



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale / Francesco Dini; Sergio Zilli. - In: GEOTEMA. - ISSN 1126-7798. - ELETTRONICO. - 70. Special Issue "Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014":(2022), pp. 6-23.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/1291870> of the repository was last updated on 2023-06-29T21:42:23Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

Francesco DINI, Sergio ZILLI, Gruppo AGel «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022

Francesco DINI, Sergio ZILLI, Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale

Fiorenzo FERLAINO, Francesca Silvia ROTA, Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte

Alberto CERIANI, Franco SACCHI, Federica SIGNORETTI, Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014

Simonetta ARMONDI, Matteo BOLOCAN GOLDSTEIN, Paolo MOLINARI, Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide

Stefano SORIANI, Alessandro CALZAVARA, Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia

Sergio ZILLI, «Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia

Silvia GRANDI, Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna

Francesco DINI, Patrizia ROMEI, Legge 56 e Toscana: metàlettura della norma

Maria PREZIOSO, Angela D'ORAZIO, Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto

Roberta GEMMITI, Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio

Marina FUSCHI, Aldo CILLI, L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale

Marina FUSCHI, Aldo CILLI, La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise

Libera D'ALESSANDRO, Rosario SOMMELLA, Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania

Stefano DE RUBERTIS, Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari

Ornella ALBOLINO, Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale

Giovanni MODAFFARI, La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro

Luigi SCROFANI, Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni

Barbara CAEDDU, Maurizio MEMOLI, Giovanni SISTU, Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna

70
Geotema - Rivista Quadrimestrale - Anno XXVI n. 3 settembre/dicembre 2022 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. Poste DL 353/2003 (conv. in Legge 27/02/2004 n. 46 Art. 1, Comma 1) - CN/BO - Pàtron Editore - Via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia (Bo)

TERRITORI AMMINISTRATI. LA GEOGRAFIA POLITICA DELL'ITALIA DOPO LA LEGGE 56/2014

a cura di
Francesco Dini e Sergio Zilli

geotema



Organo ufficiale dell'Associazione Geografi Italiani

geotema

Pàtron Editore

70



| | |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondatore Alberto Di Blasi | Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli |
| Direttore Elena dell'Agnese | |

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

| | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Francesco Dini, Sergio Zilli | Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022 | 3 |
| Francesco Dini, Sergio Zilli | Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale | 6 |
| Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota | Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte | 24 |
| Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti | Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014 | 34 |
| Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari | Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide | 45 |
| Stefano Soriani, Alessandro Calzavara | Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia | 56 |
| Sergio Zilli | «Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia | 65 |
| Silvia Grandi | Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna | 76 |
| Francesco Dini, Patrizia Romei | Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma | 85 |
| Maria Prezioso, Angela D'Orazio | Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto | 97 |
| Roberta Gemmiti | Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio | 110 |
| Marina Fuschi, Aldo Cilli | L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale | 118 |
| Marina Fuschi, Aldo Cilli | La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise | 128 |
| Libera D'Alessandro, Rosario Sommella | Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania | 138 |
| Stefano De Rubertis | Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari | 149 |
| Ornella Albolino | Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale | 163 |
| Giovanni Modaffari | La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro | 171 |
| Luigi Scrofani | Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni | 182 |
| Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu | Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna | 191 |



Il **Comitato scientifico** di «Geotema» è composto dai membri del Comitato direttivo dell'AGEI in carica, che presiedono alla politica editoriale del periodico.

L'**Editorial Board** è composto da:

John Agnew
(U. California, Los Angeles, Stati Uniti)

Vincent Berdoulay
(U. Pau, Francia)

Giuseppe Campione
(Messina)

Béatrice Collignon
(U. Bordeaux, Francia)

Sergio Conti
(U. Torino)

Gino De Vecchi
(Roma)

Giuseppe Dematteis
(Torino)

J. Nicholas Entrikin
(U. Notre Dame, Indiana, Stati Uniti)

Claudio Minca
(U. Bologna)

Anssi Paasi
(Oulun Yliopisto, Oulu, Finlandia)

Maria Paradiso
(U. Napoli Federico II)

Petros Petsimeris
(U. Paris I, Francia)

Chris Philo
(U. Glasgow, Gran Bretagna)

Claude Raffestin
(Torino)

Franco Salvatori
(U. Roma Tor Vergata)

Lidia Scarpelli
(U. Roma La Sapienza)

Ola Söderstrom
(U. Neuchâtel, Svizzera)

Jean-François Staszak
(U. Genève, Svizzera)

Ulf Strohmayer
(National U. Ireland, Galway, Irlanda)

Angelo Turco
(Milano)

Michael Watts
(U. California, Berkeley, Stati Uniti)

Benno Werlen
(U. Jena, Germania)

Ufficio di redazione: Anastasia Battani, Sara Belotti, Anna Bonavoglia, Diego Borghi, Elisa Consolandi, Monica De Filpo, Nicola Gabellieri, Arturo Gallia (sito web), Eleonora Guadagno, Martina Loi, Cristina Marchioro, Giovanni Messina, Patrizia Miggiano, Giulia Oddi, Ginevra Pierucci (segreteria), Leonardo Porcelloni, Caterina Rinaldi, Giulia Vincenti.

Per eventuali indicazioni e richieste di carattere editoriale, rivolgersi al prof. Carlo Pongetti, Università di Macerata, Dipartimento di Studi Umanistici, Corso Cavour 2, Palazzo Ugolini, 62100 Macerata (carlo.pongetti@unimc.it).

Per informazioni sull'allestimento e sull'invio di testi per «Geotema», consultare le indicazioni redazionali riportate nell'ultima pagina di questo fascicolo e le informazioni riportate nella pagina web di «Geotema» (<https://www.ageiweb.it/publicazioni/geotema/>).

| | |
|---------------------------------------------------|----------|
| Abbonamento cartaceo Italia | € 60,00 |
| Abbonamento cartaceo estero | € 75,00 |
| Fascicoli singoli cartacei Italia | € 22,00 |
| Fascicoli singoli cartacei estero | € 25,00 |
| Abbonamento on-line Privati | € 55,00 |
| Abbonamento on-line Enti, Biblioteche, Università | € 130,00 |
| PDF singoli articoli | € 14,00 |

Per abbonamenti e ordini di arretrati, rivolgersi all'Ufficio Abbonamenti: abbonamenti@patroneditore.com o collegarsi al sito www.patroneditore.com/riviste.html.

I pdf dei singoli articoli e gli abbonamenti online possono essere richiesti solo collegandosi al sito www.patroneditore.com/riviste.html. Gli abbonamenti hanno decorrenza gennaio-dicembre, con diritto di ricevimento dei fascicoli già pubblicati, se sottoscritti in corso d'anno. I fascicoli cartacei non pervenuti vengono reintegrati non oltre 30 giorni dopo la spedizione del numero successivo.

Modalità di pagamento:

Versamento anticipato adottando una delle seguenti soluzioni:

- c.c.p. n. 000016141400 intestato a Patron editore - via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia

- bonifico bancario a INTESA SAN PAOLO - Agenzia 68 - Via Pertini 8 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia - IBAN IT58V0306936856074000000782
- carta di credito o carta prepagata a mezzo PAYPAL (www.paypal.it) specificando l'indirizzo e-mail amministrazione@patroneditore.com nel modulo di compilazione, per l'invio della conferma di pagamento all'Editore.

Stampa: Editografica, Rastignano, Bologna, nel mese di luglio 2023

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere realizzate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale

L'articolo discute preliminarmente il processo di formazione della legge 56/2014, che istituisce dopo 24 anni le Città metropolitane previste dalla legge 142/1990. In seguito, ne ricostruisce il percorso politico, che diventa presto accidentato, come premessa alle analisi regionali che compongono questo numero speciale del Gruppo AGEI «Territori amministrati». La legge infatti chiama in causa le principali aree urbane del Paese, l'intera rete dei capoluoghi di provincia e le regioni, modificandone la natura amministrativa e/o le competenze. In questo modo la 56 non interviene solo sulla geografia amministrativa italiana, ma anche sull'intero assetto dei rapporti territoriali di potere, e dunque sulla geografia politica del Paese. Ciò avviene con upgrade e downgrade nei nostri enti territoriali Nuts 2 e Nuts 3 sulla base di un progetto non dichiarato e non sottoposto a dibattito politico, contribuendo a innescare reazioni di tale intensità (come il ricorso all'articolo 116 della Costituzione da parte delle regioni «forti» del paese), che ci è sembrato giusto asserire metaforicamente nel titolo che una corretta analisi dei suoi effetti – cui sono destinati i paragrafi conclusivi – rende necessaria una valutazione di impatto ambientale.

Law 56/2014 and the Political Geography of Italy: Environmental Impact Assessment

The article first discusses the formation process of Law 56/2014, which incidentally establishes after 24 years the Metropolitan Cities envisaged by Law 142/1990. It then reconstructs its political path, which soon becomes bumpy, as a premise to the regional analyses that compose this special issue of the AGEI Group «Administered Territories». In fact, the law calls into question the Country's main urban areas, the entire network of provincial capitals and the regions, changing their administrative nature and/or competences. In this way, the 56 does not only change the Italian administrative geography, but also the entire structure of territorial power relations, and therefore the political geography of the Country. It in fact upgrades and downgrades our Nuts 2 and Nuts 3 territorial bodies on the basis of an undeclared project that has not been subjected to a political debate. In this way it triggers reactions of such intensity (such as the recourse to art. 116 Const. by the country's «strong» regions), that we felt it was right to state metaphorically in the title that a proper analysis of its effects – to which the concluding paragraphs are addressed – makes an environmental impact assessment necessary.

La loi 56/2014 et la géographie politique de l'Italie: étude d'impact environnementale

L'article aborde de manière préliminaire le processus de formation de la loi 56/2014, qui incidemment établit après 24 ans les villes métropolitaines prévues par la loi 142/1990. Il reconstruit ensuite son parcours politique, qui devient vite difficile, comme prémisses aux analyses régionales qui constituent ce numéro spécial du groupe AGEI «Territoires administrés». En effet, la loi remet en cause les principales zones urbaines du pays, l'ensemble du réseau des capitales provinciales et les régions, en modifiant leur nature administrative et/ou leurs compétences. De cette façon, le 56 ne modifie pas seulement la géographie administrative italienne, mais aussi toute la structure des rapports de force territoriaux, et donc la géographie politique du Pays. Il le fait en opérant des surclassements et des déclassements dans nos entités territoriales Nuts 2 et Nuts 3 sur la base d'un projet non déclaré qui n'a pas été soumis au débat politique. Cela déclenche des réactions d'une telle intensité (comme le recours à l'art. 116 Const. par les régions «fortes» du Pays), qu'il nous a semblé juste d'affirmer métaphoriquement dans le titre qu'une analyse adéquate de ses effets – à laquelle s'adressent les paragraphes de conclusion – rend nécessaire une évaluation des incidences sur l'environnement.

Parole chiave: geografia amministrativa dell'Italia, geografia politica dell'Italia, riordino amministrativo, legge 56/2014

Keywords: administrative geography of Italy, political geography of Italy, administrative reorganisation, law 56/2014

Mots-clés : géographie administrative de l'Italie, géographie politique de l'Italie, réorganisation administrative, loi 56/2014

Francesco Dini, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – francesco.dini@unifi.it

Sergio Zilli, Università di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici – zillis@units.it



1. L'inefficienza territoriale della geografia amministrativa al tempo della 56

Quando, nel marzo 2014, le Camere si sono apprestate ad approvare la legge 56 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», la geografia amministrativa italiana era territorialmente inefficiente; lo è stata in modo particolare nell'ultimo quarto di secolo benché la sua inefficienza sia andata crescendo nell'intero arco repubblicano. Questa inefficienza deriva dalla dannosa incongruenza tra la forma territoriale della regolazione amministrativa e il mutamento della vita associata, degli investimenti privati e pubblici e del lavoro per come materialmente si sono andati organizzando sul territorio. In passato – durante la modernizzazione industriale – questa incongruenza è stata compensata dalla straordinaria inerzia dei fattori di crescita che, pur al prezzo di gravi asimmetrie geografiche, hanno reso possibile il grande sviluppo del mercato interno, la competitività internazionale, la notevole espansione della spesa pubblica e il generalizzato incremento dei redditi individuali. Ma quando, con la fine della guerra fredda e l'apertura dei mercati interni, questi fattori di crescita si sono esauriti¹, le diseconomie associate all'inefficienza territoriale del nostro assetto amministrativo sono emerse con cruda chiarezza.

