

XXXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

Effettività del ruolo delle Regioni nel disegno della nuova governance metropolitana.

Alberto Ceriani, Anna Maria Tanda

Abstract/Sommario

L'accelerazione del processo di riforma della *governance* territoriale, segnata dalla legge Delrio e dalla proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione, induce a riflettere sulle condizioni alle quali il processo di istituzione delle città metropolitane rappresenti elemento strategico anche per l'agenda politica regionale. Rispetto al percorso tracciato dal legislatore nazionale, che presuppone a priori una fase integrativa/attuativa, che ruolo possono/devono avere le regioni? E in particolare – considerato l'investimento che alcune di queste negli anni hanno fatto, attraverso specifiche deleghe di settore al proprio sistema delle autonomie locali - quali margini di autonomia potranno consentirgli di caratterizzare la propria realtà metropolitana?

Preliminarmente si analizza il quadro delle funzioni fondamentali della città metropolitana così come individuate dalla legge Delrio, ricostruendo nel dettaglio l'interpretazione del loro contenuto con la finalità di definire criteri di riconducibilità alle stesse delle singole funzioni e/o compiti delegati dalle Regioni. Successivamente si procede con la rappresentazione dell'indagine ricognitiva sulle funzioni delegate dalle Regioni analizzate al proprio sistema di autonomie, secondo i criteri selettivi esplicitati. L'indagine – di tipo empirico – si concentra su alcune Regioni di riferimento dei capoluoghi riconosciuti dalla legge Delrio città metropolitane (Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio, Campania e Puglia), con l'obiettivo di rappresentare l'investimento che ciascuna ha fatto sul sistema delle autonomie locali con riferimento alle funzioni che il nuovo soggetto istituzionale è chiamato a ereditare. Sulla base di questa indagine si procede a dedurre il ruolo regionale nell'accompagnamento dell'evoluzione dell'assetto attuale della ripartizione delle funzioni amministrative all'indomani dell'istituzione della città metropolitana, eventualmente funzionale a rafforzare quelle che rispondono a esigenze specifiche del territorio e che consentano di costruire policy integrate efficaci, e l'impatto sul sistema di deleghe così come risulta alla luce dei precedenti decenni di deleghe a Comuni e Province. L'analisi termina con qualche osservazione in merito alla flessibilità dell'ampiezza del ruolo regionale dipendente principalmente dalla revisione costituzionale in corso e, conseguentemente, dalla competenza per materia che residuerà alla Regione ad esito di tale processo.

Verso il modello di *governance* metropolitano

Secondo alcune stime¹ il 30,2% della popolazione italiana vive nelle città metropolitane e oltre la metà di questa nelle corone intorno al centro. Si tratta di un dato che si riferisce ai legami stabili (tipicamente residenziali), che non tiene conto del fenomeno dei *city users*², ovvero della presenza quotidiana nelle nostre città metropolitane di un numero notevolmente superiore di persone, per ragioni varie (professionali, turistiche, sanitarie etc.), che usufruiscono dei servizi delle città insieme ai residenti. Questa osservazione semplice è un primo indizio abbastanza preciso della attuale necessità, nel nostro Paese, di un cambiamento di prospettiva dei modelli di *governance* del sistema delle autonomie locali. Il modello basato sul doppio livello di governo (comunale/provinciale), che già con la riforma del Titolo V si era tentato di flessibilizzare con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, ha scontato in questi anni tutta la sua inadeguatezza di fronte alla crescente complessità dei servizi richiesti dai cittadini, all'incremento significativo dei fenomeni di mobilità dei soggetti-utenti e alla loro diversificazione, infine al venir meno della rigida appartenenza identitaria del soggetto all'ente. In questo quadro il percorso di istituzionalizzazione della città metropolitana dovrebbe rappresentare uno strumento nuovo di strategia del governo del territorio che risponde a logiche moderne di recepimento degli *input* che vengono "dal basso", con conseguente e necessaria diversificazione delle esperienze (quantomeno) regionali. Nelle esperienze europee³ emerge la necessità di percorrere la strada del costruire dal basso la definizione delle forme di governo della nuova dimensione della città. Tali esperienze evidenziano, infatti, come il processo dal basso avvenga nell'ambito di una visione strategica e di sviluppo territoriale, che garantisce processi virtuosi di contaminazione all'interno degli spazi nazionali e tramite aree di cerniera verso gli altri paesi europei, in funzione della costruzione delle "prossimità" territoriali e di coesione.

Nel quadro tracciato risulta dunque centrale comprendere le potenzialità della legge Delrio, n. 56 del 2014 che, nel riavviare il lungo processo di ridefinizione del sistema delle autonomie locali, sembra dare un impulso significativo all'istituzionalizzazione delle città metropolitane. Questo intervento del legislatore nazionale che – come i precedenti di cui raccoglie l'eredità, pur diversificandosi per forma del provvedimento⁴ – appare peraltro incentivato da ragioni di contenimento della spesa pubblica rispetto alla situazione di crisi economico-finanziaria e ai relativi obblighi assunti dallo Stato con l'Unione europea, sembra andare verso una direzione opposta rispetto a quella auspicabile di valorizzazione dei processi spontanei, optando per un modello istituzionale omogeneo, con individuazione di funzioni fondamentali comuni a tutte le realtà metropolitane. Di fronte a questa scelta ci si può chiedere quale sarà il ruolo regionale, valutato in termini di capacità di diversificare la propria realtà istituzionale metropolitana. E' indubbio che la misura di questa capacità consente alla singola Regione di valorizzare la propria agenda delle politiche territoriali attraverso la

¹ Rapporto Cittalia 2013 - Le città metropolitane

² F.ADOBATI, A. DEBERNARDI, V.FERRI, Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

³ Comitato Interministeriale per le politiche urbane. Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale. 20 marzo 2013

⁴ Si veda in proposito il decreto -legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, nel cui ambito esplicitamente il nuovo stimolo all'avvio del processo di istituzionalizzazione della città metropolitana è inserito nel contesto di riduzione della spesa pubblica (*spending review*).

caratterizzazione della realtà metropolitana che – in questa fase di transizione – è uno strumento istituzionale nuovo, strategico rispetto al riavvio dello sviluppo economico. L'indagine propone brevi riflessioni sul sistema delle funzioni, traccia il volto della nuova città metropolitana come pensato dal legislatore nazionale e precisa l'esperienza delle deleghe per alcune delle funzioni amministrative di futura spettanza delle città metropolitane. Le esperienze si riferiscono ad alcune delle Regioni italiane interessate dal processo in discorso (Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Campania e Puglia). Ad esito di questo confronto si intende evidenziare l'impatto sul sistema di deleghe, e quindi sulla ripartizione di funzioni, che la nuova legge potrà avere con rilievo del ruolo regionale.

Il volto della Città metropolitana secondo la legge Delrio

Limitando il discorso al tema delle funzioni pare evidente che la legge Delrio consideri la città metropolitana – considerato livello di governo di area vasta – quale ente politico, e non come ente di gestione/coordinamento, segnando una netta distinzione rispetto alla Provincia. Il comma 2, infatti le definisce preliminarmente come *“enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee”*, attribuendogli, di fatto, funzioni di tipo politico. La conferma di questa ricostruzione emerge peraltro dalla lettura delle funzioni fondamentali ad essa attribuite. La città metropolitana partecipa *pro quota* della stessa natura della provincia, essendo anch'essa un livello di governo intermedio, tuttavia si caratterizza per un rafforzamento dei suoi poteri testimoniato dall'attribuzione, in aggiunta ai compiti della provincia, che va territorialmente a sostituire, delle (proprie) funzioni specifiche che la rendono istituzionalmente e funzionalmente diversa.

