

PARTE 3

COMUNITA' TERRITORIALI, AREE METROPOLITANE, POLARITA' URBANE

I problemi della *governance* locale (territoriale)

La ri-progettazione della dimensione regionale deve necessariamente andare di pari passo con una riconfigurazione del modello di *governance* locale, ponendo come centrale il tema della intercomunalità, dalla quale si è partiti. Come è stato ricordato, l'operazione condotta si è fondata sull'analisi dei livelli di polarizzazione e di autonomia dei Sistemi Locali del Lavoro, progettandone, sulla base delle linee di integrazione esistenti, possibili aggregazioni.

Tra le aggregazioni comunali, individuate come si è ricordato in funzione di un criterio di autocontenimento dei flussi pendolari, sono presenti livelli alquanto differenziati di autonomia e di consistenza in ragione delle diverse condizioni strutturali. La situazione è rappresentata dalla **Tavola 2** (Centralità territoriale e dinamica economica delle Comunità territoriali).

Le aggregazioni comunali sinora individuate potrebbero trovare una significativa contestualizzazione in un modello di "comunità" che riecheggi quello tedesco², dove la scena del potere locale è sostanzialmente dominata da Distretti urbani e Distretti Rurali: i primi (*Stadtkreise*) coincidono con il livello comunale delle città, i secondi (*Landkreise*) sono espressione diretta di comuni che compongono le corone urbane, ovvero espressione di aggregazioni di sistemi territoriali a minore impronta urbana.

In particolare, le aggregazioni proposte potrebbero essere ricondotte ai *Landkreise*, a condizione di individuare quali di queste comunità siano invece delle aree metropolitane ed "estrarre" quelle in cui le agglomerazioni urbane assumono autonomamente anche i poteri da *Stadtkreise*³. In alcuni casi l'esiguità dei comuni che verrebbero in tal modo a costituire una comunità territoriale, una volta "estratto" lo *Stadtkreise*, potrebbe suggerire l'opportunità di una preventiva fusione dei comuni "esterni" al polo urbano principale oppure la loro attribuzione a un'altra Comunità territoriale⁴.

Un disegno possibile della riorganizzazione comunale

In riferimento alle Città metropolitane l'alternativa è quella di riconoscere lo statuto speciale di Roma-capitale, ma altresì di Milano, Napoli e forse Torino (ipotesi che potrebbe essere tanto più incisiva nel caso queste città fossero anche dei sistemi regionali autonomi, arrivando così alla massima concentrazione verticale di poteri territoriali), oppure confermare "per eccesso" le 15 città individuate ormai 25 anni addietro (vedi Legge 142 del 1990)⁵.

² Come proposto nel contributo formulato dall'UNCCEM nell'ambito dell'iniziativa del Ministro Barca sulle aree interne, con la quale è adombrata una organizzazione del potere locale in forma duale tra città e distretti territoriali di comuni consorziati. Si sottolinea inoltre che in Germania i *Landkreise*, intesi come distretti territoriali, sono soltanto 295. Le *Stadtkreise* sono invece aree urbane con più di 100.000 abitanti, sebbene questa regola non sia rigida, dal momento che città con oltre 100.000 abitanti non vengono considerate quali *Stadtkreise*, mentre lo sono alcune città con meno di 50.000 abitanti.

³ Ivi compreso quello di realizzare il proprio piano urbanistico seguendo la recente sollecitazione di Bruno Gabrielli, che prefigura una essenziale legge urbanistica nazionale che sostituisca la sempre più intricata produzione legislativa regionale. A questo riguardo si propone il modello di un unico piano urbanistico, articolato su tre livelli territoriali: quello di area metropolitana, quello di area comunale urbana (per comuni precisamente definiti) e quello di consorzi obbligatori di comuni (per il restante territorio).

⁴ E' il caso di Cervia, per Ravenna e di Collesalveti, per Livorno.

⁵ Si rileva che per quanto riguarda la città metropolitana di Milano, la Legge n. 137 del 7 agosto 2012 ha modificato i suoi confini che ora coincidono con quelli della sua provincia, escludendo Monza e la Brianza. Per quanto riguarda la città metropolitana di Bologna, i suoi confini coincidono con la provincia, sebbene permanga una certa ambiguità dal momento che il circondario imolese da sempre si esprime come "altro" rispetto al Bolognese.

Per individuare le Polarità urbane un possibile punto di partenza è stato rappresentato dalla soglia dei 90mila abitanti⁶ che costituisce altresì il riferimento di un Sistema Locale del Lavoro⁷. Naturalmente questa classificazione delle città, pur decisamente significativa, propone alcune esclusioni “di rilievo” che meritano di essere riconsiderate, valutando anche aspetti diversi rispetto alla soglia demografica assunta⁸.

La distribuzione di Aree Metropolitane (14, nella versione più estesa), Polarità urbane (38) e Comunità territoriali (246)⁹ è riportata in Appendice e costituisce l’articolazione interna alle nuove entità regionali individuate (Parte 4).

Questa ipotesi di riorganizzazione delle istituzioni locali porterebbe a distribuire la popolazione nazionale per il 36,3 % (21,6 milioni di abitanti) nelle Aree metropolitane, per il 9,2% (5,5 milioni di abitanti) nelle Polarità urbane e per il 54,5 % (32,4 milioni di abitanti) nelle Comunità territoriali. Oltre undici milioni di abitanti (circa un terzo della popolazione totale del paese) ricadrebbero in Comunità contigue alle Polarità urbane.

Si vedano Tavola 3 e Appendice 1.

⁶ Sono state in realtà considerate anche Alessandria con 89.404 abitanti e Catanzaro con 89.011.

⁷ Sono per questo state escluse le città di Monza, che presenta una popolazione di 120.514 abitanti ma è nel SLL di Milano, di Giugliano (110.608) che rientra nel SLL di Napoli, mentre Andria con 100.453 e Barletta con 94.672 abitanti rientrano nello stesso SLL “intestato” a Barletta.

⁸ Tra le prime escluse sono da valutare le città dalla taglia immediatamente inferiore (80.000- 90.000 abitanti) che svolgano anche ruoli politico amministrativi riconosciuti (capoluoghi di Provincia). Rientrano in questa casistica Pistoia con 88.835 abitanti, Brindisi con 88.636, Lucca con 87.462, Pisa con 86.183, Como con 83.524, Treviso 82.563, mentre della stessa taglia demografica Torre del Greco (NA) con 85.310, Guidonia Montecelio (Roma) con 83.171, Pozzuoli (NA) con 80.789 e Marsala (TP) con 80.583 abitanti non ricoprono analoghi ruoli istituzionali. In una fascia di ampiezza immediatamente più ridotta (75.000 – 80.000 abitanti) rientrerebbero nel primo caso le città di Varese con 79.316 abitanti, Grosseto con 79.217, Caserta con 74.889 e Asti con 74.358 e invece nella seconda tipologia le città di Busto Arsizio (MI) con 79.976 abitanti, Casoria (NA) con 78.204, Sesto San Giovanni (MI) con 76.429 e Gela (CL) con 75.650 abitanti. Da considerare in questa prospettiva anche città che debordano anche fisicamente oltre i confini comunali, ad esempio Cosenza (69.376 abitanti) con il contiguo comune di Rende (33.636 abitanti, oltre ad essere sede dell’Ateneo), città che in questa condizione estesa possono raggiungere le masse critiche necessarie al successo di politiche urbane più complesse, sino a suggerire operazioni di integrazione e fusione.

⁹ Che potrebbero salire di numero, avvicinandosi alla soglia dei 400, anche in rapporto a una riprogettazione “più stretta” delle Aree Metropolitane attorno alla loro città matrice portasse i 65 sistemi locali più esterni a riorganizzarsi, singolarmente o attraverso opportune aggregazioni, nella forma delle Comunità territoriali.

