

In mezzo al guado La governance subregionale tra «vecchie» province e «nuove» aree vaste

Silvia Bolgherini, Andrea Lippi e Sergio Maset

Still in Midstream. Subregional Governance After Law Delrio: Between «Old» Provinces and «New» Functional Areas

An ongoing change in regional governance triggered by the Delrio Law (No. 56/2014) led to a differentiated landscape across the country. This reshaping consists more in provisional, inertial and somehow random tendencies than in governance models that are consolidating. What emerges is a not homogeneous system under a variable geometry. The final result is that although transitional, these governance models can mark a divide between first movers – which started a rescaling process – and late comer regions – which did not and thus lag behind, still in midstream. Yet, like all policy legacies, this divide can significantly impact future centre-periphery relations.

Keywords: Italy; Institutional policy; Reform; Regional governance; Rescaling.

1. Introduzione Governance e *rescaling* nella Legge Delrio

Il dibattito che accompagna da diversi lustri e con differenti esiti le sorti delle province in Italia (Baccetti 2011) ha trovato nella legge 56/2014 (la c.d. Legge Delrio) un collo di bottiglia innovatore e ambiguo allo stesso tempo. Si tratta di una legge che trasforma e pone su nuove basi la governance multilivello nelle regioni, introducendo premesse e disseminando opportunità, le quali a loro volta possono divenire risorse, o vincoli, per la definizione di nuovi modelli.

Rispetto a disegni di riassetto territoriale precedenti (le riforme degli anni Novanta, la riforma costituzionale del 2001 e la successiva Legge La Loggia) e a quelli anche solo abbozzati (DDL Lanzillotta

del 2006) o prodromi di quest'ultimo (DDL Patroni Griffi del 2012) – nei quali una soluzione di policy istituzionale ritenuta tecnicamente ottimale veniva scelta dal governo e poi attuata dalle autonomie locali secondo una logica di tipo razional-sinottico – la Legge Delrio non adotta un disegno tecnocratico, ma un approccio esplicitamente di indirizzo, attraverso un meccanismo di fissazione di paletti e successive deleghe alle regioni affinché assumano scelte autonome. Invece di un modello calato dall'alto e poi implementato soprattutto dal basso (Lippi 2000, 2011), si è ora dinanzi ad un disegno che parzialmente predefinisce alcuni punti fermi, ma poi assume che, in coerenza con la devoluzione di poteri alle regioni, queste ultime debbano prendersi la responsabilità di scegliere un proprio modello (Gardini 2015). Questa strategia si integra a scelte precedenti (i provvedimenti del governo Monti), le quali miravano ad una riconfigurazione del rapporto centro-periferia in direzione del rafforzamento del primo, e che avevano nelle province il bersaglio privilegiato nella finestra di policy dell'austerità (Bolgherini 2014). E come le scelte precedenti, anche la legge 56/2014 è un *second best*, frutto cioè di una coalizione di policy impossibilitata ad aggredire frontalmente il riordino territoriale – e in particolare l'abolizione delle province – perché priva del necessario consenso parlamentare. Ciononostante questa riforma costituisce un punto di osservazione di particolare rilievo perché permette di analizzare quei fattori locali che potrebbero favorire, o meno, nuove governance con assetti variabili e localmente definiti.

Tre sono le principali ragioni della sua rilevanza.

In primo luogo, a una soluzione razional-sinottica la Delrio ne contrappone una consensualista priva di una soluzione predefinita. La logica della cogitazione lascia spazio a quella dell'interazione (Lindblom 1977): è più importante aggregare consenso intorno a soluzioni fattibili a livello locale che calare dall'alto un modello sicuramente valido sul piano teorico, ma non necessariamente implementabile. Il pendolo del consenso prevale su quello dell'efficienza.

In secondo luogo, la legge è dotata di una procedura riflessiva, ossia specchio di un progetto di adattamento «al» e «del» contesto secondo i margini di manovra disponibili. È altresì dotata di una strategia inclusiva, che mira cioè ad aggregare istituzioni, coalizioni e poste in gioco differenti (Lanzalaco 2009). Il vero interesse risiede però nella delega alle regioni: l'attuazione di questa legge cammina sulle gambe delle risorse delle singole arene regionali e delle capacità locali di riuscire a innervare la sua implementazione nel sistema politico regionale (Lanzalaco 2005).

Infine, le disposizioni della legge 56/2014 sono tanto incisive quanto ambivalenti sul piano normativo, lasciando così spazio a diverse soluzioni (Gardini 2015; Pinelli 2015). Tali disposizioni possono condurre a un rafforzamento delle regioni, ma anche a un loro potenziale indebolimento (con l'aggravio di responsabilizzazione e di spesa attraverso il compito dell'allocazione del personale delle ex-province). Del pari, l'abolizione dell'elezione diretta degli organi provinciali e la previsione di allocazione delle funzioni di area vasta (comma 89) da parte delle regioni, può determinare la sparizione delle province stesse, e sicuramente un loro potenziale ridimensionamento, ma può anche favorire un potenziale accentramento regionale e una potenziale razionalizzazione dell'intercomunalità, delle fusioni e degli ambiti territoriali ottimali – tutti strumenti già previsti dall'ordinamento, ma adesso integrabili in una medesima logica. Tutte queste potenzialità possono essere declinate da ciascuna regione in direzioni anche divergenti le une dalle altre (Vesperini 2014).

Ne consegue una riforma transitoria e provvisoria, che contribuisce però a sfidare fortemente il sistema precedente ponendo premesse per nuove, anche se non automatiche, configurazioni.

Questo contributo ha l'obiettivo di osservare il *rescaling* regionale che segue la Delrio nell'interrogativo «quali governance regionali possono emergere dalla riforma?», argomentato nelle conclusioni (§ 5). Dopo aver inquadrato la prospettiva qui utilizzata nella letteratura di riferimento (§ 2), nelle sezioni centrali si presenteranno le evidenze empiriche: i disegni di governance nelle 15 regioni a statuto ordinario (§ 3) e la tematizzazione delle «nuove» aree vaste in sostituzione delle «vecchie» province (§ 4).

2. Il rapporto centro/periferia a geometria variabile

Come detto, rispetto alle riforme territoriali ispirate a logiche razional-sinottiche, che predefinivano geometrie definite e strategie top-down, magari poi non rispettate nell'implementazione, la Legge Delrio assume invece fin da subito – con esplicita delega alle regioni, sulla base del principio di sussidiarietà verticale – una certa variabilità delle «geometrie di autorità» sul territorio. Ne deriva che questa legge stimola elaborazioni politiche che portano a configurazioni in cui l'assetto centro-periferia *nella* regione può variare anche considerevolmente da un caso all'altro. Ne consegue che l'interrogativo di ricerca si sposta su quali geometrie si sviluppano e in funzione di quali scelte politiche locali.

Del resto, che i rapporti tra centro e periferia non costituiscano una geometria fissa – anche in quegli stati dove vi sono assetti esplicitamente orientati verso la preminenza dell'uno o dell'altra – ma che possano adattarsi in modo modulare verso geometrie variabili, è da tempo oggetto di studio sia per le governance sub-statali, sia per quelle sub-regionali.

In primo luogo vi sono gli studi sugli assetti federali, sul regionalismo forte e sulle configurazioni territoriali *a metà* tra lo stato unitario e lo stato federale. Il decentramento autonomico spagnolo (Maiz *et al.* 2010), il federalismo cooperativo di alcuni stati dell'Europa centrale come la Germania (Walter-Rogg 2010) e, più in generale, gli studi sul decentramento e la devoluzione di questi ultimi anni (Loughlin 2001; Baldi 2006; Ventura 2008; Erk e Koning 2010) hanno evidenziato forme di compensazione e aggiustamenti reciproci tra centro e periferia che non vanno verso assetti chiari e definitivi, ma verso un pendolo che privilegia ora l'accentramento ora il decentramento. L'idea di una certa variabilità nell'allocatione di autorità tra centro e periferie, è presente peraltro proprio negli studi sugli stati federali. Kincaid (1990) descrive il passaggio dal federalismo cooperativo a uno coercitivo negli Stati Uniti degli anni Ottanta come dovuto non a una riforma istituzionale, ma a politiche settoriali che indebolivano l'autonomia degli stati e davano al governo federale un potere di supervisione inusitato. Analogamente Posner (2007) reintroduce l'idea di un federalismo coercitivo quando lo stato ricentralizza il quadro del policy making senza toccare la cornice costituzionale: l'aspetto funzionale influenza indirettamente *il*, e surroga *un*, cambiamento istituzionale. Nel contesto europeo la trasformazione del governo locale da *government* a *governance*, da omnicomprensivo a funzionale per specifiche politiche, ribadisce l'idea di un cambiamento profondo del governo locale stesso, avvenuto spesso in conseguenza di micro-riforme e non di cambiamenti di paradigma (Wollmann 2016).