Queste ultime sono meglio definite dal comma 44:

- a) 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, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) 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;
- c) 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 città metropolitana 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;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) 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 città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);

- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

La natura politica dell'ente sembra derivabile a livello interpretativo dalla previsione dei due principali strumenti che la città metropolitana è chiamata ad adottare ovvero il piano strategico triennale del territorio metropolitano e quello territoriale generale⁵. Il primo viene espressamente definito come *atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio*, ovvero il piano degli obiettivi politici comuni per ciascun settore di competenza con una proiezione a lungo termine (triennale appunto), in quanto realizzabili dal governo politico della città metropolitana espresso dalla comunità di riferimento. Il quadro degli obiettivi, peraltro, è riferibile ad un sistema funzionale che – già dalla lettura testuale della norma – appare complesso in quanto derivante dall'intersecarsi delle funzioni fondamentali e da quelle attribuite a livello regionale secondo il modello vigente di ripartizione delle competenze per materie. Ad aumentare la complessità vi è la possibile disciplina statutaria delle funzioni comunali il cui esercizio è delegabile alla città metropolitana, basata su specifica convenzione tra i comuni dell'area metropolitana.

Il secondo piano richiama - solo nominalmente - il ruolo della pianificazione provinciale di coordinamento, trattandosi di ben altro strumento, come deducibile evidentemente dalla precisazione del contenuto. Qui si parla, infatti, di un piano che non ha esclusiva vocazione programmatica, ma un contenuto più incisivo e cogente rispetto a quello riconosciuto all'altro ente di area vasta (si legga testualmente “*anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano*”). Sembra corretto parlare di un parallelismo con il piano regolatore generale, con l'effetto di ridurre il corrispondente ruolo dei comuni metropolitani nei termini di una pianificazione attuativa o di secondo livello che dovrà essere coerente con quella generale. In altre parole a livello metropolitano potrà essere decisa con atti di natura prescrittiva e non meramente programmatica, al di là degli indirizzi di policy, anche la dislocazione delle reti e dei principali impianti infrastrutturali (aeroporti, interporti, vie di comunicazione, discariche), nonché quella delle zone industriali⁶. In coerenza con tale ruolo connotato da responsabilità politica alla città metropolitana è attribuita la funzione di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che dimostra la capacità di governo dell'area specificatamente in termini di definizione degli obiettivi di *policy* e quella di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, che rappresentano il banco di prova della capacità gestionale e di soddisfazione della comunità di cui è ente esponentiale. E in questo ordine di idee il piano territoriale generale è il supporto strumentale della citata funzione di promozione e coordinamento.

Le tre funzioni ora descritte riguardano inoltre il tema della mobilità e della viabilità, anch'essa di competenza del nuovo ente, che dovrà provvedere all'esercizio di quelle di programmazione e regolazione dei servizi di mobilità di area vasta. In quest'ambito ci si può dunque attendere un numero importante di trasferimenti di competenze fra quelle

⁵ Si tratta di un elemento di novità rispetto alla precedente declinazione di funzioni nella quale non figurava tale distinzione, attribuendosi alla città metropolitana la funzione di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali (art. 18, comma 7, decreto legge n. 95 del 2012, poi convertito con legge n. 135 del 2012). Sulle problematiche interpretative riferite a questa funzione si legga P. Urbani, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, Astrid 2012.

⁶ V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra città metropolitane e comuni*, Astrid 2012

oggi assegnate a Comuni, ex-Provincie e Regioni, con l'obiettivo di rendere la città metropolitana unico soggetto responsabile della mobilità sul proprio territorio. Si ritiene che una politica metropolitana non può prescindere da un Piano della Mobilità Metropolitana o PMM (in sostituzione dei 'vecchi' PUM).

Dovrebbero⁷ dunque rientrare nella funzione fondamentale in esame:

- a. la programmazione e gestione della rete stradale ex provinciale e della rete primaria dei capoluoghi e dei principali comuni, lasciando ai comuni la gestione della rete urbana secondaria (non metropolitana);
- b. la programmazione e regolazione (se assegnati con gara a soggetto terzo) dei servizi TPL su gomma ex provincia e della città capoluogo;
- c. la programmazione e regolazione dei servizi su ferro delle metropolitane urbane e dei servizi ferroviari interni alla città metropolitana oggi programmati \ regolati dalle Regioni;
- d. la programmazione e regolazione dei servizi marittimi interni alla città metropolitana;
- e. la definizione delle politiche di *demand management* e delle politiche della sosta su scala metropolitana (ad es. road pricing, ZTL strategiche per la ripartizione modale, politiche di promozione di itinerari ciclabili intercomunali, politiche tariffarie per il TPL, la sosta di interscambio e di destinazione) per il territorio della CM, al fine di garantire la coerenza e l'efficacia dei provvedimenti, lasciando ai comuni la gestione degli spazi urbani (es. aree pedonali, piste ciclabili, ZTL di tipo locale, etc.).

Se si considera che il fenomeno della mobilità e della attrazione al centro rappresenta nei processi di genesi della città metropolitana uno dei suoi motori principali si comprende la natura strategica di questa funzione.

A completamento dell'analisi si deve ricordare l'ulteriore attribuzione alla medesima città metropolitana delle funzioni delle province che vanno, perlomeno in prima istanza, a sostituire, tra le quali significative perché integrative e/o specificative di quelle riconosciute espressamente di interesse metropolitano, vi sono la tutela dell'ambiente per gli ambiti di competenza, la costruzione e gestione delle strade provinciale e la regolazione della circolazione, la programmazione della rete scolastica, la raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa agli enti locali e la gestione dell'edilizia scolastica.

La città metropolitana sembra quindi, complessivamente, essere un punto avanzato di maturazione del processo di ridefinizione delle politiche urbane⁸ entro nuovi perimetri, una volta acquisita la consapevolezza che i nuovi fenomeni urbani e le domande di servizi non possono essere gestiti efficacemente a scale diseconomiche. In tal senso ad esempio la scelta di attribuire alla città metropolitana le funzioni comunali e i servizi di competenza comunale risulterà più opportuna in caso di enti di dimensioni minori e con ridotte risorse, a garanzia della perequazione dei servizi in tutta l'area interessata e del relativo sviluppo sociale ed economico.

⁷ E. CASCETTA, M. SPINEDI, Il governo della mobilità nelle nuove città metropolitane, che precisano altresì : *“L'allargamento dei confini dei vecchi comuni alla scala delle CM di fatto ingloba in un'unica area omogenea un territorio interessato dal maggior numero di spostamenti sistematici casa-lavoro o per altri scopi, consentendo all'amministrazione locale di rispondere in modo più efficace e coerente ad una domanda di mobilità che richiede particolare attenzione alla qualità dei servizi offerti, soprattutto nelle rotture di carico, consentendo l'uso di mezzi di trasporto diversi, pubblici e privati, ecc”*

⁸ S. IOMMI, *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

Tale ente si candida a rappresentare uno degli strumenti strategici per uscire dalla crisi anche attraverso un nuovo modello di governo che dà la priorità a forme di programmazione e pianificazione del territorio e dei servizi a larga scala.

