

# Ex Province

Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma

DOCUMENTO DI ANALISI N.1

DOCUMENTO  
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo Documento di analisi è a cura di  
LUIGI FUCITO e MARIA FRATI, Senato della Repubblica

*I dati sono aggiornati al 1° luglio 2017*

CODICI JEL: R5, R28, H70, H71, H72, H76, H77

PAROLE CHIAVE: ENTI DI AREA VASTA, CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, REGIONI; LEGGE N.56 DEL 2014; LEGGE DELRIO; RIORDINO ENTI LOCALI; FINANZA LOCALE



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

# Ex Province

## Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma

Luglio 2017

### Abstract

Il presente Documento di Analisi analizza l'attuazione della legge n.56 del 2014, con cui sono state riordinate le Province e istituite le Città metropolitane.

Le Regioni a statuto ordinario hanno approvato numerose leggi con cui hanno riallocato le funzioni amministrative (non fondamentali) precedentemente attribuite alle ex Province. I principali esiti dell'analisi sono i seguenti: i) il processo di allocazione può dirsi concluso; ii) nella maggior parte dei casi si è registrato un accentramento in capo alle Regioni delle funzioni; iii) è possibile individuare quattro modelli regionali sulla base dei diversi livelli di centralizzazione.

Lo studio esamina anche la modalità con cui le Città metropolitane hanno attuato la legge n.56, con particolare riferimento all'adozione di strategie e piani d'azione riguardanti le funzioni fondamentali attribuite a partire dal 2014.

Offre inoltre un quadro della situazione finanziaria delle Città metropolitane e delle Province, che rappresenta il risultato di un lungo processo di rilevanti tagli delle risorse a disposizione degli enti locali, effettuati in risposta alla crisi internazionale e ai vincoli di bilancio imposti a livello di Unione europea.

La mancata approvazione della riforma costituzionale, che era finalizzata (fra l'altro) a sopprimere le Province, ha aperto la strada ad un dibattito istituzionale sull'opportunità, o meno, di riconsiderare il riordino degli enti locali. Qualora prevalesse l'intenzione di porre mano ad una modifica della legge n.56, sulla scorta degli esiti del presente Documento, potrebbe essere opportuno tener presente che: i) la legge è stata attuata dalle Regioni; ii) le Città metropolitane hanno nel complesso dato seguito alla legge n.56 e alle leggi regionali; iii) le principali difficoltà in cui versano le Città metropolitane e le Province sono principalmente conseguenza dei tagli di risorse finanziarie; iv) le maggiori risorse per il finanziamento delle loro funzioni istituzionali potrebbero essere assicurate mediante trasferimenti finanziari da parte dello Stato o il rafforzamento dell'autonomia finanziaria (già prevista in Costituzione).

*This analysis paper focuses on the enforcement of Law no. 56 of 2014, reforming Italian Provinces and establishing Metropolitan Cities.*

*Ordinary status Regions adopted several laws to reallocate secondary administrative functions previously performed by the Provinces. The main findings of this analysis are the following: i) the re-allocation process has been completed; ii) in most cases, Regions have subsumed provincial functions; iii) based on the level of centralisation, Regions can be classified into four patterns.*

*This study also looks at how Metropolitan Cities enforced Law no. 56, with specific reference to the adoption of strategies and action plans on fundamental functions vested into them following the reform.*

*Furthermore, it sheds light on the financial situation of Metropolitan Cities and Provinces following years of sizeable cuts to local government funding by the central Government, following the international crisis and EU budget constraints.*

*The rejection of the referendum on a Constitution reform bill including the dissolution of provinces has paved the way to a constitutional debate on whether the local government reform should be reconsidered. Based on the findings of this study, if Law no. 56 were to be amended, careful consideration should be given to the following: i) the Law has already been enforced by Regions; ii) Metropolitan Cities have generally followed up on national and regional laws; iii) the present predicament of local government is mainly the result of funding cuts; iv) further resources for local government may come either from transfer payments by the State or by strengthening local fiscal autonomy (as already envisaged by the Constitution).*

## Sommario

In sintesi .....	9
Finalità dello studio .....	11
Demografia, Province e Città metropolitane.....	12
Principali novità della legge n.56.....	15
1. <i>Governance</i> .....	15
2. Funzioni delle Città metropolitane e delle Province .....	17
Gli obblighi delle Regioni .....	19
Regioni in ritardo.....	21
1. Le ragioni.....	21
2. Le "sanzioni" per accelerare gli adempimenti .....	22
3. Efficacia delle "sanzioni" .....	23
Un'analisi comparata della legislazione regionale.....	24
1. Modalità del riordino .....	24
Tipologia e tempi degli interventi .....	25
Modalità di individuazione delle funzioni da riordinare .....	25
Termine di decorrenza del trasferimento di funzioni.....	26
Previsione di clausole valutative.....	27
Valorizzazione delle Città metropolitane.....	27
Disciplina specifica per le Province montane o confinanti con Paesi stranieri .....	29
Individuazione di beni e risorse (umane, finanziarie, strumentali e organizzative) .....	30
Riordino delle forme associative tra enti locali.....	31
Valorizzazione delle autonomie funzionali .....	31
Soppressione di enti ed agenzie.....	32
2. Modelli a confronto negli assetti delle Regioni a statuto ordinario .....	32
Marcata regionalizzazione delle funzioni .....	33
Regionalizzazione con elementi di valorizzazione degli enti locali .....	33
Maggiore uniformità nella distribuzione di funzioni fra Regione ed enti locali.....	34
<i>Governance</i> multilivello.....	36

Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane .....	36
1. Il Piano strategico.....	37
2. Il Piano territoriale generale.....	38
3. La gestione dei servizi pubblici .....	38
4. La mobilità e la viabilità.....	39
5. Lo sviluppo economico e sociale.....	39
6. I sistemi di informatizzazione e digitalizzazione .....	40
La situazione finanziaria di Province e Città metropolitane .....	41
1. Il federalismo fiscale e gli enti di area vasta.....	41
2. Il blocco degli aumenti di tributi e addizionali.....	42
3. Il contributo alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane .....	43
4. Effetti sulla spesa di Province e Città metropolitane .....	44
5. Squilibri evidenziati da Sose.....	47
6. Un'inversione di tendenza?.....	48
Conclusioni.....	49
1. Le criticità del riordino sono finanziarie più che di carattere ordinamentale.....	49
2. Un contributo al dibattito: maggiori risorse statali o l'attuazione del federalismo fiscale? .....	51
Allegati	52
1. L'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014.....	52
2. Le legislazioni regionali di attuazione della legge n.56 in sintesi .....	54
3. Le Città metropolitane e le funzioni fondamentali (tabelle da 7 a 12) .....	61
3.1 Piano strategico.....	61
3.2 Piano territoriale generale.....	65
3.3 Gestione dei servizi pubblici.....	68
3.4 Mobilità e viabilità.....	74
3.5 Sviluppo economico e sociale .....	77
3.6 Informatizzazione e digitalizzazione .....	79

## Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1: distribuzione popolazione tra CM e altri EAV nelle Regioni .....	12
Figura 2: popolazione nelle CM e nel complesso delle Province della Regione di appartenenza .....	13
Figura 3: percentuale della popolazione in ciascuna CM rispetto a quella della Regione di appartenenza .....	13
Figura 4: densità della popolazione nelle CM.....	14
Figura 5: numero dei Comuni nelle CM e nella Regione di appartenenza.....	14
Figura 6: percentuale dei comuni nelle CM in rapporto al totale regionale.....	15
Figura 7: percentuale delle Regioni che hanno attuato la legge n.56 da marzo a dicembre 2015 .....	24
Figura 8: tagli di risorse agli EAV .....	44
Figura 9: spese correnti per funzioni degli EAV .....	45
Figura 10: spese in conto capitale per funzioni degli EAV.....	46
Figura 11: contributi statali in favore degli EAV.....	48
Tabella 1: la governance degli EAV prima e dopo la legge n.56 del 2014 .....	17
Tabella 2: funzioni fondamentali .....	18
Tabella 3: adempimenti legislativi a carico delle Regioni.....	20
Tabella 4: tagli agli enti di area vasta dal 2010. ....	43
Tabella 5: spese correnti e in conto capitale 2013-2015 di un campione di EAV.....	45
Tabella 6: le legislazioni regionali di attuazione della legge n. 56 in sintesi.....	60
Tabella 7: piano strategico .....	65
Tabella 8: piano territoriale generale .....	67
Tabella 9: gestione dei servizi pubblici.....	73
Tabella 10: mobilità e viabilità .....	76
Tabella 11: sviluppo economico e sociale.....	78
Tabella 12: informatizzazione e digitalizzazione .....	80





## In sintesi

Con la legge n. 56 del 2014, le ex Province sono state trasformate in nuovi enti di secondo livello, denominati di area vasta: alcuni continuano a chiamarsi Province, altri sono stati trasformati in Città metropolitane (nelle Regioni a statuto ordinario sono dieci). Il riordino ha inciso sull'assetto delle ex Province sotto il duplice profilo della *governance* e delle funzioni svolte.

Quanto a tale ultimo profilo, la legge individua competenze (fondamentali) che rimangono attribuite agli enti di area vasta, mentre le restanti (non fondamentali) sono riassegnate, insieme a personale e beni strumentali, a enti individuati dalle Regioni.

Il Documento di analisi richiama i contenuti della legge e ne esamina l'attuazione con particolare riferimento alla legislazione delle Regioni a statuto ordinario e alle iniziative assunte dalle Città metropolitane in relazione alle funzioni loro attribuite.

Tale esame è preceduto da un rapido inquadramento statistico che evidenzia come la distinzione tra Città metropolitane e Province sembra, nel complesso, ancorata a solide fondamenta dal punto di vista demografico.

Il Documento fornisce infine un inquadramento della situazione finanziaria degli enti di area vasta.

I principali esiti dell'analisi sono i seguenti:

- l'attuazione della legge n.56 da parte delle Regioni a statuto ordinario è avvenuta con ritardo anche a causa di un ricorso promosso da alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale (che ha poi fugato ogni dubbio sulla legittimità della legge), di incertezze finanziarie (tuttora esistenti) e dell'assenza di sanzioni in caso di inerzia (successivamente introdotte);
- l'attuazione da parte delle Regioni a statuto ordinario può dirsi ora complessivamente conclusa;
- l'attuazione ha evidenziato un elevato grado di eterogeneità circa le modalità e i tempi con cui le Regioni sono intervenute e i contenuti del riordino stesso (con riguardo alle clausole valutative, alla valorizzazione delle Città metropolitane, alle discipline specifiche per le Province montane o confinanti con i Paesi stranieri, all'individuazione di beni e risorse, al riassetto delle forme associative);
- il riordino ha dato luogo ad un sostanziale accentramento delle funzioni non fondamentali in capo alle Regioni, nell'ambito del quale si possono comunque distinguere quattro modelli sulla base del diverso grado di accentramento;
- la quasi totalità delle Città metropolitane ha un inquadramento legislativo a livello regionale; tutte hanno approvato il proprio statuto;
- il 30% delle Città metropolitane si è dotato di un piano strategico; il 90% ha un piano territoriale generale approvato peraltro dalla ex Provincia (quindi prima della trasformazione in Città metropolitana); Milano e Torino hanno istituito zone omogenee per la gestione dei

servizi pubblici; non risultano adottati finora piani per mobilità e viabilità previsti dalla legge n.56;

- l'analisi delle spese correnti e in conto capitale tra 2013 e 2015 di un campione di 71 Province e Città metropolitane, registrate dal sistema Sirtel, ha evidenziato una sensibile riduzione della spesa per alcuni settori chiave (in particolare c'è stato un forte rallentamento degli investimenti per la mobilità) e viceversa un aumento dei costi generali di amministrazione, gestione e controllo, non spiegabile alla luce delle finalità del riordino.

In conclusione, l'analisi svolta pare suggerire che le principali criticità del riordino siano da ricercare principalmente nelle difficoltà finanziarie in cui versano gli enti di area vasta, e non nella legge n.56. Tali criticità potrebbero essere superate, in parte, con misure finanziarie *ad hoc*, proseguendo nel (e intensificando il) percorso intrapreso più di recente, e, in parte, con la riattivazione del processo di autonomia finanziaria degli enti territoriali.

## Finalità dello studio

La legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Delrio) ha istituito le Città metropolitane (CM) e ridefinito il sistema delle Province. Alle CM e alle Province è affidata la gestione strategica delle aree vaste di competenza.

Questo studio si propone di:

- verificare se la **distinzione fra CM e Province** nelle Regioni a statuto ordinario, caposaldo del riordino, **sia fondata su ragioni demografiche**;
- analizzare le **modalità con cui le Regioni a statuto ordinario<sup>1</sup> hanno dato attuazione alla legge n.56**, evidenziando le principali novità per l'ordinamento delle Regioni e degli enti locali;

Il focus è rivolto all'analisi della legislazione regionale in materia di riordino delle funzioni non fondamentali, con l'obiettivo di individuare le principali tendenze nel processo di riordino e di proporre un confronto fra i diversi modelli;

- verificare le modalità con cui le **CM delle Regioni a statuto ordinario hanno dato seguito all'attribuzione**, con la legge n.56, **delle funzioni fondamentali**;
- illustrare il **quadro finanziario degli Enti di area vasta (EAV)**, atteso che - sebbene la legge n.56 non vi incida direttamente - ogni ragionamento sull'efficacia del riordino complessivo delle funzioni deve misurarsi con il tema delle risorse economiche necessarie per il loro esercizio.

Saranno richiamate le principali misure adottate dallo Stato per assicurare il contributo di Province e CM al perseguimento degli obiettivi di bilancio concordati in sede di Unione europea e sarà esaminato l'andamento delle spese di tali enti nei principali comparti (triennio 2013-2015);

- fornire **elementi per il dibattito in corso<sup>2</sup> sull'impatto della mancata entrata in vigore della riforma costituzionale<sup>3</sup> e su possibili modifiche della legge n.56.**

Tale dibattito trova fondamento nella stessa legge, che qualifica la propria disciplina come transitoria nel momento in cui prevede (ai commi 5 e 51 dell'articolo 1) che le

<sup>1</sup> Nello studio si è ritenuto di non considerare le Regioni a statuto speciale poiché ad esse la legge n.56 si applica nel rispetto dell'autonomia statutaria e i vincoli non sono altrettanto stringenti come lo sono con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario. Le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana sono infatti tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni (solo) ai principi della legge (art. 1, comma 145, primo periodo), mentre le Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige sono interessate dal riordino limitatamente ad alcune disposizioni sulla disciplina delle unioni e delle fusioni di Comuni (art. 1, commi da 104 a 141), compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione (art. 1, comma 145, secondo periodo).

<sup>2</sup> Cfr. anche la Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali (Doc. XVI-*bis*, n.11) ed il connesso dibattito svoltosi nella seduta dell'Assemblea del Senato n.834 del 31 maggio scorso.

<sup>3</sup> Si fa riferimento al testo di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, non entrato in vigore a seguito del *referendum* popolare svoltosi, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, in data 4 dicembre 2016.

disposizioni riferite, rispettivamente, alle CM e alle Province sono dettate in "attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione".

## Demografia, Province e Città metropolitane

La distribuzione demografica della popolazione nelle CM e nelle Province delle regioni a statuto ordinario evidenzia l'esistenza di caratteristiche distintive delle CM rispetto alle Province.

La popolazione residente nel complesso delle dieci CM è pari a circa il 40% della popolazione complessiva residente nelle Regioni a statuto ordinario (Figura 1).

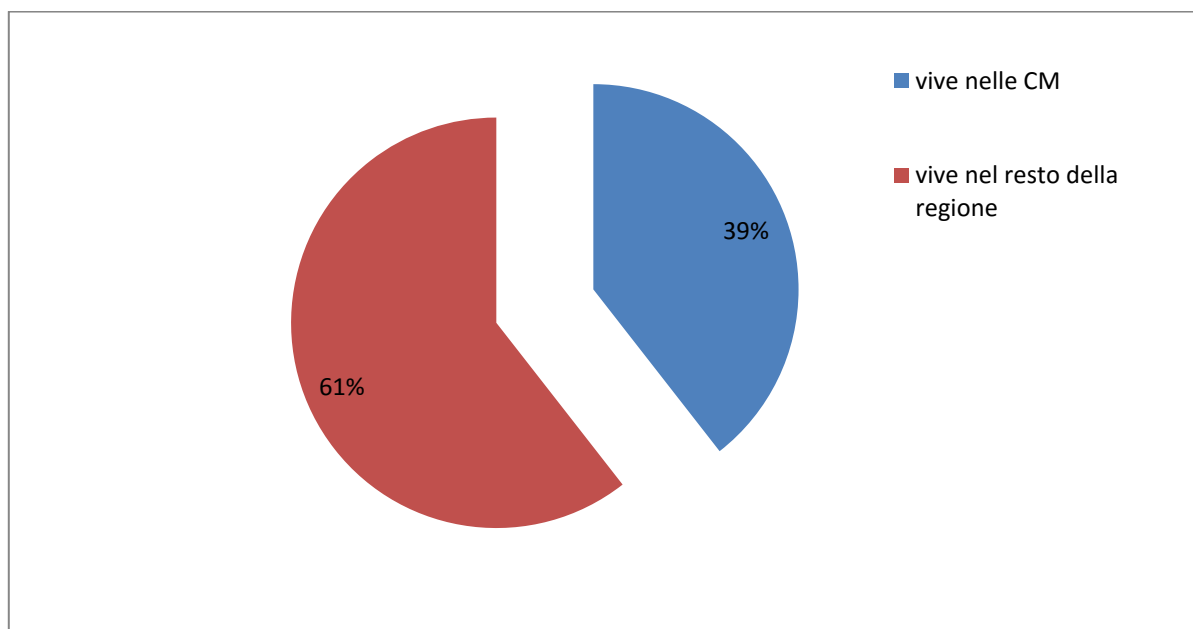


Figura 1: distribuzione popolazione tra CM e altri EAV nelle Regioni  
Fonte: rielaborazione di dati Istat (2016)

Le CM denotano un'elevata variabilità quanto alla popolazione residente: quattro CM (Roma, Milano, Napoli e Torino) superano i due milioni di abitanti; le restanti sei hanno una popolazione inferiore a 1,2 milioni di abitanti (Figura 2).

La maggior parte della popolazione (oltre il 50%) risiede nelle CM di Lazio, Liguria, Campania e Piemonte. Nelle restanti Regioni la popolazione residente nelle CM è superiore al 25%, fatta eccezione per le Regioni Veneto ed Emilia Romagna (Figura 3).

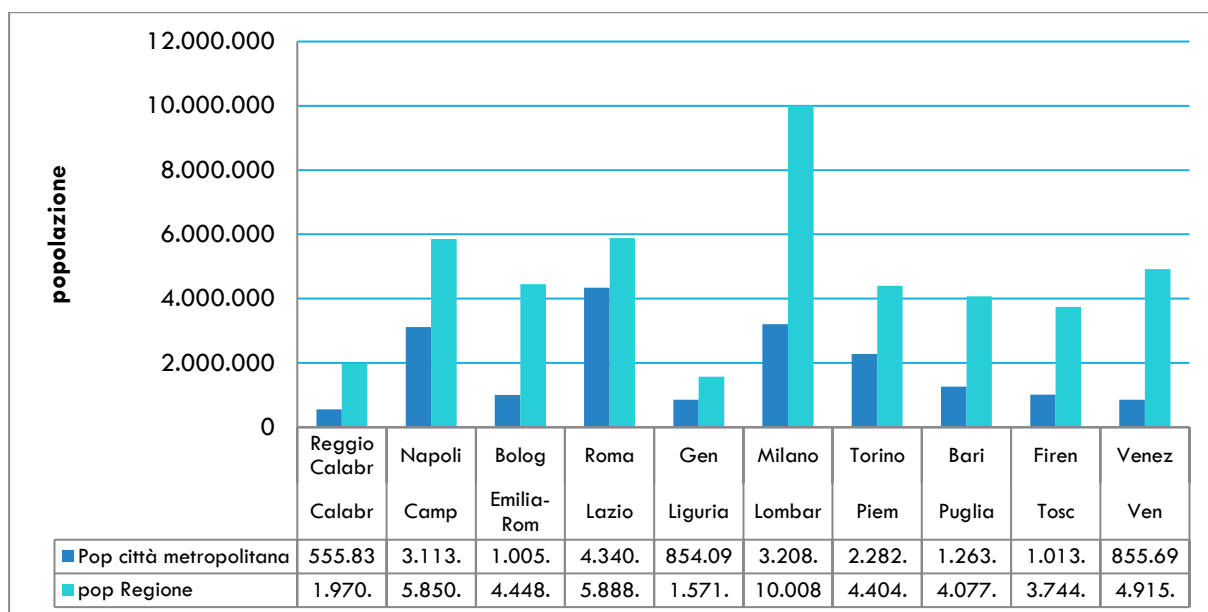


Figura 2: popolazione nelle CM e nel complesso delle Province della Regione di appartenenza

Fonte: rielaborazione di dati Istat (dati 2016)

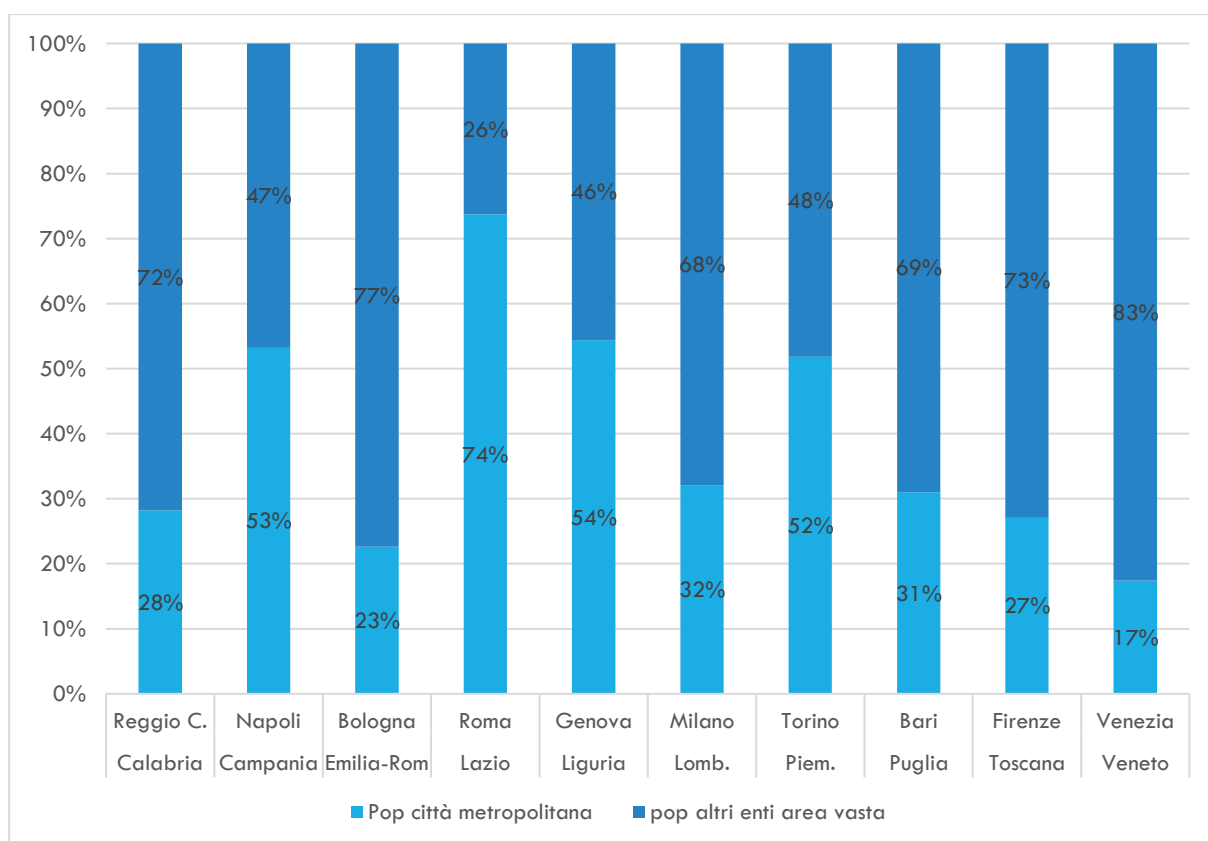


Figura 3: percentuale della popolazione in ciascuna CM rispetto a quella della Regione di appartenenza

Fonte: rielaborazione di dati Istat (dati 2016)

**L'elevata densità della popolazione** (misurata come rapporto fra abitanti e chilometri quadrati) è un dato che caratterizza le CM rispetto alle Province della Regione di appartenenza. Per densità della popolazione spiccano le CM di **Napoli, Milano e Roma** (Figura 4).