Un secondo punto viene dalla letteratura sulla riattribuzione delle competenze nelle politiche pubbliche territorializzate, nota come *rescaling*, che ha spesso come oggetto privilegiato le sorti del secondo livello (Bertrana *et al.* 2016). La rilevanza degli studi sul *rescaling* è di aver portato la definizione della sovranità domestica fuori dai perimetri delle politiche costituenti e istituzionali e averla condotta in quelli funzionali, delle politiche (Keating 2013, 137-138). Da questo punto di vista il *rescaling* è la ricerca di definizioni territoriali che, senza toccare i confini costituenti di una comunità, ne ridefiniscono le delimitazioni finalizzate alla ricerca di unità territoriali «ottimali»,

in coerenza con l'idea di una scala (economica) territoriale, di una metrica di efficienza delle politiche a livello di territorio. Da qui l'idea di un pendolo che oscilla lungo una scala micro-macro a seconda che si scenda (*down-scaling*) o si salga (*up-scaling*) nel grado di decentramento o accentrimento delle funzioni (Teles 2016). Il *transcaling* (Kuhlmann e Wollmann 2014), invece, è inteso come aggregazione territoriale trasversale che concerne il livello *meso* per eccellenza, ed è tipico dei governi locali «post napoleonici» (Italia, Francia e Spagna). Etichette come *aree vaste*, *ambiti adeguati* o come *mancomunidades*, *unioni di comuni*, *communautés*, eccetera, sono appunto espressioni tipiche della ricerca di intersezioni territoriali a base funzionale, ma con ricadute istituzionali. La forza attrattiva del meso-governo (Sharpe 1993) è dunque per definizione fluida e in movimento: il concetto stesso di meso-governo è un'astrazione dalla definizione mutevole e cangiante, un ancoraggio territoriale che è per definizione tra macro e micro (Swyngedouw 1997; 2004).

Un terzo spunto viene poi dagli studi sull'Italia e sugli effetti inattesi delle riforme razional-sinottiche varate sinora. L'idea di un riaccentrimento non attraverso politiche costituenti, ma per mezzo della finestra di opportunità dell'austerità, è descritto nel caso italiano da Bolgherini (2014; 2016), la quale evidenzia come un pacchetto di misure apparentemente slegate e indipendenti, ma tutte orientate al taglio della spesa, favorisca un depauperamento delle autonomie. Viceversa, le riforme degli anni Novanta in Italia, si sono dimostrate potenti acceleratori dell'autonomia dei livelli inferiori, grazie alle innovazioni derivanti dal NPM che, sperimentate sui comuni e sulle province, li avevano emancipati rispetto allo Stato (Lippi 2000; 2011). Infine, il carattere sincopato di micro-provvedimenti degli ultimi anni (Bussu e Galanti 2015) – che riprendono tentativi o progetti falliti precedentemente (Bolgherini 2015) o riaggiustano soluzioni già assunte in precedenza (come gli ambiti territoriali ottimali) in maniera ripetuta e incrementale (Profeti 2016) – dimostra come gli assetti che definiscono la sovranità territoriale domestica possano essere sovente fluidi e altalenanti (Wollmann 2014; Bolgherini e Lippi 2016). Ne discende una letteratura sul «disordine» come stato permanente o, se non altro, come grado di variabilità nelle geometrie della sovranità, insito nella governance territoriale italiana (Lippi 2015).

A questi spunti si aggiungono, quale corollario, il segmento di studi sugli stili di governo regionale (Fargion *et al.* 2006; Messina 2012) e quello che ha come oggetto la varianza tra le politiche e l'emergere di *path dependency* sistematiche nei diversi settori rispetto

alle strategie, agli strumenti, al tipo di soluzioni adottate e, dunque, all'identità stessa delle governance regionali. Lo si vede nelle politiche sanitarie (Pavolini 2012), nei servizi pubblici locali (Citroni *et al.* 2015) e in altri ambiti (Vassallo 2013), dove i gradi di libertà assegnati alle regioni, oppure conquistati nelle maglie della legislazione (Diodato e Lippi 2007), mostrano approcci diversificati e potenzialmente divergenti, fino a configurare veri e propri proto-modelli di governance regionale.

Dunque le geometrie variabili – di cui il caso italiano in generale, e lo studio qui proposto nella fattispecie, rappresentano una declinazione empirica – sono un oggetto di studio estremamente attuale. Certo, il fatto che gli assetti tra centro e periferia possano essere multiformi, misti e mutevoli, non costituisce una novità. La novità è invece che questa modularità possa essere un pendolo, che possa oscillare con periodi anche brevi, con configurazioni variabili che possono giungere a sovrapporsi, a confondersi e a stratificarsi fino a essere in permanente ridefinizione. Qui si inserisce la rilevanza empirica del caso di studio della Legge Delrio, poiché essa iscrive la governance sub-regionale, sia pure sotto le insegne di un presunto riordino, nell'ambito di queste geometrie variabili. Ne consegue che l'obiettivo di ricerca è quello di osservare le oscillazioni di *up-scaling*, *down-scaling* e *transcaling* nelle varie regioni, per vedere quale tipo di configurazioni, di disegni di governance, sia pure temporanei e potenzialmente aleatori, possano derivare dalla combinazione di siffatte spinte.

3. Disegni di governance regionale

La tempistica di approvazione delle leggi regionali

I tempi con cui la riforma è stata recepita nelle varie regioni costituiscono una prima evidenza della propensione di queste ultime a considerare la riforma una risorsa o, al contrario, un vincolo. La procedura di attuazione della legge 56/2014 prevedeva al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le regioni per approvare le proprie leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle province¹. L'approvazione di un primo *draft* legislativo in ciascuna giunta re-

¹ In seguito, tale data è stata individuata non più per l'approvazione delle leggi regionali (LR), ma quale limite temporale per la presentazione di adeguati dispositivi normativi.

gionale è stato compiuto in larga parte in ottemperanza delle scadenze. Inoltre, la sentenza 50/2015 della Corte Costituzionale, che ha rigettato il ricorso di incostituzionalità di Lombardia, Veneto, Puglia e Campania contro la Delrio, ha sbloccato il processo di approvazione delle leggi in tutte le regioni, le cui tempistiche sono riportate nella tabella 1.

TAB. 1. *Approvazione (2015) leggi regionali di attuazione della Legge Delrio 56/2014.*

Toscana 3 marzo	Piemonte 29 ottobre
Liguria 26 marzo	Veneto 29 ottobre
Marche 31 marzo	Puglia 30 ottobre
Umbria 2 aprile	Basilicata 6 novembre
Calabria 22 giugno	Campania 9 novembre
Lombardia 8 luglio	Molise 10 dicembre
Emilia-Romagna 28 luglio	Lazio 31 dicembre
Abruzzo 20 ottobre	

Fonte: http://www.upinet.it/4692/istituzioni_e_riforme/lattuazione_della_legge_56_in_ambito_regionale/.

A valle di questo flusso normativo, le possibili configurazioni di governance nelle diverse regioni a statuto ordinario (RSO), possono essere stabilite sulla base degli elementi presenti nelle leggi regionali (LR), sulla base di due dimensioni analitiche: la continuità rispetto alle funzioni provinciali e la reattività della legislazione regionale rispetto al dettato della norma nazionale.

La prima dimensione (continuità/discontinuità) può essere rilevata guardando a quante competenze delegate alle vecchie province sono state mantenute al nuovo livello provinciale o invece ri-allocate alle regioni. La seconda dimensione (reattività/proattività) si rileva sia attraverso l'analisi dei principi-guida introdotti da ciascuna LR, sia dall'impostazione data dalle stesse LR al livello di area vasta (la creazione o meno di eventuali ambiti ottimali per l'espletamento di certe funzioni e l'approccio più o meno inclusivo nei confronti delle forme di gestione associata tra comuni). La minore o maggiore presenza di espliciti principi inerenti al riordino territoriale e la presenza di una visione meno o più articolata del livello di area vasta nelle LR, hanno permesso di classificare le rispettive regioni lungo questa seconda dimensione.

Discontinuità o continuità: l'attribuzione delle funzioni delle «vecchie» province

La prima dimensione è costruita in base al criterio della ri-attribuzione delle funzioni in precedenza in capo alle «vecchie» province. La Legge Delrio stabilisce che una parte di queste restino alle «nuove» province in quanto funzioni fondamentali (commi 85-86), mentre le altre debbano essere riallocate (alle regioni, ai comuni, alle unioni di comuni o eventualmente anche alle «nuove» province). Qui si vuole comprendere quali funzioni, e quindi quale peso in termini di responsabilità di governo delle politiche pubbliche locali, le regioni abbiano deciso di avocare a sé o invece di lasciare alle nuove province.

L'analisi documentale dei testi delle LR delle 15 RSO evidenzia una discreta varianza, come mostrato nella tabella 2. La lista delle singole funzioni (e quindi delle relative politiche locali) oggetto di ri-assegnazione è molto lunga e viene sintetizzata in diciotto tipi. Questi ricomprendono quell'insieme di funzioni che già direttamente la legge 56/2014 assegna alle nuove province e che alcune regioni hanno poi accorpato o specificato ulteriormente. Due tendenze opposte, anche se non dicotomiche, si evidenziano: da un lato, una strategia di discontinuità mediante un più o meno forte ri-accentramento nelle mani delle regioni di funzioni un tempo in capo alle province; dall'altro lato, una strategia di continuità attraverso il mantenimento delle medesime competenze tra vecchie e nuove province.

