunale amministrativo da parte di 57 Comuni, alimentando ulteriormente il conflitto.

Un simile stato delle cose ha creato un forte cima di contrapposizione all'interno della Regione, alimentato anche dall'antagonismo delle diverse parti politiche, che hanno adoperato la riforma come arma di scontro, ma in diversi la forma di formulazione ed applicazione del riordino territoriale casi è stata vissuta come conflittuale trasversalmente alle strutture locali dei partiti (Zilli, 2017).

Le nuove aree vaste - UTI hanno quindi avviato i propri lavori in un clima avverso, in cui alle difficoltà di amministrazione quotidiana degli enti locali si sono affiancati problemi di coordinamento, di gestione dei retaggi provinciali, di relazioni politiche fra periferia e centro, di nuova gerarchia territoriale. La discutibile modalità di introduzione ed attuazione delle norme ha prodotto un rigurgito di campanilismo, in cui le necessarie scelte di riorganizzazione territoriale sono state messe in secondo piano rispetto ai richiami populistici e a chiusure generalizzate. Il fallimento delle fusioni tra Comuni ne è testimonianza: dall'introduzione della legge regionale e dei relativi finanziamenti, previsti in misura copiosa per queste iniziative, ci sono stati dodici referendum per la nascita di nuove entità comunali, che hanno coinvolto 26 comuni, circa il 10% del totale regionale. Soltanto in un caso il responso è stato positivo, mentre in tutti gli altri almeno una delle comunità partecipanti ha espresso a maggioranza la propria contrarietà, frustrando il progetto. Accanto a ciò la modifica delle preferenze politiche degli elettori regionali e il conseguente cambio di maggioranza in molte amministrazioni comunali, compresi i principali centri, ha portato alcuni di questi a deliberare l'uscita dalle Unioni Territoriali, nonostante la normativa lo vieti, con ulteriori conseguenze giudiziarie. La confusione è stata alimentata anche dal risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, al cui interno era tra l'altro compresa l'esclusione del lemma "province" dalla Carta fondamentale, ha fatto sì che questi organismi rimangano fra quelli che formano la gerarchia ufficiale del potere dello stato, ma non nel Friuli Venezia Giulia dove la modifica dello Statuto, che in quanto proprio di regione autonoma ha valenza costituzionale, ha definitivamente espunto tali organismi. Infine è opportuno notare che nel frattempo la Giunta regionale ha promosso l'avvio del nuovo Piano Paesaggistico, il quale dovrebbe essere nelle intenzioni dei proponenti lo strumento base su cui costruire la programmazione territoriale futura[6]. All'interno del Piano, i cui lavori sono iniziati nello stesso periodo in cui si è avviata elaborazione il riordino territoriale, si identificano più ripartizioni della superficie della Regioni (morfotipi, ambiti di paesaggio, reti diverse, etc.) per la cui costruzione non sono state prese in considerazione le delimitazioni adottate per le aree vaste – UTI e quindi non coincidono con i confini delle stesse[7].

L'introduzione di una riforma dell'organizzazione amministrativa del territorio in Friuli

Venezia Giulia, partendo da una volontà di razionalizzazione e di riduzione dei soggetti in campo al fine di migliorare l'erogazione di servizi alla comunità, ha finora prodotto un risultato contraddittorio. Da un lato si sono abolite le province, ma i poteri di queste non sono ancora chiaramente distribuiti fra amministrazione regionale, aree vaste - UTI e singoli comuni. Al contempo sono stati introdotti nuovi strumenti che agiscono su piani diversi, creando una iperterritorializzazione al cui interno il rapporto fra organismi amministrativi e strumenti di gestione non può non svilupparsi se non in maniera conflittuale. In un simile quadro l'ulteriore variante consiste nella ridiscussione se non azzeramento della riforma, possibile nel caso in cui l'esito delle prossime elezioni regionali porti al governo della regione le forze oggi in minoranza che finora la hanno combattuto, alimentando l'opposizione diffusa ad essa e promettendone l'abolizione in caso di vittoria.

1. Benché frutto di una riflessione comune, la stesura del caso toscano è da attribuirsi a Francesco Dini, quella del caso del Friuli Venezia Giulia a Sergio Zilli.
2. Per una critica del concetto di campagna urbanizzata vedi Dini, Majone, 2001 e Dini, Tinacci Mossello, 2011.
3. Thomas Gresham (1519-1579) era uno dei mercanti-banchieri di Elisabetta prima d'Inghilterra. La legge gli viene attribuita per la prima volta da Henry Dunning Macleod (1858), ed è semplice: se ci sono monete buone e monete cattive (ossia monete con onesto contenuto di oro o di argento e monete fraudolente), le prime verranno tesaurizzate, mentre tutti gli acquirenti cercheranno di usare negli scambi quelle cattive. Alla fine le monete buone spariranno dalla circolazione. Si poteva evitare un processo del genere solo evitando di avere monete cattive, ciò che Gresham consigliava continuamente a Elisabetta (erano i re e le corti, naturalmente, a emettere monete cattive): il commercio infatti era attratto dai luoghi dove le monete erano buone, con vantaggio non solo per i mercanti, ma anche per la fiscalità dei regnanti.
4. Proposta di legge costituzionale "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare.", approvata dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia il 30 gennaio 2014.
5. Legge regionale n. 26 del 2014, "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative".
6. Secondo l'amministrazione regionale il piano "è improntato a visione strategica riferita all'intero territorio regionale che considera il paesaggio come un punto di forza per lo sviluppo della regione e la qualità della vita dei cittadini." In http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA200/FOGLIA2/#id6, consultato il 18/11.017.
7. Gli elaborati del PPR-FVG sono stati adottati con delibera della Giunta regionale nel settembre 2017.