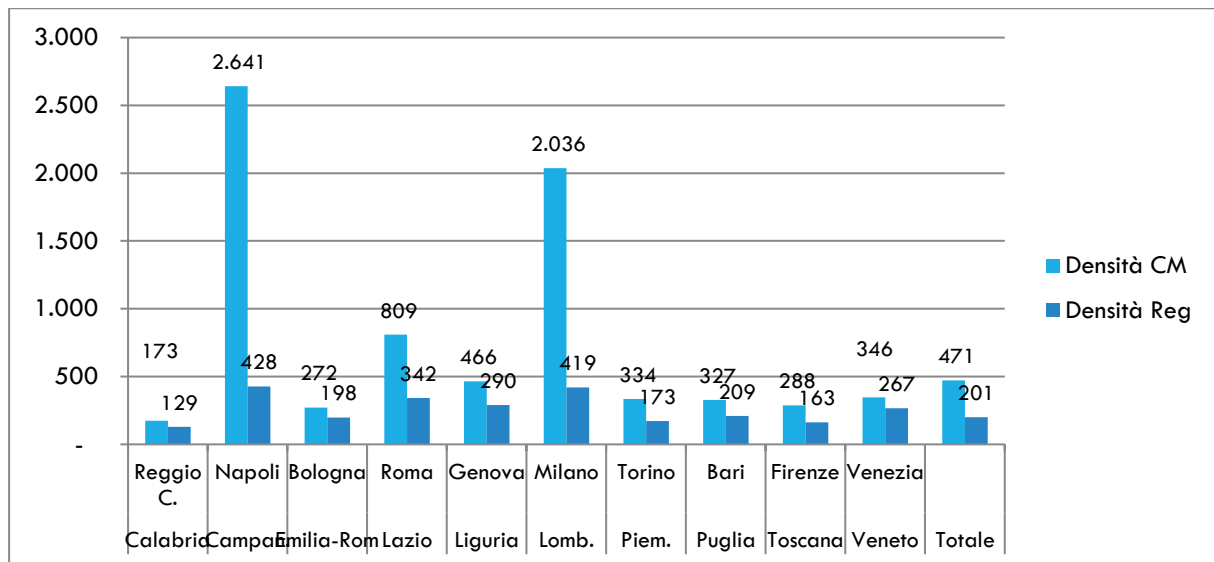


Figura 4: densità della popolazione nelle CM  
Fonte: rielaborazione di dati Istat (dati 2016)

Richiamati alcuni dati relativi alla distribuzione della popolazione, si ritiene opportuno verificare se tra le CM e le Province esiste una varianza in termini di distribuzione del numero dei comuni. Considerate le funzioni di programmazione e di governo del territorio assegnate alle CM, ci si dovrebbe attendere (a parità di ogni altra condizione) una maggiore concentrazione del numero di comuni in esse piuttosto che nelle Province. Si vedano in proposito la Figura 5 e la Figura 6.

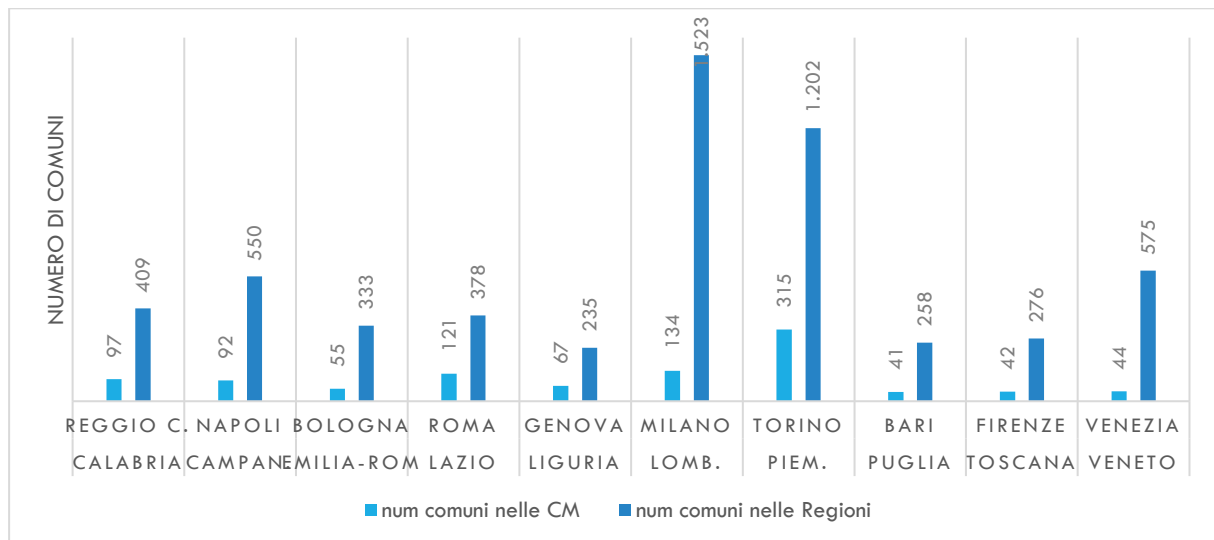


Figura 5: numero dei Comuni nelle CM e nella Regione di appartenenza  
Fonte: rielaborazione su Fonte Istat (dati 2016)

Le CM di Torino, Milano e Roma registrano il più elevato numero di comuni al loro interno (Figura 5);

Le CM di Roma, Genova e Torino presentano un numero di comuni in rapporto al totale regionale superiore alla media nazionale (Figura 6).

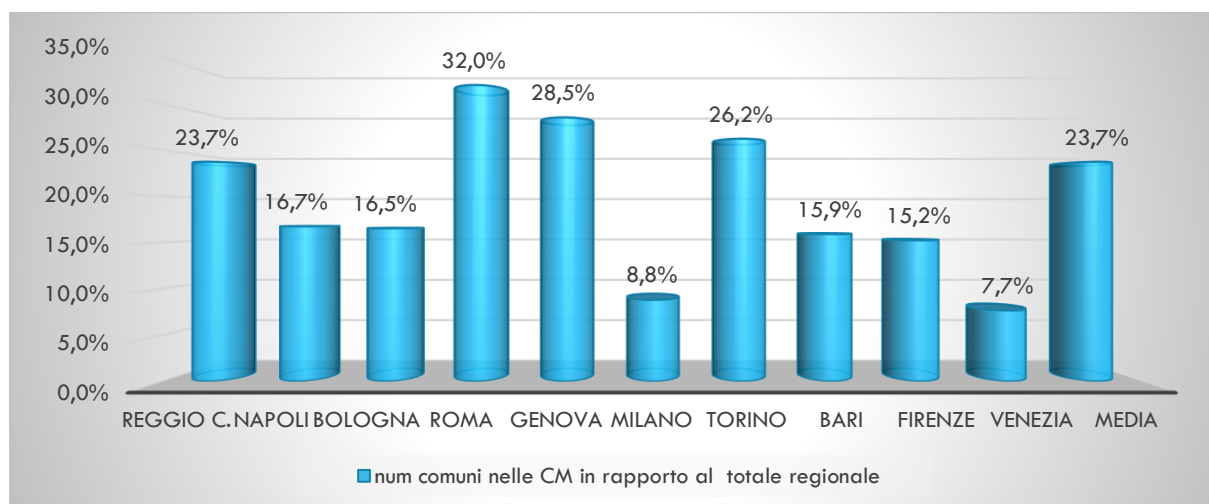


Figura 6: percentuale dei comuni nelle CM in rapporto al totale regionale  
Fonte: rielaborazione su Fonte Istat (dati 2016)

**Sulla base dei dati riportati** (popolazione delle CM in senso assoluto, popolazione delle CM in rapporto alla popolazione del resto della Regione, densità abitativa, numero dei Comuni), **è possibile distinguere le CM in tre tipologie:**

- **a dimensione ampia:** Roma capitale, Milano, Napoli, Torino (nel caso della CM di Roma i dati sono quelli propri di una Regione di ampie dimensioni);
- **a dimensione intermedia:** Firenze, Genova, Bari e Bologna;
- **a dimensione ridotta** e non così chiaramente distinguibile da quella degli altri EAV: Reggio Calabria e Venezia.

**In conclusione, la distinzione**, operata nella legge n.56, **fra CM e Province** appare **coerente** con le specificità dell'assetto demografico delle CM con particolare riferimento alle CM che appartengono alle **prime due tipologie**.

## Principali novità della legge n.56

### 1. Governance

Nella *governance* degli enti di area vasta vengono introdotte parecchie novità:

- **viene meno l'elezione diretta** degli organi dell'area vasta (la legge introduce la possibilità che il sindaco delle CM possa essere eletto dai cittadini, rimasta per ora sulla carta);
- **si riduce il numero complessivo degli incarichi amministrativi e se ne sancisce la gratuità;**
- si stabilisce **un collegamento diretto fra l'incarico svolto presso l'EAV e l'incarico presso il comune di appartenenza** (il primo viene infatti meno con il venir meno del secondo).

Più in generale, si instaura una dipendenza della *governance* della CM dalle sorti degli organi del comune capoluogo.

La Tabella 1 descrive i tratti salienti della *governance* prima e dopo la legge n.56 del 2014.

	<b>Ex Provincia</b> (Provincia prima della legge n.56) <sup>4</sup>	<b>CM</b>	<b>Provincia</b>
<b>Rappresentante dell'Ente</b>	Presidente della Provincia	Sindaco della CM	Presidente della Provincia
- individuazione	- elezione a suffragio universale	- è di diritto il sindaco del comune capoluogo - l'elezione diretta è eventuale. Occorre: i) la determinazione del sistema elettorale con legge statale; ii) la previsione nello statuto; iii) l'articolazione del comune capoluogo in più comuni su proposta del comune capoluogo e in esito a referendum e sulla base di una legge regionale istitutiva dei nuovi comuni <sup>5</sup>	- elezione indiretta di un candidato tra i sindaci dei comuni della Provincia (votano i sindaci e i consiglieri comunali) <sup>6</sup>
- durata in carica	- cinque anni	- cinque anni (o comunque non oltre la conclusione del mandato di sindaco del comune capoluogo)	- quattro anni (o comunque non oltre la conclusione del mandato di sindaco del comune di provenienza <sup>7</sup> )
<b>Organo esecutivo</b> (oltre al rappresentante dell'Ente)	Giunta provinciale (composta dal Presidente della Provincia e dagli assessori)	Non previsto <sup>8</sup>	Non previsto <sup>9</sup>
<b>Organo consiliare</b>	Consiglio provinciale	Consiglio metropolitano	Consiglio provinciale
- Composizione	- Pres della Provincia e un num di consiglieri fra 24 e 45 <sup>10</sup>	- Sindaco e un numero di consiglieri compreso tra 14 e 24 <sup>11</sup>	- Pres della Provincia e un num di consiglieri fra 10 e 16 <sup>12</sup>

<sup>4</sup> L'assetto precedente al riordino era dettato dal Dlgs n.267 del 2000 (l'esto unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

<sup>5</sup> Per le CM di Roma capitale, Milano e Napoli (le uniche che hanno una popolazione superiore a 3 milioni di abitanti come richiesto dall'art. 1, comma 22, della legge n.56) l'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale può avvenire, in alternativa alla regola di carattere generale, qualora: i) lo statuto della CM preveda la costituzione di zone omogenee; ii) il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa. Gli statuti delle CM di Roma, Milano e Napoli hanno previsto tale possibilità.

<sup>6</sup> Il voto è ponderato in ragione delle fasce demografiche del Comune di appartenenza: pesa in misura maggiore il voto espresso da un sindaco o da un consigliere di un Comune di grandi dimensioni piuttosto che di un Comune con un numero di abitanti minore.

<sup>7</sup> Sono eleggibili solo i sindaci il cui mandato scada oltre i diciotto mesi dalla data delle elezioni.

<sup>8</sup> Molti statuti contemplano la figura del consigliere delegato del Sindaco e del Presidente della Provincia. Eventuali sedi di coordinamento dei consiglieri delegati non possono tuttavia essere assimilate alle giunte poiché non costituiscono un organo collegiale con poteri autonomi.

<sup>9</sup> Si veda la nota precedente.

<sup>10</sup> Il numero è definito a seconda della popolazione: 45 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti; 36 nelle Province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti; 30 nelle Province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti; 24 nelle restanti Province.

<sup>11</sup> Il numero è definito a seconda della popolazione residente (si veda la Figura 2): 24 consiglieri sono previsti nelle CM con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, quindi a Roma, Napoli e Milano; 18 consiglieri nelle CM con popolazione residente compresa tra 800.000 e 1 milione, quindi tutte le restanti CM delle Regioni a statuto ordinario ad eccezione di Reggio Calabria; 14 consiglieri nella CM di Calabria.

<sup>12</sup> Il numero è definito a seconda della popolazione: 16 componenti nelle Province con popolazione superiore a 700.000 abitanti; 12



	<b>Ex Provincia</b> (Provincia prima della legge n.56) <sup>4</sup>	<b>CM</b>	<b>Provincia</b>
- Elezione	- A suffragio universale	- elezione indiretta, con voto ponderato. I sindaci e consiglieri comunali eleggono, al loro interno, i consiglieri metropolitani	- elezione indiretta, con voto ponderato. I sindaci e consiglieri comunali eleggono, al loro interno, i consiglieri provinciali
- Durata	- cinque anni	- cinque anni (o inferiore in presenza di rinnovo del consiglio del comune capoluogo)	- due anni
<b>Organo consultivo e propositivo</b> composto dai sindaci dei comuni dell'AV	Non previsto	Conferenza metropolitana	Assemblea dei sindaci
<b>Onerosità</b> degli incarichi amministrativi	Sì, è prevista un'indennità	No, tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito	No, tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito

Tabella 1: la governance degli EAV prima e dopo la legge n.56 del 2014

Fonte: elaborazione degli autori

## 2. Funzioni delle Città metropolitane e delle Province

Nella tabella 2 si illustrano le **funzioni fondamentali** che spettano alle Province<sup>13</sup> e alle CM.

In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1, comma 89), alle CM e alle Province possono inoltre essere attribuite **funzioni non fondamentali** (art. 1, comma 44, alinea, della legge n. 56, per le CM; art. 1, comma 89, per le Province) allo scopo di:

- individuare l'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- assicurare efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni;
- rispettare la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adottare forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni;
- valorizzare forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire alle CM **ulteriori funzioni** in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Cost. (art. 1, comma 46, della legge n. 56).

nelle Province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti; 10 nelle altre Province.

<sup>13</sup> Occorre precisare che alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono attribuite le seguenti ulteriori funzioni fondamentali (ai sensi dell'art.1, comma 86, della l.n.56): 1) la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; 2) la cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

<b>Funzioni fondamentali</b>	
<p><b>Province</b> (art. 1, commi 85 e 88, della l. n. 56)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;</li> <li>✓ pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della relativa circolazione stradale;</li> <li>✓ programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;</li> <li>✓ raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;</li> <li>✓ gestione dell'edilizia scolastica;</li> <li>✓ controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;</li> <li>✓ predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (tale funzione va esercitata d'intesa con i Comuni).</li> </ul>	<p><b>CM</b> (art. 1, comma 44, della l. n. 56)</p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <p><i>idem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio;</li> <li>✓ pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana;</li> <li>✓ strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;</li> <li>✓ mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;</li> <li>✓ promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della CM come delineata nel piano strategico del territorio;</li> <li>✓ promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.</li> </ul>

Tabella 2: funzioni fondamentali

Fonte: elaborazione degli autori

## Gli obblighi delle Regioni

Secondo la legge n.56 **tutte le Regioni a statuto ordinario** sono tenute ad adeguare la propria legislazione **alle disposizioni della legge medesima entro dodici mesi** dalla data della sua entrata in vigore, cioè entro l'8 aprile 2015 (art.1, comma 144).

Quanto alle restanti Regioni:

- le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge (art. 1, comma 145, primo periodo);
- le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige sono interessate dal riordino limitatamente ad alcune disposizioni recanti disciplina delle unioni e delle fusioni di Comuni (art. 1, commi da 104 a 141), compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione (art. 1, comma 145, secondo periodo).

L'analisi è rivolta alle Regioni a statuto ordinario, che sono quelle chiamate a dar seguito a precisi adempimenti legislativi, richiamati nella Tabella 2.

<b>Adempimenti delle Regioni</b>			
In materia di <b>riordino degli enti locali e delle loro forme associative</b>		In materia di <b>riordino delle funzioni degli enti territoriali</b>	
<b>Adempimenti obbligatori</b>	<b>Adempimenti facoltativi</b>	<b>Adempimenti obbligatori</b>	<b>Adempimenti facoltativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• riconoscimento alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di forme particolari di autonomia nelle materie su cui le Regioni vantano competenza legislativa concorrente o esclusiva (art. 1, comma 52)</li> <li>• definizione delle modalità relative alla procedura di fusione di Comuni per incorporazione ulteriori rispetto alla disciplina recata dalla normativa statale (art. 1, comma 130)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istituzione di nuovi Comuni prope- deutica all'indizione delle elezioni dirette del sindaco e del consiglio metropolitano (art. 1, comma 22)</li> <li>• determinazione dei principi di orga- nizzazione e di funzionamento, nonché delle soglie demografiche minime per le Unioni di Comuni<sup>14</sup> (art. 1, comma 106)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• individuazione, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, delle fun- zioni provinciali non fondamentali da attri- buire ad altri enti territoriali (come previsto dal comma 89) e delle relative competenze (art. 1, comma 91)</li> <li>• attuazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, del predetto accordo, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 1, comma 95)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attribuzione, nell'ambito di propria competenza, di ulteriori funzioni alle CM in attuazione dei principi di sussidiarietà, dif- ferenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1, comma 46)</li> <li>• fissazione di una diversa decorrenza degli obblighi di esercizio associato di fun- zioni comunali per i Comuni derivanti da fu- sione, ovvero di una diversa modulazione dei contenuti dell'esercizio stesso (art. 1, comma 121)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• individuazione di misure volte a in- centivare le unioni e le fusioni di Comuni in sede di definizione del patto di stabilità ver- ticale, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla Regione (art. 1, comma 131)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• soppressione di enti o agenzie che svolgono funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di compe- tenza comunale o provinciale e attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo as- setto istituzionale (art. 1, comma 90, lett. a))</li> <li>• valorizzazione di forme di esercizio asso- ciato di funzioni da parte di più enti locali, nonché delle autonomie funzionali (art. 1, comma 89)</li> </ul>	

Tabella 3: adempimenti legislativi a carico delle Regioni

Fonte: elaborazione degli autori

<sup>14</sup> Ai sensi della normativa statale: 1) sono obbligatoriamente tenuti all'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite unione o convenzione i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia (art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010); 2) il limite demografico minimo delle unioni (con esclusione delle Unioni di Comuni già costituite) e delle convenzioni per l'esercizio associato di funzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre Comuni; la Regione, tuttavia, può fissare un diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali (art. 14, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, come modificato dall'art. 1, comma 107, della legge n. 56 del 2014); 3) gli statuti delle Unioni di Comuni sono tenuti a rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e ad assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti (art. 1, comma 107, della legge n. 56 del 2014).

## Regioni in ritardo

**A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge**, è la Corte dei conti<sup>15</sup> a registrare "la mancata piena attuazione", da parte delle Regioni, delle disposizioni relative al riordino delle funzioni:

- **solo quattro Regioni avevano provveduto al riordino** (Toscana, Liguria, Umbria e Marche);
- le altre non erano andate oltre l'adozione di disegni di legge da parte della Giunta o, in alcuni casi, l'avvio dell'esame dei disegni di legge da parte dei Consigli regionali<sup>16</sup>.

Questi **i termini posti dalla legge n.56**:

- le Regioni sono tenute ad adottare le disposizioni attuative di competenza **entro sei mesi** dalla definizione dell'Accordo che, in sede di Conferenza unificata, individua le funzioni oggetto di riordino e le competenze da attribuire agli altri enti;
- l'Accordo in Conferenza unificata deve essere sancito **entro tre mesi** dall'entrata in vigore della legge n. 56.

### 1. Le regioni

Le principali ragioni del ritardo possono essere spiegate con:

- **il ritardo** (di due mesi) **nella sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata**.

L'Accordo (cfr. All. 1) riguarda l'individuazione delle funzioni oggetto di riordino e delle relative competenze da attribuire ad altri enti territoriali. **È stato sottoscritto l'11 settembre**, a **oltre cinque mesi** dall'entrata in vigore della legge n.56, quindi oltre i tre<sup>17</sup> mesi previsti dalla legge medesima (art. 1, comma 91);

- **il contenzioso costituzionale** sulla legge n.56 a seguito del ricorso promosso da alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale<sup>18</sup>.

La sentenza n. 50 del 24 marzo 2015, che ha fugato i numerosi dubbi di legittimità, è intervenuta a distanza di **oltre undici mesi** dall'approvazione della legge. Fino a tale data appare

<sup>15</sup> Corte dei conti-Sezione delle Autonomie, Relazione al Parlamento su "Il riordino delle Province-Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" (approvata con deliberazione n. 17 del 30 aprile 2015). Il ritardo delle Regioni è stato altresì rilevato in altra successiva deliberazione (la n. 8 del 4 febbraio 2016), anch'essa a cura della Sezione delle Autonomie, recante approvazione della Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'anno 2014. In tale documento si parla di "diffusa ritrosia delle Regioni a legiferare sul riassetto delle funzioni".

<sup>16</sup> Le Regioni hanno tuttavia rispettato l'impegno "ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014", secondo quanto sancito nell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 (si veda l'All. 1 al presente Documento di analisi).

<sup>17</sup> Nella seduta della Conferenza unificata del 5 agosto 2014 le Parti avevano concordato per un rinvio della sottoscrizione dell'Accordo.

<sup>18</sup> Le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia avevano impugnato, dinanzi alla Corte costituzionale, complessivamente 58 commi (su un totale di 151) dell'articolo unico della legge.

comprensibile un atteggiamento di cautela da parte delle Regioni, anche di quelle che non avevano promosso il ricorso.

In realtà, tale pendenza non determinava impedimenti giuridici all'attuazione degli obblighi imposti dalla legge (come testimonia la Regione Toscana che aveva proceduto a legiferare già prima della sentenza);

- **incertezze finanziarie sui costi per il trasferimento delle funzioni e gli oneri per il personale.**

Le Regioni avrebbero dovuto sostenere gli oneri per il personale sia direttamente, nel caso di personale trasferito alle amministrazioni regionali per assolvere alle funzioni precedentemente esercitate dalle ex Province, sia indirettamente, in termini di trasferimenti finanziari agli EAV, nel caso in cui le Regioni avessero confermato a questi ultimi le funzioni già esercitate dalle ex Province.

Per quanto riguarda gli oneri per il personale si rinvia, tra i documenti disponibili, al parere reso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul disegno di legge di stabilità per il 2015.

Sulle incertezze finanziarie hanno inoltre inciso i tagli alle risorse destinate agli enti territoriali nel frattempo intervenuti.

- **Inadeguatezza delle misure di carattere sanzionatorio** in caso di mancato rispetto dei termini da parte delle Regioni<sup>19</sup>.

## 2. Le "sanzioni" per accelerare gli adempimenti

Fra le Regioni a statuto ordinario, solo Toscana, Umbria, Liguria e Marche avevano proceduto a legiferare alla data di scadenza prevista dalla legge n.56 (8 aprile 2015), corrispondente a un anno dalla data di approvazione della legge Delrio.

Per ovviare a questo diffuso inadempimento e rendere più spedito il riordino sono state adottate le seguenti misure:

- **attribuzione degli oneri finanziari in capo alle Regioni** (art 7, comma 9-*quinquies*, del decreto-legge n.78 del 2015).

---

<sup>19</sup> La legge prevede, invero, che - qualora la Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, non provveda, a dare attuazione all'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 - il Governo possa attivare una procedura per l'adozione dei necessari provvedimenti sostitutivi (art.1, comma 95, della legge n.56 che richiama la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131). La possibilità di operare un riordino delle funzioni degli enti locali di una Regione con atto del Consiglio dei ministri appare tuttavia di non agevole attivazione, e ad essa non si è infatti fatto ricorso.