Lo stato dell'arte delle deleghe regionali alle autonomie locali

E' evidente che il legislatore abbia voluto elaborare un modello di governo del tutto nuovo che dà valore alle caratteristiche del territorio per riconoscere delle specifiche responsabilità al quadro delle politiche di area. A questo punto – considerato che a partire dalla legge Bassanini e soprattutto all'indomani della Riforma del Titolo V le Regioni hanno definito nel proprio territorio una ripartizione di funzioni che coinvolgeva i soli Comuni e Province – è sembrato interessante a livello empirico verificare una ipotesi di scenario successivo alla comparsa nel territorio di un nuovo attore istituzionale, la città metropolitana, la quale si presenta per vocazione propria e ragioni della sua genesi da un lato e dall'altro per stessa volontà del legislatore, come un modello governativo che erediterà la responsabilità sulle politiche ex provinciali e, *pro parte*, comunali. Parallelamente l'analisi serve anche a vagliare la responsabilità delle Regioni nella fase di avanzamento del processo istitutivo in considerazione del fatto che – come si vedrà – il contenuto delle funzioni fondamentali metropolitane è in gran parte coincidente con quello nel tempo delegato a livello regionale a Province e Comuni.

Preliminarmente si descriverà il quadro delle deleghe delle sei regioni oggetto dell'indagine, nel cui ambito la legge Delrio ha riconosciuto altrettante città metropolitane (Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Campania e Puglia). L'analisi empirica – senza pretesa di esaustività – rileva lo stato dell'arte delle deleghe alle province e ai comuni sostanzialmente sulla base dei principali gruppi di funzioni/compiti delegati dalle sei regioni osservate, riconducibili ad alcune funzioni fondamentali della città metropolitana. In particolare sono state censite le principali leggi regionali che delegano funzioni e/o compiti riconducibili alle seguenti funzioni fondamentali:

- a. pianificazione territoriale;
- b. mobilità e viabilità;
- c. promozione dello sviluppo economico e sociale;
- d. programmazione della rete scolastica.

Sono state scelte – a titolo esemplificativo tre funzioni attribuite direttamente alla città metropolitana, una – la pianificazione della rete scolastica – funzione ereditata dalle ex Province.

Deleghe regionali in materia di pianificazione territoriale.

In materia di pianificazione territoriale tutte le Regioni analizzate ripartiscono tra Comuni e Province le funzioni amministrative con sostanziale omogeneità di contenuti, pur nella diversità delle definizioni e delle finalità dei piani. Qualche legge già ipotizza piani territoriali metropolitani che si avvicinano contenutisticamente al piano strategico previsto dalla legge Delrio.

Il Piemonte, con legge regionale n. 56 del 1977, nel testo coordinato con le successive intervenute modifiche, riconosce alla Province la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento e alla (futura) città metropolitana di Torino quella di area metropolitana (piano territoriale di coordinamento della città metropolitana). Entrambi i piani *“configurano l'assetto del territorio tutelando e valorizzando l'ambiente naturale nella sua integrità, considerano la pianificazione comunale esistente e coordinano le*

politiche per la trasformazione e la gestione del territorio che risultano necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali e la razionale organizzazione territoriale delle attività e degli insediamenti.”. Ai comuni è attribuita la funzione di adozione del piano regolatore generale, riconoscendogli altresì la possibilità di adozione in forma associata. A livello sub-regionale e sub-provinciale, per particolari ambiti territoriali o per l'attuazione di progetti o politiche complesse sono previsti i progetti territoriali operativi che considerano particolari ambiti sub-regionali o sub-provinciali aventi specifico interesse economico, ambientale o naturalistico o interessati da progetti specifici o da iniziative di politica complessa.

La legge ligure n. 36 del 1997 considera la pianificazione territoriale di livello provinciale sede di coordinamento della strumentazione urbanistica comunale. Il relativo piano ha per oggetto la definizione di un assetto del territorio provinciale coerente con le linee strategiche di organizzazione territoriale indicate dalla pianificazione di livello regionale, tenuto conto delle indicazioni emerse dalla strumentazione urbanistica locale e dalle dinamiche in atto. Gli strumenti della pianificazione territoriale di livello comunale sono invece il piano urbanistico comunale, i progetti urbanistici operativi ed i programmi attuativi. La pianificazione territoriale ha la finalità di tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, di valorizzare le risorse ambientali e le economie locali, di favorire il governo del territorio nelle sue diverse componenti disciplinando le trasformazioni territoriali conseguenti ad interventi di tipo edilizio, infrastrutturale, vegetazionale e geomorfologico e ad azioni aventi comunque incidenza sull'uso e sull'organizzazione del territorio.

In Toscana la legge n. 1 del 2005 attribuisce ai Comuni il compito di approvare il piano strutturale quale strumento della pianificazione del territorio oltre che il regolamento urbanistico, i piani complessi di intervento e i piani attuativi. Viceversa le Province, nel piano territoriale di coordinamento individuano i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio; le invarianti strutturali; i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali; i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali; le disposizioni per l'adeguamento alle previsioni del piano paesaggistico.

La legge lombarda, n. 12 del 2005, prevede che con il piano territoriale di coordinamento la provincia definisca gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale. E' prevista altresì l'istituzione a livello provinciale – su iniziativa della provincia di riferimento – di una conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette i cui territori di competenza ricadono anche parzialmente nel territorio provinciale, che *“provvede alla definizione delle modalità operative e gestionali inerenti alla redazione del piano dei servizi di livello sovracomunale, al conferimento in forma digitale degli elaborati di piano, all'ottimizzazione organizzativa per l'acquisizione ed alla gestione del sistema delle conoscenze e degli indicatori di monitoraggio”.* Sono invece strumenti della pianificazione comunale il piano di governo del territorio e i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale.

La legge campana n. 16 del 2004 riconosce, dopo aver chiarito la duplice natura (strutturale e programmatica) del piano territoriale di coordinamento, le seguenti finalità: individuazione degli elementi costitutivi del territorio provinciale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico-ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storiche dello stesso; definizione dei carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della provincia in coerenza con le previsioni del PTR e delle misure da adottare per la prevenzione dei

rischi derivanti da calamità naturali; tutela e valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio; individuazione delle caratteristiche generali delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse intercomunale e sovracomunale; incentivazione della conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti. I comuni invece adottano il piano urbanistico comunale – PUC e i piani urbanistici attuativi – PUA.

Infine in Puglia la legge di settore, la n. 20 del 2001 prevede che *“il P.T.C.P. – in conformità con il Documento regionale di assetto regionale - assume l'efficacia di piano di settore nell'ambito delle materie inerenti la protezione della natura, la tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo, delle bellezze naturali, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti.”* Gli strumenti di regolazione del territorio comunale sono invece il piano urbanistico generale e i piani urbanistici esecutivi. Nella tabella n. 1 viene rappresentato un quadro sintetico degli strumenti previsti a livello regionale in materia di pianificazione territoriale e del loro (probabile) destino all'indomani dell'istituzionalizzazione della città metropolitana.

Tabella n. 1 – Strumenti in materia di pianificazione territoriale

Pianificazione territoriale				
Regione	Legge	Provincia	Comune	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	l.r.56/77	Pianificazione territoriale di coordinamento (PTCP)	Piano regolatore generale (PRG) – strumenti di attuazione	E' prevista dalla legge la pianificazione territoriale di area metropolitana che eredita in parte del PTCT e del PRG. Il piano strategico triennale assume le funzioni residuali del PTCP. Ai comuni rimane la competenza sugli strumenti di attuazione.
Liguria	l.r. 36/97	Pianificazione territoriale di livello provinciale (PTCP)	Piano urbanistico comunale (PUC) Programmi attuativi	Parte dei contenuti del PTCP e del PUC confluiranno nel piano territoriale metropolitano. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali dell'attuale PTCP (valorizzare le risorse ambientali e le economie locali, favorire il governo del territorio nelle sue diverse componenti etc.) e ne svilupperà altre. Ai comuni rimane la competenza sui programmi attuativi.
Lombardia	l.r. 12/05	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano regolatore generale (PRG) Piani attuativi comunali	Parte dei contenuti del PTCP e del PRG confluiranno nel piano territoriale metropolitano. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali dell'attuale PTCP (obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio) e ne svilupperà altre. Ai comuni rimane la competenza sui piani attuativi
Toscana	l.r. 1/05	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano strutturale e piani attuativi	Il PTCP – dati i contenuti - confluirà nel piano territoriale metropolitano integrato con parte dei piani strutturali di livello comunale. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali di indirizzo. Ai comuni rimane la competenza sui piani attuativi
Campania	l.r. 16/04	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano urbanistico comunale (PUC) e piani attuativi (PUA)	Parte dei contenuti del PTCP e del PUC confluiranno nel piano territoriale metropolitano. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali dell'attuale PTCP (valorizzazione dei beni ambientali, sviluppo sostenibile, riqualificazione insediamenti). Ai comuni rimane la

				competenza sui PUA.
Puglia	l.r. 20/01	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	Piano urbanistico generale (PGR) i piani urbanistici esecutivi.	Parte dei contenuti del PTCP e del PRG confluiranno nel piano territoriale metropolitano. Il piano strategico invece assumerà le funzioni generali dell'attuale PTCP (protezione della natura, la tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo, delle bellezze). Ai comuni rimane la competenza sui piani esecutivi.