PARTE 4

I “NUOVI” AMBITI REGIONALI

La ri-articolazione dell'organizzazione territoriale del Paese, portando le province a una dimensione superiore (o regionale) affinché contengano le risorse necessarie a garantire la presenza di connessioni adeguate alla rete europea, ha previsto due insiemi, composti rispettivamente di 31 e di 36 possibili entità regionali (**Tavole 6 e 7**).

La proposta deve necessariamente accompagnarsi alla ri-scrittura costituzionale, unitamente alla ridefinizione dell'attribuzione alle nuove entità dei ruoli e dei poteri, in particolare di quelli legislativi. Si aggiungano gli effetti di questa attribuzione sul contenimento della spesa, i rapporti con la programmazione comunitaria, il contributo a una più efficiente e dinamica autonomia. Alla prospettiva illustrata nelle parti precedenti consegue uno scenario nel quale andrebbero rafforzandosi alcuni poteri dello Stato centrale, ma altresì quello delle città e dei loro sindaci, attori decisivi nella formazione (ma poi anche nel funzionamento) dei nuovi ambiti regionali.

Una ricomposizione generale

La qualificazione delle diverse tipologie territoriali di governo locale evidenzia alcuni problemi da sciogliere nel disegno delle nuove entità regionali, soprattutto laddove queste articolazioni geografiche si debbano intendere come “piattaforme” di integrazione del territorio nazionale nella rete urbana europea. Nella prima possibile configurazione, l'aggregazione dell'attuale Valle d'Aosta alla piattaforma Grande Torino, l'Alto Adige alla piattaforma Dolomiti, l'aggregazione di gran parte dell'attuale Emilia-Romagna (Tavola 6) presenta un'indubbia coerenza. Volutamente si è proceduto a ridisegnare questa ipotesi nella Tavola 7: in quanto caso, spiccano i casi della Valle d'Aosta, dell'Etruria e della Basilicata¹⁰, nessuno dei quali comprende al suo interno un'area metropolitana oppure una città di rango superiore (da qualificare come polo), limitandosi a raggruppare degli insiemi da considerare esclusivamente come Comunità territoriali. Il Molise si ricomponne prevalentemente nella Daunia secondo i confini suggeriti dalla suddivisione Augustea. La delimitazione delle nuove entità regionali dell'attuale Campania potrebbe, a sua volta, prefigurare opzioni diverse¹¹

All'opposto è invece da evidenziare il caso della Regione Roma Capitale, che si sovrappone alla sua area metropolitana. Una condizione non dissimile può altresì evincersi per la realtà metropolitana di Milano, nel caso in cui il disegno della Regione affidasse i sistemi locali a Sud Milano (e a basso livello di polarizzazione) alla Regione Padana Occidentale. Lo stesso dicasi per l'area metropolitana di Napoli, dove andrebbe riconsiderata la collocazione di Caserta. L'area metropolitana di Trieste, a sua volta, potrebbe avere una possibile integrazione transnazionale.

Ulteriori ridefinizioni delle delimitazioni regionali che abbiano come riferimento una composizione nelle tre tipologie proposte (Aree metropolitane, Polarità urbane, Comunità territoriali), potrà così giovare di una descrizione dei luoghi (e dei loro confini) salda per quanto emendabile¹², che può consentire ai sistemi locali di esercitare crescenti livelli di autonomia, in funzione della capacità – dimostrata (sostenuta e monitorata) – di gestione.

¹⁰ Per la Basilicata una possibile opzione da considerare è l'attribuzione delle sue componenti rispettivamente a una piattaforma campano-sannita e a una o due piattaforme pugliesi

¹¹ Integrando eventualmente Benevento alla piattaforma della Daunia, una soluzione alternativa per la Campania sannita potrebbe considerare una integrazione salernitana con l'area potentina, ipotizzando nel contempo l'integrazione del sistema locale di Matera nelle regioni pugliesi.

¹² Il confine tra la nuova regione di Napoli (metropolitana) e Salerno (Sannita), per esempio, richiede un'analisi più sistematica delle attribuzioni a livello di sistema locale (vedi il Nocerino e il Sarnese). Analogamente, la definizione delle Aree Metropolitane richiede di approfondire la collocazione dei sub-poli urbani – come quello di Chivasso compreso tra l'area metropolitana di Torino e la Comunità territoriale di Crescentino.

La ricomposizione generale (sintetizzata in **Appendice 1**) prevede così le Nuove Regioni, le Aree metropolitane con le loro eventuali articolazioni interne, le Polarità urbane con possibili integrazioni, le Comunità territoriali (ovviamente da rivalutare attraverso altri criteri e punti di vista). Le stesse entità regionali necessitano di essere rinominate.

Una sintetica descrizione dei caratteri delle “nuove” entità regionali è riportata in **Appendice 2**, mentre in **Appendice 3** sono elencati, per ciascuna di queste, i problemi che necessiteranno di un confronto e di una valutazione maggiormente approfondita, peraltro rappresentati cartograficamente nella **Tavola 4**.

PARTE 5

VANTAGGI ATTESI

Il progetto di riordino territoriale prevede un riassetto complessivo delle funzioni di produzione dei servizi pubblici. Esso ruota, come illustrato, nel superamento delle province come istituzione intermedia tra Regione ed Enti Locali (in linea con quanto peraltro disposto dal DL 201/2011 e DL 95/2012), oltre che un ridisegno territoriale dei confini regionali.

Focus Province

Si vuole anzitutto riportare una prima analisi tesa a valutare il livello e la tipologia della spesa delle province, in base a un'analisi dei conti consuntivi 2011 delle province stesse, desumendo i dati dalla banca dati Finanza Locale del Ministero dell'Interno. Questa analisi permette di evidenziare la generale composizione della spesa, onde meglio focalizzare la tipologia di spesa pubblica aggredibile con il processo di riordino. L'attenzione è stata focalizzata esclusivamente sulla gestione di competenza della parte corrente dei bilanci, analizzandone la destinazione per funzioni fondamentali e utilizzando come unico fattore di ponderazione la popolazione residente, come variabile *proxy* della domanda di servizi.¹³

L'analisi è stata condotta consolidando i dati provinciali a livello regionale ed è stata successivamente affiancata da una analisi di statistica descrittiva, realizzata a livello di singola provincia, con lo scopo di valutare, in termini di spesa media pro-capite, un potenziale recupero di efficienza nell'espletamento dei servizi pubblici.¹⁴

I dati consolidati a livello regionale mostrano una spesa media pro-capite delle province italiane piuttosto variabile, da un minimo di € 101 della Sicilia sino ad un massimo di € 243 del Friuli Venezia Giulia. Risalta come la funzione di amministrazione e controllo, al netto delle spese del personale ed imposte, assorbe a livello nazionale € 1,223 miliardi di euro e rappresenta la funzione non operativa che in taluni casi assorbe maggiori risorse delle altre funzioni. Al suo interno il servizio Organi istituzionali, partecipazione e decentramento assorbe risorse per 273 milioni di euro, dei quali 32 milioni per indennità. Questo ammontare rappresenta probabilmente la principale fonte di spesa, al di là del recupero di efficienza sulle funzioni operative. Considerando, tuttavia, che all'interno della funzione di amministrazione e controllo trovano molto probabilmente allocazione interessi passivi e spese per utenze che in taluni casi possono essere allocati al centro di spesa di supporto amministrativo e non ai servizi che consumano le risorse, appare utopico quantificare il risparmio nell'ammontare complessivo dell'importo, anche perché la situazione appare variegata a livello interregionale ed intra-regionale. Ai 30 euro pro-capite della Calabria, per esempio, corrispondono 15 euro nel caso della Basilicata e del Veneto.