Dalla tabella 2 risulta evidente anche l'intensità dell'*up-scaling*, ovvero come vi sia un nucleo di politiche locali che più della metà (almeno 8/15) delle regioni ha deciso di ri-accentrare: agricoltura, gestione delle risorse naturali (inclusa la regolazione dell'attività venatoria e ittica), turismo, politiche del lavoro (in particolare formazione professionale) e, infine, servizi sociali (ivi compresa, in alcuni casi, l'assistenza all'infanzia). A fianco di questo nucleo, troviamo un gruppo di funzioni che invece vengono ri-allocate a livello regionale da poco meno della metà delle regioni (7/15): tutela e valorizzazione dell'ambiente e difesa del suolo, istruzione scolastica, attività produttive in senso lato e, infine, cultura, sport e spettacolo. Solo cinque regioni hanno accentrato la pianificazione del trasporto pubblico, la protezione civile e l'energia. Infine, vi è il ristretto novero di competenze che sono state riallocate verso l'alto in un limitato numero di regioni (meno di cinque): tra queste le più rilevanti sono i beni culturali in senso lato, le politiche giovanili, la regolazione della viabilità. Quattro di queste (ambiente, trasporto pubblico, viabilità e co-

TAB. 2. *Allocazione in capo alla Regione delle funzioni ex-provinciali nelle 15 RSO.*

	Agricoltura	Foreste, caccia, pesca	Turismo	Formaz.prof. politiche lavoro	Servizi sociali, assist. infanzia	Tutela inq., valoriz. ambi, difesa suolo	Istruzione e Ediliz scolast.	Att.produttive industria, commercio, artigianato, att. estrattive	Cultura, sport spettacolo	Pianificaz., trasporto pubblico e privato	Protezione civile	Energia	Politiche giovanili	Beni cult., biblioteche	Strade, regolaz. viabilità	Edilizia privata	Espropri	Sanità veterinaria	Tot.
ER	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					14
Abr	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x		14
Mar	x	x	x	x	x	x			x	x	x				x				12
Tos	x	x		x	x	x	x	x		x		x			x				10
Pug	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x						10
Cam	x	x	x		x		x	x	x				x	x					9
Laz	x	x	x	x	x		x							x	x			x	9
Bas	x	x	x		x			x	x	x									8
Umb		x	x	x			x	x				x	x						7
Lig	x	x	x	x		x			x										5
Lom	x	x				x						x							4
Cal		x		x															2
Pie	x																		1
Ven																			0
Mol																			0
Tot.	11	11	9	9	8	7	7	7	7	5	5	5	4	4	3	2	1	1	

struzione strade, edilizia scolastica) sono funzioni che la Legge Delrio assegnerebbe alle nuove province e che invece alcune regioni allocano a loro stesse tramite LR, segnando così una discontinuità con il passato e profilando una governance regionale di impronta maggiormente dirigista. In termini prettamente numerici (18 tipi di funzioni per 15 RSO) la percentuale delle funzioni riallocate alle regioni (38,5% pari a 104 ri-allocazioni) è decisamente inferiore rispetto a quelle potenzialmente assegnabili (270 ri-allocazioni totali). Ne consegue che la differenza del 61,5% (167 ri-allocazioni) indica il numero di competenze rimaste alle nuove province, ovvero la maggioranza.

Stando a questi dati, si potrebbe pensare che la continuità abbia prevalso sulla discontinuità. Invece, se si guarda all'aspetto qualitativo, ci accorgiamo che non è affatto così. Facendo riferimento alle competenze prevalentemente assegnate alle regioni (uguali o supe-

riori a sette casi) si vede che si tratta di politiche pubbliche strategiche per rilevanza e consenso, mentre le altre sono di secondo piano: le regioni hanno preferito allocare a se stesse soprattutto politiche distributive (turismo, agricoltura, formazione professionale e politiche del lavoro, servizi sociali) dove è possibile coltivare direttamente rapporti privilegiati con precise *constituencies*. Si può dunque azzardare una parziale conclusione sul fatto che, guardando al tipo di funzioni – e quindi alle policies – ri-allocate, la tendenza alla discontinuità, e quindi alla valorizzazione dell'*up-scaling* a livello regionale a discapito dello status quo centrato sulle province, è in linea generale più significativa della continuità.

Più interessante ancora è la varianza tra regioni. Vi sono due regioni (Emilia-Romagna e Abruzzo) che accentrano su di sé 14/18 delle competenze. Subito a ruota le Marche (12/18), la Toscana e la Puglia (10/18) le quali, in misura leggermente inferiore, hanno comunque scelto di allocare alla regione una quota maggioritaria delle funzioni che un tempo erano in capo alle province. In questi casi le regioni hanno mostrato una discontinuità nella propria LR in direzione di un maggior centralismo. Se si considera sempre il totale (convenzionale) di 18 funzioni ri-assegnabili, vi sono poi i casi di Campania e Lazio che ne allocano alla regione metà (9), e quelli di Basilicata (8) e Umbria (7) con numeri appena inferiori. Ben diverso è invece il caso di Liguria e Lombardia, che assegnano alla regione solamente alcune limitate e selezionate competenze (4), mostrando quindi una propensione alla continuità. Ancora più espressamente orientati alla continuità sono i casi di Piemonte e Calabria (che riallocano solo due funzioni) e senz'altro quelli di Veneto e Molise, che hanno entrambi scelto di mantenere lo status quo lasciando tutto in capo alle nuove province.

Scendendo più nello specifico all'analisi dei casi regionali, due sono le tendenze che sembrano emergere. Da una parte alcune regioni mostrano una tendenza alla discontinuità rafforzata da un disegno neo-centralista orientato all'*up-scaling* regionale: è il caso di Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Puglia e Marche. Dall'altra parte, altre regioni hanno invece una tendenza conservatrice che propende per la continuità del ruolo delle province come esse agivano prima dell'emanazione della legge 56/2014: si tratta di Molise e Veneto, ma anche di Calabria, Piemonte, Liguria e Lombardia. In mezzo, un gruppo residuale di regioni.

La connotazione neo-centralista è sicuramente in linea con una tradizione di amministrazione regionale forte in almeno due casi (Emilia-Romagna e Toscana) (Ramella 2005; Messina 2012; Fargion

et al. 2006) e, in misura minore, anche in Puglia. Quest'ultima esplicita nella propria LR il ruolo di coordinamento e di impulso della cabina di regia regionale per discernere tra complessità delle politiche e grado di prossimità, lasciando in capo ai comuni e alle province le politiche più prossimali. Sia nel caso emiliano sia in quello toscano, invece, l'attribuzione delle competenze è articolata e accompagnata da un contesto normativo che integra la logica e l'impianto di governance regionale con un ruolo dirigista della regione. Quanto alle LR delle Marche e dell'Abruzzo, queste non definiscono un modello sistemico né esplicitano giustificazioni per le scelte compiute di *up-scaling* a livello regionale. È poi interessante notare che in questo gruppo vi sono le uniche quattro regioni (Umbria, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia) che optano anche per un *down-scaling*, assegnando compiti ai comuni e delegando loro competenze limitate e puntuali.

Di converso la tendenza conservatrice, o di continuità, va probabilmente interpretata come un indicatore del consolidato localismo (Putnam *et al.* 1993; Fargion *et al.* 2006), o comunque della forza delle province (Baccetti 2014). Il potere decisionale dell'amministrazione regionale per l'*up-scaling* delle funzioni delle vecchie province non è sufficiente in queste altre regioni, cosicché le nuove province continuano a essere rilevanti e influenti e la politica locale ha grande capacità di resistenza su quella regionale. Nei casi di Molise e Veneto la materia è sbrigata in modo essenziale, attraverso il riferimento a un principio di continuità. Nel caso di Lombardia e Liguria, invece, la LR parla di governance regionale con un chiaro ruolo dell'ente regione, ma poi il numero di competenze effettivamente allocate a quest'ultimo è limitato e circoscritto ad alcune politiche locali di tipo ambientale in senso lato (in Lombardia) più la formazione professionale e lo sport (in Liguria). Più interessante è il caso del Piemonte, dove solo l'agricoltura viene riservata alle regioni, in piena continuità con il passato, ma con un'attenzione anche al ruolo dell'inter-provincialità e alla conseguente necessità di attivare gestioni associate. La Regione Piemonte assegna alle province addirittura nuove competenze, in ciò mostrando un diverso assetto di governance che ha per baricentro la provincia e non la regione. Ricordiamo anche che il Piemonte, unitamente alla Lombardia e al Veneto, mostra una specificità nell'individuazione di una provincia autonoma (Verbano-Cusio-Ossola per il Piemonte, Sondrio per la Lombardia e Belluno per il Veneto). Diverso è infine il caso della Calabria la quale, nella provvisorietà della LR, assegna temporaneamente alla regione solo due competenze (foreste, caccia e pesca e formazione professionale).

Infine, tra i casi che si collocano tra discontinuità e continuità, emergono regioni come Lazio, Basilicata e Campania, le quali non esplicitano alcun principio né nell'una né nell'altra direzione. La Campania enumera le competenze che non sono della regione, ribadendo così la centralità di quest'ultima, ma allo stesso tempo delega alle province alcune politiche distributive che riferiscono a precise *constituencies* (musei e pinacoteche ma soprattutto politiche del lavoro). La Regione Basilicata accantona le politiche del lavoro riservandole a un'agenzia regionale. La macchinosa ed emergenziale formulazione della LR della Regione Lazio non lascia invece intravedere nessuna scelta specifica sottostante.

