

## Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna

*Il contributo discute il processo di attuazione normativa della legge 56/2014 in Emilia-Romagna e i suoi effetti territoriali, partendo dalla situazione anteriore al 2012 e giungendo fino al 2021. La prima parte è dedicata ai processi di ridefinizione del sistema delle Province e alle principali conseguenze della definizione della Città metropolitana di Bologna. Nella seconda parte, sempre inquadrata nella riforma Delrio, ma come fenomeno in atto attraverso l'applicazione della legge 56/2014 a scala regionale, vengono discussi i processi intercomunali di fusione e di unione di Comuni. Dall'analisi emerge un mosaico attuativo in ricomposizione, in cui la riforma ha generato alcuni effetti che hanno risposto alle attese, ma anche altri che hanno generato squilibri e non si sono rivelate efficienti, nell'ottica di uno sviluppo armonico e sostenibile del territorio.*

### **Reflections on the Institutional and Territorial Reorganisation in Emilia-Romagna**

*The paper presents an analysis of the dynamics related to the implementation of law 56/2014 that have affected Emilia-Romagna in the period 2012-2021 both in terms of legislation and territorial evolution. The first part is dedicated to the processes of redefinition of the system of Provinces and to the main dynamics born with the definition of the Metropolitan City of Bologna. In the second part, the main elements that have characterised the inter-municipal processes of mergers and unions of municipalities are analysed still within the framework of the Delrio reform, but as an ongoing and renewed phenomenon with the application of law 56/2014 on a regional scale. From the analysis, it emerges a mosaic of implementation in recomposition in which the reform has led to some dynamics that have met expectations but others are not stabilized yet or have proven to be not efficient, from the perspective of a cohesive and sustainable development of the territory.*

### **Réflexions sur la réorganisation institutionnelle et territoriale en Émilie-Romagne**

*Le document présente une analyse des principales dynamiques liées à la mise en œuvre de la loi 56/2014 en Émilie-Romagne au cours de la période 2012-2021, tant en termes de législation que d'évolution territoriale. La première partie est consacrée aux processus de redéfinition du système des Provinces et aux principales dynamiques liées à la naissance de la Ville Métropolitaine de Bologne. Dans la deuxième partie, toujours encadrée par la réforme Delrio, mais en tant que phénomène continu et renouvelé avec l'application de la loi 56/2014 à l'échelle régionale, sont analysés les principaux éléments qui ont caractérisés les processus intercommunaux de fusions et d'unions de communes. De l'étude émerge une mosaïque en recomposition dans laquelle la réforme a conduit à certaines dynamiques qui ont répondu aux attentes mais d'autres ne sont pas stabilisées ou se sont révélées pas suffisamment efficaces dans une perspective d'un développement cohésif et durable du territoire.*

**Parole chiave:** riordino territoriale, riforma istituzionale, geografia politico-amministrativa, Emilia-Romagna

**Keywords:** territorial reform, institutional reform, political-administrative geography, Emilia-Romagna

**Mots-clés :** réorganisation territoriale, réforme institutionnelle, géographie politico-administrative, Émilie-Romagne

Università degli studi di Bologna, Dipartimento di Scienze Statistiche «P. Fortunati» – s.grandi@unibo.it

### **1. Introduzione**

L'*irrequietezza* della geografia politico-amministrativa dell'Italia trova nella legge 56 del 7 aprile 2014 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni» una delle tappe della composizione dei *limes* e dei sistemi di *governance* e *government* dell'Italia repubblicana. Si tratta di un'*irrequietezza* intesa come

disallineamento delle morfologie amministrative alle forme reali dei processi territoriali che, com'è noto, trova radici nello stesso processo di formazione del nostro Stato, processo che nell'Italia repubblicana, in particolare nell'ultimo trentennio, non ha trovato le condizioni per rinnovarsi in modo efficiente (vedi per tutti Dini e Zilli, 2015, 2019 e 2020). Va detto che lo stesso sistema-mondo negli ultimi tre decenni ha vissuto un accelerato



mutamento transcalare e multiscalare, senza mai trovare con facilità soluzioni *one-fits-all*, ossia valide e condivise nella dialettica locale-globale. Ma in un quadro di vaste destabilizzazioni e discontinuità, le sollecitazioni giunte al nostro Paese hanno ecceduto la sua capacità di risposta: la scala regionale e quella europea hanno premuto con forza su quella nazionale e hanno prodotto un sistema complesso di percezioni, azioni e reazioni che hanno interferito con il percorso di rinnovamento delle strutture amministrative territoriali.

Anche in Emilia-Romagna la configurazione dell'articolazione amministrativa ha le sue fluidità, discontinuità e persistenze. L'attuazione della legge 56/2014 ha segnato la geografia politico-amministrativa della Regione degli ultimi anni, ma in realtà il processo si è completato solo in parte e, dopo uno slancio iniziale negli anni 2014-2016, la spinta attuativa si è riconfigurata alla luce dei mutamenti del quadro politico regionale e nazionale, cambiando di intensità e di *leadership*. In un quadro del genere sono emersi i punti di debolezza applicativi legati alla complessità delle realtà territoriali. In questo contributo, pertanto, si è inteso presentare il quadro dell'attuazione della legge sul piano normativo a scala regionale per quanto concerne il livello territoriale dell'area vasta e dei comuni. Si sono dunque analizzati i primi effetti dell'istituzione della Città metropolitana di Bologna (CmB) e della ridefinizione del sistema e delle funzioni delle Province, e successivamente il quadro in materia di unioni e fusioni di comuni nel periodo 2014 al 2021, che ha portato alla nascita di 13 fusioni, con la conseguente riduzione di 20 unità comunali, e la configurazione di 43 unioni.