Tali diseconomie non sono questioni soltanto domestiche posto che, ovunque, la griglia amministrativa, rigida per definizione, è destinata a entrare in contraddizione con il territorio che muta, talvolta anche in modo accelerato. È vero che le buone amministrazioni, quando avvertono una sufficiente discontinuità strutturale e una cifra di mutamento fattasi critica, intervengono per mitigare l'errore, mentre nel 2014 questo nel nostro Paese non era ancora avvenuto. O meglio: gli interventi di riforma del nostro assetto amministrativo si erano fino ad allora declinati con costante ritardo, con parzialità, con scelte (come si dice così bene) subordinate ad altri e più rilevanti fattori, fino a fare della questione delle autonomie locali uno dei punti di maggiore criticità dell'Italia repubblicana.

Senz'altro ogni inciampo aveva avuto la sua condivisibile motivazione: i costituenti istituzionalizzarono Regioni corrispondenti a tassonomie individuate con criteri vecchi cent'anni, al contempo salvando il preesistente ordinamento sabauda e fascista imperniato sulle Province, perché con democrazia, suffragio universale e Repubblica il limite dell'innovazione si ritenne raggiunto,

mentre non sfuggì l'utilità del primo prefetto repubblicano²; per quasi un quarto di secolo le Regioni costituzionalizzate non furono attuate per i condizionamenti della guerra fredda (25 anni); e quando lo furono, per il medesimo motivo, non vennero loro attribuite sostanziali competenze durante il quarto di secolo successivo (25+25); a cagione di questa stasi, nessun intervento venne operato sul ritaglio amministrativo³, lasciando gli enti locali intrappolati nella normativa a cavarsela come potevano di fronte allo strepitoso mutamento territoriale della modernizzazione; quando infine questo vincolo cadde, con gli anni Novanta, alcune leggi di riforma vennero promulgate, anche per l'ottima ragione che l'Unione Europea chiedeva di confrontarsi con un assetto regionale, mentre in Parlamento e nelle maggioranze di governo era entrato un aggressivo partito regionalista; ma la costante assenza di una condivisa *idea di Paese* aveva prodotto nel successivo quarto di secolo (25+25+25) stalli messicani fra le forze politiche e inattuazione delle legislazioni amministrative (leggi 142/1990 e 267/2000), con riforme costituzionali controverse (2001) o rigettate per referendum (2006)⁴.

Vicende, come si vede, squisitamente politiche e di governo della cosa pubblica: esse hanno impedito che al gigantesco mutamento territoriale della transizione alla modernità e poi alla post-modernità corrispondessero forme compiute di adeguamento del disegno amministrativo, che da tempo e in misura crescente non rispondeva più alla fisionomia territoriale della società e dell'economia. Il fenomeno urbano per esempio – e ormai lo si considerava normale – aveva perso ogni contatto con i limiti amministrativi e si trovava gestito da più enti mutuamente indipendenti, mentre al contrario territori fra loro drasticamente diversi potevano essere amministrati dal medesimo ente; lo stesso accadeva alle aree di specializzazione produttiva, di solito auto-organizzatesi in forme più o meno distrettuali e sovramunicipali che rispondevano a una famiglia di amministrazioni locali e centrali fra loro diverse; e lo stesso i servizi, i cui eterogenei areali davano luogo alla sovrapposta compresenza di zonizzazioni differenti e non mutuamente coordinate, suggestivamente definita «millefoglie territoriale» dalla letteratura francese («*pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial!*»: Hulbert 2014; Giuly e Régis, 2015) e «iperterritorializzazione» da quella italiana (Ferralino e Molinari, 2009).

Ma in verità l'inefficienza amministrativo-territoriale, fattasi sistemica al pari del mutamento dei territori, toccava ormai: (a) la dimensione co-

munale, cui erano state applicate politiche di integrazione di notevole debolezza e modestissima efficacia; (b) quella intermedia, tetragona a ogni riforma; (c) quella regionale, posto che più della metà dei nostri frammentati ex-compartimenti statistici – ormai formati come regioni identitarie nel sentire collettivo – andava manifestandosi sempre più incongrua alle dimensioni minime di soglia per servizi essenziali quali l'assistenza sanitaria, la gestione dei rifiuti o il trasporto pubblico.

2. Il processo di formazione della legge 1990-2014

A fronte di queste condizioni, il 7 aprile 2014 viene promulgata la legge 56, ad appena sei settimane dall'insediamento del Gabinetto Renzi, ma provenendo molto da lontano, precisamente dalla legge 142/1990 che aveva rotto la stasi normativa promuovendo dopo venti anni il riordino territoriale auspicato dal «Progetto 80» (1969)⁵. La 142 era frutto della tensione al cambiamento dei primi anni Novanta e, se è consentito, anche della cattiva coscienza dei decisori, se è vero che a partire dall'esecutivo Gorla (luglio 1987-aprile 1988) e nei successivi cinque governi fino al 1993, il Capo dello Stato incaricava un ministro «per i problemi delle aree urbane»⁶ (corsivo nostro). La legge, cogliendo l'intervenuta discontinuità nei processi urbani e regionali, istituiva le nove Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, incaricando le Regioni della loro delimitazione. Incentivava poi le fusioni di comuni al di sotto dei cinquemila abitanti e si faceva carico, per la prima volta, della questione dell'inefficienza territoriale del sistema amministrativo favorendo l'aggiornamento da parte delle Regioni dei confini comunali e provinciali⁷.

Com'è noto le prescrizioni della 142 non verranno attuate per un quarto di secolo, e i motivi sono molteplici: *in primis*, il crollo della cosiddetta Prima Repubblica per fatti giudiziari e la fatale crisi di credibilità del ceto politico a far data dal febbraio 1992; il successo delle iniziative referendarie *contra systema* di Mario Segni nell'aprile 1993; infine, la radicale sostituzione delle rappresentanze e del personale politico con le elezioni del marzo 1994. In queste avrà considerevole successo la Lega Nord che passerà dai due seggi del 1987 agli 80 del 1992 ai 178 del 1994: in quanto partito antagonista e secessionista, che inserisce in statuto nel 1990 il perseguimento dell'indipendenza della «Padania» e la divisione del Paese in tre Stati indipendenti, essa può essere considerata

una sorta di perno del sistema di condizionamenti che impedirà per un quarto di secolo l'attuazione della 142 (Dini e Zilli, 2020, pp. 157-163).

Benché venga presto normalizzata entro le coalizioni nazionali di centro-destra, la Lega devierà infatti in modo durevole e sistematico la formazione delle politiche sulle autonomie: nella coalizione di centro-destra essa convive con partiti nazionali, e in particolare con un partito nazionalista e fortemente centralista, cosa difficile da spiegare a osservatori esterni ma nel nostro paesaggio politico ben comprensibile, con l'effetto di rendere impossibili proposte condivise di coalizione; mentre il raggruppamento di centro-sinistra dovrà fare le sue scelte di riforma amministrativa e di politica regionale in funzione della spiacevole concorrenza di un competitore di quel calibro, capace di espellere dal dibattito del Paese la questione meridionale e sostituirla con quella settentrionale, come di governare senza interruzione grandi e ricche regioni del Nord ormai da quasi trent'anni⁸.

Non sussistevano quindi le condizioni per l'attuazione della legge, tanto più che il periodo fra il 1994 e il 2001 vede l'avvicinarsi di otto governi (undici dal 1990 al 2001) e la sostanziale assenza di continuità politica. Tuttavia fra il 1997 e il 1999 importanti passi vengono compiuti da governi di centro-sinistra per il decentramento amministrativo e il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, con le cosiddette leggi Bassanini, per le quali si registra una convergenza con la Lega Nord che è all'opposizione; convergenza favorita da motivazioni di tattica politica⁹, ma anche dalla comune attenzione al regionalismo, che si manifesterà ancora nel 2000 con l'approvazione della legge 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», ispirata alla legge 142, e nel 2001 con la connessa riforma del Titolo V, che introduce nella Carta le ancora inattuate Città metropolitane e costituzionalizza la regionalizzazione delle competenze sancita dalle leggi ordinarie.

Lo spazio politico per l'attuazione della legge 267 viene però esaurito dalle elezioni del maggio 2001, con l'avvento di una diversa maggioranza che si impegna in un'integrale revisione degli assetti costituzionali, dando luogo a una riforma rigettata per referendum nel 2006, mentre il periodo successivo 2006-2013 – caratterizzato da una gravissima crisi economica globale – vedrà tre elezioni nazionali e la veloce successione di due governi politici di indirizzo contrario, di un governo tecnico e infine di un governo di unità nazionale, dovuto al fatto che il parlamento uscito



dalle elezioni del febbraio 2013 non presenta una chiara maggioranza.

Nel frattempo, l'assalto dei mercati ai debiti sovrani della zona euro ha provocato il fallimento tecnico di Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, con intervento diretto della cosiddetta *troika*, e la ben nota lettera BCE al governo italiano del 5 agosto 2011, che subordina il vitale finanziamento del debito all'effettuazione di una serie di riforme che il governo politico non è in condizione di attuare. Ne segue la succitata sostituzione con un governo tecnico ed emergenziale che si incarica dei provvedimenti ivi suggeriti: fra questi la riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica, con esplicita richiesta di abolizione o fusione delle Province¹⁰. Il governo darà luogo a quest'ultima indicazione¹¹:

- a) con l'articolo 23 del dl 6 dicembre 2011 numero 201 («Salva Italia», convertito in legge 214 il 22 dicembre 2011) che declassa le Province a enti non elettivi, ridimensionandone funzioni e organi;
- b) successivamente con gli articoli 17 e 18 del dl 95 del 6 luglio 2012 (convertito con modifiche nella legge 135 del 7 agosto 2012), che rispettivamente fissano i criteri del riordino e istituiscono le nove Città metropolitane indicate dalla 142 e la 267 (aggiungendovi Reggio Calabria, benché essa non sia capoluogo regionale né risulti eleggibile per alcun indicatore)¹²;
- c) e infine con il dl 188 del 5 novembre 2012, che riduce per aggregazione le 90 preesistenti province delle regioni a statuto ordinario a 10 Città metropolitane e 42 province.

Quest'ultimo decreto decadrà per mancata conversione e non verrà ripresentato per assenza delle condizioni politiche; ma qualora fosse stato convertito in legge la riforma non sarebbe stata comunque attuata, per i ricorsi degli enti locali infine accolti dalla Corte costituzionale che, con sentenza 220 del luglio 2013, dichiara l'illegittimità degli articoli chiave dei predetti dispositivi.

Nel frattempo il governo tecnico è caduto (aprile 2013); ma l'esecutivo Letta che segue – di larghe intese, comprendente partiti di centro-destra ma non la Lega Nord – non può non avere anch'esso nel programma la riduzione dei costi amministrativi. Predisporre pertanto i relativi interventi di legge ordinaria e di riforma costituzionale, onde evitare che vengano di nuovo vanificati dalla protezione offerta dal Titolo V alle province, e approva nell'agosto il ddl «recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni». Le elezioni ammi-

nistrative dell'autunno rallentano, ma non fermano l'*iter* della legge, come del resto la sostituzione dell'esecutivo Letta con l'esecutivo Renzi (febbraio 2014). Nel marzo la legge 56 va in discussione alle Camere, in aprile viene approvata ed è pubblicata in GU.