Proattività o reattività: principi, intercomunalità e ambiti ottimali

La Legge Delrio al comma 1 dichiara di voler perseguire i principi costituzionali della «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118 Cost.), ai quali gli ordinamenti degli enti locali sottoposti a riordino devono adeguarsi. L'Accordo tra stato e regioni stipulato nel settembre 2014 in sede di Conferenza Unificata, riprendendo tali principi, ribadisce anche la necessità, nell'applicarli, di perseguire la continuità amministrativa, la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e la riduzione dei costi dell'amministrazione. A partire da questa piattaforma abbastanza lasca e generica, ogni regione ha poi introdotto anche altri principi, coerenti con l'indirizzo politico, la legislazione regionale precedente e, eventualmente, con il modello di governance sub-regionale perseguito. Guardare ai principi, insomma, ci permette di capire se esiste una visione specifica e ulteriore rispetto al quadro costituzionale evocato dalla legge 56/2014. La tabella 3 riassume, nelle prime colonne, regolarità e differenze a questo riguardo.

Ciò che emerge da questo sguardo d'insieme è che un altro principio, oltre a quelli esplicitati nella Delrio, sembra essere particolarmente importante: il riordino complessivo dei rapporti interistituzionali a livello sia sovra che sub-regionale, che ben 11 regioni su 15 menzionano. In un certo senso è come se le LR fossero state l'occasione per fare o per preparare (o per prepararsi a) un nuovo assetto istituzionale, ritenuto indispensabile e in un certo senso auspicabile. Piuttosto marcata è emersa anche la necessità, in quasi metà delle regioni (7/15), di sfruttare l'occasione per sottolineare alcune priorità o specificità. In alcuni casi si è trattato di aspetti collegati al dettato normativo (come la peculiarità delle zone montane o di

TAB. 3. *Principi di fondo presenti nelle leggi regionali di attuazione della Delrio; estensione/dimensione degli ambiti funzionali ottimali nelle LR; approccio nei confronti delle gestioni associate nelle LR.*

	Principi										Estensione ambito territoriale				Tipo di approccio					
	Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza Continuità amministrativa, semplificazione, razionalizzazione procedure, riduzione costi PA Riordino complessivo, ambiti ottimali Specificità ¹ Continuità, completezza, efficacia, omogeneità, precisione delle funzioni Monitoraggio e valutazione Efficienza e miglioramento produttività PA Partecipazione cittadini										Nessun riferimento Generica Ex-provinciale Subprovinciale Sovraprovinciale (interprovinciale/metrop/regionali)				Tolleranza Promozione generica Incentivi Strategia					
ER	X			X	X			X		X					X ^P					X
Abr	X	X	X	X	X							X								X
Mar	X	X										X				X				
Tos	X	X	X		X			X	X				X							X
Pug	X	X	X									X								X
Cam	X	X		X			X					X								X
Laz			X	X						X						X				
Bas	X	X	X				X			X						X				
Umb	X		X								X									X
Lig	X	X	X								X								X	
Lom	X	X		X	X								X ^O			X				
Cal			X							X						X				
Pie	X	X	X	X	X	X									X ^P					X
Ven	X	X	X		X	X									X ^M		X			
Mol	X	X	X												X ^R		X		X [*]	

Note: ¹ In particolare: Lombardia e Piemonte sottolineano la specificità dei territori montani, il Lazio quella di Roma capitale e la necessità del controllo di spesa, la Campania la tutela dei livelli occupazionali e la stabilità finanziaria, l'Abruzzo la garanzia dell'omogeneità delle prestazioni assistenziali, l'Emilia-Romagna il disegno complessivo di MLG. ^O Omogenei; ^P interprovinciali; ^M aree a vocazione metropolitana; ^R regionali. * Nel caso di assunzione del personale delle ex-province.

Fonte: elaborazione propria.

Roma capitale o dell'impianto di multilevel governance regionale basato sul capoluogo come *hub* di funzioni e servizi), mentre in altri (la tutela dei livelli occupazionali o delle prestazioni assistenziali) è sembrata più una volontà del governo regionale di rimarcare, anche

nel contesto di una riforma istituzionale e territoriale, alcune tradizionali priorità di policy di certe zone.

Nel complesso, dalla lettura dei testi di legge sembra potersi cogliere anche un diverso atteggiamento di fondo, da parte delle regioni, nei confronti del *policy core*. Si evidenziano cioè visioni politiche profondamente diverse tra i vari governi regionali nei confronti dell'intera policy di riordino. Ci sono regioni in cui i provvedimenti sembrano essere intesi come un'opportunità, in altre invece piuttosto come un obbligo cui adempiere nel modo più minimalista possibile. Questa differenza risulterà ancora più chiara guardando allo sviluppo, nelle varie regioni, di forme di integrazione e di coordinamento delle politiche pubbliche locali attraverso la definizione di aree territoriali sovra e/o sub provinciali, a mezzo di unioni di comuni (e fusioni) o di ambiti territoriali. Il nodo dell'inter-comunalità e della creazione di ambiti territoriali adeguati (detti anche «ottimali») – intesi come aree territoriali in senso lato per lo svolgimento delle varie funzioni (anche ex-provinciali) – è tanto cruciale quanto differenziato.

Sempre dall'analisi testuale delle LR emerge come gran parte delle 15 RSO abbiano adoperato la legge di attuazione come un'occasione per ripensare, o quantomeno per menzionare, un riordino complessivo che comprendesse zonizzazioni funzionali, più o meno precise e definite (tabella 3 colonne centrali). In quasi tutte le LR si parla di ambiti territoriali ottimali (nel senso generico di aree funzionali), la cui estensione, però, è piuttosto variabile. È interessante notare come circa la metà delle regioni (7/15) non faccia riferimenti precisi alle dimensioni di questi ambiti (oppure non faccia riferimento agli ambiti *tout court*). Dell'altra metà, alcune fanno coincidere espressamente i confini di questi ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni con quelli provinciali, mentre altre regioni li individuano o di estensione superiore o inferiore (sub-provinciale).

Questa variabilità può indicare una diversa strategia e una diversa visione dell'assetto di governance che ciascuna regione intende perseguire sul proprio territorio. Il continuum reattività/proattività aiuta a comprendere il punto. Se una regione si limita a recepire la legge 56/2014 senza introdurre elementi di innovazione o di diversità, è ragionevole supporre che abbia assunto un atteggiamento di reattività rispetto alle nuove disposizioni. Viceversa, se nella LR di attuazione della Delrio si ritrovano elementi di novità rispetto al disegno territoriale/istituzionale che la legge nazionale propone, allora la regione può essere considerata proattiva. In altre parole la LR può esprimere un atteggiamento più passivo, quando non meramente adem-

pimentale o recalcitrante, nei confronti delle disposizioni nazionali, o invece mostrare la volontà del governo regionale di contribuire a ridisegnare l'assetto territoriale e istituzionale della regione stessa.

Lo stesso ragionamento può essere applicato anche all'approccio nei confronti delle gestioni associate, dove la situazione è altrettanto variabile che per gli ambiti funzionali. Sempre la tabella 3 (ultime colonne) ne dà conto, distinguendo tra tipi di approcci diversi, sempre sulla base dei testi delle LR. Alcune regioni permettono la presenza di gestioni associate (*tolleranza*) ma semplicemente prendendo atto della loro esistenza o addirittura senza menzionarle esplicitamente. Altre si limitano a formule generiche di promozione delle unioni e delle altre forme di intercomunalità. Gli altri due approcci indicano invece una diversa concezione. È infatti evidente che nel prevedere degli incentivi – che sono soprattutto di carattere economico-finanziario – c'è un *commitment* da parte della regione. Infine nei casi di Toscana e Emilia-Romagna il sostegno alle gestioni associate si estende fino alla esplicita previsione di un ruolo di rilievo delle unioni di comuni e sulla promozione delle fusioni, in una strategia articolata di revisione della preesistente governance regionale. Vale la pena ricordare che le gestioni associate hanno avuto un impulso particolare nella seconda metà degli anni 2000, in concomitanza con i primi effetti della crisi globale, in particolare con il riordino delle comunità montane nel 2008 (Filippini e Maglieri 2008) e con l'introduzione della gestione associata obbligatoria per i piccoli comuni (sotto i 5mila abitanti) introdotta nel 2010 e poi confermata anche dalla Delrio (Casula e Marotta 2016). Questi provvedimenti nazionali hanno indotto le regioni a dotarsi di LR opportune. Prima dell'introduzione della Delrio, quindi, tutte le regioni avevano LR che disciplinavano le forme associate (comunità montane, unioni di comuni e, in alcuni casi, anche fusioni) e i relativi incentivi e finanziamenti (Xilo e Ravaioli 2009). Tuttavia, anche in quel caso, sia le tempistiche di approvazione, che i contenuti delle LR e le idee sottostanti a questi provvedimenti sull'intercomunalità, erano state molto variabili. Anche il ruolo previsto per l'intercomunalità e la sua integrazione con il disegno complessivo delle LR può quindi dare importanti indicazioni sul grado di reattività/proattività delle regioni.