## **2. Dalla legge nazionale a quella regionale: il processo di attuazione**

La Regione Emilia-Romagna ha reagito alla legge 56/2014 cercando di attuare il mandato fin da subito, legiferando dopo un animato dibattito politico che ha coinvolto Giunta regionale e Assemblea legislativa. L'attività è stata accompagnata da un vivace dialogo con tutti i soggetti istituzionali del territorio e le loro varie forme associative, che ha registrato il picco tra il 2014 e il 2016. In realtà la legge Delrio era già il frutto di un lavoro di riflessione politica che si teneva a scala regionale e nazionale dal 2011 e, come si leggerà nei prossimi paragrafi, della Programmazione per il riordino territoriale (PRT) che si espletava in Emilia-Romagna già dai primi anni 2000.

In ogni caso, in attesa dell'annunciata riforma del Titolo V della Costituzione, il dibattito parlamentare sulla riforma delle province si era riaperto nella XVII legislatura con la presentazione, il 20 agosto 2013, del disegno di legge Atto Camera 1542 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», che poi verrà approvato con legge 56 del 7 aprile 2014. La personalità e il ruolo politico del primo firmatario di quel disegno di legge, Graziano Delrio, indicano anche il percorso dei processi politici regionali dell'Emilia-Romagna. Delrio, infatti, al tempo, è uno dei *leader* emiliani più influenti, e il riferimento alla sua esperienza politica consente di andare alla radice delle scelte e dell'area di influenza intellettuale della riforma, così come dell'energia delle ricadute. Delrio, entrato nella politica attiva come consigliere comunale a Reggio Emilia nel 1999, già nel 2000 viene eletto in consiglio regionale, dove presiede la commissione sanità, e nel 2004, sostenuto da una coalizione di centrosinistra, viene eletto al primo turno sindaco, con un programma legato alla riqualificazione urbana della città. La stazione dell'alta velocità Medio Padana e il ponte di Calatrava possono considerarsi il segno visibile di quest'azione, così come la rifunzionalizzazione urbana di ampi vuoti postindustriali nel «Tecnopolo della Ricerca». Probabilmente ancor più rilevante nella costruzione del pensiero di riforma è l'esperienza di Delrio (2011-2013) come presidente dell'ANCI, ruolo che permette di esplorare la complessità e gli aspetti critici delle relazioni multilivello tra comuni, province, regioni e Stato centrale. Ad aprile 2013 Delrio viene nominato ministro per gli Affari regionali e le autonomie nel governo Letta, e dal 22 febbraio 2014 con il governo Renzi diventa sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di segretario del Consiglio e deleghe alla coesione territoriale. È in quest'ultimo periodo che si completa l'*iter* parlamentare della legge, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 7 aprile 2014. Il ritmo dell'azione politica di quel governo, che si presentava come innovativo, aveva tempi molto stringenti: coerentemente la norma aveva fissato al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le Regioni per approvare le rispettive leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle province. In realtà, nonostante l'accordo siglato fra governo, province, regioni e comuni, il termine è scaduto senza che nessuna regione abbia completamente legiferato in merito. Ma il dibattito a scala regionale e le attività furono molto vivaci.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, nella

seduta del 28 luglio 2015 l'Assemblea legislativa ha approvato il progetto di legge, oggetto 751, di riforma del sistema di governo regionale e locale (delibera di Giunta 687 del 8 giugno 2015), e in meno di due mesi ha poi legiferato in merito: con lr 13 del 30 luglio 2015 «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni», la Regione ha declinato il riordino istituzionale dei soggetti del governo territoriale e disciplinato il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti.

### 3. La riforma delle Province e la «metropolitanizzazione» di Bologna

Un passaggio sostanziale nell'*iter* attuativo della legge 56/2014 è il 13 gennaio 2016, quando è stata firmata l'intesa generale quadro tra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna, previsto dalla legge regionale 13/2015 come atto di nascita strutturale della CmB in sostituzione della *ex*-Provincia. Nel contesto della riforma Delrio e nelle visioni bolognesi, l'idea è quella di far emergere il ruolo strategico di quest'ultima, riferito non solo all'area metropolitana, ma all'intero territorio regionale: una visione gravitazionale della Città metropolitane intesa come *hub* dell'Emilia-Romagna o, utilizzando una visione critica, la creazione di un modello di «ciambella con il buco» nella logica di *governance* effettiva della regione.