3. Un'obiettiva valutazione *ex-ante*

Che valutazione si poteva dare della 56 al momento della promulgazione? La legge era un evidente frutto dei suggerimenti della tecnostruttura ministeriale prima al governo Monti, poi ai due successivi, e traeva origine dalla duplice sollecitazione di rispondere all'esplicita richiesta delle autorità comunitarie e di completare (*pour en finir vraiment!*) un faticosissimo percorso di riforma comprensivo di revisioni costituzionali e leggi ordinarie notevoli, ma incomplete o inattuati. Vi era poi senza dubbio, nel dispositivo della legge, una chiara volontà di dimostrarsi *problem solving*, posto che l'esecutivo che si intesta in dirittura d'arrivo il provvedimento promuove la legge come efficiente e semplificatrice, mentre promuove se stesso come efficiente, semplificatore e insospettito verso le pastoie burocratiche. Ciò premesso l'obiettiva valutazione *ex-ante* della legge, che sembrava combinare in modo non facilmente separabile elementi di innovazione ed elementi di conservazione¹³, faceva essenziale riferimento a quattro scelte che insieme definivano il merito territoriale del dispositivo:

- a) la prima era la stretta osservanza della raccomandazione BCE di aggredire (abolire o fondere) l'ente intermedio, non introducendo invece elementi di novità per il livello comunale – rispetto al quale ci si limitava a confermare gli incentivi al coordinamento e alla fusione da tempo previsti – e per quello regionale, mantenendo la decisione della 142 e della 267 del riferimento alle sole Regioni ordinarie, scelta realisticamente non evitabile, ma foriera di complicazioni e disconomie;
- b) la seconda scelta, in continuità con le leggi 142 e 267, con la riforma costituzionale 2001, con l'orientamento delle strategie comunitarie e con l'operato del governo Monti, era quella di normare in modo duale l'ente intermedio così declassificato, confermando l'istituzione delle Città metropolitane (Cm), alle quali venivano attribuite particolari e pregiate funzioni¹⁴, e assegnando alle altre Province la denominazione generica di

Area vasta (Av), entro un percorso legislativo che le avrebbe trasformate da enti elettivi in agenzie territoriali di gestione di servizi. Per quanto concerne le Cm veniva sorprendentemente confermata la scelta della legge 135/2012 di aggiungere Reggio Calabria alle nove indicate dalla precedente normativa, prevedendo addirittura una tempistica ritardata per la sua istituzione, essendo il Comune al tempo commissariato per infiltrazioni mafiose – cosa che nel nostro Paese e nel processo di formazione delle decisioni politiche ha evidentemente un suo carattere di normalità;

- c) la terza scelta riguardava invece la numerosità dei nuovi enti intermedi, probabilmente condizionata dalle violente reazioni all'eliminazione di 48 province tentata dal governo Monti. Diversamente da quel decreto, le province non venivano aggregate e dimezzate – destino che, «in conformità con i rispetti statuti», avrebbero seguito anche le province delle Regioni speciali –, ma semplicemente mutate di denominazione, diventando ora Città metropolitane, ora Aree vaste;
- d) la conseguenza, che assume la veste consapevole della quarta scelta, era quella di far coincidere la trama dei nuovi enti intermedi con la vecchia trama provinciale, risalente in larga misura all'Ottocento, affermando implicitamente l'irrilevanza della *inefficienza territoriale* del nostro sistema amministrativo di cui al paragrafo di apertura, e perpetuandone così gli effetti: dal dispositivo risultavano anche rimosse le sollecitazioni alla ridefinizione dei confini previste dalla 142, dalla 267 e perfino dai provvedimenti emergenziali del governo Monti, che pure *expressis verbis* denunciavano come unico obiettivo il taglio dei costi.

Queste valutazioni ricalcano il precoce giudizio che venne dato della legge 56 dal già citato gruppo di lavoro sul riordino territoriale istituito dalla Società Geografica Italiana nel 2013, da cui proviene il gruppo AGEI «Territori amministrati»; giudizio espresso da 14 nuclei di ricerca regionali nel rapporto annuale 2014 della Società (Dini e Zilli, 2015, pp. 108-114). Quel rapporto già metteva in evidenza come nella legge ci fosse un elemento di notevole discontinuità che ne compendia il senso politico.

Esso consisteva nel tentativo di rimodellare in senso neo-centralistico la filiera dei poteri territoriali e il rapporto fra Stato centrale e autonome

mie¹⁵. Con ciò, nei fatti, la legge chiudeva bruscamente due decenni di ampio decentramento amministrativo a favore delle Regioni e di enfasi sul costituendo assetto federale della Repubblica, quest'ultimo anche in risposta alle confuse ma energiche spinte centrifughe delle regioni settentrionali. Diffusa era infatti la resipiscenza sul vasto processo di decentramento dei secondi anni Novanta, che aveva coinvolto i lavori della Bicamerale e poi la revisione costituzionale del 2001, e che le Regioni – complici l'assenza di crescita e i vincoli sempre più severi del debito pubblico – si affermava non avessero avuto la dimensione e la capacità di gestire.

Ne era seguito il drastico innalzamento dell'inefficienza gestionale, che non aveva riguardato tutte le Regioni ma componeva un quadro di notevole gravità, e la generale proliferazione di agenzie, società ed enti strumentali, che avevano reso la gestione ancor più caotica e inefficiente, e presto spedito la spesa fuori controllo. Occorreva perciò, con la legge ordinaria e poi con la revisione costituzionale, ridimensionare il peso politico delle Regioni, prima ancora delle loro competenze: in luogo dell'architettura federale cui rispondeva la narrazione *politically correct* dell'ultimo ventennio – essendo quella scorretta la secessione del Nord –, la 56 affermava quindi una nuova piramide di comando, che collocava in vetta il potere centrale e affiancava alle Regioni, in posizione non subordinata, le dieci Città metropolitane, viste come motori di sviluppo e in prospettiva come nuovo principio ordinatore dell'assetto urbano e regionale della Repubblica. La partecipazione dell'Italia alla competitività comunitaria, e più in generale al gioco produttivo e commerciale della globalizzazione, sarebbe cioè dovuta passare attraverso lo sviluppo degli spazi regionali ritenuti adeguati e spendibili a livello europeo, guidati dalle principali aree urbane del Paese.

Emblematica del nuovo spirito della norma era la vicenda dell'individuazione delle Cm, spettante alle Regioni nelle leggi 142 e 267, e invece nella 56 imposta *top down* secondo un modello amministrativo affatto originale e persino punitivo. Nel caso della connessa proposta di revisione costituzionale, il titolo V è profondamente rivisitato, e a fronte della trasformazione del Senato in organo consultivo delle autonomie locali sta l'introduzione della «clausola di supremazia» statale e le modifiche agli articoli 116 e 117, sopprimendo le 23 materie di legislazione concorrente e chiudendo la porta alle Regioni ordinarie, che non se ne erano avvalse nei 15 anni dal 2001 al 2016 e non avrebbero più potuto farlo in futuro.



4. Il periodo di attuazione 2014-2019

Mentre le tre maggiori regioni a statuto speciale inaugurano il percorso di riforma, il governo (il cui vicepremier Graziano Delrio, con delega alle politiche territoriali, è il primo firmatario della legge) sollecita gli enti locali a compiere i passaggi previsti. Il processo di attuazione chiama infatti in causa gli enti territoriali e le Regioni, comportando l'istituzione della Cm da parte del Comune metropolitano e il suo subentro alla Provincia, l'elezione degli organi delle Cm e delle altre Aree vaste, e la ripartizione delle competenze provinciali non transire alle Cm da parte delle Regioni.

I passaggi vengono compiuti con celerità e sostanziale rispetto dei tempi dai comuni metropolitani¹⁶: tutte le Cm delle regioni ordinarie, a eccezione di Reggio Calabria, vengono istituite all'uscita della legge e subentrano alle rispettive province entro il 2015, gli organi vengono eletti entro agosto 2015 e gli statuti approvati entro il gennaio 2016.

Le Regioni non avrebbero alcun motivo, se non la disciplina repubblicana, per osservare i tempi di legge, ma il quadro di notevole affinità politica con il governo centrale ne condiziona l'iniziativa¹⁷ (Dini e Romei, in questo numero). Lombardia, Veneto e Campania, guidate dal centrodestra, ricorrono rapidamente contro la norma (a essi si aggiunge la Puglia, che pur con il PD in giunta ha un presidente, Nichi Vendola, di un partito di opposizione), ma la Corte costituzionale rigetta il ricorso con sentenza 50 del 24 marzo 2015, così che le competenze provinciali residue vengono ripartite da tutte le regioni ordinarie entro l'anno¹⁸. Affinità politica, d'altro canto, tende anche a manifestarsi fra Regione e Cm, e la comune appartenenza facilita l'applicazione della legge. Al momento dell'uscita, in cinque casi Comune metropolitano e Regione hanno la medesima maggioranza, che coincide con quella di governo, e in cinque casi maggioranze diverse¹⁹; ma già con le elezioni amministrative nel 2015 sette giunte metropolitane su dieci hanno la stessa maggioranza della Regione²⁰.

Questa sostanziale unità di indirizzo fra il governo centrale e la maggior parte delle regioni è destinata a esaurirsi bruscamente a fine 2016, quando la connessa riforma costituzionale promossa dal governo viene bocciata nel referendum confermativo del 4 dicembre. Ne verrà una forte discontinuità politica, nella quale il premier rassegnerà le dimissioni prima da capo del governo (dicembre 2016) e poi (febbraio 2017) da segreta-

rio del suo partito. Seguirà un esecutivo (Gentiloni, dicembre 2016-giugno 2018) sostenuto dalla medesima maggioranza politica, ma palesemente meno interessato alla legge 56, della quale numerosi aspetti controversi vengono messi in evidenza, mentre cala il consenso sullo spirito centralista della norma; la quale, del resto, benché provenga molto da lontano e abbia matrice simile a quella dei provvedimenti del governo Monti, suona legata al governo che l'ha promossa, di cui a giudizio dei critici condivide la superficialità con cui affronta nodi complessi. Sarà anche questo stile di governo a essere messo in discussione e giocare un ruolo nella perdita di consenso del premier-segretario²¹.

Fra gli effetti del mutato clima politico, un ruolo centrale ha la ripresa di iniziativa delle due regioni settentrionali – Lombardia e Veneto – governate dalla Lega Nord da un quarto di secolo. La Lega veneta in realtà ha reagito quasi subito alla minaccia della 56 con la legge 16 del 19 giugno 2014, però in modo scomposto (indizione del referendum consultivo per l'*indipendenza* del Veneto) e quindi annichilito dalla Corte costituzionale. Ma il grave rischio corso con la riforma bocciata dal referendum consiglia adesso alle due regioni l'immediato e totale ricorso all'articolo 116 miracolosamente sopravvissuto, che consente loro di richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle 23 materie di legislazione concorrente indicate nell'articolo 117²². L'attuazione dell'articolo 116 sarà appunto l'oggetto di (legittimi) referendum consultivi tenuti il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con esito largamente positivo²³ che corrobora la richiesta con il mandato popolare. Poco prima dei referendum la giunta regionale dell'Emilia-Romagna (centrosinistra) annuncia che si unirà anch'essa alle regioni confinanti nel richiedere ulteriori forme di autonomia ex-articolo 116 (28 agosto 2017) e il Consiglio regionale lo delibera il 3 ottobre.

L'iniziativa delle tre ricche regioni settentrionali²⁴ concentra subito il dibattito sulla cosiddetta autonomia differenziata, ribalta in modo drastico il senso centralistico della 56 e ne rallenta ulteriormente il processo di attuazione. Il governo è tenuto ad attivare la procedura di negoziazione con le tre regioni, e lo fa comprensibilmente in modo avaro, speculando sulla sua posizione di forza (la Lega è fuori dal governo dal novembre 2011) e siglando un documento di pre-intesa (28 febbraio 2018) che limita il confronto a cinque materie.