Dall'analisi dell'approccio che le RSO hanno tenuto nei confronti degli ambiti funzionali ottimali e dell'intercomunalità, si evince che, ancora una volta, la differenza principale è tra regioni in cui emerge una strategia sottostante, un'idea di governance regionale da perseguire anche attraverso una LR formulata in questa prospettiva, e regioni in cui invece la LR rappresenta un mero adempimento formale

al dettato della legge nazionale, senza alcun disegno autonomo o eccentrico rispetto a quest'ultimo.

4. Verso l'area vasta quale strumento di *rescaling* territoriale

La Legge Delrio introduce esplicitamente il concetto di area vasta (AV) come zona per l'espletamento di funzioni da parte delle città metropolitana e delle vecchie province che su essa si devono (ri)configurare.

In nove regioni, (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Calabria), che rappresentano ben più della maggioranza della popolazione complessiva delle regioni oggetto del riordino, sono stati esaminati più in profondità due aspetti. Il primo concerne le varie forme di organizzazione dell'AV, a fianco di quelle attivate attraverso le suestate LR. Questo elemento tiene conto della presenza di dinamiche verso forme più o meno organiche di integrazione territoriale potenzialmente alternative alle (o a fianco delle) «nuove» province. Il secondo aspetto riguarda l'agenda politica (rilevata mediante interviste e rassegna stampa) che accompagna l'idea di AV nel processo verso una nuova governance regionale.

Il ruolo funzionale delle aree vaste

A fianco della previsione di aree ottimali adeguate di tipo funzionale per specifici settori di politiche regionali – che, si è visto, solamente alcune regioni individuano nelle rispettive LR – ulteriori evidenze sugli eventuali movimenti di ridefinizione del territorio a livello di area vasta provengono dalla rielaborazione: a) degli ambiti territoriali ottimali (ATO) di idrico e rifiuti effettuata da alcune regioni solamente nel 2014, a ridosso, o subito dopo, l'emanazione della Legge Delrio; b) delle aziende sanitarie sul territorio e dei loro relativi accorpamenti.

In entrambi i casi si osservano tendenze all'aggregazione verso l'alto (*up-scaling*), o dal livello comunale (o sovra-comunale) verso un ambito provinciale o genericamente di AV (anche inter-provinciale), oppure da un livello provinciale ad uno interprovinciale o addirittura regionale.

Per quanto concerne la sanità, ad esempio, Calabria e Veneto transitano da ripartizioni di livello sub-provinciale a perimetri pro-

vinciali, mentre aggregazioni sovra-provinciali si hanno in Lombardia (aggregazione trans-provinciale), Toscana (inter-provinciale), Emilia Romagna (la quale però conserva alcuni perimetri sub-provinciali, altre provinciali e ne introduce altre inter-provinciali) (Pavolini e Taroni 2016) e Liguria (che non disciplina alcuna aggregazione, ma predispone un'agenzia regionale per centralizzare gli acquisti). Le altre regioni (Campania, Piemonte, Puglia) mantengono un assetto provinciale – anche se la giunta regionale del Piemonte nel 2012 ha previsto delle federazioni della sanità che però mantenevano intatte le singole aziende locali e ospedaliere e i loro perimetri territoriali.

Per quanto concerne gli ATO di idrico e rifiuti, invece, si osserva una situazione disomogenea che vede, da un lato, una discreta, ma non particolarmente incisiva, riduzione degli ATO complessivi, in coerenza col disposto della legge 42/2010 e, dall'altro lato, scelte diversificate tra i due settori, che solamente in alcuni casi vanno verso un deciso *up-scaling* (Profeti 2016). Passano a un livello di ambito territoriale ottimale di tipo regionale (quindi con una marcata integrazione territoriale) i rifiuti in Emilia Romagna e Liguria e il servizio idrico ancora in Emilia Romagna, Toscana, Puglia e Calabria. Negli altri casi, si mantiene il livello provinciale nei rifiuti (nelle tre regioni del Sud), oppure prevale la scelta di conservare le delimitazioni (prevalentemente provinciali) e integrarle con assetti sovra e sub-provinciali (nella maggior parte delle altre regioni).

La tematizzazione dell'area vasta

La definizione di potenziali AV in sostituzione o a integrazione delle province si è sviluppata nelle singole regioni con differente intensità e, soprattutto, è stata tematizzata in modo completamente diverso. Nelle nove regioni indagate emerge un confine netto tra arene dove a valle dell'approvazione della LR di attuazione della Delrio, o anche in concomitanza di essa, si è sviluppato un più ampio dibattito sulle sorti della AV, e arene dove invece il dibattito è sembrato residuale o semplicemente inerte. Rientrano nel primo gruppo le cinque grandi regioni del centro-nord, dove l'idea di una tematizzazione è stata complementare rispetto al *commitment* espresso nella LR, mentre appartengono al secondo gruppo le tre regioni del Sud e la Liguria, dove la *issue* dell'AV non solo non è stata centrale nel dibattito politico regionale, ma sembra essere stata a traino di altre questioni.

In Campania, ad esempio, la Legge Delrio e la conseguente LR sono state occasione di un duro scontro che verteva però su *issues* preesistenti e indipendenti dal riordino e dall'AV: non vi è stata una competizione relativa alla definizione di una nuova allocazione di potere sul territorio o alla definizione dei suoi confini. Il confronto qui – è stato invece quasi esclusivamente, sull'allocazione delle risorse mobilitate dalla legge 56/2014, ossia il posto di lavoro dei dipendenti delle ex province e della polizia provinciale. Si è trattato di uno scontro di tipo sia inter- sia infra-partitico, oltre che tra la Giunta De Luca (PD), insediata nel 2015 – la quale ha approvato la LR – e la precedente Giunta Caldoro (FI), che aveva promulgato il relativo DDLR. La tematizzazione dei nuovi assetti territoriali come l'AV ha quindi seguito altre poste in gioco, che prescindevano dalla definizione di sub-territori e relative competenze.

Il caso della Puglia mostra somiglianze e differenze con quello campano: vi è una dinamica simile, ma centrata sull'allocazione della leadership più che sulle risorse. La Delrio ha dato nell'autunno 2015 una chance alla neo-insediata Giunta Emiliano (PD) di varare una LR che non era stata mai presa nemmeno in considerazione dalla giunta precedente e di imporre così una propria visione politica di relativo accentramento regionale. Una successiva legge regionale nel 2016 ha disciplinato e rafforzato questa impostazione, che definisce sulla carta una logica di AV fondata su una prossimità territoriale differenziata rispetto alle funzioni da espletare e integrata dalla definizione di «ambiti ottimali adeguati di tipo funzionale». La competizione per l'allocazione del potere si è però coagulata sulla leadership. Il contenzioso presso il TAR da parte della Provincia di Lecce non riflette solamente una resistenza al cambiamento, ma soprattutto la contendibilità della leadership medesima. La definizione delle AV, di conseguenza, potrebbe sembrare un problema di implementazione, ma mostra in realtà una esigenza di coalizione, senza la quale la governance regionale rischia di rimanere solamente sulla carta.

Il caso calabrese è leggermente dissimile poiché la LR ha avuto un forte tratto di emergenza e transitorietà, improntato a salvare i bilanci gravemente dissestati delle cinque province. L'accentramento di funzioni operato dalla regione è stato unicamente finalizzato allo spostamento di oneri finanziari dai bilanci provinciali, senza un disegno di governance regionale vero e proprio. L'idea di AV è successiva, sopravviene quasi un anno dopo ed è promossa dal vicepresidente della giunta regionale, che si allea con le università calabresi per elaborare un disegno che sposti il baricentro del policy making dai comuni verso l'alto. Al momento in cui si scrive questo processo non

è ancora decollato, ma il dibattito sull'AV, con tanto di nuove denominazioni, è vivo nella regione, e ricalca i confini delle province esistenti. Queste ultime, una volta ottenuto il salvataggio finanziario, hanno ripreso il loro posto, prive degli oneri di mantenimento di funzioni e personale, ma con un immutato ruolo politico e di posta in gioco per la classe politica locale.

Infine, nel caso della Liguria il tema dell'AV appare residuale. La legge è stata approvata con grande tempismo per dare risposte politico-amministrative simili a quelle della Calabria, ma, a valle dell'emanazione, l'attenzione pubblica sembra essere stata catturata dalla città metropolitana quale criterio preliminare per ogni possibile progetto di AV che, in una regione piccola come la Liguria, può essere determinante.

Al contrario di queste tematizzazioni inerziali o addirittura residuali, vi sono i progetti di AV delle altre cinque regioni promossi tutti dalla giunta regionale quale regista e, in certi casi, con il presidente nel ruolo di imprenditore di policy (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna). In alcune di queste regioni (Toscana, Emilia Romagna e Piemonte), il dibattito politico sull'AV ricalca o comunque segue, essendone complementare, la LR. Inoltre in questi casi la LR anticipa molto dei contenuti, nel senso che la codificazione è stata precisa, e va intesa come un indicatore del radicamento di una coalizione intorno all'idea che deve poi essere modellata successivamente, ma che ha già una piattaforma normativa. Viceversa, Lombardia e Veneto, che hanno emanato delle LR che abbozzano soltanto una governance regionale, senza però codificarla, demandano all'arena successiva il compito di formare una coalizione intorno al progetto.