Si è trattato di un processo più veloce della trasformazione delle altre province. D'altronde l'istituto della Città metropolitana era già formalizzato da tempo, prima radicato negli artt. 17-21 della legge 142/1990 nell'allora riforma dell'ordinamento degli enti locali, poi con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, all'art. 114, ha incluso le Città metropolitane tra gli enti territoriali della Repubblica italiana. Questo processo «amministrativo-burocratico-giuridico» (Molinari, 2019) non è stato privo di sottili conflitti, complessità e di contraddizioni nella sua genesi ed eziologia (Dini, 2019) tra crescita dell'attenzione alle città come motore dello sviluppo (Sassen, 1997) e *mainstreaming* delle politiche urbane italiane ed europee, specie a partire dagli anni Duemila (Grandi, 2018).

La legge nazionale del 2014 e quella regionale del 2015, rivedendo profondamente ruolo e organizzazione delle province divenute enti di area vasta, hanno attribuito ai Consigli dei sindaci il potere di decisione a livello di area vasta e hanno

rafforzato i poteri di influenza del comune capoluogo su tutto il resto del territorio per la Città metropolitana. Se in alcune regioni questa scelta ha significato efficientamento e semplificazione, la subitanea *cancellazione* del ruolo di intermediazione territoriale e amministrativa ha comportato in Emilia-Romagna un periodo di sostanziale dispersione di energia e di perdita di efficienza del personale e delle funzioni amministrative provinciali, tradottasi in uno stallo e poi nel faticoso aggiustamento delle prassi territoriali di *governance*. A soffrire maggiormente sono stati gli investimenti su scuole, strade, gestione fondi europei, e naturalmente la pianificazione urbanistica.

Per quest'ultima e in particolare per l'approvazione dei documenti di programmazione urbanistica a scala comunale o intercomunale, le parti si sono rese conto che il lavoro e il processo decisionale non potevano più essere gestiti dalle province, poiché si era creato un cortocircuito decisionale: gli stessi sindaci, infatti, con la riforma Delrio sono diventati anche rappresentanti di secondo livello, facendo tecnicamente venire a mancare la terzietà della valutazione, effetto che probabilmente era stato sottostimato fra quelli applicativi. E infatti la decisione di trasferire le competenze in materia alla Regione Emilia-Romagna si concretizzò solo con alcuni anni di ritardo, e senza risolvere completamente il dubbio se la scala regionale (a maggior ragione con personale fortemente ridotto rispetto a quello delle province) fosse in realtà troppo ampia per poter concretamente capire il dettaglio del territorio e fare valutazioni che andassero oltre ad aspetti formali e amministrativi. Inoltre, il doppio ruolo di sindaco e presidente della *nuova area vasta* ha creato problemi circa l'impegno da destinare alternativamente alla gestione comunale e quella provinciale, rivelatosi spesso occasione di conflitto invece che di confronto e di mediazione. Le funzioni e le competenze non essenziali, pertanto, si sono discolpe progressivamente. Un ruolo sostanzialmente venuto a mancare, che era invece punto di forza del sistema delle province *ante* riforma Delrio, è stato quello della programmazione territoriale integrata relativa allo sviluppo economico locale. La dimensione provinciale, infatti, nel tessuto politico-amministrativo dell'Emilia-Romagna rappresentava il livello ideale su cui ragionare in termini di sistemi locali del lavoro, *functional areas* e aree di specializzazione (ISTAT, 2011). Il sistema scolastico superiore, infatti, è stato articolato a questo livello, e così gli uffici territoriali delle Camere di commercio. Anche questa funzione si è andata perdendo, surrogata da tentativi di co-



ordinamento a scala di unione dei comuni, una dimensione che di per sé si è però dimostrata inefficiente, anche in termini di competenze e cognizione degli obiettivi.

La perdita della funzione relativa allo sviluppo economico territoriale ha implicato un altro *vulnus*: quello della perdita del dialogo e della conseguente integrazione territoriale portata dalla gestione integrata (Grandi, 2012; Grandi, Guaragno e Malossi, 2015), tradottasi nel calo della capacità di attingere ai fondi di coesione regionali (fondi relativi al programma per la montagna, fondi per i programmi d'area ecc.) e ai finanziamenti nazionali del Fondo di sviluppo e coesione (Daraio e Grandi, 2016; Grandi e Daraio, 2019). Anche la programmazione europea relativa al Programma operativo regionale del «Fondo europeo per lo sviluppo regionale» (POR FESR), in programmazione proprio in quegli anni, ha perso sostanzialmente la dimensione territoriale integrata a vantaggio di una visione spiccatamente settoriale e centripeta, focalizzata sulle filiere dei sistemi di innovazione notoriamente polarizzati nelle realtà capoluogo. Complice di questa perdita di territorializzazione è stato anche il *mainstreaming* delle politiche urbane di coesione, con la nascita del «Programma operativo nazionale per le aree metropolitane» (PON METRO) nel periodo di programmazione 2014-2020. Su questa narrativa si è intrecciata la vicenda *ex-56* della nascita delle Città metropolitane, come accennato all'inizio del paragrafo, configurando – anche in termini di programmazione dei fondi europei – il riconoscimento di una forte autonomia metropolitana rispetto al coordinamento regionale tradizionalmente svolto dai POR. Questa nuova attenzione alle città ha rafforzato la tendenza alla polarizzazione nella distribuzione dei flussi finanziari europei nei capoluoghi di provincia (anche a quelli esclusi dalla *metropolizzazione* istituzionale), rispetto al resto del territorio, evidenziando un nuovo equilibrio tra centro-periferia ed escludendo significativamente rilevanti realtà medie della rete urbana regionale come Carpi, Fiorenzuola, Imola, Faenza.