Fonte : elaborazione Eupolis Lombardia

Deleghe regionali in materia di mobilità e viabilità.

Sul tema della mobilità e della viabilità sono da evidenziare alcuni profili. In primo luogo alla materia dei trasporti e di viabilità sono riconducibili tanto funzioni di tipo pianificatorio/programmatorio, quanto funzioni di tipo gestionale. Bisogna tenere in considerazione inoltre che la maggior parte delle Regioni articola il proprio territorio in agenzie finalizzate alla programmazione coordinata dei trasporti, nel cui ambito dovrà inserirsi anche la futura città metropolitana.

In Piemonte diverse leggi si sono occupate di delegare a Comuni e Province funzioni riguardanti i trasporti. In particolare la legge n. 1 del 2000 riconosce, tra le altre, alle Province le funzioni di programmazione operativa e l'amministrazione del servizio regionale di trasporto pubblico su gomma, compresi i servizi, di competenza regionale, interregionali, di granturismo e transfrontalieri, l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico urbano nei comuni con popolazione inferiore a trentamila abitanti, l'indirizzo e la promozione dell'integrazione dei servizi urbani con quelli provinciali e l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico in aree a domanda debole, attraverso l'elaborazione del piano provinciale dei trasporti e del programma triennale dei servizi di trasporto pubblico locale. I comuni elaborano il piano urbano del traffico e il programma triennale dei servizi di trasporto pubblico urbano. E' prevista l'istituzione della Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale, con l'obiettivo di coordinare le politiche di mobilità nell'ambito metropolitano torinese, che è un consorzio partecipato da più enti. In materia di viabilità alle Province è riconosciuta l'ordinaria funzione di progettazione e costruzione degli interventi di attuazione della programmazione sulla rete provinciale, nonché manutenzione ordinaria, straordinaria, programmata delle strade demaniali provinciali trasferite dallo Stato e relativa vigilanza e di manutenzione ordinaria, straordinaria, programmata e vigilanza delle strade demaniali regionali trasferite dallo Stato.

La recente legge ligure n. 33 del 2013 ha previsto l'istituzione dell'Ambito Territoriale Ottimale per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale (ATO), denominato Bacino Unico Regionale per il Trasporto (BURT), che coincide con l'intera circoscrizione territoriale della regione, il cui governo è assicurato dalla Regione. Le Province – nello specifico – approvano i piani di bacino provinciali in coerenza con gli atti programmatori regionali e stipulano con la Regione gli accordi di programma per assicurare la necessaria pianificazione ed integrazione del servizio di trasporto nei territori di rispettiva competenza e per reperire le risorse occorrenti per la copertura dei servizi aggiuntivi. Sono altresì competenti ad autorizzare, su richiesta delle imprese di trasporto, i citati servizi aggiuntivi che si svolgono nell'ambito sovracomunale di loro competenza. I Comuni esercitano le funzioni di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico comunale e autorizzano lo svolgimento dei servizi aggiuntivi sul proprio territorio. Per quanto riguarda la viabilità sono attribuite alle Province dalla legge n. 33 del 1999 competenze autorizzative in

materia di gare motorizzate, atletiche, ciclistiche e di circolazione trasporti veicoli eccezionali (per tutti i Comuni escluso il capoluogo).

Le leggi regionali toscane n. 42 e 88 del 1998 riconoscono alle Province le funzioni di redazione di piani e programmi provinciali di trasporto pubblico locale, del programma provinciale dei servizi di trasporto pubblico (PPSTP), della proposta alla regione in sede di conferenza di servizi per l'individuazione dei servizi programmati, l'esercizio delle funzioni amministrative (escluso quelle relative ai servizi di competenza regionale e comunale) relative ai servizi automobilistici, a guida vincolata e in sede propria, diversi da quelli ferroviari e di navigazione interna, l'affidamento in concessione dei servizi programmati di trasporto pubblico locale, ad eccezione di quelli di competenza comunale, la gestione del contratto di servizio, verifiche e controlli e la vigilanza sulla generalità dei servizi effettuati in ambito provinciale. Sono invece attribuite al Comune tutte le funzioni amministrative relative ai servizi di trasporto pubblico che si svolgono interamente nell'ambito del comune stesso ovvero nell'ambito di due comuni limitrofi, purché non colleghino tra loro i due capoluoghi, oppure uno dei due comuni con la stazione ferroviaria ubicata nel territorio dell'altro. In materia di viabilità la legge n. 88 prevede che sono delegate alle Province le funzioni concernenti le strade regionali attribuite agli enti proprietari delle strade dalla legislazione vigente e, in particolare, tra le altre, quelle di progettazione, costruzione e manutenzione delle strade regionali, classificazione, declassificazione e dismissione delle strade regionali e comunali, cartografia e catasto delle strade e loro pertinenze. Sulle strade provinciali esse esercitano funzioni quali la regolamentazione della circolazione, autorizzazioni e nulla osta per trasporti eccezionali e dei mezzi d'opera, autorizzazioni accessi diramazioni e innesti, autorizzazioni per la collocazione di cartelli e altri mezzi pubblicitari, autorizzazioni e nulla osta per gare sportive, autorizzazioni veicoli a trazione animale adibiti al trasporto di cose, autorizzazioni per passaggio di sottoservizi, condutture idriche, linee elettriche e di telecomunicazione, sottopassi e sovrappassi, teleferiche, gasdotti, serbatoi di combustibili liquidi, svolgimento servizi di polizia stradale tramite polizia provinciale.

In Lombardia la legge n. 6 del 2012 ha previsto l'istituzione di cinque agenzie per il trasporto pubblico locale (tra le quali una coincidente con le province di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia). La medesima normativa riconosce, tra le altre, alle Province le funzioni di programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi interurbani, che sono svolti nel territorio di più comuni, anche appartenenti a province diverse; dei servizi in aree a domanda debole e dei servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale e transfrontaliero (i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni), che interessano il territorio di più comuni (rispetto ai quali sono competenti anche in materia di espletamento delle gare per l'affidamento), di approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza, nonché la determinazione delle tariffe e di stipula dei contratti di servizio. I Comuni esercitano in forma associata con gli altri enti locali, nell'ambito delle agenzie per il trasporto pubblico locale, le funzioni e i compiti riguardanti la programmazione, la regolamentazione e il controllo dei servizi comunali e di area urbana, dei servizi in aree a domanda debole o diffusa, dei servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale transfrontalieri, che interessano il territorio di un solo comune, l'espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi comunali e di area urbana, l'approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza, nonché la determinazione delle tariffe e la trasmissione dei relativi atti alla Regione, che ne verifica la coerenza con gli indirizzi e la programmazione regionali, la stipulazione

dei contratti di servizio, l'erogazione dei corrispettivi e l'irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze degli obblighi contrattuali. In materia di viabilità invece le Province hanno ricevuto una prima delega con la legge n. 1 del 2000 in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale ex statale, rilascio delle autorizzazioni alla circolazione dei trasporti e dei veicoli in condizioni di eccezionalità e alle competizioni sportive su strade ed aree pubbliche, con veicoli o animali, nonché a quelle atletiche, oltre ad una serie di ulteriori competenze gestionali conferite dalla legge di governo del territorio, la n. 12 del 2005 citata e dalla legge n. 26 del 2003.