¹³ Il processo di determinazione dei fabbisogni standard dovrebbe in realtà fondarsi sulla nota sequenza: domanda – output – attività – organizzazione – input. Allo stato, non è stato possibile considerare variabili di ponderazione e *cluster* collegati a determinanti economiche, geografiche, caratteristiche organizzative e flussi di attività a causa della non reperibilità di tali dati. La metodologia, pertanto, appare in linea con quella utilizzata dalla Corte dei Conti, sebbene effettuata su una banca dati differente e sul totale delle province italiane. Sebbene la presente relazione si ferma alle funzioni fondamentali, esplodendo in termini analitici esclusivamente la funzione di amministrazione e controllo, sono disponibili anche dati analitici a livello di servizio. L'esigenza di pervenire a un'analisi più analitica della funzione di amministrazione discende dal fatto che essa rappresenta la principale funzione sulla quale può incidere in maniera rilevante il processo di riassetto territoriale.

¹⁴ In particolare, l'attenzione è stata concentrata sull'ultimo quartile della distribuzione attorno alla mediana, onde evidenziare i potenziali benefici economici se il 25% peggiore delle province espletasse i servizi pubblici con lo stesso livello di produttività medio del miglior 75% (suddiviso in quartili).

Non di meno, si è provveduto a valutare la spesa pro-capite per singola provincia con riferimento a ogni singola funzione. I dati cui si fa riferimento di seguito contengono al loro interno anche i costi del personale e per imposte che, a livello generale, pesano per circa un terzo della spesa complessiva. Il risparmio di spesa quantificabile si basa conseguentemente su un generale recupero di efficienza della spesa corrente, personale incluso.

Come accennato sopra, l'analisi si basa sul presupposto che la media (rispetto al numero di abitanti) delle "peggiori" province si allinei alla mediana dei tre gruppi di province migliori (o meglio, il trasferimento delle funzioni agli enti locali con il processo di abolizione delle province). Il risultato evidenzia un risparmio di spesa di circa 1,8 miliardi di euro, di cui 1,5 miliardi annidato nelle funzioni operative. Tuttavia, l'analisi presenta il limite che considera come unico fattore di ponderazione il numero di abitanti, determinando un livellamento "ideale" delle funzioni delle province italiane senza considerarne le peculiarità. L'effetto di un tale livellamento risulta particolarmente evidente nel settore dei trasporti, della tutela ambientale e dello sviluppo economico. Dal momento in cui le regioni che spendono mediamente di più (e quindi rientrano nel quarto quartile) sono anche quelle più grandi, l'analisi imporrebbe una riduzione della spesa di tali funzioni vicina a una percentuale del 40%, al netto dei costi del personale. Probabilmente si spende maggiormente perché il sistema economico e sociale richiede di più (si veda il caso della Lombardia con riferimento al settore dei trasporti). A livello complessivo, considerando entrambe le analisi descrittive presentate, è quindi lecito attendersi un risparmio derivante dal processo di riordino del sistema territoriale nell'ordine di un *miliardo di euro in termini strutturali*, attraverso una riorganizzazione dei servizi pubblici orientata all'efficienza mostrata da pratiche migliori e a una riduzione dei costi di natura amministrativa (i quali, al netto di personale ed imposte ammontano a livello di sistema a 1,223 miliardi).

Si sottolinea inoltre come, a livello provinciale, esista una debole correlazione negativa (-0,55) tra numero delle province e spesa media pro-capite consolidata a livello regionale. Ciò implica che una maggior suddivisione delle funzioni a livello territoriale può avere un impatto positivo sul processo di spesa. In sintesi, un servizio gestito in una situazione di maggiore "prossimità" alla domanda, manifesta segni positivi sul processo di gestione della spesa. Tale considerazione avvalorata, nelle intenzioni, il progetto di ridisegno delle regioni.

I vantaggi derivanti dalla ridefinizione dei confini regionali

Per quanto attiene alla valutazione del processo di riassetto regionale, è quindi possibile dimostrare che una maggior prossimità alla domanda determina, o può determinare, effetti positivi sulla spesa pubblica. A tal fine sono stati presi in esame i conti consuntivi delle Regioni predisposte dall'Istat. L'analisi del processo di perseguimento dell'efficienza è stata condotta esclusivamente sulle spese correnti. Onde sottolineare l'importanza dell'incidenza dell'aspetto dimensionale sulla spesa pubblica, i dati finanziari sono stati ponderati per la densità, cioè considerando contemporaneamente sia la popolazione che l'ampiezza del territorio, al fine di determinare gli effetti di un processo di ridisegno regionale. Al fine di meglio considerare le caratteristiche economiche delle diverse Regioni, è stato considerato anche il PIL regionale, utilizzato per meglio ponderare eventuali rimodulazioni della spesa pubblica, in particolare mediante l'indicatore di creazione della ricchezza pro-capite, che mostra la capacità del sistema di creare ricchezza rispetto alla spesa pubblica¹⁵. Anzitutto va detto che la spesa pubblica regionale, complessiva ovviamente delle province autonome, a livello consolidato assorbe circa 210 miliardi (comprensive le partite di giro), dei quali 150 miliardi di spesa corrente. Le regioni mediamente più grandi mostrano una performance di spesa mediamente peggiore, rispetto a quelle che presentano una dimensione

¹⁵ Le relazioni economiche tra PA e sistema economico sono molto complesse. Infatti, la pubblica amministrazione distrugge, crea, distribuisce e redistribuisce ricchezza anche mediante i consumi collettivi, oltre che contribuire agli investimenti.

territoriale più ottimale (tra le quali si annota la Basilicata). Rispetto alla densità abitativa, la Liguria rappresenta l'unico caso in cui ad una elevata densità abitativa corrisponde una spesa media inferiore, mentre la Sardegna rappresenta il caso diametralmente opposto in cui ad una bassa densità abitativa corrisponde una spesa media tra le più elevate del contesto italiano. Se si seguisse una ipotesi di riparametrazione della spesa rispetto ad una dimensione ottima per densità considerando simultaneamente l'incidenza degli abitanti e dell'estensione geografica, il risparmio di spesa corrente atteso si attesterebbe, a livello di sistema, ad oltre 6 miliardi di euro. Tale somma, tuttavia, è stata riparametrata per tener conto della produttività della spesa pubblica pro-capite rispetto al PIL, onde evitare che venissero penalizzate le regioni maggiormente produttive. La spesa riparametrata ammonta ad € 5,7 miliardi.

Si è altresì condotta un'analisi su singole componenti della spesa corrente, onde offrire spunti per una valutazione ulteriore. Talune componenti, infatti, sono strutturali e, pur volendo, non sono suscettibili di riduzioni nel breve termine; altre, invece, possono essere escluse per motivi contingenti, come ad esempio il caso dei trasferimenti alle famiglie. Ogni singola componente, è stata inoltre indagata nei dettagli ritenuti maggiormente rilevanti (ovviamente all'interno di tali segmentazioni della spesa la ripartizione del campione può variare e non rispettare quella generale della spesa corrente totale). Una considerazione va premessa. Le province autonome rappresentano casi piuttosto particolari in cui l'autonomia, collegata anche al flusso di risorse finanziarie che acquisiscono dal sistema, si trasforma in una eccessiva capacità di spesa (soprattutto nell'ambito delle spese del personale e dei beni e servizi). Ciò lascia presagire che una riconfigurazione territoriale con finalità di risparmio dovrebbe riconsiderare le questioni dell'autonomia speciale.

Entrando nel dettaglio della spesa corrente, risalta anzitutto come la riduzione attesa da una riconfigurazione territoriale dovrebbe comportare un risparmio di spesa per gli organi istituzionali aggirantesi intorno ai 62 milioni di euro. La spesa del personale, sebbene riparametrabile, è stata assunta come consolidata e quindi non modificabile rispetto ai confini regionali¹⁶. Nel complesso, il risparmio di spesa complessivamente atteso dai consumi intermedi si attesta attorno a 538 milioni di euro.