Infine anche l'azione e la partecipazione locale, che erano particolarmente intense (Foresi, Ferrigno e Calliari, 2012), ai Programmi di cooperazione territoriale europea hanno perso forza. Questa capacità di attrarre fondi europei si era radicata con efficienza e continuità, nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, grazie a numerosi programmi quali gli INTERREG Italia-Slovenia, poi Italia-Croazia, e i vari programmi transnazionali «Central Europe», «Mediterra-

neo», «South East Europe» e «IPA Adriatic». La non attribuzione di questa competenza alle aree vaste ha prodotto la dispersione del personale, mentre la funzione è stata assorbita dagli uffici della Regione, con esiti di capacità di attuazione e di attrazione progettuale molto differenti fra le varie *ex-province*. La funzione ha abbastanza logicamente acquisito una visione e un ruolo più generali: dalla progettazione del territorio per il territorio si è giunti a una gestione generale dei fondi e dei processi multi-livello. È un passaggio che da un lato evidenzia la capacità del sistema regionale *centrale* di acquisire ruoli leaderistici di *governance*, grazie alla competenza tecnica e alla flessibilità nel riposizionarsi, ma dall'altro sposta al centro il *focus* dell'attività di cooperazione territoriale e in qualche modo opera contro il consolidamento di quella *governance* diffusa e di quella disseminazione delle competenze che formalmente voleva favorire. Di fatto la Regione si è trasformata in un *service* multiregionale, che avoca a sé il ruolo di autorità di gestione del programma ADRION nel processo multiregionale EUSAIR (Grandi e Sacco, 2018 e 2019), con drastico calo delle ricadute di capacità progettuale sul territorio regionale.

#### 4. La nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni

Con la legge regionale 24 del 8 luglio 1996 «Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni», la Regione Emilia-Romagna aveva avviato un proprio percorso di riordino territoriale e istituzionale, che ha visto in seguito il susseguirsi di rilevanti passaggi legislativi e un'intensa attività di concertazione con gli enti locali. Quest'ultima ha portato alle prime associazioni intercomunali, alla revisione e allo scioglimento delle Comunità montane poi ricostituite nella veste di Unioni di comuni, alla formulazione di programmi di riordino territoriale (PTR) con dotazione finanziaria, e alla definizione dei confini degli «ambiti ottimali». Un passaggio normativo fondamentale si è avuto con la legge regionale 21 del 21 dicembre 2012 «Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» che, anticipando la Delrio, ha avviato nel biennio 2013-2014 un profondo processo di riordino. Sono di quegli anni l'avvio dei processi sistematici di fusione dei comuni, realizzate a partire dal 2014, e il nuovo lavoro svolto sulle unioni.

Per la Regione Emilia-Romagna, la parte pro-



tabilmente più politica del percorso attuativo della legge 56/2014 è quella del riordino del sistema delle autonomie a scala sub-provinciale o *meta-comunale*, che si è sostanziata nel ridisegno della trama comunale attraverso il consolidamento del processo di codifica delle unioni di comuni e, più radicalmente, attraverso la spinta alla fusione. Quest'ultima è stata principalmente trainata da logiche di efficienza ed economicità nei casi in cui vi fosse adeguata coerenza politica, demografica, amministrativa e gestionale. I processi di fusione sono processi politico-territoriali faticosi, per la natura inesorabilmente campanilistica dei piccoli comuni, ben comprensibile alla luce dei valori identitari di una comunità. Se dal punto di vista dell'efficienza, infatti, il processo di fusione porta chiari e concreti vantaggi materiali, esso comporta anche una de-territorializzazione e una riterritorializzazione nel senso di Raffestin (1984), con una perdita dell'elemento identitario-cardine dell'immaginario locale, il «Palazzo Comunale», a cui segue, almeno come timore e sospetto, la

perdita delle più basilari funzioni di prossimità. La faticosità di questo processo è illustrata dal numero relativamente esiguo delle fusioni nel periodo 2014-2021: 13 casi (fig. 1), i primi 4 dei quali (Valsamoggia, Fiscaglia, Sissa Trecasali, Poggio Torriana) frutto di referendum svolti prima della riforma Delrio. Al 2021 si contano 33 comuni soppressi, mentre il complesso di quelli della regione è diminuito di venti unità rispetto a un totale di 348 al 2014. Va evidenziato che a fronte di processi conclusi ve ne sono 14 *in itinere* (Emilia-Romagna, 2021a), che hanno avuto un netto rallentamento a causa degli eventi pandemici portati dalla pandemia nel 2020-2021: le ultime tre fusioni consolidate sono infatti del 1° gennaio 2019.

