

SCENARI ITALIANI 2014

Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus

*Il riordino territoriale
dello Stato*



SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA
ONLUS

Comitato Scientifico: Margherita Azzari, Claudio Cerreti, Sergio Conti, Ernesto Mazzetti, Franco Salvatori

Questa edizione del *Rapporto* è stata coordinata da Francesco Dini e Sergio Zilli. Il testo finale è il risultato di una comune riflessione, tuttavia nella ripartizione della scrittura Francesco Dini è autore del primo e del terzo capitolo, a eccezione dei paragrafi 3.3 e 3.4 dovuti a Marco Tortora, e delle due schede nel secondo capitolo; Sergio Zilli è autore del secondo e del quarto capitolo. Dei paragrafi 2.6 e 4.2 sono rispettivamente autori delle parti regionali Fiorenzo Ferlaino (Piemonte), Manuela Casti e Alessandra Visalberghi (Lombardia), Stefano Soriani (Veneto), Sergio Zilli (Friuli Venezia Giulia), Fiorella Dallari (Emilia-Romagna), Alessia Mariotti (Marche), Francesco Dini e Patrizia Romei (Toscana), Filippo Celata e Federico Martellozzo (Lazio), Marina Fuschi e Fabrizio Ferrari (Abruzzo), Concettina Pascetta (Molise), Floriana Galluccio (Campania), Anna Trono (Puglia), Marco Platania e Salvo Torre (Sicilia), Giuliana Caruso, Maurizio Memoli e Giovanni Sistu (Sardegna), tutti membri del Gruppo di lavoro sul riordino territoriale della Società Geografica Italiana, che comprende anche Michele Castelnovi e Lida Viganoni. L'Introduzione e le Conclusioni del *Rapporto 2014* sono state redatte congiuntamente dai coordinatori e sono esito del dibattito in seno al Gruppo di lavoro. Gli apparati cartografici, che nel caso della Campania hanno visto la collaborazione di Ornella Albolino, Andrea D'Andrea e Italo Talia, sono stati curati da Paola Zamperlin di *Labgeo* del Dipartimento Sagas dell'Università di Firenze.

ISBN 978-88-88692-93-7

È vietata la riproduzione e l'archiviazione, anche parziale e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, sia del contenuto di quest'opera sia della forma editoriale con la quale è pubblicata (legge 22/4/1941, n. 633 e legge 18/08/2000, n. 248). La riproduzione in fotocopia è consentita esclusivamente per uso personale e per una porzione non superiore al 15% delle pagine del volume, con le modalità e il pagamento del compenso stabiliti a favore degli aventi diritto.

© 2015 by Società Geografica Italiana ONLUS
Via della Navicella 12 (Villa Celimontana), Roma
Tel. 06-7008279 – fax 06-77079518 – e-mail: segreteria@societageografica.it

Finito di stampare nel maggio 2015

Copertina: Pietro Palladino

Indice

<i>Presentazione</i>	7
IL RAPPORTO	
<i>Il riordino territoriale dello Stato</i>	9
<i>Introduzione</i>	11
<i>Capitolo primo – Imperfezione dello zoning amministrativo: le premesse</i>	15
1.1. L'interazione fra amministrazione e territorio	15
1.2. L'irrisolta questione della coerenza territoriale	17
<i>Capitolo secondo – Storia controversa del ritaglio amministrativo italiano</i>	21
2.1. L'assetto amministrativo territoriale in età sabauda	21
2.2. Discontinuità e continuità nella transizione repubblicana	22
2.3. Territorio e legislazione dalla Costituente alle Regioni	25
2.4. Territorio e legislazione dagli anni Ottanta agli anni Novanta del Novecento	26
2.5. Dal mosaico amministrativo all' <i>iperterritorializzazione</i>	30
Le Comunità montane	32
I Consorzi di bonifica	32
I Tribunali	33
Le Aziende sanitarie locali	33
2.6. Le risposte delle Regioni	34
Piemonte	35
Friuli Venezia Giulia	36
Emilia-Romagna	38
Toscana	40
Abruzzo	42
Molise	43
Campania	44
Puglia	46
Sicilia	48
Sardegna	49
2.7. Dal 2011: l'origine dell'attuale normativa e il nodo territoriale	50
<i>Capitolo terzo – Elementi di criticità e spazi di intervento</i>	53
3.1. A monte: il progetto per il Paese	53
3.2. I riferimenti comunitari	55

3.3.	La territorializzazione delle città maggiori	58
3.4.	L'incerta definizione delle Aree metropolitane	60
3.5.	Il conflitto fra interazione funzionale e limite amministrativo	64
3.6.	Contra provinciam	65
 <i>Capitolo quarto – Criteri e logiche per un ritaglio efficiente</i>		 69
4.1.	Per una nuova territorializzazione (con giudizio)	69
4.2.	I possibili percorsi di riassetto territoriale delle Regioni	73
	Il Piemonte	74
	La Lombardia	77
	L'Area metropolitana centro-veneta e la Città metropolitana di Venezia	79
	Il Friuli Venezia Giulia	81
	L'Emilia-Romagna	84
	La Toscana	85
	Le Marche	89
	Il Lazio e la Città metropolitana di Roma	90
	L'Abruzzo	92
	Il Molise	95
	La Campania	97
	La Puglia	101
	La Sicilia	103
	La Sardegna	106
4.3.	Un quadro di sintesi fra Unioni di Comuni e aree vaste	108
 <i>Conclusioni</i>		 111
 <i>Indice delle figure</i>		 115

Il Rapporto 2014 della Società Geografica Italiana viene pubblicato volutamente con alcuni mesi di ritardo. Il dibattito in corso, sollecitato da molteplici forze politiche e tuttora vivace presso il Parlamento del nostro Paese, ha spinto gli autori di queste pagine a riflettere e intervenire su testi da tempo predisposti. Alla Società Geografica Italiana non poteva sfuggire il fatto che questo dibattito – e la stessa riforma già avviata – interroghi a fondo l'organizzazione e la resilienza del Sistema-paese, che dovevano per questo essere accuratamente vagliate e inserite il più correttamente possibile nella traiettoria della nostra storia amministrativa. Al di là del suo divenire, peraltro ripercorso sistematicamente in queste pagine, l'attuale e consolidata geometria territoriale si trova infatti a doversi confrontare con l'emergenza dei processi di rescaling che coinvolgono le partizioni istituzionali e amministrative, sulla base della modificazione delle strutture funzionali dei diversi territori (urbanizzazione, accessibilità trasportistica, ridefinizione delle identità produttive e storico-patrimoniali) e quindi delle connesse catene decisionali. È noto, infatti, che la logica storica di organizzazione territoriale dello Stato-nazione è oggi posta in discussione sia dalle strutture meta-statali, che emergono a livello internazionale, sia dalla richiesta di superiore autonomia dei singoli territori. Ne consegue che i principi di omogeneità e centrali-

simo vengono progressivamente sostituiti da quelli di differenziazione e policentrismo.

In queste condizioni, i costi dell'attuale suddivisione amministrativa sono notoriamente elevati, sia in termini monetari che funzionali. Ciò che rinvia alla cosiddetta "iperterritorializzazione" che è venuta emergendo, in Italia, dal punto di vista sia amministrativo sia della distribuzione e della sovrapposizione di enti (organismi) di natura disparata. A ciò si aggiunga come lo scenario competitivo degli attori economici stia vivendo una profonda crisi di quel "modello" che nel nostro Paese si era concretizzato nella cosiddetta Italia delle cento città e, ancora, dei cento distretti. Una possibile nuova dinamica – ce lo insegnano numerose esperienze europee – non si fonda sulla semplice delocalizzazione di funzioni (ciò che nel nostro Paese è in larga misura avvenuto), ma sulla combinazione fra internazionalizzazione e radicamento territoriale, in cui si intrecciano flussi e interconnessione fra soggetti economici e società locali, ridefinendo – e rafforzando – i territori dell'identità collettiva tanto dei cittadini quanto degli altri attori, la quale si esprime entro scale più ampie di quelle consuete. L'obiettivo, come sostengono gli autori di questo Rapporto, è conseguentemente l'individuazione di una pluralità di fattori che sostengono congiuntamente un ritaglio amministrativo coerente con le valenze ora ricordate.

Il Rapporto

Introduzione

Argomento del *Rapporto 2014* della Società Geografica Italiana è il ritaglio amministrativo dello Stato, e in particolare gli interventi che potrebbero essere proficuamente operati sul suo assetto geografico al fine di favorire l'efficienza amministrativa, la capacità di risposta alla domanda sociale e i processi localizzati di creazione di lavoro e valore.

Potrebbe sembrare che un tale argomento sia oggi fuori tempo. Il *Rapporto 2014* esce infatti a breve distanza dalla promulgazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56, che recita "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni", e a distanza ancor minore (8 agosto) dall'approvazione da parte del Senato del DDL di riforma costituzionale AS 1429-A, che "abolisce" le Province e riclassifica le competenze di Stato ed Enti locali.

Il fatto che la L. 56 riprenda i temi dell'inattuata L. 142/1990 e del *Testo unico sugli enti locali* del 2000, che il DDL intervenga sulla riforma 2001 del Titolo V e che connessi interventi legislativi abbiano nel frattempo modificato alcune fattispecie della legislazione sulle autonomie locali, mostra la volontà di risolvere una vicenda legislativa aperta ormai da più di vent'anni. Nell'ipotesi che il DDL superi l'articolata procedura prevista per le leggi di revisione costituzionale, si può peraltro dire che il combinato disposto dei due provvedimenti dovrebbe incidere sulla geografia amministrativa del nostro Paese in misura maggiore di ogni altro intervento a far data dall'attuazione delle Regioni negli anni Settanta.

Non si può che salutare positivamente una tale iniziativa: è giudizio comune che, proprio a

partire dagli interventi legislativi degli anni Novanta fino all'abortito DL 188/2012 del Governo Monti, i tentativi di semplificazione e messa in efficienza del nostro sistema amministrativo locale siano falliti, caricandolo di diseconomie crescenti e infine intollerabili. Dedicare il *Rapporto 2014* al ritaglio amministrativo del nostro Paese parrebbe dunque (finalmente) superato dai fatti.

La Società Geografica Italiana crede invece che proprio questo sia il momento di sollecitare una discussione sull'assetto normativo che si va formando, poiché l'attuazione della riforma (Legge 56 e revisione costituzionale del Titolo V) prevede una serie di passaggi futuri dei quali è opportuno indicare limiti, rischi e possibilità di miglioramento specie a proposito dell'individuazione delle aree metropolitane, del soggetto "area vasta" e dell'adeguamento della trama dei Comuni. L'obiettivo è suggerire elementi di riflessione che contribuiscano a rendere meno difficile la sfida che il nostro Paese ha oggi di fronte, e in particolare a scongiurare un errore sottile e purtroppo periodico, l'incongruenza del ritaglio amministrativo (quindi, in buona sostanza, dell'azione amministrativa) alla vita sociale e ai processi di creazione di ricchezza per come hanno realmente luogo sul territorio. In questo senso il *Rapporto 2014* si pone come strumento di supporto alle decisioni, confermando una lunga tradizione di servizio della Società Geografica Italiana.

Quando, nel 2013, il lungo stallo del riassetto amministrativo e le polemiche intorno ai provvedimenti del Governo Monti sulle Province

parevano insopportabili, la Società formulò una proposta dirompente: quella di abolire, insieme alle Province, le Regioni e sostituirle con un sistema organico di aree vaste basato sulle evidenze strutturali del nostro sistema urbano e sul reale assetto territoriale delle nostre economie. Nonostante la sembianza sorprendente, questa proposta veniva da lontano: si ispirava infatti, e ne accoglieva numerosi suggerimenti metodologici, al Progetto CNR *Quadroter Tre* (“Quadro di riferimento per la politica territoriale”, 1999, cui la Società Geografica Italiana partecipò), che a sua volta derivava dal *Progetto '80*, la più organica e purtroppo inapplicata iniziativa governativa per rendere coerente l'azione amministrativa alla reale forma del territorio.

Non sfuggiva affatto alla Società Geografica Italiana la delicatezza di una tale proposta, che interrogava a fondo, in molti sensi, le capacità di resilienza del nostro sistema-Paese. Né può sorprendere che l'iniziativa politica dell'attuale Governo non l'abbia raccolta, puntando a innovare entro un solco di maggiore continuità, con il mantenimento delle attuali Regioni, sulla base delle quali si sviluppa anche la revisione costituzionale del Senato. Ma la proposta della Società aveva un intento, il cui apprezzamento produrrebbe effetti positivi anche senza porre in discussione l'attuale assetto regionale: mostrare come l'odierno ritaglio amministrativo si discostasse in modo spesso drammatico dalla concreta geografia economico-politica del nostro Paese, ossia dall'effettiva riarticolazione del sistema urbano, dalla trama e dalle esigenze funzionali delle sue aree di specializzazione economica e, dopo la *grande avventura* dell'industrializzazione del terzo quarto del Novecento, dal sostrato dei suoi ecosistemi. Il *Rapporto 2014*

discute perciò il riordino all'interno del quadro della odierna ripartizione regionale, e la presenza di proposte legislative che vanno in direzioni diverse, analoghe a quelle già discusse in termini teorici nel passato e ricordate nelle pagine seguenti, costituisce un ulteriore livello della discussione, che però prescinde dagli intendimenti di questo lavoro.

Il *Rapporto 2014*, infatti, ricostruisce brevemente le vicende storiche della nostra zonizzazione amministrativa e mostra come, nonostante l'istituzione delle Regioni, il processo di adeguamento del nostro ritaglio amministrativo al mutamento territoriale sia consistito, essenzialmente e come per inerzia, nell'ultracentenaria secessione di nuove Province (dalle 59 dell'Unità alle 107 attuali). Nel frattempo il Paese ha più che raddoppiato la sua popolazione; ha vissuto una stagione secolare di urbanizzazione e poi di disurbanizzazione; ha vissuto una diseguale stagione di industrializzazione e poi una ancor più diseguale di disindustrializzazione; ha disistimato gli ecosistemi frantumandoli in confini amministrativi coerenti – si immaginava – ai processi di modernizzazione, per poi ricominciare a stimarli e anche a organizzare su di essi forme di specializzazione economica. In altre parole il territorio, a fronte di questa griglia strutturalmente statica e in via di frammentazione, è diventato irrimediabilmente *altro*: la griglia separa luoghi che sarebbe conveniente stessero insieme, e ne tiene insieme altri la cui unione è semplicemente inefficiente.

Nell'opinione della Società Geografica Italiana, questa considerazione è il punto di partenza per dare efficace attuazione all'iniziativa del Governo, superando finalmente la pretesa che il territorio debba continuare ad adeguarsi a vincoli amministrativi che ne ostacolano le potenzialità. L'incongruenza fra i limiti ammi-

nistrativi e i processi reali, del resto, è da un quarantennio acutamente avvertita dagli amministratori locali, dunque da coloro che con la vita del territorio fanno quotidianamente i conti. In taluni casi le Regioni hanno subito passivamente il tradizionale ritaglio, in altri si sono ingegnate in nuove e più verosimili zonizzazioni per la programmazione e l'erogazione dei servizi, di cui recano traccia numerose legislazioni regionali. Il *Rapporto 2014* ricomponne sinteticamente questo quadro, ma mostra come, nell'assenza di un indirizzo certo di sistema, l'eterogeneità che ne è derivata non soltanto non ha portato beneficio al *sistema-Paese*, ma si è risolta in diseconomie e intralci.

Se si assume questa premessa, è allora necessario individuare la regola di un nuovo ritaglio amministrativo che dia alle Regioni la possibilità di porre in atto un disegno coerente ed efficace, e il *Rapporto 2014* si incarica di fornirne i lineamenti. Non intende entrare nel merito del più opportuno modello amministrativo, decisione questa che spetta alla politica e all'*Idea di Paese* che anima l'azione di governo e che sarà verificata dal dibattito parlamentare. Né intende entrare nel merito di una valutazione anch'essa squisitamente politica e senz'altro decisiva per il buon funzionamento del sistema

amministrativo: il bilancio delle competenze fra Stato centrale e autonomie locali.

Il *Rapporto 2014* prende però atto che l'iniziativa legislativa del Governo indica come "enti territoriali di area vasta" le Città metropolitane e le Province, enti che manterrebbero gli odierni e spesso problematici confini amministrativi, e che, in materia di ordinamenti degli enti di area vasta, il testo predisposto dal Governo (secondo comma dell'Art. 117 Cost.) assegnava allo Stato competenza legislativa esclusiva, mentre tale riferimento manca nel testo uscito dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato. Allo stato, le disposizioni finali del DDL AS 1429-A in discussione recitano che "fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale". V'è da immaginare che il dibattito sulla revisione costituzionale sarà nei prossimi mesi ancora intenso, e possa investire anche la responsabilità legislativa e l'effettiva configurazione degli enti di area vasta. È nel merito della loro definizione geografica, secondo la logica normativa prescelta e nel solco dell'iniziativa di governo, che il *Rapporto 2014* della Società Geografica Italiana intende portare un contributo.

Capitolo primo

Imperfezione dello *zoning* amministrativo: le premesse

1.1. *L'interazione fra amministrazione e territorio*

Il potere da sempre – o almeno da quando hanno preso inizio i processi di formazione dello Stato – “organizza” il territorio, e da sempre il territorio si organizza per conto proprio. Che l’esigenza organizzativa avesse fini potestativi e che questi – assicurare l’esercizio tributario, controllare la violenza privata attraverso la giustizia, rendere efficiente l’ottenimento di prestazioni a beneficio dello Stato, erogarne altre in cambio di lealtà – si siano mantenuti prevalenti molto a lungo, è mostrato dalle poche ma essenziali funzioni insediate nelle sedi di provincia nel nostro primo ordinamento unitario: il rappresentante dello Stato, i Tribunali, le imposte, la sicurezza, l’ufficio di leva.

Al tempo stesso il territorio si auto-organizza e non può non auto-organizzarsi; nel senso che gli attori non istituzionali che vi insistono – ossia la quasi totalità – provvedono in modo sempre più fine e stratificato alla propria auto-sopravvivenza, e nel farlo evolvono la società e l’economia. Da sempre cioè, e nei limiti consentiti dai processi storici, un attore territoriale fa figli, fa case, fa aziende o vi lavora, coltiva, trae risorse dal proprio eco-sistema, produce e/o vende, abita sparso o si aggrega in città, si mette d’accordo con gli altri e poi a un certo punto il territorio non gli basta più, nel senso che deve intrattenere rapporti a distanza, importare, esportare, migrare. In tutti questi comportamenti ogni attore individuale o associato risponderà ai criteri economici della convenienza, della minimizzazione dei costi e della

redditività per come sono dettati dallo stato *pro tempore* delle tecnologie e del mercato. E risponderà anche a convenzioni sociali di natura culturale, ossia agirà in base a ciò che nel tempo considera naturale o innaturale, giusto o ingiusto, desiderabile o non desiderabile. È in base a questi fattori economici e meta-economici che il territorio, tramite le continue azioni dei suoi attori, si organizza per conto proprio. O meglio si organizzerebbe, perché, se così fosse, prenderebbe forma in una felice condizione di anarchia e auto-gestione dei suoi attori.

Ma il processo di formazione dello Stato porta con sé un altro ordine di vincoli, ossia convenzioni formali espresse in norme cogenti e munite di sanzioni, le leggi, e queste deviano i comportamenti degli attori da come questi sarebbero in loro assenza. Il novero delle regolazioni formali è amplissimo, ma qua ci interessano le convenzioni che si associano ai confini e separano gli attori come ripide barriere doganali o naturali, sottoponendoli a ordinamenti mutuamente esclusivi. Secondo combinazioni variabili nel tempo e nello spazio il territorio è, non separabilmente, frutto di entrambe queste leve, mercato e regolazione sociale da un lato, regolazione formale e giuridico-amministrativa dall’altro.

Naturalmente, quanto più le griglie amministrative applicate al territorio sono coerenti alla morfologia con la quale il territorio si è organizzato, tanto più questa organizzazione potrà funzionare in modo snello ed efficiente; ed è vero il contrario, a maggior ragione se gli attori (anche ieri, ma soprattutto oggi) organizzano se stessi e la loro economia con rela-

zioni geograficamente molto vaste, e quindi con molte e facili opzioni dove investire o reinvestire i *surplus* delle loro attività.

Questo requisito di coerenza o almeno di non contraddizione, certo sempre presente nelle preoccupazioni del buon amministratore, ha acquisito carattere scientifico dagli anni Quaranta del Novecento, quando il *Bureau of the Census* federale individuò le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), cioè i limiti delle principali aree del luogo, gli Stati Uniti, dove il fenomeno urbano si era manifestato nel modo più forte e originale. La variabile chiave di questa lettura del territorio era lo spostamento degli abitanti per motivi di lavoro, dunque il sistema relazionale delle reti urbane e il variegato disegno delle interazioni fra nodi di diverso livello nelle aree urbane, sub-urbane e non urbane.

L'obiettivo di questa prassi di zonizzazione, che partecipava alla nascente epopea della *programmazione economica*, era organico al nuovo ruolo che l'amministrazione stava acquisendo dal *New Deal* rooseveltiano: operare affinché, in coerenza con il metodo democratico, la zonizzazione "per il potere" (o per i cittadini dell'Unione), quanto a dire la separazione del territorio fra competenze mutuamente esclusive, fosse il più possibile sintonica al modo con cui il territorio si era organizzato per conto proprio. In questo senso le SMSA sono, al pari delle politiche fiscali e della manovra sulla domanda aggregata, sostanzialmente keynesiane: come intendeva regolare le variabili macroeconomiche e ridistribuire socialmente le risorse attraverso il *welfare*, così l'amministrazione intendeva "produrre" territorio e regolarne proficuamente il mutamento. Naturale dunque predisporre limiti capaci di ospitare nel modo più adatto il vasto insieme di funzioni che dovevano rispondere alla domanda sociale e facilitare

l'efficienza economica. Una tale prassi è entrata da allora nella scienza di governo e lo *zoning* amministrativo viene ovunque studiato, prodotto e applicato.

A proposito della sua applicazione, è tuttavia necessaria un'approssimazione al reale. Se infatti si assume – correttamente – che il confine amministrativo sia un fattore attivo dell'efficienza economico-sociale di un territorio, allora in linea di principio esso dovrebbe essere dinamico e costantemente adeguato. Ma è evidente che un adeguamento costante urta contro numerosi aspetti pratici, anche di pura efficienza, e non è il caso di praticarlo spesso. Proprio l'incessante rimodellarsi del territorio potrebbe invece suggerire una strategia contraria: di far affidamento cioè sui punti fermi e mantenere fissa la griglia amministrativa.

Dire che una tale considerazione abbia influito sulla sorte del ritaglio amministrativo italiano non è affatto un processo alle intenzioni; se ne scorgono tracce, come vedremo, nell'antica decisione di mantenere la centralità provinciale attraverso il frazionamento, di trasformare i compartimenti statistici regionali in Regioni o, come ha fatto la L. 56/2014, di assumere come identificativo della Città metropolitana e delle altre aree vaste il preesistente limite provinciale. Questa logica, del resto, non è priva di ragioni, e tende a riprodurre l'evoluzione del ritaglio amministrativo quale concretamente è dato osservarla: in pratica, non solo in Italia, i limiti amministrativi restano fissi per lungo tempo e su di essi, nella varietà degli ordinamenti e dell'articolazione delle competenze, si incardina la diffusione dei servizi amministrativi essenziali. Poi, essendo naturale il mutamento, accade che nuove funzioni o servizi abbiano palese necessità, perfino urgenza, di particolari e differenti configurazioni geografiche. In questo caso inter-

viene, su iniziativa dei *policy makers*, lo *zoning*, che se ben fatto fornisce la specifica soluzione tecnica per quella funzione o servizio. Ciò apre il problema della convivenza delle rispettive infrastrutture derivanti da logiche diverse e sovrapposte di partizione amministrativa, e questo può essere affrontato in vari modi, di solito ponendo vincoli normativi (per esempio fissando l'intangibilità di taluni limiti amministrativi) oppure creando autorità *ad hoc* con specifiche competenze scorporate da quelle degli enti territoriali preesistenti.

Il motivo per cui questa prassi è diffusa appare del tutto comprensibile, e nella maggior parte dei casi neppure contrario all'efficienza. Il punto è però che essa tende (si potrebbe dire periodicamente) a generare il suo problema: il territorio infatti è tollerante e ricco di capacità di resilienza, ma lo è fino a un certo punto. Si adegua perché questo è il suo destino, ma oltre una certa soglia si adegua "male": non riesce più, cioè, a compensare le diseconomie. Il metodo della contaminazione fra i due approcci – che talvolta prevede l'adeguamento, più raramente la riforma radicale – resta salvo se quella soglia viene percepita e, quando la si approssima, si dà luogo all'intervento tecnicamente corretto. La difficoltà di percezione di questa soglia, o la difficoltà di dare correttamente seguito alla percezione, rappresentano un problema del Paese che attraversa la sua intera storia unitaria.

1.2. *L'irrisolta questione della coerenza territoriale*

Narrare in dettaglio la vicenda molto articolata che dall'Unità conduce all'attuale ritaglio amministrativo italiano non è negli obiettivi di questo *Rapporto*, ma sarà opportuno riassu-

merla in breve. Non è in realtà diversa da quella degli altri Paesi europei, figlia anch'essa dell'eredità storica, dei vincoli geografici e dei modi in cui le esigenze del controllo dello Stato e del servizio ai cittadini sono stati via via risolte. Peculiari del caso italiano – e ciò senza minimamente indulgere all'eccesso di critica – sono i ritardi, le discrasie temporali, i tentativi di rincorsa a processi in atto o già avvenuti che lo hanno caratterizzato.

Per motivi strettamente legati alla nostra morfogenesi nazionale, il controllo amministrativo del territorio venne pensato attraverso la fitta maglia delle Province, che scompondeva gli Stati preesistenti, e un modello che non prevedeva fra esse e lo Stato alcuna forma istituzionalizzata di mediazione territoriale. La prima discontinuità rispetto a questo modello inizia a formarsi con l'avvento della Repubblica e la sanzione costituzionale delle Regioni, a configurare il triplice livello Regione-Provincia-Comune oggi in discussione. Che questa discontinuità coincida con la volontà di rinascita della stagione costituzionale è naturale. Che si siano attesi gli anni Settanta del Novecento per far poi transitare le Regioni nel nostro ordinamento amministrativo deriva essenzialmente, oltre al dibattito politico, dal loro essere poco congruenti al quadro delle relazioni internazionali. Ma, di fatto, ed è questo che qui ci interessa, la questione della cifra rivoluzionaria di mutamento territoriale accumulata dal nostro Paese nel corso di più di un secolo venne considerata risolta, quarant'anni fa, dall'attuazione delle Regioni.

È significativo che, mentre si stava applicando il dettato costituzionale, proposte sensate e scientificamente solide suggerissero approcci ben più innovativi, il cui radicalismo in verità consisteva nell'approssimare il ritaglio amministrativo al reale. Diversamente dal dibattito

Costituente (nel quale era stata immaginata e proposta, senza successo, una tessitura regionale diversa dai vecchi compartimenti statistici del 1863), ciò che veniva messo in discussione non era il ritaglio delle Regioni, ma il loro profondo mutamento interno. Le analisi di Calogero Muscarà e il *Progetto '80* (di genesi ministeriale) evidenziavano infatti sin dagli anni Sessanta ciò che il processo di modernizzazione era andato generando, quanto a dire la trasformazione del nostro Paese da rurale a urbano, da agricolo a industriale, da somma di mercati locali ad autentico ed efficace *mercato interno*. Il compito di adeguare l'azione amministrativa al mutamento territoriale fu implicitamente assegnato alle istituende Regioni; implicitamente, giacché questo fattuale mandato non fu per vari motivi provvisto di deleghe.

Osservata oggi, retrospettivamente, questa impropria e forse preterintenzionale attribuzione di responsabilità appare assai sfortunata nei tempi. Le Regioni si trovarono il problema, nei tardi anni Settanta e negli anni Ottanta, di dare ordine a una trama rivoluzionata da un potente processo di modernizzazione, proprio nel momento in cui una nuova rivoluzione, però completamente differente, si stava scatenando. A considerarne i *driver* emergenti, si prova quasi sgomento di fronte all'annunciata discontinuità dei processi, che divenne poi conclamata già prima del crollo sovietico: despecializzazione industriale; definitivo arresto del processo di urbanizzazione, calo demografico delle città e redistribuzione della popolazione nei sistemi urbani; dissoluzione dei mercati finanziari nazionali e integrazione transnazionale dei mercati di capitali, merci e fattori produttivi; tecnologie di rottura nella circolazione materiale e immateriale e nei processi di redditività del mercato; per niente ultima la crescita delle sensibilità e dei vincoli

ambientali. Non si pecca di eccessivo determinismo economico evidenziando peraltro come il motore naturale dei processi di crescita del periodo precedente, il *mercato interno*, imperniato su capitali nazionali, lavoro nazionale e interazione fra offerta e domanda anch'essa prevalentemente nazionale, si andasse sfarinando, con tutte le conseguenze del caso.

Vi è un'ingente letteratura internazionale che, a far data dagli anni Novanta, parla in proposito di *crisi dello Stato-Nazione*. La relativa fenomenologia ha operato in profondità anche nel nostro Paese, portando alla devoluzione di quote importanti (e poco prima del tutto innegoziabili) di sovranità verso l'alto e verso il basso, e all'emergere di nuove aggregazioni di interessi e forme di rappresentanza politica definite per territorio. Se questo, osservato retrospettivamente, sia stato utile o disutile al Paese è questione che il *Rapporto* lascia volentieri alla storiografia futura e alla valutazione degli attori politici. Ma è un giudizio di fatto che il problema abbia ecceduto per lungo tempo la capacità di risposta: di fronte alla magnitudine della sfida non si sono realizzate le condizioni per trattenere in un quadro costruttivo la concorrenza degli interessi e il consenso sui fondamentali dello stesso sistema-Paese. Il corollario che più ci interessa in questa sede è che, nonostante gli svariati tentativi, non sono maturate le condizioni per pervenire non solo a una disciplina, ma anche a una configurazione degli enti locali certa, organica ed efficiente.

Ed è necessario ripeterlo per essere chiari: tracciare un confine, politico o amministrativo, modifica sempre il territorio e l'organizza diversamente da come esso si configurerebbe in sua assenza. Nell'intera storia del Paese è stato il territorio a dover continuamente adeguare il suo processo di trasformazione a vincoli am-

ministrativi che nel migliore dei casi riproducevano modelli di economia e società ormai obsoleti. Oggi devono essere le scelte politico-amministrative che, valutandone accuratamente le capacità di assorbimento, debbono adeguare il ritaglio geografico alle modalità con le quali il territorio organizza i processi di creazione di ricchezza e la domanda sociale. E a questo fine, il ritaglio geografico non è successivo né tantomeno dipendente dal modello amministrativo prescelto: indipendentemente da esso, infatti, la correttezza dell'imputazione

territoriale della leva amministrativa (programmazione, politiche e servizi) segna il discriminate fra sinergia e discrasie, efficacia e inefficacia, economie e diseconomie.

Dopo l'approvazione della legge 56/2014, non è dunque possibile evitare un ragionamento coerente sul percorso che porta al nuovo ritaglio territoriale. Riflettere brevemente sull'evoluzione del territorio a partire dall'Unità, ma specialmente in età repubblicana, serve per chiarire il quadro critico sul quale è oggi necessario intervenire.

Capitolo secondo

Storia controversa del ritaglio amministrativo italiano

2.1. *L'assetto amministrativo territoriale in età sabauda*

Come l'indagine storica ha rilevato, nell'imminenza del completamento del processo di unificazione nazionale, e dopo l'acquisita unità, l'ipotesi di conferire struttura federale al nascente Stato italiano era stata oggetto di qualche riflessione da parte degli autorevoli esponenti di quella stagione politica. Tuttavia, il timore che formule regionalistiche costituissero ostacolo alla solidità dell'impianto nazionale che s'andava a realizzare impose l'adozione del modello napoleonico. Culminata l'unificazione attraverso l'aggregazione progressiva di entità statuali preesistenti, il controllo territoriale da parte del centro viene progettato attraverso la loro frammentazione. Ne seguirà l'istituzione di 59 sedi prefettizie, alle quali verrà conferito il titolo di *Province*; a loro volta le Province verranno quasi tutte suddivise in *Circondari*, sede di un Sottoprefetto e di un Tribunale, come anche della sicurezza e degli uffici di esazione delle imposte.

La ripartizione applicata sul Paese fu nei fatti realmente una suddivisione regionale, elaborata sulla base di una logica "funzionalistica", i cui riferimenti erano la natura dei suoli, le leggi della distanza, della locomozione e del lavoro, la gerarchia delle località centrali, ovvero una "coesione topografica" che venne assunta quale determinante le leggi della coabitazione economica. Ne seguì un alto numero di regioni che furono chiamate Province. Ma si trattò di una scomposizione regionale determinata da una storicità che doveva legittimare il nascente Stato-nazione, non farlo percepire come un

semplice allargamento alla Penisola dei confini del Regno sabauda, e che iscrisse le sue ripartizioni in un passato più o meno remoto e non sempre coerente con le scansioni politiche e amministrative dei decenni che precedettero l'Unità. La suddivisione per Province fu dunque funzionale alla creazione e al funzionamento del nuovo Regno e mantenne il proprio senso d'essere fino alla sopravvivenza di questo. Si trattò nei fatti di una suddivisione regionale eterogenea – per alcuni l'anello debole dell'architettura istituzionale – che non presentò caratteri diversi da quella coeva di altri Paesi europei.

Così, le Regioni per come adesso le conosciamo emergono semplicemente dal lavoro per l'edizione dell'*Annuario Statistico Italiano* del 1863, che deve illustrare i dati del primo censimento unitario, con l'esclusivo scopo di inquadrare le statistiche provinciali e renderne più agevole la lettura. Non manca ovviamente chi fa rilevare che un'intelligente aggregazione delle Province e l'istituzione di un correlato livello amministrativo sarebbero utili al Paese; ma tale è l'inerzia centripeta che queste vengono presto tacitate e fino all'inizio del Novecento non si parlerà più di Regioni. Solo cinquant'anni dopo – in occasione di un altro censimento, quello del 1911 – quella modalità di organizzazione dei dati verrà riesumata, e il lemma Regione portato di nuovo nei documenti ufficiali.

In questo quadro l'inevitabile mutamento territoriale – crescita demografica, stratificazione sociale, infrastrutturazione, nuove specializzazioni economiche che via via emergono, diverso rapporto urbano-rurale – verrà sì affrontato, ma la soluzione sarà la partenogenesi, ov-

vero la moltiplicazione dei centri di dignità provinciale attraverso la secessione di Circondari. L'effetto sarà la progressiva segmentazione del mosaico e infine l'abolizione degli stessi Circondari (intervenuta nel 1927), in un modello nel quale l'unico ente intermedio fra Comune e Stato centrale resta appunto la Provincia. La soluzione, d'altro canto, era anche funzionale alla soddisfazione di esigenze locali considerate subordinate all'interesse nazionale. E naturalmente il controllo centrale, attraverso la rete delle Prefetture nei capoluoghi, lasciava spazi minimi di autonomia, anche in ragione delle ridotte opportunità di confronto politico, cui contribuiva la ritardata comparsa dei partiti di massa e l'ancor più tarda introduzione del suffragio universale maschile.