Alquanto complesso appare invece quello dei trasferimenti, poiché, ovviamente, al suo interno è compresa la sanità. Se seguissimo un criterio di parametrizzazione puramente contabile, sarebbe possibile ridurre i trasferimenti complessivi di sistema per circa 4,7 miliardi. Tale somma appare effettivamente elevata. Questo ha spinto ad una analisi più di dettaglio. I potenziali tagli agli enti locali (stimabili in circa 1 miliardo) non sembrano giustificabili, anche alla luce dei tagli ai trasferimenti statali che hanno subito nell'ambito delle ultime manovre finanziarie e nella considerazione che rappresentano, molto spesso, funzioni delegate. Sicuramente occorre un ripensamento della gestione delle partecipate regionali nelle quali alcune regioni (Lazio, Toscana, Trento, Veneto e Lombardia) spendono in misura particolarmente elevata rispetto ad altre. Una riallocazione territoriale corretta può comportare in tale ambito risparmi di spesa per circa 255 milioni di euro. Un capitolo particolare spetta alla sanità. La spesa pubblica sanitaria, ponderata per la densità, presenta una variabilità nazionale molto elevata. Si tenga presente che, a livello nazionale, il dato sanitario dovrebbe meglio essere approfondito con i flussi di mobilità sanitaria inter regionale che portano a compensazioni del Fondo Sanitario Nazionale. Se considerassimo la riparametrazione della media del quarto quartile alla media dei primi tre quartili, il risparmio sanitario dovrebbe essere attorno a 2,9 miliardi. Tale cifra appare eccessiva e, pertanto, il riallineamento territoriale della spesa sanitaria è stato effettuato tenendo presente la differenza tra media del quarto quartile e terzo quartile della distribuzione. Ciò dovrebbe comportare un risparmio di spesa attorno a 603 milioni di euro. Se tralasciamo i trasferimenti alle famiglie ed alle istituzioni senza fine di lucro, per l'importanza che hanno a livello sociale sui territori, le ultime categorie analizzate concernono i trasferimenti a consorzi pubblici locali, cooperative ed altri soggetti dove si nota anche in questo caso una forte disparità regionale. I risparmi complessivamente identificati in

¹⁶ Si sottolinea peraltro come Bolzano, Aosta, Sardegna e Sicilia spendano ben al di sopra della mediana nazionale.

tali componenti collegati ad una loro riparametrazione al territorio sono quantificabili in 647 milioni di euro.

Sintesi

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, una corretta parametrizzazione della spesa pubblica di parte corrente alle condizioni strutturali del territorio analizzate sotto il profilo della popolazione e della dimensione geografica, e quindi ad una dimensione ottimizzante per l'efficienza allocativa, potrebbe comportare risparmi di spesa a livello regionale per circa *due miliardi di euro*, che si aggiungono al miliardo identificato mediante il processo di riallocazione delle funzioni provinciali.

Un accenno va fatto altresì al riguardo dei costi attesi del processo di conversione. Occorre evidenziare, infatti, che il processo di scorporo/incorporazione tra entità giuridicamente distinte comporta costi non irrilevanti. Rifacendosi alla guida predisposta dall'A.I.F.I. (Associazione Italiana Private Equity e Venture Capital) una operazione del tipo proposto comporta costi finalizzati al perfezionamento dell'operazione "in termini finanziari" che si aggirano attorno a circa 3 milioni di euro, cui devono aggiungersi quelli relativi all'integrazione operativa (consolidamento dei patrimoni, dei sistemi amministrativi e produttivi). E' lecito attendersi che l'operazione di costituzione delle nuove Regioni comporti un costo unitario non inferiore ai 10 milioni di euro (circa 350 milioni di euro su base nazionale).

PARTE 6

ULTERIORI CONSIDERAZIONI STRATEGICHE

Il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione costituisce un processo già avviato negli ultimi anni. Si rileva, in particolare, la significativa contrazione delle istituzioni pubbliche (-21,8%) e della stessa occupazione (-11,5%) (Tabella 1): nei fatti, il ridimensionamento del settore pubblico registrato dalle statistiche nazionali non ha portato significativi benefici sul versante della spesa pubblica la quale, nell'ultimo periodo intercensuario e ancora negli anni successivi, ha proseguito una crescita inarrestabile.

Relativamente alle cause che, in qualche misura, sottendono le criticità sopra evidenziate, è gioco-forza fare riferimento a due situazioni tra loro connesse. La prima coinvolge direttamente i soggetti interessati al progetto di riordino: da questo punto di vista si registrano alcune condizioni che frenano la piena attuazione delle riforme politiche:

- l'accentramento delle funzioni di acquisizione di beni e servizi;
- il mancato recepimento di un corretto e compiuto modello di controllo di gestione;
- la dismissione e il riordino delle società partecipate.

La seconda situazione fa riferimento a condizioni indirettamente connesse alle precedenti. In particolare:

- l'impatto sul sistema economico indotto dalle delocalizzazioni d'impresa, connesse ai processi di internazionalizzazione (o globalizzazione);
- l'andamento della spesa sociale conseguente alla crisi d'impresa.

L'analisi congiunta delle due tipologie di criticità consente di declinare meglio la proposta di riordino territoriale la quale, alla luce di quanto premesso, dovrebbe fondarsi su un duplice processo riformatore: una *riorganizzazione verticale* e una *orizzontale* delle istituende istituzioni pubbliche.

Riorganizzazione “verticale”

Nella proposta di riordino, da un punto di vista economico-aziendale il *nuovo soggetto pubblico* dovrebbe essere declinato alla luce di criteri che esprimano, in qualche misura, un superamento delle criticità sopra evidenziate.

Di seguito sono riportate alcune condizioni che rispondono – ed esemplificano – quanto sinora esposto.

Accentramento delle funzioni di acquisizione di beni e servizi e della relativa gestione. Questa finalità dovrebbe essere realizzata attraverso l'implementazione – nelle cosiddette attività di e-government, ora svolte prevalentemente da Consip S.p.A. – delle attività di e-procurement. Al fine di esemplificare l'ampia portata della proposta, si riporta il caso degli applicativi gestionali.

Attualmente, nell'ambito della Contabilità Pubblica (*Public Accounting*) l'unico applicativo che fornisce un *trait d'union* tra le diverse unità operanti nel settore pubblico è rappresentato dal sistema SIOPE¹⁷ che, in estrema sintesi, costituisce un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le istituzioni appartenenti alla P.A.

Si rileva, tuttavia, che le stesse istituzioni – soprattutto quelle periferiche interessate al progetto di riordino – adottano applicativi gestionali differenti, con la conseguente amplificazione di alcune criticità. Tra queste, a titolo esemplificativo, si evincono:

¹⁷ Il modello SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. (Fonte: RGS).

- la crescente spesa pubblica (in particolare la moltiplicazione dei costi di acquisizione dei software, di customizing, di manutenzione ecc.);
- l'assenza di un'appropriata interoperabilità degli stessi applicativi (dal punto di vista dell'interazione tra i diversi sistemi informatici in uso nelle diverse amministrazioni);
- la conseguente difficoltà nell'ottenimento di dati consolidati di sistema (ciò che viene solitamente ottenuto attraverso una successiva elaborazione attuata da altri soggetti, quali l'Istat, la Ragioneria Generale dello Stato ecc.);
- il mancato recepimento di un corretto e completo modello di controllo di gestione (questo aspetto viene ripreso e sviluppato nel punto che segue).

La questione risulta essere ancora più evidente – e per certi versi acuta – se ci si riferisce all'ambito sanitario, dove si registrano a livello regionale centinaia di applicativi in uso presso le singole ASL e AO (aziende che la normativa vigente declina come enti strumentali delle Regioni): da ciò consegue l'inevitabile reiterazione delle criticità precedentemente evidenziate.

In questi casi la soluzione di proporre un unico applicativo realizzato dall'Amministrazione Centrale e poi adottato dalle Amministrazioni Locali nella forma di sistema integrato di gestione (il riferimento è il modello ERP¹⁸), favorirebbe il superamento delle criticità precedentemente evidenziate, inducendo un immediato e significativo contenimento della spesa pubblica.