Nel quadro di questo processo, la riforma Delrio declinata con la legge regionale 13/2015 favorisce un'incisiva semplificazione dei sistemi di gestione dell'attività amministrativa, razionalizza le competenze e le sottostanti strutture organizzative e sviluppa economie di scala. In questa prospettiva, si legge nei testi illustrativi della Regione

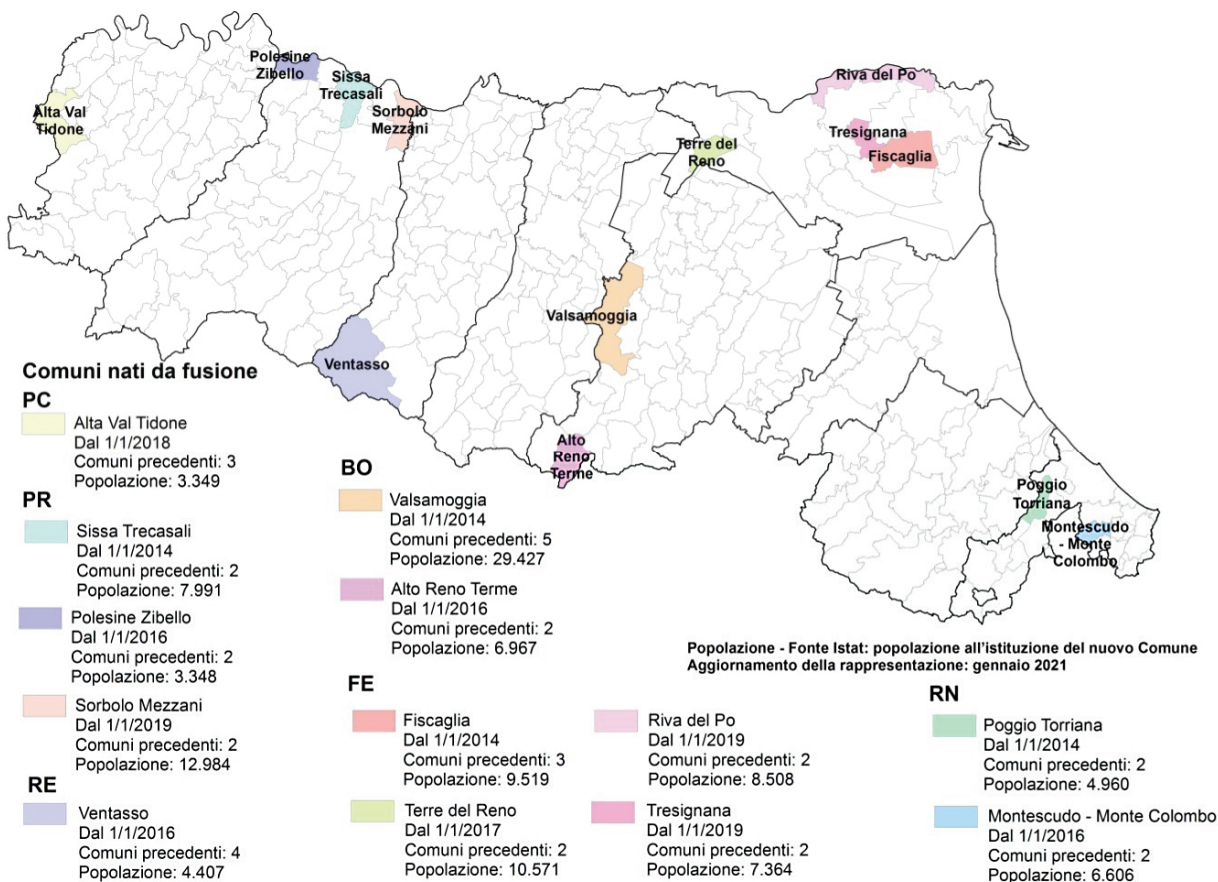


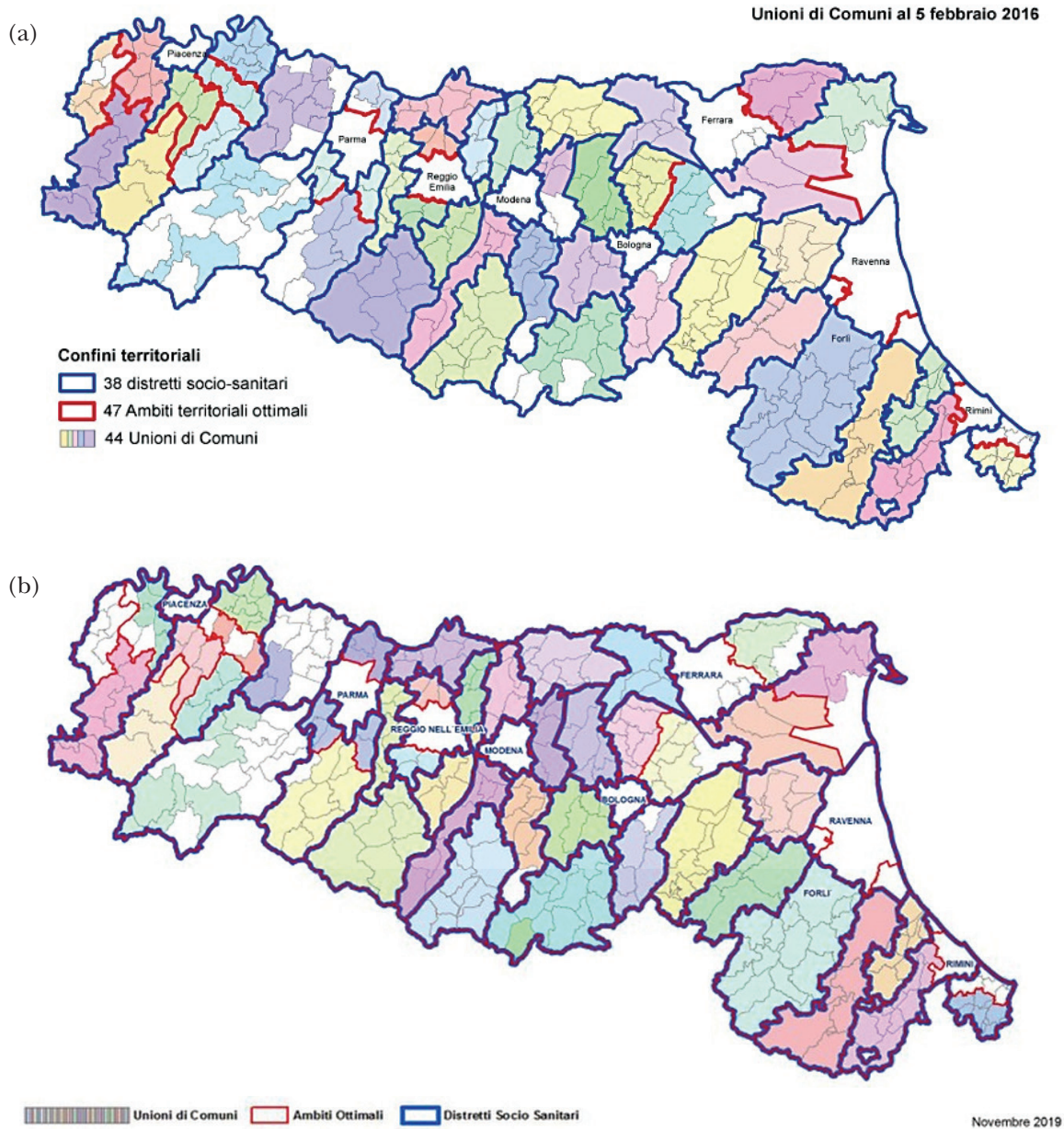
Fig. 1. La carta delle fusioni di Comuni nati nel periodo 2014-2021 in Emilia-Romagna. Fonte: Emilia-Romagna (2021a).



Emilia-Romagna (2021b) «le Unioni costituiscono dunque il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione». Nell'ambito del riordino della Delrio, la legge regionale 15/2016 «Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorpo-

razioni di comuni» ha introdotto ulteriori norme per favorire i percorsi di unione nel rimuovere gli ostacoli che rallentano i processi associativi.

Va però detto che l'effettiva attuazione e l'esplicitamento delle funzioni associate non hanno generato pieno consenso e si sono realizzate in modo non uniforme. La geografia delle unioni (figg. 2a e 2b) mostra una fisionomia dinamica e mutevole. Nel 2020 queste sono 43, ma 53 comuni



Figg. 2a. e 2b. Evoluzione della composizione dei confini territoriali delle Unioni di comuni, distretti socio-sanitari e ambiti territoriali ottimali: (a) al 2016 e (b) al 2019.  
Fonte: Emilia-Romagna (2021a).