Le Regioni che non approvano le disposizioni legislative di competenza entro il 31 ottobre 2015 sono tenute a farsi carico delle spese sostenute da ciascuna Provincia e CM del rispettivo territorio per l'esercizio delle funzioni non fondamentali<sup>20</sup>;

- **nomina di un commissario *ad acta*** in caso di perdurante inadempienza (art.1, comma 765, della legge di stabilità per il 2016).

Con decreto del Presidente del Consiglio (previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata) è nominato, entro il 31 gennaio 2016, un Commissario *ad acta* con il compito di completare gli adempimenti necessari a rendere effettivo, entro il 30 giugno 2016, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali delle Province e delle CM.

In assenza di disposizioni legislative regionali (e fatta salva la loro successiva adozione), le funzioni non fondamentali delle Province e CM si intendono attribuite alla Regione (art.1, comma 766, della legge di bilancio per il 2016).

Nei casi in cui le Regioni abbiano adottato in via definitiva la legge attuativa del riordino, ma non abbiano completato il trasferimento delle risorse, il commissario è chiamato ad operare d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste dalla legge regionale (articolo 1, comma 767).

### 3. Efficacia delle "sanzioni"

**L'obiettivo** di assicurare maggiore speditezza al processo di riordino da parte delle Regioni è stato **raggiunto**.

- **Al 31 ottobre 2015** - termine decorso il quale le Regioni avrebbero dovuto farsi carico degli oneri sostenuti dagli EAV per l'esercizio delle funzioni non fondamentali - **solo quattro Regioni** (Basilicata e Campania, nonché Molise e Lazio) **non erano riuscite ad approvare le rispettive leggi di riordino**<sup>21</sup>, e due delle quattro (Basilicata e Campania) le hanno approvate entro la prima decade di novembre.
- Da fine ottobre sino ai primi giorni di novembre, in un arco temporale ristrettissimo, la percentuale delle Regioni che hanno legiferato è passata dal 53% all'87%.
- **Alla data del 31 gennaio 2016** - dopo la quale il Governo avrebbe potuto nominare un commissario *ad acta* - **tutte le Regioni avevano proceduto a legiferare**.

<sup>20</sup> Il versamento degli importi per tali spese, la cui quantificazione su base annuale è rimessa ad un decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, è dovuto fino alla data di effettivo esercizio delle funzioni da parte degli enti individuati dalla legge regionale.

<sup>21</sup> L'ampio riscontro dato dalle Regioni in termini di adozione delle normative di competenza e la circostanza che le uniche Regioni che non avevano ottemperato al 31 ottobre lo avrebbero fatto di lì a breve spiega con ogni probabilità la scelta di non adottare il decreto interministeriale (di cui alla nota precedente) volto a quantificare gli importi che le Regioni avrebbero dovuto corrispondere alle Province e alle CM per l'esercizio delle funzioni per le quali non si era proceduto al riordino.

La Figura 7 mostra l'andamento della quota complessiva delle Regioni che hanno proceduto al riordino, a partire da marzo 2015 (data dell'approvazione della prima legge regionale) sino alla data di approvazione del provvedimento legislativo da parte dell'ultima Regione.



Figura 7: percentuale delle Regioni che hanno attuato la legge n.56 da marzo a dicembre 2015

Fonte: elaborazione degli autori

## Un'analisi comparata della legislazione regionale

### 1. Modalità del riordino

L'esame della legislazione delle Regioni a statuto ordinario e le verifiche condotte presso le amministrazioni regionali, grazie alla collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>22</sup>, consente di evidenziare gli elementi che caratterizzano il processo di riordino.

In questa sede sono esaminati gli aspetti particolarmente qualificanti; per gli altri si rinvia alla Tabella 6 (Allegato 2), che sintetizza le modalità del riordino nelle Regioni a statuto ordinario (e allo studio degli autori citato nella nota precedente).

<sup>22</sup> Nel presente paragrafo sono richiamati, limitatamente a taluni aspetti, gli esiti dell'indagine, a cura degli autori del presente Documento di analisi, "L'attuazione regionale della legislazione statale: il caso della legge di riordino degli enti locali", pubblicata nell'ambito del "Rapporto sulla legislazione 2015-2016 tra Stato, Regioni e Unione europea" (vol. II, cap. 3, e vol. IV). L'indagine si è avvalsa del contributo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, tramite essa, della collaborazione delle singole amministrazioni regionali nella redazione di schede sintetiche descrittive dell'attuazione della legge n.56 per ciascuna Regione (pubblicate come vol. IV del Rapporto sulla legislazione 2015-2016).



## Tipologia e tempi degli interventi

**Tutte le Regioni a statuto ordinario hanno dato attuazione**, con una o più leggi regionali, alla legge n. 56 del 2014. In particolare:

- la maggioranza delle Regioni ha proceduto oltre la data di scadenza da essa prevista (8 aprile 2015);
- alcune Regioni hanno provveduto con **interventi legislativi di carattere transitorio** in attesa di procedere ad un intervento di maggiore respiro<sup>23</sup>;
- **l'adozione di una specifica legge regionale** (avente quale oggetto principale il riordino delle funzioni non fondamentali delle Province) **è stata spesso seguita dall'approvazione di ulteriori provvedimenti legislativi** (o di singole disposizioni) **di attuazione o integrazione**, che hanno favorito l'emergere, specie in talune Regioni, di un ricco e articolato complesso normativo;
- l'intervento normativo per alcune Regioni ha rappresentato l'occasione per un **complessivo riordino del sistema di governo regionale e locale**<sup>24</sup>.

## Modalità di individuazione delle funzioni da riordinare

I legislatori regionali hanno seguito **criteri non omogenei riguardo al grado di dettaglio nell'individuazione delle funzioni** oggetto di riordino. In particolare:

- la maggior parte delle Regioni si è limitata ad **enumerare le materie** e indicare gli enti territoriali destinatari;
- alcune Regioni **hanno definito con dettaglio, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni** trasferite a ciascun ente<sup>25</sup>;
- talora è mancata l'enunciazione delle materie da riordinare e si è preferito **il ricorso a clausole residuali** sulla base delle quali le funzioni non attribuite a uno o più enti territoriali si devono considerare attribuite a un altro ente<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania e Lazio, con le rispettive leggi, hanno dettato disposizioni preliminari ovvero urgenti nelle more di una completa ed organica attuazione che viene demandata a successivi provvedimenti legislativi. Analoga direzione era stata assunta in un primo momento, fra l'altro, da Lombardia, Liguria e Toscana, che successivamente hanno tuttavia adottato provvedimenti legislativi incidenti in modo significativo sull'assetto previgente.

<sup>24</sup> Nell'ambito della legislazione regionale a statuto ordinario sono ascrivibili a tale tipologia gli interventi operati da Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria.

<sup>25</sup> Così, ad esempio, la legge n. 13 del 2015 dell'Emilia-Romagna, che, nell'ambito di ciascuna materia, ha dettagliatamente descritto le funzioni spettanti ai diversi livelli di governo.

<sup>26</sup> Nella maggioranza delle legislazioni regionali (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto) le funzioni confermate in capo alle Province o alle CM sono state individuate come categoria residuale rispetto alle funzioni riallocate presso la Regione o, quando previsto, anche ai Comuni.

## Termine di decorrenza del trasferimento di funzioni

- Quattro Regioni hanno provveduto a stabilire il termine direttamente con la legge<sup>27</sup>.
- Dieci Regioni hanno **rimesso** l'individuazione del termine **a una deliberazione della Giunta regionale**<sup>28</sup>.

Nei casi in cui non è stato fissato un termine di decorrenza, le leggi regionali hanno talvolta introdotto un termine per la stipula degli accordi o l'adozione delle deliberazioni di Giunta oppure hanno vincolato tali provvedimenti a un termine ultimo per la fissazione della data<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Calabria (1 luglio 2015, prorogabile di un mese con decreto del Presidente); Liguria (1 luglio 2015); Toscana (1 gennaio 2016); Umbria (31 dicembre 2015).

<sup>28</sup> In particolare:

- La legge della Regione Abruzzo n. 32/2015 (art 8, comma 1) demanda alla Giunta solo la definizione delle linee guida per l'individuazione e il trasferimento delle risorse, sulla base delle quali Regione e Province stipulano, nell'ambito dell'Osservatorio regionale, specifici accordi che disciplinano la effettiva decorrenza del trasferimento (oltre alle modalità operative e all'entità delle risorse).
- La legge della Regione Basilicata n. 49/2015 (artt. 4 e 5) dispone che la decorrenza della data di effettivo trasferimento delle funzioni sia stabilita nei rispettivi accordi sottoscritti fra la Regione e gli enti interessati previa approvazione della Giunta regionale e del competente organo degli altri enti sottoscrittori. Si tratta di una disciplina analoga a quella campana (si veda la nota seguente).
- In Campania, la decorrenza è strettamente collegata alla conclusione del processo di trasferimento delle risorse connesse al riordino delle funzioni. Detti trasferimenti sono effettuati tramite intese tra gli enti interessati, da stipulare entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di riordino, la cui sottoscrizione è preceduta dall'approvazione con deliberazione di Giunta regionale e dell'organo competente degli altri enti sottoscrittori.
- In Emilia Romagna, la Giunta regionale individua le decorrenze dell'esercizio delle funzioni, del trasferimento del personale, dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali connesse, peraltro con facoltà di graduare la decorrenza dell'esercizio delle funzioni così da renderla contestuale al trasferimento effettivo del personale e delle risorse finanziarie e strumentali connesse, in modo da completare il processo di riordino entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 13/2015.
- Nel Lazio, la Regione subentra nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi alla data di pubblicazione della deliberazione della Giunta regionale che individua la struttura regionale subentrante nell'esercizio delle funzioni amministrative non fondamentali (art.7, comma 10, della legge regionale n. 17/2015). Detto subentro della Regione nell'esercizio delle funzioni trasferite si è verificato alla data di pubblicazione della deliberazione di Giunta regionale n. 56/2016 (3 marzo 2016).
- In Lombardia, la data di decorrenza del trasferimento è determinata con le deliberazioni di Giunta regionale che disciplinano i trasferimenti di funzioni (art.9, comma 1, della legge regionale n. 19/2015). L'effettivo avvio dell'esercizio da parte della Provincia di Sondrio delle funzioni conferite decorre dalla data indicata in apposita legge (art. 5, comma 7).
- Nelle Marche, la determinazione della data di effettivo avvio delle funzioni da parte della Regione è demandata a una deliberazione di Giunta regionale, con il vincolo che essa sia fissata entro il 31 marzo 2016. L'effettivo trasferimento delle funzioni è avvenuto a decorrere dal 1° aprile 2016, in conformità a quanto stabilito nelle deliberazioni di Giunta regionale n. 302 e n. 303 del 31 marzo 2016.
- In Molise, la Giunta è tenuta ad adottare le deliberazioni relative al trasferimento delle funzioni nonché delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

<sup>29</sup> La Regione Marche, ad esempio, ha posto alla deliberazione di Giunta il vincolo che la data di decorrenza del trasferimento dovesse essere fissata entro il 31 marzo 2016, la Regione Piemonte entro il 1° gennaio 2016. La Regione Emilia-Romagna ha previsto che i provvedimenti adottati dalla Giunta regionale potessero graduare, secondo date certe, la decorrenza dell'esercizio delle funzioni, in modo da completare il processo di riordino entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 13 del 2015.

- Il termine di decorrenza del riordino è **stato condiviso con il territorio** in quattro Regioni.

Si tratta di **accordi o intese sottoscritti fra la Regione e gli enti locali<sup>30</sup> o stipulati<sup>31</sup> tra la Regione, l'ANCI, l'UPI, nell'ambito dell'Osservatorio regionale** (previsto nell'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata fra Governo e Regioni l'11 settembre 2014 - cfr. All. n.1), e successivamente recepiti con legge regionale entro trenta giorni dalla loro sottoscrizione.

### Previsione di clausole valutative

Le clausole valutative sono disposizioni volte ad acquisire informazioni su tempi, modalità ed eventuali criticità nell'attuazione del processo di riordino. Dall'analisi della legislazione si registra che **sette Regioni hanno previsto clausole valutative<sup>32</sup>**.

Dalle verifiche con le Amministrazioni regionali è emerso che tali disposizioni hanno trovato, per il momento, un'attuazione assai limitata.

### Valorizzazione delle Città metropolitane

- **Tutte le Regioni** nelle quali la legge n.56 ha disposto l'istituzione di una CM, con una sola **eccezione<sup>33</sup>**, recano disposizioni per la sua valorizzazione.
- Le leggi regionali intervengono, in alcuni casi, con una **disciplina compiuta e immediatamente applicativa**, in altri casi, con **disposizioni di principio e di rinvio a una successiva disciplina legislativa**.
- Alcune Regioni riconoscono alle CM un **ruolo differenziato** rispetto agli altri EAV. Tra

<sup>30</sup> Abruzzo, Basilicata, Piemonte.

<sup>31</sup> Puglia: art. 6, comma 1, della legge regionale n.9 del 2016.

<sup>32</sup> In particolare:

- in sei Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto) alla Giunta regionale è affidato il compito di trasmettere al Consiglio o all'Assemblea regionale una relazione sullo stato di attuazione del riordino;
- la Campania demanda al Consiglio regionale la verifica dello stato di attuazione della legge e degli effetti prodotti sul funzionamento dei servizi ai cittadini e della macchina amministrativa;
- in Calabria e Molise, pur non essendo state introdotte clausole valutative esplicite nelle leggi di riordino, si prevede comunque una forma di monitoraggio sullo stato di attuazione, affidato all'Osservatorio regionale. Quanto al monitoraggio sullo stato di attuazione della legge n. 56, la Regione Molise ha precisato che, con determinazione del Direttore generale n. 20 del 27 gennaio 2016, avente ad oggetto l'attuazione della legge regionale n. 18 del 10 dicembre 2015 in materia di riordino delle funzioni delle Province, è stato attivato un monitoraggio sull'attuazione della medesima legge regionale n.18 del 2015. Le informative periodiche sono state rese ai rappresentanti istituzionali e alle organizzazioni sindacali in sede di Osservatorio regionale.

<sup>33</sup> Si tratta della Regione Lazio, che ha dettato, nel contesto della legge di stabilità regionale per il 2016, una disciplina transitoria per l'attuazione della legge n. 56, nelle more dell'adozione della disciplina relativa al conferimento di ulteriori funzioni e compiti amministrativi in capo a Roma Capitale e ai Comuni, nonché alla CM di Roma Capitale.

Disposizioni per la valorizzazione della CM di Roma sono contenute nel pdl n. 317, in corso di esame presso il Consiglio regionale, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di una Conferenza - composta da rappresentanti della Regione, della CM e di Roma Capitale, nonché da rappresentanti del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) - con il compito di completare l'individuazione di ulteriori funzioni da attribuire alla CM di Roma Capitale.

esse, la Calabria, la Campania, il Piemonte, la Puglia, la Toscana ed il Veneto<sup>34</sup>.

- Alcune Regioni introducono **procedure o meccanismi volti a definire**, secondo una logica tendenzialmente paritetica fra la Regione e la CM, **obiettivi comuni ai due Enti** oppure **funzioni che saranno oggetto di successivo trasferimento alla CM**<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> In particolare:

- CM di Reggio Calabria. Ad essa sono demandate tutte le funzioni spettanti alle ex Province, funzioni che - per le nuove Province - sono state, invece, riassunte dalla Regione.
- CM di Napoli. In capo ad essa, e non alle Province, permangono le attività e i servizi ricompresi nelle seguenti materie: industria, commercio e artigianato, biblioteche, musei e pinacoteche, da ricondurre a funzioni fondamentali (art. 3, commi 4 e 5, della legge regionale n.14/2015). Inoltre, ai sensi della legge regionale n.14/2015 (art.4, comma 1) la Regione "favorisce la più ampia valorizzazione e il rafforzamento del ruolo della CM in sede di riforma delle legislazioni di settore e di programmazione dello sviluppo economico e dei territori".
- CM di Torino. Ad essa sono attribuite: 1) le funzioni attribuite dalla normativa statale e regionale alle Province; 2) specifiche funzioni nelle materie foreste e usi civici, formazione professionale e orientamento, ambiente, sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, nonché di trasporto pubblico locale (art.5 della legge regionale n.23/2015).
- CM di Bari. Ad essa sono conferite funzioni amministrative (precedentemente spettanti alla Provincia di Bari), in determinate materie, di cui le altre Province non sono più titolari: la gestione di beni e servizi relativi alla pinacoteca "Corrado Giaquinto" e alla biblioteca e centro di cultura "Santa Teresa dei Maschi-De Gemmis", nonché i compiti relativi alla gestione del "Pulo di Molfetta" e della "Istituzione concertistica orchestrale (ICO)"; la protezione civile e, in particolare, la gestione di emergenze ed eventi calamitosi (prevenzione incendi e calamità naturali), delle avversità atmosferiche e altre funzioni già previste dalla normativa vigente; le funzioni in materia di attività produttive (industria, commercio e artigianato); le funzioni in materia di sport e politiche giovanili (art. 5 della legge regionale n.9/2016).
- CM Firenze: 1) mantiene il complesso delle funzioni che la Regione ha invece trasferito ai Comuni e alle Unioni di Comuni appartenenti agli altri EAV (art. 5, comma 8, della legge regionale n.22/2015). Si tratta di competenze in materia di turismo, forestazione e tenuta registri terzo settore; 2) esprime il parere sulla proposta di piano di indirizzo territoriale (e sulle eventuali proposte di variante) e sugli atti di indirizzo e di programmazione strategica regionale in materia di formazione professionale.
- CM di Venezia. Ad essa sono state riconosciute specifiche competenze in materia urbanistica: a seguito dell'approvazione del piano strategico e del piano territoriale generale, la Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del provvedimento di approvazione dell'ultimo dei due piani, disciplina le modalità di trasferimento delle funzioni in materia urbanistica alla Città metropolitana di Venezia (art.3, comma 4, l.r. n.30 del 2016). La l.r. n. 19/2015 (comma 3) stabilisce, più in generale, che possono esserle conferite, con legge regionale, ulteriori funzioni, sentito l'Osservatorio regionale e acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali (art.3).

<sup>35</sup> In particolare:

- CM di Bologna. Sulla base della l.r. n.13/2016: 1) la Regione è tenuta ad adeguare la propria legislazione di settore al ruolo istituzionale differenziato della CM di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; 2) la Regione e la CM danno avvio ad una sede istituzionale e di indirizzo per l'individuazione degli interventi legislativi e degli obiettivi programmatico-politici coerenti con il piano strategico metropolitano. A tal fine sono previamente sentite le Province e si opera sulla base di una intesa generale quadro. A detta sede è demandata (con successive intese) l'individuazione di specifiche altre funzioni da attribuire alla CM di Bologna. Nell'Intesa quadro sottoscritta tra la Regione Emilia-Romagna e la CM di Bologna in data 13 gennaio 2016, le Parti si impegnano, tra l'altro, a sottoscrivere successivi accordi al fine di definire, nel quadro delle funzioni strategiche di competenza della Città metropolitana, ulteriori funzioni da trasferirle, coerenti con il suo ruolo istituzionale e differenziato, con particolare riferimento ai contenuti del Piano strategico metropolitano.
- CM di Genova: 1) concorda con la Regione, anche tramite intese, le principali azioni e i progetti di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio (art. 3, comma 2, l.r. n.15/2015); 2) esprime il proprio parere per l'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione strategica regionale in materia di formazione professionale, nonché dei piani di bacino e della programmazione degli interventi in materia di difesa del suolo (art. 3, commi 3 e 4); 3) stipula intese con la Regione, tramite le rispettive stazioni uniche appaltanti, al fine di definire le forme di collaborazione e sinergia per costituire il sistema regionale degli appalti (art. 3, comma 5); 4) svolge il ruolo di ente di cura dello sviluppo strategico del territorio e di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione mediante strumenti che ne garantiscano la partecipazione alla pianificazione e gestione nell'ambito delle leggi di riordino e di riforma delle discipline di settore nelle materie trasferite alla Regione (art. 170, comma 1).

## Disciplina specifica per le Province montane o confinanti con Paesi stranieri

**Tre Regioni** (Lombardia, Piemonte e Veneto) hanno provveduto nei confronti, rispettivamente, della **Provincia di Sondrio**<sup>36</sup>, della **Provincia del Verbano-Cusio-Ossola**<sup>37</sup>, della **Provincia di Belluno**<sup>38</sup>.

Un trattamento differenziato è riconosciuto anche alla Provincia di Rovigo, sebbene il relativo territorio non sia né montano, né confinante con Paesi stranieri<sup>39</sup>.

- 
- CM di Milano. La Lombardia ha approvato una specifica legge per la valorizzazione della CM, tra le cui disposizioni si segnalano l'istituzione della Conferenza permanente Regione-CM (art.1, l.r. n.32/2015), quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di Comune interesse, e sede di confronto per l'individuazione delle zone omogenee della CM funzionali alla gestione associata delle funzioni comunali (art.4). In tale sede, tra l'altro, la Regione e la CM definiscono un'intesa quadro che stabilisce le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione e il piano strategico della CM (art. 1).
  - CM di Firenze. Analogo strumento di concertazione fra i due enti è previsto anche in Toscana (ed in Puglia, infra) con la denominazione di "Conferenza Regione-CM"). In tale ambito sono sancite intese fra Regione e CM, tra l'altro, per l'attuazione del programma regionale di sviluppo, al fine di determinare le principali azioni e i progetti di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio (art.5 della l.r. n.22 del 2015)
  - CM di Torino: 1) definisce con la Regione Piemonte, tramite intese o altri strumenti di programmazione negoziata, le azioni e i progetti di proprio interesse, per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza; 2) beneficia di un contributo finanziario in fase di prima attuazione della legge regionale (art.4, l.r. n.23/2015)
  - CM di Bari. Anche la legislazione della Regione Puglia prevede la Conferenza Regione-CM quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse Comune. La composizione e le modalità organizzative sono stabilite con deliberazione di Giunta regionale, sulla base di un accordo interistituzionale sottoscritto tra il Presidente della Giunta regionale e il Sindaco della CM.
  - CM di Reggio Calabria. Anche la legge della Regione Calabria n. 40 del 2015 (Norme per la tutela, governo e uso del territorio-Legge urbanistica della Calabria) ha disposto l'istituzione della Conferenza Regione-CM, sebbene la sua attività sia circoscritta all'ambito del processo di approvazione del piano territoriale della CM.

<sup>36</sup> In particolare:

- ad essa spettano le funzioni già assegnate alla data di entrata in vigore della legge di riordino in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di ambiente ed energia, nonché di polizia amministrativa locale, sottratte alle altre Province in favore della Regione. In particolare in materia di ambiente ed energia - ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art 2 e del comma 2 dell'art 5 della legge regionale n.19/2015 - alla Provincia di Sondrio spettano le competenze in materia di concessioni idriche, ma non anche quelle riguardanti le dighe, la destinazione transfrontaliera di rifiuti e le risorse geotermiche;
- la Regione - ai sensi dell'articolo 1, comma 52, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014 - riconosce forme particolari di autonomia nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, con particolare riferimento a funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali (in materia di approvazione del piano provinciale delle cave; di concessioni o di autorizzazioni riferite alle grandi derivazioni d'acqua pubblica; di partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione);
- le leggi regionali di settore sono tenute a prevedere disposizioni particolari in determinate materie.

<sup>37</sup> In particolare, ad essa:

- sono attribuite funzioni amministrative in materia di foreste, usi civici e formazione professionale e delegate circoscritte funzioni in materia di ambiente e specifiche competenze in materia di attività estrattive (art.9, l.r. n.23/2015);
- è assicurata la partecipazione agli organismi di indirizzo e coordinamento interessanti le iniziative transfrontaliere promosse dalla Commissione europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera;
- sono stati infine riconosciuti specifici contributi finanziari per la gestione delle funzioni conferite.

<sup>38</sup> In particolare, ad essa:

- sono mantenute le funzioni mantenute in capo alle altre Province;
- sono riconosciute le funzioni non fondamentali nei seguenti ambiti: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio e tutela del paesaggio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, foreste, sostegno e promozione delle attività economiche, dell'agricoltura e del turismo.

<sup>39</sup> Ad essa vengono confermate le funzioni relative ai diritti esclusivi di pesca.

## Individuazione di beni e risorse (umane, finanziarie, strumentali e organizzative)

È stata demandata dappertutto **alla stipula di accordi (o intese)** tra gli enti interessati oppure **all'adozione di successivi provvedimenti di Giunta regionale**.