La creazione di un unico ERP nazionale (entro una logica di riorganizzazione verticale) fornirebbe inoltre un'utile proposta di razionalizzazione all'implementazione del DLgs. 23.6.2011 n. 118 (*“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi”*)¹⁹, nella cui applicazione il legislatore ha previsto di affiancare *“a fini conoscitivi”* la *contabilità finanziaria* a un *sistema di contabilità economico-patrimoniale*, in grado di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo economico-patrimoniale (art. 2 del DLgs. 23.6.2011 n. 118).

E' doveroso segnalare, quindi, che il modello di verticalizzazione organizzativa proposto – affinché possa avere pieno successo di realizzazione – dovrebbe essere esteso alla quasi totalità dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della P.A., attraverso l'attuazione di una sistematica e continuativa *strategia di e-government*, dalla quale possono derivarsi effetti positivi in termini sia di efficacia ed efficienza organizzativa, sia dal punto di vista del profilo etico nella gestione dell'azienda pubblica.

Un corretto e completo modello di controllo di gestione. Attualmente è in realtà confinato negli “anfratti” tradizionali della contabilità pubblica e stenta a produrre quei risultati tanto attesi e auspicati dai processi di riforma (un esempio in tal senso può essere fornito dall'articolato e lungo dibattito sulla determinazione dei *costi standard nella sanità*²⁰). Il recepimento di un corretto e completo modello di controllo di gestione, processo fortemente correlato alla realizzazione dell'accentramento delle funzioni di acquisizione dei beni e dei servizi e della loro relativa gestione, permetterebbe un immediato confronto – in termini di performance gestionale – tra i diversi soggetti coinvolti nell'attuale processo di riordino, attuando anche in questo caso un risultato significativo negli aspetti di contenimento e di controllo della spesa pubblica.

Politiche di dismissione e riordino delle società partecipate. Il tema pur essendo da tempo ampiamente trattato in ambito normativo²¹, ha sinora prodotto risultati poco soddisfacenti ed è tuttora in uno stato ancora embrionale di realizzazione: il costo di mantenimento e di finanziamento

¹⁸ Il modello ERP (*Enterprise Resource Planning*) è un applicativo gestionale concernente la pianificazione delle risorse d'impresa.

¹⁹ Il DLgs. 23.6.2011 n. 118, è stato introdotto a norma degli artt. 1 e 2 della L. 5.5.2009 n. 42.

²⁰ Il concetto di *costo standard* è stato introdotto dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale (art. 2, comma 2).

²¹ Sul tema si segnala – tra l'altro – il DI 78/2010, convertito nella legge 122/2010, concernente l'obbligo di dismissione delle società partecipate dai Comuni con meno di 30 mila abitanti mediante liquidazione o cessione delle partecipazioni.

di queste società – soggetti peraltro proliferati nel tempo spesso ingiustificatamente – è da ritenersi una delle cause maggiormente significative di crescita della spesa pubblica locale.

Anche in questo caso si dovrebbe quindi valutare l'opportunità di definire eventuali provvedimenti di riorganizzazione verticale, attraverso l'implementazione di ulteriori – e più incisivi – provvedimenti di razionalizzazione del settore.

Riorganizzazione “orizzontale”

Questa dimensione del processo di riforma dovrebbe dotarsi di un profilo riallocativo delle risorse svincolato dai processi di riorganizzazione verticale, correlato a un profilo di spesa “non comprimibile” o “rigida”²² (nel nostro ordinamento è il caso, per esempio, delle spese per il personale strutturato della P.A.).

Nei processi di *riorganizzazione orizzontale delle istituende istituzioni pubbliche* queste risorse dovrebbero essere destinate alla realizzazione di interventi mirati al superamento delle seconda condizione di criticità. Riprendendo quanto indicato in precedenza, rientrano in questa categoria le questioni (apparentemente disgiunte) riguardanti l'impatto sul sistema economico delle delocalizzazioni d'impresa e la crescente spesa sociale conseguente alla crisi del sistema industriale.

E' noto come le delocalizzazioni d'impresa conseguenti ai processi di internazionalizzazione abbiano generato, negli ultimi anni, pesanti ricadute negative sul sistema nazionale in termini finanziari, economici e sociali. Paradossalmente è possibile notare come – in alcuni casi significativi – i processi di delocalizzazione siano stati parzialmente finanziati dalla stessa spesa assistenziale, derivante dal ricorso agli ammortizzatori sociali²³ da parte dei *global player*. Si tratta di un'anomalia che non si riscontra, per esempio, nelle Regioni a statuto speciale le quali, a fronte dell'erogazione di una qualsiasi forma di contributo a favore delle imprese, vincolano le stesse – con modalità e garanzie diverse – a operare nel territorio di riferimento.

I processi di *riorganizzazione orizzontale* delle istituende istituzioni pubbliche dovrebbero quindi concretizzarsi nella realizzazione di interventi volti al superamento di queste criticità: in altre parole, le risorse (intese in termini di personale, strutture, ecc.) necessiterebbero di essere svincolate – cioè rese disponibili in seguito ai processi di *riorganizzazione verticale* – e riallocate nella creazione di nuove *attività di sostegno e di creazione d'impresa*, entrambe destinate sia alle fasce sociali colpite dall'attuale crisi (giovani in cerca di prima occupazione, lavoratori che hanno perso il lavoro ecc.), sia alle categorie tradizionalmente deboli (emarginati, lavoratori svantaggiati²⁴ ecc.).

²² Una spesa “rigida” o “non comprimibile” normalmente corrisponde alla parte corrente del bilancio, in particolare alle spese di funzionamento e per il “servizio del debito”: quanto minore è l'incidenza di tali tipologie di spesa quanto più vi è disponibilità di risorse da destinare ad altre funzioni istituzionali.

²³ “(...) Gli ammortizzatori sociali consistono in misure di sostegno al reddito finalizzate ad evitare che i lavoratori, che nella normalità dei casi traggono dall'attività lavorativa il sostentamento per sé e per le proprie famiglie, rimangano privi di retribuzione quando il datore di lavoro non sia in grado, per motivi legittimi, definiti anche “cause integrabili”, di ricevere la prestazione lavorativa e di conseguenza non abbia più l'obbligo di corrispondere la retribuzione. Queste misure si differenziano a seconda che il disagio del lavoratore sia conseguenza di una difficoltà aziendale congiunturale, strutturale o strutturale irreversibile (...)”. Fonte: http://www.regione.vda.it/default_i.asp

²⁴ Una delle più significative proposte normative sull'argomento venne formulata dal DLgs 276/2003, che prevedeva misure specifiche per favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati (articoli 13 e 14).

Il processo di *riorganizzazione orizzontale*, in altre parole, dovrebbe conferire alle stesse istituende istituzioni un profilo anticiclico, rigenerativo di quel tessuto economico ora lacerato dai processi di delocalizzazione d'impresa e orientato a *politiche di workfare*²⁵. L'attuazione di quanto proposto potrebbe avvalersi di azioni sinergiche tra le istituende istituzioni pubbliche locali e il contesto economico territoriale, realizzabili con modalità e forme diverse, come per esempio la creazione di associazioni temporanee di imprese (ati), di soggetti consortili ecc..

L'individuazione del *Terzo Settore*²⁶ quale soggetto "controparte" privilegiato nella fase di avvio del percorso proposto (con particolare attenzione al modello della cooperazione sociale), potrebbe trovare una propria legittimazione nella seguente sintesi:

"(...) il concetto di Terzo Settore si viene a confrontare con quello di "pubblico non statale"²⁷, ovvero quello spazio di operazione non marginale o residuale, bensì complementare rispetto al pubblico statale, necessario a garantire sia i diritti fondamentali dei cittadini tramite l'erogazione di prestazioni dirette, che una capacità di indirizzo e regolazione di un nuovo Mercato sociale. Il Terzo Settore pone quale fine ultimo del proprio agire il perseguimento della "pubblica utilità" e il conseguente incremento del livello di benessere collettivo (...)"²⁸.

