

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI

## INTRODUZIONE

L'Italia non cresce più dal 16 settembre 1992, data simbolica nella quale un attacco speculativo contro lira e sterlina provocò, nell'arco di pochi mesi, una perdita di valore di quasi un terzo della nostra divisa. Il Paese stava iniziando allora a pagare il prezzo della globalizzazione: il suo export era in calo, la bilancia commerciale in deficit, e la reazione a queste negatività era stata l'espansione della spesa pubblica e dell'indebitamento. Era dunque una condizione di debolezza, che venne puntualmente aggredita da mercati finanziari cui l'iniziativa di Stati Uniti e Gran Bretagna aveva consentito da metà anni Ottanta di operare con pienezza di effetti a scala globale. Un impoverimento così ingente dei salari reali, unito alla diminuzione dei prezzi all'export, avrebbe dovuto, secondo la teoria economica standard, ripristinare condizioni di competitività, ma così non è stato. Da allora il nostro Paese e la nostra economia hanno sperimentato eventi, processi e andamenti eterogenei e divergenti, ma sempre perdendo competitività e registrando l'ininterrotto deterioramento della posizione nazionale sui mercati esteri, il declino degli investimenti produttivi interni e la progressiva restrizione del mercato domestico del lavoro.

Le cause di una tale crisi, lunga ormai un quarto di secolo, sono evidentemente molte e sistemiche, di natura economica e di natura politica. È tuttavia sorprendente che fra di esse non vengano normalmente annoverate le potenti diseconomie accumulate nel nostro Paese a cagione del progressivo, drammatico scollamento fra i processi economici e sociali per come materialmente prendono forma nel territorio e le ossificate forme geografiche della sua regolazione amministrativa, da quelle strategiche di piano e indirizzo a quelle più immediate della gestione quotidiana dei servizi. Si tratta di una storia che in Italia inizia, purtroppo, sin dal tempo dell'Unità quando il mosaico degli Stati sovrani preesistenti venne decostruito e ricomposto in 58 nuove amministrazioni provinciali, emanazioni locali di un sistema che doveva essere centralista in funzione della costruzione del nuovo Stato. L'analisi delle controverse vicende del nostro ritaglio amministrativo unitario ha mostrato con chiarezza che quello fu l'unico progetto attuale e compiuto di riorganizzazione territoriale, e che da allora il ritaglio amministrativo ha teso a conservare se stesso attraverso la partenogenesi degli spazi provinciali, mentre i processi economico-sociali hanno via via impresso un secolo e mezzo di sommovimenti autenticamente tellurici alle trame della residenza, al rapporto fra città e campagna, alle geomorfologie di produzione e mercati e ai sistemi delle infrastrutture.

Vi è dunque una sorta di *mala radice*, o *mala tradizione*, nel modo con cui l'intelligenza del nostro Paese ha affrontato (o scelto di non affrontare) il problema della congruenza fra amministrazione e territorio, sia prima sia dopo la nascita della Repubblica. In modo particolare i reticoli mutuamente connessi di Comuni e Province hanno affrontato (quasi) immoti i due grandi stravolgimenti del settantennio repubblicano, ossia il clamoroso processo di modernizzazione industriale del Paese dal dopoguerra fino agli anni Settanta, e poi il generalizzato processo di despecializzazione industriale associato alla globalizzazione apertosi nel decennio successivo e ancora in corso.

A questa *mala tradizione*, e nello specifico a quella più recente, appartiene il cosiddetto "ventennio perduto" delle autonomie locali, durante il quale, dopo la L. 142/1990, ebbero luogo prima le leggi Basanini, poi il "Testo unico enti locali" (TUEL), poi due riforme costituzionali antagoniste del Titolo V, infine i tentativi emergenziali del governo Monti. Tali azioni furono infatti intraprese e attuate senza mai avvicinarsi a una normativa che regolasse adeguatamente i rapporti tra Stato ed enti territoriali, nonostante l'evidenza dei limiti entro i quali erano costrette a svilupparsi, scontando il ritardo ultratrentennale rispetto il progetto d'origine, le Regioni a statuto ordinario. Ne derivò anzi una conseguenza ancor più negativa, e cioè la vanificazione di quanto la legge 142 aveva previsto, quanto a dire il ridisegno ammini-



strativo-funzionale delle grandi aree urbane del Paese con l'introduzione dell'idea dell'Area/Città metropolitana, la riorganizzazione della trama dei Comuni attraverso fusioni e unioni e, in prospettiva, l'individuazione di Aree Vaste adeguatamente territorializzate per l'erogazione dei principali servizi.