su 328, tra cui i capoluoghi provinciali, non sono aderenti ad alcuna unione. Mentre nella subregione romagnola i comuni che compongono le unioni sono piuttosto stabili tra il 2016 e il 2019, in Emilia si osservano entrate e uscite di comuni piuttosto significative. Ad esempio, nel 2018 (Mallossi, 2019), tre comuni fanno il loro ingresso in una unione (Corniglio, Monchio delle Corti, Lizzano in Belvedere), ma quattro ne escono (Fiorenzuola d'Arda, Pontenure, Sarmato, Jolanda di S.), mettendo in luce la volatilità di queste configurazioni istituzionali a geometria variabile e l'insufficiente maturazione della volontà di aderire a funzioni condivise. Un segnale che mostra il rilievo di questi elementi critici è l'introduzione da parte del PTR 2021-2023 della distinzione in quattro tipologie di unione in base al grado di attuazione: «Unioni avanzate», «Unioni in sviluppo», «Unioni avviate» e «Unioni Costituite» (Emilia-Romagna, 2021c). Alle prime si offre una «duplice opportunità: da un lato bandi riservati per investimenti *green* e *digital*, dall'altro la partecipazione, per quelle migliori fra loro, al tavolo di negoziazione delle risorse europee, insieme alle città capoluogo» (*ibidem*, p. 3). Ma si tratta di una classificazione e di meccanismi premiali che in una logica di coesione territoriale rischiano di avere effetti distorsivi, accentuando le differenze di sviluppo. Nello stesso PTR si segnala l'intenzione di avviare la revisione della legge regionale 13/2015 in attuazione della riforma Delrio, per giungere al cambio di passo indispensabile per far ripartire le comunità locali e rafforzare il sistema di *governance* multilivello (*ibidem*).