Queste due diverse strategie (un'alta codificazione che anticipa il dibattito e la successiva delimitazione dell'AV vs. una bassa definizione normativa che lascia aperte più strade) individuano anche modelli di AV differenti. Da un lato si ha una netta *path dependency* tra LR e successiva tematizzazione dell'AV. Dall'altro lato, invece, la logica è ribaltata: il processo politico a valle della legge è più importante della LR stessa.

Nel primo caso l'AV è quasi una deduzione della legge. In Toscana, ad esempio, l'area vasta è un consolidamento di un percorso ampiamente avviato, anche se con configurazioni variate, nel corso degli anni precedenti. La Legge Delrio è stata una *policy window* per attuare finalmente disegni sperimentati e fortemente supportati nel tempo dalle maggioranze e, soprattutto, dalle burocrazie regionali. L'idea di AV è addirittura una *legacy* della LR 49/1999 sulla programmazione regionale e l'attuazione dei fondi strutturali. Il modello

che ne deriva è il prodotto di processi precedenti, in particolare le politiche di sviluppo economico, da un lato, e la politica sanitaria, dall'altro lato. Le configurazioni delle une e dell'altra divergono, cosicché l'*issue making* che ne è derivato è competitivo e si dibatte tra un progetto di tre aree vaste (Toscana Nord-ovest, Toscana centro e Toscana Sud-est) (che supererebbe le province ed è sostenuto dalla regione) e la distrettualizzazione socio-sanitaria delle cosiddette Società della Salute (istituite nel 2005, e che da allora suddividono il territorio regionale in 34 distretti fortemente centrati su leadership territoriali di comuni capofila). Il processo è compromissorio e multilivello: le tre AV summenzionate includeranno un numero di distretti oscillante tra 27 e 29 (sull'impronta di quelli sociosanitari), dunque ridotti nel numero, definiti con metodo concertativo con ANCI-UPI² e sovrappontendosi alla città metropolitana di Firenze (tre distretti nella città metropolitana) che sovra-rappresentano la medesima e allo stesso tempo la ridimensionano sul piano della percezione da parte degli altri territori.

Il caso dell'Emilia Romagna coniuga discontinuità e *path dependency*. La logica di AV multilivello è stata concertata a monte della LR ed è ampiamente condivisa come principio di superamento della consolidata governance a base provinciale. Questa discontinuità è in realtà il prodotto di una concertazione con ANCI-UPI maturata nel tempo ben prima della normativa e che aveva visto l'indirizzo regionale promuovere in modo strategico unioni di comuni, fusioni e assegnazioni di competenze già dagli anni 2000. Ne deriva una governance dotata di un *hub* regionale (Bologna), ma che coinvolge anche le nuove AV di carattere inter-provinciale, per ottimizzare i servizi relativi alle funzioni passate a questo livello territoriale, in un assetto policentrico e con solida base municipalista. Il modello che ne deriva è ancora in via di definizione perché il forte consenso sul principio ha poi comportato un processo di negoziazione e aggiustamento nella definizione dei confini di queste AV. Processo che è ancora in cerca di un assetto definitivo e che pare assodato solo per la Romagna, ma che è incerto, ad esempio, per le ex province di Modena e di Reggio Emilia.

Il caso del Piemonte è simile ai primi due, ma più sfumato poiché, se da un lato la LR esplicita un modello di AV di tipo interprovinciale (individuando un modello originale che conserva le province e al contempo si propone di integrarle in quelle che il presidente del-

² Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e Unione Province Italiane (UPI) sono le associazioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali comunali e provinciali.

la giunta definisce i «quattro quadranti del Piemonte»), dall'altro lato emerge con nettezza che questo assetto è il frutto di un compromesso politico tra la regione, da una parte, e le province e (soprattutto) i numerosi comuni piemontesi, dall'altra. Tale compromesso si è avuto sia a monte – i quattro quadranti erano già individuati nel Piano Regionale Territoriale del 2011 – sia a valle della LR, e ha contemperato poste in gioco differenziate: quella dei comuni per rimanere baricentro della governance e trovare sintesi e accordo a livello provinciale; e quella della regione, che non è in grado di imporre una regia regionale agli enti locali, e deve fronteggiare frammentazione e dispersione istituzionale e economica. Il percorso è in pieno svolgimento, in una dinamica di ricerca di simmetrie e compromessi, con l'esigenza di razionalizzare e di accentrare che si scontrano con le resistenze localistiche.

La Regione Veneto ha scelto di mantenere una governance a base provinciale attraverso una serie di strumenti paralleli alla LR, ossia: (i) la costituzione di nuove unioni di comuni e l'allargamento delle esistenti, finanziando i processi di fusione e associazione ma restando ben lontano da una qualsiasi regolazione della loro geometria o scala; (ii) la razionalizzazione delle aziende sanitarie locali da 21 a 7 (poi 9), con istituzione di un'agenzia regionale di coordinamento con funzioni di programmazione e acquisti. Dunque, se da un lato le province divengono con un tratto di penna le nuove aree vaste conservando l'assetto esistente, dall'altro si avvia un percorso parallelo di aggiramento del localismo mediante un moderato processo di integrazione a mezzo di fusioni, gestione associate e distrettualizzazione funzionale. Questo secondo processo è accompagnato dalla mediazione politica tra territori guidata dalla giunta regionale e dal partito di maggioranza (Lega nord) che individua una nuova governance regionale *in verbis*, ancorché *in legibus*, suffragata da strumenti normativi, organizzativi e finanziari, non organici ma finalizzati a compensare i territori in cambio di un lento processo di integrazione per mediazioni progressive.

Nel caso della Lombardia la vicenda è più complessa: la LR stabilisce il metodo concertativo a mezzo dei Tavoli Istituzionali Provinciali allargati e comprendenti, oltre alla regione nel ruolo di promotore, anche ANCI-UPI, camere di commercio, ASL e gruppi di interesse. Il compito dei tavoli è negoziare il disegno del presidente della giunta orientato al superamento delle undici province in otto cantoni che disaggregano le province esistenti e semplificano gli attuali 83 livelli di governo funzionale, eliminando ogni altra forma di livello intermedio, ma mantenendo i poteri speciali assegnati alla provincia

(ora autonoma) di Sondrio, premiata con l'allargamento all'area montana della provincia di Como. La nuova aggregazione territoriale è oggetto di una negoziazione serrata e di aperte resistenze, soprattutto nell'area Varese-Como-Lecco e in generale in Brianza, che non accettano le configurazioni proposte dalla regione e propongono alternative. L'elemento di rilevanza è dato dalla svolta *post legem* da parte della regione: in prima istanza vi era un principio di legittimazione della disomogeneità territoriale e di asimmetrie tra vecchie province e nuove, ma poi esso ha trovato ampio conforto nella definizione degli otto cantoni, dove a fianco di province conservate tali e quali (Brescia, Bergamo e Pavia), vi sono confini completamente nuovi e un obiettivo di razionalizzazione e accentramento da parte della regione. Il successo di questa convergenza tra spinte razionalizzanti e domande dal basso sembra comunque proseguire nel solco della *asimmetria sistemica* che ha contraddistinto la legittimazione delle disomogeneità e delle specificità territoriali e della loro collazione (più che integrazione).

5. Conclusioni

La governance regionale innescata dalla Legge Delrio non segue modelli netti, poiché non vi è alcuna precisa richiesta di nettezza nel disegno normativo nazionale, mentre, al contrario, la definizione ispirata al «riordino» sembra mostrare indirizzi verso «ordini nuovi», che rispondono a processi locali. Solo che questi esiti, non solo sono molto difforni tra loro, e ciò era prevedibile poiché ispirati dalla legge stessa, ma sono anche particolarmente provvisori, talvolta inerciali e per certi versi aleatori, poiché più simili a bozze in cerca di certezze che a modelli in via di consolidamento. La prima riflessione conclusiva concerne questo aspetto. Le governance regionali osservate sono tutte *in mezzo a un guado* e propongono soluzioni locali tutte da verificare, sia nell'efficacia, sia nella durata. Il *rescaling* che ne viene fuori è a geometria variabile, ma in senso duplice: sia nelle configurazioni adottate, sia nella potenziale istituzionalizzazione, essendo forse condannato a una continua rimodulazione. Si tratta infatti di assetti dai tratti in certi casi sperimentali, in altri forse più casuali o residuali, ma sicuramente in movimento tra centro e periferia: nella sua oscillazione il pendolo sembra non avere trovato una collocazione che possa dirsi definitiva.

La seconda riflessione è che, per quanto aleatorio, questo *rescaling* non può non influenzare i processi successivi, e pre-strutturare

ogni successiva governance, sia che essa sia quella delineata o un'altra, sia che vada a sostituire le province o a mantenerle. Le dinamiche intraprese sono comunque una *legacy*: per quanto lente, variabili e provvisorie, hanno già allocato poste in gioco, ribadito o compromesso rapporti di forza e hanno mostrato che un certo percorso è possibile (o no).

Le principali evidenze emerse nel corso dell'analisi ci permetteranno di sviluppare alcune ipotesi interpretative e avanzare alcune osservazioni finali.