Ma l'ulteriore discontinuità arriva presto: nel giugno 2018 le elezioni mutano la maggioranza

politica e dopo sette anni riportano la Lega al governo (Conte I, giugno 2018-settembre 2019), di cui occupa fra gli altri il dicastero per gli Affari regionali, titolare del *dossier* sull'autonomia differenziata. La 56 è una legge estranea alla cultura della Lega (come a quella del M5S, l'altro vincitore delle elezioni) e le tre regioni ritengono di poter largamente superare il documento di febbraio. Il Veneto chiede e ottiene, nella negoziazione con il governo, l'autonomia su tutte e 23 le materie, la Lombardia ne indica 15, precisando che le altre otto seguiranno; l'Emilia-Romagna ne indica 12, poi 15, e per questo parlerà di «richieste concentrate su pochi punti» (Grandi, 2020, p. 464). Naturalmente l'attuazione incipiente dell'accordo, che trasferisce competenze e fiscalità, provoca la reazione delle altre regioni ordinarie, sette delle quali (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Campania) chiedono anch'esse l'attivazione dell'articolo 116, mentre Basilicata, Calabria e Puglia si riservano di farlo in seguito. In presenza della volontà politica dell'esecutivo, l'accordo pare prossimo a essere attuato, ma il 9 agosto 2019 la Lega, «che pure avrebbe interesse a mantenere un ministro degli affari regionali veneto anziché pugliese» (Dini e Zilli, 2020, p. 161), fa cadere il suo proprio governo.

Ciò che accade in seguito appartiene alla cronaca recente. Un nuovo esecutivo di segno politico contrario, dove il PD sostituisce la Lega, entra in carica il 5 settembre, e il 30 la Nota di aggiornamento al DEF 2019 precisa che l'impegno all'attuazione del federalismo differenziato non dovrà «aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese». Nella relativa bozza di legge del governo (novembre 2019) si menziona una perequazione infrastrutturale che consideri, nella ripartizione delle risorse, la dotazione di infrastrutture delle varie regioni. Se così fosse il residuo fiscale delle tre regioni settentrionali – ossia la quota di fiscalità trasferita al centro – invece di diminuire aumenterebbe, e questo taglia il negoziato alla radice. Si è semplicemente realizzata – con il contributo inestimabile del caso, se così si vuole definire la scelta situazionista della Lega di uscire dal governo – una *coalizione distributiva* alla Mancur Olson di tutte le altre regioni che ritengono di essere danneggiate dallo *spin-off* settentrionale, interesse che trova ascolto nel governo, anche in ragione del fatto che esprime una politica contraria a quella della forza politica rivale. La Lega d'altro canto si è auto-disarmata, è inerme rispetto all'iniziativa politica del governo e viene salvata dal suono del *gong*: l'avvento tragico e impreveduto della pandemia che nei primi mesi 2020 sconvolge

il Paese ed elimina l'argomento dall'agenda politica.

5. La pandemia e le sue conseguenze 2020-2022

Inevitabilmente questa inaspettata minaccia, capace di travolgere con la rapidità del contagio tutte le architetture economico-sociali delle nostre collettività, ha esercitato la massima pressione sugli elementi più fragili dell'organizzazione amministrativo-territoriale, evidenziando le inadempienze che hanno impedito di dare un assetto compiuto al decentramento amministrativo di fine secolo. La pandemia chiama direttamente in causa il sistema sanitario e con esso l'attribuzione della gestione della sanità alle singole regioni, mai sostenuta da un quadro coerente di regolazione del rapporto fra Stato e autonomie locali, e dunque da un'adeguata (rodada, efficiente) regia di sistema. Ciò ha creato 21 apparati sanitari diversi e programmaticamente non coordinati, con differenti logiche di distribuzione territoriale dei presidi, un approccio grandemente variabile al rapporto pubblico-privato, una molteplicità di forme di gestione, di montanti territoriali di investimento e in sintesi di livelli di efficacia del servizio, dolorosamente diseguali.

Il fatto che il profilo geografico della pandemia si sia rivelato esattamente opposto a quello dell'efficienza dei sistemi sanitari regionali (Consolandi, 2021; Ferlaino e Rota, 2021; Dini e Zilli, 2022a; Casti e Riggio, 2022), e cioè che la pandemia abbia sollecitato più modestamente le strutture sanitarie meno efficaci e organizzate, ha di sicuro evitato esiti ancor più tragici. Ma nel momento in cui da Lombardia e Veneto il Covid-19 si è diffuso preannunciando il coinvolgimento del resto del Paese, è emersa la non congruenza del gestire in modo parcellare un problema che ignorava i confini amministrativi e avrebbe avuto bisogno di quel coordinamento che purtroppo mancava da un quarto di secolo. Viva è la memoria dei ritardi denunciati dalle prime settimane non solo nella creazione di un sistema di regole omogeneo sul territorio (le zone rosse), ma anche nell'approvvigionamento di presidi sanitari non disponibili in misura adeguata (le mascherine, i respiratori automatici ecc.), con tentativi talvolta disperati e scomposti delle singole regioni, risolti infine dalla centralizzazione della gestione.

Nella crisi intanto le Cm, prive di competenze sanitarie, non potevano che scomparire dalla scena perdendo, al pari delle altre Aree vaste, ruolo politico e funzione operativa, mentre i Comuni



hanno fatto da cinghia territoriale di trasmissione dei due unici attori rimasti sulla scena, appunto le Regioni e lo Stato centrale. E mentre quest'ultimo, spinto dalla necessità, si è dovuto affidare a una figura fuori dall'ordinario come il «Commissario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19», la gestione locale della leva sanitaria ha reso figure protagoniste i *governatori* delle regioni, con una riclassificazione dei ruoli che ha avuto persino l'effetto di riallocare la gestione politica della pandemia dalle prescritte aule del Parlamento alle trattative *online* fra Governo e Conferenza delle regioni. Ne è derivato il trasferimento di ingenti cifre di sovranità simbolica alle regioni: trasferimento con ogni probabilità strutturale, visto che qualunque futura riforma del sistema sanitario, anche consolidando la regia ministeriale, non potrà tecnicamente e politicamente sottrarre loro competenze.

La pandemia dunque non è stata soltanto una lunga e drammatica sospensione del consueto a favore dell'eccezionale, ma una fase portatrice di discontinuità notevoli; fra queste anche l'originale e potente politica redistributiva dell'Unione Europea, del tutto impensabile fino a inizio 2020, e l'avvento di un governo tecnico (Draghi, febbraio 2021-ottobre 2022) incaricato di gestire le risorse in ingresso – governo che con buonsenso ha lasciato Cm e Aree vaste in animazione sospesa ed escluso la cosiddetta autonomia differenziata dall'agenda.

Era però chiaro che la pandemia avrebbe giocato un ruolo basilare anche nell'evoluzione del sentimento politico del Paese, in quanto evento economico-sociale in sé, ma soprattutto per la differente possibilità dei vari attori di posizionarsi rispetto a essa, di saperne volgere a proprio vantaggio la narrazione o difendersene con maggior efficacia. Le recenti vicende politiche – di cui scriviamo a fine 2022 mentre questo articolo va in stampa – comprendono l'esito delle elezioni anticipate del 25 settembre 2022, che qui ci interessa per il ritorno della Lega al governo dopo oltre tre anni. Com'era naturale, ciò non ha inaugurato alcuna riflessione sui nuovi enti territoriali e sulla 56, ma ha immediatamente reinserito l'autonomia differenziata nell'agenda governativa.

Lo schema che si è riprodotto, dal punto di vista della politica delle autonomie, è d'altro canto simile a quello dei governi 1994-95, 2001-2006 e 2008-2011, all'interno dei quali l'iniziativa politica della Lega dovette sopportare l'interdizione di altre forze di governo tradizionalmente stataliste e centraliste, le quali *mutatis mutandis* han-

no nell'attuale maggioranza i maggiori gruppi parlamentari e la Presidenza del Consiglio. Ma le condizioni – a maggior ragione quelle politiche – non si riproducono mai integralmente, e solo la cronaca di questa legislatura mostrerà l'esito della vicenda innescata dall'attivazione dell'art. 116 da parte delle tre regioni del Nord.

6. Valutazione *in itinere* o valutazione *ex post*?

È nota la facezia di Napoleone per la quale i generali non dovevano essere scelti per la capacità di fare la guerra, ma per la loro fortuna, e sotto questo profilo va detto che la 56 fortunata non è stata, col primo quinquennio di applicazione in tempi di depressione globale, assenza di crescita dell'economia nazionale e forte instabilità politica interna, mentre alla fine del periodo è giunta la pandemia. Va inoltre ricordato il precoce esaurimento del suo consenso politico, sin dal 2017 nella stessa compagine che l'aveva partorita, e in modo ancor più forte con il successivo avvicinarsi delle maggioranze parlamentari. La vicenda dell'autonomia differenziata rischia infine, come abbiamo visto, di introdurre una brusca discontinuità nella vita non solo amministrativa del Paese, e di seppellire l'attualità della 56.

È dunque difficile dire se quella di oggi possa essere una valutazione della legge *in itinere* oppure *ex post*, se cioè essa continuerà nella presente legislatura a essere lo schema di riferimento della riorganizzazione amministrativa del Paese, o se la rottura (anche istituzionale) promessa dalla nuova maggioranza darà luogo a un diverso modello politico e amministrativo. Tuttavia gli oltre otto anni trascorsi dal rilascio della norma consentono una valutazione perspicua in termini di rispondenza agli scopi per i quali è stata predisposta, ed essa è negativa per tutti e tre i livelli amministrativo-territoriali.

Le Città metropolitane, l'elemento più innovativo della legge, hanno presto adempiuto alle indicazioni della norma e si sono dotate degli strumenti politici e organizzativi richiesti, ma non sono andate oltre. Non hanno innescato i fattori di mutamento per i quali erano state istituite, sono rimaste marginali rispetto ai processi economici e sociali, e sono addirittura diventate, come a Torino (Ferlaino e Rota, in questo numero) un freno alla modernizzazione. La loro individuazione *ex lege* ha avuto peraltro l'effetto di interrompere i percorsi di riconoscimento sostanziale e formale delle realtà metropolitane cresciute con la Repubblica, in particolare nei casi

veneto e toscano, dove le Regioni ne avevano individuate di differenti (Soriani e Calzavara; Dini e Romei, entrambi in questo numero come tutte le altre citazioni di questo paragrafo). Ma con la sovrapposizione del nuovo ente alla vecchia provincia, la legge ha comunque dato luogo ad aggregazioni che non coincidono con alcuno spazio sensatamente metropolitano. Ciò, com'è ovvio, è risultato particolarmente critico per le aree urbane di maggiori dimensioni, quelle di Napoli (D'Alessandro e Sommella), Torino, Milano e Roma, che avrebbero realmente necessitato di adeguati strumenti normativi di scala metropolitana.

Nel caso specifico di Milano e della Lombardia (Armondi, Bolocan e Molinari; Ceriani, Sacchi e Signoretti), va detto che la storica potenza economico-politica e la densità manageriale, che hanno pochi analoghi in Europa, rendono il sistema territoriale in grado di digerire senza particolari difficoltà ogni variazione regolativa, adattandola più che adattandovisi; mentre nel caso eclatante di Roma, il comune più esteso d'Italia, e del Lazio, la regione italiana demograficamente più squilibrata proprio per il primato urbano di Roma, il mancato riconoscimento delle peculiarità di capitale e centro politico dello Stato ha aggiunto criticità di origine simbolica a una situazione già di per sé molto complicata (Prezioso e D'Orazio; Gemmiti). D'altro canto, lo stesso assetto normativo dato alle Cm – a partire dalla coincidenza fra sindaco del Comune metropolitano e presidente della Cm – ha accresciuto anziché mitigarla l'asimmetria interna del nuovo-vecchio spazio amministrativo, facendo maturare inciampi, rallentamenti e paralisi. Se quest'ultima è ben comprensibile dopo il 2019, le difficoltà pre-pandemia si spiegano con la natura intimamente conflittuale del rapporto generato dalle legge fra Stato centrale e Regioni, fra Regioni e Cm, fra Cm e Aree vaste, fra Area vasta e Area vasta, fra Comune metropolitano e Comuni non metropolitani, fra Province e 56 prima e dopo il 4 dicembre 2016 – in ragione dei quali è facile comprendere come l'obiettivo di trasformare le Cm in motori dello sviluppo non sia andato oltre l'iniziale enunciazione.