La legge regionale campana n. 3 del 2002 attribuisce alle Province le funzioni di pianificazione dei servizi per la mobilità, articolata per bacini di traffico, con il compito di elaborare e presentare alla Regione proposte relative alla programmazione triennale dei servizi minimi ferroviari di sua competenza e individuando dei bacini per la pianificazione dei servizi per la mobilità intercomunale. Ciascuna Provincia, con il capoluogo di Provincia, può individuare bacini di traffico di area metropolitana. Sono poi delegate alle Province funzioni amministrative in materia di reti, impianti e servizi autofilotranviari e non convenzionali urbani ed extraurbani, nodi e infrastrutture di scambio per la gestione della mobilità, reti, impianti e servizi autofilotranviari e non convenzionali interprovinciali che collegano due Province della Regione Campania, servizi e impianti di trasporto a fune e servizi lacuali. Ai Comuni competono invece funzioni amministrative in materia di reti, impianti e servizi urbani autofilotranviari e non convenzionali, reti e servizi ferroviari urbani effettuati mediante linee di metropolitane in sede propria, nodi e infrastrutture di scambio urbani per la gestione della mobilità, impianti e servizi di trasporto a fune che si svolgono interamente nell'ambito comunale. In materia di viabilità la medesima legge riconosce alle Province la competenza ad adottare il piano generale del traffico per la viabilità extraurbana, fermo rimanendo le funzioni già previste a livello nazionale di Gestione delle strade regionali e provinciali, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza.

Regione Puglia, con legge n. 18 del 2002, ha conferito alle Province funzioni di programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tramviari, filoviari e lacuali compresi nei propri ambiti territoriali, con esclusione di quelli che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. In materia di viabilità invece la legge n. 20 del 2000 attribuisce alle Province funzioni autorizzatorie in materia di circolazione transiti eccezionali, nonché di progettazione, costruzione, manutenzione e vigilanza delle strade provinciali. Nella Tabella n. 2 vengono sintetizzati gli strumenti di pianificazione dei trasporti, evidenziata l'eventuale presenza di Agenzie e ipotizzato il ruolo della città metropolitana

Tabella n. 2 – Strumenti di pianificazione in materia di mobilità e viabilità

Mobilità e viabilità					
Regione	Legge	Provincia	Comune	Presenza di Agenzia	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	l.r.1/00	Piano provinciale dei trasporti - programma triennale dei servizi di TPL	Piano urbano del traffico	Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale	Entrambe i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Liguria	l.r. 33/13	Piani di bacino provinciale	Funzioni organizzate	ATO – Bacino unico regionale	Il piano provinciale confluisce in quello metropolitano

Lombardia	l.r. 6/12	Programmazione e servizi TPL	Piani urbani della mobilità e dei piani urbani del traffico	Agenzie per il TPL	La funzione di programmazione e il piano urbano del traffico dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Toscana	l.r. 42-88/98	Programma provinciale dei servizi di trasporto pubblico (PPSTP),	Piani urbani della mobilità		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Campania	l.r. 3/02	Piani provinciali dei trasporti	Piani generali dei trasporti		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano
Puglia	l.r. 18/02	Piani provinciali di bacino	Piani urbani del traffico (PUT)		Entrambi i piani dovrebbero confluire nel piano di livello metropolitano

Fonte : elaborazione Èupolis Lombardia

Deleghe regionali in materia di promozione dello sviluppo economico e sociale.

Nella funzione in esame possono *latu sensu* rientrare tutta una serie di compiti che ineriscono sia le attività produttive sia servizi per il cittadino ad esse connessi. Attraverso una esegesi delle principali leggi regionali si è verificato che alla funzione amministrativa di “promozione dello sviluppo economico e sociale” possono essere ricondotte, tra le altre, la materia delle attività produttive e del turismo, per quanto riguarda lo sviluppo economico, quella dei servizi del lavoro e della formazione professionale. Inoltre data la natura sostanzialmente programmatoria della funzione in esame sono state analizzate le sole deleghe a livello provinciale che, presumibilmente, verranno trasferite alla città metropolitana. Le residuali funzioni di natura autorizzatoria rimarranno invece in capo ai comuni.

In Piemonte la legge n. 44 del 2000 ha riconosciuto alle Province funzioni di partecipazione alla programmazione regionale in materia di aree attrezzate artigianali, mediante programmi provinciali o metropolitani, di promozione finalizzata alla predisposizione di progetti di sviluppo di sistemi produttivi locali, alla programmazione regionale della rete distributiva per il possibile insediamento della grande distribuzione in ambiti extraurbani (attraverso il rilascio parere obbligatorio su progetto comunale), alla programmazione e alla attuazione delle politiche regionali integrate in materia di sicurezza urbana. Singole leggi regionali hanno altresì attribuito alle Province funzioni specifiche in materia di turismo (gestione dell'albo delle associazioni turistiche pro loco, rilevazione e tenuta dei dati statistici sul movimento turistico, nonché sulle strutture, le attività e i servizi turistici, compresa la tenuta di albi ed elenchi, accertamento dell'idoneità' professionale all'esercizio di attività turistiche da individuare con specifica disciplina regionale, nulla osta per il rilascio della licenza di esercizio delle agenzie di viaggio e turismo). Vi sono poi deleghe in materia di servizi per il lavoro nella legge regionale n. 34 del 2008 (elaborazione del programma triennale delle politiche del lavoro, organizzazione e gestione del collocamento, governo della rete locale dei servizi per il lavoro, da svolgere attraverso il coordinamento degli operatori

pubblici e privati accreditati e l'affidamento di servizi ai soggetti pubblici e privati, anche mediante il conferimento di risorse pubbliche, servizi di orientamento etc.) e in materia di formazione nelle leggi n. 44 del 2000 e n. 28 del 2007 (tra le altre si citano concorso con la Regione alla programmazione, attuazione e valutazione del sistema regionale di formazione ed orientamento professionale, individuazione dei fabbisogni formativi)

La Liguria con legge n. 28 del 2006 ha delegato funzioni nel settore del turismo (trattasi principalmente di attività di promozione turistica locale e assegnazione contributi alle Pro Loco, raccolta e elaborazione dati e classificazione alberghiera). In materia di sviluppo economico e attività produttive la legge n. 9 del 1999 rinvia alla legislazione nazionale, e precisamente al decreto legislativo n. 112 del 1998, per definire le funzioni di livello provinciale. Similmente in materia di servizi per il lavoro esiste nella legge regionale n. 30 del 2008 un rinvio per tutte le funzioni di competenza al decreto legislativo n. 469 del 1997 con qualche ulteriore funzione espressamente trasferita (collocamento, funzionamento del sistema dei servizi al lavoro, funzioni relative alle politiche attive del lavoro ed alle misure di sostegno all'occupazione con riferimento alla pianificazione, al coordinamento ed all'attuazione nel proprio territorio degli interventi di settore, monitoraggio del mercato del lavoro). La legge regionale n. 18 del 2009 ha trasferito esplicitamente alle Province funzioni relative alle attività amministrative, gestionali, di supporto concernenti la formazione professionale di competenza regionale, compresi i percorsi triennali di IFP, la formazione in apprendistato, la formazione a riconoscimento.