Dopo la guerra e durante il ventennio la soppressione delle libertà e l'esplicita esigenza di una struttura verticistica accrebbero ulteriormente il controllo centrale, anche attraverso la riduzione del numero dei Comuni – dai quasi 9.200 del 1921 ai 7.300 di dieci anni dopo – e l'aumento di quello delle Province che, salite da 59 a 76 prima del conflitto, divennero 94 nel 1934 e infine 98 con le “prede” coloniali e belliche nel 1941. Se dunque si esclude il momento iniziale del nuovo Stato, nel resto delle vicende del Regno non è identificabile alcuna fase di vera progettualità territoriale.

2.2. *Discontinuità e continuità nella transizione repubblicana*

La fine della seconda guerra mondiale e le aspettative della ricostruzione dello Stato posero il problema di un nuovo rapporto tra amministrazione centrale e territorio, ovvero di un decentramento del potere, ma tra le forze politiche non si seppe (oppure non si volle) elaborare un nuovo schema che andasse al di là di

quello usato, per consuetudine, fino allora. La necessità di una suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni fu evocata: esse furono infatti viste come opportunità di decentramento amministrativo e di mediazione tra le istanze popolari e le scelte politiche nazionali – e come presa di distanza dalle forme gestionali del caduto regime. Ma ci si limitò all'enunciazione, senza precisarne con chiarezza l'architettura, benché le Regioni – individuate nominalmente nella Costituzione del 1948 – fossero in linea di principio dotate di competenze legislative e autorità gerarchica nei confronti delle collettività locali.

La ricostruzione delle strutture statali, dopo una guerra che fu anche civile, continuò dunque ad affidarsi alla piattaforma delle Province, che fu lasciata inalterata (con l'eccezione della ricostruzione di quella di Caserta). Soltanto nei casi di problemi reali e contingenti, soprattutto nel timore di pulsioni separatiste emergenti nelle due isole maggiori e nelle aree di confine, si decise di avviare una sperimentazione, mediante l'individuazione di cinque organismi regionali a Statuto speciale, quattro dei quali iniziarono da subito il proprio percorso autonomo. L'uso del richiamo regionalista arginava infatti le velleità di federalismo, presenti nel dibattito resistenziale, e contrastava le istanze autonomiste, ben esemplificate da quanto accadeva in Sicilia.

In favore dell'isola, proprio per mitigare il rischio di una deriva scissionista, fu emanato un regio decreto nel 1946 che ne riconobbe autonomia e Statuto speciale. A ciò seguì l'approvazione, nel 1948, degli Statuti speciali di Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Le caratteristiche storiche, geografiche, sociali, etniche e linguistiche costituirono l'elemento determinante nella scelta costituzionale, soprattutto per quanto riguardava l'isola. Per le altre

due entità, cui va associato il Friuli Venezia Giulia, decisiva per il loro riconoscimento fu la contiguità a Stati coi quali parti più o meno vaste delle popolazioni avevano in comune lingua, tradizioni, culture e vicende pregresse. Se l'appartenenza all'Italia della Valle d'Aosta aveva, ad onta dei noti interessi francesi, un'opposizione del tutto minoritaria, lo stesso non era nella parte tedesca del Trentino-Alto Adige, dove alla fine della guerra furono raccolte oltre 150 mila firme per il passaggio alle dipendenze dell'Austria. Il riconoscimento di una condizione speciale da parte dello Stato italiano – rivendicata anche dai Trentini – e la sottoscrizione nel 1946 di accordi specifici fra Austria e Italia crearono le condizioni per attribuire alle due Province una serie di prerogative politiche e amministrative. Queste vennero ulteriormente ampliate attraverso nuove e successive trattative tra i due Paesi e mediante una riscrittura dello Statuto, che tra l'altro produsse una nuova denominazione, cambiando l'originale Trentino-Alto Adige/*Tiroler Etschland* (Terra Tirolese dell'Adige) in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nel 1972, poi recepita nella modifica costituzionale del 2001. Sul ritardo dell'avvio del Friuli Venezia Giulia, il cui Statuto fu approvato nel 1963, influì invece la questione di Trieste, riannessa nel 1954, e soprattutto la presenza del confine con la Jugoslavia e, quindi, della “cortina di ferro”.

Di fronte all'urgenza di risolvere questi problemi e nell'enorme lavoro di istituzionalizzazione della Repubblica, la messa in discussione della restante orditura regionale non fu considerata rilevante. Restarono perciò inascoltate le proposte di Gaetano Salvemini e Adriano Olivetti, che immaginavano un tessuto diverso da quello dei vecchi compartimenti statistici del 1863, e l'*Appello ai Costituenti* del XVI Congresso Geografico Italiano (aprile 1947) che

mostrava l'incongruenza del poggiare la promessa architettura amministrativa del Paese su raggruppamenti individuati ottanta anni prima. Sulle scelte delle venti Regioni, sui loro nomi e sulla loro composizione non è qui il caso di proseguire, se non per riaffermare la notevole forzatura compiuta rispetto al territorio. Con lo sguardo di oggi, tale scelta appare un compromesso tra volontà di cambiamento e necessità di continuità, che se da un lato, precauzionalmente, non modificava il quadro gestionale del territorio, dall'altro soddisfaceva esigenze di (più o meno novelle) identità locali, eredi di un glorioso passato e alla ricerca di nuove identità. Infatti la suddivisione regionale ebbe un esplicito riferimento *toponimico*, il quale rinviava all'idea di un'antiorità della Regione rispetto allo Stato e a una sua continuità rispetto alle realtà politiche preesistenti: ad esempio i termini Lazio e Liguria erano utilizzati in letteratura già dal Rinascimento, ma se ne era perso per lungo tempo l'utilizzo corrente.

Il semplice elenco delle Regioni in Costituzione mostra come non fosse condiviso, se non genericamente, un disegno coerente e una progettualità territoriale (e amministrativa) per il futuro del Paese. Si ritenne in sostanza che la previsione di distribuire i poteri e avvicinare ai cittadini l'azione di governo fosse di per sé sufficiente. E questa presbiopia geografica – dell'avvicinare l'azione di governo ai cittadini, senza particolarmente preoccuparsi dove – era dovuta forse anche all'attesa, o al progetto, che in ogni caso un sensibile miglioramento delle condizioni materiali di vita, guidato dalle nuove istituzioni democratiche, coinvolgesse presto l'intera comunità nazionale. Né, pur nella profonda diversità degli attori costituzionali, vi erano discordanze sul fatto che ciò dovesse avvenire attraverso un processo di modernizzazione industriale.

Un inciso: e il mutamento territoriale?

Se si assume l'immagine del Paese pre-moderno nel suo assetto amministrativo di mosaico di Province, essa corrisponde in modo sufficiente all'insieme delle relazioni pratiche che la vita sociale e il lavoro realizzavano in passato sul territorio. Il quale era già plurale, con reti e flussi a scala più vasta e specializzazioni industriali urbane più o meno intense e localmente significative. Ma, prima della modernizzazione industriale, uno spazio provinciale prevalentemente agricolo gravitava su un luogo centrale, il centro urbano del capoluogo, che lo organizzava. Era prevalentemente nel capoluogo provinciale che un ampio spettro di funzioni agglomerate commerciali, artigianali e produttive serviva se stesso e il mercato geografico del proprio intorno, e il modello si replicava, con minor varietà di funzioni, nei centri minori. Vi era cioè una congruenza sostanziale fra ritaglio amministrativo e forme economiche e sociali.

L'avvento del modello geografico dell'industria e della despecializzazione agricola avrebbe però sconvolto queste piattaforme territoriali sia là dove l'industria si manifestava (cioè in un basso numero di luoghi), sia dove era assente (in un numero molto maggiore). Infatti lo sviluppo industriale, per la sua specifica combinazione di fattori produttivi, le particolari relazioni che intrattiene con l'ambiente che lo ospita e la peculiare struttura costi-ricavi della sua particella elementare, la fabbrica, tende a realizzarsi in un numero molto limitato di luoghi verso cui convergono i fattori della produzione. È precisamente in questi luoghi che il territorio si trasforma velocemente e in modo radicale: l'intorno agricolo si svuota per la centralizzazione urbana del nuovo mercato del lavoro, mentre l'area urbana si espande con forme tipiche, che di solito ristrutturano e organizzano diversamente le reti di circolazione e le connessioni con l'esterno. L'approvvigionamento agricolo dall'intorno viene definitivamente surrogato dal commercio a distanza e il preesistente tessuto artigianale e produttivo dello stesso centro urbano tende a essere sostituito dalle reti distributive di prodotti manifatturieri finali, tipiche dell'interazione offerta-domanda di tipo industriale ed estese a tutto il Paese.

Questi processi, e in particolare quelli legati all'espansione delle reti di commercio, incidono anche nei luoghi che non si industrializzano o lo fanno modestamente. La distribuzione a scala nazionale di prodotti primari e manifatturieri sorte infatti, benché più lentamente, i medesimi effetti despecializzativi, producendo esodo rurale e obsolescenza del tessuto artigianale urbano. Al termine del processo, si sono considerevolmente modificati il rapporto demografico e funzionale fra città e campagna, i flussi di mobilità di merci e persone, le specializzazioni settoriali urbane. Allo stesso tempo l'assetto territoriale delle Regioni ne esce rivoluzionato, con relazioni funzionali diverse a ogni scala compresa quella finemente locale. Dalla rarità della specializzazione industriale (che di solito si confonde con il suo contrario in ragione della pervasività culturale, non geografica, dell'industria) derivano due effetti di ulteriore diversificazione territoriale. I centri urbani che si industrializzano lo fanno con intensità ed esiti affatto diversi, dunque moltiplicando i differenziali demografici e funzionali fra i vari nodi della rete urbana e rendendo il territorio ancor più ineguale. Inoltre, sia i centri che si industrializzano sia quelli che non si industrializzano tendono a farlo in condizioni di coerenza geografica: l'industrializzazione e la non industrializzazione tendono cioè a essere fenomeni non soltanto locali, ma regionali.

Economia e sociologia hanno fornito spiegazioni del fenomeno, che in realtà appartiene alle regole della diffusione geografica e al fatto di pura esperienza che sistemi locali contigui si influenzano reciprocamente. In pratica ogni take off industriale, osservato alla scala nazionale, presenta la dicotomia fra un numero modesto – talvolta assai modesto se modesto è il mercato interno – di regioni centrali che si industrializzano (in tempi e contesti diversi le Midlands britanniche, la Manufacturing Belt nord-americana, la regione Tokyo-Yokohama, la Ruhr-Renania, l'Île de France e il nostro Nord-Ovest) e un numero assai più elevato di regioni marginali, che non lo fanno e si qualificano come tributarie di la-



voro e capitale e come contenitori di domanda di prodotti manifatturieri. Segni regionali di tali processi appartengono alla storia del Paese dagli ultimi decenni dell'Ottocento, ma acquisiscono veste sistemica con gli anni Cinquanta del Novecento.

La cronologia della modernizzazione industriale del nostro Paese, racchiusa nel trentennio fra la ricostruzione post-bellica e gli anni Settanta, è nota e ha seguito disciplinatamente questo modello: in una prima fase, estesa fino agli anni Sessanta, essa ha coinvolto quali regioni centrali tipiche i sistemi urbano-industriali di Torino e di Milano, con la mitopoiesi del triangolo industriale, del cosiddetto boom economico e, dato il modello geografico dell'industria, delle indispensabili politiche redistributive regionali; e successivamente, in coincidenza con la crisi dell'industria fordista, le Regioni del cosiddetto NEC (Nord-Est-Centro), lasciando con coerenza quasi intatto, ma tutt'altro che immutato, non solo per le politiche redistributive regionali, il Mezzogiorno. Il quadro entro il quale, negli anni Settanta, viene attuato l'ordinamento regionale era dunque assai più complesso e diseguale di quello pur asimmetrico nel quale le Regioni vennero pensate dal Costituente.

2.3. Territorio e legislazione dalla Costituente alle Regioni

Non si può negare che l'attesa o il progetto di modernizzazione che aveva fatto da cornice al lavoro dei Costituenti sia andato a buon fine. La crescita della fiscalità venne compensata a usura da quella della ricchezza nazionale, dando spazio a una stagione di investimenti pubblici che andarono avvicinando la dotazione italiana di capitale sociale fisso a quella delle nazioni tradizionalmente più ricche. La crescita del *surplus* e la sua inusitata distribuzione, ambedue tipicamente associate allo sviluppo industriale, si sommarono alla moltiplicazione di scuole e ospedali, all'infrastrutturarsi di reti di circolazione e traffico, all'articolarsi delle tutele previdenziali, sanitarie e del mercato del lavoro, a un via via più ampio sistema di servizi e trasferimenti ai cittadini.

Tale crescente copertura amministrativa, governata centralmente, ricadde localmente sino ai primi anni Settanta in capo a Comuni e Province e ne fece crescere la complessità funzionale. Insieme alle istanze ideali e al progetto politico, è stata dunque la crescente articolazione di società ed economia, e il conseguente robusto ispessimento normativo-amministra-

tivo, a indirizzare verso il decentramento. Il punto è però che le Regioni stavano sensibilmente mutando al loro interno e che il sistema fosse già abbondantemente altro rispetto al passato non era testimoniato solo da una bibliografia ormai imponente. Apparteneva anche (né poteva essere altrimenti) all'iniziativa di governo, la quale del resto conteneva le politiche redistributive sociali e territoriali e, coerentemente alle prassi coeve degli altri Stati occidentali, *programmava*.

Già abbiamo avuto modo di citare il *Progetto '80*, promosso dal Ministero del bilancio e della programmazione economica e da esso pubblicato nel 1969 nella veste di *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*. Ultimato in coincidenza dell'*autunno caldo*, quindi all'apogeo dell'epopea della grande industria nazionale, il *Progetto '80* non coglieva ancora le evidenze che andavano maturando nella riarticolazione dello sviluppo italiano e nella centralità che l'industria stava acquisendo nelle regioni centrali e nordorientali; centralità che si sarebbe manifestata con grande evidenza, con una diversa organizzazione della produzione, con diverse specializzazioni settoriali e con riflessi territoriali affatto originali nel decennio suc-

cessivo. Né anticipava la vicina crisi delle grandi regioni urbano-industriali emerse nei decenni precedenti. Mostrava però con chiarezza, insieme alle crescenti contraddizioni spaziali, l'avvicinarsi del Paese alle morfologie territoriali tipiche delle economie mature, e avrebbe dovuto consigliare ciò che non venne fatto, ossia *guardare dentro* alle costituenti Regioni per evitare di segmentare l'azione amministrativa al loro interno sugli obsoleti tasselli provinciali-prefettizi.

Ma anche in questo caso, di fronte alla carica innovativa e ideale che il decentramento regionale si pensò presentasse, ciò fu ritenuto secondario. E ugualmente – sebbene una nuova legge provinciale e comunale fosse necessaria proprio alle Regioni che si istituivano – fu ritenuto opportuno non procedere a una legge amministrativa di nuovo impianto su Comuni e Province, lasciando in vita quella risalente al Regio Decreto 383 del 1934. Prevalse l'idea di operare per gradi, nell'ipotesi che aggiustamenti successivi avrebbero consentito di meglio calibrare le soluzioni. Tuttavia negli anni Settanta – con la crisi economica successiva agli *oil shocks* e all'inasprimento della Guerra fredda, che porteranno alla ristrutturazione globale dei mercati – il previsto operare per gradi retrocederà gravemente nell'agenda politica. Molto si è discusso su quanto, in questo, abbiano pesato i condizionamenti del quadro internazionale. Ma va detto che il sistema si auto-considerava molto vitale, in possesso di notevole inerzia; l'economia nazionale, al netto dell'oscillazione congiunturale, era percepita in crescita, e il problema territoriale era piuttosto quello, crudo ed evidente, dello squilibrio Nord-Sud, accresciutosi nella fase industriale. Era quello – difficile peraltro negarlo – il problema del Paese, e le politiche redistributive territoriali

con le quali lo si era affrontato avrebbero comunque avuto dal decentramento regionale sicuro conforto.

2.4. Territorio e legislazione dagli anni Ottanta agli anni Novanta del Novecento

Se è comprensibile che il *guardar dentro* alle Regioni sia parso eccessivo nel momento in cui si attuava l'innovazione regionale (ma la politica è anche sapiente rischio, e gli errori si pagano nel lungo periodo), meno comprensibile è il fatto che l'azione di governo abbia in seguito rinunciato ad affrontare strutturalmente il nodo del mutamento territoriale. Eppure la necessità di un'azione amministrativa che incidesse con più precisione sul territorio era palese: non si leggeva soltanto nell'emergere di vaste e (non sempre) attive conurbazioni, ma anche nell'ormai grave decadimento degli spazi *marginalizzati*, quelli montani *in primis*, ma in generale quelli esclusi, non soltanto nel Mezzogiorno, dalle morfologie geografiche dello sviluppo materiale. In pratica vennero fatte cadere le sollecitazioni del *Progetto '80* e del suo sviluppo nel *Progetto Quadro*, lanciato nel 1971 con l'intento di definire un quadro contabile di pianificazione a sostegno delle decisioni di politica economica. Con esso, e in particolare dal punto di vista di questo *Rapporto*, sarebbe caduto anche il *Progetto Quadroter* (“Quadro di riferimento per la politica territoriale”) *Tre*, che riconosceva nell'evoluzione territoriale del Paese l'espansione funzionale, il consolidamento e l'*upgrading* di alcune decine di aree urbane, e vedeva nella loro valorizzazione un'indispensabile *driver* di crescita e di riduzione degli squilibri. Analogamente, gli aggiustamenti successivi della legislazione amministrativa non risolsero

in modo conveniente, negli anni Settanta e Ottanta, il bilancio dei poteri fra lo Stato e le autonomie locali. Le Regioni – o almeno quelle più attive – affrontarono il problema della rilettura del territorio attraverso zonizzazioni che ricomponavano la trama dei Comuni (i *Comprensori* o le *Associazioni intercomunali*), ma sempre con l'intralcio geografico dei limiti provinciali e quello amministrativo della non competenza, che lasciava queste costruzioni peraltro imperfette in una condizione di fattuale virtualità.

Si sarebbe dovuto attendere l'esaurirsi economico-politico degli anni Ottanta per portare a maturazione un intervento legislativo, la Legge 8 giugno 1990, n. 142, che affrontasse i nodi di un assetto normativo adeguato e di configurazioni territoriali più adatte a ospitare l'azione amministrativa – le *Città metropolitane* e le *aree vaste*. In essa si riconoscevano due istanze qui rilevanti, la prima direttamente legata al mutamento territoriale, la seconda

ispirata all'iniziativa comunitaria, che di fronte ai processi della incipiente *globalizzazione* aveva accelerato l'integrazione verso il Mercato unico, e nel contempo forniva un quadro di riferimento normativo per le autonomie locali. L'anno precedente il Parlamento italiano aveva recepito la Convenzione di Strasburgo (1985) che sanciva la partecipazione delle autonomie all'organizzazione comunitaria, e i principi della *Carta di Strasburgo* vennero largamente valorizzati nella legge 142. Né poteva essere altrimenti, visto che le Regioni si apprestavano a diventare destinatarie di un numero crescente di politiche europee.

Ma negli anni Ottanta aveva iniziato a manifestarsi anche nel nostro Paese la transizione che di solito si definisce *post-industriale*, ed è verosimilmente in ragione delle dinamiche di mutamento via via emerse nel decennio che la 142 apre finalmente una porta per operare sul ritaglio geografico-amministrativo.

Il mutamento territoriale a partire dagli anni Ottanta

La particolare traiettoria dello sviluppo industriale italiano, esplosivo – giungeremo a essere la sesta economia mondiale per Pil nei primi anni Ottanta – ma ritardatario rispetto alle maggiori economie occidentali, aveva dapprima mimetizzato quanto in esse si stava manifestando già dagli anni Settanta: la conversione tecnologico-organizzativa e il ridimensionamento del secondario, e insieme una specializzazione terziaria che interessava essenzialmente, nelle sue forme più intense, la rete urbana. Un processo del genere, dalle evidenti radici tecnologiche e come tale contingente, rappresenta in ogni caso un'evoluzione strutturale della specializzazione nell'industria. Man mano infatti che essa si diffonde, la crescita del surplus e la sua distribuzione sviluppano automaticamente le specializzazioni terziarie legate all'aumento dei consumi materiali: logistica, distribuzione, punti di manutenzione e così via. Si perviene così alla crescita di mercati terziari più direttamente associata all'aumento del reddito disponibile: ferie e viaggi, spese in istruzione e cultura, forme diversificate di risparmio che articolano i mercati bancari e assicurativi.

Mentre altrove la pesante crisi di redditività che colpisce la grande impresa specializzata in beni di largo consumo sarà affrontata con la ristrutturazione dei cicli e dei mercati – ne seguirà, dagli anni Ottanta, la cosiddetta globalizzazione – in Italia essa venne inizialmente compensata dalla coda dello sviluppo delle strutture di piccola e media impresa localizzate nei centri minori del Centro-Nord-Est.



Questa compensazione avrebbe in realtà costituito una breve parentesi, e la coda dello sviluppo industriale sarebbe via via sfumata nel corso degli anni Ottanta permanendo poi solo nel Veneto e, in modo più frastagliato, lungo il cosiddetto asse adriatico. Questo consistente trasferimento geografico della creazione di valore e lavoro dalle grandi regioni urbano-industriali verso il reticolo di sistemi locali specializzati nella manifattura leggera, significativo in verità già dalla seconda metà degli anni Sessanta, non avrebbe però mancato di influenzare la lettura dello sviluppo italiano – con la mistica del piccolo è bello – ma avrebbe soprattutto generato una significativa redistribuzione economico-demografica e dato luogo a una nuova serie di mutamenti territoriali.

Naturalmente ai casi di sviluppo localizzato corrisposero processi di periferizzazione, nuovi o a carico ulteriore di territori già marginali. Ma in generale furono le città a esaurire in questo periodo la loro più o meno intensa stagione industriale, mutando specializzazione interna e relazioni con l'esterno. Da motori dello sviluppo armati di cinture produttive suburbane, esse andavano trasformandosi (o ri-trasformandosi) in erogatrici di servizi che le nuove tecnologie articolavano in senso sempre più trans-territoriale. La brusca caduta del mercato del lavoro industriale, d'altro canto, produceva un trasferimento dei residenti all'esterno del core del sistema urbano, dove peraltro si era trasferita anche parte dell'apparato produttivo. Lo spazio non-urbano (non soltanto l'Hinterland dei poli urbani) generava nuove nodalità e, scontrandosi con un assetto infrastrutturale e amministrativo disutile, esprimeva agli Enti locali e allo Stato una forte domanda d'intervento: sempre più acuta là dove, nei territori di specializzazione produttiva, i vantaggi di posizionamento sui mercati internazionali si andavano man mano ridimensionando.

Oltre a prescrivere fusioni e Unioni dei Comuni minori, la legge recupera l'eredità del *Progetto '80* e riconosce finalmente la natura polimorfa del sistema urbano. Le Città metropolitane vengono indicate *ex lege* e, a dire il vero, con una certa abbondanza (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia, più la possibile Cagliari, mentre non vengono citate quelle già previste – Palermo, Catania, Messina e Trieste – per le Regioni a statuto speciale, nelle quali non si applica la 142). Non se ne prevedono i limiti, dando quindi la possibilità di integrare alla città centrale i Comuni contigui o quelli di una più ampia area di gravitazione, e se ne lascia la soluzione alle singole Regioni. Il respiro europeo della legge si coglie anche nel fatto che numerosi altri Paesi, nel periodo, si apprestano ad affrontare il fenomeno metropolitano, e la 142 sarà anzi l'unica che preveda un utilizzo diffuso del nuovo ente: negli altri Paesi, infatti, si sceglierà di riservarlo soltanto alle

città maggiori. V'è da segnalare, come meglio si dirà in seguito, che questa impostazione non estensiva è stata sinora seguita ovunque.

Ma è anche da mettere in evidenza che la 142 partecipa organicamente al profondo processo di riforma amministrativa ispirato all'autonomia e al policentrismo che interesserà il Paese nei successivi anni Novanta, con il trasferimento alle Regioni di nuove funzioni e competenze su ambiente, salute, energia, rete idrica, rifiuti, trasporti. Appare dunque naturale che la legge si interroghi sul ritaglio amministrativo: il decentramento delle competenze porta infatti con sé l'esigenza tecnica, da parte degli enti locali, di nuove zonizzazioni che nulla hanno a che fare con la griglia preesistente. Si può anzi dire che il concetto di *area vasta* pone in crescente evidenza la necessità di soglie minime nell'erogazione di numerosi servizi: e ciò porrà in crisi la – pur costituzionalmente protetta – dimensione provinciale.

La tipica complessificazione dei servizi amministrativi che si realizza con gli anni Novanta – in realtà già da prima, per esempio in coincidenza con le legislazioni ambientali – è uno specchio evidente della nostra vicenda amministrativa. L'enorme stratificazione geografica dei servizi e delle relative strutture di gestione non è, nel periodo, un problema soltanto italiano: i francesi parlarono, ad esempio, di *millefoglie territoriale*. Ha però assunto in Italia veste patologica perché non ne vennero risolti i nodi a monte. L'indirizzo tracciato dalla 142 – superamento della visione orizzontale del sistema urbano, adeguamento della gestione amministrativa delle città maggiori, decadenza del vincolo territoriale provinciale quando il territorio si è ormai diversamente configurato, aggregazioni dei Comuni minori – non venne infatti attuato.

Ma gli anni Novanta rappresentano davvero una tellurica rottura nell'intero sistema economico-politico internazionale e se da un lato si comprende la difficoltà del processo di formazione delle decisioni, dall'altro ci si potrebbe chiedere se la pur innovativa legge 142 avesse un calibro adeguato al drastico mutamento degli scenari che si stava palesando. Risale a quegli anni (1992-1996) la proposta della Fondazione Agnelli di ripensare radicalmente l'organizzazione regionale con l'istituzione di dodici macroregioni. Benché citi il *Progetto '80* e assuma la profonda evoluzione della nostra rete urbana colta dalla 142, la proposta ha in realtà un senso diverso e geografico-politico più che funzionale: mira a una struttura federale più equilibrata come miglior soluzione non soltanto per il funzionamento interno, ma per lo stesso collocamento del Paese nelle relazioni internazionali.

Non vi era lo spazio politico per mettere in agenda questa proposta, che restò a livello di

discussione. Essa serve però a mostrare come lo *Zeitgeist* ponesse realmente in gioco i fondamentali del Paese. E qui, per comprendere le controverse vicende dell'irrealizzata nuova geografia dei nostri enti territoriali che si inaugura nel periodo, sarebbe necessaria quell'analisi della peripezia italiana che il *Rapporto* ha già detto di lasciare volentieri agli storici e alla valutazione degli attori politici. Ma può essere detto che l'emergere paradigmatico del localismo ha prodotto nel nostro Paese visioni diverse e non conciliabili dell'autonomia locale. Talvolta hanno operato nei termini di autentica lettura di sistema, ma anche, più sottilmente, nelle pieghe stesse dell'autonomia locale. Così l'idea di amministrazione territoriale pensata dalla 142, dopo aver informato il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni delle leggi Bassanini, verrà modificata dalla legge 267/2000 (il "Testo unico degli enti locali"), che ne recepisce larga parte, ma rovescia l'iniziativa per l'istituzione delle Città metropolitane, sottraendola alle Regioni e attribuendola a Comuni e Province.

Il *Rapporto* (pur avendo già evidenziato il vizio dell'intangibilità del ritaglio provinciale) non intende entrare nel merito se questa o l'altra sia la forma corretta. Prende comunque atto che il tragitto iniziato con la 142 nel 1990 e proseguito con il Testo unico nel 2000 è fallito, non avendo dato luogo, in ambedue le decadi successive, né alle Città metropolitane né, in forma organica, al prescritto accorpamento dei Comuni minori. Si rendevano necessari, per l'attuazione, la revisione costituzionale del Titolo V, che fu operata nel 2001, e poi il dovuto adeguamento normativo; ma dopo il 2001 il Governo, pur appositamente delegato, non ha posto mano a questa nuova disciplina, operando invece un tentativo infruttuoso di nuova riscrittura costituzionale. Nel divenire si è poi

definitivamente confermata l'opinione opposta, che non ci si dovesse adeguare alla revisione costituzionale del 2001, ma modificarla, come in effetti sta facendo l'attuale Governo.

2.5. *Dal mosaico amministrativo all'iperterritorializzazione*

L'assenza di un quadro certo d'indirizzo e l'incerta guida del processo di decentramento funzionale iniziato negli anni Novanta costituiscono di per sé, evidentemente, una condizione di inefficienza. Se a questa si sommano gli altri fattori critici della crescita inerziale delle domande sociali, delle disposizioni-quadro comunitarie in materia di servizi, del modo in cui il mutamento tecnologico e il progresso scientifico riclassificano i servizi stessi – si pensi all'offerta del servizio sanitario – non poteva che derivarne un drastico innalzamento della complessità amministrativa.

Ne verrà, in una forma che nel caso italiano abbiamo già definito patologica, il fenomeno della cosiddetta *iperterritorializzazione*, a cagione del quale il territorio si è progressivamente coperto di ulteriori ed eterogenee partizioni amministrativo-funzionali con sovrapposizione di competenze territoriali, conflitti di potere e malfunzionamenti: aziende sanitarie e aziende sanitarie speciali, ambiti territoriali ottimali, centri per l'impiego, distinti enti di gestione di zone economicamente specializzate quali ASI, distretti industriali e ambiti turistici, Distretti scolastici, Comunità montane e collinari, circoscrizioni, circondari e associazioni intercomunali, oltre ovviamente alle sovrapposte distrettuazioni comandate dal Governo centrale. La criticità del mutamento imporrà peraltro dagli anni Novanta di adottare nuove strategie di programmazione e nuove politiche di

sviluppo locale, dai Patti Territoriali alla Programmazione Integrata Territoriale, che si sommano alle iniziative locali di ricezione di fondi comunitari – si pensi ai GAL dei programmi Leader – e la nascita di nuovi enti e agenzie intermedie a “geometria variabile” appesantirà ulteriormente la maglia amministrativa.

Si tratta in realtà del quadro con il quale deve confrontarsi ogni società complessa, e ciascuna zonizzazione ha, singolarmente intesa, la sua necessità. Ma una tale complessità può essere maneggiata soltanto da un'accurata regia di cui siano assenti le condizioni, e le forme plurali che il legislatore via via predispone fanno in realtà aumentare la ridondanza organizzativa del nostro assetto amministrativo-territoriale. L'immagine restituita dalla legislazione sugli enti locali dai tardi anni '90 sino al primo decennio del nuovo secolo somiglia perciò a una successione di provvedimenti che, guidati dall'urgenza, puntano ad affrontare singoli problemi, ma al prezzo di complicare il quadro generale. E il problema a questo punto non è più soltanto il modello di autonomia locale, ma un autentico cortocircuito geografico che non permette più di risolvere con efficacia la complessità delle funzioni direttamente o indirettamente in carico agli enti locali. Molta ed eterogenea legislazione in merito, sempre dipendente dall'incerta normazione, viene nel frattempo prodotta dalle amministrazioni regionali, e anche questo contribuisce a rendere più caotico il quadro.

In Italia la modifica costituzionale del 2001 e l'introduzione del “federalismo fiscale”, se da un lato creava nuovi spazi di manovra all'interno delle Regioni, dall'altro ha infatti inibito il processo di adeguamento territoriale. A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha quasi completamente riscritto il Titolo V della parte II della

Carta fondamentale, lo Stato conserva competenza legislativa rispetto a un numero limitato e tassativo di materie: legislazione elettorale, organi e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Lo Stato, quindi, può ancora legiferare fissando tratti di “uniformità”, destinati a essere applicati sull’intero territorio nazionale, ma in forme ridotte se rapportate al precedente potere di disciplina dell’ordinamento degli enti locali. Tutte le altre competenze spettano alle Regioni, che possono attribuire ai Comuni, rispetto a quelle fondamentali garantite dalla legge statale, ulteriori funzioni amministrative, ma devono utilizzare simile potestà con il pieno accordo delle comunità locali, le quali dispongono comunque di strumenti per tutelare la propria autonomia. Infatti in base all’articolo 132 della Costituzione, è consentito a qualsiasi Comune o Provincia o Regione di aggregarsi a una Regione già esistente, oppure crearne una *ex novo*. In quest’ultimo caso, l’unico requisito imposto dalla norma è quello di superare la soglia fissa di un milione di abitanti (almeno all’atto dell’istituzione), senza altri requisiti storici, economici, sociali o urbanistici.

Questa opportunità è stata colta da decine di Comuni, al cui interno sono stati promossi e indetti referendum per il passaggio da una Regione all’altra. Le comunità coinvolte in questi procedimenti appartengono a tutte le Regioni del Nord (Liguria esclusa), nonché a Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Umbria, Puglia e Campania; e i passaggi richiesti hanno interessato, per lo più, spostamenti da Regioni a statuto ordinario ad altre a statuto speciale. La gran parte delle consultazioni si è risolta con un esito positivo, ma a oggi soltanto la migrazione dei sette Comuni dell’Alta Valmarecchia dalle Marche all’Emilia-Romagna ha completato (nel 2009) il percorso istituzionale,

mentre gli altri passaggi sono rallentati dal fatto che la transizione verso Regioni a statuto speciale non sarebbe motivata da sole ragioni identitarie e storico-culturali, ma anche dalla ricerca di benefici economici.

Un’analogha espressione di libera scelta è quella rappresentata dalla *fusione* di Comuni. Negli ultimi anni una trentina di nuove entità sono nate dalla scelta di singole amministrazioni, solitamente di dimensioni demografiche ridotte, di accorparsi con altre comunità contigue, sulla base di istanze locali e al di fuori di ogni programmazione territoriale complessiva. Si tratta di una risposta alle necessità di mantenere e se possibile ampliare i servizi elargiti alla popolazione davanti alle progressive riduzioni delle disponibilità finanziarie, che le singole comunità hanno portato avanti autonomamente e che, in ragione della (comunque) limitata popolazione, potranno essere rimesse in discussione dall’applicazione della nuova normativa sul riordino amministrativo nel caso non rientrassero nelle soglie minime per l’accorpamento.

Fino all’avvio recente della discussione sull’assetto amministrativo, dunque, le comunità si sono mosse all’interno di uno schema basato su quattro assi – Stato centrale, Regioni, Province e Comuni – cui si sono affiancate le risposte emerse localmente. Ne è derivato un mosaico di ritagli amministrativi alquanto intricato, esito di una pluralità di sovrapposizioni degli ambiti territoriali di competenza, portatore di numerosi conflitti di potere, che ha contribuito a moltiplicare le disfunzioni della pubblica amministrazione e, soprattutto, non ha reso possibile alla cittadinanza un’adeguata fruizione dei servizi. Tale ripartizione, inoltre, non ha esaurito l’articolazione delle unità amministrative operanti alle varie scale. Altri momenti istituzionali, spesso trasversali a quelli finora discussi, sono intervenuti sul

territorio e hanno intersecato la propria gestione con quella delle altre, e questo fino ai giorni nostri.

Le nuove zonizzazioni attuate dai Comuni attraverso i *Comprensori* e le *Associazioni intercomunali* sono già state ricordate quali esempi di modifica della rete amministrativa, benché all'interno dei limiti provinciali e regionali. Tali confini sono stati superati però nella gestione delle aree naturali protette, le quali nelle diverse tipologie (parchi nazionali e regionali, aree marine, riserve regionali, zone umide, siti di interesse comunitario ecc.) coinvolgono diversi livelli di governo (comunali, provinciali, regionali). In tal caso la necessità di superare le delimitazioni è stata motivata dall'incontenibilità dei temi ambientali all'interno delle ripartizioni amministrative, ma in questo modo si è ammessa la possibilità di superare la geografia amministrativa vigente nel nome di problemi specifici.