## 5. Conclusioni

Il quadro applicativo della riforma Delrio in Emilia-Romagna si articola in diversi livelli di attuazione, da quello politico a quello amministrativo fino all'organizzativo, e non trascurabile è anche l'esperienza della *leadership* politica. Il periodo in cui si colloca la riforma ha visto il cambiamento di tre legislature regionali e relative presidenze dell'assemblea legislativa, la composizione di tre giunte diverse (Errani 2010-2014, Bonaccini 1 2014-2020, Bonaccini 2 dal 2020) e dello *staff* dedicato al tema delle riforme territoriali. Tali fatti che hanno influenzato i processi decisionali, gli indirizzi e le *policies* dedicate al riordino territoriale e istituzionale a scala regionale e, quindi anche gli indirizzi e le *policies* dedicate al tema. Va inoltre considerato lo *shock* sistemico della pandemia Covid-19, che è diventato dominante

nelle decisioni e nell'organizzazione delle priorità territoriali per il 2020-2021.

I cambiamenti e l'evoluzione illustrati si inseriscono in un percorso di revisione istituzionale e territoriale già in essere nella Regione, e che probabilmente ha, al tempo, influenzato in qualche misura il processo di costruzione della stessa legge 56/2014. Ciò non tanto per quanto concerne le scelte effettuate dalla legge a proposito dell'ente intermedio, ma per l'intercomunalità, ossia il processo di aggregazione funzionale o istituzionale che nell'ultimo ventennio ha interessato quasi tutti i Paesi europei, ma che era gravemente arretrato in Italia, nonostante fosse stato messo in obiettivo già dalla legge 142/1990 (Ferlaino e Molinari, 2009). A differenza di altre regioni, la dinamica delle fusioni e delle unioni di comuni era già stata avviata in Emilia-Romagna, ma aveva bisogno di ulteriore manutenzione e dell'energia necessaria per superare le resistenze al cambiamento tipiche dell'Italia dei comuni. Per questo aspetto la riforma Delrio ha portato una rinnovata occasione per legiferare, attuare riforme e affrontare la riflessione sulla geografia politico-amministrativa dell'Italia.

Tuttavia, in base all'esperienza emiliano-romagnola, l'attuazione della legge 56/2014 si può solo in parte considerare un reale miglioramento. In quest'analisi si è messo in evidenza che, per quanto riguarda l'ente intermedio, essa ha portato una destabilizzazione e una fase di transizione che non si sono risolte positivamente soprattutto per quanto riguarda la questione delle province. In realtà, a scala emiliano-romagnola e complessivamente intese, queste potevano considerarsi aree vaste già piuttosto ottimizzate ed efficienti, le cui configurazioni territoriali e amministrative mostravano di rispondere positivamente all'esigenza della gestione del territorio e delle numerose politiche di sviluppo locale. Costituivano cioè, in virtù di una radicata prassi di buona amministrazione, ciò che le unioni non riescono ancora a rappresentare, né potranno rappresentarlo in un tempo almeno prevedibile, a cagione della loro dimensione e del fatto che la soglia delle economie amministrative di scala tende ad alzarsi costantemente. La dimensione regionale, dal canto suo, può riuscire ad avere una conoscenza territoriale sufficiente ad alimentare politiche di coesione realmente efficaci e inclusive a scala locale. Il nuovo *status* delle province, molto depotenziato, ha cioè creato una curva di flesso nella *governance* dell'area vasta, fatto salvo evidentemente il caso della CmB, che però, al netto di ogni buona intenzione, rischia di rappresentare un'entità non





coordinata a sufficienza con il resto della regione, creando quell'effetto che si è metaforicamente definito, come prima si ricordava, «ciambella con il buco», ossia una polarizzazione dei fenomeni di squilibrio di potere centro-periferia, in una delle diramazioni del neocentralismo configurato in Dini e Zilli (2017 e 2019).

Per quanto riguarda il tema delle unioni di comuni, i dati dell'Osservatorio regionale (Malossi, 2019; Emilia-Romagna, 2021b) mostrano una geometria variabile dell'attuazione e dell'interpretazione del livello di collaborazione intercomunale, così come della risposta attivata dai meccanismi incentivanti. In conclusione, la necessità, espressa nel PRT 2021-2023 (Emilia-Romagna, 2021c) di una fase generale di *feedback* e revisione della legge regionale è il segnale di un processo che ancora cerca stabilità e buone modalità di valutazione dell'azione svolta. Particolarmente emblematica è la dichiarazione generale di obiettivo: inaugurare «un percorso condiviso per rilanciare l'intera rete delle Unioni di comuni, quale insieme di attori primari degli imponenti programmi e progetti di ripresa e di riforme in corso [...] promuovere la gestione associata di funzioni strategiche che favoriscano la transizione verde e l'innovazione digitale, spingendo così le Unioni a contribuire significativamente al rilancio economico e sociale del Paese, potendo cogliere tutte le opportunità e le risorse disponibili. Per il raggiungimento di tale obiettivo si attrezzano le Unioni con ulteriori strumenti di valutazione e rendicontazione dell'attività svolta e del suo andamento e miglioramento nel tempo, i cui report sono poi da rendere pubblici, avvicinando di più le Unioni e i servizi gestiti ai cittadini. Il PRT 2021-2023 avvia semplificazioni per la concessione delle risorse e applica modalità nuove di presentazione delle domande in chiave di innovazione digitale» (Emilia-Romagna, 2021c, p. 18). La sua lettura in termini critici diventa la rappresentazione di una soluzione concepita *top down*, efficientistica a cui il programma si ispira spiccatamente. Si tende infatti a incentivare le dinamiche coesive intercomunali con una programmazione finanziaria, legata a indicatori di *performance* manageriale e riferita alle determinanti di *policy* di politiche europee che si immaginano trasformarsi autonomamente in territorialità e sviluppo. Tuttavia, considerando che ancora un significativo numero di comuni non ha ancora aderito a unioni, e che con quelle in atto sono assai differenziate per quanto riguarda decisioni e orientamenti dei comuni implicati, non è detto che questi meccanismi in realtà non siano distorsivi e abbiano l'effetto di rafforzare le disuguaglianze territoriali.