Dalle verifiche presso le amministrazioni regionali<sup>40</sup> è emerso che:

- il **processo relativo al trasferimento dei beni** dall'EAV alla Regione è stato avviato, ma **non concluso**, in quasi tutte le Regioni (vedi schede allegate);
- il ricollocamento del personale è stato completato<sup>41</sup>, sanando le situazioni di esubero che si erano generate all'inizio<sup>42</sup>.

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 90 del 2015, art.1, comma 423) ha, infatti, previsto l'applicazione di **procedure di mobilità al personale adibito allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province** oggetto di riordino, sulla base di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli EAV. I criteri per le procedure sono stati fissati con un apposito decreto ministeriale<sup>43</sup>.

Solo 44 dipendenti di EAV non hanno preso servizio presso la nuova amministrazione di destinazione<sup>44</sup>.

Al personale non ricollocato viene proposto un contratto a tempo parziale negli enti di provenienza.

Gli EAV interessati stabiliscono i criteri e le modalità per l'utilizzo a tempo parziale del personale eccedentario (non dirigenziale) non ricollocato, previo confronto con le rappresentanze sindacali (art.1, comma 428, legge n. 190 del 2014). In tale processo è data priorità al personale con maggiore anzianità contributiva.

Solo se non è possibile la permanenza nell'amministrazione con un contratto a tempo parziale, il dipendente viene posto in disponibilità e da quel momento ha diritto all'80% della retribuzione per un periodo massimo di ventiquattro mesi (art. 33, commi 7 e 8, D.lgs. n. 165 del 2001).

<sup>40</sup> Dette verifiche si sono concluse nel mese di novembre 2015 e pertanto tengono conto della situazione allora registrata.

<sup>41</sup> Come si evince dalla nota n.67545 del 19 dicembre 2016 del Direttore dell'Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i dipendenti rimasti ancora in attesa di ricollocazione sono pari a circa l'1,2 per cento del totale, con una percentuale di ricollocamento (a conclusione delle prime due delle tre fasi previste nel citato decreto ministeriale del 14 settembre 2015) che oscilla fra il 92,5 per cento della Liguria sino al 100 per cento della Basilicata, dell'Emilia, del Lazio, del Molise e del Veneto.

<sup>42</sup> La presenza di personale in esubero ha determinato il blocco delle assunzioni per Regioni ed enti territoriali. L'art. 1, comma 234, della legge n. 208/2015 sospende le ordinarie facoltà di assunzione fino a quando nel corrispondente ambito regionale non sia stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Con la nota n.7202 del 2 febbraio 2017, il Direttore dell'Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri dichiara l'avvenuta conclusione delle procedure di mobilità con riferimento al personale degli EAV non ricollocato nella prima fase e nella seconda. Sono state pertanto ripristinate le facoltà di assunzione per le Regioni interessate al riordino e per gli enti locali che insistono nel relativo territorio.

<sup>43</sup> Poi adottato, si tratta del decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, recante "Criteri per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli EAV dichiarato in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale".

<sup>44</sup> Essi risultano così ripartiti: per 25 si prevede che la presa di servizio sia differita; per 19 non si è registrata la presa in servizio; per 5 non risulta possibile la presa in servizio. Si veda la nota n.22552 del 12 aprile 2017 del Direttore dell'Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## Riordino delle forme associative tra enti locali

Le leggi regionali di riordino (con l'eccezione di due<sup>45</sup>) recano almeno **enunciazioni di principio** oppure **rinvii a successivi provvedimenti** per la valorizzazione dell'esercizio associato di funzioni. In particolare:

- diverse Regioni hanno introdotto disposizioni o procedimenti volti a **favorire la gestione associata di funzioni e di servizi in ambito sovracomunale e/o di EAV**.

Sono ricomprese tra tali disposizioni: l'imposizione dell'obbligo di esercizio associato per determinate funzioni; la definizione degli ambiti territoriali ottimali; la fissazione di limiti demografici per l'esercizio associato di funzioni diversi da quelli stabiliti con legge dello Stato, avvalendosi della facoltà concessa dalla legge statale alle Regioni.

Talune Regioni hanno, inoltre, previsto disposizioni di incentivazione al fine di favorire la gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni<sup>46</sup>;

- risultano soluzioni isolate:

- 1) **l'obbligo di gestione associata di funzioni fra più Province** introdotto in Piemonte.

Sono individuati tre ambiti ottimali sovraprovinciali (1. Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola; 2. Astigiano e Alessandrino; 3. Cuneese). All'interno dei primi due ambiti (che sono quelli costituiti da più Province), le Province sono tenute ad esercitare le funzioni in forma associata, sulla base di un'intesa quadro fra esse e la Regione. Mediante apposite intese quadro tra i medesimi soggetti, possono essere individuate funzioni da esercitare in forma associata accorpando due o più dei predetti ambiti territoriali<sup>47</sup>;

- 2) **la facoltà per le Province dell'Emilia Romagna di esercitare in forma associata le funzioni** loro attribuite dalle legislazioni statale e regionale vigente, previa convenzione, e in ambiti territoriali di area vasta adeguati<sup>48</sup>;

- quattro Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Toscana) hanno disciplinato ulteriormente, rispetto alla normativa statale (art.1, comma 130, della legge n. 56), la procedura di fusione di Comuni per incorporazione.

## Valorizzazione delle autonomie funzionali

<sup>45</sup> Si tratta delle legislazioni di Calabria e Lazio.

<sup>46</sup> Si tratta di Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria.

<sup>47</sup> Art. 3, della legge regionale n.23 del 2015.

<sup>48</sup> Art. 6, comma 1, legge regionale n.13 del 2015.

E' presente solo nella legislazione della Regione Puglia<sup>49</sup>.

## Soppressione di enti ed agenzie

Quanto alla soppressione di enti e di agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica Solo cinque Regioni (Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto<sup>50</sup>, Marche<sup>51</sup>) **ne tengono conto nella legislazione di riordino**<sup>52</sup>.

## 2. Modelli a confronto negli assetti delle Regioni a statuto ordinario

Nell'ambito del riordino emerge **una tendenza complessiva all'accentramento in capo alle Regioni** delle funzioni esercitate dalle ex Province. In particolare:

- la **tendenza all'accentramento delle funzioni in sede regionale sembra accentuarsi negli interventi legislativi successivi al primo riordino.**

Ne sono un esempio il **Molise** e, ancor più, il **Veneto**. Entrambe le Regioni, in sede di prima attuazione della legge n.56, erano state le uniche a optare per una sostanziale conferma in capo agli EAV del complesso delle funzioni precedentemente esercitate dalle Province. Successivamente hanno invece accentrato importanti funzioni (rispettivamente con legge regionale n. 1 del 2017 e legge regionale n. 30 del 2016).

**Fa eccezione la Puglia**, che ha operato nella direzione di un decentramento funzionale più accentuato rispetto al precedente assetto (legge regionale n.9 del 2016);

- **il processo di regionalizzazione appare particolarmente evidente se si considerano le funzioni che avevano qualificato le ex Province.**

---

<sup>49</sup> Si fa riferimento alla disposizione di principio recata dalla legge della Regione Puglia volta favorire, da parte della Regione, le associazioni volontarie per la gestione di servizi, anche se non obbligatoriamente erogabili mediante gestione associata.

<sup>50</sup> Le leggi di Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto hanno imposto agli EAV la predisposizione di piani di ricognizione degli enti che svolgono le predette funzioni, nonché le funzioni fondamentali, stabilendo che la dismissione deve riguardare gli enti che svolgono servizi e funzioni estranei alle funzioni fondamentali assegnate alle CM e alle Province. Fra dette leggi, solo quella della Regione Puglia prevede misure premiali al fine di favorire il riordino delle partecipazioni societarie (art 10, comma 1, della legge regionale n.31 del 2015). Il Veneto - sulla base di quanto sancito nell'Accordo quadro sottoscritto dalla Regione e dalle Province in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali in data 26 settembre 2016 - ha previsto che sia l'UPI Veneto a provvedere a una ricognizione delle società, degli enti strumentali e delle agenzie proprie partecipate operanti nell'ambito delle funzioni conferite dalla Regione.

<sup>51</sup> La Regione Marche rinvia l'attuazione dell'adempimento in questione a successive leggi (da approvare entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 13 del 2015), demandando alla Giunta l'iniziativa legislativa in materia.

<sup>52</sup> Specifico il caso dell'Emilia Romagna: la legge regionale (art.3, comma 5, della legge regionale n.13 del 2015) prevede la redazione di un testo unico di riordino delle leggi regionali in materia di agenzie regionali, istituti, forme societarie ed enti regionali. La Regione ha segnalato che, con deliberazione n. 514 del 2016, è stato approvato il Piano di riordino delle partecipazioni societarie, con cui si è dato avvio a un "processo (...) teso alla fusione di importanti società *in house* alle quali la Regione (...) partecipa (oltre ad un processo per la dismissione delle società non strategiche)", a seguito del quale "matureranno le condizioni per la redazione del testo unico previsto dalla LR n. 13 del 2015".



Si pensi alle funzioni connesse: alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche; all'inquinamento; alla difesa del suolo; alla caccia e alla pesca; alla protezione della flora e della fauna; alle attività estrattive; all'istruzione e formazione professionale; al turismo e alle politiche sociali;

- le legislazioni regionali **risultano comunque eterogenee**.

Rispetto alla tendenza di fondo all'accentramento in capo alle Regioni di importanti funzioni, si distinguono normative in cui tale tendenza è marcata ed altre in cui il conferimento di funzioni è più uniforme nei confronti del complesso degli enti territoriali o segue logiche di integrazione fra i diversi livelli di governo.

**Ferma restando la presenza, nelle discipline regionali, di elementi non sempre sovrapponibili e agevolmente riconducibili a un preciso impianto, è possibile individuare i seguenti modelli:**



### **Marcata regionalizzazione delle funzioni**

**Sono tre le Regioni** che hanno privilegiato un tendenziale **accentramento** del complesso delle funzioni oggetto di riordino: **Basilicata, Calabria, Marche**.

- **Le leggi di riordino di Basilicata, Calabria e Marche** - specialmente nei primi interventi normativi - presentano una **forte centralizzazione** della titolarità delle funzioni in capo alla Regione, con tendenziale esclusione degli altri enti territoriali<sup>53</sup>. Successivi interventi legislativi hanno solo in parte inciso su tale impianto.
- **È peculiare il riordino della Regione Calabria**, che ha assegnato alla CM tutte le funzioni che la legge di riordino aveva riservato alla Regione (legge regionale n. 14 del 2016). In Calabria sono pertanto contemporaneamente presenti un modello di **assoluto accentramento** delle funzioni nei rapporti fra Regione e Province e un modello di **massimo decentramento** nei rapporti fra Regione e CM<sup>54</sup>.

### **Regionalizzazione con elementi di valorizzazione degli enti locali**

<sup>53</sup> La legge della Basilicata riserva tuttavia specifiche funzioni alle Province in materia ambientale. La legislazione della Calabria prevede che l'esercizio delle funzioni conferite alla Regione sia delegato alle Province, ad eccezione che per alcune materie ("agricoltura, caccia e pesca", nonché "formazione professionale") e fatta salva la possibilità di accentramento successivo anche dell'esercizio medesimo.

<sup>54</sup> Per completezza di informazione, si segnalano gli interventi legislativi della Regione Marche, con i quali si è dapprima delegato alle Province l'esercizio di talune funzioni connesse alla viabilità e successivamente riallocato presso le Province le funzioni di vigilanza venatoria e ittica.

Sono **cinque le Regioni** ascrivibili ad un modello in cui rilevanti funzioni delle ex Province sono trasferite agli enti locali, pur nel contesto di una netta prevalenza quali/quantitativa delle funzioni in capo alle Regioni:

- **Abruzzo e Umbria** assegnano ai Comuni, in misura maggiore che alle nuove Province, alcune importanti funzioni;
- **Toscana**. Il conferimento delle funzioni agli enti locali interessa:
  - i Comuni, le Unioni di Comuni (ad es. in materia di forestazione) e i Comuni capoluogo di Provincia (ad es. in materia di turismo) nell'ambito del territorio delle Province;
  - la CM di Firenze, che ha l'esclusiva titolarità delle medesime funzioni. In questo caso ad essere valorizzato è l'EAV e non quello comunale. La CM concorre a pieno titolo con la Regione Toscana, nell'ambito della conferenza Regione-CM, alla definizione di scelte condivise, fra l'altro, in ordine all'attuazione del programma regionale di sviluppo;
- **Umbria**. Conferisce funzioni di rilievo anche alle Province (per esempio in materia di trasporti, viabilità, impianti termici e aree lacuali);
- **Lazio**. Conserva in capo agli EAV ambiti di competenza circoscritti ad alcune funzioni di carattere sociale (con particolare riferimento all'assistenza alla disabilità), di promozione di iniziative socio-culturali e di formazione professionale;
- **Lombardia**. Valorizza la CM di Milano e riconosce alla Provincia di Sondrio carattere di specificità, con attribuzione delle connesse funzioni (anche di assoluto rilievo, ad es. quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca), per via del territorio interamente montano.

### **Maggiore uniformità nella distribuzione di funzioni fra Regione ed enti locali**

Sono **sei le Regioni** che rientrano in un modello in cui prevale una più uniforme distribuzione delle funzioni fra i diversi livelli territoriali, anche se con diversa graduazione e con impostazioni per altri aspetti eterogenee.

**Veneto e Molise** presentano una disciplina che tende a confermare l'allocazione delle funzioni previgente alla legge n.56, con molte funzioni non fondamentali assegnate alle Province.

In particolare:

- il **Veneto** con legge regionale n. 19 del 2015 aveva assegnato alle nuove Province e alla CM di Venezia le medesime funzioni di cui erano titolari le ex Province. Con la successiva legge n.30 del 2016 sono state tuttavia trasferite alla Regione rilevanti funzioni (in materia di caccia e pesca, turismo, agriturismo, economia e sviluppo montano, energia, industria, artigianato e commercio, sociale, mercato del lavoro, difesa del suolo, lavori pubblici), ferme restando in capo alla Provincia di Belluno le funzioni precedentemente attribuite<sup>55</sup>. Nonostante tali novità la legislazione veneta continua ad essere fra quelle in cui la

<sup>55</sup> Ad eccezione delle funzioni in materia di caccia e pesca, trasferite alla Regione.

tendenza alla regionalizzazione delle competenze rimane più contenuta;

- il **Molise** presenta analogie con il Veneto. In una prima fase aveva optato per la conferma in capo alle Province di importanti funzioni<sup>56</sup>, alcune delle quali in attesa di successivi interventi normativi (poi effettuati). Da ultimo, con la legge regionale n.1 del 2017 ha attribuito alla Regione funzioni in determinate materie (fauna, caccia, pesca, turismo rurale, raccolta e commercializzazione di funghi, energia);
- il **Piemonte** concede ampie competenze alla CM di Torino<sup>57</sup> e alle Province<sup>58</sup> e, fra queste, in particolare alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola<sup>59</sup>, cui è riconosciuta una specialità in ragione del territorio interamente montano e confinante con Paesi stranieri (anche se la Regione esercita rilevanti funzioni ex provinciali<sup>60</sup>). Di interesse appare poi l'individuazione *ex lege* degli ambiti territoriali ottimali in cui sono esercitate le funzioni amministrative spettanti alle Province<sup>61</sup>;
- la **Liguria** si caratterizza per la compresenza dei seguenti elementi: attribuzione di importanti funzioni in capo alla Regione<sup>62</sup>; valorizzazione dei Comuni<sup>63</sup>; mantenimento in capo agli EAV di funzioni di rilievo<sup>64</sup> (oltre, più in generale, delle altre funzioni non oggetto di riordino);
- la **Puglia** presenta una divisione bilanciata delle funzioni fra Regione ed enti locali<sup>65</sup>: alle Province e alla CM spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di media prossimità, mentre ai Comuni e alle loro associazioni compete il governo dei servizi e delle funzioni di prossimità. Inoltre, la CM contribuisce a concertare gli obiettivi strategici con la Regione attraverso la Conferenza Regione-CM;
- la **Campania** si segnala per un modello che tende a valorizzare gli EAV (cui spettano le

<sup>56</sup> Si tratta delle funzioni in materia di caccia, raccolta dei tartufi, inquinamento atmosferico, pesca, impianti termici, turismo rurale, raccolta dei funghi (art. 2, comma 1, l.r. 18 del 2015).

<sup>57</sup> Oltre alle funzioni spettanti alle Province, alla CM sono attribuite alcune specifiche funzioni nelle materie foreste e usi civici, nonché trasporto pubblico, e sono delegate altre funzioni nelle materie formazione professionale e di orientamento e ambiente.

<sup>58</sup> Sono confermate in capo alle Province oltre alle funzioni amministrative che non sono oggetto di diversa allocazione con la legge regionale, le funzioni connesse al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti ed oleodotti, compresi quelli di distribuzione energetica, non facenti parte delle reti energetiche nazionali o non inseriti in obiettivi strategici definiti a livello regionale, nonché le funzioni delegate in materia di acque minerali e termali, ad eccezione delle funzioni di polizia mineraria.

<sup>59</sup> Ad essa sono attribuite specifiche funzioni amministrative (in materia di foreste, di usi civici, di formazione professionale) e sono delegate specifiche funzioni in materia di ambiente e di attività estrattive.

<sup>60</sup> Si tratta di agricoltura, attività estrattive, beni e attività culturali e spettacolo, edilizia residenziale e pubblica, energia, formazione professionale e politiche attive del lavoro, politiche sociali, turismo, vincolo idrogeologico.

<sup>61</sup> Si tratta dei seguenti tre ambiti: Novarese, Verellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola; Astigiano e Alessandrino; Cuneese.

<sup>62</sup> Difesa del suolo; formazione professionale; caccia e pesca; inoltre, cultura, sport e spettacolo, per quanto concerne le funzioni che richiedono una gestione unitaria a livello regionale.

<sup>63</sup> Attraverso il riconoscimento delle seguenti funzioni: cultura, sport e spettacolo, per quanto concerne i servizi di interesse locale.

<sup>64</sup> Si pensi a quelle in materia ambientale, di trasporti e viabilità, di dimensionamento della rete scolastica, di sostegno agli alunni con disabilità.

<sup>65</sup> Disposizioni contenute in leggi regionali diverse da quelle di riordino stabiliscono l'impegno della Regione a promuovere l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi, al fine di favorirne, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'assolvimento da parte dell'ente territorialmente e funzionalmente più vicino ai cittadini.

funzioni non oggetto di riordino)<sup>66</sup> invece dei Comuni che non sono interessati dal trasferimento di funzioni. Si prevede, tuttavia, che ai Comuni (anche in forma associata) e alle Province (per ambiti territoriali omogenei) siano conferiti funzioni e compiti attinenti allo sviluppo dei territori<sup>67</sup>, attraverso forme di avalimento e deleghe di esercizio (da concordare con gli enti territoriali).

### **Governance multilivello**

L'**Emilia-Romagna** assegna a ciascun livello di governo del territorio specifici compiti nell'ambito di determinate materie (o, più precisamente, di determinate aggregazioni di materie)<sup>68</sup>. Spettano:

- alla Regione attività di programmazione, indirizzo e, in alcuni casi, anche controllo;
- agli EAV funzioni di programmazione e coordinamento nel proprio ambito di competenza, in coerenza con il quadro definito dalla Regione;
- ai Comuni funzioni amministrative attribuite dalla normativa vigente, con particolare riguardo alle funzioni di gestione (non riservate agli altri livelli di governo).

## **Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane**

Le modalità con cui le CM delle Regioni a statuto ordinario hanno dato seguito all'attribuzione, con legge n.56, delle funzioni fondamentali sono illustrate nelle tabelle in allegato al presente Documento (All. n. 3):

- adozione del piano strategico (Tabella 7: piano strategico)
  - Fonte: elaborazione degli autori
- 
- adozione del piano territoriale generale (Tabella 8: piano territoriale generale)
  - Fonte: elaborazione degli autori

---

<sup>66</sup> Va comunque segnalato che alla Regione spettano funzioni di rilievo: agricoltura, caccia e pesca; assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità e altri servizi sociali; industria, commercio e artigianato; sport e tempo libero; turismo; valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali; servizi inerenti all'istruzione e alle politiche giovanili.

<sup>67</sup> Con particolare riferimento alle materie dell'agricoltura, della caccia e della pesca.

<sup>68</sup> Si fa riferimento, ad esempio, ai seguenti ambiti: ambiente, energia e difesa del suolo e della costa e protezione civile; trasporti e viabilità; attività produttive, commercio e turismo; istruzione, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani.

- gestione dei servizi pubblici (Tabella 9: gestione dei servizi pubblici)
- Fonte: elaborazione degli autori
  
- pianificazione della mobilità e viabilità (Tabella 10)
  
- programmazione dello sviluppo economico (Tabella 11)
  
- programmazione dell' informatizzazione e digitalizzazione (Tabella 12)

## 1. Il Piano strategico

Funzione fondamentale:

- **adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico (PS) triennale del territorio metropolitano.**

Il PS costituisce atto di indirizzo per la CM e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni (e delle Unioni di Comuni) compresi nel suo territorio, comprese le funzioni delegate o assegnate dalle Regioni (art. 1, comma 44, lett. a), l. 56).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 6):

- la **quasi totalità delle leggi regionali** (il 90%, con la sola eccezione della Regione Lazio) reca disposizioni sul PS delle CM;
- il PS è disciplinato nella **totalità degli statuti delle CM**;
- **soltanto il 30% delle CM ha approvato un PS**;
- per le CM che non si sono ancora dotate di un PS alcuni contenuti della programmazione strategica sono tuttavia rinvenibili nel Documento unico di programmazione (DUP);
- in alcuni casi risultano approvate linee di indirizzo per la redazione del PS;
- **nel 70% dei casi sono previste forme di sinergia fra la programmazione regionale e gli obiettivi del piano strategico**;
- forme di sinergia sono spesso previste dalle leggi regionali. Per la CM di Venezia sono previste nello statuto metropolitano;
- in Lombardia, Toscana e Puglia la sinergia è favorita anche dalla previsione legislativa di organismi composti da rappresentanti di Regioni e della CM (variamente denominati: Conferenza permanente Regione-CM, Conferenza interistituzionale);
- nelle disposizioni legislative o statutarie di Lazio, Campania e Calabria non è rinvenibile la disciplina di strumenti di raccordo delle programmazioni regionale e metropolitana;
- **la totalità degli statuti delle CM prevede il coinvolgimento dei comuni e delle loro**

**unioni nella definizione del PS.**

## 2. Il Piano territoriale generale

Funzione fondamentale:

- **pianificazione territoriale generale (PTG), comprese le strutture di comunicazione e le reti di servizi e di infrastrutture che sono di competenza della comunità metropolitana.** La pianificazione può prevedere anche vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano (art. 1, comma 44, lett. b));
- **pianificazione territoriale provinciale di coordinamento (PTPC), nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente,** per gli aspetti di competenza (art. 1, comma 85, lett. a)).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 7):

- la **quasi totalità delle leggi regionali** (il 90%, con la sola eccezione della Regione Lazio) reca disposizioni sul PTG;
- la **totalità degli statuti delle CM** lo disciplina;
- il **90% delle CM ha un piano territoriale vigente approvato prima del subentro della CM all'omonima Provincia;**
- solo **la CM di Napoli** ha approvato il suo piano territoriale di coordinamento successivamente al subentro alla ex Provincia di Napoli, specificando che si tratta del "punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitano, previsto dall'articolo 35 dello Statuto".

## 3. La gestione dei servizi pubblici<sup>69</sup>

Funzione fondamentale:

- **strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (SP).**  
D'intesa con i comuni interessati, la CM può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, comma 44, lett. c));
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (art. 1, comma 85, lett. d));
- eventuale costituzione di zone omogenee (se previste dallo statuto metropolitano), per specifiche funzioni e sulla base di specificità territoriali (art. 1, comma 11, lett. c)).

---

<sup>69</sup> Possono essere ricondotti a tale funzione anche i servizi connessi al diritto all'istruzione, specificamente richiamati tra le funzioni fondamentali degli EAV: programmazione provinciale della rete scolastica (art. 1, comma 85, lett. e)) e gestione dell'edilizia scolastica (art. 1, comma 85, lett. e)).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 8):

- la **maggioranza delle leggi regionali** (il 70%) disciplina la gestione dei servizi pubblici in ambito metropolitano;
- anche la **totalità degli statuti** prevede disposizioni in materia;
- con la sola **eccezione di Bologna, tutti gli statuti delle CM recano disposizioni per l'istituzione di zone omogenee**;
- **solo Milano e Torino hanno formalmente istituito zone omogenee**;
- **i modelli di gestione dei servizi** sono diversificati e così riassumibili:
  - gestione diretta dei servizi da parte della CM, o, in alternativa, programmazione e coordinamento a cura della CM;
  - gestione associata intercomunale, anche ricorrendo all'istituzione di zone omogenee;
  - convenzioni e accordi tra la CM e i Comuni.