La sovrapposizione di entità territoriali non reciprocamente coerenti, in realtà, è una costante all'interno delle vicende italiane, come indicano i casi di alcune Regioni più avanti riportati. Per testimoniare è utile qui citare quattro tipologie di distrettuazione territoriale che hanno avuto un grande rilievo nel territorio per percorso storico, ampiezza di superficie e peso economico, ma le cui numerosità ed estensione non corrispondono né con le Regioni, né con le Province, né con i Comuni: le Comunità montane, i Consorzi di bonifica, i Tribunali e le Aziende sanitarie locali.

Le Comunità montane

La Costituzione riconosce, fino dalla sua prima stesura all'articolo 44, la necessità di prevedere "provvedimenti per le zone mon-

tane", ma soltanto nel 1971 fu votata una legge che istituì, per la salvaguardia di quei territori, le Comunità montane attribuendo alle Regioni la potestà di individuarne l'ambito territoriale e definirne i compiti. Per la legge 142 le Comunità erano considerate enti locali e nel successivo Testo Unico del 2000 le stesse erano identificate come Unione di Comuni, cui spettava di fatto la parte della gestione del territorio a esse conferite da Comuni, Province e Regioni. La loro distribuzione era estremamente eterogenea nelle varie parti del Paese, come il numero di amministrazioni comunali interessate. Il loro complesso superava, fino alla metà degli anni 2000, le 350 unità, ridotte a 211 agli inizi dell'attuale decennio. Negli ultimissimi anni ciascuna Regione ha adoperato un comportamento diverso nei loro confronti, dall'abolizione completa alla trasformazione in Unione di Comuni, in aree di programma, in agenzie uniche, fino al commissariamento in attesa di una miglior definizione in relazione al riordino amministrativo complessivo.

I Consorzi di bonifica

Un percorso più lungo sotto l'aspetto cronologico è quello dei Consorzi di bonifica, enti sorti a seguito della normativa che li prevedeva per la gestione del territorio, prima in funzione della sola "salubrità", poi dell'amministrazione, riordino e funzionamento delle strutture agrarie con le leggi Serpieri dei primi anni Venti del secolo trascorso. I Consorzi oggi rappresentano l'intermediazione tra le istanze dei produttori agricoli e le politiche regionali nel settore primario e svolgono un'importante funzione nel mantenimento dell'integrità dei terreni coltivati e delle strutture a ciò

connesse. La loro distribuzione, quindi, da inizialmente legata al recupero di aree non utilizzate, si è evoluta fino a diventare parte fondamentale della gestione degli spazi coltivati, riunendo sotto singole amministrazioni proprietari e appezzamenti che appartengono a diversi Comuni. Secondo l'associazione nazionale che li riunisce, oggi sono 134, due terzi di quelli contati nel 2008.

I Tribunali

L'articolazione territoriale della giustizia in Italia, per quanto il suo sviluppo abbia seguito le tappe dell'evoluzione storica del Paese, si distingue da quella delle altre amministrazioni coeve. La struttura odierna si basa su 26 Corti d'appello (più tre sezioni staccate), presenti in ogni capoluogo regionale, le quali raccordano 165 circondari di Tribunali il cui ambito di competenza (circostrizione giudiziaria) spesso non coincide con le estensioni delle amministrazioni pubbliche, per cui alcuni Tribunali e Corti d'appello operano sulle medesime Regioni o Province. Con la riforma del 2013 sono stati accorpati trenta Tribunali e sopresse 216 sezioni staccate, ma i problemi di coincidenza territoriale sono rimasti.

Le Aziende sanitarie locali

Il governo delle strutture sanitarie costituisce, nei bilanci delle Regioni, la voce più importante. In ciascuna di esse, la sanità viene gestita attraverso la rete delle aziende sanitarie locali, nate nel momento in cui – prima metà degli anni Settanta – l'amministrazione della sanità pubblica veniva progressivamente sottratta all'ambito provinciale e attribuita alle

singole Regioni. In ciascuna di queste, l'applicazione della normativa ha creato una ripartizione del territorio che dipende, in prima istanza, dalla distribuzione demografica e dalle scelte che i singoli governi regionali hanno deciso di applicare sulla base di proprie ripartizioni territoriali. Il prodotto di questo percorso è una suddivisione del Paese in 147 Aziende sanitarie locali. La distribuzione delle stesse varia di molto – si va dalla singola struttura in Valle d'Aosta, Marche e Molise, alle 22 del Veneto – anche se il criterio prevalente è quello della coincidenza tra ambito di intervento sanitario e dimensione provinciale. Di norma le eccezioni sono costituite dalla presenza di più aziende nei territori delle principali città (Roma, Torino, Napoli, Milano) in cui il nucleo urbano viene ripartito in diverse sezioni e distinto dal resto della rispettiva Provincia.

La tabella seguente, che compara per ciascuna Regione la numerosità delle Province con quella delle zonizzazioni appena discusse, comprende anche – a titolo indicativo dell'*iperterritorializzazione* raggiunta nei diversi spazi – la distribuzione dei servizi di gestione dei rifiuti, dei servizi idrici integrati e dei bacini di trasporto pubblico locale. La normativa prevede che tali servizi siano suddivisi per Ambiti o bacini territoriali omogenei e governati da enti istituiti per la gestione regionale di servizi pubblici locali a rete. Questi enti sono individuati da ciascuna amministrazione regionale in base a criteri di rilevanza economica, con dimensioni almeno provinciali (ma con possibili delimitazioni inferiori e quindi frequenti eccezioni), in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica nonché a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza.

Tab. 1 – Province e ripartizioni amministrative per Regione (2014)

	Province	Comunità Montane pre riordino	Aziende sanitarie locali	Tribunali	Consorzi di bonifica	ATO rifiuti	ATO Servizio idrico	Bacini Trasporto pubblico locale
Valle d'Aosta	1	8	1	1	0	1	1	1
Piemonte	8	22	13	9	1	4	6	4
Lombardia	12	30	15	13	22	11	13	5
Veneto	7	19	22	7	10	1	8	7
Trentino-Südtirol	2	24	2	3	3	2	5	2
Friuli Venezia Giulia	4	8	6	4	4	1	4	4
Emilia-Romagna	9	18	13	9	9	1	1	5
Liguria	4	19	5	5	1	4	4	1
Toscana	10	17	12	9	6	3	1	1
Marche	5	9	1	6	1	5	5	5
Umbria	2	9	2	3	3	1	3	1
Lazio	5	22	12	9	10	5	5	5
Abruzzo	4	23	4	4	5	4	1	5
Molise	2	10	1	3	3	3	1	2
Campania	5	27	7	10	11+2	5	5	5
Puglia	6	6	6	6	5	6	1	6
Basilicata	2	14	2	3	3	1	1	2
Calabria	5	25	5	10	11	5	1	6
Sicilia	9	-	9	16	11	18	9	2
Sardegna	4/8	5	8	6	9	4	1	9

Fonte: elab. da varie fonti istituzionali

A questa prima serie di ripartizioni “secondarie” vanno peraltro aggiunte quelle coincidenti con lo schema provinciale, che interessano strutture pubbliche (ad esempio Prefetture, Intendenze di finanza, Sovrintendenze ai beni artistici e culturali) e private, queste ultime relative sia all’interesse comune (ad esempio le Camere di commercio) che private in senso stretto (gli Ordini professionali). A questi bisogna aggiungere una fitta rete di amministrazioni funzionali, originate da società che gestiscono pubblici servizi

(acqua, energia, trasporti, rifiuti, fognature), strutture che proprio per la rispettiva tipologia di intervento non possono limitare il proprio intervento a spazi relativi a singole amministrazioni.

2.6. Le risposte delle Regioni

Una ricognizione sul percorso seguito da alcune Regioni nella costruzione degli strumenti di governo territoriale consente di

esemplificare le modalità secondo le quali le strutture amministrative locali hanno coniugato istanze del territorio, esigenze di razionalizzazione e normativa nazionale. I casi portati a esempio mostrano come le Regioni, diverse per estensione, popolazione, caratteristiche, itinerari di crescita, abbiano elaborato percorsi di riordino in fasi e modalità tra loro differenti. Ciò è accaduto per le distinte metodologie disponibili e gli obiettivi prefissati, per la distanza tra strumenti a disposizione e implementazione degli stessi, per il contrasto tra interessi divergenti, che talvolta non hanno permesso il compimento dei processi e il raggiungimento degli obiettivi.

Il quadro, evidenziando la frequente discrasia tra i tempi dell'azione politica centrale e quelli della pratica locale, suggerisce come l'eterogeneità dei comportamenti – e quindi delle ripartizioni utilizzate anche all'interno della medesima Regione – sia una risposta necessaria davanti alla complessità del territorio e sia funzionale a un'idea di territorialità elaborata in maniera autonoma e su scala locale, alla ricerca di una sintesi tra un quadro rigido (sotto l'aspetto della ripartizione amministrativa provinciale), una normativa elaborata a livello nazionale (o sovranazionale) e le esigenze delle singole parti. Nei casi discussi emerge come il governo del territorio trovi nella suddivisione amministrativa interna alle diverse Regioni un limite che spesso viene superato attraverso la costruzione di una pluralità di perimetrazioni a geometria variabile, instaurando un regime di convivenza con le aggregazioni storiche e i relativi confini. È un processo che ha prodotto un vero e proprio freno alla crescita del territorio, il cui superamento, come meglio argomentaremo in seguito, non può però passare attraverso l'imposizione di uno schema unico applicabile alle diverse realtà.

Piemonte

Le otto Province del Piemonte (Torino, Asti, Alessandria, Biella, Cuneo, Novara, Vercelli, del Verbano-Cusio-Ossola, per un totale di circa 4,4 milioni di abitanti) sono il risultato di una continua frammentazione territoriale della geografia provinciale dell'unità d'Italia. All'epoca (legge Rattazzi) le Province in Piemonte erano quattro: Torino (comprendente l'attuale Provincia di Torino e la Val d'Aosta), Cuneo (provincia "Granda", unica a mantenere i confini invariati), Novara (comprendente le attuali Province di Vercelli, Novara, Biella e Verbano-Cusio-Ossola), Alessandria (comprendente le attuali Province di Alessandria e Asti). Durante il fascismo (1927) vennero istituite le Province di Vercelli e Aosta e (1935) di Asti. Nel caso di Vercelli, furono riunite in un unico ente territoriale realtà molto eterogenee sia dal punto di vista fisico che socio-economico (dalle pendici del Monte Rosa alle fabbriche tessili del Biellese e all'area risicola della pianura) mentre la nascita della Provincia di Asti, seppur spiegata dalla sua ricca tradizione autonomista, trova nel sostegno di Pietro Badoglio (nobile potente e Maresciallo d'Italia) e di qualche altro politico influente (il podestà Vincenzo Buronzo e l'imprenditore Giovanni Penna) più fondate motivazioni del proprio successo. Dal 1927 al 1945 in Piemonte ci furono importanti variazioni territoriali che comportarono il passaggio di numerosi Comuni da una Provincia all'altra nonché la soppressione di molti di essi: nel censimento del 1921 si registrarono in Piemonte 1.489 Comuni, nel 1946 erano 1.180. Di quelli soppressi ben 235 non vennero più ricostituiti dopo il fascismo. Con l'avvento della Repubblica non vi fu più alcuna significativa variazione in Piemonte, fino all'insorgenza dei sistemi locali e dei distretti industriali di piccola e media impresa, che segui-

rono alla fase dello sviluppo polarizzata intorno al “triangolo industriale” delle grandi città del nord, di Torino, Milano e Genova.

Il riconoscimento nel secondo dopoguerra del ruolo attrattore del *polo di crescita* torinese si tradusse nella definizione dei Comuni della Prima (nel 1952) e Seconda (nel 1972) Cintura torinese e nei tentativi, falliti, di costituire un’Area Metropolitana, sia attraverso la redazione del Piano Intercomunale Torinese (PRIT), intrapreso fin dal 1954, sia attraverso l’istituzione dei quindici Comprensori regionali, con la Legge regionale 41/1975, di cui uno appunto relativo all’Area metropolitana di Torino. La L.R. 57/1985 decreta la conclusione dell’esperienza dei Comitati Comprensoriali attribuendo alla Provincia il ruolo di Ente intermedio unico.

Infine la L.R. 16/89 istituisce le Aree Programma, che divengono per un breve periodo il riferimento territoriale per la formazione degli atti e per l’esercizio delle competenze in materia di programmazione socioeconomica e di pianificazione territoriale. In realtà fu l’atto finale di una esperienza di programmazione regionale: con l’art. 13 furono infatti trasferite alla Provincia le competenze già affidate ai Comitati Comprensoriali.

La crisi della polarizzazione produttiva dei tre grandi motori metropolitani nazionali diede luogo a un fermento socioeconomico e produttivo dei territori periferici negli anni Settanta e Ottanta, con la formazione dei distretti industriali di piccola e media impresa e la conseguente istituzione, nel 1992, delle Province di Biella (da quella di Vercelli) e del Verbano-Cusio-Ossola (da quella di Novara). La Provincia di Verbano-Cusio-Ossola (VCO) ha la caratteristica di essere tripolare e presenta una realtà territoriale, economica e sociale molto differen-

ziata in ciascuna delle tre aree che la compongono. Il disegno del territorio provinciale di Biella è più netto e rispecchia la sua realtà produttiva distrettuale, così come venne rappresentata dai sistemi locali del lavoro, i quali la individuano come bacino autocontenuto per gli spostamenti casa-lavoro e per il mercato del lavoro. Entrambe le Province hanno una popolazione inferiore ai 200.000 abitanti e quella del VCO rappresenta l’unico caso del 1992 di Provincia di nuova istituzione che ha una superficie maggiore di quella da cui si è staccata.

Nel 2011 il Piano Territoriale Regionale (PTR) ha individuato una suddivisione socioeconomica del Piemonte per Quadranti che definiscono la “mappa strategica del territorio piemontese”. L’articolazione della Regione in quattro sub-sistemi esprime un quadro strutturale ancora caratterizzato da una relativa uniformità, riconoscibilità e sedimentazione delle storie evolutive di questi territori.

Alla scala intercomunale lo stesso Piano Territoriale Regionale (approvato con delibera DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011) individua 33 Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) come sistemi locali ottimali. Sono bacini che gravitano intorno a un centro urbano principale su cui “costruire processi e strategie di sviluppo condivise” e su cui si sedimentano le reti degli attori territoriali, le “risorse immobili” locali con quelle “mobili” sovralocali, le potenzialità ambientali e paesaggistiche, gli insediamenti e i servizi, la gran parte dei flussi di autocontenimento casa-lavoro.

Friuli Venezia Giulia

La Regione nordorientale è un’invenzione territoriale successiva alla seconda guerra mondiale, i cui effetti ne hanno condizionato for-

mazione e limiti, attualmente abitata da 1,2 milioni di abitanti e suddivisa in quattro Province (Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia). Al momento dell'Unità d'Italia, entra a far parte del Paese, come parte dell'aggregato statistico del Veneto, soltanto quella che di lì a poco diverrà la Provincia di Udine. Questa comprende una popolazione di circa 500 mila abitanti e ha un'economia basata quasi esclusivamente sulla combinazione di produzioni agrarie e rimesse degli emigranti temporanei.

Le conseguenze del conflitto 1914-1918 allargano verso oriente i limiti confinari italiani, con l'annessione della cosiddetta Venezia Giulia e, al contempo, avviano la contrapposizione tra le nuove Province e quella friulana, colpita dagli effetti della guerra in misura tale da aver avuto azzerato il proprio patrimonio produttivo.

Il ventennio seguente favorisce l'incremento del contrasto tra le due parti, che vengono, dopo il 1945, unite nella costruzione costituzionale delle Regioni, mantenendo in realtà una netta divisione tra di esse, evidenziata dal trattino imposto tra i due toponimi, e da una denominazione che indica più l'aspirazione a un ampliamento territoriale che il riconoscimento di una realtà di fatto.

Nel primo decennio postbellico due sole Province rientrano nello spazio regionale, e quindi dello Stato, Udine e Gorizia, cui si unisce Trieste nel 1954, portando la popolazione regionale a 1,2 milioni di abitanti. Nel 1964 viene data attuazione al dettato costituzionale con l'elezione del primo Consiglio regionale della Regione Autonoma a Statuto Speciale Friuli Venezia Giulia, il cui capoluogo viene identificato in Trieste, unica vera città presente, benché del tutto eccentrica rispetto al territorio regionale. La specialità, attribuita in forza della presenza di una minoranza linguistica (slovena), in realtà esiste in ragione della

prossimità del confine internazionale, ovvero dell'esistenza della "cortina di ferro" che dal secondo dopoguerra divide i paesi socialisti dell'Est dalle democrazie occidentali. La contrapposizione confinario/ideologica condiziona lo sviluppo della società regionale, e soltanto la parte più occidentale, prossima al Veneto, in riva destra del fiume Tagliamento, viene lambita dalle trasformazioni produttive degli anni Cinquanta e Sessanta, con l'introduzione di un moderno apparato manifatturiero. La sua crescita differenziata rispetto agli spazi contermini è alla base, nel 1968, della nascita della Provincia di Pordenone, che copre circa il 28% della superficie regionale e comprende un sesto dei suoi abitanti.

Il peso del confine orientale continua a condizionare la Regione fino a tutti gli anni Ottanta, anche se la distensione internazionale (prima) e gli effetti della ricostruzione successiva ai terremoti del 1976 (poi) consentono al Friuli (ma non alla Venezia Giulia) di partecipare alla crescita economica del Nordest, annullando l'emigrazione e permettendo uno sviluppo diffuso del territorio non montano.

Venuti meno i motivi del contrasto internazionale, con il crollo dell'Unione Sovietica e soprattutto la dissoluzione della Jugoslavia, scompaiono le ragioni della "specialità" della Regione autonoma e si avvia un periodo di riddiscussione del territorio e delle sue funzioni. Interno a questo discorso è il referendum del 2004 per la costituzione della "Provincia dell'Alto Friuli", comprendente la gran parte della montagna con 43 Comuni, 75 mila abitanti e due quinti della superficie del Friuli Venezia Giulia. La consultazione, promessa elettorale dell'allora presidente della Giunta regionale, boccia la proposta referendaria grazie all'opposizione delle comunità esterne alla montagna propria.

I limiti dell'organizzazione interna alla Regione emergono allora definitivamente, e trovano negli anni successivi un tentativo di prima risoluzione con la legge regionale n. 1 del 2006, mediante la quale viene promossa l'aggregazione di Comuni, attraverso un'opera di incentivazione finanziaria, che produce una rete di Ambiti per lo Sviluppo Territoriale (Aster), nuove entità amministrative, con una ampia serie di servizi in comune. La qualificazione giuridica di Aster era attribuita ai Comuni capoluogo di Provincia e alle Comunità montane (Aster di diritto), alle Associazioni Intercomunali e alle Unioni di Comuni, formate da Comuni non montani, aventi una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti o non inferiore a 15.000 abitanti, ma coinvolgenti almeno dieci Comuni (Aster "volontari"). Tale esperimento, che si sviluppa su ventuno Ambiti distinti, si spegne in corrispondenza dell'esaurimento dei contributi regionali specifici, producendo la fusione di alcune entità amministrative di minime dimensioni. Sulla base della L.R. 1 del 2006 sono state formate quattro Unioni di Comuni, ovvero enti locali costituiti da Comuni territorialmente contermini, per l'esercizio congiunto di funzioni, competenze e servizi (almeno quattro tra finanza e contabilità, tributi, commercio e attività produttive, urbanistica, servizi tecnici, gestione del personale, polizia municipale), che comprendono nove Comuni per una popolazione di circa 30 mila unità.

In occasione del dibattito nazionale sulla riduzione delle Province, il Consiglio regionale elabora una proposta che prevede il loro mantenimento, anche se come ente di secondo grado. Tale indicazione diventa nel 2014 legge regionale (n. 2), che prevede il commissariamento delle amministrazioni provinciali in scadenza in vista di un riordino ammini-

strativo che sarà attuato dopo il 2018, quando scadrà il consiglio provinciale di Udine. Al momento della stesura di questo testo, è in discussione una legge che punta alla costituzione di una rete di Unioni territoriali intercomunali, obbligatorie soltanto per i Comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 se compresi in Comunità montane), la cui adesione è però vincolante per la piena fruizione dei trasferimenti regionali, avente come base territoriale quella rappresentata dai diciannove ambiti socio-sanitari.

Emilia-Romagna

Attualmente la Regione si estende con i suoi quasi 4,5 milioni di abitanti per oltre 22.0000 kmq (198 ab/kmq), grazie anche alla recente aggregazione alla Provincia di Rimini di sette Comuni marchigiani. Organizzata in 340 Comuni e nove Province, viene da taluni considerata, dal punto di vista amministrativo-territoriale, un modello per la storica attenzione all'autonomia e alla cooperazione intercomunale ed è la Regione che più ha valorizzato lo strumento dell'Unione dei Comuni. La strategia è consistita nel riconoscimento delle reti locali, indipendentemente dalla loro intensità ed è prevalso in pratica il principio di semplificare il quadro istituzionale per ottimizzare le risorse umane piuttosto che immaginare scenari di territorializzazione innovativi.

A oggi le Unioni di Comuni sono 46 (anche se alcune Unioni non sono ancora idonee per non aver trasmesso alla Regione gli atti fondamentali di costituzione), pari a 284 Comuni, ed esse coincidono quasi esattamente con i 46 Ambiti Territoriali Ottimali individuati dalla Legge regionale 21/2012. Su questi ultimi si impernia a sua volta il sistema sanitario regio-

nale, organizzato in undici Ausl e 38 distretti sociosanitari. L'obiettivo è stato di riorganizzare il territorio sociale anche nella logica di un forte legame tra salute delle comunità e amministrazione, di cui è stata fatta la ricognizione con la Dgr 543 (2014). L'azione si è svolta con l'obiettivo di adeguare le funzioni amministrative ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza con una ricomposizione territoriale anche sulla base di accordi con le amministrazioni statali, anziché mirare soltanto a una azione di controllo della spesa priva di interpretazione geopolitica. A metà del 2014 il territorio presenta i segni di una fase avanzata di riordino pur non mancando problematiche da affrontare, come la crisi etica e sociale di territori disuniti e isolati da tempo quali la montagna o i centri urbani maggiori, espressione del famoso modello policentrico. Unione di Comuni e Area vasta sono state le due geografie *bottom-up* al centro del lungo dibattito, mentre la Città metropolitana presenta ancora una *incapacity building* che ricorda gli anni Novanta.

Tutti i 48 Comuni del Piacentino sono raggruppati in nove Unioni a esclusione di Piacenza, Gazzola e dell'ultima Comunità montana rimasta in Regione (Valle del Nure e dell'Arda con i suoi tre comuni). In sei casi le Unioni coincidono con l'ATO come l'Unione Montana Valli Trebbia e Luretta, l'Unione Bassa Valtidone, l'Unione dei Comuni della Via Emilia Piacentina, l'Unione della Bassa Val d'Arda Fiume Po, l'Unione Valnure e Valchero e Unione Alta Valnure.

Il Parmense (46 Comuni) si articola in sei Unioni – Bassa est Parmense, Terre Verdiane, Civica Po, Valli Taro e Ceno, Unione Montana Appennino Parma est e Unione Pedemontana Parmense – di cui soltanto l'ultima coincide con l'ATO di riferimento. Intanto quindici Co-

muni, più quello di Parma, non hanno ancora partecipato al processo di riordino.

Nel caso di Reggio nell'Emilia (45 Comuni) le sei Unioni (Comuni Val d'Enza, Colline Matildiche, Terra di Mezzo, Bassa Reggiana, Comuni Pianura Reggiana, Unione montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano) coincidono tutte con gli ATO e quattro anche con i DS. Soltanto il Comune di Reggio nell'Emilia non aderisce.

Le sei Unioni del Modenese (47 Comuni) raccolgono tutti i Comuni a esclusione di Modena con Castelfranco Emilia e San Cesario sul Panaro – entrambi al suo confine – e Montese nell'Appennino. Le Unioni Terre d'Argine, quella dei Comuni Modenesi Area Nord, dei Comuni del Distretto Ceramico e dei Comuni del Frignano sono coincidenti con l'ATO e con il DS a eccezione delle Terre di Castelli e dei Comuni del Sorbara.

Il Bolognese (56 Comuni) presenta una maggiore articolazione in otto Unioni di cui quattro coincidenti con l'ATO come Reno-Galliera, Terre d'Acqua, Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia e Nuovo Circondario Imolese. Se per Bologna si apre lo scenario di Città metropolitana, a oggi cinque Comuni non hanno aderito al processo di riordino e alcune Unioni presentano delle forti debolezze, come l'Unione Alto Reno o il Circondario di Imola, equiparato a un'Unione di Comuni montani ai sensi dell'art. 24 della l.r. n. 21/2012.

Nel Ferrarese (24 Comuni) le tre Unioni (Comuni Terre e Fiumi, Unione Valli e Delizie e Unione dei Comuni del Delta del Po) si confrontano con i cinque ATO in parte coincidenti, e i tre DS. Tuttavia dieci Comuni si tengono al margine di questo processo anche se Ferrara si è reso disponibile a collaborare.

Nel Ravennate (18 Comuni) dei tre ATO due sono oggi Unioni, cioè quella dei Comuni

della Bassa Romagna, esempio di eccellenza per le buone pratiche di gestione integrata del territorio, e l'Unione della Romagna Faentina, entrambi coincidenti con il DS.

Nella provincia di Forlì-Cesena (30 Comuni) il territorio è articolato in tre Unioni, coincidenti con l'ATO e il DS (Comuni della Romagna Forlivese, Comuni Valle del Savio, Rubicone e Mare).

Le due Unioni del Riminese (26 Comuni), quella dei Comuni Valmarecchia e quella della Valconca, costituiscono l'entroterra provinciale, mentre tutti i cinque Comuni di costa non ne fanno parte insieme a cinque nella collina.

La Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione ai principi introdotti dalla legge 183/1989 e oggi cinque Autorità di Bacino sono operanti anche se in base alla normativa dovrebbero essere state sostituite dalle Autorità di Bacino Distrettuale non ancora in essere: Bacino interregionale Marecchia e Conca, Bacino interregionale Reno, Bacini regionali romagnoli, Bacino del Fiume Po e Bacino del Fiume Tevere.

Per quanto riguarda i distretti turistici e ancor prima i distretti industriali, la Regione Emilia-Romagna pur di fronte a una realtà geografica ricca degli uni e degli altri, non ha recepito le diverse leggi che delegavano alla Regione il compito dell'individuazione e riconoscimento. Ora il 90% della popolazione vive o in Comuni capoluogo di grande dimensione (1,5 milioni) o in Comuni associati in Unioni (2,5 milioni); il resto (0,4 milioni) in Comuni che non hanno aderito a Unioni. Dal 2013 è stata agevolata la trasformazione in Unioni delle Comunità montane che oggi sono cessate o divenute Unione di Comuni montani, una realtà che presenta diverse Unioni con meno di 10.000 abitanti e Comuni "soli".

Per l'Area vasta di secondo livello il riferimento più intuitivo ed efficiente è l'ambito provinciale: le nove Province saranno tutte sciolte entro la fine del 2014, a eccezione di quella di Bologna, cancellata nel giugno 2014, mentre quella di Ravenna sarà sciolta alla fine del 2016 avendo scadenza nel 2017. La Città metropolitana di Bologna, configurata nell'immediato come ente di secondo livello, subentra in ogni posizione attiva e passiva alla Provincia, con alcune competenze in più. Se per la Città metropolitana sono già visibili contrasti tra i piccoli Comuni insieme a quello di Bologna e Imola da una parte e il resto dell'ambito provinciale dall'altra, alcune Amministrazioni per la prima volta nella loro storia prendono in considerazione di associarsi e lavorare insieme, come Ferrara, Forlì e Cesena, che pur non essendo Comuni obbligati a norma di legge nazionale hanno espresso la disponibilità a far parte di ambiti più ampi.

Toscana

Il passaggio all'Unità non modifica se non leggermente la precedente suddivisione amministrativa granducale basata sui sei compartimenti delle città maggiori, cui si aggiungono due "governi" a Livorno e all'Isola d'Elba. Vengono infatti individuate sette Province (Firenze, Arezzo, Grosseto, Livorno, Lucca, Pisa e Siena), che diventeranno otto nel 1923 con Massa e nove nel 1927 con Pistoia, in precedenza circondario della Provincia di Firenze. Alle dieci Province attuali si giunge solo nel 1992 con Prato. Le dieci Province contengono, dopo le sette fusioni del primo gennaio 2014, 280 Comuni, per una popolazione di circa 3.750.000 abitanti in quasi 23.000 kmq di territorio. La densità di 163 ab/kmq non riflette adeguatamente una distribu-

zione demografica piuttosto asimmetrica, che premia il bacino dell'Arno, in particolare lungo l'asta che da Firenze raggiunge il mare nei pressi di Pisa, e nella direttrice che, sempre da Firenze, converge verso Prato e Pistoia, inoltrandosi per Lucca verso la costa. La pianura spiega infatti soltanto l'8% del territorio regionale, che è collinare per due terzi e montano per un quarto.

In età repubblicana la Toscana recepirà attivamente l'autonomia regionale, e produrrà, con la legge 37 del 17 agosto 1979, il primo tentativo di individuare un livello intermedio di governo locale che superi le Province. Sulla scorta dei lavori pionieristici dell'Irpet (Istituto per la programmazione economica della Toscana), che a metà anni Settanta aveva zonizzato la Regione in base ai bacini di pendolarismo suddividendola in *comprensori*, la legge istituisce 32 *associazioni intercomunali* per la gestione coordinata dei servizi sociali e sanitari. Le controverse vicende della legislazione delle autonomie locali intralceranno l'applicazione della legge, che infine sarà abrogata nel marzo del 2000, e lo *zoning* servirà essenzialmente per la programmazione regionale. Ma è interessante osservare che si tratta di una territorializzazione funzionale che coglie lo sviluppo industriale realizzatosi nei passati due decenni nella "campagna urbanizzata", ossia nei centri minori di pianura e lontano dai rispettivi capoluoghi provinciali. Poiché non sempre questo sviluppo ha rispettato i limiti provinciali, neppure la legge 37/1979 li rispetta: quattro associazioni intercomunali sono anche interprovinciali. Il vincolo provinciale verrà presto ripristinato per evidenti motivi di praticità. Prima dell'abrogazione, con legge 219 del 26 luglio 1999, l'amministrazione regionale ha deliberato 43 Sistemi economici locali (Sel), a loro volta collocati in "quadranti"

e organizzati per Provincia. L'aumentata numerosità deriva proprio dallo iato fra suddivisione funzionale e amministrativa: nel rispetto della seconda, alcuni Sel hanno un solo Comune e poche centinaia di abitanti.

Rispetto alla legislazione nazionale e in modo particolare dopo la 142/1990, la Regione mostra analogia vivacità. Con la legge 38 del 1997 istituisce i circondari e con la legge 40 del 2001 trasferisce loro alcune competenze provinciali. Ne saranno realizzati due, quello Empolese Valdelsa e quello di Piombino-Val di Cornia. Nel dibattito intorno all'area metropolitana di Firenze innescato dalla 142, approva con delibera 130 del 29 marzo 2000 l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, che coincide con l'aggregato delle tre Province. L'area resta virtuale e, a seguito delle transizioni normative, la Regione promulga la legge 68/2011 ("Norme sul sistema delle autonomie locali") nella quale, abrogando i circondari, individua le principali aggregazioni intercomunali della Regione e ne prescrive l'attuazione, esclusivamente fra Comuni della stessa Provincia e con obbligo di aggregazione per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che diventano 3.000 per quelli già facenti parte di Comunità montane. A questo fine, individua, a cavallo fra logica funzionale e *intuitivo-politica*, 37 *Ambiti di dimensione territoriale adeguata*. Ma, diversamente dalle associazioni intercomunali della legge 37/1979, sono esclusi da questi ambiti i Comuni capoluogo di Provincia.

Nel frattempo, articolate vicende legate alle leggi Bassanini portano a numerose zonizzazioni per servizi, che riproducono anche in Toscana il fenomeno della *iperterritorializzazione* e che la Regione Toscana cerca di ricondurre a unità con la legge 69 del 28 dicembre 2011, che individua tre Ambiti territoriali ottimali sovraprovinciali (Toscana Centro, To-

scana Costa e Toscana Sud), una Autorità di servizio per la gestione integrata dei rifiuti urbani, e un solo Ato regionale per il servizio idrico, da affidare a un gestore unico, in luogo dei sei precedenti. Con legge 65 del 29 dicembre 2010 aveva istituito un unico bacino per il trasporto pubblico (prima erano quattordici). Il servizio sanitario è attualmente affidato, oltre che ad aziende speciali, a dodici Asl identificate per Provincia, a eccezione delle Asl di Viareggio e di Empoli, quest'ultima dal territorio interprovinciale, ma è attualmente in discussione l'ipotesi di ridurle a tre. Allo stesso modo le 12 Asl sono state prima riferite a tre sole centrali di acquisto (Estav, "Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta", corrispondenti ai tre Ato della legge 69/2011), ma, con legge 26 del 23 maggio 2014, i tre Estav sono stati fusi in un solo Estar ("Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale").

Abruzzo

Al momento dell'Unità nazionale amministrativamente l'Abruzzo si impone sul piano istituzionale con un'ottica provinciale e una visione plurale, quella degli Abruzzi (e del Molise), visione derivata storicamente dalla ripartizione angioina e fissata lungo il confine del fiume Pescara, con un *Aprutium ultra e citra flumen Pescara*, mentre le componenti geo-morfologiche e plastiche del territorio opereranno a favore di una successiva suddivisione subregionale che definirà un Abruzzo Ultra I e Ultra II a motivo della complicata morfologia interna. L'assetto amministrativo poggerà su quattro Province (Abruzzo Ulteriore I, Abruzzo Ulteriore II, Abruzzo Citeriore, Provincia di Molise), 12 Circondari e 457 Comuni, con una organizzazione territoriale fortemente gerarchiz-

zata sulle città interne e collinari, eccezion fatta per il Comune litoraneo di Vasto. Nel 1863 scomparve l'antica denominazione plurale degli "Abruzzi" e cento anni dopo il Molise raggiunse la sua autonomia, mentre nel 1927 i lineamenti regionali subirono importanti cambiamenti con il distacco dell'intero Circondario di Cittaducale e la costituzione della nuova Provincia di Pescara. La popolazione attuale è di 1,33 milioni di abitanti, suddivisa tra le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara e Teramo.

La nuova stagione del ridisegno amministrativo regionale porta a ripercorrere la numerosità delle proposte di zonizzazione subregionale avanzate dall'Abruzzo quale espressione di progettualità territoriali di volta in volta declinate da specifici ambiti di intervento settoriali o come modelli alternativi di sviluppo delle comunità locali o in base a peculiari caratteri fisico-ambientali. Con riferimento a questi ultimi, la zonizzazione regionale è stata agevolata da elementi orografici e idrografici che di fatto hanno forzato un processo di regionalizzazione, quasi di cantonalizzazione del territorio portando a definirne alcune tipologie tra cui quella su base agraria con 34 regioni di cui 15 montane, 12 collinari e sette vallive; quella individuata con le Comunità montane (undici fino all'abolizione del 2013); quella ambientale corrispondente ai territori dei tre Parchi Nazionali e di quello Regionale; quella derivante dagli ambiti vallivo-idrografici con cinque Consorzi di Bonifica. Più rispondenti a una interpretazione ecosistemica, che annette ai caratteri ambientali quelli relativi alla pressione antropico-insediativa, la zonizzazione per ATO (acqua e rifiuti) – che pure aveva trovato una perimetrazione coerente con tali principi a partire dal riconoscimento dell'unitarietà dell'area Pescara-Chieti – negli ultimi anni ha finito per coincidere, nell'ottica della raziona-

lizzazione, con l'intero territoriale abruzzese. Sul piano funzionale, molto più ricco il percorso di subregionalizzazione con 23 SLL al 2001 di cui quattro incentrati su poli extraregionali e i rimanenti incardinati sui centri urbani più dinamici; sette Ambiti di gravitazione commerciale recepiti nel Quadro di Riferimento Regionale del 2000; otto Distretti Industriali; quattro ASL perfettamente coincidenti con i perimetri provinciali; 15 Distretti Scolastici, espressione di un più articolato quanto garantito presidio territoriale e 35 Ambiti Territoriali Sociali.