La *mala tradizione* (che è la disistima dei danni che provoca allo sviluppo un territorio irrazionalmente organizzato) è una causa remota del “ventennio perduto”; tuttavia vi sono anche evidenti cause prossime e contestuali, ascrivibili alla complessità del quadro politico della cosiddetta “Seconda Repubblica” e al suo bipolarismo esasperatamente conflittuale, entro il quale violente istanze localiste, che avevano formalmente minacciato la stessa unità del Paese, erano state contenute in un quadro di precaria linearità nel nome di un qualche federalismo amministrativo. Mentre questi conflitti si consumavano in un'effervescente paralisi normativa, le Regioni, prive di un quadro di riferimento, si muovevano in ordine sparso per trovare soluzioni funzionali alle difficoltà strutturali, generando così un contesto molto plurale e diversificato, frutto volontaristico dell'azione o dell'inazione, e in sostanza confuso, ricco di diseconomie e di iperterritorializzazioni talvolta inefficaci e alla lunga inefficienti.

La Legge 56/2014 si è fatta carico di questa inazione e, valutando quelle cause prossime, ha proposto un indirizzo di semplificazione e di centralizzazione, che chiudesse anche simbolicamente ciò che si era reputato provenire da un eccesso di autonomia: emblematica a questo proposito la scelta di retrocedere le Province a enti territoriali di secondo livello, ossia non elettivi. La legge presenta tuttavia numerosi aspetti di grave discutibilità: ha rifiutato il confronto con i percorsi pregressi e le esperienze amministrative locali imponendo dall'alto uno schema unico valido per tutto il Paese; ha evitato di affrontare il tema delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, di fatto escludendole dall'ambito di attuazione della norma; ha istituito una coincidenza fra le ex Province e le nuove Aree Vaste, con le inefficienze territoriali del caso e l'inadeguatezza di simili Aree Vaste a ospitare in modo efficiente i (vari) servizi erogati in ambito regionale; soprattutto ha ignorato la reale configurazione territoriale del fenomeno urbano e metropolitano ricercando la semplificazione ad ogni costo, nonostante l'evidente assurdità e la non evitabile inefficienza di un governo metropolitano applicato allo spazio provinciale. Tutti elementi recepiti, insieme ai relativi limiti, nelle conseguenti legislazioni adottate, con modi e tempi diversi, dalle venti Regioni.

Fra gli elementi di imprevedibilità della legge stava anche la sua dipendenza dalla riforma del Titolo V della Costituzione inaugurata dal governo Letta, proseguita con successo dal governo Renzi e sottoposta a referendum confermativo il 4 dicembre 2016, dunque pochi giorni prima della Giornata di Studio qui presentata. Com'è noto il referendum ha bocciato la riforma, e buona parte della L. 56 è stata per così dire trasportata nuovamente in alto mare, con la conseguenza che saranno necessari ampi interventi per farla rientrare in porto. Chissà che non vi sia davvero qualcosa di esoterico nella *mala tradizione* che accompagna la legislazione italiana sulle autonomie territoriali: è assai probabile che quanto prima singoli ricorsi alla Consulta evidenzieranno l'incoerenza costituzionale degli schemi secondo i quali le Regioni hanno legiferato.

Tale ambito di vaghezza, che la stessa Legge 56 aveva inteso sanare, è quanto emerge nei contributi discussi in questa sessione, predisposti – è bene ricordarlo – prima che l'esito del referendum imponesse la rivisitazione delle basi stesse della riforma. Essi hanno essenzialmente discusso il modo con cui le Regioni hanno risposto alle nuove norme e, più in generale, il tema della revisione del ritaglio amministrativo come strumento per riassorbire le incongruenze storiche che caratterizzano il nostro rapporto fra amministrazione e territorio. In questo modo è emersa la miopia con cui sono stati affrontati temi quali i problemi delle Città metropolitane, le relazioni fra queste ultime e le rispettive regioni, la costruzione delle Aree Vaste, il recupero delle esperienze di cooperazione territoriale locale, la diversità (forse non più necessaria) di Regioni a statuto speciale e Province autonome.

L'eterogeneità dei fini ha voluto che l'esito referendario, invece di ratificare un novello benché inadeguato quadro di riferimento, imponesse la ripresa del ragionamento sul riordino territoriale. Sarebbe augurabile che esso riuscisse finalmente a liberarsi di quella *mala tradizione* che accompagna nel nostro Paese le politiche territoriali. Le condizioni politiche da cui questo dipende, però, non paiono neppure oggi propizie.