Quanto sintetizzato vuole sottolineare, in conclusione, la necessità di ripensare in modo nuovo i rapporti tra imprese (*profit* e *non profit*) e politiche dell'innovazione, di *welfare* e soprattutto di *workfare*, al fine di innescare un nuovo ciclo virtuoso che consenta al sistema di recuperare competitività, creando nuovi modelli d'impresa coerenti rispetto all'attuale fase economica, premiando quelle imprese – anche di piccola dimensione – in grado di offrire al mercato innovazioni di prodotto e di processo, oltre che prospettive di maggiore integrazione e coesione sociale: in questa prospettiva un ruolo fondamentale dovrà essere svolto dalle istituende istituzioni pubbliche, conseguenti al presente progetto di riordino territoriale dello Stato.

²⁵ Sul tema si riporta quanto segue: "(...) Per quanto riguarda il *workfare* - fare lavoro - appare opportuna una seconda distinzione: il dibattito tra gli economisti ha associato prevalentemente il concetto di *workfare* alle politiche microeconomiche, cioè a tutti quei sistemi o provvedimenti che aiutano a cercare o trovare occasioni di lavoro, a trasformare la professione, a rientrare nel circuito dell'occupazione. Occorre però chiarire che esiste anche e soprattutto un *workfare* macroeconomico: cioè un "fare lavoro" che dipende dalla struttura del sistema economico e dall'impatto della politica economica. (...)". (da M. Baldassarri, *Stato sociale e pensioni d'Italia: chi prende, chi paga?* in atti del Convegno *Scenari sulla previdenza privata e pubblica*, Roma, 15-16 novembre 2000, pag. 103).

²⁶ Per quanto concerne la composizione del settore non profit italiano, analizzato per tipologia di forma giuridica, l'Istat segnala che lo stesso risulta essere "(...) costituito principalmente da associazioni non riconosciute (201.004 unità pari al 66,7 per cento del totale) e da associazioni riconosciute (68.349 unità, pari al 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (14.354, pari al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (...)". Fonte: Istat (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Istat, Roma, p. 53.

²⁷ Rasimelli, G. (2011), *Pubblico non statale* (lemma), in Agenzia per il Terzo Settore (a cura di), *Il Terzo Settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Editrice San Raffaele, Milano.

²⁸ Da: AA. VV. (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*, UniCredit Foundation, Milano, p. 8.

Tabella 1– Unità giuridico economiche e addetti delle imprese, delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit per ripartizione geografica – Censimenti 2011 e 2001, valori assoluti e variazioni percentuali

Vertical line separator

Fonte: Istat, “9° Censimento dell’industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati”, Istat, Roma, 2013, pag. 8.

PARTE 7

SULLE COMUNITA' TERRITORIALI. QUESTIONI LEGISLATIVE IRRISOLTE

I livelli di governo e quelli intermedi

Se sono evidenti le ragioni che sorreggono la proposta di ridefinizione degli enti locali - e più in generale di un nuovo sistema delle autonomie locali nei rapporti tra queste e gli organi o enti nazionali o dell'Unione europea - meno ricordati sono i nodi irrisolti che le riforme della Repubblica hanno in questi anni lasciato aperti.

Anzitutto, la semplificazione del sistema deve indicare le comunità politiche di riferimento, con i relativi organi ed enti (detti "esponenziali", o di governo politico della comunità) rispetto a quelli che di essi sono un semplice corollario di efficienza e più in genere di buona amministrazione. Tra i primi la Costituzione ha elevato le Regioni, cui si è giustapposta da alcuni anni l'Unione europea. Tra i secondi si annoverano invece gli organi o enti di raccordo su base provinciale e poi regionale, tra amministrazione dello Stato e delle autonomie locali, e ancora gli enti strumentali tra cui i consorzi di comuni, gli enti di area vasta (o intermedi), le stesse province nella versione originale della prima legge organica della Repubblica sulle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 2, comma 3°). Da rilevare inoltre che se accanto allo Stato viene assunta la popolazione comunale, ogni ulteriore organo o ente che si pone tra i due livelli politici (Stato e comuni) diventa necessariamente "intermedio" e dovrà essere disegnato in ragione dell'obiettivo precipuo di assicurare efficienza e buona amministrazione all'intero sistema.

"Adeguatezza": una relazione tra capacità organizzativa e funzione degli enti

Con l'attivazione delle Regioni ordinarie, la distribuzione delle funzioni tra ministeri, regioni, comuni e province (d. lgs. 1972; dpr n. 616 - 1977, 1998) non è avventa di concerto alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, sopraggiunta quasi vent'anni dopo, con l'aggravante della mancanza di un disegno capace di legare unità della Repubblica (art. 5, Costituzione) e distribuzione delle competenze in forza della essenziale capacità degli enti che ne sono i destinatari (art. 118, Costituzione).

La capacità organizzativa e ordinamentale di un ente (beni e personale) è infatti il presupposto giuridico-istituzionale indispensabile per l'attribuzione delle funzioni, secondo il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, ove l'adeguatezza vale appunto capacità professionale (tecnica, finanziaria ecc.) degli enti che si vuole destinatari delle funzioni. Un nuovo testo unico delle autonomie locali deve a ciò porre rimedio.

In attuazione della riforma costituzionale in atto occorre riunire in un testo unico sia l'ordinamento delle amministrazioni non statali, sia il correlato riparto di competenza delle attribuzioni tra centro e periferia, supponendo come definito l'assetto delle relazioni tra tutti i livelli di governo, dall'Unione europea sino al Comune. Dal punto di vista degli amministrati, l'azione può risultare coerente solo se il sistema che la produce - seppure articolato - è anzitutto pensato e definito come unitario. Ciò è compatibile con una revisione anche periodica delle competenze, così come avviene per altre ipotesi (vedi le cosiddette leggi "comunitarie, oppure la finanziaria e "collegati"), ove si ritrova la sintesi del molteplice e si pongono i limiti di un andamento evolutivo.

Deve essere sempre possibile modificare l'assetto delle competenze - anche di un solo livello di governo - purché si tenga conto di un sistema necessariamente unitario dell'intero assetto delle competenze amministrative nazionali ed europee (l'occasione può essere colta introducendo un apposito titolo di delegazione al governo proprio in una di quelle leggi che accompagnano l'andamento amministrativo).

Accorpamento o associazione dei Comuni

Una volta definito il livello intermedio, è inevitabile che l'attenzione ricada sulla ridefinizione dell'autonomia minore, anche del tipo di istituzione ad essa riferita, con preferenza per un accorpamento dei comuni.

Se i mezzi risultano storicamente inadeguati, occorre riconoscere che lo stimolo alla revisione appare incontrovertibile. E' infatti evidente la crescente rilevanza sia del livello di governo dell'Unione Europea, sia della qualità delle prestazioni agli utenti, che impongono organizzazioni più adeguate, con maggiore professionalità e capacità finanziaria.

Tuttavia non è tanto una questione di numero assoluto di comuni (Francia e Inghilterra, per esempio, ne contano un numero largamente superiore), ma – come si è già detto - di inadeguatezza degli uffici di ciascuna classe di comuni nel gestire funzioni per essi fuori portata (incapacità professionale).

E' in tal senso, infatti, che si è orientata la legislazione degli ultimi anni, imponendo l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minori dimensioni. La questione è tuttavia di portata più generale e non può essere relegata a quest'ultimi.

Sin dall'Ottocento si è sperimentata infatti la cooperazione tra comuni, in modo peraltro distinto da quella di tipo strutturale (consorzi di diritto pubblico o privato, unioni, società *in house providing*, "centrali di committenza", ecc.) o convenzionale. In quest'ultimo caso è poi necessario chiarire se l'accordo è tra "pari" oppure fra piccoli comuni con la presenza di un ente medio o grande (capoluogo) che assolve alle funzioni di "capofila", garantendo una struttura necessaria al raggiungimento dell'"adeguatezza" richiesta per l'esercizio di tutte o di determinate funzioni, riducendo conseguentemente i costi unitari di "produzione dei servizi".