La stagione della pianificazione dal basso e della nuova politica di *governance* ha prodotto sette Patti Territoriali coagulatisi perlopiù intorno ai bacini idrografici del Teatino; otto PIT riguardanti gli storici ambiti subregionali di derivazione urbana; e le più attuali Unioni di Comuni con sette nuove configurazioni questa volta prevalentemente litoranee e collinari. Circa la Città metropolitana, che per l'Abruzzo prescinde dalle soglie dimensionali individuate dalla Legge, essa trova riscontro nel consolidamento delle relazioni e delle gravitazioni economico-sociali e nel rafforzamento di progressivi assetti conurbativi maturati nell'area Pescara-Chieti, producendo molteplici perimetrazioni sia sul fronte istituzionale che accademico, mentre la percezione di abitare e vivere in una realtà urbana ampia e composita ha trovato conferma nel referendum consultivo sulla "Nuova Pescara" che, nel maggio scorso, ha visto i cittadini esprimersi a favore della fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore.

Molise

I confini amministrativi molisani definiti all'Unità d'Italia ripropongono l'organizzazione territoriale stabilita dall'amministrazione bor-

bonica nel 1816 con la Provincia di Molise, appartenente alla regione degli Abruzzi, costituita da tre circondari – Campobasso (57 Comuni), Isernia (46), Larino (34) – con alcune modifiche di confine condivise con la regione campana e protrattesi fino alla fine della Seconda guerra mondiale. Nel 1963 il Molise ottiene il riconoscimento di Regione autonoma e nel 1970 viene istituita la Provincia di Isernia, con il distacco di 52 Comuni da quella di Campobasso. La popolazione odierna è di poco inferiore alle 315 mila unità.

La ricostruzione del dibattito locale sulla zonizzazione subregionale enumera diversi tentativi di progettualità presentati nel corso degli anni.

Nel 1958 l'Istat individua undici *regioni agrarie* costituite da Comuni contigui con analoghe condizioni di giacitura, rilievo, geologia, clima e colture attuali o potenziali.

La valorizzazione socio-economica dei territori montani ha improntato l'istituzione, a partire dalla L.R. 11/1973, di dieci Comunità montane, peraltro soppresse dalla L.R. n. 6/2011 e successive modifiche. La necessità di sconfiggere l'antica piaga del paludismo è alla base dell'istituzione, a partire dal 1928, di tre Consorzi di bonifica, mentre è del 1999 (L.R. 5) la creazione, su base regionale, di un Ambito Territoriale Ottimale per il servizio idrico. Più articolata, territorialmente, la gestione dei rifiuti che poggia su tre ATO (L.R. 25/2003), di cui uno coincidente con la Provincia di Isernia.

Sulla base della L.R. 24/1989 sono stati elaborati otto Piani Territoriali Paesistici di Area Vasta, miranti all'armonizzazione dello sviluppo urbanistico con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali. Un altro tipo di regionalizzazione derivante dal criterio della protezione ambientale riguarda la sezione molisana del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, comprendente cinque Comuni del-

l'alta valle del Volturno, inclusi nel 1990 nell'area assoggettata a vincolo.

Tra le subregioni di tipo funzionale risaltano i dieci Sistemi Locali del Lavoro, identificati dall'Istat nel 2001, e numerose altre tipologie quali: quella giudiziaria (tre Tribunali); sanitaria con sette distretti individuati dal Piano sanitario regionale 2008/2010 e coincidenti secondo la L.R. 1/2000 con gli ambiti sociali; scolastica (sette Distretti); commerciale con tre macroaree sovracomunali definite con L.R. 33/1999.

La quasi totalità del territorio regionale è interessata da sette Progetti Integrati Territoriali (Sistema locale dell'offerta turistica, Civiltà dell'acqua, Medio Trigno, Ambiente turismo impresa, Minoranze linguistiche storiche arbëresh e croate, Per uno sviluppo equilibrato e armonioso, E-Molise), espressione della recente fase partecipata della programmazione regionale.

Le ultime fasi evolutive della regionalizzazione vedono l'istituzione (L.R. 6/2011) di otto Unioni di Comuni nell'ambito di una razionalizzazione amministrativo-territoriale basata su criteri di efficienza economico-gestionale.

Campania

All'atto dell'Unità il *Compartimento della Campania* entra a far parte del Regno d'Italia, con un'estensione di quasi 18.000 kmq e una popolazione superiore ai 2,6 milioni. Nel corso della storia post-unitaria il suo territorio subirà una serie di modifiche dei corpi comunali, con un consistente ridimensionamento di superficie a partire dal 1927. In particolare, lungo il confine delle attuali Regioni Lazio e Molise, a seguito della decisione del regime fascista di smembrare e sopprimere – caso unico nella storia d'Italia – la ex Provincia di

Terra di Lavoro, che è stata ricostituita alla fine del secondo conflitto mondiale con il nome di Provincia di Caserta, ma fortemente ridimensionata rispetto al territorio originario. La Regione Campania si estende per 13.595,34 kmq e con i suoi circa 5,7 milioni di abitanti (Istat, 2014) è la terza per effettivi demografici, dopo la Lombardia e il Lazio, e la prima del Mezzogiorno continentale. La popolazione si addensa in prevalenza nelle aree urbane e costiere delle Province di Napoli e di Salerno, manifestando la più elevata densità media del Paese (quasi 424 ab/kmq). In linea con una tendenza analoga verificatasi in altre Regioni, in oltre quarant'anni di politica regionale, la Campania fa registrare una sostanziale stasi negli interventi territoriali di riordino della maglia politico-amministrativa di competenza.

La Provincia di Napoli, in cui oggi insistono 92 Comuni e oltre 3 milioni di residenti (pari al 53% del totale regionale), fra il 1978 e il 1988 ha visto la creazione di tre nuovi Comuni. La Provincia di Salerno invece presenta 158 Comuni, per l'istituzione nel 1990 di quello di Bellizzi e ha quasi il 19% della popolazione regionale. Nella Provincia di Caserta risiede circa il 16% dei Campani e dopo un movimento oscillante di soppressioni e ricostituzioni protrattosi fino al 1982, tra il 1973 e il 1975 sono stati formati quattro nuovi Comuni, per cui oggi ne conta 104. Infine, le Province delle aree interne di Avellino e Benevento, rispettivamente con 118 e 78 Comuni e poco meno del 7,5% e del 5% di abitanti sul totale regionale, hanno attivato un solo spostamento comunale: S. Arcangelo Trimonte che dal 1978 è in Provincia di Benevento, mentre solo ad Avellino nel 2013 vi è stata l'unica fusione realizzata nella Regione: Montoro Inferiore e Superiore hanno dato vita al Comune

di Montoro. La Campania, pertanto, si articola in 550 Comuni e in cinque Province.

Le principali normative promosse dalla Regione in merito alle perimetrazioni degli spazi amministrativi hanno comportato lunghi e controversi iter legislativi. Risale al 1996 l'istituzione della *Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali della Campania* (L.R. n. 26/1996), per il raccordo istituzionale fra la Regione, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni e le Comunità montane. Forti, poi, sono stati i ritardi nel promulgare lo Statuto o nel recepire alcuni dispositivi dell'Unione Europea (ad es. la *Convenzione Europea del Paesaggio*). Ed evidenti le difficoltà ad operare una delimitazione della Città metropolitana, che sembrerebbe superata solo grazie all'accelerazione imposta dalla recente norma n. 56/2014.

La Legge Urbanistica approvata nel 2004 (n. 16) è stata la prima, rilevante, legge regionale dedicata alle "Norme sul Governo del Territorio", delineate (art.13) dal Piano Territoriale Regionale (PTR). Il PTR, quindi, è il principale riferimento legislativo per la pianificazione e il riordino del territorio campano, nonché il documento di programmazione socio-economica. Avviato agli inizi del 2000 e completato nel 2006, il PTR è entrato in vigore nel 2008 (L.R. n.3), preceduto dalla legge regionale (n.12/2008) sul "Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane"; mentre si è giunti al varo dello Statuto Regionale unicamente nel 2009.

Con l'obiettivo di pervenire a "una pianificazione d'area vasta concertata con le Province", il PTR ha individuato cinque differenti *Quadri Territoriali di Riferimento*:

- *Quadro delle reti*: ecologica; dell'interconnessione (mobilità e logistica); del rischio ambientale;

- *Quadro degli ambienti insediativi*: sono 9, definiti in rapporto alle caratteristiche morfologico-ambientali e alla trama insediativa;
- *Quadro dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS)*: 45 sistemi, delimitati in base ai "processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il 'mosaico' dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle Comunità montane". Così, Il PTR ha chiaramente inteso privilegiare questa tipologia di partizioni, classificando i STS in funzione delle dominanti territoriali (naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale);
- *Quadro dei campi territoriali complessi*: delineati grazie alla "sovrapposizione-intersezione dei precedenti Quadri Territoriali di Riferimento" per far emergere spazi di particolare criticità, riferibili più specificamente ad infrastrutture di interconnessione di peculiare rilevanza o ad aree di intensa concentrazione di fattori di rischio (dal "rischio Vesuvio", all'elevato numero di siti contaminati nella "Terra dei fuochi" compresa fra il confine settentrionale della Provincia napoletana e l'area meridionale di quella di Caserta).
- *Quadro delle modalità per la cooperazione istituzionale e delle raccomandazioni per lo svolgimento di "buone pratiche"*: mirate ad incrementare le Unioni di Comuni.

Al momento, solo 57 Comuni hanno costituito delle Unioni di Comuni (poco più del 10% del totale regionale). In Campania le Unioni sono undici (al 15 luglio 2014) e prevedono anche la presenza di Comuni di taglia demografica

superiore all'indicazione normativa dei 5.000 abitanti. Sono due in Provincia di Avellino, per un totale di 7 comuni coinvolti; tre in Provincia di Caserta, con 18 Comuni implicati e sei in Provincia di Salerno (in queste rientrano 32 Comuni).

Le Aziende Sanitarie Locali, nate in seguito al processo di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale (L.R. n. 16/2008 e successiva D.G.R. n. 505/2009), nella Regione in totale sono sette, suddivise in 72 Distretti Sanitari (DS). In Provincia di Napoli vi sono tre ASL e le restanti quattro coincidono ciascuna con i confini delle altre Province. In seguito, con D.G.R. n. 320/2012 si è cercato di avviare il processo di riallineamento tra Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e Distretti (DS), sia per razionalizzare la spesa pubblica che per ottenere una coerenza con gli strumenti programmatici quali i "Programmi di Attività Territoriali" e i "Piani di Zona". Tale delibera nel 90% dei casi ha stabilito una coincidenza fra le delimitazioni delle due distrettuazioni, mentre sei ATS (due ciascuno nelle Province di Caserta, Napoli e Salerno) includono più di un DS. Si è pervenuti dunque a 65 ATS che annoverano 72 DS.

Con la L.R. n. 12 del 2008 "Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane" si è sancito il riordino delle Comunità montane (CM). Rispetto alle iniziali 27, dopo l'accorpamento di alcune e l'eliminazione di quelle che comprendevano essenzialmente Comuni costieri, oggi ne esistono 20: quelli afferenti alle CM sono 254 (il 46% dei complessivi 550 Comuni), nei quali risiedono circa 770.050 abitanti.

Le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) individuate inizialmente dalla Regione erano cinque. Nonostante la legge nazionale n. 42/2010 ne avesse previsto l'abrogazione en-

tro il 2011, assegnando alle Regioni la competenza di riattribuirne le funzioni, continuano a sopravvivere nell'attesa di un'effettiva modifica istituzionale. Quattro comprendono Comuni che appartengono ad almeno due Province, mentre il quinto ATO previsto, *Terra di Lavoro*, non è stato costituito. Le Autorità di bacino in Campania invece sono nove: una di rilievo nazionale; quattro inter-regionali; quattro a scala regionale. Ad esse sono collegati undici Consorzi di Bonifica e due Consorzi di miglioramento fondiario. Infine, in esecuzione della L. 106/2011 sono stati creati cinque Distretti turistici nei territori costieri, su richiesta delle imprese del settore, mentre altri otto sono ancora in fase di definizione.

Esito di una forte iper-territorializzazione, tale pluralità di perimetrazioni – che rappresentano solo una parte delle circoscrizioni esistenti (si pensi a tutto l'insieme delle amministrazioni funzionali qui non preso in esame) – compone quell'intrico di competenze amministrative che pone ostacoli a un efficiente governo del territorio e a una migliore fruizione degli spazi istituzionali. Per di più, alcuni ambiti territoriali comprendono Comuni di differenti Province e molte cellule comunali rientrano in varie distrettuazioni a geometria variabile, mostrando come non di rado i confini provinciali non abbiano rappresentato un vincolo. Al contempo, una non esigua quantità di Enti, pur non risultando istituzionalmente operativi, sembra sopravvivere in una sorta di ambigua esistenza nel silenzio del legislatore regionale.

Puglia

La Regione, ripartita dal punto di vista amministrativo in sei Province (Bari, Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia Lecce e Taranto),

abitata da oltre quattro milioni di abitanti e distinta sotto il profilo geografico in undici entità subregionali, ha usufruito di due principali forme di programmazione integrata: la prima è stata avviata con i Programmi Integrati Territoriali (PIT) e istituzionalizzata come pianificazione strategica di area vasta 2007-2013, e l'altra si è concretizzata in una parte del piano di sviluppo rurale, quella relativa all'approccio Leader.

L'avvio alla programmazione concertata in Puglia fu segnato dalla nuova politica regionale comunitaria di fine anni Ottanta (Reg. Cons. 2052/88 dell'UE, entrato in vigore nel gennaio 1989), che, adeguandosi alle esigenze dell'Atto Unico, riconosceva alle Regioni un ruolo importante nella gestione dei fondi strutturali secondo la logica della concertazione dal basso. I primi progetti d'iniziativa comunitaria Leader del 1991 furono un'incerta esperienza di successo, cui seguirono a fine Novanta i Patti Territoriali, strumento istituzionalizzato nel 2003.

A questa prima esperienza positiva ne seguirono altre basate su accordi di cooperazione di carattere interistituzionale e intercomunale. Con riferimento alla programmazione comunitaria 2000-2006, nacquero i PIT, che interessarono una pluralità di aree territoriali della Regione con problematiche comuni, diffuse in tutti i settori produttivi. Aggregando sei distretti industriali e 18 sistemi produttivi locali, la Regione individuò 10 PIT, distinti in base alle diverse specificità – logistico-transportistico, rurale e agroalimentare, manifatturiero – dei rispettivi sistemi produttivi. Al loro interno, furono distinti cinque Programmi Integrati Settoriali (PIS) finalizzati alla valorizzazione turistica delle qualità territoriali (ambiente, cultura, risorse umane). Al di là di ogni giudizio sulla gestione, non si

può negare il valore di tali programmi in termini di "scelta di metodo", adottata dalla Regione nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 nella successiva pianificazione strategica di *Area vasta*. Con le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) della programmazione nazionale 2004-2007 e con quelle comunitarie, l'intero territorio regionale fu ripartito in dieci aree vaste, caratterizzate da un'interdipendenza economica, sociale e territoriale, che non necessariamente coincideva con i confini amministrativi. Per volontà regionale, l'area vasta fu definita in base all'aggregazione e al ruolo attivo dei soggetti istituzionali locali, indicati come espressione di nuove dinamiche territoriali, in relazione sia a un "protagonismo progettuale" sia a una nuova prassi di governo territoriale con una strategia condivisa dagli attori locali. Assimilabile alla pianificazione strategica di area vasta è stata poi l'implementazione di una parte significativa del programma di sviluppo rurale, legata al programma Leader 2007-2013.

Le strategie territoriali e le forme di collaborazione comunale relative a questa programmazione strategica sono state numerose: da quelle d'interesse ambientale (progetti Ambito Territoriale Ottimale, ATO; Ambiti di Raccolta Ottimale, ARO) e sociale (progetti Ambito Territoriale Sociale, ATS), a quelle di fruizione del patrimonio ambientale e culturale regionale (Sistemi Ambientali Culturali, SAC), alle nuove politiche di promozione turistica della Regione (Sistemi Turistici Locali e Distretti Produttivi del Turismo Pugliese). Di grande rilevanza è il recente strumento regionale di pianificazione paesaggistica (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, PPTR), elaborato della Regione Puglia e adottato dalla Giunta Regione Puglia il 2 agosto 2013.

In sintesi, in Puglia le strategie e gli obiettivi proposti dalle varie coalizioni territoriali si incrociano e si sovrappongono; non sempre costituiscono un reale motore di sviluppo perché condizionati da più modesti compiti di contenimento della spesa e di ottimizzazione dei servizi offerti. I vari progetti, costruiti in momenti diversi e basati su sollecitazioni differenti, presentano caratteristiche e obiettivi non sempre tra loro coerenti. Ognuno dei 258 Comuni della Puglia aderisce mediamente a circa cinque accordi intercomunali, che spesso presentano intese territoriali anche molto differenti tra loro, creando sovrapposizioni con inutili duplicazioni o conflitti. In totale, circa 140 accordi nell'ambito dei patti territoriali, dei programmi integrati territoriali e settoriali, dei programmi Leader, delle Unioni di Comuni e di Consorzi costituiscono lo zoccolo duro della cooperazione intercomunale della Regione.

Sicilia

Le nove Province siciliane (Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa, Trapani, per una popolazione di poco superiore ai cinque milioni di abitanti) non hanno avuto dal dopoguerra una storia lineare, soprattutto per ciò che riguarda l'attribuzione di funzioni e la definizione della loro stessa esistenza. Sotto il profilo territoriale, la suddivisione amministrativa dell'isola ha seguito, negli ultimi due secoli, un percorso sostanzialmente stabile. Alle sette Province borboniche stabilite subito dopo l'esperienza napoleonica, si sono aggiunte le due di Enna e Ragusa, istituite nel 1927.

Nell'immediato dopoguerra le Province sono state formalmente soppresse, hanno mantenuto però una propria fisionomia. In realtà lo Statuto

regionale attribuiva già nel 1946 le funzioni di amministrazione di area vasta a enti intermedi definiti Liberi Consorzi di Comuni. L'istituzione formale delle Province si deve alla legge regionale n. 9 del 1986, che denominava Province Regionali i Consorzi, aggirando il problema dell'istituzione di un nuovo ente intermedio, ma ponendo le basi per una notevole confusione formale. La stessa legge prevedeva l'istituzione di aree metropolitane per quelle aree che avessero più di 250.000 abitanti.

Dopo diversi passaggi e conflitti di attribuzioni, avvenuti nei decenni, una sentenza del TAR di Palermo del 19 giugno 2012 ha definito chiaramente come incostituzionali le Province Regionali. La Regione Siciliana, con la legge n. 7 del 2014, ha abolito le Province, sostituendole con dei Liberi Consorzi di Comuni e con tre Città Metropolitane. La legge n.8 dello stesso anno disciplina l'attuazione della riforma, ma rinvia l'indicazione di specifiche funzioni o la delimitazione di nuovi confini. L'istituzione delle nuove strutture è un atto complesso per la sua natura, che in questo caso si complica ulteriormente a causa della sovrapposizione di problemi creati dalla legislazione precedente.

La legge regionale del 2014, da questo punto di vista non fa altro che riportare la situazione a quanto previsto dallo Statuto, che ha comunque valore costituzionale. L'abolizione delle Province riguarda al momento le istituzioni rappresentative, sostituite da commissari che mantengono la delega delle funzioni. I Liberi Consorzi di Comuni sono enti territoriali, ma la definizione di una mappa dei loro confini è complicata dal fatto che i Comuni possono scegliere autonomamente a quale Consorzio o area metropolitana appartenere: i vincoli presentati dalla legge sono un numero di abitanti

non inferiore ai 180.000 (lo stesso limite della legge del 1986) e un numero di Comuni soppressi, con popolazione inferiore a 1.500 abitanti, non superiore a 15.

Anche la definizione delle tre Città metropolitane, Palermo, Messina e Catania (che sostituiscono le aree metropolitane della legge del 1986 e i cui confini sono determinati dal DPR del 10 agosto 1995) è ancora dubbia, soprattutto perché la loro introduzione non è stata accompagnata da un legge regionale che ne specificasse confini e funzioni. Un dato generale è che gli organismi creati dalla nuova formulazione saranno comunque di secondo livello, privi dunque di organi rappresentativi diretti e tutte le funzioni dovranno essere delegate dai Comuni. Anche se al momento non è chiara neanche la specifica natura delle nuove istituzioni né quali siano esattamente gli strumenti giuridico-fiscali che potranno utilizzare, sembra delinearsi la possibilità che lo stesso funzionamento generale dei Consorzi potrà essere frutto di forme di contrattazione all'atto della loro costituzione.

Sardegna

Nella Regione (popolazione 1,66 milioni di abitanti), oggetto degli interventi strategici del Piano di Rinascita del secondo dopoguerra, fra gli anni Sessanta e Settanta i momenti di maggiore partecipazione al ridisegno territoriale e, in qualche modo anche i più avanzati, sono legati all'esperienza e individuazione delle 17 zone omogenee (basate sulle antiche curatorie tardo-medievali) e dei comitati zonali di controllo. Su queste basi verranno definiti i 28 comprensori che costituiranno fino alla fine degli anni Ottanta lo schema, in realtà solo ideale, della programmazione territoriale.

Un parziale decentramento amministrativo, con una reale attribuzione di funzioni, si realizza nel 1974 con la creazione della Provincia di Oristano ricavata dalle tre Province storiche di Cagliari, Nuoro, Sassari. Fatta salva tale novità, risultano estremamente deboli le azioni delle nuove Comunità montane e l'attuazione del dettato della L.R. 33/1975, prima proposta di riassetto territoriale organico. Solamente con la proposta di intervento strategico del Programma regionale di Sviluppo del 1991 si introduce la programmazione per aree programma (ne vengono individuate sette) e obiettivi, ma la mancata definizione delle relazioni istituzionali e formali fra Province storiche e queste nuove partizioni territoriali penalizzerà il risultato complessivo.

Negli anni Novanta, accanto all'azione strategica delle Province storiche nella programmazione integrata (L.R. 6/1996) e nei Piani Urbanistici Provinciali (solo strumento di coordinamento dopo la bocciatura dei Piani Territoriali paesistici da parte del Consiglio di Stato), le aree programma assumono finalmente un ruolo di riferimento strategico nella programmazione decentrata (patti territoriali, contratti d'area) o in iniziative di sviluppo rurale (Leader II).

Questo processo, congiunto alla spinta delle realtà territoriali emergenti, ottiene il primo riconoscimento formale con la L.R. 4/1997 da cui scaturisce il nuovo assetto provinciale e la legge istitutiva di quattro nuove Province regionali (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio) approvata il 14 aprile 2000 sulla spinta delle pressioni esercitate da una parte delle amministrazioni locali interessate. La loro operatività rivelerà limiti rilevanti, favorendo, invece di contrastarla, un'ulteriore polarizzazione costiera delle dinamiche demografiche ed economiche regionali.

Sulla base di questo ritaglio provinciale verrà configurata la pianificazione dei principali servizi territoriali (sanità, protezione civile, istruzione, viabilità) e l'esperienza interessante e originale, ma solo parzialmente attuata, della progettazione Integrata finanziata dal POR Sardegna 2007-2013. Al contempo è nell'ambito di ciascuna di esse che si andrà configurando un processo, significativamente dinamico, di riaggregazione delle unità amministrative periferiche in alcune decine di Unioni di Comuni, ora operative.

La sostanziale incapacità di incidere nelle dinamiche regionali, oltre al percepito appesantimento burocratico generale, ha fatto emergere un movimento di opposizione alle nuove entità amministrative e favorito il successo di cinque referendum abrogativi vincolanti per la cancellazione delle Province regionali e di quello consultivo per la cancellazione delle Province storiche (6 maggio 2012). Il commissariamento successivo di sette delle otto Province e il rapido percorso di depotenziamento istituzionale dovrebbero condurre, nell'ambito della modifica del titolo V della Costituzione, alla definizione di un nuovo assetto amministrativo periferico.

2.7. Dal 2011: l'origine dell'attuale normativa e il nodo del territorio

Nella seconda decade del secolo, complice una crisi sistemica che aveva aggredito prima gli operatori privati dei mercati finanziari e poi i debiti sovrani della zona euro, si giunge, su severo stimolo comunitario, ai provvedimenti emergenziali del Governo Monti (decreti *Salva Italia* e *Spending Review*, poi leggi 214/2011 e 135/2012). Insieme al controllo dei conti pubblici e alle riforme del *Bruxelles Consensus*,

l'architettura ormai gravemente barocca del nostro assetto amministrativo viene messa sotto osservazione. Il riferimento, attraverso il *Testo Unico* del 2000, resta la legge 142 e il fatto inopinato che, a distanza di venti anni, ancora non si è dato luogo alle Città metropolitane e, in modo organico, alla riclassificazione della nostra rete comunale. Dovendo immediatamente perseguire semplificazione amministrativa e contenimento dei costi, l'intervento si indirizza verso l'ente Provincia, prescrivendone un dimezzamento numerico. Ma questi provvedimenti d'urgenza chiudevano in realtà nuovamente la porta alla revisione del ritaglio amministrativo aperta dalla legge 142. La nuova geografia fu infatti ricercata con l'applicazione di soglie demografiche e di estensione, e per mera aggregazione di preesistenti Province, con le comprensibili difficoltà e le inevitabili incongruenze. Anche in questo caso dunque il complicato momento fece ritenere necessario un approccio prudenziale; e anche in questo caso l'esplicita dichiarazione del Governo sulla natura obbligata dell'intervento e l'annuncio di una riforma organica futura – che avrebbe dovuto eliminare il livello intermedio delle Province – vennero poi superati dai fatti, poiché il Governo cadde prima della conversione in legge del relativo decreto.

Si arriva quindi all'iniziativa del Governo Letta, che nel luglio 2013, pochi giorni dopo che la Consulta aveva *post mortem* ritenuto incostituzionali i provvedimenti del Governo Monti, presenta alla *Conferenza Stato Regioni e Unificata* un DDL di revisione costituzionale, con l'intento di sopprimere la citazione delle Province dal Titolo V. Sono infatti le Province a essere entrate ormai nel mirino: l'opinione che si è formata nel Governo è che esse non rispondano più efficacemente alla funzione, che hanno più o meno svolto dagli

anni Settanta, di ente intermedio fra Regione e Comune. Un tale livello, non eliminabile ed esemplificabile dalla nozione di *area vasta*, deve appartenere a strutture tecniche e non politiche. Logica vorrebbe che queste nuove strutture fossero ridisegnate non soltanto istituzionalmente e normativamente, ma anche funzionalmente e dunque geograficamente. Il Governo tuttavia non affronta la questione nel merito, ed è d'altronde naturale che l'ostacolo prioritario contro il quale rivolgersi sia il dettato costituzionale del Titolo V.

Questa iniziativa legislativa prosegue dopo la caduta del Governo Letta e l'avvento del Governo Renzi (febbraio 2014). Essa porterà in data 7 aprile all'approvazione della legge 56 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni", mentre l'8 agosto il Senato approva il DDL 1429-A che toglie alle Province la tutela costituzionale. La legge viene promulgata e il DDL prosegue attualmente il suo percorso di approvazione. In questa iniziativa legislativa i nuovi enti di area vasta, a partire dalle Città metropolitane, vengono identificati nella preesistente trama delle Province.

Di fronte al cortocircuito del recente passato, non può sorprendere che gli interventi legislativi che hanno seguito la caduta del Governo Monti, e quelli dell'attuale Governo in particolare, si siano posti in aperta discontinuità. Essa riguarda in primo luogo l'aspetto istituzionale: l'elettività viene infatti riservata a Regioni e Comuni, prevedendo fra essi un ente territoriale di secondo livello i cui organi non vengono scelti dai cittadini, ma sono emanazione non onerosa delle amministrazioni comunali. Al di là dei conclamati risparmi, più simbolici che pratici, la modifica del modello di *governance* ha l'evidente intento di aggredire i gravi problemi di coordinamento delle politiche del

territorio attraverso l'accorciamento delle catene decisionali. Sotto altri profili invece l'iniziativa legislativa si colloca nella traccia del 1990 e ne mantiene la visione di un'Italia organizzata su Città metropolitane, alle quali dovrebbe corrispondere una trama riaggregata di Unioni di Comuni alla ricerca dell'efficienza e delle opportunità di scala. Il Governo ha infatti indicato dieci aree urbane (le nove individuate dalla 142 e Reggio Calabria), attribuendo loro il titolo di "Città metropolitana", e ha riclassificato le altre Province come "altri enti di area vasta" tecnici e non politici.

È di fronte al ritardo e alle stasi ventennali con cui la visione della 142 ha tardato ad affermarsi, che la rapidità con la quale si è iniziato ad applicare la nuova legge risalta ancora di più: nel momento in cui questo *Rapporto* va in stampa gli amministratori locali (sindaci e consiglieri comunali) hanno già eletto al loro interno, attraverso indici quantitativi di ponderazione del voto, gli organi delle Città metropolitane (tranne le due commissariate, Reggio Calabria e Venezia) e delle Province i cui organi erano scaduti (86; nelle altre si voterà a fine mandato). Più precisamente, per quanto riguarda le Città metropolitane, l'elezione ha interessato il Consiglio, essendo automaticamente presidente il sindaco del Comune maggiore. Nel caso delle Province, a essere eletti sono stati sia il presidente sia il Consiglio. Dal primo gennaio 2015 le competenze provinciali sono transitate a questi nuovi enti.

Questa tempestività non significa però l'avvento dell'auspicata nuova disciplina degli enti locali. Per lo stretto legame che nella fattispecie unisce legge costituzionale e legge ordinaria, questa potrà essere finalizzata soltanto al termine dell'articolato processo di revisione costituzionale. Ciò coinvolgerà molti dei dispositivi di attuazione, che saranno dipendenti

da quei tempi e dal dibattito politico e parlamentare. Il confronto politico e tecnico-giuridico sui contenuti della legge è in corso, e questo *Rapporto* non intende parteciparvi: gli si pone in parallelo e si limita alla verosimile previsione che oggetto di disputa saranno le competenze e l'assetto dei poteri locali.

Il *Rapporto* intende invece partire dalla diagnosi appena conclusa di cortocircuito territoriale del nostro sistema amministrativo, per discutere un aspetto della legge che prescinde dalle eccezioni di incostituzionalità o dalle formalità attuative, ed è del tutto interno alla volontà politica: la morfologia territoriale dei nuovi enti. E sostiene che questa legge, per altri versi così indispensabile, è non soltanto conservativa, ma gravemente regressiva quanto a territorializzazione, con gli antichi tasselli provinciali-prefettizi che tornano inopinatamente protagonisti della nuova epifania territoriale. Eventuali modifiche ai preesistenti confini sono infatti lasciate, nella limitata fattispecie della Città metropolitana, alla eventuale iniziativa di singoli Comuni.

In tal modo, per qualsiasi riorganizzazione delle competenze, esse si applicheranno comunque a un territorio erroneamente delimitato. E le conseguenze saranno di due tipi: il semplice accorciamento delle catene decisio-

nali non potrà eliminare le inefficienze che si sono stratificate per la pernicioso resistenza di un ritaglio provinciale inadatto a ospitarne funzioni e logiche di rappresentanza; e, più grave ancora, si perderebbe di nuovo l'occasione di ripristinare i requisiti attraverso i quali i territori – siano essi spazi di forte infrastrutturazione urbana o città minori in contesti policentrici o sistemi locali in cerca (spesso affannosa) di rispecializzazione economica – generano valore economico localizzato.

E qui, alla luce dell'analisi di cui sopra e della serie di imperfette riforme che hanno interessato amministrazione e territorio nella nostra storia unitaria, viene buona la parabola di Mark Twain del fidanzato che, salendo sul tram per andare a sposarsi, scivola sotto la vettura e perde una gamba. Poiché ama assai la fidanzata, uscito dall'ospedale fissa una nuova data per le nozze, ma nel recarsi in chiesa finisce ancora sotto il tram e perde il braccio destro. Armato di indefettibile amore fissa una terza data, ma anche questa volta – ed è comprensibile, così menomato – inciampa sul predellino e perde il braccio sinistro. La morale dell'apologo è: di quanto dovrà essere amputato un fidanzato perché la fidanzata, che pure lo ama, rifiuti infine di sposarlo?

Capitolo terzo

Elementi di criticità e spazi di intervento

3.1. *A monte: il progetto per il Paese*

Già abbiamo fatto menzione della proposta di riagggregazione regionale (le “macroregioni”) della Fondazione Agnelli. Nella difficile congiuntura degli anni Novanta, non solo l’Italia, ma ogni membro del sistema inter-statale fu obbligato a ripensare il proprio posizionamento economico e politico. Pur nella natura sistemica dei processi territoriali, quella proposta aveva un senso diverso da quello che il *Rapporto* sta discutendo nell’alveo della legge 56/2014 e delle sue scelte generali. Quel senso era infatti, come già ricordato, assai più politico.

Vi erano espliciti intenti di efficienza nella proposta, elaborata sulla base di un modello di contenimento dei costi amministrativi regionali che – pur distanti dagli attuali e in una diversa condizione di moneta e debito pubblico – già suggerivano ampi spazi di ottimizzazione. Ma le dodici macroregioni si formavano per aggregazioni di Regioni preesistenti, mentre l’infrastruttura amministrativa non era indicata che per lineamenti – ed è comprensibile, perché la proposta ambiva a essere istituzionale e strategica (“Un federalismo dei valori”). In altre parole, benché il mutamento territoriale fosse segnalato fra le cause che rendevano opportuna la nuova regionalizzazione, la soluzione al problema dell’efficienza territoriale sarebbe dovuta arrivare quasi per *default* – perché all’interno di una stagione nuova e, in quanto nuova, portatrice di resipiscenza, desiderio di condivisione e buona volontà amministrativa.

Vi erano peraltro buoni motivi per evocare una stagione nuova: la proposta (1992-96) è con-

temporanea all’affermazione elettorale di partiti regionalisti che accedono al Governo (1994) in un quadro parlamentare completamente rinnovato, dove l’asserito avvento di una seconda repubblica si somma a istanze ancor più radicali e controverse: espressamente il progetto della Fondazione Agnelli si propone come soluzione federale di questa fase di conflitto politico. Va detto che, nell’auspicio di una stagione nuova, orecchie attente al territorio potevano cogliere assonanze con analoghe attese negli anni della Costituente e dell’attuazione delle Regioni. E in ambedue i casi ciò che poi è avvenuto al territorio non è commendevole. Ma questo non può essere messo a carico della proposta della Fondazione Agnelli che, anzi, conserva a distanza di venti anni la sua legittimità: una logica di aggregazione delle attuali Regioni è tutt’altro che immotivata, e soprattutto la proposta è portatrice di una specifica *idea di Paese*.