La Toscana ha attribuito alle Province con legge n. 78 del 1998 l'adozione del piano provinciale delle attività estrattive, formazione professionale per l'accesso alle attività di vendita nel settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande, nonché con legge regionale n. 42 del 2000 tutta una serie di funzioni gestionali in materia di turismo (agenzie di viaggio e turismo; riconoscimento corsi per guide turistiche, guide ambientali, accompagnatori turistici e maestri di sci; pubblicità dei prezzi, delle attrezzature e dei servizi delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari; classificazione, vigilanza e controllo sulle strutture ricettive e gli stabilimenti balneari; raccolta dei dati statistici del turismo; albi delle associazioni pro-loco; accoglienza e informazione turistica). In materia di servizi per il lavoro la legge n. 19 del 1999 ha delegato alle Province funzioni in materia di gestione ed erogazione dei servizi di collocamento tramite centri per l'impiego, convenzioni con soggetti accreditati per l'affidamento di servizi al lavoro, collocamento obbligatorio e per l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei disabili, procedimenti per la dichiarazione CIGS e di mobilità, politiche attive del lavoro, servizi di orientamento, redazione del piano annuale per la formazione nell'apprendistato, gestione dei contributi all'assunzione dei disabili, commissione provinciale tripartita e comitato tecnico provinciale per il collocamento dei disabili. La legge regionale n. 32 del 2002 invece ha attribuito al livello di governo provinciale funzioni in materia di formazione professionale, gestione delle azioni di accompagnamento e sostegno ai percorsi degli Istituti Professionali di Stato, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore a carattere post secondario (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) etc.

La Lombardia con legge n. 1 del 2000 ha delegato alle Province funzioni in materia di attività produttive tra le quali programmazione di aree destinate ad insediamenti artigiani e di aree ecologicamente attrezzate, attività di promozione riguardante la realizzazione di progetti di ammodernamento e sviluppo dei sistemi produttivi locali, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, attività di programmazione dei distretti industriali e simili. La legge n. 15 del 2007 ha puntualmente delegato alle

Province la definizione delle proprie politiche di valorizzazione turistica del territorio, istituendo forme e strumenti di consultazione dei comuni e delle comunità montane, la promozione, coordinamento e sostegno dei sistemi turistici e la promozione del patrimonio turistico, raccolta ed elaborazione dati turistici oltre ad altre attività gestionali. In materia di servizi per il lavoro la legge n. 22 del 2006 riconosce in capo alle Province funzioni di programmazione territoriale, nonché di interventi per le politiche attive del lavoro e altre funzioni gestionali (tra le quali gestione e aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale delle persone in età lavorativa, collocamento mirato delle persone con disabilità, gestione delle liste di mobilità) e in materia di formazione professionale la legge n. 30 del 2007 competenze amministrative su tirocini, orientamento, incentivi all'assunzione, autorizzazione di cantieri scuola-lavoro, contributi all'occupazione giovanile, interventi a sostegno del reddito.

In Campania va invece segnalata, in materia di attività produttive, la presenza dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (disciplinati da ultimo dalla legge regionale n. 19 del 2013), con natura di ente pubblico economico che, tra l'altro, progettano, realizzano e gestiscono gli spazi, gli immobili ed i servizi essenziali all'insediamento ed al lavoro delle imprese, all'interno degli agglomerati industriali gli impianti di depurazione degli scarichi etc., gli impianti di produzione e di approvvigionamento di energia elettrica, di distribuzione di gas naturale, di fonti energetiche rinnovabili, a servizio delle aree industriali e delle aziende insediate. Le funzioni amministrative riferite alle industrie sono dunque esercitate dalla Province campane ai sensi dell'articolo 6 del d. lgs. n. 334 del 17 agosto 1999. Non si segnalano deleghe specifiche nel settore del turismo. La legge n. 14 del 2009 invece riconosce un ampio ruolo delle Province nella materia dei servizi per il lavoro (adozione del piano provinciale per le politiche del lavoro relativo allo sviluppo del sistema dei servizi per l'impiego e della formazione professionale, raccordo e coordinamento delle politiche e dei servizi per l'impiego per la realizzazione di interventi utili all'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, al soddisfacimento delle esigenze delle imprese e allo sviluppo dei livelli occupazionali e della qualità del lavoro, gestione amministrativa del sistema integrato dei servizi minimi attraverso i centri per l'impiego). La legge n. 14 del 1998 attribuisce alle Province i servizi relativi all'orientamento e alla formazione del lavoro. Esse adottano atti di programmazione delle politiche locali del lavoro e stipulano convenzioni con strutture pubbliche o private per favorire l'inserimento professionale dei soggetti in condizioni di svantaggio rispetto al mercato del lavoro.

La legge pugliese n. 2 del 2007, come quella campana già citata, prevede i consorzi per lo sviluppo industriale, enti pubblici economici per l'infrastrutturazione e la gestione di aree produttive di particolare rilevanza regionale, che corrispondono ad aree provinciali. Le Province, nell'ambito del loro Piano territoriale di coordinamento, individuano, d'intesa con i Comuni interessati, le aree di sviluppo industriale la cui gestione può essere affidata a un Consorzio ASI. Questo ha svariate funzioni tra le quali progettazione, realizzazione e gestione di aree attrezzate per insediamenti di tipo industriale, artigianale, commerciale all'ingrosso e al minuto, o destinate a centri e servizi commerciali, realizzazione, su delega di enti territoriali, delle opere di urbanizzazione relative ad aree attrezzate per insediamenti produttivi, gestione di spazi e servizi destinati a funzioni di incubatori di impresa per ospitare prioritariamente aziende derivate (in Spin-Off), come strumento di trasferimento tecnologico, per favorire la nascita di nuovi soggetti economici. Nel settore turistico sono presenti singole deleghe in materia di abilitazione alle professioni turistiche (legge regionale n.13 del 2012), agenzie di viaggio (legge regionale n. 34 del 2007), classificazioni alberghiere (legge

regionali n. 11 del 1999). La legge regionale n. 19 del 1999 delega alle Province le funzioni in materia di politiche del lavoro e Centri per l'impiego, preselezione e incontro tra domanda e offerta di lavoro con servizi integrati di accoglienza, informazione, orientamento ai percorsi formativi e di inserimento lavorativo, anche con riferimento all'occupazione femminile, gestione liste speciali disabili e lavoratori in mobilità, gestione ed erogazione dei servizi di politiche attive del lavoro. Nella Tabella n. 3 si presenta una ricognizione dei principali strumenti provinciali di promozione dello sviluppo economico e sociale, con ipotesi di riallocazione successiva alla istituzionalizzazione della città metropolitana.