La libertà garantita alle Regioni autonome, dal canto suo, figlia di scelte mai affrontate a tempo debito e divenuta alla fine non evitabile, ha portato all'aumento *naturale* della varietà amministrativa, andando contro lo spirito stesso di una norma che voleva disciplinare la scapestrata sovranità delle regioni. Non v'è dunque da stupirsi che contro lo spirito della norma si siano mosse anche le stesse applicazioni regionali della legge: se le dimensioni di Valle d'Aosta e province autonome

di Trento e Bolzano/SüdTirol hanno evitato altre improbabili morfologie metropolitane, la Sicilia e la Sardegna hanno infatti adottato scelte funzionali ai propri equilibri interni, rispettivamente con tre e due Cm (Scrofani; Cadeddu, Memoli e Sistu), mentre pure per equilibri interni il Friuli Venezia Giulia ha scelto di non averne (Zilli). Ma istituire cinque Cm in due regioni quando la legge nazionale, sia pure in modo maldestro, ne seleziona dieci in quindici, significa applicarla in modo divergente e predisporre nuovi artificiali elementi di eterogeneità – non fossero già sufficienti quelli naturali – che in futuro incepperanno leggi, distorceranno processi e alimenteranno squilibri.

Il secondo grande elemento di innovazione della legge, ossia il *downgrading* delle altre province, da trasformare nell'agenzia tecnica dell'area vasta, non è stato solo anchilosato dal fallito referendum; esso ha infatti introdotto nel sistema un ulteriore elemento di eterogeneità assumendo – come la legge permetteva in una discutibile compensazione di ciò che alle regioni veniva tolto – vesti diverse a seconda delle scelte delle rispettive amministrazioni regionali, anche qui con un aumento indebito della varietà amministrativo-territoriale. In generale, dove la precedente organizzazione provinciale aveva sviluppato un livello di integrazione adeguato agli indirizzi regionali (e questo di solito coincideva con buoni livelli di efficienza), l'esercizio dell'opzione del loro mantenimento formale ha evitato il sorgere di nuovi contrasti territoriali. Benché non sempre, questo è generalmente avvenuto nelle regioni dotate di Cm, perlomeno nei casi in cui la centralità del capoluogo regionale non è messa in discussione. Ma il taglio dei costi *intermedi* che era in obiettivo – e che viene attuato con severità dei vincoli del debito – non poteva comunque salvaguardarne l'efficienza amministrativa, che le analisi regionali mostrano caduta in modo generalizzato. Ne è seguito un vasto ed eterogeneo processo di regionalizzazione delle funzioni provinciali²⁵ e l'inibizione sostanziale di ogni pur volenterosa – ma, nell'immediato, costosa – ipotesi di *rescaling* da parte delle regioni. Emblematica la decisione della Lombardia di far rientrare (Ceriani, Sacchi e Signoretti) il progetto di ridurre le dodici preesistenti province a otto «cantoni» esemplificati sulla zonizzazione delle aree sanitarie, giacché al momento i costi sarebbero stati maggiori dei benefici.

Nelle regioni senza Cm, il reale ventre molle della 56, al cui interno è più frequente trovare stagnazione economica e mercati del lavoro soffe-



renti, il *downgrading* provinciale ha portato invece palesi quote aggiuntive di squilibrio territoriale, essenzialmente in ragione della presenza di un'area vasta, quella del capoluogo regionale, asimmetrica per opportunità e facilitazioni rispetto alle altre. Anche in questo caso le Regioni autonome hanno affrontato questo problema *in autonomia*, con soluzioni alterne nel tempo e nello spazio, dal primato territoriale e demografico delle tre Cm siciliane (in realtà un assetto duale basato su Palermo e Catania) che marginalizza le altre sei Aree vaste, alla *evolutionary*, ma forse *happening geography* della Sardegna (con province passate da quattro a otto, poi ancora a quattro e infine a sei più due CM), fino alla eliminazione drastica delle province in Friuli Venezia Giulia, sostituite da differenti enti di area vasta poi a loro volta aboliti. Dell'intervento della legge sulle province, obiettivo esplicito del provvedimento, si può dire che abbia avuto l'effetto perverso di far nascere diffuso rimpianto verso quell'ente ottocentesco e discutibile, di cui prima largamente si lamentava l'inefficienza.

Pure nell'intercomunalità, ossia nella partecipazione al processo comunitario di riduzione della numerosità e di innalzamento delle dimensioni demografiche medie delle unità amministrative di base (LAU, *Local Administrative Units*) la legge, che aveva evitato di manifestarvi creatività, non ha prodotto sostanziali risultati. Le unioni di comuni, previste con blando sistema di incentivi da tutta la legislazione dell'ultimo trentennio, hanno continuato a rappresentare, più che un adeguamento alla norma, una risposta di resilienza del territorio per sopperire alle esigenze di servizi collettivi. Essendo diversificate nella distribuzione, hanno prodotto risultati nella misura in cui le singole amministrazioni regionali avevano già predisposto nel tempo, quindi anche nel corso e addirittura prima degli anni Novanta, politiche di decentramento coordinate e funzionali. Le fusioni di comuni, allo stesso modo, non hanno prodotto risultati significativi: il totale dei comuni italiani nell'anno di approvazione della legge era di 8.090 e al 31 dicembre 2022 è sceso a 7.904 unità, cifra di poco superiore a quella registrata nel 1861. Benché sette amministrazioni comunali su dieci abbiano meno di 5mila abitanti, soglia riconosciuta come inadeguata per la distribuzione economica dei servizi, in sette regioni non c'è stato alcun accorpamento. Nel periodo 2014-2022 esiti percettibili (-17% nel numero dei comuni) sono stati realizzati solo in un'irriproducibile area-laboratorio come le province autonome di Trento e Bolzano/Südtirol, seguite da Emilia-

Romagna e Toscana – che non per caso avevano positivamente gestito anche le unioni di comuni –, ma solo con il modesto calo del 6 e del 5%. Di fatto i processi di intercomunalità sono fortemente discriminati per regione, privilegiano spazi istituzionalmente solidi come le due regioni summenzionate o la Lombardia (Ceriani, Sacchi e Signoretti), e osservati a scala nazionale sono invece assai deboli. Anche sotto questo profilo le finalità esplicite della legge 56 sono state disattese.

7. Valutazione di impatto ambientale dei *mèta-obiettivi*

In questo quadro di contraddittorietà delle traiettorie regionali, il fattore comune a tutte le esperienze è dunque l'aggravamento dell'inefficienza territoriale della zonizzazione amministrativa, dato che la legge, lasciando intatto l'ordito regionale, non ha avuto effetti significativi sulla riorganizzazione comunale e ha ulteriormente ossificato l'inefficienza territoriale dei vecchi limiti provinciali. Una scelta del genere, peraltro, non ha favorito l'intento di allineare la normativa alle strategie comunitarie, dato che l'amministrazione metropolitana avrebbe guadagnato tanta più efficacia e legittimazione quanto meno il suo disegno avesse alimentato conflitti; viceversa la ricerca di ulteriori asimmetrie territoriali sembra essere stata la cifra della 56, in una riedizione fuori tempo dello «sviluppo squilibrato» teorizzato da Perroux (1955) nel mondo ormai scomparso della grande industria e dei mercati interni rampanti.

Insieme alla creazione di artificiali disparità – e di nuovo dobbiamo ripetere: non fossero già sufficienti quelle naturali – il *top down* governativo ha inoltre avuto l'effetto di azzerare il più che trentennale lavoro di programmazione amministrativo-territoriale delle regioni, ricco sì di inadempienze, imprecisioni e *feedback* negativi (la già citata iperterritorializzazione, ossia il proliferare di zonizzazioni di servizi diverse e sovrapposte, o la non-coerenza territoriale nel tempo di molte politiche regionali), ma anche di soluzioni che cercavano di aderire alle intervenute necessità economiche, politiche e sociali del territorio. Con la 56, in luogo di farlo avanti, si è riusciti dunque a fare un passo indietro.

Come già accennato, la legge, rispetto a quelli palesi, aveva *mèta-obiettivi* più ambiziosi, introducendo un forte elemento tellurico nell'assetto regionale del Paese. È in ragione di questo elemento che abbiamo evocato la procedura di valutazione di impatto ambientale, posto che il prevedibile

effetto della 56 sarebbe stata la decostruzione dell'assetto costituzionale delle regioni, ritenuto da tempo inadeguato ai necessari requisiti di efficienza tecnica e rappresentatività politica del livello comunitario Nuts 2²⁶.

Questo obiettivo, d'altro canto, era politicamente irraggiungibile in modo diretto: le regioni costituzionali hanno infatti generato nel tempo coscienza collettiva e sentimento identitario, auto-contengono reti economico-politiche stabili e capaci di riprodursi, mobilitano coalizioni difensive efficienti, e non possono dunque essere modificate o soppresses *ex abrupto* come Monti tentò di fare con le province²⁷. Così la legge introduce la distinzione fra le regioni dotate di Cm e quelle che ne sono prive, con l'intento di separare due sentieri di sviluppo, uno dei quali, in atto e in prospettiva, dotato di futuro e incaricato di confrontarsi direttamente con la competitività comunitaria e globale, e l'altro invece destinato a perdere centralità e risorse, fino a generare la disponibilità delle regioni *minori* a scelte difensive di revisione, aggregazione o collaborazione interregionale.

La questione dimensionale delle regioni, in verità, era già stata evocata nella 142/1990 con la scelta delle nove Cm, che corrispondevano alle *capitali* delle maggiori regioni ordinarie del Paese – le uniche sulle quali si *potesse* intervenire – cui era stata aggiunta Genova, sesto comune italiano per abitanti. Ciò rispondeva a una tassonomia che distingueva in modo netto le otto regioni *grandi* (oltre i 3 milioni e mezzo di abitanti) dal gruppo delle sette regioni *piccole* (dai 2 milioni della Calabria ai valori sotto il milione di residenti di Umbria, Basilicata e Molise). In tal modo quella che veniva con enfasi presentata come la *rete* delle aree metropolitane del Paese non era in realtà che il mosaico delle maggiori regioni ordinarie, dove Piemonte e Lombardia avevano riassorbito la piccola Liguria (1,7 milioni di abitanti) in una riedizione *vintage* del mitico triangolo industriale. Era dunque naturale che questo *patchwork* avesse la fisionomia centro-periferizzata (e centro-periferizzante) della fase industriale che l'aveva generato e che era allora al tramonto: il «Nord-Ovest» di Vera Lutz (1958, 1962) e la «Terza Italia» (NEC) di Bagnasco (1977) e Fuà (1983), tutt'e due ben modernizzate e ben metropolizzate, contro il Sud meno moderno e meno metropolizzato.

Né stupisce che, reinterpretato come rete, il *patchwork* fosse territorialmente squilibrato, con cinque delle nove Cm ubicate entro l'arco padano, e appena due, distanti un migliaio di km, sull'asse adriatico rispetto alle quattro collocate sull'asse tirrenico – distribuzione sul cui *equilibrio*

e sul cui rapporto con i territori della contemporaneità si potrebbe fare, diciamo così, più di una critica. Ma questa è la visione *targata 1990* della legge 142, ossia di una norma scritta un terzo di secolo fa, all'inizio di un percorso di liberazione politica e amministrativa dell'organizzazione regionale, dove le venti regioni iniziano un consistente processo di potenziamento e la Cm che arriva deve rispondere – come da nome del ministero – ai problemi urbani delle città maggiori, e non prendere in mano la bussola dello sviluppo o sfidare surrettiziamente la regione.