Attenzione affatto diversa al territorio poneva la più complessa ipotesi della Società Geografica Italiana che, nel 2013, proponeva anch’essa una nuova regionalizzazione mutata di segno, non prevedendo l’aggregazione fra Regioni ma la loro divisione in trentasei *piattaforme territoriali*. Non direttamente politica ma scientifica era la ragione della proposta, che proveniva, come accennato in precedenza, dall’implementazione dell’analisi del Progetto CNR *Quadroter Tre*. Lo studio aveva individuato nel 1999 un pari numero di nuclei urbani che avevano guidato i processi di riorganizzazione territoriale del Paese nell’ultimo mezzo secolo, e i processi del decennio successivo avevano ulteriormente consoli-

dato questa struttura territoriale. Essa rendeva dunque possibile una *regionalizzazione flessibile*, nel senso che ciascuna di queste piattaforme aveva la dimensione e l'impatto relazionale che i processi di riorganizzazione urbana e territoriale le avevano concretamente conferito. Naturale a questo punto pensare, nel richiesto quadro di semplificazione e alla luce dell'evoluzione dei processi decisionali e di gestione legata alla rete e alla digitalizzazione amministrativa, che queste *piattaforme territoriali* potessero sostituire insieme Province e Regioni, assistite nella loro complessità amministrativa da altri enti funzionali quali agenzie, autorità di ambito, protocolli di intesa. E va da sé che, con una tale soluzione, veniva anche in questo caso avanzata, diversa e opposta rispetto a quella della Fondazione Agnelli, una particolare *idea di Paese*.

La storia del nostro mosaico regionale è già stata tracciata in precedenza. In essa hanno giocato politica, numeri, caso, abitudine, e non v'è dubbio che scelte diverse avrebbero potuto produrre un mosaico differente e non meno legittimo. Ma aggregare o disaggregare le Regioni esistenti non ha effetti diretti sul quadro critico che questo *Rapporto* segnala, quello dell'incongruenza fra processi materiali e leva amministrativa sul territorio come problema storico, grave e ora gravissimo del Paese – e questo problema può essere affrontato e risolto anche all'interno dell'attuale ordito regionale.

Ne avrebbe naturalmente di indiretti, nel senso che l'una soluzione può essere migliore dell'altra nell'efficienza amministrativa e nel superamento di quella incongruenza; ma qui si entra nell'ambito della valutazione proiettata al futuro e della mancanza di controprova, ambito che il *Rapporto* intende evitare. È però un fatto che il Paese non sarebbe lo stesso, sarebbe anzi profondamente diverso, se organizzato su dodici o su trentasei Regioni.

In questo senso i punti di forza e di debolezza delle due soluzioni tendono a essere speculari. Se si fa riferimento alla proposta del 2013, non vi è dubbio che punti di forza fossero l'eliminazione dell'irrazionale logica orizzontale a cagione della quale ognuno dei diversissimi nodi del nostro sistema urbano veniva sottoposto alla medesima infrastruttura amministrativa, e la definitiva eliminazione delle infelici soglie *erga omnes* come criterio generale di definizione degli aggregati territoriali. Ne deriverebbe infatti, come già ricordato, una regionalizzazione sagomata in modo egregio sulla reale trama delle aree vaste italiane, sussumendo tanto la logica e l'ampiezza funzionale delle Città metropolitane quanto quelle degli altri enti di area vasta.

Ma ne sarebbe derivata una moltiplicazione dei centri di produzione legislativa, che non è affatto un male in sé, ma tale avrebbe potuto essere considerata avendo riguardo proprio all'infausta stagione legislativa vissuta dal Paese nei trascorsi venti anni. In questo senso l'aggregazione delle Regioni avrebbe potuto essere reputata consigliabile, anche se non avrebbe direttamente colto gli obiettivi che la proposta di disaggregazione automaticamente coglieva. Inoltre quest'ultima proposta avrebbe rischiato di porre alcune delle piattaforme territoriali sotto le soglie minime di efficienza per alcuni servizi di area vasta, dovendone lasciare la soluzione a forme virtuose di cooperazione che non possono essere date per scontate, mentre l'ipotesi di unione minimizzerebbe questo problema.

Quest'ultima ipotesi, d'altronde, nel predisporre condizioni migliori per l'erogazione di non marginali servizi, avrebbe però potuto scontrarsi con sensi di appartenenza territoriale, forme identitarie e difficoltà di coordinamento, generando indesiderati problemi politici; una proposta di disaggregazione, più prossima a

una logica *bottom-up* e “avvicinando” il ritaglio amministrativo al territorio, ne avrebbe verosimilmente generati di minori. Allo stesso modo, in termini di programmazione e di politiche di competenza, cioè a dire delle funzioni basilari e proprie delle amministrazioni regionali, la loro applicazione a spazi più limitati e più internamente coerenti dovrebbe senz'altro consentire maggiore precisione e miglior efficacia; ma Regioni di minori dimensioni potrebbero avere minore rappresentatività e peso politico nel quadro regionale comunitario, e perdere nei rapporti dall'alto, in termini di opportunità e risorse, quanto guadagnato dal rapporto più ravvicinato con il territorio.

È molto difficile infine valutare quale delle due soluzioni sia più appropriata di fronte al problema storico del nostro Paese – sempre incombente, non sempre visto prioritario, molto arduo da affrontare – dei differenziali socioeconomici territoriali, in generale quelli delle aree montane e marginali ma in particolare quelli regionali Nord-Sud. Essi dipendono da variabili endogene ed esogene di varia natura, e i parametri strettamente geografici – assialità fortemente verticale del Paese, ingente variabilità dei profili altimetrici, accessibilità fortemente diseguali, non ultimo collocazione eccentrica rispetto al baricentro comunitario – non aiutano a indicare con apprezzabile oggettività, salva l'esigenza di un'organizzazione federale, una soluzione prevalente.

È vero dunque che se è possibile stimare con metodo scientifico le forme di organizzazione territoriale e indicarle con soddisfacente precisione affinché l'azione amministrativa possa esservi proficuamente configurata, non è scientificamente possibile indicare quale sia il più opportuno modello amministrativo (e istituzionale) che dovrà entrambe contenerle. Esso infatti va scelto *politicamente*. E tale

scelta senz'altro va fatta in base alla valutazione di costi e benefici che più competenze scientifiche sono tenute a indicare, ma soprattutto a partire dall'*idea* e dal *progetto di Paese* considerati desiderabili per l'interesse collettivo, oggi e nel lungo periodo.

Nel momento in cui questo Rapporto discute i contenuti di una singola legge, forte è la sua raccomandazione repubblicana per la cura con la quale questa *idea di Paese* dovrà essere precisata e messa in atto. Quale però che sia questa *idea di Paese*, essa va realizzata in modo tecnicamente corretto.

3.2. I riferimenti comunitari

Il primo elemento di valutazione della correttezza delle scelte territoriali per l'eventuale revisione del nostro assetto amministrativo è il confronto con gli obiettivi e le politiche comunitarie. Va detto subito che esso non offre un preciso quadro di riferimento, e lo stesso l'analisi dei modelli amministrativi dei paesi *partners*. Quel quadro – come nel nostro Paese – presenta Regioni grandi e piccole, Municipi più o meno numerosi e anch'essi grandi e piccoli, infine varietà di enti intermedi *path dependent*. Unico denominatore comune la presenza di un triplice livello amministrativo locale variamente normato, e cioè la presenza di un livello di mediazione e coordinamento fra la Regione e il Comune. Per l'evoluzione territoriale di cui si è discusso in precedenza, l'Unione dal canto suo riserva, almeno dagli anni Novanta, particolare attenzione al fenomeno urbano, e a questa corrispondono, sin dalla programmazione 1989-1993 e in particolare dai programmi *Urban* e *Interreg*, specifici capitoli di fondi comunitari destinati a migliorare la qualità della vita e l'efficienza economica di città e regioni.

Si tratta di un processo di lungo periodo che, partito dalla *Convenzione di Strasburgo sulle autonomie locali* (1985), può essere fatto iniziare nel nuovo secolo con il *Libro bianco sulla governance europea* (2001), che discute il rapporto fra Unione, Stati nazionali e autonomie locali, per proseguire con il *Trattato di Lisbona* (2007). A Lisbona l'obiettivo strategico della competitività, legato al riposizionamento tecnologico, produttivo e commerciale già messo in evidenza dal *Libro bianco* di Jacques Delors (1985), viene affiancato dalla *coesione territoriale*. La coesione territoriale, erede delle normali politiche redistributive comunitarie, è di esse un superamento politico: si prende atto in sostanza che l'incessante ristrutturazione dei mercati non soltanto non deve ampliare i differenziali regionali di sviluppo, ma mitigarli; e ciò non come esigenza sociale, ma in quanto necessità politica ed economica. Naturale quindi che, una volta identificate città e regioni come motori dei processi di sviluppo, la *coerenza interregionale e infraregionale* di questi processi venga messa in obiettivo. V'è da dire incidentalmente che questa è forse l'indicazione politica più forte che viene al nostro Paese dall'iniziativa comunitaria nelle politiche urbane e regionali: l'esigenza avvertita alla scala europea si riproduce infatti storicamente e con grande intensità alla nostra scala nazionale.

In sede comunitaria, al Trattato di Lisbona ha fatto seguito la valorizzazione dell'agenzia co-

munitaria Espon (*European Spatial Planning Observatory Network*), il *Libro verde sulla coesione territoriale* (2007) e la pubblicazione della *Territorial Agenda for the European Union 2007*. L'indirizzo politico che si è affermato – almeno nel dibattito parlamentare e pur soggetto alla sensibilità delle diverse Commissioni – è quello del perseguimento di uno sviluppo *place-based*, dove la valorizzazione endogena delle *skill* e delle risorse locali dell'intero spazio europeo è la chiave reale e dunque desiderabile di uno sviluppo concreto ed equilibrato.

Ciò che infatti non può essere ammesso nelle delibere comunitarie – anche perché oggetto di controversia politica – è che la crescita economica è sempre geograficamente asimmetrica, e che la richiesta crescita della competitività comunitaria comporta, se affidata al mercato, squilibri territoriali. Non vi è nulla di ideologico in questo, solo la constatazione di un processo non evitabile che apre la questione della sua desiderabilità politica. E la desiderabilità politica degli squilibri territoriali, in un organismo che affida se stesso al processo di convergenza, non può essere elevata.

Il concetto di *place-based approach*, di genesi Ocse, è stato precisato nel rapporto commissionato a Fabrizio Barca dalla Commissione Europea (2009), e informa dunque le sei priorità della nuova *Territorial Agenda of the European Union 2020* (AT2020).

“We consider that the place-based approach to policy making contributes to territorial cohesion. Based on the principles of horizontal coordination, evidence-informed policy making and integrated functional area development, it implements the subsidiarity principle through a multilevel governance approach. It aims to unleash territorial potential through development strategies based on local and regional knowledge of needs, and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. Places can utilize their territorial capital to realize optimal solutions for long-term development, and contribute in this way to the achievement of the Europa 2020 strategy objectives”

Territorial Agenda of the European Union 2020, § 11

Lo spirito dell'Agenda territoriale europea punta a contemperare le esigenze di tipo redistributivo con quelle della necessaria competitività di sistema e, sulla scorta delle priorità indicate dalla Commissione Europea 2014-2020, individua esplicitamente nella rete urbana il fulcro delle sue strategie di coesione e competitività territoriale. È riferendosi alla rete urbana dell'Unione Europea che devono essere applicate le cinque *territorial keys* dell'Agenda, ossia Accessibilità, Servizi di interesse economico generale, Capacità, risorse e capitali territoriali, Città in rete (*city networking*), Regioni funzionali. Le cinque *territorial keys*, a loro volta, sono le leve per perseguire le *priorities*, che circolarmente tornano alle esigenze redistributive e concorrenziali di partenza. Vale ripetere, ancorché banale, il senso della scelta comunitaria. Puntare sulla rete delle città è, ai fini dell'obiettivo di competitività nei confronti dei concorrenti mondiali, semplicemente inevitabile. Ma poiché, almeno nel breve e medio periodo, sviluppare

le città innesca automaticamente sul territorio effetti myrdaliani e cumulativi, con drenaggio di risorse verso il centro e marginalizzazione delle aree non centrali, è politicamente ed economicamente necessario (*inclusive growth*) prevedere contromisure che rendano il gioco non a somma fissa e diffondano crescita reale (benché *smart e sustainable*) nell'intero spazio regionalizzato dalla città – e oltre.

Le priorità indicate dalla AT2020 dovranno essere verificate nel loro diverso peso e nella loro attuazione politica attraverso la reale destinazione delle risorse comunitarie. Ma se si cerca di oggettivare le cinque chiavi territoriali indicate, si osserva che due (accessibilità e città in rete) fanno prevalente riferimento a schemi di flusso e infrastrutture materiali e immateriali di connessione, mentre le altre tre, pur traducibili in morfologie di rete, richiamano direttamente la delimitazione territoriale: i servizi nel loro riflesso pratico di erogazione, il *capitale territoriale* come somma delle opportunità attuali e potenziali di un

Commissione europea – priorità “Europa 2020”

- *Smart growth*
- *Sustainable growth*
- *Inclusive growth*

Commissione europea – priorità “Territorial Agenda 2020”

- Promuovere uno sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato
- Incoraggiare lo sviluppo integrato di città, aree rurali e regioni
- Implementare l'integrazione territoriale fra le regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali
- Assicurare la competitività globale delle regioni attraverso il rafforzamento delle economie locali
- Migliorare la connettività territoriale a beneficio di individui, comunità e imprese
- Curare e armonizzare i valori ecologici, paesaggistici e culturali delle regioni

Commissione europea – chiavi territoriali “Territorial Agenda 2020”

- Accessibilità
- Servizi di interesse economico generale
- Capacità, risorse e capitali territoriali
- Città in rete
- Regioni funzionali

luogo, e la regione funzionale come spazio ottimo di formazione di politiche e strategie.

Se è così, la delimitazione territoriale – tradotta in forma amministrativa – dovrebbe stare alla base delle politiche territoriali comunitarie al fine di approssimare le unità amministrative a quell’ottimo. Tuttavia, benché moltissimo abbia prodotto l’Unione in termini di studio e di analisi, non esiste un indirizzo europeo tale da orientare le scelte nazionali, né lo si rintraccia, nelle Agende territoriali europee 2007 e 2020.

Il motivo è semplice e sta nell’eterogeneità storica, fisica, giuridica (e anche cronologica) dello spazio comune europeo, in ragione del quale non sono mai maturate le condizioni di una delega in merito da parte degli Stati membri. V’è anche da dire che in un spazio civico tanto ampio e diversificato, questo forse non sarebbe stato desiderabile. Ma fra il vestire il territorio dell’Unione di un’identica livrea amministrativa, e fissare invece pochi e flessibili criteri di armonizzazione, passa lo stesso spazio che intercorre fra ciò che si doveva fare e ciò che non si è fatto, e del resto neppure esiste, in realtà, una politica urbana e regionale europea che vincoli i Paesi membri. Così gli elementi comuni delle scelte nazionali riguardano per lo più, dal ciclo di programmazione 1989-93 sino all’attuale, il riflesso dell’architettura dei fondi comunitari e delle loro procedure di accesso, mentre il ventaglio delle forme amministrativo-territoriali nazionali è rimasto assai ampio.

3.3. La territorializzazione delle città maggiori

Fra i Paesi membri, naturalmente, vi è stata diffusa attenzione al fenomeno urbano, con la

predisposizione di particolari forme amministrative che potessero meglio regolarlo. In alcuni casi l’istituzione risulta antica e obbedisce a un complesso di fattori peculiari. Un primo esempio è il *Bundesland Wien* (1921), che pur avendo (400 kmq) un terzo dell’estensione del Comune di Roma, è una delle nove circoscrizioni federali nelle quali venne suddivisa la repubblica dopo il crollo asburgico. O, ancora, le due “libere città anseatiche” di Amburgo e Brema (*Freie und Hansestadt Hamburg* e *Freie und Hansestadt Bremen*) istituite nel secondo dopoguerra. In altri casi, a partire dagli anni Settanta, il problema è stato affrontato con logiche e soluzioni che appartengono alla stessa stagione di decentramento amministrativo che in Italia portò alle Regioni e che dunque non sono particolarmente interessanti ai nostri fini: è il caso della *Région Parisienne – Île de France* (1976), una delle ventuno Regioni continentali francesi, ma anche della *Comunidad Autónoma de Madrid* (1983). Quest’ultima ha un’ampiezza di oltre 8.000 kmq (all’incirca la superficie dell’Umbria o del Friuli Venezia Giulia) per quasi sette milioni di abitanti, e interpreta quindi il concetto di dipendenza dal centro in modo politico e simbolico più che tecnico e funzionale.

Più direttamente, come risposta al mutamento urbano e territoriale degli ultimi due-tre decenni, si osservano numerosi casi di nuovi enti amministrativi centrati su grandi città, con un’ampiezza che all’incirca va dai 500 ai 1.500 kmq e una popolazione che parte dal milione di abitanti: per esempio il *Landes Berlin* (1995), la *Greater London Authority* (2000), la *Marseille Province Métropole* (2000), la *Metropolregion Amsterdam* (2007), la *Paris Métropole* (2009) o l’*Área Metropolitana de Barcelona* (2011).

Da queste esperienze non è però possibile ricavare un modello territoriale e amministrativo. Se si fa riferimento ai due più significativi fenomeni urbani dell'Unione Europea, quelli di Londra e Parigi, i rispettivi enti amministrano entrambi circa otto milioni di persone – quasi la popolazione dell'intera Lombardia – in uno spazio di circa 1.500 kmq – la metà della Valle d'Aosta o la Provincia di Milano. Ma nel primo caso si tratta di un organismo gerarchico ed esclusivo di trentadue distretti dipendenti verticalmente da quello della *City*, nel secondo di un'associazione funzionale e cooperativa di enti territoriali e non territoriali – qualcosa di più di un'Unione di Comuni, precisamente 152 – che convive amministrativamente con la *Région Parisienne*. Vale notare che ambedue gli enti non regolano la reale ampiezza della rispettiva regione urbana funzionale, stimata in entrambi i casi intorno ai 12 milioni di abitanti. In particolare l'INSEE, l'istituto di statistica francese, valuta in 2.847 kmq la *regione urbana parigina* (ossia la sua *urban footprint* quale si apprezza dalla fotogrammetria come territorio infrastrutturato e privo di soluzioni non urbane di continuità) mentre stima in oltre 17.000 kmq la *regione metropolitana parigina*, ossia lo spazio funzionale corrispondente al mercato geografico del lavoro della capitale.

Se una regolarità può essere individuata in questi casi, essa sta essenzialmente nel tentativo di delimitare più strettamente la regione urbana, ossia di individuare con più precisione lo spazio comune delle esigenze amministrative legate alla concentrazione demografica e funzionale. In questo senso, pur in presenza di fisionomie urbane plurali, il limite dei 1.500 kmq di superficie tende a costituire una soglia intorno alla quale si situa, oltre a Londra e Parigi, la *Metropolregion Amsterdam*, che pure

contiene solo 2,5 milioni di abitanti (ma in presenza di un modello insediativo molto regolare e fittamente connesso quale quello degli artificiali *polder* olandesi). Più limitate sono le regioni funzionali di Berlino (890 kmq per 3,4 milioni di abitanti), Barcellona (636 kmq per 3,2 milioni di abitanti) e Marsiglia (610 kmq per un milione di abitanti). Ma anche in questo caso differiscono i modelli amministrativi: Berlino amministra centralmente i dodici distretti della cintura urbana, mentre il caso catalano e quello di Marsiglia vedono unioni funzionali e cooperative di Comuni, rispettivamente trentasei e diciotto. L'*Àrea metropolitana de Barcelona*, in particolare, è un'agenzia funzionale specificamente delegata ad alcuni servizi e grandi opere.

La considerazione della varietà amministrativa di queste esperienze è particolarmente rilevante giacché una nota del Governo, all'indomani dell'approvazione al Senato della progettata riforma costituzionale, aveva espressamente citato i casi di Londra, Amsterdam, Barcellona e Monaco come riferimenti per la prevista istituzione delle Città metropolitane (http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/province_cittametropolitane.pdf). Ma nessuno di questi casi è paragonabile alla Città metropolitana così come si va attualmente configurando nel nostro ordinamento.

Oltre alla varietà della casistica, un'altra regola che emerge con chiarezza è quella della rarità di impiego dell'ente metropolitano, che le varie legislazioni applicano soltanto a una o pochissime città dello spazio nazionale. Ma come già rilevato, l'eterogeneità amministrativa è figlia della eterogeneità di quanto demograficamente e dimensionalmente deve essere amministrato, che dalla scala comunitaria si trasferisce a quella nazionale e quindi anche italiana.

3.4. *L'incerta definizione delle Aree metropolitane*

La rete urbana continentale è suscettibile di vari criteri di individuazione, di solito riconducibili – sull'esempio delle citate *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA) americane – alla densità abitativa e all'integrazione del mercato del lavoro misurata dai flussi di pendolarismo. Ogni analisi sulle reti urbane dovrebbe esplicitarne la complessa letteratura (qui non lo faremo) e tener conto del fatto che le zonizzazioni di tipo funzionale sono diverse in ragione delle differenti metodologie e dei criteri di stima delle interazioni fra le varie unità amministrative. Allo stesso modo esiti diversi provengono da differenti obiettivi di analisi, se per esempio si voglia mappare a piccola scala il network nazionale o europeo delle regioni urbane funzionali, oppure si voglia analizzare più finemente il livello di integrazione fra il nucleo urbano centrale e il *ring* che lo circonda.

Ma una prima ed estesa raffigurazione dell'Europa urbano-territoriale può essere empiricamente ricavata dalle classificazioni non funzionali, ma amministrative, e precisamente dal livello Nuts3 (Nuts = *nomenclature des unités territoriales statistiques*). Questo livello, situato fra quelli delle associazioni di Comuni (Nuts4, poi Lau2) e della Regione (Nuts2), comprende i 1.324 enti che oggi, centrati su una città, ne amministrano, al pari delle nostre Province (o dei *Départements* francesi, delle *Provincias* spagnole o dei *Kreise* tedeschi) il territorio circostante. Per i Nuts3 la classificazione comunitaria prevede dimensioni indicativamente comprese fra i 150.000 e gli 800.000 abitanti. La loro popolazione media, rapportata al mezzo miliardo di cittadini dell'Unione Europea, è dunque di poco inferiore

a 400.000 abitanti, mentre la variabilità demografica è amplissima. Se infatti si fa riferimento alle maggiori città continentali, già la popolazione dell'ente amministrativo comunale oltrepassa abbondantemente il limite superiore indicato. Inoltre, mentre nei casi italiano, francese e spagnolo l'ente di riferimento identifica una polarità urbana, nel caso tedesco, oltre alle città, comprende anche i *Landkreise*, ossia le associazioni di Comuni minori, in molti casi al di sotto della soglia demografica minima indicata in nomenclatura.

Se per semplificare ignoriamo il sottostante e minuzioso reticolo dei Comuni interni a ciascuna di esse, si potrebbe dire che il *patchwork* delle 1.324 Nuts3 restituisce lo spazio dove orizzontalmente si svolge la vita materiale e quotidiana dei cittadini dell'Unione Europea. Ma in realtà è soltanto nelle sue componenti elementari che questa vita quotidiana si svolge in modo così orizzontale. Essa infatti è indirizzata nei comportamenti economici, sociali e politici dalla diversa distribuzione geografica dei processi territoriali di accumulazione, dalla capacità di attrazione dei nodi, dalla gerarchia geografica delle funzioni, anche amministrative, e per queste la categoria Nuts3 non serve più, perché essa comprende Roma, Madrid e la piccola Provincia marginale di emigrazione.

Serve di conseguenza un criterio diverso che, a prescindere dall'ancoraggio amministrativo, individui i limiti territoriali entro i quali ci si può avvicinare all'ottimo per la determinazione delle politiche locali e la loro traduzione in programmi e servizi. Espon, in questo senso, ha riletto il territorio europeo individuando una *regione metropolitana* come lo spazio geografico definito dall'integrazione di una *Morphologic Urban Area* (Mua) e di una *Functional Urban Area* (Fua), ossia l'intorno

compreso da una soglia minima di pendolarismo del 10% verso la Mua. Questo non descrive direttamente le qualità che differenziano Roma e Madrid dalla piccola Provincia – e infatti ne derivano regioni metropolitane grandi e piccole – ma le indica in modo indiretto attraverso la diversa consistenza demografica, consentendo di selezionare nei 1.324 nodi della rete amministrativa urbana europea quelli titolari di reale capacità regionalizzante, e identificandone i confini indipendentemente dalle suddivisioni amministrative successive all'unità di base del Comune.

In realtà le analisi funzionali dovute all'Espon e all'Eurostat possono qualificarsi più che altro come un risultato indicativo. Tendono a un modello, rendendo ragione del motivo per cui la stessa Unione, a prescindere dalle deleghe, non è in condizione di suggerire con forza l'applicazione di un modello di zonizzazione funzionale. La natura estremamente plurale del fenomeno urbano e il polimorfismo delle stesse regioni funzionali (le Fua, nel gergo di Espon) non consentono infatti ai criteri di rappresentare una rete urbana europea alla quale si possano facilmente applicare politiche standard.

Con il metodo sopra indicato e applicando una soglia minima di 200.000 abitanti, Eurostat ha individuato 305 *regioni metropolitane* diffuse nell'intero spazio comunitario europeo, che scendono a 278 se la soglia demografica viene elevata a 250.000 abitanti. Di queste, 19 sono localizzate nel nostro Paese (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions). In realtà lo stesso database Metroreg Eurostat segnala fra le Metropolitan Regions 26 aree urbane italiane (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=met_pjanaggr3&lang=en), dieci delle quali si collocherebbero al di sopra di un

milione di abitanti (Milano, Roma, Napoli, Torino, Palermo, Bari, Catania, Brescia, Salerno e Taranto) e sedici al di sotto (Genova, Firenze, Bologna, Venezia, Verona, Padova, Pescara, Cagliari, Caserta, Modena, Messina, Prato, Parma, Reggio Emilia, Latina e Vicenza). L'elenco, come si vede, è molto eterogeneo, e mostra che i mercati del lavoro, se si tiene bassa la soglia dell'interazione pendolare fra unità amministrative, possono condurre a rappresentazioni funzionali assai imperfette. Taranto, ad esempio, viene accreditata da Eurostat di 1,6 milioni di abitanti, cifra che si ottiene solo inglobando nella *metropolitan region* la quasi totalità delle province di Brindisi e Lecce. Al fine di individuare le regioni urbane in senso maggiormente restrittivo, Eurostat ha dunque individuato una diversa unità di analisi, la *Larger Urban Zone* (Luz), applicando requisiti più articolati e una soglia minima di pendolarismo verso il centro del 15%. Fra le Luz europee, 113 hanno popolazione superiore a 500.000 abitanti, e dodici di queste si trovano in Italia. Nel database Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=urb_lpop1&lang=en), peraltro, sono indicate per il nostro Paese complessivamente 74 *Larger Urban Zones*, non sempre centrate su un capoluogo di provincia (comprendono infatti Acireale, Busto Arsizio, Sanremo, Vigevano e Viareggio) e naturalmente con notevole variabilità demografica, da Milano (4,1 milioni di abitanti) ad Acireale (51.000 abitanti, un dato demografico che corrisponde in sostanza a quello del Comune, e che testimonia una interazione debole con il nodo non contiguo di Catania). Simili alle *Larger Urban Zones* sono le *Metropolitan Areas* individuate dal database Ocse (<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm>), che definisce a sua volta l'area metropolitana identifi-

Tab. 2 – Larger Urban Zones Eurostat in Italia (2012)

> 1.000.000 ab.	1.000.000-500.000 ab.	499.999-300.000 ab.	299.999-250.000 ab.	249.999-200.000 ab.	199.999-150.000 ab.	149.999-100.000 ab.	< 100.000 ab.
Milano (4.135)	Palermo (975)	Venezia (493)	Bergamo (293)	Perugia (248)	Treviso (193)	Avellino (147)	Barletta (95)
Roma (4.087)	Bologna (762)	Cagliari (468)	Messina (278)	Salerno (246)	Bolzano (192)	Lecco (137)	Busto Arsizio (92)
Napoli (3.546)	Firenze (743)	Brescia (462)	Prato (276)	Trieste (232)	Ancona (187)	Pavia (129)	Campobasso (92)
Torino (1.761)	Genova (709)	Taranto (417)	Vicenza (273)	Pescara (232)	Varese (185)	Potenza (129)	Vigevano (87)
	Catania (642)	Parma (312)	Reggio E. (260)	Udine (226)	Pisa (180)	Pordenone (122)	Sanremo (80)
	Bari (577)	Modena (310)		Lecce (221)	Livorno (177)	Pesaro (122)	Massa (79)
	Verona (505)			Trento (220)	Latina (177)	Caserta (122)	Matera (77)
	Padova (500)			La Spezia (220)	Piacenza (175)	Biella (119)	Carrara (73)
				Sassari (220)	Foggia (173)	Viareggio (116)	Acireale (51)
				Cosenza (219)	Novara (172)	Asti (111)	
				Reggio C. (217)	Terni (171)	Benevento (109)	
				Rimini (211)	Ravenna (166)	Savona (105)	
				Ferrara (201)	Forlì (165)		
					Siracusa (156)		
					Catanzaro (154)		

Fonte: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=urb_lpop1&lang=en, elab.

cando un *core* urbano (analogo alla *Mua*) attraverso una densità minima di 1.500 ab/kmq e il *ring* (analogo alla *Fua*) attraverso la soglia del 15% del pendolarismo e ulteriori criteri di inclusione-esclusione dei Comuni. Esso rintraccia in Europa 111 aree metropolitane con

popolazione superiore a mezzo milione di abitanti, diffuse in diciannove dei ventotto Paesi dell'Unione: fra queste 31 ("grandi aree metropolitane") hanno popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti, e ottanta ("aree metropolitane") fra 0,5 e 1,5 milioni di abitanti. L'I-

talia presenta quattro delle trentuno grandi aree metropolitane europee: Milano, Roma, Napoli e Torino; e sette delle ottanta aree metropolitane minori: in ordine demografico Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari e Venezia. È interessante osservare che il *ranking* Ocse include Venezia fra le regioni urbane oltre la soglia demografica del mezzo milione di abitanti, mentre il database Luz-Eurostat la escludeva accreditandole 492.765 al 2012, e vi collocava invece Verona e Padova (rispettivamente 504.963 e 500.314 abitanti). Se si confrontano i dati di quelle che nei database risultano essere le maggiori regioni urbane italiane, si possono apprezzare le differenze prodotte da parametri di zonizzazione più stringenti (*Metropolitan Areas* Ocse e *Larger Urban Zones* Eurostat, sostanzialmente co-

incidenti per popolazione) o meno stringenti (*Metropolitan Regions* Eurostat). Solo nel caso di Milano e di Roma i dati demografici tendono ad allinearsi per tutte e tre le zonizzazioni. Negli altri casi vi sono considerevoli scostamenti, particolarmente significativi per Torino, Palermo, Catania e Bari, la superficie delle cui aree metropolitane viene assai ridimensionata. Il dato sulla densità, che conserva notevole variabilità sia per le *Metropolitan Regions* sia per le *Metropolitan Areas*, mostra di nuovo l'intrinseca pluralità delle varie esperienze urbane e dei relativi mercati geografici del lavoro, la cui superficie, anche nei casi di maggior corrispondenza (Bologna, Firenze, Genova e Venezia) risulta praticamente dimezzata. Un caso a parte è quello dell'area metropolitana di Napoli, che dall'utilizzo di criteri

Tab. 3 – Maggiori aree metropolitane in Italia – Eurostat e Ocse (2012)

	Metropolitan Regions (Eurostat)			Luz (Eurostat)	Metropolitan Areas (Ocse)		
	Pop. (.000)	Sup. (km ²)	Densità (ab/km ²)	Pop. (.000)	Pop. (.000)	Sup. (km ²)	Densità (ab/km ²)
Milano	4.275	2.767	1.545	4.135	4.109	2.638	1.558
Roma	4.234	5.381	787	4.087	4.077	5.686	717
Napoli	3.078	1.171	2.629	3.546	3.562	1.559	2.286
Torino	2.307	6.830	338	1.761	1.761	1.781	988
Palermo	1.250	4.992	250	975	938	836	1.222
Bologna	999	3.702	270	767	754	2.036	371
Firenze	1.003	3.514	285	743	728	1.738	419
Genova	881	1.838	479	709	712	1.114	639
Catania	1.091	3.552	307	624	627	609	1.029
Bari	1.259	3.825	329	577	581	755	769
Venezia	866	2.466	351	493	544	1.089	499
Padova	939	2.141	439	500	-	-	-
Verona	925	3.121	296	505	-	-	-

Fonte: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=urb_lpop1&lang=en e <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm>, elab.

più restrittivi a proposito dell'integrazione interna ricava un'espansione, e non una riduzione della propria ampiezza. Di essa espressamente si discuterà nell'ultimo capitolo.

3.5. *Il conflitto fra interazione funzionale e limite amministrativo*

Eurostat, Espon e Ocse, a prescindere dal loro rango istituzionale o reputazionale, sono soltanto alcuni degli enti o gruppi di ricerca che hanno provveduto a mappare il fenomeno metropolitano europeo, e una casistica più completa aumenterebbe ulteriormente la difformità delle rispettive zonizzazioni. Esso non è infatti mappabile oggettivamente, e il limite dell'*area grigia* nella quale il metropolitano sfuma nel non-metropolitano dipende, come ricordato, dai criteri adottati e può coprire un'area molto ampia. Ma l'assenza di un limite oggettivo non significa che un discrimine non si possa individuare in modo soddisfacente, e questo è appunto ciò che è stato fatto nei casi prima ricordati in cui l'iniziativa politica ha inteso creare condizioni di maggior efficienza alla leva amministrativa. In tutti questi casi, forte è risultata la discrasia fra il preesistente limite amministrativo e una soddisfacente individuazione del territorio metropolitano.

Nel caso italiano il limite amministrativo coincide con quello provinciale. Il confronto delle nove aree metropolitane italiane indicate dal database Ocse e le relative Province (ossia con le Città metropolitane secondo la legge 56) mette in luce differenziali che non possono essere disistimati (tab. 4): soltanto per quanto riguarda Roma (di cui è nota la particolarità, riconosciuta anche *ex lege*) i dati si avvicinano, mentre negli altri otto casi le differenze risultano notevoli. Le descrizioni metropolitane di

Milano e Napoli, ambedue diversamente titolari di notevole attrattività, mostrano come le Province risultino assai sottodimensionate, cioè non coprano adeguatamente il fenomeno metropolitano. Nei rimanenti casi sopravanzano invece considerevolmente l'effettiva interazione metropolitana, cioè inglobano Comuni privi di legami con il centro che non siano i vincoli, a questo punto diseconomici, della dipendenza amministrativa.