Tabella n. 3 – Strumenti provinciali di promozione dello sviluppo economico e sociale

Regione	Sviluppo Economico	Sviluppo Sociale	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	Promozione progetti di sviluppo sistemi produttivi locali, pareri su insediamenti grande distribuzione, attuazione sicurezza urbana (l.r.44/00)	Programma triennale delle politiche del lavoro, Attuazione sistema regionale formazione professionale (l.r. 34/08)	Possono rientrare nella funzione di promozione dello sviluppo economico e sociale. Ai comuni residuerebbero funzioni esecutive.
Liguria	Rinvio a legge nazionale (l.r. 9/09)	Funzioni in materia di formazione professionale di competenza regionale (l.r. 18/09)	
Lombardia	Promozione progetti di ammodernamento e sviluppo dei sistemi produttivi locali, in particolare PMI (l.r.1/00)	Programmazione territoriale, nonché di interventi per le politiche attive del lavoro (l.r. 22/06)	
Toscana	Piano provinciale attività estrattive (l.r.78/98)	Gestione e erogazione dei servizi di collocamento (l.r.19/99) e sostegno ai percorsi di formazione professionale (l.r. 32/02)	
Campania	Consorzi per le aree di sviluppo industriale (l.r. 19/03).	Piano provinciale politiche per il lavoro (l.r. 14/09) e orientamento e formazione al lavoro (l.r. 14/98)	Verificare la relazione CM e CSI.
Puglia	Consorzi per le aree di sviluppo industriale (l.r. 2/07)	Orientamento ai percorsi formativi e inserimento professionale (l.r. 19/99)	Verificare la relazione CM e CSI.

Fonte : elaborazione Èupolis Lombardia

Deleghe regionali in materia di assistenza e rete scolastica

La funzione amministrativa riguardante la pianificazione della rete scolastica e quelle affini concernenti la programmazione dell'assistenza scolastica verranno esercitate dalla città metropolitana, in quanto ente che sostituisce la provincia nel proprio territorio.

La legge regionale piemontese n. 28 del 2008 per la realizzazione degli interventi in materia di assistenza scolastica, prevenzione e recupero dell'abbandono scolastico e dotazioni librerie prevede che le Province competenti per territorio predispongano il relativo piano annuale. In materia istruzione nelle leggi n. 44 del 2000 e n. 28 del 2007

viene riconosciuto il ruolo di concorso all'elaborazione del piano triennale regionale in materia di diritto allo studio.

La legge ligure n. 18 del 2009 prevede che le Province provvedano, in attuazione del Piano regionale di dimensionamento della rete scolastica e formativa relativamente al secondo ciclo, alla modifica del dimensionamento delle ISA (Istituzioni scolastiche autonome), alla istituzione, trasferimento e soppressione di scuole, nuovi corsi, indirizzi e sezioni di qualifica. Sono trasferite alle Province funzioni relative ai servizi di supporto agli studenti disabili e interventi atti a garantire il diritto allo studio ed il sostegno dei soggetti stranieri o a rischio di esclusione sociale.

Similmente la legge lombarda n. 19 del 2007 prevede che le Province predispongano il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche e in coerenza con gli indirizzi e i criteri regionali, provvedano all'organizzazione della rete scolastica e la definizione del piano provinciale dei servizi del sistema educativo di istruzione e formazione. Tale legge ha delegato alle Province funzioni in materia di istruzione secondaria superiore (tra le quali servizi di supporto agli alunni portatori di handicap, piani di utilizzazione degli edifici).

In Toscana la legge n. 32 del 2002 dispone che le Province esercitino le funzioni di programmazione e coordinamento intermedio per le iniziative concernenti il diritto allo studio scolastico e per le azioni di sviluppo del sistema di educazione non formale degli adolescenti, dei giovani e degli adulti, nonché del sistema di istruzione con particolare riferimento alla formulazione dei piani provinciali di organizzazione della rete scolastica. La Provincia svolge anche funzioni di programmazione e coordinamento intermedio per le iniziative di diritto allo studio scolastico, educazione non formale.

Nella Regione Campania le Province organizzano la propria offerta di istruzione per ambiti territoriali, così come previsto dal Decreto del Presidente della Regione Campania – n. 1 del 26 luglio 2000 e dall'art 138, comma 1, lettera c) del d.lgs. 112/98. Con legge n. 4 del 2005 è riconosciuta alle Province la programmazione progetti formazione ed istruzione, nonché l'approvazione del programma degli interventi, elaborato con il concorso dei comuni, delle scuole, degli enti formativi e delle istituzioni culturali.

Infine la legge regionale pugliese n. 24 del 2000 attribuisce alle Province la funzione di proposta di piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche e di adozione dei piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche. Le leggi regionali n. 24 del 2000 e n. 15 del 2002 conferiscono alle Province funzioni amministrative in materia di servizi di supporto organizzativo al servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazioni di svantaggio. Nella tabella n. 4 vengono sintetizzate le principali funzioni provinciali in materia di pianificazione della assistenza e rete scolastica e la loro probabile destinazione.

Tabella n. 4 – Pianificazione della assistenza e rete scolastica

Regione	Legge	Provincia	Città metropolitana (in prospettiva)
Piemonte	l.r. 28/08	Pianificazione interventi in materia di assistenza scolastica	L'attività di pianificazione della rete scolastica, coordinata con quella regionale, verrà attribuita per il territorio metropolitano alla città metropolitana.
Liguria	l.r. 18/09	Modifica del dimensionamento delle ISA, istituzione/soppressioni di istituti. Servizi di supporto studenti disabili o in situazione di svantaggio	
Lombardia	l.r. 19/07	Piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature. Organizzazione rete scolastica. Piano provinciale dei servizi del sistema educativo di	

		istruzione e formazione	
Toscana	l.r. 32/02	Programmazione e coordinamento intermedio per le iniziative concernenti il diritto allo studio scolastico	
Campania	l.r. 4/05	Organizzazione offerta scolastica. Programmazione interventi	
Puglia	l.r. 24/00	Piani di organizzazione rete scolastica. Supporto studenti disabili o in situazione di svantaggio.	

Fonte : elaborazione Èupolis Lombardia

Il ruolo regionale in materia di funzioni fondamentali della città metropolitana.

L'avvio del processo di istituzionalizzazione della città metropolitana avrà un sicuro impatto sulla *governance* del territorio regionale, ciò che insieme ad altri fattori dovrebbe escludere che le Regioni possano rimanere estranee a tale *iter*. Il passaggio in essere viene definito metropolizzazione⁹ delle politiche territoriali, intendendosi il processo tramite il quale vengono attivati e stabilizzati su scala metropolitana strumenti di governo finalizzati alle politiche di livello sovra comunale. Questi processi impongono un ripensamento degli strumenti di pianificazione e programmazione già esistenti, attualmente declinati in funzione di politiche settoriali e territoriali. Tali strumenti andranno ridefiniti, in vista dell'istituzione delle città metropolitane, in funzione di politiche integrate e strategiche. Il senso delle nuove scelte risiede nella constatazione che le città metropolitane rappresentano il modello di *governance* in grado di rispondere a questioni di *policy* rispetto alle quali il tradizionale doppio livello di governo (provinciale/comunale) si è mostrato inadeguato.

Se è necessario che le Regioni svolgano un ruolo potenziale in questo processo, più in dettaglio l'analisi delle deleghe fin qui condotta ha evidenziato alcuni aspetti interessanti:

- le funzioni fondamentali, definite a livello di legislazione nazionale, sono riconducibili nella maggior parte di casi singoli compiti/funzioni delegate agli enti locali dalla propria Regione;
- se si guarda, infatti, alla materia cui afferiscono le medesime funzioni fondamentali si rileva una inerenza prevalente delle stesse a materie di competenza concorrente (governo del territorio, trasporti, rete scolastica e formazione professionale) o esclusiva regionale (attività produttive e sviluppo locale);
- in misura prevalente i compiti/funzioni censiti attengono ad attività di tipo pianificatorio/programmatico che necessitano di un livello di governo sovra comunale per il loro esercizio. Tuttavia la natura integrata e strategica del ruolo riconosciuto alla città metropolitana permetterà di allocare a un livello più elevato anche funzioni attualmente esercitate a livello comunale (si pensi ad alcune attinenti alla pianificazione territoriale e dei trasporti).