Cambiando e anzi ribaltando, a 24 anni di distanza, il senso politico della legge, sarebbe stato opportuno che fosse cambiata anche la visione, altrimenti contraddittoria, fonte di incagli e di ennesime diseconomie; che, in altre parole, un progetto di ridisegno dell'organizzazione urbana e regionale del Paese fosse elaborato in base al suo reale assetto e a una valutazione aggiornata delle sue esigenze e dei suoi bisogni. Al contrario la 56 assume *de plano* la selezione della 142 e anzi la sublima ulteriormente con la decima Cm di Reggio Calabria, con ciò creando uno schema 10-5 (regioni con o senza Cm), che in realtà – se correttamente si considera l'unità della Repubblica – è uno schema 10-5-5, comprensivo dell'eterogeneità delle regioni autonome; schema nel quale non si rintraccia una logica efficiente di rete urbana nazionale, e men che meno di organicità metropolitana, ma dove emerge con forza la disuguaglianza fra le regioni ed *entro* le regioni.

Esemplare – anche se forse solo frutto di furberie e superficialità – è la scelta di mantenere fra le Cm una città non capoluogo regionale; scelta che provoca infatti la drastica caduta di coesione interna della Calabria, regione già molto complicata di suo conto ed esposta ai *downgrading* delle province in presenza *dell'upgrade* di un polo urbano eccentrico, al quale le altre Aree vaste non riconoscono la dignità di centro ordinatore della regione (Modaffari, in questo numero). Così l'effetto paradossale è quello di rendere la dinamica interna calabrese simile non a quella delle regioni con Cm, ma a quelle senza, e anzi alle minori di esse, dove il declassamento delle province ha aperto fossati simbolici e pratici fra il polo urbano che pur senza l'ente intermedio conserva ruolo e funzioni di capoluogo regionale e le semplici Aree vaste demansionate, defanziate e delegittimate. Questo processo si è manifestato con intensità in Basilicata (Albolino, in questo numero), e in Umbria, spazi dove la coesione regionale si basava su un equilibrio delicato e costruito nel tempo fra i due enti provinciali, di cui la 56 ha fatto mace-



rie. Ma anche in una regione *grande* e policentrica come la Puglia la centralità metropolitana di Bari, affermata per legge e favorita dalla stretta sintonia fra Regione e Comune metropolitano, è montata sulle spalle dell'approccio policentrico e delle territorializzazioni amministrative promosse dalle precedenti giunte regionali, generando di nuovo tensioni e un Por Puglia 2014-2020 notevolmente sbilanciato a favore della Cm di Bari (De Rubertis, in questo numero).

Ma, si potrebbe dire, se questo in fondo era il fine della legge, una destabilizzazione del genere è il prezzo da pagare per un futuro migliore, ed è bene che arrivi in fretta. Disgraziatamente, come abbiamo visto, l'idea semplice e spendibile sulla carta di un diverso e disciplinato regionalismo italiano, da realizzare attraverso il modico intervento sull'ente intermedio, s'è infranta contro l'assenza delle condizioni di minima della sua stessa realizzazione; condizioni che mancavano, da un lato per la cruda disuguaglianza regionale del nostro Paese – in tutte le sue manifestazioni fenomeniche e storicizzate: la «questione meridionale», la «questione settentrionale» –, che rende impossibili per eccesso di diversità sintesi condivise; e dall'altro per la centralità ormai non attaccabile delle regioni dopo il trasferimento di funzioni essenziali – come ha mostrato la pandemia – per la vita individuale e associata, ed esemplificata, con l'avvento del sistema maggioritario, dal disuso del termine «presidente della giunta regionale» a favore di «governatore», quasi ad attestare il riconoscimento di una qualche forma di potere superiore alle istanze delle rispettive assemblee elettive. Così, una valutazione d'impatto ambientale che inizialmente avrebbe dovuto dare conto delle crepe aperte fra le regioni ed entro le regioni nell'applicazione della 56, e avrebbe dovuto mettere sulla bilancia modifiche organizzative e incrementi-decrementi di efficienza di una riforma comunque incisiva, diventa la registrazione di un autentico smottamento di sistema prodotto dalla contro-iniziativa delle tre regioni settentrionali.

Va ricordato, anche per orientarsi nel dibattito, che l'origine puntuale del processo di attivazione dell'art. 116 sta nei sei quesiti referendari della Regione Veneto, che è bene rileggere²⁸ per verificare quanto esso non sia ispirato al regionalismo solidale, bensì a quello competitivo, e pertanto rechi benefici differenziali alle sole regioni forti. Sin dai tempi del «Decalogo di Assago», del resto, l'obiettivo della Lega è l'azzeramento del residuo fiscale, e non si vede perché oggi dovrebbe rinunciare a perseguirlo. Va detto, a riprova della

complessità del tema, che autorevoli scienziati politici definirono icasticamente il residuo fiscale «Il sacco del Nord» (Ricolfi, 2010, con l'impegnativo sottotitolo «saggio sulla giustizia territoriale»), contribuendo all'ulteriore cecità verso le drammatiche disuguaglianze fra le regioni e verso il danno che da queste deriva all'*intero Paese*. Non di meno, in una riedizione del dilemma del prigioniero, «tutte le Regioni ordinarie si sono imbarcate, per un verso o per l'altro, nell'avventura del regionalismo differenziato. [...] Evidentemente, nell'attuale caos giuridico e politico, nessuno vuole perdere un'eventuale opportunità. Così una normativa chiaramente riservata a "pochi" diventa terreno di caccia per "tutti"» (Spadaro, 2019, p. 6) e prefigura un consistente allentamento dei legami interregionali del Paese.

Certo questo passaggio politico non si può esclusivamente ascrivere alla Delrio, derivando da numerosi fattori storici e contingenti, ed essendo sovralocalmente l'ultimo esito *pro tempore* del profondo processo di deterioramento dei mercati interni e della dimensione nazionale associato alla cosiddetta globalizzazione. La fenomenologia locale di questo processo è stata l'affermarsi in Italia delle istanze di un partito politico regionale: ma la 56, nata per correggere le storture dell'impatto di questo partito sulle istituzioni del Paese, sembra avere prodotto il risultato contrario, e accelerato questa deriva.

8. Alcune riflessioni conclusive

Riflettere da tempo, come fa questo gruppo AGEI, sul tentativo di dare efficienza territoriale all'azione amministrativa ci ha portati a constatare con gli strumenti della verifica scientifica prima una durevole condizione di inefficienza territoriale nella regolazione amministrativa del Paese, poi un grave allargamento occorso nell'ultimo trentennio delle già gravi disuguaglianze interregionali. È nel corso di questa ulteriore divaricazione che interviene la modifica della geografia politica del Paese della legge 56, parsa al Gruppo AGEI «Territori amministrati» (2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021, 2022) l'esito naturale di un provvedimento che il sistema politico non poteva continuare a non produrre, ma che, nella veste in cui è stato formulato, appariva portatore di un contenuto di disarticolazione difficilmente assorbibile da parte del sistema. Ecco dunque, nell'ultimo quinquennio, l'avverarsi di un percorso politico che, in luogo dell'affermazione del nuovo modello amministrativo importato dalla Delrio

e della convergenza predicata come obiettivo dal governo centrale, potrebbe istituzionalizzare questa rinnovata frammentazione regionale.

In un film di animazione disegnato sulle note dell'«Apprendista stregone» di Paul Dukas («Fantasia», 1940), un noto personaggio dei fumetti, per l'incapacità di usare correttamente le proprie prerogative, scatena forze fuori controllo. La similitudine potrebbe suonare irriverente, non foss'altro per la buffa palandrana, il berretto e l'attrezzo magico – la carica elettiva? – che dovrebbero garantire al personaggio il dominio degli eventi, e invece lo fanno inciampare di continuo. Ma è difficile sottrarsi all'impressione che inciampi ed equivoci abbiano caratterizzato la costruzione dell'assetto amministrativo italiano nell'ultimo terzo di secolo: qua non ci riferiamo al merito delle scelte – ciascuna forza politica si muove e deve muoversi in base alla propria *idea di Paese*, e a essa informare le sue politiche – ma alla loro coerenza, alla loro capacità di rispondere ai propri obiettivi, che qui è stata discussa. E in questo senso alcune scelte della legge 56, come anche del decentramento amministrativo 1997-2001 – limitarsi ad assegnare (pari) competenze a strutture regionali così diverse per risorse e condizioni –, parvero discutibili *ex ante* e lo appaiono con chiarezza adesso, quando dalla stalla centralista – e non si voleva che accadesse – sono usciti i buoi dell'autonomia differenziata, privi di microchip e non intenzionati a tornare in cattività. Se d'altro canto queste vicende normative riguardano una parte politica – quella cui si devono le Bassanini, la riforma 2001 del Titolo V, la 56 – una persistente incapacità di comportarsi in modo coerente ai propri interessi caratterizza anche l'altra, dall'attitudine a coalizzarsi in presenza di gravi e non superabili incompatibilità programmatiche, all'autolesionismo del non ricorrere per 16 anni all'articolo 116, o all'auto-espellersi dal governo dell'agosto 2019 confidando in improbabili elezioni anticipate. È per questa via, come abbiamo già avuto modo di argomentare (2020, p. 158), che sono diventati alla fine insostenibili lo Stato differenziato, le regioni ritardate, le province inadeguate e i comuni in numero eccessivo che residuano dalla 56. Essi sono i punti cardinali dell'attuale geografia del potere amministrativo italiano, buoni per la cartografia storica, ma per nessuno degli obiettivi che aveva in mente il Legislatore e per gli interessi delle collettività del Paese, quale ne sia la latitudine.

Nel film citato il personaggio dei fumetti viene infine salvato dall'intervento di un'autorità sovraordinata, in grado di far funzionare il mezzo ma-

gico. In un mondo che non sia quello dei *cartoon* si tratta di un intervento mai auspicabile. Mentre andiamo in stampa il dibattito e soprattutto l'iniziativa politica sull'autonomia differenziata sono nuovamente in corso: su di essa, e sul suo esito, questo e tutti gli altri articoli di questo numero speciale si affacciano con curiosità e vera partecipazione.

Riferimenti bibliografici

- Amatori Franco (a cura) (2017), *L'approdo mancato. Economia politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli.
- Antonini Luca (2015), *Le macro regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in «Federalismi.it», 3, pp. 1-10.
- Arcuri Di Marco Luigi (1947), *Il compito della geografia nell'organizzazione dello Stato regionale italiano*, Palermo, Ires.
- Bagliani Marco, Patrizia Feletig, Fiorenzo Ferlaino e Francesca Silvia Rota (2020), *Città metropolitane e metroregioni: motori per lo sviluppo? Confronto tra i sistemi urbani italiani pre- e post-crisi*, in «Rivista Geografica Italiana», 127, pp. 5-27.
- Bagnasco Arnaldo (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Bonini Francesco, Luigi Blanco, Simona Mori e Floriana Galluccio (a cura di) (2016), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Bonora Paola (1980), *I geografi nel dibattito sulla questione regionale (1944-1948)*, Bologna, Pitagora.
- Bonora Paola (1984), *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Angeli.
- Brugnoli Fabio (a cura di) (2019), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*, Milano, Centro Studi sul Federalismo.
- Capusella Andrea (2018), *The Political Economy of Italy's Decline*, Oxford, Oxford University Press.
- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Casti Emanuela e Andrea Riggio (a cura di) (2022), *Atlante Covid-19. Geografie del contagio in Italia*, Roma, AGEI, <https://www.ageiweb.it/wp-content/uploads/2022/08/Atlante-COVID-19.pdf> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Censis (2020), *54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma, Censis.
- Ciocci Manuel e Francesca Spagnolo (a cura di) (2020), *La spesa in Sanità: i dati CPT per un'analisi in serie storica a livello territoriale*, Roma, Agenzia per la Coesione Territoriale, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT_Informa_Sanitax.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Compagna Francesco (1964), *Dalla piccola regione uniforme alla grande regione coerente*, in Francesco Compagna, *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, pp. 13-108.
- Compagna Francesco (1971), *Le regioni più deboli*, Milano, Etas Kompass.
- Consolandi Elisa (2021), *Riordino amministrativo e Covid-19: sistema sanitario e contagio in Lombardia*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di) *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 835-842.
- Coppola Pasquale (1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.