#### 4. La mobilità e la viabilità

Funzione fondamentale:

- **gestione della mobilità e viabilità (MV)**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. *d*));
- **pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale**, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale sul territorio (art. 1, comma 85, lett. *b*)).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 9):

- la **maggioranza delle leggi regionali** (il 70%) si occupa di mobilità e viabilità delle CM;
- **tutti gli statuti** delle CM disciplinano il settore;
- Roma, Bari, Reggio Calabria prevedono l'adozione di un Piano della mobilità metropolitana;
- i suddetti Piani non sono ancora stati adottati;
- le CM che hanno redatto il **piano strategico** vi hanno inserito indirizzi su MV in ambito metropolitano;
- negli altri casi, MV sono trattati **nell'ambito del DUP o dei Piani territoriali (generalisti o di coordinamento)**.

#### 5. Lo sviluppo economico e sociale

Funzione fondamentale:

- **promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale (SES)**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative. Queste attività devono però essere coerenti con la vocazione della CM delineata nel Piano strategico del territorio (art. 1, comma 44, lett. e));
- **controllo dei fenomeni discriminatori sul lavoro e promozione delle pari opportunità** sul territorio provinciale (art. 1, comma 85, lett. f)).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 10):

- la **quasi totalità delle leggi regionali** (a eccezione della Calabria) attribuisce specifiche funzioni alla CM in materia di SES;
- **tutti gli statuti** delle CM recano disposizioni su tale ambito;
- nei PS (oppure nelle Linee di indirizzo per la redazione dei PS), ove adottati, si danno orientamenti in proposito.

## 6. I sistemi di informatizzazione e digitalizzazione

Funzione fondamentale:

- **Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione (SID)** in ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. f)).

**Dall'esame emerge che** (cfr. Tabella 11):

- il **50% delle leggi regionali di riordino delle funzioni** detta disposizioni in materia di SID;
- la **quasi totalità degli statuti prevedono una disciplina** (l'unica eccezione è la CM di Venezia);
- tutti i piani strategici o i DUP esaminati contengono linee di indirizzo.



## La situazione finanziaria di Province e Città metropolitane

Prima di illustrare l'andamento delle spese degli EAV si richiama il **quadro normativo** di riferimento.

### 1. Il federalismo fiscale e gli enti di area vasta

La **legge delega sul federalismo fiscale (n.42 del 2009, art. 11, comma 1)** ha operato la **distinzione tra:**

- spese per **funzioni fondamentali individuate con legge statale**.  
Ad esse **va garantito il finanziamento integrale** in base al fabbisogno *standard*, eventualmente ricorrendo al fondo perequativo nel caso in cui non risultino sufficienti i tributi propri, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e le addizionali a tali tributi;
- spese per **“altre funzioni”**, di cui **non è assicurata la copertura integrale**.  
Qualora sia richiesto di ricorrere al fondo perequativo, esso interviene con finanziamenti che tengono conto della capacità fiscale per abitante.

La legge n. 42 **ha inoltre disposto la soppressione dei trasferimenti statali e regionali** diretti al finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali e non fondamentali (ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi erariali e regionali sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali; nonché dei contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali).

In attuazione della legge delega il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi e, per quanto qui interessa, **il decreto legislativo n.68 del 2011**, che **assicura “l'autonomia di entrata delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario”** e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali, in “attesa della loro soppressione o razionalizzazione”.

**L'autonomia finanziaria** degli EAV è garantita da:

- **tributi propri**<sup>70</sup>;
- **imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto** (vigente dal 1999).  
L'aliquota, stabilita dal decreto legislativo n.68 (art.17), è pari al 12,5 per cento e gli EAV la possono variare (in aumento o in diminuzione) fino ad un massimo di 3,5 punti percentuali;
- **imposta provinciale di trascrizione (IPT)**, disciplinata dall'art.56 del D.lgs. n.446 del 1997.

<sup>70</sup> L'articolo 39, comma 6, del decreto legislativo n.68 del 2011 - nell'operare un rinvio all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n.23 del 2011 - conferma “la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali di cui all'articolo 52 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi”. Gli enti locali hanno potestà, nell'ambito degli spazi riservati dalla legge, di disciplinare le entrate proprie. La determinazione delle aliquote, delle tariffe dei tributi locali e dei servizi pubblici locali, nonché l'approvazione dei regolamenti relativi alle entrate degli enti locali deve avvenire prima dell'approvazione dei bilanci degli enti (art 53, comma 16, l.n. 388/2000).

Si tratta dell'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli richieste al pubblico registro automobilistico, avente competenza nel proprio territorio.

Gli EAV possono deliberare l'incremento degli importi base, stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, fino ad un massimo del 30 per cento;

- **tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi**, istituito a partire dal 1996 (art. 3, commi 24 e seguenti, legge n. 549/1995).

È dovuto dal gestore dell'impresa di stoccaggio, che ha un obbligo di rivalsa nei confronti di coloro che effettuano il conferimento in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi;

- **tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA)**, istituito nel 1992 (art. 19 del D.L. n. 504/92).

Esso è attribuito agli EAV a fronte delle funzioni amministrative svolte in materia di tutela ambientale.

Gli EAV hanno facoltà di determinare il tributo in una misura compresa fra l'1% e il 5% delle tariffe della tassa smaltimento rifiuti (TARI);

- **canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche**, cui sono tenuti coloro che occupano spazi pubblici;
- **imposte di scopo**, da istituire in relazione a determinati scopi da perseguire. Ad oggi **non è stato adottato** il regolamento governativo che avrebbe dovuto dare attuazione alla possibilità di introdurre eventuali imposte di scopo (art. 20, D.lgs. n.68/2011).  
Il regolamento avrebbe dovuto essere adottato, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31 ottobre 2011;
- **altre fonti di gettito** (tassa per l'ammissione ai concorsi, di cui al RD n.1923/1923; diritti di segreteria, di cui all'art.40 della l. n. 604/1962).

## 2. Il blocco degli aumenti di tributi e addizionali

L'articolo 1, comma 26, della legge n.208 del 2015 (come modificato dalla legge di bilancio 2017) ha sospeso, per gli anni **2016** e **2017**, l'efficacia delle deliberazioni degli enti locali (oltre che delle leggi regionali) per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali (rispetto ai livelli di aliquote o alle tariffe applicabili per l'anno 2015)<sup>71</sup>.

La facoltà di variare aliquote e addizionali era già stata già sospesa "fino all'attuazione del federalismo fiscale" (dall'articolo 1, comma 123, della legge si stabilì per il 2001, n. 220/2010) e successivamente ripristinata (dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012).

---

<sup>71</sup> La sospensione viene esclusa con riferimento ad alcune tipologie di entrata, ad esempio nel caso della TARI, e con riferimento agli enti locali in stato di predissesto e dissesto (secondo le deliberazioni adottate ai sensi, rispettivamente, dell'art. 243-bis e degli artt. 246 e seguenti del Tuel (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

### 3. Il contributo alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane

A partire dal 2010, le Province e, dal momento della loro istituzione, le CM sono state chiamate a contribuire agli equilibri complessivi di bilancio, attraverso **consistenti riduzioni delle proprie dotazioni finanziarie**.

I **principali tagli di risorse** sono illustrati nella Tabella 4.

Provvedimento legislativo	Taglio previsto per il primo anno	Taglio per gli anni successivi al primo
<b>DL n.78/2010 (art.14, comma 2)</b>	-300 milioni di euro per il 2011	-500 milioni dal 2012
<b>DL n.201/2011 (art.28, comma 8):</b>		- 415 milioni di euro a decorrere dal 2012
<b>DL n.95/2012 (art.16, comma 7):</b>	-500 milioni nel 2012	- 1.200 milioni l'anno nel 2013 e nel 2014, - 1250 milioni dal 2015
<b>DL 66/2014 (art.47, commi 1 e 2):</b>	-344,5 milioni di euro nel 2014	- 516,7 l'anno nel 2015, 2016, 2017 e 2018
<b>DL n.66/2014 (art. 19, comma 1):</b>	-100 milioni nel 2014	- 60 milioni per il 2015 - 69 milioni dal 2016
<b>Legge n. 190/2014 (art.1, comma 418):</b>	-1.000 milioni di euro per il 2015	- 2.000 milioni per il 2016 - 3.000 a partire dal 2017

Tabella 4: tagli agli enti di area vasta dal 2010.

Fonte: elaborazione degli autori.

La Figura 8 illustra il valore complessivo (in milioni di euro) del contributo chiesto agli EAV dal 2010 (con proiezione fino al 2020).



Figura 8: tagli di risorse agli EAV  
Fonte: elaborazione degli autori

#### 4. Effetti sulla spesa di Province e Città metropolitane

La Tabella 5 e la Figura 9 consentono di verificare l'incidenza dei tagli alle risorse sulle singole funzioni spettanti agli EAV.

Sono riportati i dati di un campione di EAV<sup>72</sup> riferiti agli impegni di spesa correnti e in conto capitale nel triennio 2013-2015.

La Tabella 5 evidenzia un incremento della spesa complessiva, dovuto essenzialmente all'incremento della componente relativa alle funzioni di amministrazione.

<sup>72</sup> Si tratta di 71 EAV (individuati tra quelli che non hanno aderito alla sperimentazione ai sensi del D.lgs. 118/2011, art. 78) i cui dati sono contenuti nella banca dati Sirtel e sono resi disponibili attraverso le elaborazioni del sistema "Conosco". I dati sono stati illustrati in sede parlamentare, in data 23 febbraio 2017, dai rappresentanti della Corte dei conti intervenuti in audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sulla finanza delle Province e delle CM.

La tendenza alla crescita della spesa è particolarmente evidente nell'ultimo biennio e con riferimento a quella in conto capitale.

funzioni generali	spesa corrente suddivisa in funzioni Impegni c/competenza		spesa in conto capitale suddivisa in funzioni Impegni c/competenza	
	var 2015-2013 in %	var 2015-2014 in %	var 2015-2013 in %	var 2015-2014 in %
Amministrazione, di gestione e controllo	47%	38%	39%	24%
Istruzione pubblica	-17%	6%	-2%	36%
Cultura	-26%	-13%	-18%	138%
Turismo	-24%	-2%	86%	152%
Trasporti	-5%	-3%	-65%	-3%
Gestione del territorio	-17%	-6%	2%	84%
Tutela dell'ambiente	-14%	0%	4%	-3%
Sociale	-19%	-3%	-31%	-68%
Sviluppo economico	-12%	7%	47%	118%
<b>Totale</b>	<b>4%</b>	<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>48%</b>

Tabella 5: spese correnti e in conto capitale 2013-2015 di un campione di EAV.

Fonte: Sirtel

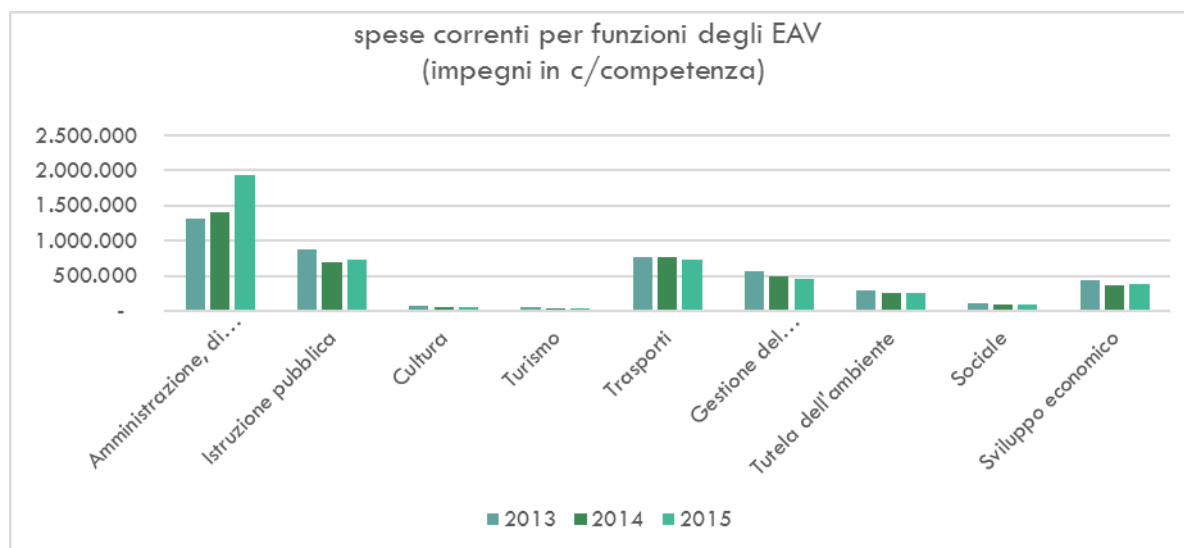


Figura 9: spese correnti per funzioni degli EAV

Fonte: elaborazione di dati Sirtel

Sulla base della Figura 9 e delle colonne relative alla spesa corrente della Tabella 5 si nota che:

- **l'unica componente di spesa corrente cresciuta** tra 2013 e 2015 è quella destinata alle **funzioni amministrative**;
- le principali funzioni fondamentali - **istruzione, trasporti, gestione del territorio e ambiente** - mantengono un **peso relativo di rilievo** nell'ambito dei comparti di spesa;
- **la spesa per alcune funzioni** fondamentali - istruzione pubblica, gestione del territorio e tutela ambientale - **è significativamente diminuita**;

- tale tendenza, nel caso dell'istruzione, si inverte e, nel caso della tutela ambientale, risulta meno accentuata nell'ultimo degli anni considerati;
- i comparti non attinenti alle funzioni fondamentali - in particolare il **settore culturale** - mostrano **contrazioni marcate**;
- **la tendenza alla diminuzione della spesa si inverte nel 2015** con riferimento allo **sviluppo economico**, funzione sulla quale gli EAV (ed in particolare le CM) mantengono una competenza piena per gli aspetti di pianificazione e indirizzo, ma non di erogazione diretta.

#### Rispetto a quanto previsto dalla legge n.56:

- risulta pienamente **coerente** la riduzione delle spese per le funzioni fondamentali;
- appare **non coerente** la riduzione delle spese relative a funzioni fondamentali;
- appare **non coerente** l'incremento delle spese per le funzioni generali di amministrazione.

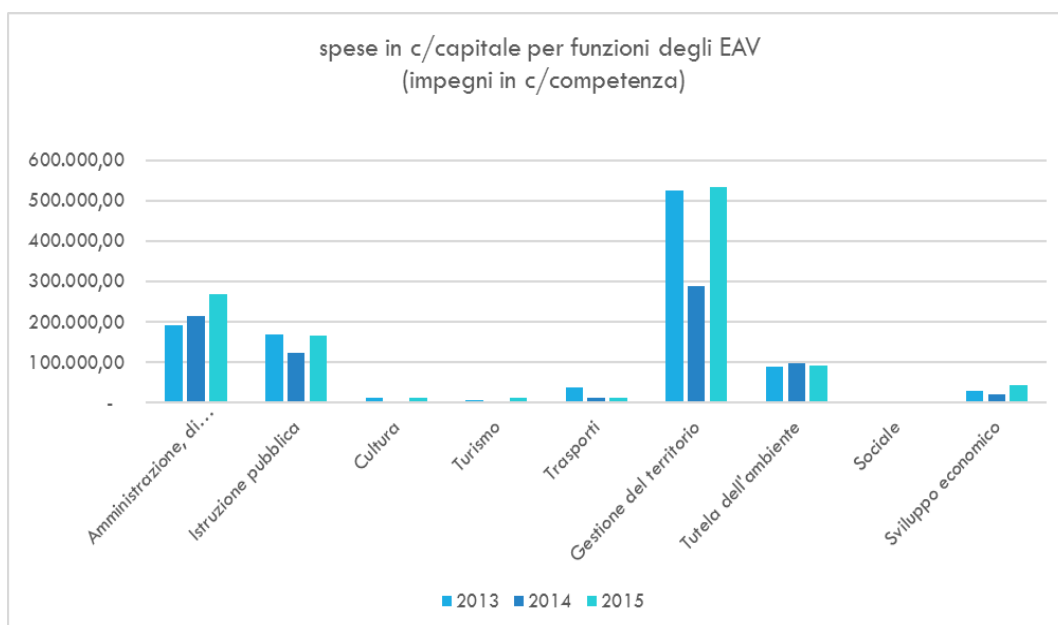


Figura 10: spese in conto capitale per funzioni degli EAV

Fonte: elaborazione di dati Sirtel

Sulla base della Figura 10 e delle colonne relative alla spesa corrente della Tabella 5 si rileva:

- un **crollo della spesa** in conto capitale riguardante i **trasporti** pari al -65% tra 2013 e 2015. La riduzione di spesa di tale funzione fondamentale risulta concentrata prevalentemente nel 2014, mentre la flessione nel 2015 appare assai contenuta;
- un **incremento della spesa** per funzioni generali di **amministrazione**;
- una **consistente flessione** per alcune spese in c/capitale destinate a funzioni non fondamentali (**cultura e sociale**);
- un **incremento della spesa** nel settore dello **sviluppo economico**, particolarmente accentuato nel 2015.

**Rispetto a quanto previsto dalla legge n.56:**

- risulta pienamente **in linea** la riduzione delle spese in c/capitale relative ai comparti non riguardanti le funzioni fondamentali (cultura e sociale);
- appare **non coerente** la riduzione della spesa nel settore dei trasporti, trattandosi di una delle principali funzioni fondamentali;
- appare **non spiegabile** un incremento così significativo delle spese per le funzioni generali di amministrazione;
- risultano **non attesi** gli incrementi delle spese per il turismo e per lo sviluppo economico<sup>73</sup>.

**5. Squilibri evidenziati da Sose**

Sose<sup>74</sup> ha recentemente<sup>75</sup> stimato costi e fabbisogni *standard* per Province e CM.

Il calcolo dei fabbisogni *standard* per singola funzione è stato effettuato tramite la rielaborazione dei dati riferiti alla spesa storica nel 2012, rilevati tramite questionari elaborati da 86 EAV. Tramite un apposito modello lineare, sono stati stimati sia i costi medi, sia i costi efficienti (ottenuti attribuendo un peso maggiore ai valori di spesa registrati da parte degli enti più virtuosi).

Ad esempio, il fabbisogno di istruzione del singolo ente è stato stimato tenendo conto del numero di scuole, della relativa collocazione in rapporto alla zona climatica, della superficie degli edifici scolastici e della presenza di alunni con disabilità.

Rispetto alla spesa storica, significativi margini di efficientamento sono stati rinvenuti solo con riferimento alle funzioni generali di amministrazione e, in minor misura, dell'ambiente.

SOSE ha calcolato anche una stima della capacità fiscale, rilevando che rispetto al gettito attuale, a legislazione vigente, anche accrescendo al massimo le aliquote dei tributi propri la crescita di gettito sarebbe molto contenuta.

Il confronto fra la spesa efficiente per le funzioni che gli EAV sono chiamati a svolgere e il gettito potenziale evidenzia uno **squilibrio**, particolarmente rilevante per le **Province**.

Per le Province la stima della differenza tra spesa efficiente, calcolata tenendo conto dei fabbisogni *standard*, e il gettito potenziale, calcolato ipotizzando il massimo incremento delle aliquote dei tributi propri, è pari a 651,5 milioni di euro nel 2017. Per le CM lo squilibrio è di 15

<sup>73</sup> Ciò potrebbe peraltro dipendere, almeno in parte, dal contemporaneo verificarsi di alcune scadenze in ordine all'erogazione di somme derivanti da impegni assunti negli anni passati, ad esempio nell'ambito di strumenti di programmazione negoziata, particolarmente marcato nel 2015.

<sup>74</sup> SOSE è una società per azioni costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%), in base all'art. 10, comma 12 della legge 146 del 1998. La Società svolge attività relative alla costruzione, realizzazione e aggiornamento degli studi di settore, compie analisi strategiche dei dati e di svolge funzioni di supporto metodologico all'Amministrazione finanziaria in materia tributaria e di economia d'impresa. Per quanto ci interessa, fra le principali funzioni ha anche quella di determinare i fabbisogni *standard* in attuazione del cosiddetto federalismo fiscale.

<sup>75</sup> Gli esiti di tali stime sono stati illustrati nel corso dell'audizione di rappresentanti di SOSE svolta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nell'ambito dell'esame dello schema di DPCM recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle CM (AG n.398).

milioni di euro.

## 6. Un'inversione di tendenza?

Il richiamato quadro finanziario descrive una situazione di assoluta criticità per gli EAV, ed in particolare per le Province, come evidenziano le stime prodotte da SOSE.

Tale criticità deriva (si veda il §3) dallo stratificarsi di tagli alle risorse avviati sin dal 2010 e che hanno raggiunto il loro apice con la legge n.190 del 2014, che ha imposto oneri che, dal 2017, sono pari a tre miliardi di euro annui.

A partire dal 2015, Governo e Parlamento hanno messo in campo misure straordinarie a favore degli EAV dal punto di vista finanziario (attraverso specifici contributi) e contabile (come la possibilità di approvare il solo bilancio annuale, di utilizzo degli avanzi di amministrazione per raggiungere l'equilibrio di bilancio, la rinegoziazione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti).

I contributi statali nell'ultimo triennio sono rappresentati nella Figura 11, che evidenzia un andamento crescente particolarmente marcato nell'anno in corso.

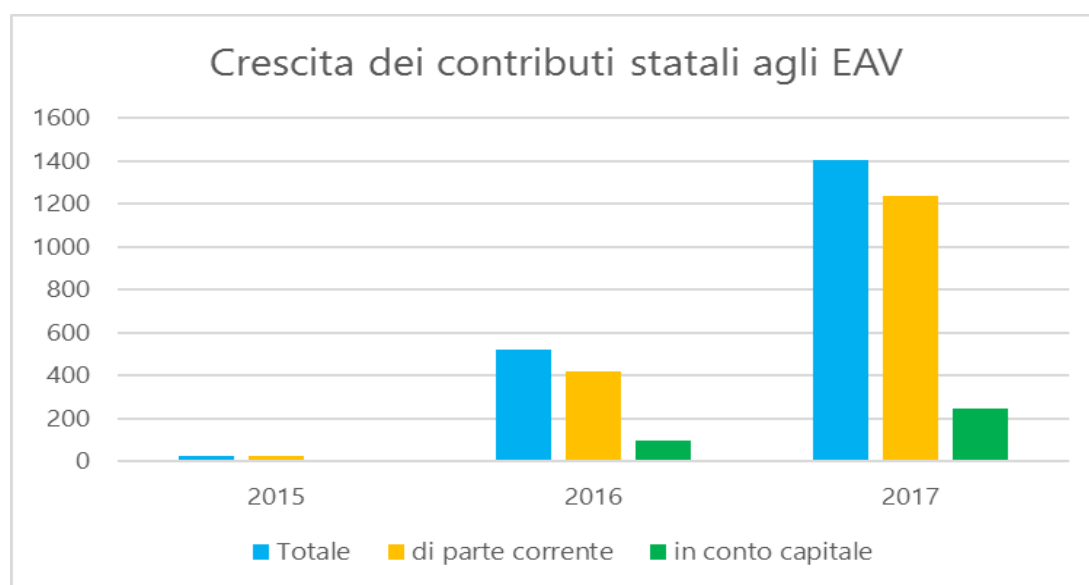


Figura 11: contributi statali in favore degli EAV

Fonte: elaborazione di dati ricavati dalle disposizioni recate nei seguenti provvedimenti: DL 78 del 2015; legge n.208 del 2015; DL 113 del 2016; legge n.232 del 2016; DL 50 del 2017, DL 91 del 2017

Tali contributi, che prefigurano un'inversione di tendenza rispetto ai drastici tagli effettuati in precedenza, riescono per il momento solo in parte a controbilanciare le difficoltà economiche.

Rispetto allo squilibrio di bilancio delle Province, che SOSE(§5) stima in 651 milioni di euro (di parte corrente) per il 2017, è intervenuto il decreto-legge n.50 del 2017, che ha stanziato un contributo per spese correnti di 180 milioni, e il DL n. 91 del 2017, che ha stanziato ulteriori 100 milioni. Lo squilibrio persiste, sebbene si riduca a circa 371 milioni di euro.