Rispetto a queste osservazioni è evidente – a costituzione invariata - che il ruolo delle regioni non potrà essere marginale sol se si consideri che l'ingresso di un nuovo soggetto nella *governance* territoriale comporta la necessaria ridefinizione del descritto sistema di deleghe, così come puntualmente costruito dalle stesse a partire dalla legge bassanini.

⁹ W.TORTORELLA, M.ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*. Marsilio 2014, p. 61

Un altro ordine di questioni è la tipologia di intervento, ovvero quali strumenti di *policy* occorreranno alle Regioni per caratterizzare la metropolizzazione delle proprie politiche territoriali?

Si può evidenziare che questo tema interessa da vicino proprio le Regioni, le quali saranno direttamente chiamate a disciplinare nelle proprie leggi gli strumenti di metropolizzazione delle *policy*.

Lo strumento principe di questo processo è il piano strategico, considerato dal legislatore nazionale in via generale come sede di definizione degli obiettivi politici del nuovo ente. Dal punto di vista contenutistico questo piano si presenta diverso dalla pianificazione tradizionale, che era funzionale a definire regole di utilizzo del territorio. Il piano strategico è invece concepito come strumento di integrazione delle politiche ed ha un triplice obiettivo:

- delineare lo scenario desiderabile per quello specifico territorio e sistema urbano;
- individuare strategie competitive con altre città;
- individuare i partner e attori istituzionali da coinvolgere nelle politiche metropolitane.

Dall'analisi della normativa regionale – dalla quale pure si deduce un approccio alla pianificazione tradizionale – emerge che il modello strategico non è completamente sconosciuto ai PTCP delle Regioni prese in considerazione (si pensi per fare un esempio al contenuto del PTCP ligure che si riferisce alle finalità di tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, di valorizzare le risorse ambientali e le economie locali, di favorire il governo del territorio nelle sue diverse componenti), motivo per il quale il legislatore regionale si potrà trovare a disciplinare una migrazione di questi contenuti dal piano territoriale alla sua sede naturale, ovvero quella strategica. Discorso in parte diverso riguarderà la pianificazione territoriale metropolitana che rappresenterà una evoluzione dinamica rispetto a quella provinciale, sotto almeno due profili. In primo luogo perché la metropolizzazione e l'incremento della mobilità pluralizza gli utilizzi del territorio e, per certi versi, li emancipa rispetto a quelli classici ancorati alle forme di urbanizzazione per farli coincidere con le nuove esigenze delle città (sostenibilità ambientale, accessibilità, multiculturalismo, riqualificazione, etc.). In secondo luogo perché la stessa contemporanea presenza di un piano strategico suggerisce, come è già stato evidenziato, un ruolo della pianificazione territoriale metropolitana più cogente. E del resto in tal senso andrebbe anche la lettera della norma che consente di pianificare anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano. Dal punto di vista regionale ciò dovrebbe poter avere un impatto in ordine alla sopravvivenza degli strumenti di pianificazione territoriale generale di livello comunale il cui contenuto (in grossa parte se non addirittura totalmente) dovrebbe essere assorbito dal piano metropolitano, mantenendo in capo ai Comuni la possibilità di adozione dei piani attuativi/esecutivi già previsti nella legislazione regionale.

Per quanto riguarda la materia dei trasporti e della viabilità il discorso potrebbe essere per certi versi più semplice considerato che il fenomeno metropolitano dipende in larga misura proprio dall'incremento della mobilità extraurbana e dalla maggiore incidenza di questa sulla pianificazione dei trasporti e della viabilità. Su questo profilo incideranno ovviamente anche i diversi modelli di sviluppo dell'area metropolitana interessata e lo stato attuale di evoluzione del sistema integrato dei trasporti. Si tratta di un ampio spazio di caratterizzazione che le regioni potranno utilizzare adeguando la loro normativa di pianificazione, unificando in capo al nuovo soggetto istituzionale tanto le funzioni di programmazione quanto quelle di pianificazione del sistema

integrato della mobilità. Non bisogna dimenticare qui il ruolo delle Agenzie per la mobilità, con le quali la città metropolitana dovrà interfacciarsi necessariamente secondo modelli relazionali che la singola regione potrà definire.

Anche per quel che riguarda le residue funzioni analizzate in materia di promozione dello sviluppo economico e sociale e di pianificazione della rete scolastica sembra che l'istituzionalizzazione della città metropolitana rappresenti un ulteriore stimolo a superare la frammentazione amministrativa e porsi definitivamente in un'ottica esclusiva di *policy* di area vasta, considerata peraltro l'unica effettivamente efficiente. D'altronde trattandosi di funzioni inerenti servizi da erogare ai cittadini il sistema di *governance* deve essere valutato principalmente proprio in chiave di efficienza.

Possibili evoluzioni, anche problematiche, della relazione Regione – Città metropolitana

Su questo quadro complessivo dovranno essere verificati nei prossimi mesi gli effetti di due opposti processi, l'uno a sostegno di un ruolo regionale in materia di città metropolitana, il secondo invece che potrebbe limitarlo e marginalizzarlo.

Sotto il primo punto di vista va evidenziato che la legge Delrio prevede al comma 46 che *“lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione”*. Ed in effetti se l'analisi delle deleghe, che in questo lavoro è stata riportata in base a specifici criteri selettivi di interesse, fosse considerata nella sua totalità emergerebbero un notevole numero di ambiti nei quali la Regione potrebbe individuare specifiche responsabilità politiche di tipo metropolitano (ambiente e energia, difesa del suolo, parchi, inquinamento, rifiuti, protezione civile, risorse idriche, miniere e cave, foreste, caccia e pesca, polizia, agricoltura, commercio e fiere, politiche sociali, cultura e sport). In alcuni di questi settori le Regioni nel tempo hanno deciso ampie deleghe in favore del livello locale, in specie quello provinciale, considerato come il più adeguato in termini di capacità di elaborazione di una *policy* comune del territorio di riferimento, mantenendo peraltro in capo al livello comunale funzioni di tipo gestionale ed esecutivo. Oggi per alcuni di questi ambiti, in specie quelli inerenti l'erogazione di servizi, l'allocazione della relativa funzione programmatica e gestionale potrebbe risultare strategica e, in alcuni casi, obbligata, specie in quelli dove esistono già processi di aggregazione funzionale, indotti o spontanei (si pensi ai sistemi produttivi, a quelli museali, turistici) o questi rappresentino condizione di garanzia della loro soddisfazione.

Potrebbe causare invece una marginalizzazione del ruolo regionale l'attuale riforma costituzionale che, tra l'altro, prevede una revisione dell'art. 117 con eliminazione dell'elenco delle materie di potestà concorrente, che transitano in grande parte tra quelle di potestà esclusiva statale. Tra queste rientrano alcune materie afferenti le funzioni fondamentali della città metropolitana¹⁰ e tra queste norme generali sul governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo. Come si vede si tratta di materie nelle quali sono state previste una quantità notevole di deleghe al sistema degli enti locali in ragione della competenza regionale di dettaglio riconosciuta a livello costituzionale, venendo meno la quale si ridurrebbe

¹⁰ Si fa riferimento al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2013.

proporzionalmente la capacità regionale di diversificare il proprio sistema di *governance* e, quindi, di caratterizzare la propria città metropolitana.

Bibliografia

F.ADOBATI, A. DEBERNANRDI, V.FERRI, Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

E. CASCETTA, M. SPINEDI, *Il governo della mobilità nelle nuove città metropolitane*, in <http://www.sipotra.it/>

Comitato Interministeriale per le politiche urbane. Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale. 20 marzo 2013

Rapporto Cittalia 2013 - Le città metropolitane

S. IOMMI, *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

V. CERULLI IRELLI, Relazioni tra città metropolitane e comuni, Astrid 2012

W.TORTORELLA, M.ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*. Marsilio 2014