Particolarmente significativi appaiono i casi di Torino e di Bari. Torino, una delle più vaste Province d'Italia, ha tre quarti del proprio territorio provinciale estranei alle dinamiche metropolitane, e Bari (la cui Provincia è tre volte più vasta di quella di Napoli) addirittura quattro quinti. Dal punto di vista demografico l'impetuosa urbanizzazione vissuta dalla Torino fordista consente all'area metropolitana di trattenere almeno i tre quarti della popolazione provinciale; nel caso di Bari meno della metà. Non molto diverse sono le vicende di Bologna e di Venezia, le cui aree metropolitane spiegano soltanto il 60% della popolazione della Provincia. E sovente (a Torino, ma anche a Bologna e Firenze) si giunge al paradosso che l'area metropolitana dovrebbe inglobare, come attualmente accade alle rispettive Province, Comuni montani. Il paradosso (in realtà non lo è affatto) è che il Sindaco metropolitano, eletto per comandare le grandi questioni del governo urbano, le infrastrutture, il cablaggio, la magnitudine di una macchina amministrativa poderosa, le acute problematiche economiche e sociali della grande agglomerazione, si troverà a dover tutelare anche la flora e la fauna, compresa quella umana, di montagna (lo farà? Come? Con quali priorità nella sua agenda e nel proprio tempo scarso?). Quanto vale per le Città metropolitane della nostra normativa vale a maggior ragione, almeno in senso estensivo, per gli "altri enti di area va-

Tab. 4 – Comparazione fra Province e Aree metropolitane Ocse per indicatori (2012)

	Popolazione (.000)			Superficie km ²			Densità ab/km ²		
	PROV.	AM	I _{AM} PROV=100	PROV.	AM	I _{AM} PROV=100	PROV.	AM	I _{AM} PROV=100
Milano	3.176	4.109	129	1.575	2.638	167	2.017	1.558	77
Roma	4.321	4.077	94	5.352	5.686	106	807	717	89
Napoli	3.127	3.562	114	1.171	1.559	133	2.608	2.286	88
Torino	2.298	1.761	77	6.827	1.781	26	337	988	239
Bologna	1.276	754	59	3.703	2.036	55	271	371	137
Firenze	1.007	728	72	3.514	1.738	51	287	419	146
Genova	868	712	82	1.839	1.114	61	427	639	150
Bari	1.262	581	46	3.852	755	20	330	769	233
Venezia	858	544	63	2.462	1.089	44	349	499	143

Fonte: Istat e <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm>, elab.

sta” previsti dalla legge 56, cioè per le altre 97 aree provinciali del Paese. Anche in questo caso la variabilità interna, fra le Province demograficamente più che milionarie (Brescia, Bergamo e Salerno, oltre alle siciliane Palermo e Catania) e la ventina collocata al di sotto dei 200.000 abitanti, è amplissima (tab. 5). Se si considera che due terzi delle odierne Province hanno meno di mezzo milione di abitanti, pare inoltre difficile individuare nei loro tradizionali confini geografici il contenitore più adeguato delle richieste funzioni di area vasta.

E poiché l’attributo “vasta” richiama anche la superficie – ossia lo spazio all’interno del quale erogare servizi indivisibili e alla persona – risulta difficile pensare a un analogo *set* di bisogni ed efficaci strutture di gestione per Cuneo (6.902 kmq) e Biella (913 kmq), Foggia (6.965) e La Spezia (881), Udine (4.906) e Trieste (212), Potenza (6.549) e Pistoia (965), benché quest’ultima Provincia, risolta da una piana alluvionale che ospita il capoluogo, comprenda al pari dell’altra un’area montana e anche un Co-

mune natale di medaglie olimpiche negli sport della neve. Ma questa condizione nelle nostre Province non è rara, e in generale a fronte di una quindicina che oltrepassa i 4.000 kmq ne stanno altrettante che non raggiungono i 1.500.

Nello spirito della legge potrebbe immaginarsi l’intenzione di considerare queste variegate ex Province (in molti casi del tutto inappropriate per attingere ad adeguate dimensioni di scala) non come le aree vaste, ma come le unità elementari che, eventualmente aggregate, dovrebbero dar luogo a enti secondari futuri ed efficienti. Ma questo sarebbe vero solo se gli attuali limiti provinciali – che continuiamo, senza ironia, a definire provincial-prefettizi – rappresentassero adeguatamente la qualità relazionale dei propri territori, e così non è.

3.6. *Contra provinciam*

Alla luce di questo sintetico quadro di analisi, la scelta di far coincidere gli enti di area vasta

Tab. 5 – Province italiane per indicatori (2013)

Classe di superficie	Classe di popolazione		Classe di densità		Classe di numerosità Comuni		
< 1.000 km ²	11	< 150.000 ab.	5	> 200 ab/km ²	61	< 50	48
1.000-2.000 km ²	28	150.000-250.000 ab.	25	200-400 ab/km ²	34	50-100	38
2.001-3.000 km ²	33	250.001-500.000 ab.	41	401-600 ab/km ²	5	101-150	13
3.001-4.000 km ²	20	500.001-750.000 ab.	14	601-800 ab/km ²	2	151-200	2
4.001-5.000 km ²	6	750.001-1.000.000 ab.	10	801-1.000 ab/km ²	1	201-250	1
5.001-6.000 km ²	3	1.000.001-2.000.000 ab.	8	1.001-2.000 ab/km ²	1	251-300	4
> 6.000 km ²	6	> 2.000.000 ab.	4	> 2.000 ab/km ²	3	> 300	1
	107		107		107		107

Fonte: Istat, elab.

con le preesistenti Province è così controintuitiva da spiegarsi soltanto con una valutazione eccessivamente prudentiale di quel bilancio fra continuità e discontinuità ricorrente nella storia amministrativa del Paese, quasi che una riforma innovativa potesse sostenersi soltanto se incardinata nella certezza di pratiche abituali e *routines* quotidiane. O forse è prevalso il dubbio che introdurre ulteriori novità rispetto alla modifica del modello di *governance* avrebbe potuto far sfumare i benefici attesi dall'accorciamento delle catene decisionali.

In realtà, oltre a non andare incontro alle esigenze della coesione territoriale e alle priorità della AT2020, è pure discutibile che questa soluzione possa rendere più rapido il processo decisionale sul territorio. Se negli organi delle Città metropolitane si rintraccia infatti una chiara logica di tipo verticale, negli altri enti di area vasta (le altre 97 odierne Province) essa dipende in ultima istanza dal rapporto demografico fra il Comune capoluogo e gli altri, fatto che lascia prevedere accordi o coalizioni non necessariamente ispirate alle reali esigenze del territorio: aree vaste, ad esempio, che amministrano contro il proprio centro ca-

poluogo o contro altri spazi sub-provinciali, perpetuando quelle reciproche interdizioni che hanno contribuito a paralizzare il Paese e contro le quali si muove la legge. L'eventualità si crea per lo stesso motivo per il quale la Città metropolitana della legge 56 è nel migliore dei casi condannata, se il termine non è assurdo, a un'efficienza parziale, e tale problema coinvolge il complesso delle aree vaste ricavate dai territori ex provinciali.

Quando, nel processo di formazione della legge 56, si manifestò la volontà del Governo di distinguere i 107 capoluoghi provinciali fra le dieci Città metropolitane e gli altri enti di area vasta, emerse l'ipotesi che il novero delle prime potesse essere più ampio. Furono candidate ad esempio le tre province milionarie di Bergamo, Brescia e Salerno (in quanto più popolose di quelle di Firenze, Genova e Venezia) o capoluoghi regionali o grandi Province delle Regioni a statuto speciale come Trieste, Cagliari, Palermo, Catania e Messina. Si sostenne poi che una specifica configurazione megalopolitana come quella del Veneto (con Verona e Vicenza orientate a Ovest e Padova e Treviso orientate a Est) non potesse essere ignorata,

magari attraverso aggregazioni: del resto l'Area metropolitana *PaTreVe* (Padova, Treviso, Venezia) è da tempo nel dibattito delle amministrazioni e degli attori locali. Nessuna di queste e di altre ipotesi ha avuto spazio nella legge, ma tutte testimoniano la difficoltà di trovare corretti criteri di inclusione nella categoria amministrativa del metropolitano, mostrando come l'economia con la quale essa è stata applicata nelle altre legislazioni nazionali contenga un grano di saggezza.

Poiché il metropolitano è morfologicamente, funzionalmente e dimensionalmente molto differenziato, sarebbe opportuno trattarne la soluzione caso per caso; e se invece si vuole applicare in modo esteso una regola, essa dovrebbe contenere sufficiente flessibilità da poter adeguare ogni soluzione alle singole fattispecie. Ma poiché la singolarità del fenomeno metropolitano, data da molteplici fattori, precipita infine nel diverso calibro delle popolazioni e delle superfici realmente metropolitane, di nuovo ci troviamo di fronte all'esigenza di una nuova territorializzazione.

Già al tempo della legge 142 si era aperta la discussione intorno alla geografia delle Città metropolitane, visto che il dettato della legge utilizzava una formulazione aperta a più interpretazioni: parlava infatti di *stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*, aprendo perciò alla possibilità di zonizzazioni più o meno estese. Il dibattito tecnico-giuridico sull'interpretazione della norma, ignorando la logica funzionale che pure il testo richiamava, si concentrò sulla possibilità di inglobare o meno i Comuni non contigui a quello centrale, ma restò sterile per la non applicazione della legge. Neppure il successivo Testo Unico fece chiarezza; utilizzò però altre

formulazioni, distinguendo l'integrazione economica, sociale e culturale dalla *stretta integrazione territoriale*. La discussione tecnico-giuridica, certo non generosa verso il concetto di territorio, ipotizzò allora in prevalenza che i due criteri dovessero essere visti congiuntamente, leggendo la contiguità fisica al Comune metropolitano come requisito cogente. Ma anche questo dibattito era destinato a rimanere sterile, e in ogni caso era ben chiaro agli amministratori che un'area metropolitana dovesse inglobare, per evidenti motivi pratici, i Comuni che condividevano con la città centrale le esigenze di indirizzo politico, coordinamento e servizi, a prescindere dalla contiguità fisica. Sta giusto in questi motivi pratici, per tutti gli enti di area vasta, la necessità di superare il confine provinciale nei due sensi: oltrepassandolo quando l'area metropolitana reale semplicemente lo oltrepassa, e scomponendolo per riduzione quando l'area metropolitana è interamente compresa nei limiti provinciali, ma non li esaurisce.

Va messo in evidenza che una tale soluzione non equivale affatto ad accanimento verso l'ente provincia, che dovrebbe al contrario essere guardato con simpatia per la funzione che ha assolto nella storia amministrativa del Paese. Neppure il confine provinciale è un bersaglio in quanto tale. Chi osserva i fenomeni con attenzione (vedi le considerazioni nel paragrafo 1.1) sa che il confine non soltanto separa, ma crea anche territorio. Impone cioè al territorio forme relazionali e di organizzazione che spesso si consolidano e danno luogo a soluzioni efficienti. In questo caso, naturalmente, il confine provinciale è da preservare; ma non in ragione di un vincolo amministrativo cogente, solo perché è specchio della configurazione reale del territorio. In tutti gli altri casi, il vincolo amministrativo va ri-

mosso, conferendo agli attori territoriali il grado di libertà necessario a un'efficace riorganizzazione.

Un altro motivo per cui la Provincia dovrebbe essere guardata con simpatia è il fatto che, proprio a partire dalle riforme degli anni Novanta, è stata via via non soltanto depotenziata, ma delegittimata sino a farne, nel sentire comune, l'immotivato responsabile delle nostre disgrazie amministrative. È forse in ragione di questo moto degli affetti che recenti studi hanno riaffermato la centralità della dimensione provinciale, e non è improbabile che queste argomentazioni abbiano confortato il Governo nella soluzione conservativa adottata. Nella malaugurata ipotesi, si sostiene, che servizi basilari alla persona come l'istruzione fossero assegnati dalle Province ai Comuni, ne sortirebbero – ed è indiscutibile – abbattimenti dell'efficienza e innalzamenti dei costi; e si evidenzia che tre quarti dei Sistemi Locali del Lavoro Istat hanno auto-contenimento provinciale, come i due terzi dei distretti industriali e i sette decimi delle aree turistiche.

Ma questa, in verità, è una difesa della necessità dell'area vasta – cioè della gestione integrata dei servizi – più che della Provincia, mentre l'auto-contenimento provinciale della parte

più cospicua del capitale produttivo del Paese – che deriva anche, e colpevolmente, dalle frizioni del confine amministrativo – è argomento che in realtà dovrebbe essere rovesciato. Un quarto dei sistemi territoriali italiani di interazione funzionale, ossia della mobilità casa-lavoro di oltre dodici milioni di cittadini e dell'assetto territoriale delle nostre specializzazioni economiche, insiste su due diverse potestà amministrative. Lo stesso, all'incirca, accade a uno su tre dei territori produttivi di industria e servizi nei quali non solo si genera il lavoro, ma si misura la competitività internazionale del nostro *sistema-Paese*. Nel caso dei distretti industriali, addirittura, quasi uno su dieci si trova nella complicata situazione di dipendere non già da due, ma da tre diverse amministrazioni provinciali, Camere di commercio, centri di collocamento, Guardia di finanza, strutture di istruzione e formazione, imputazione di fondi comunitari e, per competenza, politiche territoriali. La questione, pertanto, non tollera la confusione dei nominalismi: in un numero molto elevato di casi – e forse a maggior ragione in quelli nei quali non si rintraccia un patrimonio produttivo così strutturato – il territorio, sia esso etichettato Provincia o area vasta, deve essere correttamente ricalibrato.

Capitolo quarto

Criteria e logiche per un ritaglio efficiente

4.1. *Per una nuova territorializzazione (con giudizio)*

Le considerazioni fin qui esposte conducono non già a una valutazione negativa circa l'esistenza delle Province, quanto a formulare riserve nei confronti dell'immutabilità dei loro confini. Da cui l'opportunità di interrogarsi sulla regola secondo la quale questi confini, oggi di Enti di area vasta (Città metropolitane e Province), potrebbero essere ove opportuno modificati.

Dal punto di vista scientifico, è giusto considerare che non esiste il "ritaglio ottimo": esso dipende dagli obiettivi che si vogliono facilitare. La scelta politica si manifesta dunque prioritaria e ad essa dovrebbe essere associata l'analisi di tipo tecnico. Il principio ordinatore dovrebbe essere chiaro: adeguare l'architettura del ritaglio amministrativo alle esigenze della domanda sociale e al sostegno dei processi localizzati di creazione di ricchezza. È questo il ruolo del ritaglio territoriale, da rendere coerente a un dispositivo legislativo del Governo che punta alla semplificazione del processo decisionale e insieme – attraverso sinergie incardinate sulle aree vaste – al perseguimento di economie gestionali e alla razionalizzazione di onerose e sovente immotivate sovrapposizioni della zonizzazione dei servizi. Sarà poi il confronto politico nel percorso di attuazione della legge a precisare in modo definito quali competenze provinciali siano in capo ai nuovi enti, quali trasferite verso il basso ai Comuni o Unioni di Comuni, o verso l'alto alla Regione, perfezionando il modello di *governance* delle

autonomie locali. In ogni caso il nuovo ritaglio dovrebbe manifestarsi efficiente rispetto a competenze che vanno dalla pianificazione territoriale alla promozione dello sviluppo economico, dalle infrastrutture, dalla mobilità e dalla viabilità ai sistemi di gestione di servizi pubblici di interesse generale.

Se il ritaglio ottimo – anche in ragione di questa pluralità di voci, che non sempre si riflettono in modo analogo sul territorio – non esiste, è tuttavia possibile avvicinarsi a risultati più soddisfacenti attraverso procedure quantitative di tipo funzionale e con una adeguata individuazione dello spazio realmente integrato a una polarità urbana. Entrano in gioco i processi di mercato: essi forniscono il riferimento immediato e materiale per un primo quadro geografico delle interazioni territoriali, orientate dalle regole di organizzazione delle attività economiche (distribuzione territoriale della produzione di beni e servizi, mobilità del lavoro, accessibilità e logistica di *input* e *output*). Il riferimento alla mobilità del lavoro – da cui discendono tutte le metodologie funzionali di zonizzazione sinora accennate, e definita per il nostro Paese dalle analisi Istat sui Sistemi Locali del Lavoro – resta pertanto il primo pilastro del ritaglio. La mobilità geografica del lavoro tende infatti a fornire un'immagine non soltanto della configurazione economico-produttiva del territorio, ma della sua differenziata fisionomia urbano-regionale.

A questo proposito è stato osservato che il pendolarismo – individuato quale variabile chiave, come ricordato, negli Stati Uniti *fabbrica del mondo* degli anni Quaranta – è in

realtà un indicatore storicizzato, allora scelto proprio perché coerente al particolare modello di mobilità dei grandi sistemi urbano-industriali, quando un numero straordinariamente grande di lavoratori si dirigeva quotidianamente verso un numero limitato di impianti produttivi localizzati nelle cinture delle grandi città. In verità la disindustrializzazione e la rispecializzazione terziaria urbana – occorsa negli Stati Uniti sin dagli anni Sessanta e successivamente in Europa – hanno lasciato intatta la capacità attrattiva del mercato del lavoro urbano, incrementandola. Se si considerano inoltre il grande sviluppo dei sistemi di mobilità e le vicende della rendita fondiaria, con ulteriore separazione del luogo di lavoro da quello di residenza, si può concludere che l'indicatore mantiene pienamente, in questo caso, la sua efficacia.

Più delicato è il discorso sul pendolarismo a proposito degli spazi non urbani, e in particolare, per il nostro Paese, di quei sistemi territoriali specializzati nella manifattura nel cosiddetto NEC (Nord-Est-Centro), ma anche, rarefatti, in più territori del Mezzogiorno. La particolare interazione residenza-lavoro, tipica dell'attività industriale si manifestò anche lì con forza e rapidità, generando gli schemi di flusso che servirono a Istat e Irpet (1981) per individuare i Mercati Locali del Lavoro, antesignani degli odierni Sistemi Locali del Lavoro, e con essi la rete dei *distretti industriali* di piccola e media impresa. Anche questi sistemi territoriali hanno sperimentato rilevanti esiti di disimpegno manifatturiero e la specializzazione è stata affiancata – o sostituita – da altre, tendenzialmente terziarie, con drastico calo del mercato locale del lavoro industriale. In esse il modello di interazione residenza-lavoro è meno chiaro e non segue probabil-

mente una tendenza generale, essendo influenzato dal carattere specifico del singolo processo locale. Ma in ogni caso – com'è naturale in presenza di più specializzazioni – il modello risulta meno nitido e a maggior ragione è necessario integrare la dimensione funzionale del ritaglio con altre, correlate ma distinte.

L'Agenda Territoriale Europea 2020 – e prima ancora una ultraventennale bibliografia di studi sul territorio – ricorda che nella definizione dei processi di mercato le variabili di natura culturale governano la geografia delle esternalità di segno positivo. Dall'attitudine al fare impresa deriva maggiore probabilità di estrarre valore e lavoro dalla combinazione delle risorse materiali e immateriali di un luogo. Il novero di siffatte esternalità localizzate è molto ampio. Queste esternalità positive si formano grazie a un felice incrocio tra comunità locale e mercato: sono fortemente dipendenti dall'iniziativa individuale, pertanto *local specific*, e come tali quasi irriproducibili artificialmente.

Vi è però una categoria, quella dell'identità territoriale, che fa loro da matrice e che dovrebbe essere considerata il secondo pilastro della revisione del ritaglio amministrativo-territoriale. L'ovvietà politica dell'assunto si accompagna infatti al dato che il senso di appartenenza territoriale può essere considerato uno specifico vettore di lealtà, di motivazione, volontà di investire, probabilità di *governance* condivise, rendimenti crescenti: in breve, innalzamento di quelle probabilità di produrre localmente lavoro e valore che non possono non esser obiettivo prioritario dell'azione di governo. Sta infatti in esse la giustificazione tecnica dell'approccio comunitario *place-based*. La presa in considerazione di sentimenti di appartenenza territoriale, va chiarito, non

equivale a inclinazione ad aderire alle istanze locali, che recentemente hanno dato prova non buona, producendo semmai la discutibile incredibile sagra delle identità territoriali acutamente indagata da recenti studi. In questo senso è opportuno richiamarsi a un giusto punto di mediazione fra le diverse, peculiari esigenze dei vari spazi regionali e l'urgente necessità di un processo di convergenza dell'azione amministrativa sull'intero territorio nazionale.

Una particolare attenzione alla dimensione geomorfologica e alla fisionomia degli eco-sistemi è il terzo pilastro per la definizione di un nuovo assetto amministrativo-territoriale. Si tratta di un'attenzione che in effetti, e inevitabilmente, venne destinata all'originale ritaglio delle Province al tempo dell'Unità, e che si è progressivamente perduta con la successiva parcellizzazione (se n'è dato conto nel secondo capitolo di questo *Rapporto*). La crescente capacità di controllo delle variabili naturali – contrasto alle malattie, tecnologie e *progresso*, non ultimo il produrre valore non all'aperto, ma con macchine dentro capannoni – ha d'altro canto rapidamente modificato la percezione del rapporto con l'ambiente e altrettanto ha fatto la crescente facilità di trasferire nello spazio beni, risorse, lavoro e informazione. Ne seguì la generale convinzione, confortata dallo stesso pensiero scientifico, che i vincoli della dotazione locale di risorse e delle configurazioni di eco-sistema si facesero sempre meno pesanti, poi lievi, infine irrilevanti. Non è dunque il caso di stigmatizzare la disistima verso il territorio fisico da parte di un'azione amministrativa che partecipava a un paradigma di modernizzazione specifico e vincente, quale quello che da noi ha preso forma nel secondo dopoguerra. Se oggi

è però necessario destinarvi una nuova attenzione, ciò non dipende dall'evocazione di improprie età dell'oro, ma da fatti di concreto rilievo amministrativo.

Il primo di essi è il peso crescente che le politiche ambientali – e quindi l'azione amministrativa che dovrà tradurle – avranno senza dubbio in futuro: di buona parte di esse i bacini eco-sistemici saranno l'inevitabile ambito di applicazione e il contenitore più vicino all'ottimo.

Il secondo è dato dal mutamento recente, ma strutturale, dei processi di creazione di ricchezza e delle procedure di redditività del mercato. Il profilo largamente non più industriale delle nostre specializzazioni regionali, se da un lato deve essere corretto da recuperi di competitività, dall'altro indica un mutamento di quella relazione fra produzione e risorse sulla quale abbiamo già avuto modo di riflettere. Rispetto alla specializzazione industriale, sostenuta da un'esperata circolazione di fattori e input produttivi in entrata e in uscita dai luoghi della produzione, nuove specializzazioni intrattengono con questi fattori un rapporto assai più localizzato. Il turismo fornisce l'esempio più immediato. In termini di marketing, detto con disincanto ma verosimilmente, il prodotto è costituito dal *bene ambientale*. La specializzazione turistica non è però che una delle attività che intrattengono con l'eco-sistema ospitante questo tipo di relazioni fortemente territoriali. Il settore primario, l'agroalimentare, le produzioni tipiche e naturalmente – in prospettiva – le energie rinnovabili generano tutte un tale rapporto con le risorse localizzate. E, a proposito di un'industria che si desidera riposizionata in termini tecnologici e collocata in mercati a maggior valore aggiunto, le *amenities* am-

bientali sono da tempo, in altri sistemi produttivi, un preciso fattore di competitività. Organizzare la geografia amministrativa anche in funzione della dimensione naturale – oltre a ridurre l'iperterritorializzazione degli interventi per il dissesto idrogeologico – farebbe dunque bene anche all'industria.

La combinazione delle tre logiche di ritaglio non può che restituire un approccio eclettico, largamente debitore dei dati quantitativi, ma non aprioristicamente vincolato loro, anche in considerazione del fatto che il dato del singolo indicatore si forma come somma di vettori anche contrari e, quindi, contiene un margine di errore e di ambiguità che la valutazione finale deve correggere.

Va osservato che in più casi il territorio si è già organizzato, quanto possibile, per conto proprio anche in termini amministrativi. Lo ha fatto ovviamente con gli imperfetti strumenti normativi disponibili, ma tendenzialmente rispettando i tre pilastri di zonizzazione indicati. Le Unioni di Comuni, infatti, hanno una soddisfacente coerenza interna (sono di solito organizzate su fulcri di pendolarismo), una buona tenuta identitaria e difficilmente, per ovvi motivi, entrano in contraddizione con le fisionomie di ecosistema.

Come più volte ricordato l'intercomunalità, imperfettamente preceduta a livello regionale, è stata introdotta nel nostro ordinamento nazionale dalla L. 142 e poi precisata dal Testo Unico del 2000. La sua attuazione ha segnato il *ventennio perduto* delle autonomie locali, ma una rapida ricognizione sullo stato attuale mostra che le Unioni coinvolgono quasi un quarto dei Comuni italiani, comprendendo una popolazione di 8,5 milioni di abitanti, ossia quasi il 15% della popolazione nazionale. La metà delle esperienze riguarda le Regioni

del Nord, ma in verità la geografia delle Unioni non è affatto latitudinale, riflettendo piuttosto le condizioni istituzionali e l'iniziativa politico-amministrativa delle singole Regioni. Come mostra la tabella desunta dai dati Anci al settembre 2014, la massima quota di popolazione regionale compresa nelle Unioni di Comuni – circa la metà – si rintraccia in Emilia-Romagna e in Sardegna. La popolazione regionale coinvolta è circa un quarto nel caso di Toscana, Puglia e Molise, mentre il dato di Piemonte, Marche, Abruzzo e Sicilia è intorno al valore nazionale del 14%. Negli altri casi ci si colloca al di sotto del 10% (Veneto, Campania, Calabria, Lombardia, Umbria, Lazio, Liguria), per giungere ai valori molto bassi di Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Trentino.

Osservando la numerosità per regione dei Comuni coinvolti – abbiamo già osservato che le Unioni di Comuni hanno anche parzialmente sostituito le Comunità montane istituite nel 1971 e poi soggette a disapplicazione da parte di alcune Regioni – il quadro si articola ulteriormente e mostra i diversi approcci a questa soluzione amministrativa – se limitata a Comuni marginali di piccole dimensioni, come tipicamente in Lombardia oppure nelle Marche, o coinvolgente anche altri di maggior dimensione e articolazione funzionale.

Naturalmente, rispettando il dettato della legge che ne prescriveva l'intangibilità, le attuali Unioni di Comuni hanno rispettato anche il limite provinciale. Questo spesso è stato naturale, in altri casi è stato il territorio a doversi adeguare. Se dunque si va alla ricerca di una forbice in grado di meglio precisare il ritaglio amministrativo, esso appartiene già alla normativa, appena liberata da quel vincolo, e una nuova zonizzazione dovrebbe semmai ricali-

Tab. 6 – Unioni di Comuni per Regione (2014)

	Popolazione (01.01.2014)	Popolazione Comune medio (01.01.2014)	Numero Comuni (09.2014)	Numero Unioni di Comuni (09.2014)	Numero Comuni in Unioni (09.2014)	Numero Comuni in Unioni % (09.2014)	Popolazione Comuni in Unioni % (09.2014)
Piemonte	4.436.798	3.678,9	1.206	53	298	24,7	15,4
V. d'Aosta	128.591	1.737,7	74	-	-	-	-
Lombardia	9.973.397	6.514,3	1.531	62	231	15,1	4,5
Liguria	1.591.393	6.771,9	235	2	14	6,0	2,2
Veneto	4.926.418	8.508,5	579	27	99	17,1	9,7
Trentino-A.A.	1.051.951	3.159,0	333	1	3	0,9	0,3
Friuli V.G.	1.229.363	5.665,3	217	2	4	2,6	1,2
Emilia-R. *	4.446.354	13.077,5	340	39	236	69,4	49,3
Toscana	3.750.511	13.394,7	280	23	142	50,7	23,9
Umbria	896.742	9.747,2	92	1	8	8,7	4,4
Marche	1.553.138	6.581,1	236	10	43	18,2	10,6
Lazio	5.870.451	15.530,3	378	20	98	25,9	3,4
Abruzzo	1.333.939	4.373,6	305	7	50	16,4	18,6
Molise	314.725	2.314,1	136	8	50	36,7	29,9
Campania	5.869.965	10.672,7	550	11	62	11,3	7,4
Puglia	4.094.566	15.870,4	258	22	105	40,7	22,7
Basilicata	578.391	4.415,2	131	1	4	3,1	1,8
Calabria	1.980.533	4.842,4	409	10	51	12,5	7,1
Sicilia	5.094.937	13.063,9	390	48	177	45,4	16,6
Sardegna	1.663.859	4.413,4	377	35	284	75,3	43,5
Totale	60.782.668	7.544,1	8.057	381	1.959	24,3	14,1

Fonte: <http://www.unioni.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=812585&IdDett=31948>

* rispetto ai dati in tabella le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna risultano essere 46 per 284 Comuni.

brarla. È questo il senso per il quale, nel titolo di questo paragrafo, abbiamo adoperato la locuzione “con giudizio”. Una soluzione che con giudizio contemperi le esigenze di innovazione con il loro facile assorbimento rende marginali i rischi che la nuova normativa ha invece intravisto e che l’hanno portata a ripetere un errore storico nel rapporto italiano fra amministrazione e territorio.

4.2. I possibili percorsi di riassetto territoriale delle Regioni

Il discorso finora sviluppato ha evidenziato la complessità del percorso seguito nell’organizzazione territoriale e amministrativa dell’Italia. Un numero elevato di fattori quali l’evoluzione delle vicende storiche nazionali, lo sviluppo differenziato delle parti del Paese, la successione

della normativa, l'asincronia fra l'evidenza delle esigenze sociali ed economiche e l'introduzione di nuovi dispositivi legislativi, le diverse risposte alle richieste di servizi al territorio, e infine le variegate culture politiche locali hanno prodotto una molteplicità di interventi sulla maglia territoriale, dai quali sono nate delimitazioni – e relativi confini – spesso tra loro non coincidenti, anche e soprattutto all'interno della medesima Regione. Tale fatto è dovuto alle diverse funzioni delle ripartizioni e non sarebbe di per sé deprecabile se non avesse prodotto una reciproca interferenza negativa e non influisse pesantemente sui processi sistemici del territorio e, quindi, sulla sua crescita. Sotto questo punto di vista, la legge 56/2014 costituisce una possibile soluzione di continuità rispetto al passato in quanto offre un'opportunità – che però è necessario sviluppare – di revisione dell'ordinamento territoriale e di azione per una sua riorganizzazione funzionale alla crescita del Paese.

Diverse ipotesi di ripartizione amministrativa, elaborate con criteri omogenei per tutto il territorio nazionale sulla base delle condizioni (allora) contingenti e degli ipotizzati sviluppi successivi, sono state proposte nel passato, ma la combinazione tra analisi (scientifica) e prassi (amministrativa) ha sempre frenato sia la loro discussione e applicazione, sia le eventuali trasformazioni conseguenti, mentre nel frattempo singole modifiche venivano introdotte producendo quella che oggi identifichiamo come una deleteria *iperterritorializzazione*. Nella consapevolezza che la scelta dei modi e dei tempi di un nuovo riordino del territorio spetti alla politica, in una fase in cui è in via di applicazione la nuova legge, si è ritenuto opportuno contribuire alla riflessione sul tema comprendendo in questo *Rapporto* una rassegna di possibili percorsi di riassetto territoriale di alcune Regioni, elabo-

rati sulla scorta degli elementi qui discussi nella prima e nella seconda parte. Con il determinante apporto di competenze specifiche, ciascuna maturata attraverso la profonda conoscenza dei singoli spazi regionali, si è predisposta una ricognizione su come potrebbe essere affrontata, nelle diverse Regioni, la questione della nuova geografia amministrativa, utilizzando prevalentemente il concetto di area vasta come elemento privilegiato di gestione territoriale.

Ciò ha consentito di ragionare sulla necessità o meno di superare l'estensione delle Province, di osservare come alcuni elementi di discussione precedenti alla legge 56 possano essere recuperati nell'applicazione della stessa normativa e, al contempo, di constatare come la rigidità di quest'ultima vada contro a possibili innovazioni territoriali in linea con le migliori esperienze europee, in particolare nel caso delle Città metropolitane. Il confronto tra le diverse ipotesi evidenzia come l'applicazione di un modello unico per l'intero Paese non soltanto sia scarsamente percorribile, ma che l'utilizzo di medesimi strumenti per Regioni diverse – per popolazione, dimensioni, economia, percorsi amministrativi pregressi, specialità statutaria ecc. – rischi di essere controproducente. Sotto questo aspetto gli esempi che seguono presentano varie e possibili tipologie di intervento, ciascuna delle quali trova senso proprio nella peculiarità del territorio per il quale viene discussa e rappresenta, per le altre Regioni, un termine di confronto da riportare alle singole caratteristiche locali.

Il Piemonte

La legge 56/2014 non modifica i confini provinciali né prevede un'organizzazione fondata su criteri orografici, ambientali e socio-econo-

mici per l'esercizio associato delle funzioni comunali. I falliti tentativi di riduzione delle province presentati dal Governo Monti erano dal canto loro basati su soglie demografiche oltremodo discutibili e le stesse *unioni e fusioni* dei Comuni, previste dalla Legge 56/2014, usano esclusivamente soglie demografiche quale criterio definitorio e di orientamento. In questo quadro, per molti versi ancora *in fieri*, il Piemonte si è mosso per tempo e la programmazione territoriale regionale, in particolare il Piano Territoriale Regionale, ha suggerito gli ambiti aggregativi sia della scala provinciale (*Quadranti*) che intercomunale (*Ambiti di Integrazione Territoriale*), in base a criteri salienti di natura socio-economica. Questi ambiti costituiscono il naturale riferimento verso cui le azioni politiche dovrebbero tendere per giungere a una più ordinata e ottimale configurazione del territorio regionale. Per quanto riguarda i territori di area vasta gli studi dell'IRES, l'Istituto di Ricerca Economica e Sociale della Regione Piemonte, hanno individuato una suddivisione geo-economica del Piemonte per *Quadranti*, poi confluiti nel Piano Territoriale Regionale del 2011. Essa è composta da:

- il *Quadrante torinese*, cioè il territorio “invaso” dall'espansione dell'area metropolitana;
- il *Quadrante sud-occidentale*, comprendente l'intera provincia di Cuneo e le fasce adiacenti delle province di Torino e di Asti, definito nel suo insieme come “il Piemonte del lavoro autonomo e del dinamismo recente”;
- il *Quadrante nord-occidentale*, che si presenta come “un territorio a dinamismo composito”;
- il *Quadrante nord-orientale* caratterizzato dai distretti pedemontani e dal sistema in-

dustriale del novarese, nonché dalla monocultura agricola del distretto del riso del vercellese.

Rispetto a questa quadripartizione, che esprime una sedimentazione storica dei processi geoeconomici di lungo periodo, negli ultimi decenni spinte territoriali plurime hanno dato luogo a proposte di legge per l'istituzione di una provincia di Alba-Bra, di Pinerolo, del Canavese e delle Valli di Lanzo, oltre a una serie di intenzionalità, più o meno definite (ad esempio la *Provincia federata tra Vercelli-Casale-Chivasso*, proposta da uno studio della provincia di Alessandria nel 2007), messe in ombra dal corso legislativo degli ultimi anni. All'interno di questo contesto sembra tuttavia configurarsi una nuova interessante realtà geo-economica sub-regionale (vedi figura). È un territorio omogeneo che raccoglie la parte collinare del Piemonte e che potrebbe costituire una quinta ripartizione di area vasta a forte caratterizzazione economico-produttiva (agro-industriale) e paesaggistico-ambientale.

Alla scala intercomunale il processo di costituzione delle Unioni dei comuni, cui la Regione Piemonte ha dato attuazione con la L.R. 11/2012, non sembra tuttavia seguire le indicazioni fornite dal Piano territoriale (con i 33 *Ambiti di integrazione territoriale*). Prosegue secondo logiche di aggregazioni minimali, volte al raggiungimento dei vincoli demografici di legge tra comuni attigui della stessa taglia dimensionale e immemori della passata storia associativa delle Comunità montane e delle Comunità collinari (L.R. 16/2000). Al momento (ma la situazione evolve velocemente) la Regione Piemonte ha riconosciuto 27 Unioni Montane (con limite demografico minimo di 3.000 abitanti) e 20 Unioni (con almeno 5.000 abitanti).