- Correnti Cesare e Pietro Maestri (a cura di) (1864), *Annuario Statistico Italiano 1858-1864*, Torino, Tipografia letteraria.
- Cosulich Matteo (a cura di) (2021), «Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni». *Atti del Convegno Annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa»*, Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Daniele Vittorio e Paolo Malanima (2011), *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Dematteis Giuseppe (1989), *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e mercato», 27, 3, pp. 445-467.
- Desideri Carlo (2012), *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in «Italian papers on Federalism-Issirfa Cnr», 1-2-3, pp. 1-34, <https://www.ipof.it/numero-1-2-3-2012/> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Desideri Carlo (2015), *Regioni politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'Area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, 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, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 2.II.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti Geografici», 1, pp. 155-168.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2023), *Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19*, in Tania Rossetto, Giada Peterle e Chiara Gallanti (a cura di), *Idee, testi, rappresentazioni: pensare, raccontare, immaginare il movimento*, in «Geografie in movimento». *Atti del XXXIII Congresso Geografico Italiano (Padova, 8-13 settembre 2021)*, Padova, Cleup, pp. 131-136.
- Dini Francesco e Angela D'Orazio (2022), *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in «Federalismi.it», 20, pp. 315-339.
- Fabrizzi Federica (2022), *Il ritaglio territoriale e il legislatore «inefficace»*, in Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in «Federalismi.it», 20, pp. 297-314.
- Fabrizzi Federica, Annamaria Poggi e Giulio Maria Salerno (a cura di) (2022), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, «Federalismi.it», 20.
- Felice Emanuele (2018a), *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Felice Emanuele (2018b), *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, Milano, Angeli.
- Felice Emanuele, Alessandro Nuvolari e Michelangelo Vasta (2019), *Alla ricerca delle origini del declino economico italiano*, in «L'industria», 2, pp. 197-222.
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2017), *La competitività delle Città metropolitane italiane nel contesto europeo*, in Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Roberto Camagni, Enrico Marelli, Marco Bellandi, Enrico Ciciotti e Salvatore Capasso (a cura di), *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*, Milano, Egea, pp. 301-316.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2021), *Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'Unità di Italia all'emergenza Covid-19* in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 859-868.
- Fondazione Agnelli (1980), *La riforma dell'amministrazione locale. Prospettive e confronto sul decentramento amministrativo e sul ruolo delle istituzioni locali*, Torino, Edizioni della Fondazione.
- Fondazione Agnelli (1992), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Edizioni della Fondazione.
- Fuà Giorgio (1983), *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, in Giorgio Fuà e Carlo Zaccchia (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Galluccio Floriana (2011) *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in Riccardo Morri (a cura di), *Unità d'Italia e trasformazioni territoriali: contributi per una riflessione critica in occasione del 150° anniversario*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2, pp. 71-93.
- Galluccio Floriana e Maria Luisa Sturani (2008), *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in *Una geografia per la storia. Dopo Lucio Gambi*, «Quaderni storici», 127, 1, pp. 155-176.
- Gambi Lucio (1963), *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega.
- Gambi Lucio (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Lucio Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, Esi, pp. 155-187.
- Gambi Lucio (1977), *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 34, I, pp. 275-298.
- Gambi Lucio (1995), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in Lucio Gambi e Francesco Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-34.
- Gambi Lucio e Francesco Merloni (a cura di) (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Giuly Eric e Olivier Régis (a cura di) (2015), *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Parigi, L'Archipel.
- Grandi Silvia (2020), *I percorsi dell'autonomia differenziata tra il 2017 e il 2019. Un approfondimento sul caso Emilia-Romagna*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 459-468.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2017), *Neo-centralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree Vaste e intercomunalità*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-112.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2018), *Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 449-554.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019a), *Neocentralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree vaste e intercomunalità*, 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. 2213-2315.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019b), *Una nuova geografia politica dell'Italia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), *Mosaico*, in «Memorie geografiche», 17, pp. 549-605.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2020), *Italia differenziata: dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 451-517.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2021), *Per una riflessione sul cambiamento della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia

- Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 817-867.
- Gruppo AGEI Territori Amministrati (2022b), *Da un'idea di Paese a una proposta di riordino territoriale dell'Italia*, in Fabio Amato, Stefano De Falco, Daniela La Foresta e Lucia Simonetti (a cura di), *Chains/Catene*, in «Memorie geografiche», 20, in corso di stampa.
- Hulbert François (2014), *Millefeuille territorial et décentralisation: De la commune à la région: plaidoyer pour une réforme*, Parigi, L'Harmattan.
- Istat (2021), *Conti economici territoriali 2018-2020*, https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-CONTI-TERRITORIALI_2020.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Landini Piergiorgio e Franco Salvatori (a cura di) (1989), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana, XLIII.
- Lando Fabio (2011), *Le regioni da Piero Maestri alla Costituzione*, in Calogero Muscarà, Guglielmo Scaramellini e Italo Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie, I, Nodi e modi della nuova geografia*, Milano, Angeli, pp. 13-40.
- Longobardi Nino (2021), *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, Passigli.
- Lutz Vera (1962), *Il processo di sviluppo in un sistema economico dualistico*, in «BNL Moneta e credito», 11, 44, pp. 459-506.
- Lutz Vera (1969), *Italy. A Study in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Miglio Gianfranco (1975), *La Padania e le grandi regioni*, in «Corriere della sera», 28 dicembre 1975.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1969), *Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Pellegrino Bruno e Luigi Zingales (2019), *Diagnosing the Italian disease*, National Bureau of Economic research, Working Paper 23964 (edizione 2017 rivista).
- Perroux François (1955), *L'économie du XXme siècle*, Parigi, Puf (ed. it. 1967).
- Picardi Luigi (1967), *Il Molise centrifugo*, in «Nord e Sud», 94, pp. 84-95.
- Picardi Luigi (2017), *Le Regioni alla Costituente. Il 'caso' Molise*, Roma, Studium, 2017.
- Pizzetti Francesco (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, Giuffrè.
- Pozzi Alfeo (1870), *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali, descritta alle scuole e alle famiglie*, Milano, Agnelli.
- Pugno Maurizio (2019), *Istruzione, istruzione, istruzione. Alle origini del declino economico italiano*, in «EticaEconomia», <https://archivio.eticaeconomia.it/istruzione-istruzione-istruzione-alle-origini-del-declino-economico-italiano/> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Renzoni Cristina (2012), *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Firenze, Alinea.
- Ricolfi Luca (2010), *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini.
- Rotelli Ettore (1967), *L'avvento della regione in Italia*, Milano, Giuffrè.
- Rotelli Ettore (1973), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Ruffolo Giorgio e Luciano Barca (1970), *Introduzione*, in *Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975 con introduzione e note a due voci per l'avviamento a un civile dibattito*, Firenze, Sansoni.
- Scopelliti Giuseppe (2020), *Io sono libero*, Cosenza, Luigi Pellegrini.
- Sestini Aldo (1949), *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, pp. 128-143.
- Società Geografica Italiana - Caire (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali*, Roma, SGI, <http://www.caire.it/previous/upl/oltreregioni.pdf> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2018), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- Spadaro Antonino (2019), *Appunti sul «regionalismo differenzialista»: una buona idea che può diventare un disastro*, in «Federalismi.it», 19, pp. 1-22.
- Sturani Maria Luisa (2011), *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in Filiberto Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Angeli, pp. 62-79.
- Treves Anna (2004), *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Milano», 57, 2, pp. 243-264.
- UVI - Ufficio Valutazione Impatto del Senato (2017), *Ex-province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, Documento di analisi 1, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/597/DOSSIER_ex_province_1.08.pdf (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Varsori Antonio (2022), *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino.
- Vetritto Giovanni (2015), *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in «Working papers Urban@it», 1, pp. 1-22.
- Viesti Gianfranco (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza.
- Zilli Sergio (2017), *Città metropolitana e resilienza territoriale*, in Lida Viganoni (a cura di), *Commercio, consumo e città*, Milano, Angeli, pp. 99-108.

Note

¹ Per il dibattito sul cosiddetto e ormai trentennale *declino italiano* vedi recentemente Amatori, 2017; Felice, 2018a, 2018b; Pellegrino e Zingales, 2019; Capussela, 2018; Pugno, 2019; Felice, Nuvolari e Vasta, 2019; Censis, 2020; Longobardi, 2021; Varsori, 2022. Nessuna di queste analisi, contro l'evidenza, considera l'irrazionalità trans-scalare del nostro ritaglio amministrativo un fattore di crisi (Dini e D'Orazio 2022, pp. 315-318 e 338-339).

² Della scelta di individuare le regioni costituzionali in base ai compartimenti statistici di Cesare Correnti e Pietro Maestri (1864) e del manuale di geografia dell'Italia di Alfeo Pozzi (1870) destinato «alle scuole e alle famiglie», discutono Sestini (1949) in corso d'opera, durante il Congresso Geografico di Bologna 1947, e poi Gambi assai criticamente (1963, 1964, 1977 e successivi). Sulla questione regionale italiana, anche in relazione alle scelte del Costituente, vedi Bonora, 1980 e 1984; Dematteis, 1989; Coppola, 1997; Galluccio e Sturani, 2008; Lando, 2011; Dini e Zilli, 2015. Per un'accurata ricostruzione della vicenda e della valutazione che ne diede la geografia italiana vedi Treves, 2004. Con differente sensibilità se ne discute extradisciplinariamente: ad esempio in Rotelli, 1967 e 1973; Desideri, 2012; Pizzetti 2015.

³ A eccezione della creazione per partenogenesi di nuove province, quindici negli ultimi settant'anni, tutte per scorporo delle preesistenti, di cui solo tre prima del 1992.

⁴ In questo quadro, a testimoniare le obiettive difficoltà di go-



verno, non va dimenticata la depressione aperta dal fallimento Lehman Brothers del settembre 2008, che genera la desertificazione dei mercati finanziari e a cascata la gravissima crisi dei mercati materiali, cui seguirà dal 2010 l'aggressione dei mercati ai debiti sovrani della zona Euro, dei cui esiti si parla diffusamente nel prossimo paragrafo.

⁵ Vedi Dini e Zilli 2015, pp. 21-30. Naturalmente il legame fra Progetto 80 e legge 142 vale nel senso che entrambi prevedevano una sostanziale riscrittura delle morfologie amministrativo-territoriali. Per una bella e disincantata narrazione di ciò che l'intelligenza del nostro Paese sapeva produrre negli anni Sessanta in termini di progettualità economica e sociale (e pertanto territoriale), vedi Renzoni, 2012.

⁶ Ad onta dell'indifferenza verso l'inefficienza territoriale del sistema, si riconosceva dunque che l'amministrazione delle aree urbane era problematica! Solo nel sesto esecutivo a seguire (Amato, giugno 1992-aprile 1993) la denominazione verrà semplificata in «Ministero per le aree urbane», dove forse l'eliminazione del termine «problema» confida (fallacemente) nell'attuazione della legge 142.

⁷ Legge 142 dell'8 giugno 1990, capo VI, art. 17 (Aree metropolitane), comma 1: «sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali». Comma 2: «La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore dalla presente legge». Comma 3: «quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia». Art. 20 (Riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana), comma 1. «Entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana». Comma 2. «a tal fine la regione provvede anche alla istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche».

⁸ La Lombardia è governata dal centrodestra dal giugno 1994 per tutte e sette le legislature fino a quella in corso a dicembre 2022 (Arrigoni, Formigoni I, II, III e IV, Maroni, Fontana); la Lega Nord è da allora nella maggioranza (salvo una breve parentesi nel mandato Formigoni I) e ha espresso il presidente nel 1994-1995 e dal 2013. Il Veneto è governato dal centrodestra dal maggio 1994, anch'esso per le sette legislature fino a quella in corso a dicembre 2022 (Bottin, Galan I, II e III, Zaia I, II e III); la Lega Nord è da allora nella maggioranza (salvo una breve parentesi nel mandato Galan I) e dal 2010 esprime il presidente.