Le evidenze

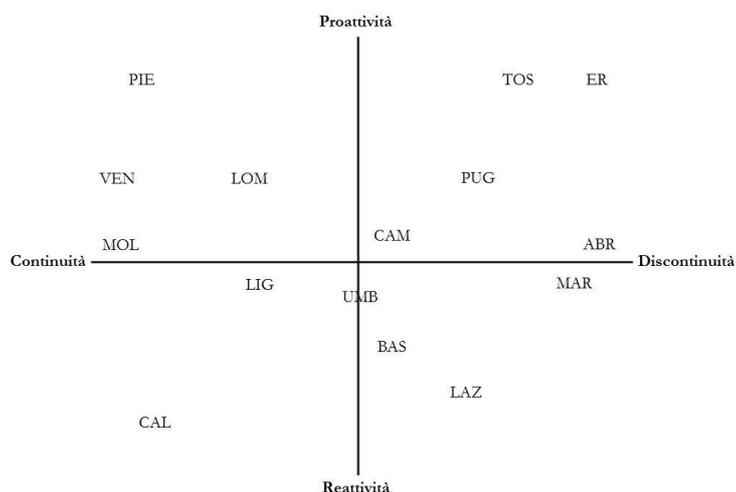
Ripercorrendo le principali evidenze emerse nell'analisi fatta per le leggi regionali e per l'area vasta, si hanno risultati complementari.

Leggi regionali. Dall'analisi delle LR emergono sulla carta quattro tipi di governance (figura 1):

- una governance che favorisce l'*up-scaling* e un certo *transcaling*, frutto di una discontinuità proattiva che adotta formule e disegni nuovi che premiano il ruolo dell'amministrazione regionale quale protagonista (in modo netto Emilia-Romagna e Toscana, in modo meno forte Puglia, Campania e Abruzzo). Qui vi è un utilizzo innovativo di principi, strumenti di regolazione e allocazione delle funzioni, riconducendo a questo nuovo assetto (ma soprattutto nelle prime due) anche normative precedenti e quindi proponendo un'integrazione delle politiche regionali e un nuovo ruolo dei livelli di governo, incluso il ruolo delle gestioni associate, degli ambiti ottimali e un deciso sprone verso le fusioni dei comuni;
- una governance che associa continuità (quindi conservazione delle province quale struttura per la governance subregionale) e proattività in termini di innovazione, sia a livello sovracomunale, sia soprattutto rispetto a un nuovo ruolo delle province (Piemonte, Lombardia e in versione più di continuità Veneto e Molise), che privilegia il *transcaling* e il mantenimento funzionale del livello intermedio. Qui si ha innovazione nella continuità: le province continuano a essere il baricentro, ma in modo nuovo;
- una governance ispirata alla discontinuità rispetto al passato senza però un reale progetto sostitutivo, espressione di un

- approccio reattivo dove l'accentramento pare più meccanico che espressione di una strategia (Lazio, Basilicata, Marche);
- una governance di mantenimento delle province, prodotto di un atteggiamento di inerzia e reattivo (Liguria ma soprattutto Calabria), il cui risultato è una moderata continuità col passato.

FIG. 1. *I disegni di governance regionali delle 15 RSO secondo le dimensioni di proattività/reattività e continuità/discontinuità.*



Aree vaste. Dall'analisi dei nove studi di caso sul tema dell'AV emergono tre ulteriori evidenze.

La prima è che guardando al ruolo funzionale delle aree vaste vi è una moderata e disomogenea tendenza all'*up-scaling*: pur in modo disordinato e non del tutto coerente al proprio interno, le regioni, ora su un versante ora sull'altro, evidenziano quasi tutte propensioni a salire nel livello, nonostante le condizioni di partenza siano anche molto diverse.

La seconda evidenza è l'emergere di due tendenze: una maggiormente innovativa, più orientata alla ricerca di AV, ma anche più at-

tenta all'*up-scaling* (Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, parzialmente anche Liguria e Calabria) e un'altra più propensa alla conservazione di un baricentro orientato verso la provincia o i livelli sub-provinciali.

La terza evidenza concerne la tematizzazione e integra le prime due. Tra progetti di area vasta fortemente ispirati alla simmetria (Toscana, Emilia Romagna e Piemonte), progetti dichiaratamente asimmetrici (Veneto e Lombardia) e progetti inerziali (Puglia, Campania, Calabria, Liguria), in realtà l'elemento di comunanza tra tutte e nove le regioni è che si tratta di dinamiche fortemente transitorie che possono evolvere ma anche recedere, o addirittura volgere in direzioni differenti.

Quattro ipotesi interpretative

Le evidenze sopra descritte possono essere sintetizzate in quattro ipotesi interpretative da sviluppare in successive osservazioni e ricerche.

La prima ipotesi è il *rescaling neo-regionalista*, che implica il superamento delle province attraverso *up-scaling* di funzioni e integrazione della governance sub-regionale in una configurazione di AV come meso-governo alternativo, più o meno fortemente improntata all'equilibrio ed alla simmetria tra territori, e certamente complementare ai due poli (regionale e comunale). Il grado di accentramento è però variabile e solo nei casi della Toscana e dell'Emilia Romagna ciò si traduce in una chiara scelta di governance multilivello a base regionale (con chiare concessioni ai comuni).

La seconda ipotesi è il *rescaling a base provinciale*, che innova nella continuità (o conserva nella discontinuità) e che insiste sul *transcaling* sia inter-comunale sia inter-provinciale. L'AV è multiforme e si adatta intenzionalmente alle *constituencies* territoriali senza imporre una geometria regionale predefinita fondata su equilibri generali, ma collazionando diversità ed eterogeneità locali in un unico disegno che è, per questo, asimmetrico. Il meso-livello è un'aggregazione del micro sviluppato secondo le situazioni. Ciò è più evidente in Lombardia (nella quale si immagina un assetto molto diverso e originale, ma che è necessariamente frutto della mediazione con un radicato localismo a base provinciale che la regione non era in grado di fronteggiare da sola), che in Veneto, mentre in Piemonte, pur mantenendosi un solidissimo ruolo del secondo livello, si prefigurano coordinamenti predefiniti dall'alto e maggiormente orientati

alla ricerca di una simmetria sul territorio regionale («quattro quadranti» omogenei tra loro).

La terza ipotesi è il *rescaling residuale*. Si tratta di un affastellamento di livelli di governo, aree vaste, fusioni, gestioni associate, ambiti ottimali, il quale non risponde a un'impronta chiara o quantomeno non è accompagnato da un processo evidente di trasformazione di scala. È residuale allorché accentramento o conservazione delle province, unitamente alla definizione di aree vaste, non seguono un disegno coerente e consapevole. I casi di Puglia e Campania ricadono qui: in Puglia il modello è delineato in modo chiaro sulla carta, ma è sbilanciato sul piano della progettazione. Vi è l'efficienza, ma manca il consenso, e dunque vi è un'ipoteca di fattibilità. Al contrario in Campania vi è il consenso senza il disegno. Vale anche per la Liguria e lo stesso si potrebbe dire di regioni che non sono state approfondite con studi di caso, ma che presentano leggi regionali simili (Marche, Umbria, Basilicata).

Infine, la quarta ipotesi è il *rescaling inerziale*, quando non riesce a esprimere alcuna forma precisa di trasformazione di scala e si adagia sugli equilibri esistenti, come nel caso della Calabria (ma percepibile anche nelle leggi regionali di Molise e Lazio).

Disomogeneità e consensualismo: come si esce dal guado?

Queste ipotesi delineano un sistema di geometrie variabili che, per quanto aleatorio e provvisorio, ha comunque creato un precedente e influenzerà i successivi processi innescati dalle decisioni adottate o da successive riforme (ad esempio la riforma costituzionale).

Questi modelli sono ovviamente *in fieri* e mostrano allocazioni del potere diverse. Chi si rafforza? In parte si rafforzano le regioni, laddove hanno le risorse per poterlo fare e quando hanno una *legacy* che lo permette. Altrimenti, le risorse delle regioni si riducono alla leadership o alle politiche distributive: troppo poco per uno scarto e un rafforzamento rispetto al passato. In alcuni casi si rafforzano senz'altro i comuni, che riescono a frenare la regione (come ad esempio in Piemonte) e/o apparentemente si rafforzano le province (come in Veneto e ancora in Piemonte), ma questo dato è da verificare, poiché può essere che questo rafforzamento sia solo apparente o provvisorio (il progetto di cantonalizzazione lombardo ne è l'esempio).

Il risultato complessivo è che, per quanto aleatorie e transitorie, le governance sub-regionali osservate possono lasciare traccia soprat-

tutto facendo distinguere tra *first movers* e *late comers*, ossia tra chi ha intrapreso un disegno di *rescaling*, qualsiasi esso sia, improntato allo sperimentalismo (ipotesi del neocentralismo e del *rescaling* a base provinciale) e chi invece rischia di rimanere in mezzo al guado (ipotesi del *rescaling* residuale e inerziale). Questo fattore di disegualianza è un'ipoteca sul rapporto stato-regioni, che allarga la forbice del rendimento istituzionale di queste ultime e la percezione della loro utilità nell'opinione pubblica.