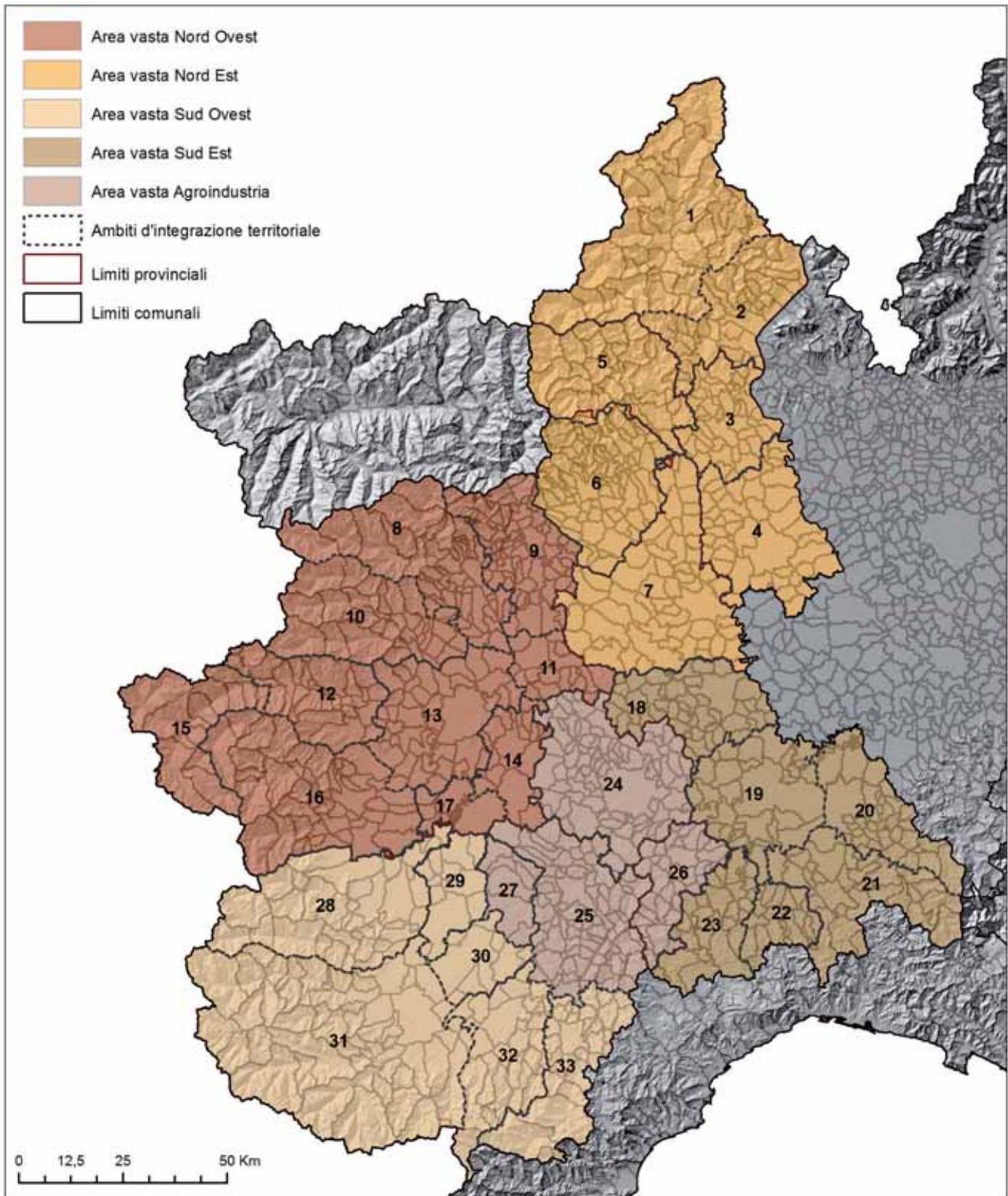


Fig. 1 – Piemonte: ipotesi di zonizzazione

La Lombardia

Benché non sia la più ampia (ha infatti una superficie inferiore a Sicilia, Piemonte e Sardegna), la Lombardia, con quasi dieci milioni di abitanti, è di gran lunga la più popolosa regione italiana. Rispetto alla legge 56/2014, che prescrive un tessuto di enti di area vasta corrispondente al tradizionale mosaico provinciale, un'ipotesi di zonizzazione che tenga conto delle reali configurazioni territoriali in termini funzionali, identitari e geomorfologici può considerare, con la distribuzione demografica, la mobilità per motivi di lavoro e la coesione culturale espressa dall'identità paesaggistica. Per valutare l'assetto funzionale si sono considerati i Sistemi Locali del Lavoro Istat e, per ottenere una rappresentazione della coesione territoriale, si sono considerati i sistemi Turistici previsti dal Piano Territoriale Regionale della Lombardia (2013), che permettono di identificare i patrimoni, culturale e naturale, alla base delle identità locali, nell'ambito di progetti paesistici di sviluppo territoriale.

Una volta assunta la rete delle polarità urbane, i 58 Sistemi Locali del Lavoro della regione vi si connettono secondo configurazioni che sovente non rispettano il tradizionale confine provinciale e, in taluni casi, quello regionale. Se per i primi ciò richiama la necessità di rendere flessibile la legge 56 rispetto agli attuali confini di area vasta, per i secondi sarà necessaria una riflessione

sull'opportunità di rispettare gli odierni limiti regionali in una prospettiva di coesione territoriale. Si tratta di questioni che andranno approfondite caso per caso avvalendosi di metodologie di ricerca di terreno di tipo partecipativo in grado di recuperare lo *spatial capital* e di prospettare adeguati strumenti operativi di *governance* territoriale. Una tale situazione si ripresenta anche nel caso del Sistema turistico interregionale dell'Adamello, e dovrebbe essere analogamente affrontata.

Anche dall'analisi dei limiti dei Sistemi Turistici (ST) emergono alcune criticità di applicazione. In particolare per la loro individuazione non viene considerata la presenza di città né la loro consistenza. Ne emerge perciò la necessità di modificare come segue la suddivisione prospettata dai Sistemi Turistici:

- il ST *Po di Lombardia* dovrebbe essere bipartito: la parte denominabile *Po di Lombardia-Est*, comprende le province cremonese e mantovana; quella occidentale, *Po di Lombardia-Ovest* unisce le province lodigiana e pavese;
- data l'assenza di poli urbani nelle aree afferenti al ST *Adamello* e la sua localizzazione in alta montagna, quest'ultimo può essere accorpato al ST *Valtellina* definendo un'unica area denominabile *Valtellina-Adamello* che, tuttavia, mantiene una doppia anima identitaria in funzione della coesione culturale all'interno dei singoli ST che lo compongono;

Piemonte: le sub-aree

1. Domodossola	8. Rivarolo Canavese	15. Montagna olimpica	22. Ovada	29. Savigliano
2. Verbania Laghi	9. Ivrea	16. Pinerolo	23. Acqui Terme	30. Fossano
3. Borgomanero	10. Ciriè	17. Carmagnola	24. Asti	31. Cuneo
4. Novara	11. Chivasso	18. Casale Monferrato	25. Alba	32. Mondovì
5. Borgosesia	12. Susa	19. Alessandria	26. Canelli	33. Ceva
6. Biella	13. Torino	20. Tortona	27. Bra	
7. Vercelli	14. Chieri	21. Novi Ligure	28. Saluzzo	

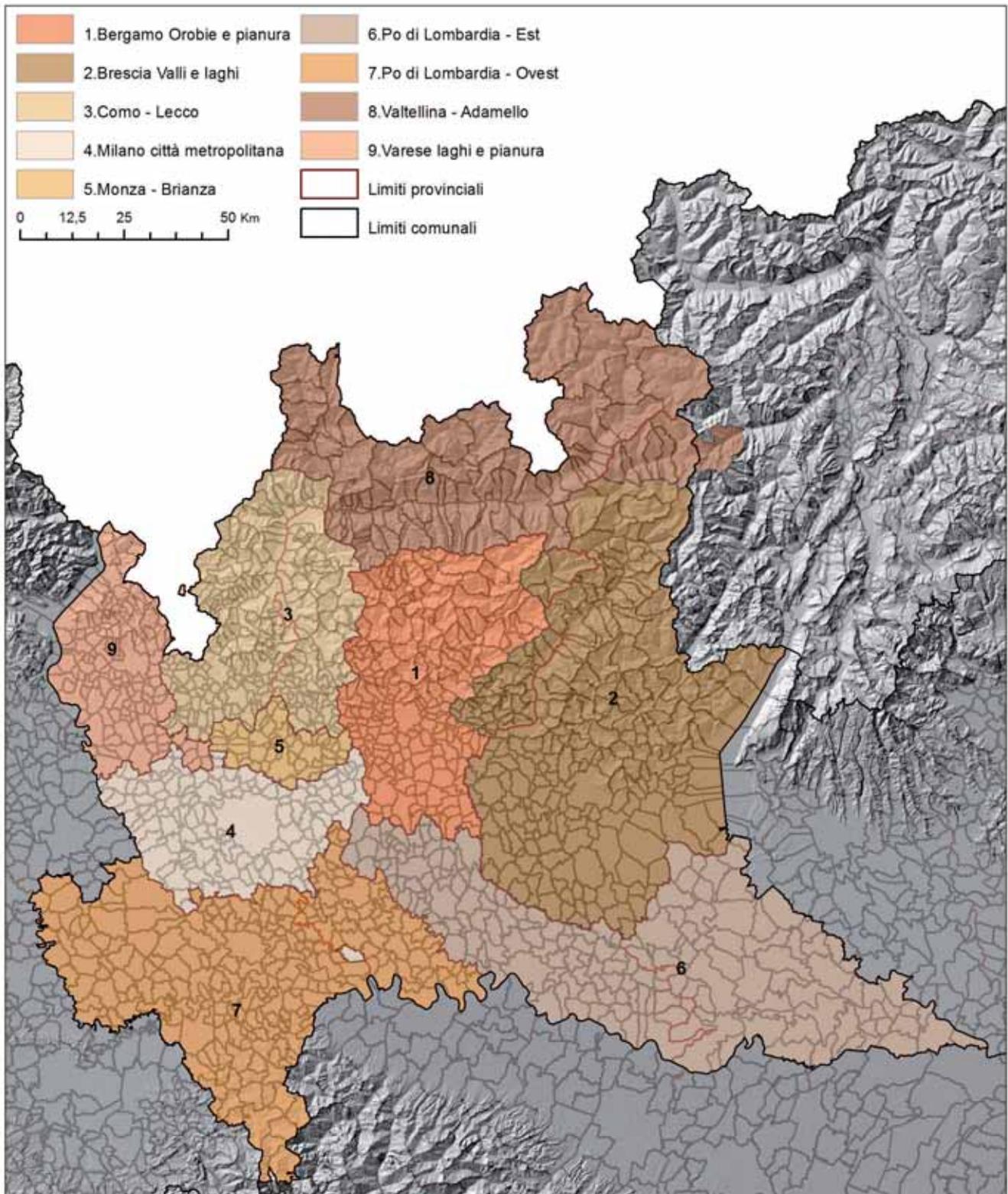


Fig. 2 – Lombardia: ipotesi di zonizzazione

- data l’assenza di poli urbani nei ST *La sublimazione dell’acqua e Riviera del Garda Bresciano*, essi possono essere accorpato al ST *La via del ferro della Valle Trompia e Brescia* componendo un unico ST, denominato *Brescia valli e laghi* pur mantenendo al proprio interno la pluralità identitaria;
- per le medesime ragioni il ST *Orobie bergamasche* può essere accorpato al ST *Bergamo, Isola e Pianura*, col nome di *Bergamo Orobie e pianura*, avendo la città di Bergamo come polo di riferimento dotato di entrambe le anime identitarie;
- infine, il ST *Città di Milano* sarà accorpato al ST *Sistema metropolitano luoghi da vivere* definita *Milano città metropolitana* corrispondente alla Città metropolitana prevista dalla legge 56.

L’analisi contestuale di questi criteri porta a individuare nove aree, che chiameremo *Aree di coesione territoriale*, alternative all’attuale stato delle aree vaste regionali o tali da costituire un elemento di confronto ai fini del miglioramento del ritaglio amministrativo-territoriale previsto dall’attuale normativa. In tre casi si tratta di aree monocentriche, organizzate cioè da un unico centro urbano. Negli altri casi, che comprendono anche la Città metropolitana di Milano, le aree sono policentriche:

- Valtellina-Adamello con Sondrio come centro urbano;
- Bergamo Orobie e pianura con Bergamo come centro urbano;
- Brescia valli e laghi con Brescia come centro urbano;
- Milano città metropolitana con Milano come metropoli e Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Paderno Dugnano, Rho, Rozzano e Sesto San Giovanni come centri urbani;

- Monza e Brianza con Monza, Desio, Lissone, Seregno come centri urbani;
- Varese laghi e pianura con Varese, Busto Arsizio e Gallarate come centri urbani;
- Como-Lecco con Como e Lecco come centri urbani;
- Po di Lombardia-Est con Cremona e Mantova come centri urbani;
- Po di Lombardia-Ovest con Lodi, Pavia e Vigevano come centri urbani.

L’Area metropolitana centro-veneta e la Città metropolitana di Venezia

L’Ocse individua nell’area centro-veneta, per i livelli di pendolarismo e d’integrazione funzionale, un’area definibile come metropolitana, costituita dall’insieme dei Comuni delle Province di Venezia, Padova e Treviso (2,7 milioni di abitanti, più del 50% della popolazione regionale; 55% del PIL regionale). L’area manca dell’elemento dimensionale solitamente di riferimento per parlare dell’esistenza di un’area metropolitana, la presenza di un polo urbano di oltre un milione di abitanti, ma soddisfa altri importanti criteri, quali il livello di pendolarismo, la densità di popolazione per kmq e la dimensione demografica globale. Il deficit dimensionale dipende dalla tipologia insediativa dell’area, caratterizzata da un forte *sprawl* edilizio ed elevata frammentazione amministrativa, fatto che contrasta con il dato di esperienza (per abitanti e lavoratori) che permette di percepire e vivere l’area come una vera e propria “città diffusa”, senza soluzioni di continuità. Il deficit, inoltre, è ampiamente bilanciato dall’elevato numero di *city users*, specialmente studenti universitari e turisti (sono oltre 40 milioni le presenze annue registrate dalle tre Province). La natura metro-

politana dell'asse Venezia-Padova è riconosciuta anche nei recenti rapporti del Brookings Institution, importante *think tank* nordamericano: in questi, Venezia-Padova è indicata come una delle nove aree metropolitane italiane (le altre sono Milano, Roma, Napoli, Torino, Firenze, Bologna, Genova e Verona).

Si tratta ora di considerare come la nascita della Città metropolitana di Venezia può rapportarsi al quadro della legge 56/2014. In primo luogo, la scelta di far coincidere il territorio della Città metropolitana di Venezia con quello provinciale è poco fondata, se non nella prospettiva di limitare i tempi del processo decisionale. Da un lato, infatti, le aree più occidentali e orientali della Provincia possono soltanto con grandi forzature essere considerate parti di un sistema metropolitano gravitante sul Comune capoluogo, mentre vi sono Comuni delle Province di Padova e Treviso che mostrano livelli ben maggiori d'integrazione funzionale col territorio veneziano, ciò che potrebbe legittimamente sostenere diverse aggregazioni su base funzionale. Dall'altro, tale scelta costituisce un passo indietro rispetto alla discussione maturata negli ultimi due decenni, che aveva consentito di proporre modelli d'integrazione economica alla scala centro-veneta (la così detta PaTreVe, Padova-Treviso-Venezia).

Per quanto riguarda natura e ruolo della nuova Città metropolitana, è evidente la grande importanza che viene ad assumere, nel processo di riordino, la fase statutaria. All'elaborazione dello statuto, infatti, la legge lascia fondamentali compiti: attribuzione e organizzazione delle funzioni chiave, definizione del ruolo e delle modalità della partecipazione, possibile istituzione di una Consulta economica metropolitana, modalità di funzionamento della Conferenza metropolitana eccetera.

Per quanto riguarda le relazioni con Padova e Treviso, il processo di riordino dovrà accompagnarsi a processi di aggregazione e coordinamento di altro tipo, che sappiano rafforzare le dinamiche territoriali in una prospettiva di integrazione metropolitana alla scala centro-veneta. Ciò significa richiamare l'importanza di affiancare all'istituzione della nuova Città metropolitana strumenti (formali e non) di diversa natura. In questa direzione, la definizione di patti e la formazione di tavoli di lavoro su progetti di natura metropolitana (infrastrutture e trasporti, gestione aree produttive e aree dismesse, politiche a supporto dell'innovazione e della ricerca ecc.), e il ricorso a strumenti quali le Unioni di Comuni e l'incorporazione, costituiranno passaggi essenziali per dare orientamento metropolitano alla politica territoriale e per sostenere una nuova cultura organizzativa di gestione del territorio. In pratica, un governo metropolitano alla scala centro-veneta potrà costruirsi soltanto se la nuova Città metropolitana di Venezia e i Comuni capoluoghi delle Province di Padova e Treviso vorranno e sapranno cogliere le possibilità offerte da un quadro istituzionale e politico in grande cambiamento, che consente di utilizzare strumenti diversi (e già da tempo previsti) per perseguire obiettivi strategici condivisi e rendere più coordinata l'azione politica e amministrativa.

Forme più efficaci di governo delle dinamiche economiche e territoriali avranno comunque bisogno di processi e iniziative di *governance* a scale diverse. Alcuni temi troveranno la loro interpretazione più appropriata alla scala della Città metropolitana; altri (fiere, mobilità e trasporti, università e ricerca, *utilities* e gestione delle partecipate ecc.) chiameranno in causa sia appropriate forme di *governance* dell'area centro-veneta sia processi di definizione e pro-

mozione di *partnerships* strategiche basate su logiche di *network* di più ampio respiro.

L'istituzione della Città metropolitana costituisce quindi soltanto un primo tassello nel processo di riordino. In ciò sta la forza e al tempo stesso la debolezza dell'attuale fase: da un lato, essa apre la strada alla possibilità di un ripensamento complessivo della *governance* urbana e territoriale, consentendo agli statuti e a strumenti di vario tipo (accordi, intese, convenzioni, patti ecc.) di promuovere forme più coordinate di politica territoriale, senza attribuire alla legge il compito di prefigurarne in partenza gli esiti; dall'altro, per essere davvero efficace, essa dovrà accompagnarsi a nuovi provvedimenti statali e regionali, che regolino la fase di transizione e armonizzino la nuova architettura istituzionale, nonché a uno sforzo complessivo di ridisegno del sistema delle autonomie locali.

Il Friuli Venezia Giulia

La gestione amministrativa del territorio del Friuli Venezia Giulia si declina tra quattro Province e 218 Comuni. Le Comunità montane, la cui superficie interessa circa la metà di quella regionale, sono commissariate in attesa della nuova normativa sul riordino. La popolazione è di 1,2 milioni, concentrata per undici dodicesimi nella parte della collina, della pianura e della costa, al cui interno sono stati identificati sette degli undici Sistemi Locali del Lavoro. I Comuni che hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 155, quasi il triplo di quelli compresi tra i 5.000 e 20.000 (57), cifra superata dai restanti sei, tra i quali i quattro capoluoghi di Provincia.

La struttura del paesaggio ha sempre consen-

tito di distinguere chiaramente le parti del territorio, superando la (semplice) divisione tra montagna, collina, pianura e fascia costiera. Tale distinzione trova riscontro nell'odierna geografia amministrativa ed economica della regione e – non troppo casualmente – coincide con i Sistemi Locali del Lavoro dell'Istat.

Sotto questo aspetto un riordino territoriale regionale troverebbe ostacolo soltanto nell'interesse del campanile. Un primo tentativo di razionalizzazione delle autonomie locali è stato attuato con la Legge Regionale n. 2 del 2006 che ha prodotto – in un processo *bottom-up* – 17 Ambiti di Sviluppo Territoriale i quali hanno creato le basi della collaborazione intercomunale, senza però scalfire lo schema territoriale pregresso. Nel 2014, un anno dopo aver approvato una norma che ha creato le condizioni per il superamento (nel 2018) delle Province, il Consiglio Regionale ha approvato una legge sul “riordino del sistema Regione – Autonomie locali” (n. 26/2014) che prevede 17 *Unioni Territoriali Intercomunali* (UTI) con un limite demografico minimo compreso tra i 30.000 e i 40.000 abitanti, individuate sulla base territoriale dei distretti sanitari presenti, equivalenti sotto l'aspetto giuridico alle Unioni comunali, obbligatorie per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (e 3.000 per quelli anche parzialmente compresi in Comunità montane). Tale norma presuppone la forte riduzione delle amministrazioni locali, costrette ad aderire al progetto, che lascia inalterata la gerarchia territoriale e crea una serie di “aree vaste” cui la Regione delegherebbe parte delle proprie prerogative amministrative.

In una Regione di soli 1,2 milioni di abitanti, concentrati fra pianura, collina e costa, la riletura della rete amministrativa può costituire occasione di un diverso rapporto tra ammini-

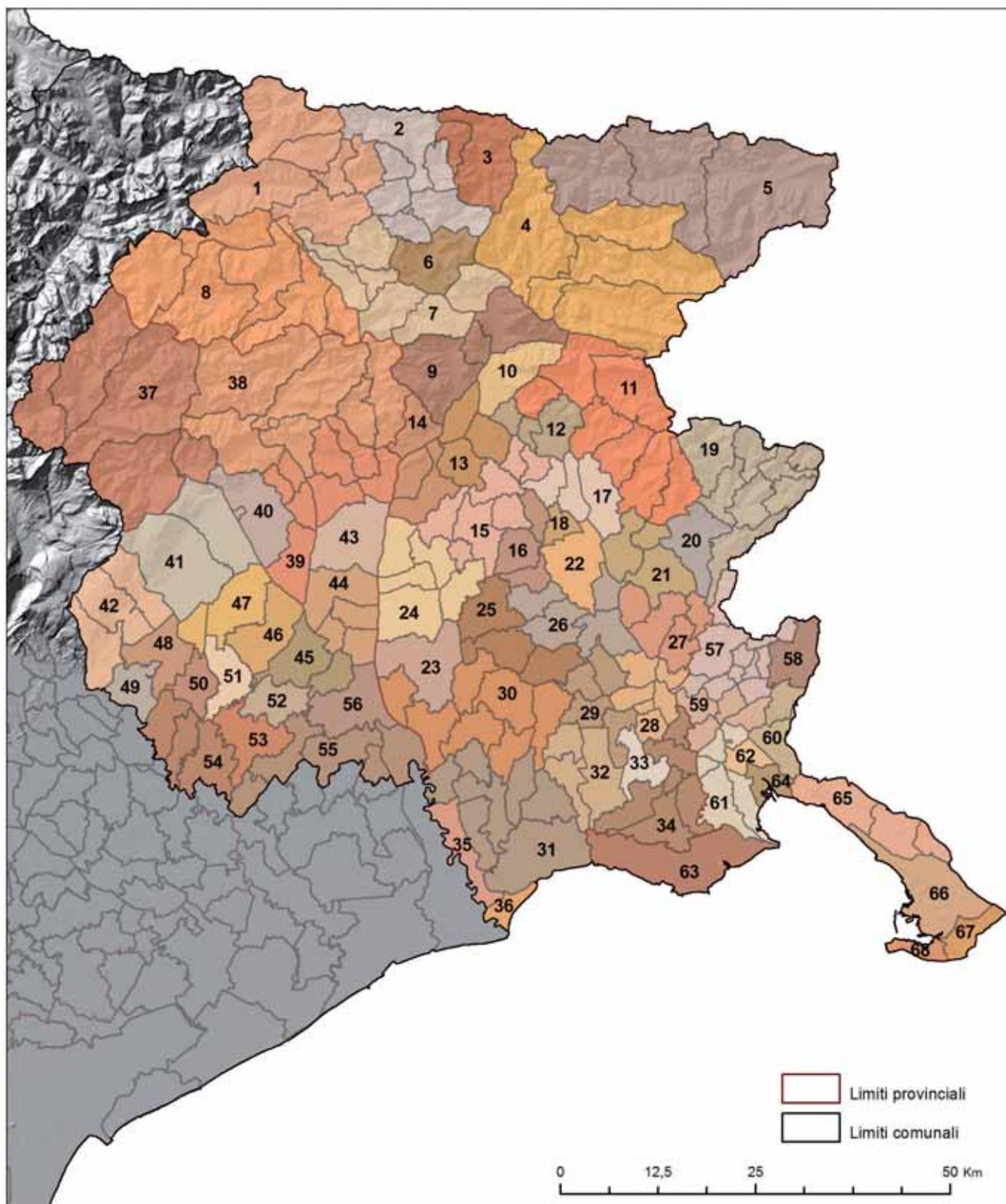


Fig. 3 – Friuli Venezia Giulia: ipotesi di zonizzazione

strazione e territorio. Sulla base delle differenze territoriali e dei rispettivi livelli socio-economici, è possibile pensare a una nuova e funzionale ripartizione con una quantità di amministrazioni locali inferiore di due terzi a quella odierna. Questa maglia può essere identificata, dopo il riconoscimento delle diversità territoriali, utilizzando elementi distintivi (storia, geografia, ambiente) e strumenti di ripartizione territoriale (Comunità montane, distretti produttivi, Asl, distretti sanitari, Aster, Consorzi bonifica) e indicatori economici e statistici. In questo modo è possibile individuare una rappresentazione della Regione in cui la gerarchia territoriale perde un livello amministrativo (le Province), si riduce il numero delle amministrazioni locali e si evita la costruzione di nuovi poli di riferimento locale, il cui ruolo verrebbe assunto dal governo della Regione

Autonoma, la quale assurgerebbe a vero e pieno gestore del territorio nel suo complesso. Il raggiungimento di tale obiettivo passa attraverso l'identificazione di una base territoriale e demografica tale da consentire un adeguato funzionamento della macchina amministrativa, mantenendo al contempo il riconoscimento delle peculiarità locali. Sotto questo aspetto, la proposta è quella di costituire una serie di nuove entità che abbiano il valore giuridico di Unioni di Comuni, dotate di simili condizioni sia sotto il punto di vista dell'omogeneità territoriale che demografica. Ciò presuppone il mantenimento di quei Comuni che hanno una popolazione non inferiore alle 10.000 unità e l'aggregazione di quelli minori e contermini in nuove entità (con popolazione compresa tra le 10 e 20 mila unità). Farebbero eccezione quelle situazioni che per caratteri-

Friuli Venezia Giulia: le sub-aree

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Val Degano | 25. Basiliano-Mortegliano-Lestizza | 48. Fontanafredda |
| 2. Valle del But | 26. Campoformido-Pozzuolo-Pavia Pradamano | 49. Sacile |
| 3. Paularo-Ligosullo | 27. S.Giovanni-Manzano-Buttrio-Corno | 50. Porcia |
| 4. Canal del Ferro | 28. Pianura udinese orientale | 51. Pordenone |
| 5. Val Canale | 29. Pianura udinese centrale | 52. Fiume Veneto |
| 6. Tolmezzo | 30. Pianura udinese occidentale | 53. Azzano Decimo |
| 7. Alta valle del Tagliamento orientale | 31. Bassa occidentale | 54. Brugnera-Prata-Pasiano |
| 8. Alta valle del Tagliamento occidentale | 32. San Giorgio-Torviscosa-Porpetto | 55. Sesto-Morsano-Pravisdomini Chions-Cordovado |
| 9. Trasaghis-Venezzone-Bordano | 33. Cervignano | 56. San Vito al Tagliamento |
| 10. Gemona | 34. Bassa orientale | 57. Destra Isonzo |
| 11. Alte valli del Torre | 35. Latisana | 58. Gorizia |
| 12. Tarcento-Artegn-Magnano | 36. Lignano | 59. Gradisca-Romans-Sagrado-Villesse |
| 13. Buja-Majano-Osoppo | 37. Prealpi Carniche occidentali | 60. Savogna-Doberdò |
| 14. San Daniele-Ragogna-Forgaria | 38. Prealpi Carniche orientali | 61. Sinistra Isonzo |
| 15. Colline moreniche | 39. Pedemontana occidentale | 62. Ronchi dei Legionari |
| 16. Pasian-Martignacco-Pagnacco | 40. Maniago-Vajont | 63. Grado |
| 17. Tricesimo-Povoletto-Reana | 41. Aviano-Montereale | 64. Monfalcone |
| 18. Tavagnacco | 42. Caneva-Polcenigo-Budoia | 65. Carso triestino |
| 19. Valli del Natisone | 43. Spilimbergo | 66. Trieste |
| 20. Cividale | 44. Medio Tagliamento occidentale | 67. Dolina |
| 21. Remanzacco-Premariacco-Moimacco | 45. Casarsa-Zoppola | 68. Muggia |
| 22. Udine | 46. Cordenons | |
| 23. Codroipo | 47. Roveredo-San Quirino | |
| 24. Medio Tagliamento orientale | | |

stiche peculiari e specifiche – le realtà alpina e prealpina, le minoranze nazionali e i poli turistici marittimi – necessitano di una gestione che ne riconosca e valorizzi le peculiarità.

Sarebbe così possibile disporre in Friuli Venezia Giulia di una rete di 68 Unioni di Comuni contro i 218 Comuni odierni, di cui 26 rimarrebbero uguali rispetto all'oggi e i restanti 42 sarebbero il risultato di aggregazioni. Distinguendo tra i territori interessati dalle attuali Province, in quello pordenonese si passerebbe da 51 a 20, in quello udinese da 136 a 36, in quello goriziano da 25 a 8 e in quello triestino da 6 a 4. Queste Unioni costituirebbero la base per l'aggregazione in amministrazioni funzionali in relazione a quei servizi non gestibili direttamente dalla Regione.

L'Emilia-Romagna

Se la legge 56/2014 fosse liberata dai vincoli territoriali che la affliggono, gli attori regionali e locali potrebbero acquisire un rilevante grado di libertà per declinare i diversi ambiti spaziali con un approccio avanzato, trans-scalare e realmente legato alle esigenze dei propri territori: "inventare" comportamenti spaziali dinamici e innovativi, recuperare requisiti culturali, economico-sociali e urbanistici, misurarsi con la morfologia in modo diverso dal passato e oggi necessario per il rilievo dell'ambiente in ogni processo economico-sociale.

Tuttavia il dibattito fra Regione e Comuni e le leggi regionali che, nell'inorganicità del quadro legislativo nazionale, si sono susseguite negli ultimi anni (ad esempio le 21/2012, 9/2013 e 23/2013, o il dgr 286/2013 e il dgr 543/2014) hanno affrontato il cambiamento con una logica funzionale di regole e incentivi anziché pensare

in chiave di progettualità territoriale e strategica. Di fronte alla difficoltà delle sfide europee e globali e nelle difficoltà altrettanto significative del momento politico non è facile avere visioni ambiziose e condivise, ma questo è esattamente quanto è necessario fare se si vuole costruire, e non subire, il futuro.

Le modifiche all'assetto amministrativo-territoriale degli ultimi anni, in realtà, hanno già prodotto una semplificazione della ridondanza amministrativa locale e l'Emilia-Romagna, per esempio, è la Regione che forse con più intensità ha promosso le Unioni di Comuni. Ma i tasselli dei Comuni "ancora soli" o le piccole Unioni nella carta regionale evidenziano la debolezza del Piacentino e del Parmense, più in generale dell'Appennino e della fascia costiera, senza dimenticare le città capoluogo delle ex Province, che mostrano un'incapacità dell'armatura policentrica lungo il pedemonte, da Rimini a Piacenza, di conservare il proprio rilievo strategico.

Di fatto solo le Unioni di Comuni e soprattutto le fusioni sono da considerarsi "aree nuove", perché cancellano dei confini. Le Unioni aggregatesi spontaneamente stanno infatti implementando una visione comune di funzioni e progetti. I 39 distretti sociosanitari, articolati in 46 ATO, nella maggioranza dei casi coincidono con le Unioni. Ma in diversi contesti alcune decine di Comuni di confine non partecipano ai nuovi organismi di primo livello. Così si verifica tra Bolognese e Ferrarese, dove l'evidente debolezza territoriale indica come la geografia delle attuali aggregazioni comunali debba prendere sostanza anche da altre forme di sistemi storicamente presenti nella Regione, per esempio i Sistemi Locali del Lavoro, territorialmente radicati; lo stesso si dica per i numerosi distretti industriali, so-

prattutto i *clusters* della meccanica, dell'agroalimentare e del tessile.

La medesima riflessione vale per i Comuni che si affacciano al mare, articolati in quattro aree vaste, dove distretti del turismo e della moda, conoscenze e abilità permanenti e innovative nell'ambito di un eco-sistema fragile richiedono una visione a macroscale, che abbia il coraggio e l'ambizione di superare l'attuale scala dell'area vasta anche sulla traccia della filiera culturale.

Perché non concepire di nuovo la Romagna storica (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini)? O piuttosto una piattaforma turistica che comprenda anche il Ferrarese per ambire a un coinvolgimento dell'area deltizia in una ricomposizione ambientale e progettuale europea? Se ancora oggi il Delta del Po, patrimonio Unesco, è un'area marginale e poco competitiva, lo si deve alle fratture socio-politiche piuttosto che alla geografia delle comunità locali. Lo stesso avviene per la marginalità di buona parte dell'Appennino emiliano e romagnolo, che presenta una persistente deprivazione territoriale, ma che riordinato in due aree vaste sulla base dell'endiadi eco-sistemica/morfologica potrebbe presentare una forte identità, anche sulla base di un patrimonio culturale unico.

Le polarità urbane maggiori lungo l'asse della via Emilia (Piacenza, Parma, Reggio nell'Emilia, Modena) richiedono poi di essere riorganizzate pensando al modello della costellazione urbana, soprattutto nel caso di Piacenza e Parma, ora indebolite nella competizione con Bologna. Potrebbero avere il coraggio di esprimere nuove forme spaziali e di ambire anche a guardare al di là del Po (Cremona), combinando internazionalizzazione e radicamento (filiera agroalimentare e culturale).

La trasformazione della Provincia di Bologna in Città metropolitana si presenta infine come una sfida strategica, che vede in prima fila il Comune di Bologna, capofila di un processo su cui si discute già dal 1990. Allora la discussione su come definirne i confini rese problematico anche localmente (ma non soltanto a Bologna) il progetto del riordino, generando forti contrasti tra i piccoli Comuni, quelli montani e Imola con il suo circondario. Non v'è dubbio che la soluzione *top-down* di un areale imposto con la forza coercitiva della legge, piuttosto che con la convinzione, faccia giustizia di questi contrasti. Ma v'è anche da interrogarsi sull'efficacia futura di una scelta che, oltre a non ricercare condivisione, imputa al territorio competenze amministrative contraddittorie con il suo reale assetto. E questo è tanto più importante se è vero che dalla Città metropolitana si dirama non soltanto il futuro del territorio bolognese, ma dell'intera Regione. Se, come nel medioevo, l'obiettivo è quello di recuperare una dimensione internazionale, il "Palazzo del Futuro" potrà essere costruito solo sulla base di una vera, appassionata partecipazione del capitale umano, da trasformare attraverso il dialogo civile in capitale territoriale.