## Conclusioni

### 1. Le criticità del riordino sono finanziarie più che di carattere ordinamentale

La disamina sull'attuazione della legge n.56 del 2014 e sulla situazione finanziaria degli EAV permette di concludere che:



#### **Leggi regionali**

L'**attuazione** della legge n.56 da parte delle Regioni è **avvenuta con ritardo** per via delle seguenti ragioni:

- incertezze sulla legittimità dell'intervento normativo (poi fugate dalla Corte costituzionale);
- incertezze finanziarie;
- assenza di efficaci meccanismi sanzionatori in caso di inerzia (poi introdotti).

Le Regioni hanno dato vita ad un **articolato processo legislativo** di attuazione, nel quale possono individuarsi almeno **due fasi**:

- una prima fase legislativa - mossa prioritariamente dall'esigenza di ottemperare, nei termini, agli obblighi di attuazione della legge n.56 - si è caratterizzata, nella maggior parte dei casi, per una disciplina di carattere transitorio;
- una seconda (più meditata) fase legislativa - collocabile prevalentemente nel 2016 - è stata caratterizzata dai rilevanti interventi normativi che hanno consentito di delineare, a circa tre anni dall'approvazione della legge statale, un assetto istituzionale delle autonomie territoriali tendenzialmente definito.

Si è registrata una tendenza generalizzata ad una **ricollocazione delle funzioni** caratterizzata dal loro **accentramento in capo alle Regioni**.

L'**accentramento** delle funzioni in sede regionale **non risulta pienamente in linea con i principi della legge n.56** (e dell'art. 118 della Costituzione da essa richiamato), favorevoli all'attribuzione ai Comuni del complesso delle funzioni, salvo che per esigenze di esercizio unitario se ne renda necessario il conferimento ad altri enti territoriali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La **tendenza alla "regionalizzazione" delle funzioni** assume peraltro **caratteri differenziati**: è stato così possibile individuare quattro modelli prevalenti, che variano da un sistema di marcato accentrato a sistemi in cui sono presenti accentuate forme di valorizzazione degli enti locali.

Le leggi regionali di riordino delle funzioni hanno rappresentato l'occasione, per quasi tutte le Regioni, per intervenire sulle **forme associative tra enti locali**, con modalità che vanno dalla mera enunciazione di principi, alla concreta incentivazione della gestione associata di funzioni e servizi, fino alla imposizione di obbligo di gestione associata.

**L'obbligo di disporre la soppressione di enti ed agenzie** che svolgono, in ambito provinciale, funzione di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica, ha ricevuto solo una **parziale attuazione**: solo alcune leggi regionali lo richiamano e nella maggior parte dei casi limitandosi a indicazioni di principio.

### ***Attuazione amministrativa***

Il **trasferimento delle risorse** necessarie allo svolgimento delle funzioni può essere considerato **sostanzialmente concluso** per quanto riguarda **il ricollocamento del personale** e ancora in corso (in alcune Regioni) con riguardo al trasferimento dei beni e delle risorse strumentali.

### ***Nuove Province e Città metropolitane***

La **distinzione fra CM e Province** appare essere ancorata a solide **ragioni demografiche** almeno con riferimento alla maggior parte delle CM. Ciò risulta particolarmente evidente nel caso di Roma, Napoli e Milano.

Quasi la totalità delle leggi regionali e la totalità degli statuti metropolitani disciplinano le **funzioni fondamentali attribuite alle CM dalla legge statale**. Alcune CM hanno manifestato maggiore dinamismo nel dare contenuto alle funzioni fondamentali.

### ***Profilo finanziario***

Parallelamente al processo di riordino sono stati effettuati rilevanti **tagli alle risorse degli EAV**, che hanno inciso sui livelli di spesa.

L'analisi, per un campione di EAV, delle spese correnti e in conto capitale tra 2013 e 2015 ha evidenziato **risultati che sono solo in parte conciliabili con le finalità del riordino degli enti locali**. Appaiono coerenti le sensibili riduzioni di alcune voci di spesa per funzioni non fondamentali (ad esempio cultura e sociale). Non appaiono coerenti, invece, la sensibile riduzione della spesa in alcuni settori chiave (in particolare nel settore dei trasporti, in cui si registra un crollo degli investimenti) e l'incremento della spesa per le funzioni generali di amministrazione.

La stima effettuata da SOSE evidenzia uno **squilibrio** fra la spesa efficiente per le funzioni che gli EAV sono chiamati a svolgere e il gettito potenziale, che risulta particolarmente rilevante per le **Province**.

Anche considerando i contributi statali alle Province previsti nei decreti-legge n.50 e n.91 del 2017, intervenuti successivamente alla stima SOSE, permane una situazione di squilibrio pari a 371 milioni di euro per le Province.

## 2. Un contributo al dibattito: maggiori risorse statali o l'attuazione del federalismo fiscale?

Alla luce di quanto precede, eventuali interventi in materia di EAV dovrebbero tener conto:

- **del completamento dell'attuazione della legge n.56 da parte delle Regioni**, in particolare della sostanziale conclusione dei processi di trasferimento delle funzioni e delle risorse (in particolare di quelle umane), anche nell'ottica di continuità nell'erogazione di servizi;
- dell'obiettivo della legge n. 56 di concentrare l'attività degli EAV nello svolgimento della funzione di programmazione del governo del territorio, limitando le sue attività di gestione ad alcune funzioni;
- del fatto che i principali elementi di debolezza nel dare seguito alle disposizioni della legge n.56 parrebbero essere collegabili: 1) alle incertezze della fase transitoria dovute ai ritardi con cui le Regioni hanno disciplinato le funzioni non fondamentali. Tali incertezze si sono riverberate sul processo di mobilità del personale cd eccedentario; 2) alla scelta di molte Regioni di accentrare importanti funzioni non fondamentali, che avrebbero potuto essere assegnate ai comuni e alle loro forme associative, nello spirito della legge medesima;
- le **persistenti criticità** appaiono prevalentemente attribuibili: 1) alla riduzione delle risorse da destinare alle principali funzioni fondamentali, che solo in parte risulta essere controbilanciata da una ripresa delle spese nel settore dell'istruzione nel 2015; 2) alla non completa valorizzazione delle CM, che non ha consentito loro di divenire enti di effettivo governo dell'area vasta, e alla persistente debolezza strutturale delle Province;
- Le principali criticità del riordino potrebbero essere affrontate:
  - in parte con **misure finanziarie ad hoc** (nella misura in cui le condizioni della finanza pubblica lo consentano), proseguendo la via intrapresa da ultimo con la legge n.232 del 2016 e i DL n.50 e n.91 del 2017;
  - in parte con la **riattivazione del processo di autonomia** finanziaria (e responsabilizzazione) **degli enti territoriali**, avviato con la legge n.42 del 2009, ma rimasto tutt'ora incompleto. In questo caso, ai fini di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli EAV nei confronti dei cittadini, si potrebbe considerare l'approvazione di una legge elettorale nazionale per l'elezione diretta dei sindaci e dei consiglieri metropolitani, nell'ambito di quanto già previsto dalla legge n.56<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> L'art. 1, comma 22, della legge n.56 del 2014 stabilisce che "Lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione

## Allegati

### 1. L'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014

L'11 settembre 2014<sup>77</sup> viene sancito l'Accordo previsto dalla legge n.56 (art. 1, comma 91) per l'individuazione delle funzioni oggetto di riordino e delle relative competenze da attribuire agli enti territoriali (dopo che nella seduta del 5 agosto 2014 le Parti avevano convenuto per un rinvio della sottoscrizione che avrebbe dovuto avvenire entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima).

Con l'Accordo lo Stato e le Regioni, ciascuno per il proprio ambito di competenza, si sono impegnati, tra l'altro, a procedere all'attribuzione delle funzioni delle ex Province diverse da quelle fondamentali ad altri enti territoriali<sup>78</sup>.

Lo Stato è chiamato a provvedere per le funzioni provinciali che rientrano nelle materie di propria competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione<sup>79</sup>; le Regioni per tutte le altre funzioni esercitate dalle Province, tenendo conto che queste sono differenti Regione per Regione, e che, pertanto, ad ogni Regione veniva demandato il compito di elaborare l'elenco delle funzioni esercitate dalle proprie Province (paragrafo 9, lett. a) e c)).

Nel processo di riordino delle funzioni delle ex Province, lo Stato e le Regioni si sono impegnati:

- al rispetto e alla valorizzazione delle funzioni fondamentali delle CM e degli EAV<sup>80</sup> come definite dall'art. 1, rispettivamente commi 44 e 85, della legge n. 56 (paragrafo 2);
- a valutare, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, quali altre funzioni ("altre" rispetto alle funzioni fondamentali attribuite alle CM dal comma 44, lett. a), e sgg.) già esercitate dalle Province siano da conferire alle CM, tenendo conto del ruolo costituzionale del nuovo ente, nonché delle finalità istituzionali generali ad esso attribuite dall'art. 1, comma 2, della legge n. 56 (paragrafo 5, lett. b));
- ad attribuire le residue funzioni ("residue" rispetto a quelle attribuite alle CM dai legislatori statale e regionale), sempre nel rispetto dell'art. 118 Cost., a livello comunale, definendo se debbano essere esercitate in forma singola o associata, ovvero, per quelle che richiedono un esercizio unitario, a livello regionale (paragrafo 5, lett. c));
- ad adeguare le normative di settore al quadro di funzioni delle CM e degli EAV (paragrafo 5, lett. d));
- a considerare, con riguardo alle Province con territorio interamente montano di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 56, gli impegni richiamati come orientativi nel conferimento di funzioni da parte dello Stato e delle Regioni, i quali si impegnano, altresì, a valorizzare le

---

diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale".

<sup>77</sup> Nella stessa seduta dell'11 settembre 2014, la Conferenza unificata ha sancito l'intesa - prevista dall'art. 1, comma 92 - sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti.

<sup>78</sup> Ciò al fine di dare attuazione all'art. 1, comma 89, della legge n. 56.

<sup>79</sup> Nell'Accordo sono specificamente enumerate alcune delle funzioni che devono essere oggetto di riordino da parte dello Stato rientranti nella materia "tutela delle minoranze linguistiche" (paragrafo 9, lett. b)).

<sup>80</sup> Al punto 1 dell'Accordo si dichiara che le Province vengono indicate con l'espressione "EAV". Si rammenta, tuttavia, che, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 56 tanto le CM quanto le Province sono definite enti territoriali di area vasta.

funzioni fondamentali ad esse riconosciute dall'art. 1, comma 86, nonché a far sì che il conferimento di funzioni sia effettuato nel rispetto degli impegni di cui ai punti precedenti (paragrafo 6);

- a favorire, per conto dei Comuni, l'esercizio da parte delle Province e delle CM, delle attività di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive<sup>81</sup>, nonché di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali<sup>82</sup> (paragrafo 7);

- a rispettare, nel processo di riordino delle funzioni, i seguenti criteri: le funzioni oggetto di riordino non assegnate alle Province o alle CM ovvero non riassorbite dalle Regioni devono essere attribuite ai Comuni o loro forme associative, anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche nel rispetto delle quali devono essere esercitate, e sempre che, nel processo di riordino e semplificazione, non ne venga disposta la soppressione ovvero la rimodulazione; il riordino deve tenere conto della possibile valorizzazione delle autonomie funzionali e delle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale; in capo agli EAV devono essere mantenute le funzioni coerenti con le finalità proprie degli enti stessi, anche con riguardo al contesto proprio di ciascuna Regione (paragrafo 8);

- al fine di assicurare che il processo di riordino delle funzioni da parte delle Regioni, pur nel rispetto della differenziazione regionale, sia effettuato con orientamenti uniformi e con il costante coinvolgimento degli enti locali, ad istituire: a) un Osservatorio nazionale<sup>83</sup> con funzioni: di impulso e di raccordo per l'attuazione della legge n. 56; di raccordo con le apposite sedi di concertazione istituite a livello regionale; di supporto al monitoraggio delle attività attuative del processo di riordino; di presidio delle attività delle amministrazioni statali e regionali, anche in relazione alla tempistica definita dall'Accordo; di informazione periodica alla Conferenza unificata sull'attuazione della legge; b) Osservatori regionali per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la formulazione di proposte di riallocazione delle stesse presso il livello istituzionale più adeguato (paragrafo 13);

- affinché le iniziative legislative di competenza regionale siano adottate entro il 31 dicembre 2014 (paragrafo 10);

- affinché le leggi regionali di attuazione all'Accordo oggetto di illustrazione siano approvate sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle autonomie locali, anche attraverso i Consigli delle autonomie locali e affinché l'effettiva decorrenza di esercizio delle funzioni da parte degli enti subentranti sia subordinata alla garanzia di adeguata copertura finanziaria delle funzioni stesse (paragrafo 14);

- a tenere conto degli effetti anche finanziari derivanti dal trasferimento dell'esercizio delle funzioni, prevedendo, fra l'altro, l'introduzione, qualora necessario, di disposizioni legislative in materia di personale e di risorse finanziarie atte a garantire agli enti subentranti la possibilità di esercizio delle funzioni trasferite (paragrafo 15).

---

<sup>81</sup> Secondo quanto previsto dall'art.1, comma 88, della legge n.56 del 2014.

<sup>82</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 85, lett. *d*), della legge n.56 del 2014.

<sup>83</sup> Da istituire presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## 2. Le legislazioni regionali di attuazione della legge n.56 in sintesi

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
ABRUZZO	l.r. n. 32/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ individua in modo analitico le funzioni, precedentemente attribuite alle Province o comunque da esse esercitate, trasferite alla Regione o ai Comuni;</li> <li>▪ subordina ad accordi tra Regione e Province (per le funzioni oggetto di trasferimento alla Regione) e tra Province e Comuni (per le funzioni oggetto di trasferimento ai Comuni) l'effettività dei trasferimenti di funzioni, inclusa la determinazione della data di loro decorrenza.</li> </ul> <p>Il processo di riordino e riallocazione delle funzioni necessita di essere completato con l'adozione di successivi atti normativi, per disciplinare ulteriori aspetti, come ad es. per l'introduzione di misure di incentivo all'esercizio associato delle funzioni e dei servizi.</p>
BASILICATA	l.r. n. 49/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ trasferisce alla Regione la titolarità delle funzioni non fondamentali precedentemente di competenza delle Province;</li> <li>▪ dispone che l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione possa essere delegato alle Province;</li> <li>▪ demanda la definizione delle modalità e dei tempi di riallocazione delle funzioni e l'individuazione delle risorse necessarie al loro esercizio ad accordi tra gli enti interessati;</li> <li>▪ dà mandato alla Giunta regionale di determinare le specifiche attività collegate alle funzioni fondamentali attribuite alle Province dalla legge n. 56;</li> </ul> <p>La promozione dell'esercizio associato delle funzioni è oggetto di disposizioni contenute nel collegato alla legge di stabilità regionale per il 2016 (l.r. n. 5 del 2016).</p>
CALABRIA	l.r. n. 14/ 2015	<p>La legge n.14/2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ detta una disciplina transitoria di attuazione della legge n. 56 in attesa di una legge organica di riordino delle funzioni;</li> <li>▪ dispone la riassunzione, da parte della Regione, della titolarità delle funzioni già trasferite alle Province, ferma restando, per alcune di tali funzioni, la continuità di svolgimento presso le amministrazioni provinciali.</li> </ul>

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
	I.r. n. 14/2016	La legge n.14/2016: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ disciplina la costituzione della CM di Reggio Calabria (l.r. n. 14 del 2016)<sup>84</sup>,</li> </ul> prevede la permanenza di tutte le funzioni precedentemente esercitate dalla Provincia di Reggio Calabria in capo all'omonima CM
CAMPANIA	I.r. n.14/2015	La legge: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ stabilisce la riallocazione di specifiche funzioni in capo alla Regione (specificando che essa è ispirata al criterio di coerenza con il ruolo di governo della Regione e all'esigenza di esercizio a livello unitario per l'intero territorio regionale);</li> <li>▪ non trasferisce alcuna funzione ai Comuni;</li> <li>▪ dispone che i comuni potranno essere destinatari di forme di avvalimento o di delega di esercizio delle funzioni regionali attinenti allo sviluppo dei territori;</li> <li>▪ demanda al Consiglio regionale la valutazione degli effetti prodotti dalla l.r. in commento sul funzionamento dei servizi ai cittadini e della macchina amministrativa.</li> </ul>
EMILIA-ROMAGNA	I.r. n. 13/2015,	La legge: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ opera un dettagliato riordino delle funzioni tra i diversi livelli di governo effettuato per materia;</li> <li>▪ demanda la determinazione della decorrenza dell'esercizio delle funzioni a successivi provvedimenti della Giunta regionale, fatta eccezione per l'esercizio delle funzioni in materia di trasporto pubblico e viabilità decorrente dalla data di entrata in vigore della legge in esame;</li> <li>▪ valorizza la CM di Bologna attraverso il riconoscimento del suo ruolo istituzionale, l'attribuzione immediata di funzioni, nonché il rinvio a successive intese per l'attribuzione di ulteriori specifiche funzioni;</li> <li>▪ favorisce l'esercizio associato delle funzioni sia fra le Province in ambiti territoriali di area vasta, sia fra i Comuni negli ambiti territoriali ottimali, promuovendo la tendenziale coincidenza dell'unione con il proprio ambito territoriale ottimale;</li> <li>▪ valorizza la fusione di Comuni quale opportunità strategica.</li> </ul>

<sup>84</sup> La legge n. 56 del 2014 ha dettato una disciplina specifica per la CM di Reggio Calabria, stabilendo che questa sia costituita solo alla scadenza (naturale o, eventualmente, anticipata) degli organi della Provincia, ancora in carica (art. 1, comma 18). Il 3 giugno 2016 si è riunito per l'ultima volta il Consiglio provinciale di Reggio Calabria, per cui la CM si è costituita il 30 giugno successivo, alla scadenza naturale degli organi della Provincia; il 7 agosto 2016 si sono svolte le elezioni del Consiglio metropolitano. Secondo il dettato del richiamato comma 18, la CM subentra alla Provincia e ne esercita le funzioni a decorrere dal 240° giorno a partire dalla data di scadenza.

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
LAZIO	l.r. n. 17/2015 (art.7)	<p>La legge (di stabilità regionale 2016) all'art.7 introduce una disciplina di carattere transitorio per la riallocazione delle funzioni precedentemente esercitate dalle Province.</p> <p>È in corso di esame presso il Consiglio regionale la proposta di legge n. 317, recante "Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai Comuni, a Roma capitale e alla CM di Roma capitale. Riordino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane", presentata dalla Giunta regionale il 29 febbraio 2016. Tale proposta provvede, tra l'altro, ad attribuire a Roma Capitale specifiche funzioni e compiti amministrativi in materia di sviluppo economico e attività produttive, governo del territorio, beni, servizi e attività culturali.</p>
LIGURIA	l.r. n. 15/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ riconosce alla CM di Genova il ruolo di co-gestrice delle funzioni trasferite alla Regione: viene, infatti, posto a carico delle leggi di riordino e di riforma delle discipline di settore nelle materie trasferite alla Regione il vincolo di dotare la CM di strumenti che ne garantiscano la partecipazione alla pianificazione e gestione delle materie e alle procedure oggetto di riforma;</li> <li>▪ riconosce alla CM e alle Province il ruolo di stazioni uniche appaltanti di riferimento per i Comuni appartenenti ai relativi territori;</li> <li>▪ stabilisce che l'esercizio associato delle funzioni nonché la gestione delle stesse tramite convenzioni con le Province e con la CM costituiscono le modalità ordinarie per i Comuni.</li> </ul>
LOMBARDIA	l.r. n. 19/2015	<p>La l.r. n.19:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ detta prime disposizioni per il riordino delle funzioni conferite alle Province, con enumerazione di determinate funzioni, già di competenza delle Province, trasferite alla Regione, e con conferma in capo alle Province delle restanti funzioni ad esse attribuite dalla legislazione vigente;</li> <li>▪ riconosce la specificità della Provincia di Sondrio quale Provincia con territorio interamente montano;</li> <li>▪ demanda all'autonomia statutaria provinciale l'individuazione di zone omogenee, quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei Comuni, delle funzioni e dei servizi;</li> <li>▪ stabilisce che l'attivazione delle zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali è demandata ai tavoli istituzionali costituiti in ogni Provincia con la partecipazione della Regione;</li> </ul>



REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
LOMBARDIA	l.r. n. 19/2015	<p>La legge n. 32 del 2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ disciplina la valorizzazione del ruolo istituzionale della CM di Milano;</li> <li>▪ detta, fra le altre, disposizioni per l'individuazione delle zone omogenee della CM funzionali alla gestione associata delle funzioni comunali.</li> </ul>
MARCHE	l.r. n. 13/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ individua alcune funzioni (fra quelle precedentemente esercitate dalle Province) e le attribuisce alla Regione;</li> <li>▪ dispone che tali funzioni potranno successivamente essere affidate o delegate agli enti locali;</li> <li>▪ rinvia a successive legge la soppressione di enti o agenzie (ai sensi dell'art. 1, comma 90, della l. n. 56).</li> </ul> <p>Successivi interventi normativi hanno integrato tale legge (l.r. n. 23/2014, n. 25/2015, n. 15/2015, n. 3/2016): ad es. con riferimento al procedimento di fusione di Comuni per incorporazione.</p>
MOLISE	l.r. n. 18/2015 l.r. n. 1/2016 l.r. n. 1/2017	<p>La legge n. 18:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rialloca presso la Regione le funzioni provinciali limitatamente alle seguenti materie: caccia, raccolta dei tartufi, inquinamento atmosferico, pesca, impianti termici, turismo rurale e raccolta dei funghi (Allegato A);</li> <li>▪ rinvia a successive leggi regionali per il riordino delle funzioni non fondamentali escluse dall'ambito di applicazione della legge stessa.</li> </ul> <p>La l.r. n. 1/2016 disciplina le modalità di esercizio associato delle funzioni dei Comuni.</p> <p>La l.r. n. 1/2017 (Collegato alla manovra di bilancio 2017-2019) riconduce l'esercizio di funzioni precedentemente esercitate dalle Province in determinate materie in capo alla Regione.</p>
PIEMONTE	legge n. 23/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ introduce il potere sostitutivo della Regione a salvaguardia dell'interesse generale all'effettivo esercizio delle funzioni da essa conferite agli enti locali;</li> <li>▪ prevede specifici contributi alla CM di Torino e alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola;</li> <li>▪ riconosce alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola forme particolari di autonomia in ragione del suo territorio interamente montano e confinante con Paesi stranieri;</li> <li>▪ definisce gli ambiti ottimali di dimensione sovraprovinciale all'interno dei quali le funzioni sono esercitate dalle Province obbligatoriamente in forma associata;</li> </ul>

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
PIEMONTE	legge n. 23/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promuove l'associazionismo intercomunale, con particolare riguardo alle aree omogenee individuate nella CM;</li> <li>▪ introduce disposizioni sulla soppressione di enti ed agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica.</li> </ul>
PUGLIA	<p>I.r. n.31/2015</p> <p>I.r. n. 9/2016</p>	<p>La Regione Puglia ha provveduto al riordino delle funzioni in due fasi:</p> <p>1. I.r. n.31:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ trasferisce le funzioni non fondamentali già conferite alle Province alla Regione;</li> <li>▪ stabilisce che la Regione dovrà attribuire, con successive leggi, le funzioni non fondamentali alle Province, ai Comuni e alle loro associazioni e alla CM di Bari, previa intesa interistituzionale da raggiungere nell'ambito dell'Osservatorio regionale;</li> </ul> <p>2. I.r. n. 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ alloca molteplici funzioni, alcune delle quali già oggetto del precedente intervento legislativo di riordino, in capo alla Regione, alla CM di Bari e ai Comuni o loro forme associative, secondo una logica complessiva ispirata ad un più ampio decentramento rispetto a quanto previsto con la I.r. n. 31;</li> <li>▪ introduce la disposizione di principio volta a favorire, da parte della Regione, la gestione associata delle funzioni comunali, nonché le associazioni volontarie per la gestione di servizi, anche se non obbligatoriamente erogabili mediante gestione associata;</li> <li>▪ dispone in materia di soppressione di enti ed agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica.</li> </ul>
TOSCANA	I.r. n. 22/2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ trasferisce funzioni precedentemente esercitate dalle Province in misura prevalente alla Regione e, in misura minore, ai comuni e alle loro Unioni;</li> <li>▪ dispone che le funzioni non trasferite rimangono in capo alle Province e alla CM di Firenze;</li> </ul>

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
TOSCANA	l.r. n. 22/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ introduce una disciplina sulla valorizzazione della CM e stabilisce che per essa non opera il trasferimento di funzioni verso i Comuni e le Unioni di Comuni (mentre opera il trasferimento di funzioni verso la Regione);</li> <li>▪ modifica la normativa previgente (l.r. n. 68/2011) sull'esercizio associato di funzioni mediante convenzione e Unione di Comuni, su organizzazione e funzionamento delle Unioni stesse e sulla fusione dei Comuni e sugli ambiti di dimensione territoriale adeguata.</li> </ul>
UMBRIA	l.r. n. 10 del 2015	<p>La legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ riordina le funzioni precedentemente esercitate dalle Province tra gli enti territoriali in misura tale da favorire, nel complesso, la Regione, e riconoscere un ruolo tutt'altro che marginale ai Comuni e alle loro Unioni;</li> <li>▪ fissa la data di effettivo avvio di esercizio, da parte della Regione, dei Comuni e loro forme associative, delle funzioni riallocate o conferite;</li> <li>▪ dispone in ordine alla soppressione di enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale che svolgono funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale;</li> <li>▪ demanda la determinazione delle misure di premialità a favore delle gestioni associate di funzione a una successiva l.r..</li> </ul>
VENETO	l.r. 19 del 2015	<p>L'attuazione della legge n. 56 è stata perseguita in due fasi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la l.r. n.19: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ conferma in capo alle Province, alla CM di Venezia e alla Provincia di Belluno le funzioni non fondamentali già conferite dalla Regione alle Province ai sensi della legislazione regionale; in sostanza, con la legge n. 19 del 2015 si dispone la riallocazione del personale addetto alle funzioni non fondamentali confermate in capo agli EAV;</li> <li>▪ valorizza la dimensione metropolitana con il conferimento alla Regione della facoltà di individuare specifici ambiti territoriali a vocazione metropolitana connessi allo sviluppo regionale e a forme di governo strategico del territorio;</li> <li>▪ dispone sulla soppressione di enti ed agenzie, con la previsione che la CM e le Province siano tenute a provvedere entro determinati termini, pena, in caso di loro inadempimento, l'attivazione dell'intervento sostitutivo della Giunta regionale.</li> </ul> </li> </ol>

REGIONE	Leggi di riordino	Elementi caratteristici del riordino
VENETO	l.r. n. 30/2016	<p>2. la l.r. n. 30 del 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rialloca in capo alla Regione le funzioni non fondamentali, già conferite alla CM di Venezia e alle Province, individuate nell'Allegato A alla legge medesima;</li><li>▪ conferma in capo agli EAV le residue funzioni non fondamentali già ad essi conferite dalla normativa vigente, tra le quali le funzioni in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile.</li></ul>

Tabella 6: le legislazioni regionali di attuazione della legge n. 56 in sintesi

Fonte: elaborazione degli autori

### 3. Le Città metropolitane e le funzioni fondamentali (tabelle da 7 a 12)

#### 3.1 Piano strategico

Funzione fondamentale: adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico (PS) triennale del territorio metropolitano.