Nell'accordo tra "impari" si verifica un fenomeno organizzativo denominato gergalmente "avvalimento", tornato recentemente in auge in occasione della legge sui contratti della pubblica amministrazione come mezzo di favore per la partecipazione delle imprese appaltatrici. Più in particolare, la differenza tra l'esperienza recente e quella precedente va nella direzione proprio del cosiddetto "avvalimento", nella configurazione che di esso ha dato la legge. Se nella tradizione era l'ente maggiormente dotato di capacità ad avvalersi degli uffici dell'ente "minore", recentemente è invece il più dotato a fornire la professionalità che manca all'ente che ne è privo. La prima modalità ha effettivamente retto per anni. La seconda, seppure logicamente più lineare, stenta a decollare e appare di difficile implementazione, imponendo una revisione critica capace di unire una fase transitoria con una libera riorganizzazione rispettosa delle autonome scelte degli enti territoriali.

Indicate le funzioni coerenti con l'adeguatezza organizzativa di ciascuna classe di comuni, si può immaginare una fase d'avvio in cui sia l'ente intermedio ad assumere in via surrogatoria le funzioni che i singoli comuni sono incapaci di amministrare. L'accordo di cooperazione (convenzionale o strutturale) tra enti locali diviene pertanto una alternativa valida all'accorpamento tra i comuni utile a quest'ultimi per raggiungere l'adeguatezza necessaria.

Il processo cooperativo può essere avviato per il tramite di una certificazione degli uffici comunali, una valutazione *ex ante* dell'ipotesi associativa in grado di aprire l'accredito della struttura, cui segue un monitoraggio e un accompagnamento dell'ente intermedio utile a consolidare il processo associativo, che può contemplare anche un'iniziale "avvalimento" degli uffici dell'ente intermedio.

APPENDICE 1 – AREE METROPOLITANE, POLARITA' URBANE E COMUNITA' TERRITORIALI

PRIMA IPOTESI (le denominazioni delle Regioni sono in larga misura ipotetiche)

1. del Tanaro

Polarità urbane: Alessandria (1)

Comunità Territoriali: Alessandria, Casale, **Asti**, Alba, Fossano, Saluzzo, Cuneo, Mondovì (8)

2. La grande Torino

Area Metropolitana: Torino (1)

Comunità Territoriali: Pinerolese, Eporediese (Ivrea), Aosta, Saint Vincent, Courmayeur (6)

3. Valsesia / Piemonte settentrionale

Polarità Urbane: Novara (1)

Comunità Territoriali: Novara, Vercelli, Biella, Borgosesia, Borgomanero, Verbania Domodossola Crescentino (8)

4. La Grande Milano

Area Metropolitana: Milano, Piacenza (2)

Comunità Territoriali: Pavia, Vigevano, Tortona, Busto Arsizio, Piacenza, Lodi, Crema (7)

5. Insubria

Polarità Urbane: Bergamo (1)

Comunità Territoriali: Bergamo, Sesto Calende, **Como**, Lecco, Chiavenna, Sondrio, Bormio, Edolo, **Varese** (9)

6. Liguria

Area Metropolitana: Genova (1)

Comunità Territoriali: Ventimiglia, Sanremo, Imperia, Albenga, Finale, Cairo Montenotte, Savona, Novi Ligure, Chiavari (9)

7. del Garda

Polarità Urbane: Verona, Brescia (2)

Comunità Territoriali: Brescia, Mantova, Verona, Legnago (4)

8. Dolomiti

Polarità Urbane: Trento, Bolzano (2)

Comunità territoriali: Trento, Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico, Rovereto, Cles, Tione, Cavalese, Arco (10) Feltre, Agordo, Belluno, Cortina

9. Veneto

Area Metropolitana: Venezia (1)

Polarità Urbane: Padova, Vicenza (2)

Comunità Territoriali: Padova, Vicenza, Schio, Bassano del Grappa, Castelfranco, **Treviso**, Montebelluna, Conegliano, Feltre, Agordo, Belluno, Cortina, Portogruaro (13)

10. Friuli / Iulia

Area Metropolitana: Trieste (1)

Polarità Urbane: Udine (1)

Comunità Territoriali: Udine, Pordenone, Tolmezzo, Gorizia (4)

11. Emilia / La Grande Bologna

Area Metropolitana: Bologna (1)

Polarità Urbane: Reggio Emilia, Parma, Modena (3)

Comunità Territoriali: Reggio Emilia, Modena, Carpi, Sassuolo, Castelnuovo Monti, Pavullo, Mirandola, Parma, Cremona, Fiorenzola-Fidenza (10)

12. Padania orientale / Romagna

Polarità Urbane: Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini (5)

Comunità Territoriali: Ferrara, Rovigo, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini, Adria, Comacchio, Argenta, Lugo (10)

13. Tirrenia

Polarità Urbane: La Spezia, Livorno (2)

Comunità Territoriali: La Spezia, Massa-Carrara, Aulla, Barga, Viareggio, **Lucca, Pisa**, Volterra, Cecina, Piombino, Porto Ferraio (11)

14. La grande Firenze

Area Metropolitana di Firenze

Polarità Urbane: Prato, Arezzo (2)

Comunità Territoriali: Empoli, Montecatini, **Pistoia**, Prato, Arezzo, Bibbiena (6)

15. Etruria

Comunità Territoriali: **Grosseto**, Siena, Viterbo, Poggibonsi, Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano, Castel del Piano, Viterbo, Civitavecchia (13)

16. Umbria

Polarità Urbane: Perugia, Terni (2)

Comunità Territoriali: Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi, Rieti (12)

17. Marche

Polarità Urbane: Ancona, Pesaro (2)

Comunità Territoriali: Ancona, Pesaro, Urbino, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Macerata, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, Fermo, San Benedetto, Ascoli Piceno (15)

18. Roma Capitale

Area Metropolitana: Roma (1)

19. Ciociaria

Polarità Urbane: Latina (1)

Comunità Territoriali: Latina, Frosinone, Terracina, Sora, Cassino, Formia, Isernia (7)

20. Abruzzo

Polarità Urbane: Pescara (1)

Comunità Territoriali: Pescara, L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Giulianova, Atessa, Castel di Sangro, Vasto (9)

21. Napoletano

Area Metropolitana Napoli (1)

Comunità Territoriali: **Caserta**, Piedimonte Matese (2)

22. Campania

Polarità Urbane: Salerno (1)

Comunità Territoriali: Salerno, Amalfi, Sala Consilina, Sapri, Vallo della Lucania, Avellino, Sant'Angelo dei Lombardi (7)

23. Daunia

Polarità Urbane: Foggia (1)

Comunità Territoriali: Termoli, Campobasso, San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo, Manfredonia, Cerignola, Benevento, Ariano Irpino, Circello (10)

24. Puglia

Area Metropolitana: Bari (1)

Polarità Urbane: Barletta, Andria (2)

Comunità Territoriali: Barletta, Altamura, Monopoli (3)

25. Salento

Polarità Urbane: Taranto e Lecce (2)

Comunità Territoriali: Taranto, Lecce, Fasano, **Brindisi**, Otranto, Casarano (6)

26. Basilicata

Comunità Territoriali: Melfi, Potenza, Moliterno, Matera, Pisticci, Policoro, Lauria (7)

27. Calabria

Polarità Urbane: Catanzaro, Reggio Calabria (2)

Comunità Territoriali: Catanzaro, **Cosenza**, Castrovillari, Praia a mare, Cassano allo Ionio, Paola, Rossano, Crotona, Petilia Policastro, Lametia, Soverato, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Gioia Tauro, Locri (15)

28. Sicilia Ionica

Area Metropolitana: Catania, Messina (2)

Polarità Urbane: Siracusa (1)

Comunità Territoriali: Siracusa, Noto, Caltagirone, Enna, Nicosia, Gela, Ragusa, Messina, Patti-Capo d'Orlando (9)