## Riferimenti bibliografici

- Daraio Alessandro e Silvia Grandi (2016), *La cooperazione interistituzionale per lo sviluppo territoriale in Emilia-Romagna. Appunti di viaggio in una geografia che cambia*, in «Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale». Atti della XXXVII Conferenza Scientifica AISRe (Ancona, 20-22 settembre 2016), <https://www.aisre.it/2014-07-04-13-37-28/archivio-abstracts> (ultimo accesso il 24.X.2021), AISRE, pp. 1-21.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Salvatori Franco (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Neo-centralismo e territorio fra aree vaste, Città metropolitane e legge 56. Introduzione*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), «[S]radicamenti». Giornata di studio della Società di studi Geografici (Torino, 16 dicembre 2016), in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-16.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2018), *Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia. Introduzione*, in Marina Fuschi (a cura di), «Barriere/Barriers». Giornata di studio della Società di studi Geografici (Pescara, 1 dicembre 2017), in «Memorie Geografiche», 16, Firenze, Firenze, Società di studi Geografici [SSG], pp. 449-452.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2019), *Neo centralismo e territorio fra Città metropolitane, aree vaste e intercomunalità. Introduzione*, in Salvatori Franco (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGEI, pp. 2213-2218.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, p. 155-168.
- Emilia-Romagna (2021a), *Le fusioni in Emilia-Romagna*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni> (ultimo accesso il 24.X.2021).
- Emilia-Romagna (2021b), *Riordino istituzionale e territoriale. Linee di intervento*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/linee-dintervento> (ultimo accesso: 24.X.2021).
- Emilia-Romagna (2021c), *Programma di riordino territoriale 2021-2023*, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/programma-di-riordino-territoriale/prt-2021-2023-annualita-2021-1> (ultimo accesso: 22.III.2021).
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Foresi Rita, Claudia Ferrigno e Lucia Calliari (a cura di) (2012), *Cooperazione territoriale europea e programmazione regionale 2007-2013: valutazione e primi risultati*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/cooperazione-territoriale-europea/sviluppo-coesione-e-cooperazione-territoriale/rapporti-valutazione-progetti-cte-programmazione-regionale/cte-e-programmazione-regionale-2007-2013-valutazione-e-primi-risultati> (ultimo accesso: 22.III.2021).
- Grandi Silvia (2012), *The Emilia-Romagna Region and Its Territorial Planning and Programming Strategies: An Integrated Approach*, in OECD, *Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development* (Forlì, 22 maggio 2012).
- Grandi Silvia (2018), *Le politiche urbane per le aree di degrado nelle Città metropolitane. Casi e prospettive*, in «AMS ACTA», pp. 1-37.
- Grandi Silvia e Alessandro Daraio (2019), *Programmazione nego-*



- ziata regionale: il caso dell'Emilia-Romagna, in «Rivista Geografica Italiana», 126, pp. 77-98.
- Grandi Silvia, Graziella Guaragno e Elettra Malossi (2015), *Emilia-Romagna Territorial Programming Development Paradigms and Instruments for Cohesion Policies and Land Use*, in *Abstract in Digital Proceeding of the Annual Conference of the Regional Studies Association Global Growth Agendas: Regions, Institutions and Sustainability*, Università Cattolica del Sacro Cuore, (Piacenza).
- Grandi Silvia e Luisa Sacco (2018), *Le strategie macroregionali europee: uno strumento ambizioso di politica europea in evoluzione*, in Monica Didò e Francesco Tuffarelli (a cura di), *Eurostorie di ordinario successo in tempo di Brexit*, Roma, Lithos, pp. 109-122.
- Grandi Silvia e Luisa Sacco (2019), *Multilevel Governance and European Integration in the Western Balkans: the case of EUSAIR*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, pp. 2595-2602.
- ISTAT (2011), *La nuova geografia dei sistemi locali del lavoro*, Roma, ISTAT.
- Malossi Elettra (2019), «Effettività e virtuosità» negli indicatori del PRT, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/osservatorio-unioni/seminari-e-convegni/stato-di-salute-unioni-emilia-romagna-2019/un-primo-bilancio-del-prt-2018-1/effettivita-e-virtuosita-negli-indicatori-del-prt/view> (ultimo accesso: 24.X.2021).
- Molinari Paolo (2019), *Il riordino territoriale in Lombardia tra cambiamenti di funzioni e risemantizzazione degli enti locali*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2227-2234.
- Raffestin Claude (1984), *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione*, in Angelo Turco (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, Milano, Angeli, pp. 69-82.
- Sassen Saskia (1997), *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.