Il PS costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio della CM, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza (art. 1, comma 44, lett. a)).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano <sup>85</sup>	Piano strategico	Coinvolgimento della Regione	Coinvolgimento dei Comuni
<b>Roma</b>	—	Art. 7 (Pianificazione strategica)	assente <sup>86</sup>	non previsto	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 7, comma 1) <sup>87</sup>
<b>Milano</b>	Lr n. 32 del 2015 <sup>88</sup> art. 1 (Ruolo della CM di Milano e rapporti con la Regione)	Art. 34 (Il piano strategico) Art. 35 (Efficacia del piano strategico)	approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 27 del 12 maggio 2016	intesa-quadro tra la Regione e la CM per il raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione e il piano strategico della CM (art. 1, comma 3, della Lr n. 32); confronto sul processo di elaborazione del piano strategico in sede di Conferenza permanente Regione-CM (art. 1, comma 5, della Lr n. 32)	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 28, comma 2, lett. b)) obbligo di assicurare mediante apposite conferenze di programmazione la partecipazione dei comuni e delle unioni di comuni, organizzati attraverso le zone omogenee, alla formazione e all'aggiornamento del piano strategico (Statuto, art. 34, comma 4) <sup>89</sup>

<sup>85</sup> Ci si limita alla indicazione delle più rilevanti disposizioni statutarie.

<sup>86</sup> Il 30 ottobre 2015 sono state presentate Linee guida per il Piano Strategico della CM. Cfr., inoltre, il Documento unico di programmazione (Dup)-Sezione strategica 2016-2018. Si ricorda che - ai sensi dell'allegato 4/1, punto 8, del decreto legislativo n. 118/2011 - il Documento unico di programmazione degli enti locali (DUP) "è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative". Il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO): la prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione. In particolare, la SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46, comma 3, del Tuel (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente.

<sup>87</sup> L'art. 7, comma 7, dello Statuto prevede, inoltre, che i procedimenti di adozione e revisione del piano strategico si ispirino al principio di trasparenza e al metodo della partecipazione.

<sup>88</sup> Recante "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della CM di Milano e modifiche alla Lr 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)". Si dà conto del titolo delle leggi soltanto in occasione della prima ricorrenza.

<sup>89</sup> Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento delle zone omogenee, approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 51 del 2015, l'Assemblea della zona omogenea - composta dai Sindaci dei comuni il cui territorio sia compreso nella zona omogenea di riferimento - "partecipa alla formazione condivisa del Piano Strategico".

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano <sup>85</sup>	Piano strategico	Coinvolgimento della Regione	Coinvolgimento dei Comuni
<b>Napoli</b>	Lr n. 14 del 2015 <sup>90</sup> art. 4 (CM di Napoli)	Art. 31 (Pianificazione strategica) Art. 32 (Il piano strategico) Art. 34 (Efficacia del piano strategico)	assente <sup>91</sup>	non previsto	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 32, comma 1); eventuali conferenze di programmazione per assicurare la partecipazione dei Comuni e delle Unioni di Comuni alla formazione e all'aggiornamento del Piano strategico (art. 32, comma 7, dello Statuto); eventuale copianificazione su materie di interesse comune tra la CM e Comuni e Province contermini (Statuto, art. 32, comma 8)
<b>Torino</b>	Lr n. 23 del 2015 <sup>92</sup> art. 4, comma 1 (ruolo della CM di sviluppo strategico del proprio territorio metropolitano) <sup>93</sup>	Art. 7 (Pianificazione strategica)	assente <sup>94</sup>	incluso nella previsione di una generale attività di concertazione <sup>95</sup>	parere vincolante della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 7, comma 1); l'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee <sup>96</sup> esprime parere obbligatorio sul Piano strategico metropolitano triennale (Statuto, art. 7, comma 1); le zone omogenee partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico (Statuto, art. 27, comma 2)
<b>Bari</b>	Lr n. 31 del 2015 <sup>97</sup> art. 1, comma 4 (alla CM spetta il	Art. 8	assente <sup>99</sup>	incluso nella previsione di una generale	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 8, comma 1) <sup>101</sup>

<sup>90</sup> Recante "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190".

<sup>91</sup> L'art. 31, comma 5, dello Statuto ne prevedeva l'approvazione entro il 31 dicembre 2015. Cfr. il Documento unico di programmazione (Dup)-Sezione strategica 2016-2018.

<sup>92</sup> Recante "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)".

<sup>93</sup> Si segnala, inoltre, l'art. 18, comma 4, sulla base del quale il programma regionale di supporto alle forme associative del Piemonte è attuato attraverso la definizione e l'attuazione di piani strategici e operativi di durata triennale.

<sup>94</sup> Cfr. la deliberazione del Consiglio metropolitano n. 77 del 2015, recante "Linee di indirizzo per la formazione del piano strategico metropolitano 2016-2019 ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto della CM di Torino"; la proposta di Piano strategico metropolitano di Torino del 19 aprile 2016; il Documento unico di programmazione (Dup) 2016.

<sup>95</sup> I commi 2 e 3 dell'art. 4 della Lr n. 23 prevedono che tramite intese o altri strumenti di programmazione negoziata la Regione e la CM concordino le principali azioni e progetti di interesse della CM per lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza e che i comuni o le unioni di comuni sottoscrivano tali intese qualora esse siano relative ad azioni e progetti che li coinvolgono direttamente.

<sup>96</sup> L'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee è composta dai Sindaci dei comuni appartenenti alla zona omogenea.

<sup>97</sup> Recante "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale".

<sup>99</sup> Cfr. il Documento unico di programmazione (Dup) 2016-2018.

<sup>101</sup> L'art. 8, comma 4, dello Statuto prevede inoltre che i procedimenti di adozione e revisione del piano strategico si ispirino

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano <sup>85</sup>	Piano strategico	Coinvolgimento della Regione	Coinvolgimento dei Comuni
	governo, la tutela e la valorizzazione del territorio metropolitano) Lr n. 9 del 2016 <sup>98</sup> art. 4, comma 2 (istituzione della Conferenza permanente Regione-CM quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune)	(Pianificazione strategica metropolitana)		attività di concertazione <sup>100</sup>	
<b>Firenze</b>	Lr n. 22 del 2015 <sup>102</sup> art. 5 (la CM è riconosciuta quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono)	Art. 5 (Pianificazione strategica)	approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 26 del 5 aprile 2017 <sup>103</sup>	una parte del piano è concertata con la Regione (art. 5, comma 1, della Lr n. 22) <sup>104</sup>	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 5, comma 2) <sup>105</sup>
<b>Bologna</b>	Lr n. 13 del 2015 art. 5 (CM riconosciuta quale ente con finalità istituzionali generali volto alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano)	Art. 12 (Pianificazione strategica) Art. 43 (Disposizione transitoria in tema di piano strategico) <sup>107</sup>	assente <sup>108</sup>	la Regione e la CM, sentite le Province, sulla base di una intesa generale quadro <sup>109</sup> , danno avvio ad una sede istituzionale e di indirizzo per l'individuazione degli interventi legislativi e	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 12, comma 1); specifiche forme di confronto collaborativo con gli enti locali sono adottate per l'elaborazione

al principio di trasparenza e al metodo della partecipazione.

<sup>98</sup> Recante "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla Lr 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)".

<sup>100</sup> L'art. 4, comma 2, della Lr n. 9/2016 prevede l'istituzione della Conferenza permanente Regione-CM quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune.

<sup>102</sup> Recante "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla Lr n. 32/2002, alla Lr n. 67/2003, alla Lr n. 41/2005, alla Lr n. 68/2011 e alla Lr n. 65/2014".

<sup>103</sup> Cfr. anche il Documento unico di programmazione (Dup) 2017-2019.

<sup>104</sup> L'art. 5, comma 1, della Lr n. 22 prevede, inoltre, che le intese stipulate tra la Regione e la CM per l'attuazione del Programma regionale di sviluppo siano finalizzate a "determinare le principali azioni e i progetti di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio". Lo stesso comma 1 prevede che, per la parte del piano strategico metropolitano concertata con la Regione: a) le intese possano intervenire anche nella fase di attuazione del piano strategico; b) eventuali intese tra la Regione e i singoli comuni metropolitani siano conformi al piano strategico.

<sup>105</sup> L'art. 9, comma 1, dello Statuto prevede inoltre che l'adozione degli atti di pianificazione strategica segua "procedure di informazione e partecipazione che garantiscano la trasparenza delle attività di formazione degli stessi nelle forme e con le modalità disciplinate da apposito regolamento".

<sup>107</sup> Vi si prevede che entro un anno dall'entrata in vigore dello Statuto, il Consiglio metropolitano adotti il piano strategico ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 44, lett. a), avvalendosi dei progetti individuati nel patto concordato il 9 luglio 2013 e nel relativo Piano strategico adottato in via volontaria e consensuale, aggiornando e integrando i contenuti e stabilendo le relative priorità.

<sup>108</sup> L'11 maggio 2016 sono state approvate le Linee di indirizzo del Piano Strategico Metropolitano. Cfr. il Documento unico di programmazione (Dup) 2016-2018.

<sup>109</sup> L'Intesa quadro è stata stipulata in data 13 gennaio 2016.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano <sup>85</sup>	Piano strategico	Coinvolgimento della Regione	Coinvolgimento dei Comuni
	art. 10 (documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale <sup>106</sup> )			degli obiettivi programmatico-politici coerenti con il contenuto e le finalità del piano strategico metropolitano, nel perseguimento delle finalità attribuite a tale strumento dalla legge statale (art. 5 della l.r. n. 13); previsione di una sede di concertazione territoriale (art. 10 della l.r. n. 13) <sup>110</sup>	del piano strategico (Statuto, art. 8) <sup>111</sup>
<b>Venezia</b>	l.r. n. 19 del 2015 <sup>112</sup> art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia)	Art. 7 (Pianificazione strategica)	assente <sup>113</sup>	il piano strategico ricerca compatibilità e sinergie con la programmazione regionale e a tale scopo, in tutto od in parte, può essere concordato con la Regione e contenere condivisi documenti di conciliazione (Statuto, art. 7, comma 1, lett. b)	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 7, comma 6); strutture di co-progettazione regolamentate da apposita convenzione possono essere costituite anche con i Comuni per la redazione ed aggiornamento del Piano strategico e della connessa pianificazione di settore (Statuto, art. 7, comma 5); il Piano strategico è adottato sentiti i rappresentanti delle zone omogenee (Statuto, art. 7, comma 8)
<b>Genova</b>	l.r. n. 15 del 2015 <sup>114</sup> art. 3 (CM di Genova)	Art. 9 (Pianificazione strategica)	approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 11 del 21 aprile 2017 <sup>115</sup>	Regione e CM possono concordare, anche tramite intese, le principali azioni e progetti di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 9, comma 1); la CM assicura la partecipazione dei Comuni e delle Unioni di comuni alla formazione e all'aggiornamento del piano

<sup>106</sup> Il documento unitario è definito dalla Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale composta dal presidente della Regione, che la presiede, dall'assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal sindaco metropolitano, dai presidenti delle Province, nonché dal presidente di ANCI regionale.

<sup>110</sup> L'art. 10 della l.r. n. 13 del 2015 istituisce una Conferenza interistituzionale composta dal presidente della Regione, che la presiede, dall'assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal sindaco metropolitano, dai presidenti delle Province, nonché dal presidente di ANCI regionale, la quale "definisce e aggiorna periodicamente un documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale, a presidio del rafforzamento dell'integrazione amministrativa e territoriale, quale Patto tra le Istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna".

<sup>111</sup> Cfr. inoltre la nota 110.

<sup>112</sup> Recante "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali".

<sup>113</sup> Cfr. il Documento unico di programmazione (Dup) 2016-2019.

<sup>114</sup> Recante "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)".

<sup>115</sup> Cfr. anche il Documento unico di programmazione (Dup) 2017-2019.



CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano <sup>85</sup>	Piano strategico	Coinvolgimento della Regione	Coinvolgimento dei Comuni
				economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio (art. 3, comma 2, della Lr n. 15)	strategico mediante apposite conferenze di programmazione (Statuto, art. 9, comma 3)
<b>Reggio Calabria</b>	Lr n. 40 del 2015 <sup>116</sup> art. 6 (la Regione e la CM determinano un'intesa quadro ai fini del raccordo tra il Programma regionale di sviluppo e il Piano strategico della CM)	Art. 12 (Pianificazione strategica)	assente <sup>117</sup>	non previsto	parere della Conferenza metropolitana (Statuto, art. 33, comma 6); la Conferenza metropolitana approva indirizzi condivisi con le zone omogenee per la redazione del PS, di cui il Consiglio metropolitano deve tener conto (art.12, comma 3, dello statuto); le zone omogenee partecipano alla formazione condivisa del Piano Strategico (Statuto, art. 40, comma 2)

Tabella 7: piano strategico

Fonte: elaborazione degli autori

### 3.2 Piano territoriale generale

Pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano (art. 1, comma 44, lett. b)).

Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza (art. 1, comma 85, lett. a)).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Piano territoriale vigente
<b>Roma</b>	—	Art. 8 (Pianificazione territoriale e ambientale)	Piano territoriale provinciale generale (PTPG) approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n.1 del 18 gennaio 2010
<b>Milano</b>	Lr n. 32 del 2015 art. 5 (Disposizioni in materia di pianificazione territoriale della CM)	Art. 36 (Pianificazione territoriale e ambientale)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 93 del 17 dicembre 2013. Una delle sei piattaforme progettuali individuate nel Piano strategico è "Trasformazioni territoriali e sistema ambientale"

<sup>116</sup> Recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, Governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)". Si segnala inoltre la Lr n. 14/16, recante "Primi interventi per favorire la costituzione della CM di Reggio Calabria".

<sup>117</sup> Cfr. il Documento unico di programmazione (Dup) 2016-2018. Inoltre sul sito della CM di Reggio Calabria è disponibile un Manifesto di piano strategico datato novembre 2013.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Piano territoriale vigente
<b>Napoli</b>	l.r. n. 14 del 2015 art. 4 (ruolo della CM nella programmazione dello sviluppo dei territori)	Art. 35 (Pianificazione territoriale)	Piano territoriale di coordinamento adottato con deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29 gennaio 2016 <sup>118</sup>
<b>Torino</b>	l.r. n. 23 del 2015 art. 4, comma 1 (la CM svolge un ruolo di promozione delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di proprio interesse e un'azione di governo del territorio metropolitano)	Art. 8 (Pianificazione territoriale)	Piano territoriale di coordinamento (PTC2) adottato con deliberazione del Consiglio regionale n. 121-29759 del 21 luglio 2011 <sup>119</sup>
<b>Bari</b>	l.r. n. 31 del 2015 art. 1, comma 4 (alla CM spetta la definizione della pianificazione urbanistica metropolitana generale)	Art. 9 (Pianificazione territoriale generale metropolitana)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale 2007
<b>Firenze</b>	l.r. n. 65 del 2014 <sup>120</sup> art. 91 (Piano territoriale della CM); l.r. n. 22/15 art. 5, comma 1 (la CM stipula intese con la Regione al fine di determinare azioni di interesse della CM per la dotazione infrastrutturale strategica del territorio)	Art. 6 (Piano territoriale della CM)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) da ultimo revisionato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 1 del 10/01/2013
<b>Bologna</b>	l.r. n. 13 del 2015 art. 2 (Principi per la riforma della pianificazione territoriale), art. 5, commi 3 e 4 (funzioni della CM in materia di pianificazione territoriale e infrastrutture strategiche, di tutela e valorizzazione ambientale del territorio metropolitano)	Art. 13 (Ambiente e governo del territorio)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con delibera del Consiglio Provinciale n.19 del 30 marzo 2004
<b>Venezia</b>	l.r. n. 19 del 2015 art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia); l.r. n. 30 del 2016 <sup>121</sup>	Art. 8 (Pianificazione territoriale generale e di coordinamento)	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con delibera di Giunta Regionale n. 3359 del 30 dicembre 2010

<sup>118</sup> Sul sito della CM di Napoli è specificato che il Piano territoriale di coordinamento (PTC) "è destinato a costituire il punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitano, previsto dall'articolo 35 dello Statuto".

<sup>119</sup> Con proposta del Consiglio metropolitano n. 78-28393 del 2015 è stato avviato il processo di definizione delle Linee di indirizzo per la formazione del Piano territoriale generale metropolitano di cui all'art. 8 dello Statuto della CM.

<sup>120</sup> Recante "Norme per il governo del territorio".

<sup>121</sup> Recante "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017".

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Piano territoriale vigente
	art. 3 (funzioni urbanistiche della CM di Venezia) <sup>122</sup>		
<b>Genova</b>	<p>Ir n. 11 del 2015<sup>123</sup></p> <p>art. 75 (fino all'approvazione del PTGcm nel territorio della CM si applica il PTC della Provincia di Genova approvato con Delib.C.P. 22 gennaio 2002, n. 1);</p> <p>Ir n. 15 del 2015</p> <p>art. 3 (Regione e CM concordano le principali azioni e progetti di interesse della CM per la dotazione infrastrutturale strategica del territorio)</p>	<p>Art. 10 (Pianificazione territoriale)</p>	<p>Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) approvato con delibera di Consiglio Provinciale n. 1 del 22 gennaio 2002<sup>124</sup></p>
<b>Reggio Calabria</b>	<p>Ir n. 40 del 2015</p> <p>art. 6 (il Piano territoriale della CM (PTCM) assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento e di pianificazione territoriale generale; fino all'entrata in vigore del PTCM, conserva efficacia il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) della Provincia di Reggio Calabria)<sup>125</sup></p>	<p>Art. 13 (Pianificazione territoriale)</p> <p>Art. 17 (Tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio)</p>	<p>Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) adottato con delibera di Consiglio provinciale n. 15 del 4 aprile 2011</p>

Tabella 8: piano territoriale generale

Fonte: elaborazione degli autori

<sup>122</sup> La Giunta regionale esercita tutte le funzioni in materia urbanistica già attribuite alla Provincia di Venezia a seguito dell'approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) fino all'approvazione del piano strategico triennale del territorio metropolitano e del piano territoriale generale.

<sup>123</sup> Recante "Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)".

<sup>124</sup> Con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 14 del 22 aprile 2015 sono state approvate Linee guida per la predisposizione del Piano Territoriale Generale della CM.

<sup>125</sup> Si segnala inoltre che ai sensi della Ir n. 35 del 2015, recante "Norme per i servizi di trasporto pubblico locale", restano di competenza della CM le funzioni di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di proprio interesse ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (art. 14).

### 3.3 Gestione dei servizi pubblici<sup>126</sup>

Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la CM può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, comma 44, lett. c)).

Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (art. 1, comma 85, lett. d)).

Lo statuto metropolitano può prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali (art. 1, comma 11, lett. c)).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
<b>Roma</b>	<p>Ir n. 11 del 2016<sup>128</sup></p> <p>art. 34 (compiti della CM nell'ambito dei servizi sociali)</p>	<p>Art. 13 (Scuola, università ed edilizia scolastica)</p> <p>Art. 28 (Zone omogenee)</p> <p>Art. 32 (Accordi, convenzioni e altre forme di collaborazione tra la CM e gli organismi del territorio metropolitano per la gestione associata di servizi)</p> <p>Art. 33 (Coordinamento metropolitano delle istituzioni, aziende speciali e società partecipate degli enti locali del territorio metropolitano-Osservatorio)</p>	ad oggi non costituite	<p><b>CM e Comuni</b></p> <p>schema di convenzione-quadro per la collaborazione istituzionale tra la CM e i Comuni del territorio metropolitano volta a dare attuazione alle disposizioni della l. 56/14 (art. 1, co. 44, lett. c)) e alle disposizioni statutarie relative alla strutturazione di sistemi coordinati dei servizi pubblici<sup>129</sup></p>

<sup>126</sup> Possono essere ricondotti a tale funzione anche i servizi connessi al diritto all'istruzione, specificamente richiamati tra le funzioni fondamentali degli EAV: programmazione provinciale della rete scolastica (art. 1, comma 85, lett. c)) e gestione dell'edilizia scolastica (art. 1, comma 85, lett. e)).

<sup>127</sup> Nella presente colonna si intende delineare (nei casi in cui è stato possibile individuarlo) il modello organizzativo dei servizi pubblici delle CM delineato in sede di programmazione strategica. In particolare sono stati presi in considerazione i seguenti modelli: gestione diretta dei servizi da parte della CM ovvero suo ruolo di programmazione e coordinamento; gestione associata intercomunale; convenzioni e accordi tra la CM e i Comuni. Per quanto concerne le fonti, si è fatto riferimento, ove adottati (Milano, Firenze e Genova), ai Piani strategici metropolitani; altrimenti alla Sezione strategica dei DUP più recentemente approvati ovvero ad altra documentazione di volta in volta specificata.

<sup>128</sup> Recante "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio".