⁹ Inutili; il tentativo della coalizione di centro-sinistra di attrarre la Lega Nord non ha esito: alle elezioni del 2001 la Lega fa di nuovo blocco con Forza Italia e Alleanza nazionale, e vince contro le forze di centro-sinistra, che si presentano come d'uso frammentate (al senato la differenza fra Casa delle libertà e Ulivo è di 3.7 punti, mentre Rifondazione comunista prende il 5.0, Italia dei valori il 3.4, Democrazia Europea il 3.1 e Lista Bonino il 3 per cento).

¹⁰ Lettera riservata di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, presidenti entrante e uscente BCE, al premier Silvio Berlusconi (<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>). In essa si subordinava il sostegno della BCE all'effettuazione di alcune riforme «strutturali», e nello specifico si manifestava «l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)». La lettera verrà pubblicata dal Corriere della sera il 28 settembre e aprirà una crisi che porterà alle dimissioni del governo politico e all'avvento di un governo tecnico ed emergenziale.

¹¹ L'art. 17 del decreto-legge 95 del 6 luglio 2012 così giustificava il dimezzamento delle province: «Al fine di contribuire al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei, tutte le province delle regioni a statuto ordinario [...] sono oggetto di riordino».

¹² Il surrettizio inserimento di Reggio nell'elenco delle Cm ex-142 avviene con un gioco di prestigio durante il quarto governo Berlusconi (maggio 2008-novembre 2011), e il governo Monti si limiterà ad assumere la scelta. Esso avviene con un *blitz* della maggioranza di centrodestra in Commissioni Riunite Bilancio e Finanze durante la discussione della futura legge 42/2009 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Un articolo di Gian Antonio Stella, nello stigmatizzare l'emendamento presentato in Commissione dai parlamentari di Alleanza Nazionale e passato (come poi in aula) a maggioranza, si chiede con ironia come i parlamentari leghisti riusciranno a spiegare il loro voto agli elettori di Verona, Padova o Brescia («E Reggio Calabria diventa metropoli», Corriere della Sera, 22 marzo 2009, https://www.corriere.it/politica/09_marzo_22/stella_b2bc9ae0-16bf-11de-a7e8-00144f486ba6.shtml). La narrazione locale, alimentata da AN, presenta invece la vicenda in continuità con i fatti di Reggio 1971 e come risarcimento del «furto» del capoluogo regionale. Ne attribuisce il merito all'allora sindaco Scopelliti (AN), che secondo le fonti agiografiche avrebbe ottenuto la dignità metropolitana dall'allora presidente del consiglio Berlusconi, come contropartita per la concessione dei due bronzi di Riace da esibire nell'aula del G8 della Maddalena. Lo stesso Scopelliti nella sua biografia (*Io sono libero*, 2020; Scopelliti è stato condannato nel 2018 con sentenza passata in giudicato a 4 anni e 7 mesi per falso in atto pubblico) attribuisce il successo all'accordo intercorso con i parlamentari Italo Bocchino (AN) e Roberto Calderoli (Lega Nord) (<http://www.strettoweb.com/2020/12/perche-reggio-calabria-diventata-citta-metropolitana-racconto-scopelliti-commozione-demi-arena-fatti-capoluogo1099926/>). Va rilevato che la decisione crea un mostro amministrativo, ossia una Città metropolitana non capoluogo regionale. Né il Governo Monti, né il Governo Renzi riterranno presenti le condizioni per modificare questa scelta.

¹³ Sintomatico a questo proposito era il curioso destino del termine «area vasta», che nato allo scopo di normare areali di programmazione diversi dalla provincia era stato assunto nella legge proprio come nuovo nome delle province, con il non elegante effetto di denominare con lo stesso termine cose differenti nella legislazione nazionale, in quella regionale e in numerosi regolamenti ministeriali. Vedi Dini, 2019, pp. 2219-2222.

¹⁴ Legge 56 del 7 aprile 2014, comma 2: «le Città metropolitane sono 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».

¹⁵ Su questa valutazione convergeranno i giudizi di tutti i costituzionalisti. Ma lo stesso premier Matteo Renzi, in un'intervista rilasciata a Federico Geremicca, spiegherà il «Patto del Nazareno» con Silvio Berlusconi del 18 gennaio 2014 come teso a consolidare il progetto di «ridare più poteri allo Stato rispetto alle Regioni» («Avete capito cos'è il patto del Nazareno?», La Stampa 1 febbraio 2015, <https://www.lastampa.it/2015/02/01/italia/renzi-adesso-avete-capito-cos-il-patto-del-nazareno-Z7QsrDxpI9Ua-c8oxpXTaWI/pagina.html>).

¹⁶ Vedi dati e cronologie nell' *Osservatorio sulle Città metropolitane* Spisa-Urban@it (<https://osservatorio.urbanit.it/>).

¹⁷ Nell'aprile 2014 dodici regioni (Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno presidenti PD e li mantengono negli anni successivi; la Val d'Aosta è governata dall'Union Valdôtaine, la Provincia autonoma di Bolzano dalla Südtiroler Volkspartei, la Provincia autonoma di Trento dal Partito Autonomista Trentino Tirolese, che si riconoscono tutti nella maggioranza di governo. Piemonte (Giunta Cota), Abruzzo (Giunta Chiodi) e Campania (Giunta Caldoro) sono governate dal centrodestra, ma passeranno al centrosinistra il Piemonte e l'Abruzzo nel giugno 2014 (Giunte Chiamparino e D'Alfonso) e la Campania nel giugno 2015 (Giunta De Luca). Unico caso opposto la Liguria, governata dalla Giunta Burlando nel 2014 e passata al centrodestra (Giunta Toti) nel giugno 2015. Solo Lombardia e Veneto sono governate dal centrodestra nell'aprile 2014 e tali restano fino a oggi (2022).

¹⁸ Per le vicende costituzionali della legge, che comprendono altri e recenti pronunciamenti della Consulta, vedi Fabrizzi 2022, in una ricostruzione accurata del merito territoriale dei provvedimenti.

¹⁹ Medesima maggioranza hanno le giunte di Genova (Doria sindaco-Burlando presidente), Bologna (Merola-Errani), Firenze (Nardella-Rossi), Roma (Marino-Zingaretti) e Bari (Emiliano Vendola). Maggioranze diverse hanno Torino (Fassinò-Cota), Milano (Pisapia-Maroni), Venezia (Orsoni-Zaia), Napoli (De Magistris-Caldoro), mentre il Comune di Reggio Calabria è commissariato per mafia dall'ottobre 2012 e la Giunta regionale è di centro-destra, presidente Scopelliti (Forza Italia).

²⁰ Solo in Lombardia, Liguria e Campania giunta metropolitana e regionale hanno nel secondo semestre 2015 diversa maggioranza politica. Va rilevato per correttezza che la Cm di Reggio Calabria nel 2015 non è stata ancora formata (lo sarà nel giugno 2016), ma Comune (Giunta Falcomatà dal novembre 2014) e Regione (Giunta Oliviero dal dicembre 2014) hanno il medesimo colore politico.

²¹ Le perplessità sulla 56 sono d'altro canto precoci: valga per tutti la (coraggiosa) valutazione che ne dà su Urban@it dopo appena un anno un dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri: «Dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: È una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di governance che disegna nel concreto contesto comunale italiano» (Vetritto, 2015, p. 2).

²² Sono materie di legislazione concorrente indicate nel terzo comma dell'art. 117 quelle relative a: (1) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; (2) commercio con l'estero; (3) tutela e sicurezza del lavoro; (4) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; (5) professioni; (6) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; (7) tutela della salute; (8) alimentazione; (9) ordinamento sportivo; (10) protezione civile; (11) governo del territorio; (12) porti e aeroporti civili; (13) grandi reti di trasporto e di navigazione; (14) ordinamento della

comunicazione; (15) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; (16) previdenza complementare e integrativa; (17) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; (18) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; (19) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; (20) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Secondo l'art. 116 ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere inoltre attribuite alle Regioni nelle materie di (21) Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), (22) norme generali sull'istruzione e (23) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²³ Sul motivo per cui la Lega, o i governi regionali veneto e lombardo, attendano la bellezza di sedici anni per valersi dell'art. 116., vedi Dini e Zilli, 2020, pp. 161-162.

²⁴ Vedi Istat 2021 (<https://www.istat.it/it/archivio/265014>). Per una valutazione disincantata delle motivazioni politiche v. Vietti, 2019.

²⁵ L'Ufficio di valutazione impatto del Senato (2017) si sforza di classificare i modelli di riorganizzazione delle funzioni (p. 31-36). Ne individua quattro: 1) di massimo accentramento delle funzioni nella Regione (Basilicata, Calabria, Marche); 2) di forte ma relativo accentramento nella Regione (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria); 3) di relativa uniformità nella distribuzione (Campania, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto); 4) di uniformità nella distribuzione (Emilia-Romagna). Ma in verità i primi tre gruppi sono assai eterogenei all'interno, e l'impronta della riacquisizione di funzioni da parte della Regione è forte ovunque; lo stesso *report*, ad esempio, quasi a contraddire la propria classificazione, mostra (p. 32) come Veneto e Molise, dopo un primo intervento legislativo che conferma numerose delle precedenti funzioni provinciali alle Aree vaste, ne operano un secondo che le centralizza in Regione.

²⁶ Il tema delle macroregioni appartiene sin dagli esordi al dibattito repubblicano (Miglio, 1975; Fondazione Agnelli, 1980), ma come ricordato entra violentemente in politica con l'iniziativa della Lega Lombarda (poi Lega Nord) e con il «Decalogo di Assago» approvato nel secondo congresso del partito, che prevede la devoluzione del Paese in tre repubbliche confederate (cui la Fondazione Agnelli 1992 aveva contrapposto un sistema federale di 12 regioni). Anche in questo caso, il fatto che la Lega si sia intestata in modo aggressivo la «questione macroregionale» ha avuto l'effetto di escluderle un sensato e obiettivo trattamento nel dibattito politico.

²⁷ Il che spiega per qual motivo il tema delle macroregioni sia tenuto in sonno come tema politico, e ciò sebbene l'iniziativa della Lega e di singoli parlamentari di altri schieramenti abbia prodotto nel tempo numerose proposte di revisione costituzionale in senso macroregionale: Calderoli (Lega) 25 settembre 2012 e 15 marzo 2013, e Giorgetti (Lega) 16 aprile 2013 (schema Assago, macroregione del Nord), Morassut (PD) 16 dicembre 2014 e poi 30 aprile 2015 (12 macroregioni), mentre Capone, Carella e Rostan (PD) 13 febbraio 2015 propongono 31 micro-regioni sullo schema Caire-SGI 2014. Si esprimeranno peraltro a favore del macroregionalismo Zingaretti (PD) presidente Regione Lazio il 22 dicembre 2013 (La Repubblica), Caldoro (FI) presidente Regione Campania il 23 dicembre 2013 (La Repubblica), Chiamparino (PD) presidente Regione Piemonte il 6 febbraio 2015 (La Stampa). Ma va ricordato come il Titolo V già preveda al comma 8 dell'art. 117 forme di integrazione, cooperazione, coordinamento fra regioni, senza che mai alcuna vi abbia fatto ricorso. Dal canto nostro ci riconosciamo nell'ineccepibile posizione di Luca Antonini, 2015 («Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa



insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale»).

²⁸ Solo l'ultimo dei sei quesiti referendari venne ammesso con sentenza 118/2015 dalla Corte costituzionale. Essi recitavano: «1. vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?; 2) vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?; 3) vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?; 4)

vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?; 5) vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?; 6) vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?». Per il dibattito sul regionalismo differenziato, che non costituisce strettamente oggetto di questo numero, ma di cui non è possibile non occuparsi, vedi i recenti articolati lavori curati da Brugnoli, 2019, Cosulich, 2021 e Fabrizio, Poggi e Salerno, 2022 e la monografia di Viesti, 2019.