29. Sicilia occidentale

Area Metropolitana: Palermo (1)

Comunità Territoriali: Trapani, Castelvetro, Corleone, Cefalù, Sciacca, Agrigento, Caltanissetta (7)

30. Sardegna settentrionale

Polarità Urbane: Sassari (1)

Comunità Territoriali: Sassari, Tempio Pausania, Arzachena, Olbia, Siniscola, Nuoro, Macomer (7)

31. Sardegna meridionale

Area Metropolitana: Cagliari (1)

Comunità Territoriali: Oristano, Carbonia, Lanusei, Muravera (4)

SECONDA IPOTESI (le denominazioni delle Regioni sono in larga misura ipotetiche)

1. del Tanaro

Polarità urbane: Alessandria (1)

Comunità Territoriali: Alessandria, Casale, **Asti**, Alba, Fossano, Saluzzo, Cuneo, Mondovì (8)

2. La grande Torino

Area Metropolitana: Torino (1)

Comunità Territoriali: Pinerolese, Eporediese (Ivrea), (3)

3. Valle d'Aosta

Aosta, Saint Vincent, Courmayeur (3)

4. Valsesia / Piemonte settentrionale

Polarità Urbane: Novara (1)

Comunità Territoriali: Novara, Vercelli, Biella, Borgosesia, Borgomanero, Verbania Domodossola Crescentino (8)

5. La Grande Milano

Area Metropolitana: Milano (1)

Comunità Territoriali: Pavia, Vigevano, Tortona, Novi Ligure, Busto Arsizio, (5)

6. Insubria

Polarità Urbane: Bergamo (1)

Comunità Territoriali: Bergamo, Sesto Calende, **Como**, Lecco, Chiavenna, Sondrio, Bormio, Edolo, **Varese** (9)

7. Liguria

Area Metropolitana: Genova (1)

Comunità Territoriali: Ventimiglia, Sanremo, Imperia, Albenga, Finale, Cairo Montenotte, Savona, Chiavari (9)

8. Padania occidentale / Le città del Po

Polarità Urbane: Parma e Piacenza (2)

Comunità Territoriali: Parma, Piacenza, Lodi, Crema, Cremona, Fiorenzula-Fidenza, (6)

9. del Garda

Polarità Urbane: Verona, Brescia (2)

Comunità Territoriali: Brescia, Mantova, Verona, Legnago (4)

10. Padania orientale / del Delta

Polarità Urbane: Ferrara (1)

Comunità Territoriali: Ferrara, Rovigo, Adria, Comacchio, Argenta (5)

11. Trentino / Dolomitia

Polarità Urbane: Trento (1)

Comunità territoriali: *Trento* Rovereto, Cles, Tione, Cavalese, Arco (10) Feltre, Agordo, Belluno, Cortina

12. Alto Adige

Polarità Urbane: Bolzano (2)

Comunità territoriali: Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico,

13. Veneto

Area Metropolitana: Venezia (1)

Polarità Urbane: Padova, Vicenza (2)

Comunità Territoriali: Padova, Vicenza, Schio, Bassano del Grappa, Castelfranco, **Treviso**, Montebelluna, Conegliano, Feltre, Agordo, Belluno, Cortina, Portogruaro (13)

14. Friuli / Iulia

Area Metropolitana: Trieste (1)

Polarità Urbane: Udine (1)

Comunità Territoriali: Udine, Pordenone, Tolmezzo, Gorizia (4)

15. Emilia / La Grande Bologna

Area Metropolitana: Bologna (1)

Polarità Urbane: Reggio Emilia e Modena (2)

Comunità Territoriali: Reggio Emilia, Modena, Carpi, Sassuolo, Castelnuovo Monti, Pavullo, Mirandola (7)

16. Romagna

Polarità Urbane: Ravenna, Forlì, Cesena e Rimini (4)

Comunità Territoriali: Imola, Faenza, Lugo, Forlì, Cesena e Rimini (6)

17. Tirrenia

Polarità Urbane: La Spezia, Livorno (2)

Comunità Territoriali: La Spezia, Massa-Carrara, Aulla, Barga, Viareggio, **Lucca, Pisa**, Volterra, Cecina, Piombino, Porto Ferraio (11)

18. La grande Firenze

Area Metropolitana di Firenze

Polarità Urbane: Prato, Arezzo (2)

Comunità Territoriali: Empoli, Montecatini, **Pistoia**, Prato, Arezzo, Bibbiena (6)

19. Etruria

Comunità Territoriali: **Grosseto**, Siena, Viterbo, Poggibonsi, Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano, Castel del Piano, Viterbo, Civitavecchia (13)

20. Umbria

Polarità Urbane: Perugia, Terni (2)

Comunità Territoriali: Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi, Rieti (12)

21. Marche

Polarità Urbane: Ancona, Pesaro (2)

Comunità Territoriali: Ancona, Pesaro, Urbino, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Macerata, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, Fermo, San Benedetto, Ascoli Piceno (15)

22. Roma Capitale

Area Metropolitana: Roma (1)

23. Ciociaria

Polarità Urbane: Latina (1)

Comunità Territoriali: Latina, Frosinone, Terracina, Sora, Cassino, Formia, Isernia (7)

24. Abruzzo

Polarità Urbane: Pescara (1)

Comunità Territoriali: Pescara, L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Giulianova, Atessa, Castel di Sangro, Vasto (9)

25. Napoletano

Area Metropolitana Napoli (1)

Comunità Territoriali: **Caserta**, Piedimonte Matese (2)

26. Campania

Polarità Urbane: Salerno (1)

Comunità Territoriali: Salerno, Amalfi, Sala Consilina, Sapri, Vallo della Lucania, Avellino, Sant'Angelo dei Lombardi (7)

27. Daunia

Polarità Urbane: Foggia (1)

Comunità Territoriali: Termoli, Campobasso, San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo, Manfredonia, Cerignola, Benevento, Ariano Irpino, Circello (10)

28. Puglia

Area Metropolitana: Bari (1)

Polarità Urbane: Barletta, Andria (2)

Comunità Territoriali: Barletta, Altamura, Monopoli (3)

29. Salento

Polarità Urbane: Taranto e Lecce (2)

Comunità Territoriali: Taranto, Lecce, Fasano, **Brindisi**, Otranto, Casarano (6)

30. Basilicata

Comunità Territoriali: Melfi, Potenza, Moliterno, Matera, Pisticci, Policoro, Lauria (7)

31. Calabria

Polarità Urbane: Catanzaro (1)

Comunità Territoriali: Catanzaro, **Cosenza**, Castrovillari, Praia a mare, Cassano allo Ionio, Paola, Rossano, Crotone, Petilia Policastro, Lametia, Soverato, Vibo Valentia (12)

32. dello Stretto

Aree Metropolitane: Reggio Calabria, Messina (2)

Comunità Territoriali: Reggio Calabria, Gioia Tauro, Locri, Messina, Patti-Capo d'Orlando (5)

33. Sicilia Ionica

Area Metropolitana: Catania (1)

Polarità Urbane: Siracusa (1)

Comunità Territoriali: Siracusa, Noto, Caltagirone, Enna, Nicosia, Gela, Ragusa (7)

34. Sicilia occidentale

Area Metropolitana: Palermo (1)

Comunità Territoriali: Trapani, Castelvetro, Corleone, Cefalù, Sciacca, Agrigento, Caltanissetta (7)

35. Sardegna settentrionale

Polarità Urbane: Sassari (1)

Comunità Territoriali: Sassari, Tempio Pausania, Arzachena, Olbia, Siniscola, Nuoro, Macomer (7)

36. Sardegna meridionale

Area Metropolitana: Cagliari (1)

Comunità Territoriali: Oristano, Carbonia, Lanusei, Muravera (4)

NB In grassetto sono indicati le comunità territoriali nei quali si trovano realtà urbane candidabili in prima battuta ad integrare l'individuazione dei Poli Urbani.