<sup>129</sup> Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 22 del 30 settembre 2015.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
<b>Milano</b>	<p>l.r. n. 32 del 2015 art. 4 (zone omogenee quali ambiti di gestione associata delle funzioni comunali)</p>	<p>Art. 4 (Zone omogenee) Art. 42 (Servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano) Art. 43 (Forme di gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano) Art. 44 (Sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici) Art. 45 (Funzioni di stazione appaltante)</p>	<p>con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 11 del 22 febbraio 2017 sono state costituite e delimitate sette zone omogenee</p>	<p><b>CM</b></p> <p>1) svolge funzioni di soggetto "aggregatore" (e integratore) dei grandi servizi di area metropolitana (a partire da trasporto pubblico, acqua, energia e rifiuti), con un ruolo più incisivo nella pianificazione territoriale, infrastrutturale e ambientale<sup>130</sup>;</p> <p>2) svolge funzioni di soggetto agevolatore delle forme di cooperazione intercomunale di gestione associata (fornendo assistenza e semplificando la stipula di accordi)</p> <p><b>Zone omogenee</b> sono articolazioni per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali, soprattutto i servizi pubblici locali di rilevanza economica (acqua, rifiuti, energia...)</p> <p><b>Comuni (anche ricorrendo alla cooperazione intercomunale<sup>131</sup>) e Municipi nel Comune di Milano<sup>132</sup></b> curano la gestione dei servizi attribuiti, con particolare riferimento ai servizi alla persona (sociali, educativi, culturali) e ai servizi alla comunità (verde pubblico e arredo urbano; sicurezza urbana)</p>
<b>Napoli</b>	<p>l.r. n. 14 del 2015 art. 4 (funzioni della CM di predisposizione dei documenti di gara, di stazione</p>	<p>Art. 4 (Zone omogenee) Art. 37 (Servizi pubblici di ambito metropolitano) Art. 45</p>	<p>ad oggi non costituite</p>	<p><b>CM</b></p> <p>cura l'erogazione dei servizi obbligatori ed essenziali che hanno implicazioni con le libertà fondamentali</p>

<sup>130</sup> Nel Piano strategico si rileva, tuttavia, come la l.r. 32/15 abbia previsto un ruolo ridotto della CM in tema di mobilità: "È confermato l'impianto della L.R. 6/2012, con l'istituzione dell'Agenzia del trasporto pubblico locale, dove CM, in ragione del modello di *governance* identificato, avrà limitati poteri di programmazione dei servizi, in particolare per quanto riguarda temi cruciali come quello dell'integrazione tariffaria" (Piano strategico, p. 19).

<sup>131</sup> Una delle sei piattaforme progettuali individuate nel Piano strategico riguarda la "Cooperazione intercomunale per servizi di rete e di prossimità".

<sup>132</sup> Istituiti con deliberazione di Consiglio comunale n. 29 del 26/10/2015.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
	appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e delle procedure selettive per conto dei Comuni)	(Centrale unica di committenza)		
<b>Torino</b>	<p>Ir n. 23 del 2015 art. 4, comma 1 (ruolo della CM di promozione e gestione integrata dei servizi, di coordinamento dei comuni e delle loro forme associative) art. 7 (ruolo della CM nell'ambito delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti urbani)<sup>133</sup> art. 18 (valore strategico dell'associazionismo intercomunale, con particolare riguardo alle Aree omogenee della CM)</p>	<p>Art. 9 (Sistema coordinato di gestione dei servizi pubblici)</p> <p>Art. 10 (Servizio idrico)</p> <p>Art. 27 (Zone omogenee)</p> <p>Art. 29 (Accordi, intese e altre forme di collaborazione tra CM e comuni ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi)</p> <p>Artt. da 31 a 34 (Assistenza tecnico-amministrativa ai comuni)</p>	<p>Con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 8932 del 1° aprile 2015 e successiva deliberazione della Conferenza Metropolitana del 14/04/2015 n. 2-11258/2015 sono state perimetrate 11 zone omogenee. Con successiva deliberazione del Consiglio metropolitano sono stati dettati "Adempimenti istituzionali in ordine all'avvio dell'attività delle Zone omogenee"</p>	<p><b><u>Conferenza metropolitana e Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee</u></b></p> <p>costituiscono le sedi per arrivare alla definizione di un indirizzo coordinato nella gestione integrata dei servizi pubblici (acqua, rifiuti, gas)</p>
<b>Bari</b>	—	<p>Art. 7 (Zone omogenee)</p> <p>Art. 8, comma 7 (la programmazione dei servizi pubblici locali si conforma alle priorità del piano strategico)</p> <p>Art. 26 (Forme di collaborazione tra la CM e i comuni dell'area ai fini della gestione comune di servizi)</p>	ad oggi non costituite	<p><b>CM</b></p> <p>1) persegue l'innovazione nei servizi di rango metropolitano con particolare riferimento ai settori del: TPL, rifiuti, sicurezza;</p> <p>2) favorisce lo sviluppo dei servizi in ambito comunale e sovra comunale in ottica <i>smart cities</i></p>

<sup>133</sup> In particolare, la CM esercita, in forma associata con le Province, a livello di ambito regionale le funzioni inerenti la realizzazione e la gestione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti, ivi comprese le discariche; esercita, inoltre, le funzioni concernenti i conferimenti separati, la raccolta differenziata, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti garantendo la partecipazione diretta dei comuni, organizzati per aree territoriali omogenee, alle relative decisioni.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
		Art. 27 (Assistenza tecnico-amministrativa ai comuni)		
<b>Firenze</b>	—	Art. 2, comma 4 (la CM promuove e gestisce in forma integrata le politiche del territorio e un loro coordinamento a livello sovramunicipale, anche attraverso l'individuazione di zone omogenee e di ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi a rete) Art. 8, comma 2, lett. b) (la CM favorisce la razionalizzazione dei servizi anche attraverso un processo condiviso di ridefinizione degli ambiti distrettuali e l'omogeneità nei livelli di prestazioni socio assistenziali; Carta generale dei servizi al cittadino) Art. 19 (conferimento di funzioni della CM ai comuni del proprio territorio nel perseguimento di una maggiore fruibilità ed efficienza dei servizi) Art. 20 (accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione con i comuni o le loro unioni ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi)	ad oggi non costituite	<b>CM</b> 1) facilita l'esercizio delle funzioni amministrative da parte dei Comuni secondo moduli "a geometria variabile"; 2) istituisce un Osservatorio "SMS-EasyMetro-City", quale authority metropolitana sulla semplicità ed efficienza dell'amministrazione che operi come cabina di regia per la gestione integrata delle funzioni dei Comuni metropolitani
<b>Bologna</b>	l.r. n. 11 del 2016 <sup>134</sup> (in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali)	Artt. 13, comma 4 (il Piano territoriale generale metropolitano include anche le reti di servizi) Art. 18 (Servizi per i Comuni e le Unioni) Art. 20	non previste dallo Statuto	<b>CM</b> <sup>135</sup> 1) assume le funzioni di sostegno, indirizzo, pianificazione e coordinamento, lasciando alle amministrazioni locali tutte le determinazioni

<sup>134</sup> Recante "Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale".

<sup>135</sup> Dalle Linee di indirizzo del Piano Strategico Metropolitano.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
		(Forme di collaborazione tra CM e Comuni per la gestione comune di servizi)		sulla gestione delle funzioni finali e l'erogazione dei servizi; 2) valorizza il sistema delle Unioni comunali come aree omogenee della CM
<b>Venezia</b>	<p>l.r. n. 19 del 2015 art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia)</p> <p>art. 6 (piano di riordino delle società, enti strumentali ed agenzie)</p>	<p>Art. 2 (l'organizzazione della CM si articola in una o più zone omogenee)</p> <p>Art. 9 (Organizzazione e governo dei servizi pubblici)</p> <p>Art. 12, comma 2, lett. g) ed e) (tra le funzioni del Consiglio metropolitano, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni)</p> <p>Art. 19 (Assistenza e collaborazione tecnico-amministrativa)</p>	ad oggi non costituite	<p><b>CM</b></p> <p>sono individuati come destinatari dell'azione amministrativa della CM e dei suoi servizi i cittadini, le imprese ed i comuni dell'area metropolitana</p>
<b>Genova</b>	<p>l.r. n. 12 del 2015<sup>136</sup></p> <p>art. 19 (la CM può individuare al proprio interno zone omogenee per la gestione dei servizi di gestione rifiuti urbani designando un Comune capofila)</p>	<p>Art. 3 (Zone omogenee)</p> <p>Art. 23 (Forme di collaborazione tra CM e i Comuni dell'area metropolitana per la gestione comune di servizi)</p> <p>Art. 24 (Assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni)</p>	ad oggi non costituite <sup>137</sup>	<p><b>CM</b></p> <p>1) cura l'ottimizzazione dei servizi a rete con sistemi coordinati di pianificazione e gestione;</p> <p>2) adotta il Piano metropolitano dei rifiuti</p> <p><b>Zone omogenee</b></p> <p>1) sono definite come strumenti per organizzare e gestire in modo efficiente i servizi territoriali;</p> <p>2) la proposta formulata nel piano strategico le fa coincidere generalmente con una o più delle associazioni di Comuni rappresentati nei Comitati consultivi ATO</p>
<b>Reggio Calabria</b>		Art. 14	ad oggi non costituite	

<sup>136</sup> Recante "Disposizioni di adeguamento della normativa regionale".

<sup>137</sup> Il Piano strategico propone una articolazione in nove zone omogenee, la cui costituzione è demandata alla fase di attuazione delle strategie del Piano.



CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Zone omogenee	Modelli organizzativi di gestione dei servizi pubblici delineati nella programmazione <sup>127</sup>
	—	(Sistema coordinato di gestione dei servizi pubblici) Art. 19 (Sostegno agli enti locali) Art. 39 (Costituzione delle zone omogenee) Art. 40 (Attribuzioni e funzioni delle zone omogenee)		—

Tabella 9: gestione dei servizi pubblici

Fonte: elaborazione degli autori

### 3.4 Mobilità e viabilità

Mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. d)).

Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente (art. 1, comma 85, lett. b)).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Programmazione nel settore mobilità successiva alla legge n.56 <sup>138</sup>
<b>Roma</b>	—	Art. 10 (Sviluppo della rete della mobilità metropolitana, con la previsione della definizione di un Piano della mobilità metropolitana)	sistema della mobilità e relative strategie inserite nel Piano territoriale provinciale generale <sup>139</sup>
<b>Milano</b>	l.r. n. 32 del 2015 art. 7 (Modifiche alla disciplina del settore dei trasporti) <sup>140</sup>	Art. 38 (Mobilità) Art. 39 (Reti di viabilità) Art. 40 (Trasporto pubblico)	una delle sei piattaforme progettuali individuate nel Piano strategico riguarda la "Integrazione infrastrutture e servizi di mobilità persone e dati"
<b>Napoli</b>	—	Art. 36 (Rete della mobilità metropolitana)	il Piano della rete della mobilità metropolitana è integrato nel Piano territoriale di coordinamento del 2016 <sup>141</sup>
<b>Torino</b>	l.r. n. 23 del 2015 art. 5, comma 5 (la CM esercita le funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale secondo le disposizioni stabilite dalla l.r. n. 1/2000 <sup>142</sup> )	Art. 11 (Mobilità e viabilità)	in tema di trasporto pubblico il Dup 2016 conferma gli obiettivi del Piano territoriale di coordinamento del 2011
<b>Bari</b>	l.r. n. 31 del 2015 art. 1, comma 6 (nella futura ridisciplina dei trasporti negli ambiti degli	Art.11, comma 3 (la CM adotta il Piano metropolitano della mobilità e del traffico coerentemente con il Piano territoriale generale)	nel Dup 2016-2018, il potenziamento del sistema della mobilità metropolitana è individuato come prima priorità strategica e

<sup>138</sup> Le informazioni fornite nella presente colonna sono state raccolte e selezionate sulla base della documentazione reperibile in rete.

<sup>139</sup> Cfr. la precedente sezione "Pianificazione territoriale".

<sup>140</sup> Ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 32 la CM di Milano esercita la funzione fondamentale della mobilità, di cui all'articolo 1, comma 44, lettera d), della legge 56/2014, nell'ambito dell'Agenzia del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 7 della l.r. 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e secondo le modalità di organizzazione e di funzionamento stabilite dal relativo statuto.

<sup>141</sup> Sul sito della CM di Napoli è specificato che uno dei quattro assi strategici in cui si articola il PTC consiste "nello sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti pubblici in chiave intermodale".

<sup>142</sup> Recante "Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422".

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Programmazione nel settore mobilità successiva alla legge n.56 <sup>138</sup>
	EAV, resta ferma l'attribuzione alla CM pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale)		si prevede l'avvio della redazione del Piano Metropolitano della Mobilità che dovrà integrare e aggiornare quanto approvato nel periodo di programmazione 2007-2013
<b>Firenze</b>	Lr n. 22 del 2015 art. 5, comma 10 (l'esercizio da parte della CM delle funzioni comunali in materia di mobilità e viabilità <sup>143</sup> costituisce assolvimento dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni a ciò tenuti)	Art. 12, comma 1, lett. d) (atti generali del Consiglio metropolitano di indirizzo politico di programmazione riferiti alla mobilità e viabilità di interesse della CM)	il Piano strategico include una strategia della mobilità <sup>144</sup>
<b>Bologna</b>	Lr n. 13 del 2015 art. 5 (funzioni della CM riferite alla promozione e al coordinamento della mobilità) Lr n. 17 del 2015 <sup>145</sup> art. 4 (predisposizione da parte degli enti locali, compresa la CM, dei piani urbani per la mobilità sostenibile-PUMS)	Art. 17 (Mobilità e viabilità)	nelle Linee di indirizzo del Piano strategico, l'obiettivo "Più mobilità e meno gas serra"
<b>Venezia</b>	Lr n. 19 del 2015 art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia)	Art. 9, comma 6 (la CM, nella gestione dei servizi, favorisce lo sviluppo delle politiche attive con particolare attenzione ad alcune aree, tra cui la mobilità e viabilità)	nel Dup 2016-2019, la Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità"
<b>Genova</b>	Lr n. 19 del 2016 <sup>146</sup> art. 6 (la CM approva il piano di bacino di trasporto metropolitano)	Art. 10, comma 4 (il piano territoriale metropolitano persegue l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, orientato al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica)	il Piano strategico individua strategie relative al trasporto pubblico (compresa la predisposizione del Piano di bacino per il trasporto pubblico locale) e alla viabilità di livello metropolitano
<b>Reggio Calabria</b>		Art. 15	

<sup>143</sup> Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 5, infatti, in materia di mobilità, la CM può, se lo statuto lo prevede, esercitare le funzioni di competenza dei comuni, diverse da quelle in materia di trasporto pubblico locale (TPL), come esercitate dalla Regione mediante ufficio unico.

<sup>144</sup> Tale strategia consiste nell'individuare sul territorio stesso "degli Hub di Intermodalità, ovvero delle aree con infrastrutture adeguate a garantire lo spostamento sia nei dintorni dell'Hub stesso che verso un altro Hub presente sul territorio" (cfr. *Il sistema integrato della mobilità*, Piano strategico, pp. 95 sg.).

<sup>145</sup> Recante "Disposizioni collegate alla Legge di assestamento ed al provvedimento generale di variazione del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015 e del Bilancio pluriennale 2015-2017".

<sup>146</sup> Recante "Modifiche alla Lr 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale) ed altre modifiche normative in materia di trasporto pubblico locale".

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Programmazione nel settore mobilità successiva alla legge n.56 <sup>138</sup>
		(Mobilità e viabilità con previsione di un Piano metropolitano dei trasporti)	

Tabella 10: mobilità e viabilità

Fonte: elaborazione degli autori

### 3.5 Sviluppo economico e sociale

Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della CM come delineata nel Piano strategico del territorio (art. 1, comma 44, lett. e)).

Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale (art. 1, comma 85, lett. f)).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Orientamenti contenuti nei Piani strategici ovvero nelle Linee di indirizzo, ove adottati <sup>147</sup>
<b>Roma</b>	l.r. n. 11 del 2016 art. 34 (compiti della CM nell'ambito dei servizi sociali, in particolare azioni a carattere sociale e culturale per l'accoglienza e l'inclusione dei cittadini immigrati)	Artt. 9 (Sviluppo economico e attività produttive e turistiche) Art. 12 (Sviluppo sociale e culturale) Art. 14 (Immigrazione e integrazione)	—
<b>Milano</b>	l.r. n. 32 del 2015 art. 8 (Attività per lo sviluppo economico e sociale nella CM di Milano)	Art. 41 (Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale)	una delle sei piattaforme progettuali individuate nel Piano strategico riguarda "Nuove attività economiche e nuova occupazione"
<b>Napoli</b>	l.r. n. 14 del 2015 art. 4 (ruolo della CM nella programmazione dello sviluppo economico)	Art. 33 (Sviluppo economico)	—
<b>Torino</b>	l.r. n. 23 del 2015 art. 4, comma 1 (la CM favorisce i programmi di sviluppo socio-economico); l.r. n. 4 del 2016 <sup>148</sup> , art. 4 (azioni della CM volte ad assicurare le pari opportunità sul territorio di competenza), art. 6 (istituzione nella CM di un centro antiviolenza)	Art. 12 (Sviluppo economico e attività produttive) Art. 13 (Sviluppo sociale e ambientale)	nelle Linee di indirizzo del Piano strategico, i seguenti obiettivi: sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove attività economiche; promuovere la crescita degli investimenti e la presenza di imprese qualificate; promuovere l'incremento della dimensione media delle imprese anche attraverso la costituzione di reti d'impresa; sostenere la crescita dell'occupazione
<b>Bari</b>	l.r. n. 31 del 2015 art. 1, comma 4 (alla CM spetta la promozione del suo sviluppo sociale ed economico)	Art. 11 (Sviluppo economico, attività produttive e infrastrutture) Art. 12 (Sviluppo sociale e culturale)	—
<b>Firenze</b>	l.r. n. 22 del 2015 art. 5, comma 1 (la CM stipula intese con la Regione per la determinazione di	Art. 5, comma 1 (la CM si impegna a realizzare uno sviluppo territoriale, economico e	il Piano strategico include strategie a sostegno dello sviluppo economico locale, per

<sup>147</sup> Le informazioni fornite nella presente colonna sono state raccolte e selezionate sulla base della documentazione reperibile in rete.

<sup>148</sup> Recante "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli".

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Orientamenti contenuti nei Piani strategici ovvero nelle Linee di indirizzo, ove adottati <sup>147</sup>
	azioni di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo economico)	sociale condiviso con i comuni e le realtà socio economiche del territorio)	la valorizzazione della campagna come motore di sviluppo, per la formazione di un sistema inclusivo e solidale; prevede l'ideazione del metro-SUAp, uno sportello unico delle attività produttive di livello metropolitano
<b>Bologna</b>	<p>Ir n. 13 del 2015 art. 5 (funzioni della CM riferite alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale)</p> <p>Ir n. 11 del 2016<sup>149</sup> capo II (in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati)</p>	<p>Art. 14 (Sviluppo economico, attività produttive e lavoro)</p> <p>Art. 15 (Sviluppo sociale, scuola e Università)</p>	nelle Linee di indirizzo del Piano strategico, i seguenti obiettivi: "Manifattura, nuova industria e scuola come motori di sviluppo"; "Salute e welfare: la filiera del benessere che genera ricchezza"
<b>Venezia</b>	<p>Ir n. 19 del 2015 art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia)</p>	<p>Art. 9, comma 6 (la CM, nella gestione dei servizi, favorisce lo sviluppo delle politiche attive con particolare attenzione ad alcune aree, tra cui lo sviluppo economico e lavoro e la coesione sociale)</p>	—
<b>Genova</b>	<p>Ir n. 15 del 2015 art. 3 (Regione e CM concordano le principali azioni e progetti di interesse della CM per il sostegno allo sviluppo economico)</p>	<p>Art. 11 (Sviluppo economico)</p> <p>Art. 12 (Sviluppo sociale)</p>	il Piano strategico prevede lo sviluppo di alcuni progetti: il "Progetto periferie di Genova metropolitana di riqualificazione integrata delle scuole e dei servizi nei sistemi insediativi periferici del capoluogo della CM", il "Progetto azioni positive 2017/2019" (in tema di pari opportunità), il "Progetto impresa"
<b>Reggio Calabria</b>	—	<p>Art. 16 (Sviluppo economico e sociale)</p>	—

Tabella 11: sviluppo economico e sociale

Fonte: elaborazione degli autori

<sup>149</sup> Recante "Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale".

### 3.6 Informatizzazione e digitalizzazione

Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano (art. 1, comma 44, lett. f).

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Programmi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano successivi alla legge n.56 <sup>150</sup>
<b>Roma</b>	—	Art. 9, comma 3 (nell'ambito della funzione la CM persegue l'obiettivo della piena connettività e dell'azzeramento del divario digitale)	Dup 2016: la CM renderà disponibile in riuso ai Comuni che manifesteranno interesse la piattaforma software dei pagamenti elettronici multi-ente denominata "MyPay"
<b>Milano</b>	—	Art. 33, comma 1, lett. g) (funzione di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano)	nel Piano strategico, nell'ambito delle strategie "Agile e performante", i seguenti progetti: "+ Community. Una piattaforma intelligente per lo sviluppo dei territori", "Semplificazione e digitalizzazione dei servizi"
<b>Napoli</b>	—	Art. 36, comma 2, lett. j) (promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano tramite atti di indirizzo e atti a contenuto generale del Consiglio metropolitano)	nel Dup 2016-2018, si prevede la predisposizione di un programma di interventi/attività finalizzati ad esercitare la funzione fondamentale di promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano
<b>Torino</b>	lr n. 23 del 2015 art. 5, comma 4 (la Regione e la CM collaborano per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali, dei dati e dei servizi on line)	Art. 1, comma 5, lett. p) (tra i principi dell'attività della CM quello di promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione)	nel Dup 2016-2018, nell'ambito del Programma "Statistica e sistemi informativi", i seguenti obiettivi: gestione e implementazione delle infrastrutture di comunicazione; dematerializzazione degli iter sugli sportelli virtuali-SUAP; progettazione e avvio del piano di informatizzazione dei procedimenti)
<b>Bari</b>	—	Art.27, commi 3 e 4 (la CM promuove e coordina sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano)	nel Dup 2016-2018, i seguenti obiettivi: dematerializzazione dei servizi al cittadino e piena attuazione dell'agenda digitale con un focus specifico sull'istruzione scolastica (scuola digitale); estensione della banda larga e delle reti energetiche innovative a tutto il territorio
<b>Firenze</b>	l'r n. 22 del 2015 art. 5, comma 7 (la Regione e la CM collaborano, previa intesa, per la costruzione e lo sviluppo delle reti infra-	Art. 12, comma 1, lett. d) (atti generali del Consiglio metropolitano di indirizzo politico di programmazione riferiti alla raccolta, elaborazione dei dati, in-	nel Piano strategico, i seguenti progetti: integrare le App dei diversi gestori (Trenitalia, Italo, Ataf, Tiemme) in un unico sistema; estendere l'infrastruttura digitale su tutto il territorio metropolitano; realizzare una piattaforma metropolitana (Urban Platform)

<sup>150</sup> Le informazioni fornite nella presente colonna sono state raccolte e selezionate sulla base della documentazione reperibile in rete. Si è attinto, ove adottati, ai Piani strategici, altrimenti ai Dup più recentemente approvati ovvero ad altra documentazione di volta in volta specificata.

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Programmi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano successivi alla legge n.56 <sup>150</sup>
	strutturali e di una piattaforma unica informatica dei dati e dei servizi online)	formatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano)	attraverso il progetto Sentient City Control
<b>Bologna</b>	Ir n. 13 del 2015 art. 5 (funzioni e compiti della CM riferiti alla promozione e al coordinamento dei sistemi di digitalizzazione, informatizzazione)	Art. 11 (Cittadinanza digitale)	nelle Linee di indirizzo del Piano strategico: sviluppo digitale nelle relazioni con i cittadini e le imprese e negli ambiti scolastico-giovanile e del welfare
<b>Venezia</b>	Ir n. 19 del 2015 art. 3, comma 1 (funzioni fondamentali della CM di Venezia)	—	nel Dup 2016-2019, il Programma "Statistica e sistemi informativi"
<b>Genova</b>	Ir n. 15 del 2015 art. 3, comma 6 (la Regione e la CM collaborano, previa intesa, per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali, dei dati e dei servizi online)	Art. 24, comma 3 (la CM promuove il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano)	nel Piano strategico, il "Progetto Agenda digitale metropolitana"
<b>Reggio Calabria</b>	—	Art. 6 (Cittadinanza digitale)	— <sup>151</sup>

Tabella 12: informatizzazione e digitalizzazione

Fonte: elaborazione degli autori

<sup>151</sup> Per la CM di Reggio Calabria non è stato possibile reperire in rete il Dup 2016-2018.