References

- Agnelli A., Bartole S. (1976), a cura di, *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Acquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna.
- Becattini G. (1978), "The development of light industry in Tuscany. An interpretation", *Economic Notes*, 2,3, pp. 107-123.
- Becattini G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di economia e politica industriale*, 1, pp. 7-21.
- Bortolotti L., De Luca G. (2000), *Come nasce un'area metropolitana: Firenze, Prato, Pistoia, 1848-2000*, Firenze, Alinea.
- Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma, Svimez.
- Charrier G.B. (1966), "L'organisation de l'espace dans une aire mètropolitaine: le bassin, de Florence-Pistoia" in *Annales de Géographie*, LXXV, pp. 57-83.
- *Città metropolitana* (2014), "Meridiana", numero monografico, n. 80.
- *Città metropolitana* (2017), "Politichepiemonte", numero monografico, n. 46.
- Danielis R. (2016), a cura di, La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità, Trieste, EUT.
- Degrassi M. (2002), L'ultima delle regioni a statuto speciale, Finzi R., Magris C., Miccoli G., a cura di, Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia, vol. I, Torino, Einaudi, pp.759 - 805.
- Di Giulio M., Profeti S. (2016), "Eppur si muove? Il riordino territoriale oltra la crisi", Rivista italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, pp. 311-340.
- Dini F., Majone G.A. (2001), "Una lettura storica dello sviluppo industriale toscano", in M. Tinacci Mossello (a cura), La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie, Bologna, Pàtron, pp. 123-150.
- Dini F., Tinacci Mossello M (2011)., "Dalle fabbriche ai sistemi locali alle reti: le trasformazioni della Toscana industriale", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura), Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. III Terza Italia: il peso del territorio, Milano, Franco Angeli, pp. 158-180.
- Dini F., Zilli S. (2015), a cura di, Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014, Roma, Società geografica italiana.
- Dini F., Romei P. (2017), "Cuius lex (56) eius limes: la città metropolitana di Firenze", in AA.VV., [S]radicamenti. VI Giornata di studi "Oltre la globalizzazione", Firenze, Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici, in corso di stampa.
- Grandinetti R. (2016), Una lettura della storia recente dell'economia friulana: dall'industrializzazione senza fratture alla globalizzazione, Id., a cura di, Il Friuli. Storia e società. VI. 1964-2010. I processi di sviluppo economico e le trasformazioni

sociali, Udine, IFSMI, pp. 7-72.
- IRPET (1975), Lo sviluppo economico della Toscana, Firenze, Le Monnier.
- IRPET (1977), La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana, Firenze, Documenti di lavoro.
- IRPET (1988), Le zonizzazioni della Toscana 1754-1973, Firenze, Giuntina.
- IRPET (1989), Materiali per un'interpretazione dello sviluppo economico della Toscana, Firenze, Giuntina.
- Macleod H. D. (1858), Elements of Political Economy. Londra, Longmans, Green & Co.
- Petretto A. (2014) "La città metropolitana di Firenze", Federalismo in Toscana, 2, p.3.
- REGIONE TOSCANA-GIUNTA REGIONALE (2007), Patto per lo sviluppo locale dell'Area metropolitana Firenze Prato Pistoia e del Circondario Empolese-Valdelsa. Schede di dettaglio delle 32 priorità tematiche, Firenze, (www.regione.toscana.it/.../Schede%20dettaglio%20Area%20vasta/bbf446f0-f699-46bf-b52b-1903f4045e88)
- Romei P. (2012), "L'evoluzione degli insediamenti urbani in Toscana dall'Unità d'Italia: tra eredità e cambiamenti, in A. Ricci (a cura), Geografie dell'Italia molteplice, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 375-393.
- Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto (2017), Ex Province. Come funziona il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma?, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/596/Focus_ex_Province_01.08.pdf
- Sestini A. (1958), "Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane", in Studi in onore di R. Biasutti, supplemento della Rivista Geografica italiana, 61, pp. 313-3128.
- Vetritto G. (2016), "Dopo la legge Delrio. Ridisegnare la geografia amministrativa italiana", Nuova Etica Pubblica, n. 6, pp. 36-42.
- Zilli S. (2014), Tracce di una geografia del Friuli Venezia Giulia letta attraverso l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa del territorio, Fornasin A., Povolo C., a cura di, Per Furio. Studi in onore di Furio Bianco, Udine, Forum, pp. 329 - 336.
- Zilli S. (2015), Il trattino dirimente. Il Friuli (–) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa), Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Lazzeroni M. e Randelli F., a cura di, Oltre la Globalizzazione. Conflitti/Conflicts. Giornata di studio della Società di Studi Geografici Firenze, 9 dicembre 2014, Firenze, Società di studi geografici, pp. 87-92.
- Zilli S. (2017), Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia, in AA.VV., [S]radicamenti. VI Giornata di studi "Oltre la globalizzazione", Firenze, Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici, in corso di stampa.