Il punto vero è che la Legge Delrio colloca l'oggetto della decisione *in mezzo* alle arene del potere regionale e quindi esplicitamente adotta un approccio di riforma innervata nei sistemi politici. Le conseguenze non possono che essere *disomogeneità* e *consensualismo*. Quest'ultimo è un fattore di freno laddove il piano della cogitazione langue o lo stakeholder tecnocratico è debole: le riforme sono patti spartitori o dilazionatori. Analogamente, laddove il *rescaling* è effettivo, il consensualismo, sia pure temperato da una progettazione consapevole, come nelle regioni del centro-Nord, può essere comunque vettore di lentezza, aleatorietà, sperimentalismo e radicata dipendenza dalle risorse di policy locali, e dunque di sperequazione tra regioni, sulla base di chi queste risorse locali le ha o non le ha.

La conclusione finale non può che consistere in una serie di interrogativi: come si esce da questo guado? Quali regioni ne usciranno? Come tutto questo si riflette sulla qualità dei servizi ai cittadini e sul dibattito pro e contro le regioni? E soprattutto, una volta generata questa opportunità di attivazione sul livello territoriale e verificata la provvisorietà delle configurazioni attuali, a quale istituzione o a quale norma spetta il compito di integrare tutti questi processi? Quest'ultimo interrogativo pare sospeso su queste evidenze come una spada di Damocle: le certezze e le incertezze connesse con la Delrio sono lì ad attendere una regìa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baccetti C. (2011), *Italy*, in H. Heinelt – X. Bertrana (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe*, London/New York, Routledge, pp. 164-183.
- Baccetti C. (2014), *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2/2014, pp. 285-317.
- Baldi B. (2006), *Regioni e federalismo: l'Italia e l'Europa*, Bologna, Clueb.
- Bertrana X. – Egner B. – Heinelt H. (2016) (eds.), *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is Happening in Prov-*

- inces, Counties, Départments and Lankreise in the Ongoing Rescaling of the Statehood?*, London, Routledge.
- Bolgherini S. (2014), *Can Austerity Lead To Recentralisation? Italian Local Government During The Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 1, pp. 193-214.
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini S. (2016), *Crisis-driven Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in «Italian Political Science Review», vol. 46, n. 1, pp. 71-91.
- Bolgherini S. – Lippi A. (2016), *Italy. Re-mapping Local Government from Re-allocation and Re-Shaping to Re-scaling*, in U. Sadioglu – K. Dede (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, New York, IGI Press.
- Bussu S. – Galanti M.T. (2015), *I governi locali al tempo della crisi*, in S. Profeti – C. Hanretty, *Politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 155-173.
- Capano G. (2000), *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente*, in S. Fabbrini – G. Di Palma – G. Freddi (eds.), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 153-198.
- Casula M. – Marotta M. (2016), *La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015)*, in S. Bolgherini – C. Dallara (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo, pp. 27-59.
- Citroni G. – Lippi A. – Profeti S. (2015), *Il governo regionale dei servizi pubblici locali. Quali strumenti?*, in «Le Regioni», Anno XLII, n. 4, Agosto, pp. 903-936.
- Diodato E. – Lippi A. (2007), *Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, pp. 207-232.
- Erk J. – Koning E. (2010), *New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization*, in «Comparative Political Studies», vol. 43, n. 3, pp. 353-378.
- Filippini R. – Maglieri A. (2008), *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 3/4, pp. 341-375.
- Gardini G. (2015), *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», vol. 36, n. 3, pp. 533-567.
- Keating M. (2013), *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, Oxford University Press.
- Kincaid J. (1990), *From Cooperative to Coercive Federalism*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 509, pp. 139-152.
- Kuhlmann S. – Wollmann H. (2014), *Introduction to Comparative Public Administration*, London, Palgrave.
- Lanzalaco L. (2005), *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

- Lanzalaco L. (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP, pp. 177-190.
- Lindblom C. (1977), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, New York, Basic Books.
- Lippi A. (2000), *One theory, Many Practices. Institutional Allomorphism in the Managerialist Reorganization of Italian Local Governments*, in «Scandinavian Journal of Management», vol. 16, n. 4, pp. 455-477.
- Lippi A. (2011), *Gli Enti locali*, in G. Capano – E. Gualmini (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia. Seconda edizione*, Bologna, Il Mulino, pp. 179-210.
- Lippi A. (2015), «A Laboratory for Disorder?» *A Never-Ending Process of Decentralization and Recentralization in Intergovernmental Relations: The Italian Case*, paper presentato alla II International Conference on Public Policy, Milano, 2-4 Luglio 2015.
- Loughlin J. (2001) (a cura di), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford, OUP Oxford.
- Maiz R. – Caamaño F. – Azpitarte M. (2010), *The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)*, in «Regional & Federal Studies», vol. 20, n. 1, pp. 63-82.
- Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press.
- Fargion V. – Morlino L. – Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Pavolini E. – Taroni F. (2016), *Un difficile equilibrio: comuni e regioni fra politiche sanitarie e socio-sanitarie*, in S. Bolgherini – C. Dallara (a cura di), *La retorica della razionalizzazione: il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, pp. 83-111.
- Pinelli C. (2015), *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 3/2015, pp. 569-590.
- Posner P. (2007), *The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era*, in «Publius: The Journal of Federalism», vol. 37 n. 3, pp. 390-412.
- Pavolini E. (2011) (a cura di), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Roma, Donzelli, pp. 113-148.
- Profeti S. (2016), *Verso una geografia variabile dei servizi pubblici locali di tipo ambientale. La gestione di acqua e rifiuti nelle regioni italiane*, in S. Bolgherini – C. Dallara (a cura di), *La retorica della razionalizzazione: il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, pp. 131-156.
- Putnam R.D. – Leonardi R. – Nanetti R.Y. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ramella F. (2005), *Cuore rosso: viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli.
- Sharpe L.J. (1993), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage.

- Swyngedouw E. (1997), *Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale*, in K.R. Cox (ed.), *Spaces of Globalization Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, pp. 137-166.
- Swyngedouw E. (2004), *Globalisation or 'glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling*, in «Cambridge Review of International Affairs», vol. 17, n. 1, pp. 25-48.
- Teles F. (2016), *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*, Berlin, Springer.
- Vassallo S. (2013) (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Ventura S. (2008) (a cura di), *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Vesperini G. (2014), *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 8-9, pp. 786-793.
- Wollmann H. (2014), *Public Services in European Countries: Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse?*, in C. Nunes Silva – J. Bucek (eds.), *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, Farnham, Ashgate.
- Wollmann H. (2016), *Local Government Reforms: Between Multifunction and Single-Purpose Organisations*, in «Local Government Studies», vol. 42, n. 3, pp. 376-384.
- Xilo G. – Ravaioli F. (2009), *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in P. Messina (ed.), *L'associazionismo intercomunale. Politiche ed interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, CLEUP.

SILVIA BOLGHERINI è ricercatrice presso l'Università di Napoli Federico II dove insegna «Analisi delle politiche pubbliche» e «Politica comparata». Tra le sue pubblicazioni recenti: *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015; *Crisis-driven Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in «Italian Political Science Review», vol. 46, n. 1, 2016, pp. 71-91; *Italy. Re-mapping Local Government from Re-allocation and Re-Shaping to Rescaling* (con Andrea Lippi), in Sadioglu U. and Dede K. (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Press, New York, 2016; *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 1, 2014, pp. 193-214. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Sociali – Vico Monte Pietà, 1– 80138 Napoli.

[e-mail: silvia.bolgherini@unina.it]

ANDREA LIPPI è professore associato in Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze dove insegna «Analisi e Valutazione delle politiche pubbliche» e «Governi locali e regionali comparati». Tra le sue recenti pubblicazioni *Local Public Services in Italy: Still Fragmentation*. (con Giulio Citroni e Stefania Profeti), in Wollmann H., Marcou G. and Kopric I. (eds.) *Local Public Service in Europe*, Palgrave, London, 2016; *Italy. Re-mapping Local Government from Re-allocation and Re-Shaping to Re-scaling* (con Silvia Bolgherini), in Sadioglu U. and Dede K. (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Press, New York, 2016; *Il governo regionale dei servizi pubblici locali: quali strumenti?* (con Giulio Citroni e Stefania Profeti), in «Le Regioni», n. 2, pp. 25-40, 2015; *Representation through Corporatisation. Municipal Corporations in Italy as Arenas for Local Democracy* (con Giulio Citroni e Stefania Profeti), in «European Political Science Review», n.3, pp.1-28, 2015. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Via Pandette, 21 – 50127 Firenze.

[e-mail: lippi@unifi.it]

SERGIO MASET è ricercatore indipendente. Dal 2002 al 2008 ha tenuto il corso di «Tecniche di elaborazione dati» presso l'Università di Trieste. È direttore di Idea, società che opera nel campo della ricerca sociale ed economica. Tra le pubblicazioni recenti su temi della valutazione delle politiche pubbliche territoriali: *Le onde lunghe dello sviluppo territoriale del Nord* (con P. Feltrin in P. Perulli, eds.), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna, Il Mulino, 2012); *Opportunità e resistenze nei nuovi contesti economici e produttivi*, in «Quaderni della Fondazione Francesco Fabbrini», 2, 2014; *La riforma delle province: montagna o topolino?* Paper XXVIII Convegno SISP, Perugia, 2014; (con Feltrin P., Zanta M.), *La sfida della modernità negli ambienti alpini*, Padova, Il Poligrafo, 2014. INDIRIZZO: IDEA SRL – Via Santa Bona Vecchia, 43 31100 Treviso.

[e-mail: sergio.maset@ideatolomeo.it]