La Toscana

Una zonizzazione che superi il vincolo provinciale della legge 56/2014 e punti a facilitare, per quanto attiene al ritaglio amministrativo, i necessari processi rispecializzativi della Regione non può che rifarsi alla lunga tradizione (e al recente lavoro) dello *zoning* regionale Irpet – che ha sempre informato la programmazione regionale – ma neppure rispettarla del tutto. Ciò perché, storicamente, essa è orizzontale, legata a

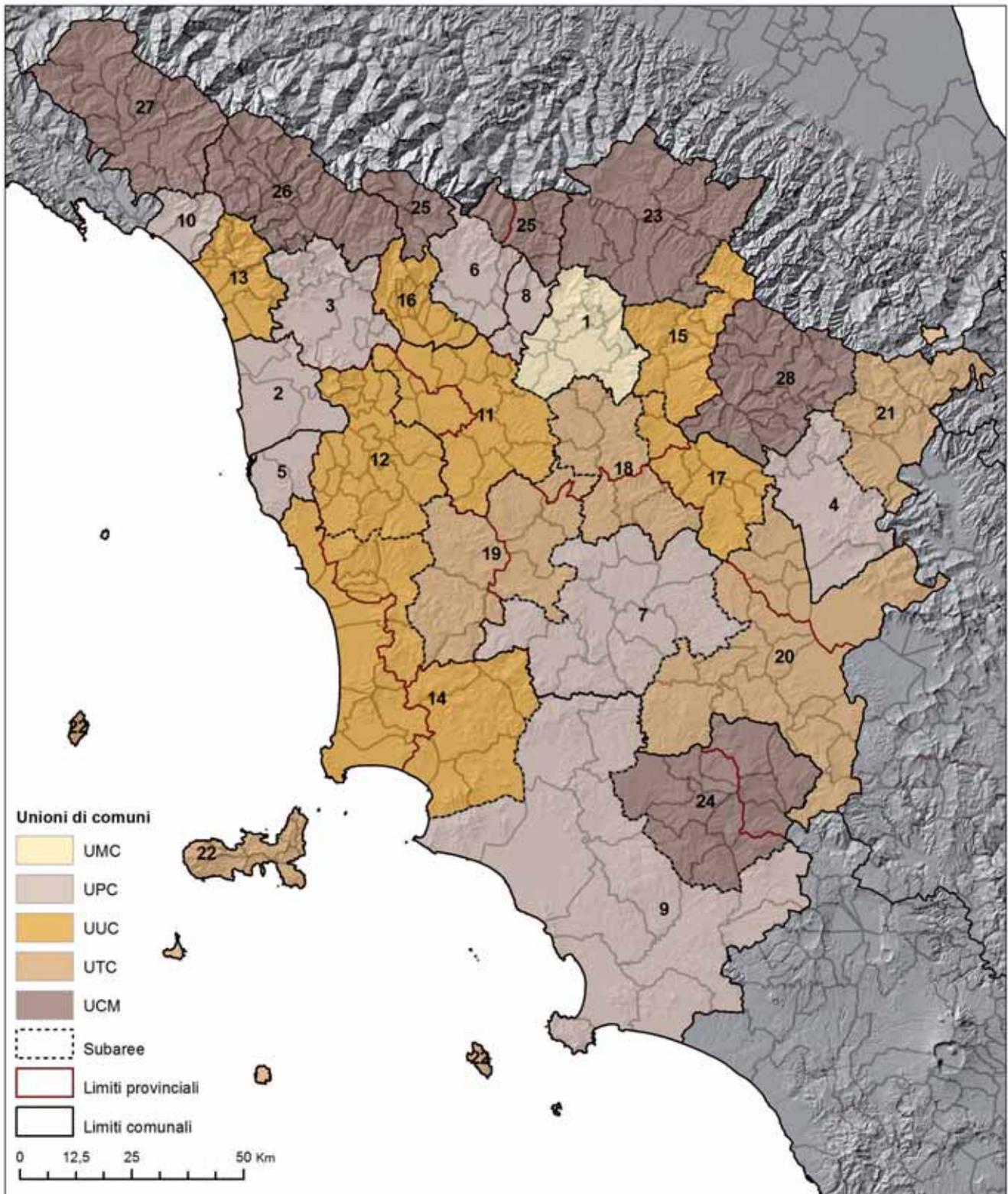


Fig. 4 – Toscana: ipotesi di zonizzazione

un'individuazione per così dire democratica delle nodalità territoriali (in termini formali l'area fiorentina, pur divisa in quattro quadranti, è *ex lege* regionale 219/1999 un Sel, Sistema Economico Locale, come la Val di Merse), mentre la legge 56 pone una questione verticale e richiama la gerarchia delle funzioni.

È perciò necessario affrontare subito il caso della Città metropolitana di Firenze, la quale ha sì la sua regione urbana, ma non molto più ampia della sua *urban footprint*, limitata com'è dal sistema pratese a nord-ovest, da quello empolesse a ovest e poi dalla natura. Qualcosa di analogo, in scala, avviene anche alle altre significative realtà urbane di questa Regione policentrica: in essa infatti nove città (non i Comuni, la loro impronta urbana) superano agevolmente i 100.000 abitanti, e altre ancora ne sono prossime. Posto il tramonto del progetto (che era politico, non funzionale, visto che le economie delle tre Province non sono affatto integrate) della grande area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, sarebbe opportuno zonizzare i dieci capoluoghi con tendenziale riferimento alla loro prima corona, creando organismi sovracomunali di coordinamento che, al di là delle etichette, acquisirebbero efficienti di-

mensioni di scala per l'erogazione di larga parte dei servizi. Tutto questo può essere fatto con gli strumenti che già appartengono alla normativa nazionale e regionale, come anche della legge 56/2014, ossia le Unioni di Comuni. La supremazia e il ruolo direzionale di Firenze ne risulterebbero automaticamente, visto che la Città metropolitana avrebbe 600.000 abitanti, più del triplo delle altre associazioni di Comuni centrate su un capoluogo.

L'altro territorio regionale potrebbe essere zonizzato in chiave di Unioni di Comuni suggerite, nel rispetto di ogni auto-determinazione, dai Sistemi Economici Locali (Sel) regionali, dai Sistemi Locali del Lavoro Istat, e naturalmente dalle numerose Unioni di Comuni già esistenti (23 per 182 dei 280 Comuni regionali quando il *Rapporto* va in stampa). Una tale zonizzazione non sarebbe contraddittoria con le determinazioni di area vasta della Regione e rispetterebbe i macro-obiettivi di politica economica del Prs; la ricalibrerebbe rispetto alla trama dei Sel regionali e agli stessi bacini di pendolarismo (dunque alle specializzazioni locali), puntando anche a ricomporli con un rispetto non formale della configurazione fisica del territorio e della rete dei suoi eco-sistemi.

Toscana: le sub-aree

UMC: unione metropolitana di comuni

UPC: unione di comuni imperniata su un polo urbano

UUC: unione di comuni imperniata su un centro o più centri urbani

UTC: unione di comuni a consolidata vocazione paesaggistico-turistica

UCM: unione di comuni montani

1. UMC Firenze
2. UPC Pisa
3. UPC Lucca
4. UPC Arezzo

5. UPC Livorno

6. UPC Pistoia

7. UPC Siena

8. UPC Prato

9. UPC Grosseto

10. UPC Massa Carrara

11. UUC Empolese-Valdelsa-Valdarno

12. UUC Pontedera-Valdera-Valdarno

13. UUC Viareggio-Versilia

14. UUC Policentrico della costa

15. UUC Pontassieve-Valdisieve

16. UUC Montecatini-Valdinievole

17. UUC Valdarno superiore

18. UTC Chianti

19. UTC Alta Valdelsa-Balze

20. UTC Val di Chiana-Val d'Orcia

21. UTC Alta Val Tiberina

22. UTC Arcipelago

23. UCM Mugello

24. UCM Amiata

25. UCM Appenninico

26. UMC Garfagnana

Alta Valle del Serchio

27. UCM Lunigiana

28. UCM Casentino-Pratomagno

Ciò per portare a economia coerenze territoriali per decenni mimetizzate dalla stagione industriale, ma palesemente riemergenti in chiave di specializzazioni locali, sia in atto (turismo, primario, produzioni di nicchia) sia in prospettiva (ad esempio energia). Si tratterebbe in altre parole di ricomporre il Chianti, la Val di Chiana, la Val d'Orcia, e di connettere a sistema l'Alta Val d'Elsa e le Balze di Volterra. Ma si tratterebbe anche di rileggere la montagna, che spiega un quarto della superficie regionale, in modo più preciso di quanto non facessero le Comunità montane, eliminando peraltro incongruenze come la proiezione del territorio comunale di Pistoia ai culmini della dorsale appenninica. Certo questo non eliminerebbe di per sé i problemi della marginalizzazione, ma potrebbe ricondurli a più precisi quadri di *governance* e, augurabilmente, a migliori qualità ed effetti della rappresentanza.

Ne deriva in sintesi una rete di 28 sistemi territoriali individuati tenendo conto della soglia demografica minima Nuts3 (150.000 abitanti), ma non rispettandola quando disutile, e assicurando comunque ai sistemi coerenti più ridotti le dimensioni efficienti minime per l'erogazione dei servizi a scala sovra-comunale (almeno 30.000 abitanti). Le Unioni di Comuni dovrebbero costituire a loro volta le tessere per la composizione delle aree vaste per i servizi *scale intensive* – e questa zonizzazione risulta sostanzialmente congruente con le tre aree vaste regionali individuate dalla Regione. Va detto che, rispetto alla precedente orditura provinciale, 9 sistemi su 28 non la osserverebbero, e questo potrebbe essere considerato, dopo oltre un terzo di secolo, una nemesi dell'antica legge regionale 37/1979 che per prima tentò, senza successo, di scalfire i granitici confini delle Province. La rete risulta centrata sulla

Città metropolitana fiorentina (il *core* più i Comuni della prima cintura) e viene nodalizzata:

- dalle nove polarità urbane degli ex capoluoghi di Provincia zonizzate in senso funzionale ed essenzialmente anch'esse comprendenti i Comuni della prima cintura;
- da sette sistemi imperniati su uno o più centri, che in lessico geografico potrebbero essere definiti come segue: Empolese Valdarno Bassa Valdelsa, Pontedera Valdarno Valdera, Viareggio Versilia, Media costa tirrenica, Pontassieve Val di Sieve, Valdinevole e infine Valdarno Superiore. L'Empolese Valdarno Bassa Valdelsa comprende Comuni oggi allocati nelle ex Province di Firenze e Pisa; la Media costa tirrenica ne comprende di allocati nelle ex Province di Pisa, Livorno e Grosseto; il Valdarno Superiore nelle ex Province di Firenze e Arezzo;
- da cinque sistemi a specifica coerenza ambientale e vocazione turistica: Chianti Val di Pesa, Alta Valdelsa Balze, Val di Chiana Val d'Orcia, Alta Val Tiberina, Arcipelago. Con l'eccezione dell'Alta Val Tiberina, per il quale potrebbero anche aprirsi ipotesi di integrazione inter-regionale, gli altri sistemi comprendono Comuni oggi appartenenti a due ex Province. Il sistema Alta Valdelsa Balze in particolare unisce Comuni delle ex Province di Firenze, Pisa e Siena;
- da sei sistemi montani: Mugello (che parrebbe consigliabile distinguere dalla Val di Sieve, diversamente dalla vecchia Comunità montana), Amiata, Appenninico prato-pistoiese, Garfagnana Alta Valle del Serchio, Lunigiana, Casentino Pratomagno. Due di questi comprendono Comuni oggi allocati in due ex Province: Grosseto e Siena l'Amiata, Prato e Pistoia l'omonimo Appenninico Prato-pistoiese.

Le Marche

Costrette da una legislazione nazionale che innovava senza mai sciogliere i vincoli del vecchio ritaglio, le Marche, da considerarsi tra le Regioni italiane minori per superficie (9.366 kmq), hanno sostanzialmente seguito negli ultimi anni una politica di riorganizzazione amministrativo-territoriale basata su un unico ambito territoriale ottimale oppure sulle vecchie cinque Province. È un dato di fatto che lo strumento delle Unioni comunali fornito dal Testo unico sugli enti locali non è stato particolarmente implementato. Le Unioni di Comuni marchigiane, infatti, sono state viste essenzialmente come forma di contrasto della marginalità e sono rimaste poche e inadeguate, ubicate lungo la fascia collinare (43 piccoli Comuni nella seconda e terza linea verso mare), senza la partecipazione di alcun centro urbano importante.

Si è trattato in sostanza di un modello regionale forzato verso l'accorpamento, basato sulla sommatoria delle aree provinciali, che entrava necessariamente in contraddizione con una visione di lungo periodo di governo del territorio. Ne ha sofferto la messa a sistema dei reali spazi economici, culturali e ambientali che sono espressione di politiche locali di carattere endogeno e, secondo le raccomandazioni delle Agende Territoriali Europee, *community-based*.

La semplificazione e la messa in efficienza delle autonomie locali oggi proposte dalla legge 56/2014 dovrebbe invece tener conto sì delle necessarie dimensioni di scala – che nel caso delle Marche, per alcuni servizi, possono ben esaurire la taglia regionale – ma valorizzare nel contempo i singoli sistemi territoriali, le “città diffuse” entro le quali i cittadini e le

imprese sviluppano concretamente la loro iniziativa economica e sociale.

Il riferimento corre ai Sistemi Locali del Lavoro, ai 26 distretti industriali (*ex lege* regionale 20/2003) quale accumulo e radicamento localizzato di saperi produttivi (legno-mobilità, tessile-abbigliamento, pelli-cuoio-calzature, meccanica), ai distretti culturali e paesaggistici, patrimonio del territorio ed eccellenze delle comunità locali. Il recupero della filiera patrimoniale-culturale peraltro non può essere che prioritario per le Marche: nell'immaginario collettivo esse vengono percepite come un'icona della qualità della vita e del *genius loci*, un *off the beaten track* ricco di diversità storico-culturali e identità territoriali, con il loro retroterra affacciato sulla costa per due terzi collinare e per un terzo montano.

Tale visione dovrebbe essere applicata anche alle zone interne appenniniche, che presentano ancora e in modo diffuso una situazione di disagio e marginalità a partire dalle asperità morfologiche che contraddistinguono metà del territorio regionale. È basilare ricomporre la frammentata debolezza della montagna attraverso l'intercomunalità a scala infra e inter-regionale, una logica coerente se si vogliono cercare forme di aggancio – e non di esclusione – con le reti entro le quali viaggiano, a scala nazionale, comunitaria e oltre, i processi di redditività del mercato.

Per le stesse ragioni è fondamentale immaginare un'ampia piattaforma di turismo culturale e di *well-being* tra lo spazio agricolo e lo spazio di riorientamento specializzativo iscritto nell'armatura urbana e nelle reti sociali ed economiche locali. La prospettiva territoriale della “collina costiera”, dunque, potrebbe essere interpretata come una *mesopoli* lineare, che è già in essere in progetti europei

dedicati alle regioni affacciate sull'Adriatico (Ernest, Star).

Di fronte alle due geografie spaziali, Regione e area vasta, indicate dalla politica regionale potrebbe essere suggestivo pensare a due centralità strategiche costituite dall'area vasta montana-collinare con armatura urbana, e da quella della collina costiera. Si tratterebbe del superamento della scala provinciale per recuperare requisiti identitari di natura culturale, economico-sociale e urbanistica, rispettosi della morfologia fisica, alla ricerca di una nuova coerenza territoriale e di una nuova visione internazionale.

Il Lazio e la Città metropolitana di Roma

Il Lazio è una regione particolarmente artificiale e difficilmente definibile nei suoi confini esterni e interni. Corrisponde a quel che era rimasto dello Stato Pontificio nel 1870, con ridisegni e integrazioni del fascismo come l'aggiunta della provincia di Rieti e l'invenzione di Littoria, ora Latina, e l'incongruenza dell'enorme estensione del Comune di Roma. Molta parte del ritaglio amministrativo attuale appartiene a stagioni storiche antiche, e la revisione dei confini comunali è stata sporadica, quasi sempre tramite ritaglio di Comuni più piccoli, quasi azzerata nel secondo dopoguerra.

La legge 56/2014 attua la Città metropolitana di Roma già prevista da un quarto di secolo e la fa corrispondere geograficamente alla Provincia. Le procedure per l'eventuale modifica di tale delimitazione sono complesse, ma diversi Comuni hanno dichiarato di volerle intraprendere: si registrano infatti tentativi di "secessione" (Civitavecchia) o, al contrario, di adesione (Aprilia) o semplici rivendicazioni di una maggiore autonomia (Guidonia Montecce-

lio, Castelli Romani). Il sindaco di Roma ha recentemente sostenuto che la Città metropolitana si dovrà dotare di "confini adeguati", senza però meglio definirli. L'attuale delimitazione è infatti inadeguata: a seguito dell'inattuata legge 142/1990 la Regione Lazio già ne propose una che comprendeva circa la metà dei Comuni della Provincia, e numerosi studi hanno avanzato altre soluzioni, di solito poco coincidenti con il territorio provinciale. Ma non esiste una zonizzazione di per sé migliore delle altre e avente requisiti di stretta oggettività: le stesse indagini basate sul pendolarismo producevano risultati diversi proprio per la diversità, anche marginale, dei criteri adottati.

La legge 56/2014 istituisce inoltre, facendole coincidere con il territorio delle rispettive Province, le altre aree vaste, i cui confini dovranno combaciare con quelli della Città metropolitana. A livello amministrativo lo stato dell'arte, a questo proposito, è carente: alcuni Piani regionali propongono delimitazioni del territorio in *ambiti*, ma sempre diversi e finalizzati allo specifico contenuto del Piano. Esistono semmai ricerche, ad esempio quella Itaten (1996), che suddividono il Lazio in 17 ambienti insediativi, sovrapponendo criteri ambientali, morfologici, insediativi e socio-economici, e altre che individuavano 20 sistemi locali incrociando criteri morfologici, storico-geografici, funzionali e istituzionali.

Vi è dunque da gestire un triplice livello di riorganizzazione territoriale. I Comuni saranno chiamati a forme associative e a fusioni in una Regione che si caratterizza per una particolare proliferazione di iniziative a geometria variabile e occasionale. L'ipotesi che si proceda a fusioni dei Comuni più piccoli sarebbe, a nostro avviso, preferibile per un processo di riforma che mira a ridurre il numero degli enti

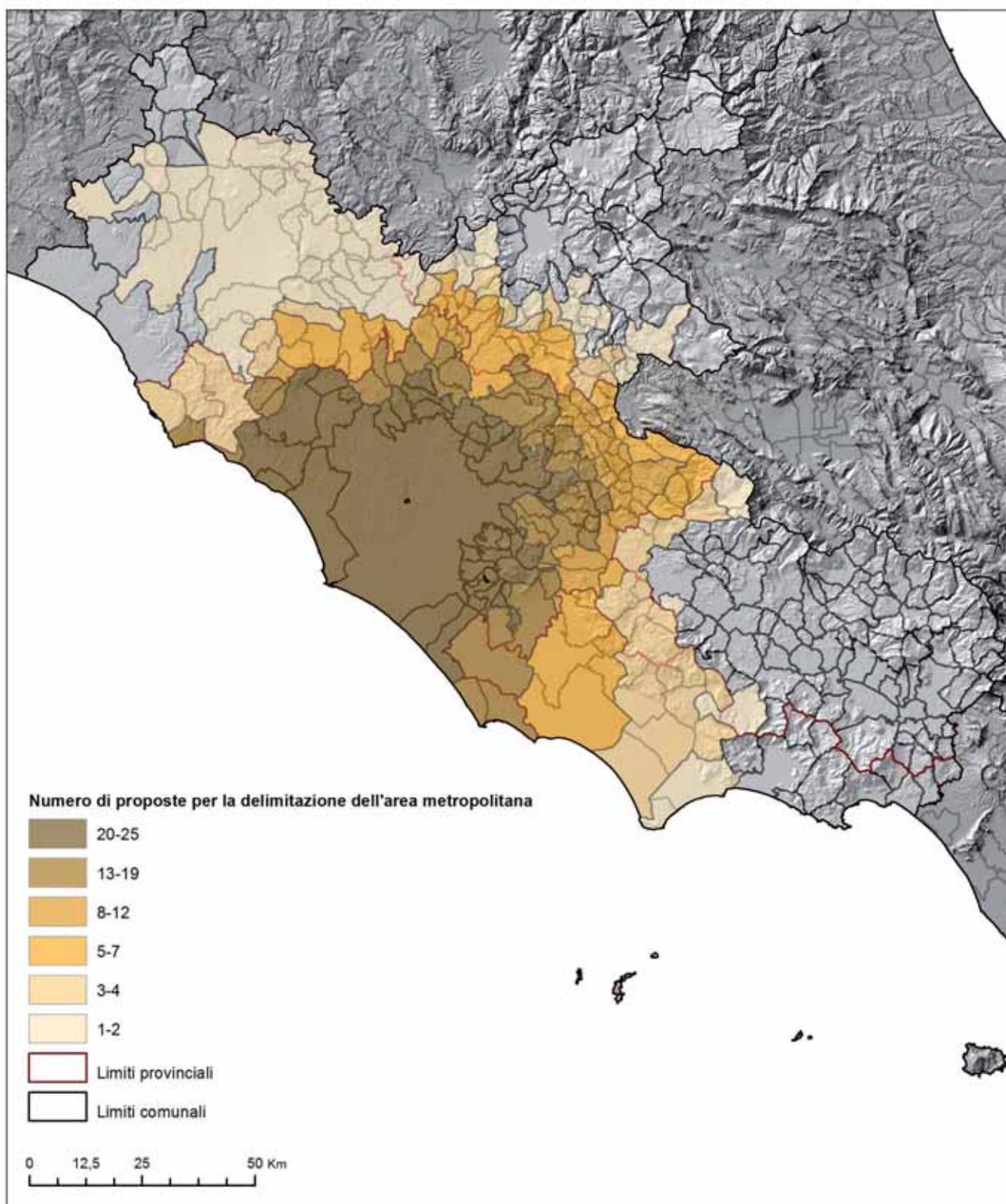


Fig. 5 – Il polimorfismo dell'area metropolitana romana

territoriali. Le norme che regolano le procedure di revisione delle delimitazioni amministrative, però, si limitano a stabilire principi, criteri, incentivi e in ogni caso deprecabili soglie, lasciando ai Comuni ampia autonomia di iniziativa. È probabile che in questo modo il processo di revisione non porti a un disegno complessivo efficace e coerente. Ma non è pensabile né preferibile uno scenario caratterizzato da un assoluto centralismo o, peggio, dalla fredda applicazione dell'algoritmo "migliore". La tendenza a stabilire criteri quantitativi e ovunque identici (per esempio le suddette soglie) è anzi ennesimo sintomo della pessima cultura del territorio nel nostro Paese, caratterizzato da un'ingente varietà storico-geografica. Si assiste, in generale, negli ultimi anni, al tentativo maldestro di imporre una sorta di "neo-centralismo" dei criteri, che non è guidato da un progetto geografico-amministrativo unitario ed esplicito, ma da un'ideologia meramente razionalizzante che rischia di essere controproducente.

La trasformazione delle attuali Province in aree vaste dovrebbe accompagnarsi a un processo di revisione degli attuali confini e una rete coerente di Unioni di Comuni dovrebbe avere il compito di precisarli. Ma, sia nel caso della Città metropolitana sia nel caso degli altri nuovi enti di area vasta, la forma geografica dovrà necessariamente fare i conti con la funzione che sono chiamati a svolgere. Questi enti si occuperanno prevalentemente di pianificazione strategica e di area vasta, il che richiede la delimitazione di aree il più possibile omogenee e integrate, e di gestione unitaria di servizi, infrastrutture e reti. Tale gestione è facilitata se l'area è naturalmente gravitante intorno a una o poche centralità urbane, anche per motivi di accessibilità ai servizi.

Forma e funzione, però, mutano nel tempo e devono adattarsi a circostanze specifiche: le forme di organizzazione del territorio sono infatti molteplici, sovrapposte e anch'esse dinamiche. Lo stesso vale per le forme storico-geografiche attraverso le quali si esprimono la territorialità e l'identificazione culturale o affettiva con una particolare regione o subregione. Le rivendicazioni della propria appartenenza a un territorio, che molto spesso le riforme *dall'alto* della geografia amministrativa suscitano, non sono espressione di mero campanilismo o autonomismo a tutti i costi: si tratta piuttosto di rivendicare una propria specificità. Quindi le singole iniziative locali dovrebbero essere adeguatamente coordinate per garantire la coerenza complessiva del ridisegno e favorire il dialogo tra diversi soggetti, a diverse scale. Quello che qui si propone, in questa fase del dibattito politico intorno all'autonomia locale, non è tanto l'applicazione di uno o più metodi specifici, quanto un *processo* che deve da una parte rispondere a criteri di razionalità complessiva e, dall'altra, consentire ai territori di esprimere le proprie istanze e aspirazioni. "Ascoltare il territorio", dunque, e considerare che le delimitazioni che appaiono oggi più adeguate potrebbero non esserlo in futuro.

L'Abruzzo

L'ipotesi di una nuova zonizzazione amministrativa per l'Abruzzo deve, a monte, basarsi sulla considerazione dei peculiari caratteri fisico-morfologici e idrografici, caratteri che ne hanno orientato e poi strutturato i peculiari quadri geografici:

- anzitutto il marcato dualismo tra area montana interna e area costiera e collinare, que-

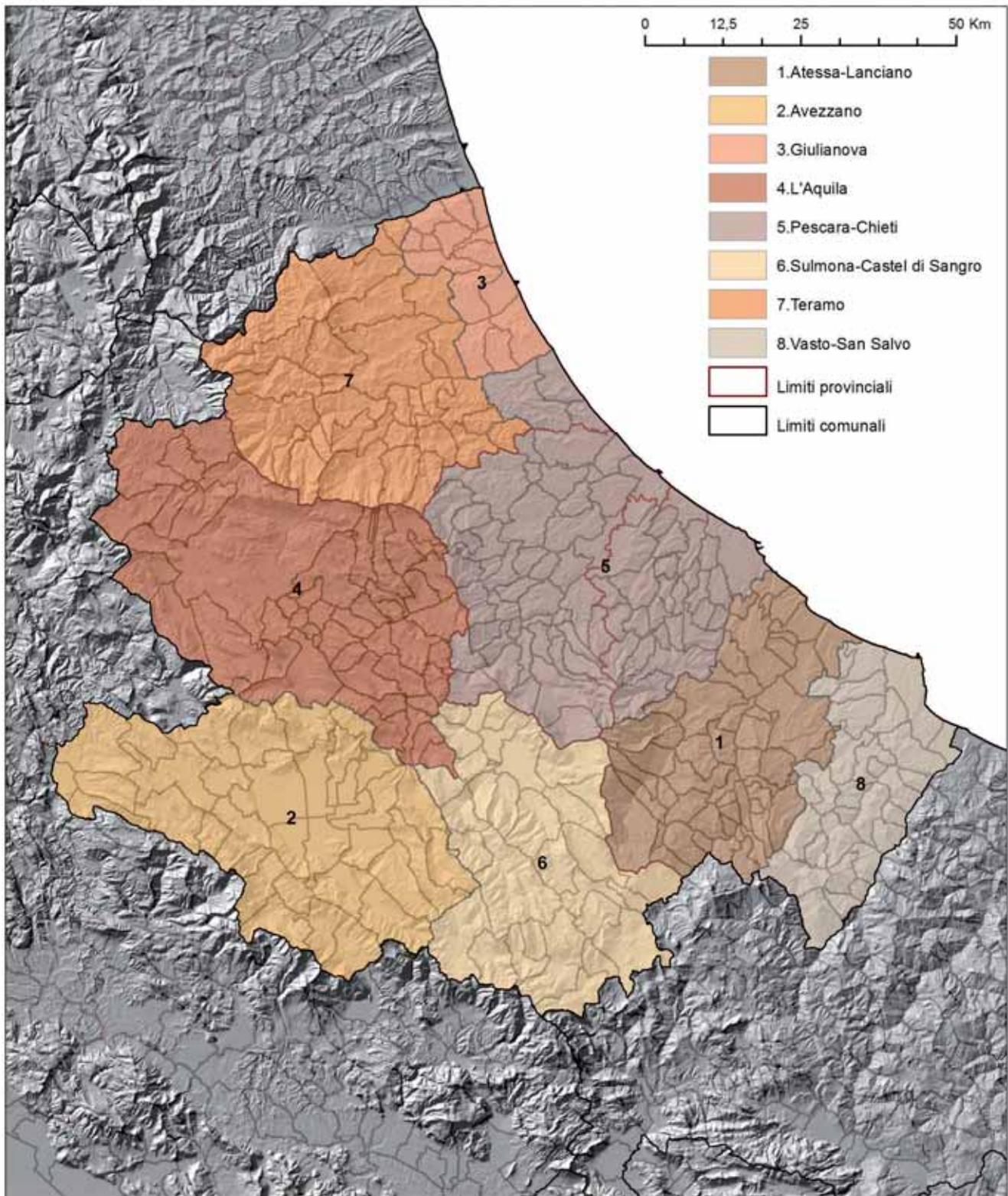


Fig. 6 – Abruzzo: ipotesi di zonizzazione

st'ultima sempre più espressione della diffusione urbana litoranea di tipo areale e trasversale-valliva;

- una naturale zonizzazione interna, riflesso dell'assetto plastico-morfologico della catena appenninica centrale che fissa nelle Conche interne di L'Aquila, Sulmona e Avezzano tre precisi ambiti sub-regionali;
- un assetto idrografico a pettine di penetrazione fluviale di raccordo tra montagna e litorale e un impianto vallivo longitudinale interno di raccordo tra i versanti montani.

Su tali quadri, le processualità demografico-insediative hanno attribuito un ruolo regionalizzante all'*armatura urbana* che, a prescindere dalle soglie dimensionali, struttura fortemente gli ambiti sub-regionali in termini funzionali-identitari e di più ampia tenuta territoriale, quest'ultima soprattutto con riguardo alle aree interne.

Tale assetto regionale ha prodotto, già a partire dagli anni Settanta, proposte di regionalizzazione perlopiù incardinate sul tema comprensoriale dell'intercomunalità, pur con ottiche metodologiche diverse, spesso improntate ai criteri dell'omogeneità fisica, finendo per sancire un'estrema partimentazione fra ambiti troppo limitati e demograficamente sottodimensionati.

Il problema della polverizzazione demografica è, d'altro canto, del tutto speculare alla debolezza della montagna, di un ambito che interessa il 70% della Regione e che non è riuscito a oggi, nonostante i numerosi interventi di riequilibrio territoriale (su tutti la "Politica dei Parchi"), a frenare un esodo che ha interessato, ai dati censuari del 2011, il 72% dei Comuni con meno di 3.000 abitanti e il 36% di quelli con meno di 1.000. Scenari di agonia demografica che chiamano in causa lo strumento della "fusione dei Comuni" disciplinato sin dal 1997 con la legge

regionale n. 143, nell'ambito di una prossimità areale che sia espressione di omogeneità storico-culturale. Tra le aree interessate a tale processo di razionalizzazione amministrativa: versante meridionale del Gran Sasso e area del Sirente; valli del Giovenco e del Sagittario; Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise e Monti della Meta; Monti Simbruini; Montagna della Maiella; Montagna del Medio Sangro; Alto Vastese.

Per altro verso, la Regione dovrà scommettere sul rafforzamento delle polarità urbane principali, con un ruolo di raccordo territoriale che fissa nelle subregioni storico-funzionali una zonizzazione idonea a esprimere un tessuto di aree operative, capace di tendere verso l'effettiva integrazione regionale e che, a prescindere dalla dimensione demografica comunque contenuta (una sola città che supera la soglia dei 100.000 abitanti, quattro quella dei 50.000 e appena tre quella dei 30.000), esprima una maturità sociale attenta a internalizzare la componente ambientale, valutandola in termini di concreta opportunità.

In tale direzione, si colloca il riconoscimento al vertice dell'*armatura urbana* regionale dell'area metropolitana Pescara-Chieti, area che, se da una parte è segnata paesaggisticamente da ambiti conurbativi areali, vallivi e litoranei e sostanziata da una intensa relazionalità funzionale e infrastrutturale, dall'altra, richiede il superamento dei confini provinciali (Teramo a nord e Teatino a sud) a vantaggio della nascita di un ente intermedio di area vasta.

Ciò premesso, si possono definire per l'Abruzzo otto ambiti sub-regionali derivati dalla sintesi della regionalizzazione prodotta dai SLL, da quella storico-"circondariale" (peraltro comparata con la zonizzazione diocesana) e da quella individuata su base agraria. Ne de-

rivano tre ambiti per l'Abruzzo interno (L'Aquila; Avezzano; Sulmona-Castel di Sangro), due per il Teramano (ambito di Teramo; ambito di Giulianova), un ambito centrale (Area Pescara-Chieti) e due per il Teatino (Lanciano-Atessa; Vasto-San Salvo).

È da mettere in evidenza un certo immobilismo nel confine provinciale aquilano, quale riflesso di una scarsa dinamicità funzionale associata a un conservatorismo storico-identitario, mentre sulla fascia collinare e litoranea la vivacità funzionale del territorio, sostanziata da specializzazioni economiche locali ed extraregionali, porta a intravedere scenari mobili aggregativi: oltre all'area Pescara-Chieti, in tal senso è da inquadrare l'area costiera teramana – la cui connotazione come principale ambito turistico regionale è ormai consolidata – e l'area di Lanciano-Atessa, laddove quest'ultima si pone oggi come il principale polo industriale d'Abruzzo.

Il Molise

La proposta di un nuovo ritaglio territoriale non può prescindere dai caratteri dell'assetto morfologico-idrografico di una Regione il cui territorio per più del 55% è montuoso, con valli interne che, a differenza di quelle trasversali appenniniche, hanno costituito storicamente l'asse del popolamento. Né possono essere dimenticati, a carico della Regione, forti tratti di debolezza strutturale: la limitata dimensione demografica, di poco superiore alle 300.000 unità; il calo demografico rilevato a scala regionale e per più di tre quarti dei Comuni; la senilizzazione della popolazione; il graduale indebolimento dell'armatura urbana, nella quale metà dei Comuni esprimono singolarmente meno di 1.000 abitanti e complessi-

vamente circa un decimo della popolazione; la forte polarizzazione demografica, evidenziata dal fatto che i soli quattro Comuni con più di 10.000 abitanti assorbono più di un terzo della popolazione regionale. Tali fattori di debolezza hanno incoraggiato nella società civile l'elaborazione di diverse ipotesi di nuova regionalizzazione, alcune delle quali produrrebbero anche la scomparsa dell'ente regionale.

In un'ipotesi di invarianza dei confini amministrativi regionali, il nuovo ritaglio territoriale dovrebbe essere basato sull'armonizzazione delle logiche funzionali, identitarie ed ecosistemiche, traendo spunto dalle numerose forme di regionalizzazione a esse riferibili. La selezione di quelle più rappresentative e coerenti per ognuno dei criteri, cioè l'articolazione dei sistemi locali del lavoro, delle diocesi e delle regioni agrarie, e la loro successiva analisi comparativa portano a identificare quattro subregioni, organizzate intorno ai principali centri urbani regionali – i due capoluoghi provinciali Campobasso e Isernia e le due "città-porta" Termoli e Venafro – che emergono nella generale debolezza funzionale della rete urbana molisana. La nuova suddivisione territoriale somiglierebbe approssimativamente, pur senza coincidervi, con quella già presente in letteratura con le denominazioni di Basso Molise, Molise Centrale, Alto Molise e Valle del Volturno.

La subregione di Termoli, corrispondente al Basso Molise, fa riferimento al polo industriale-turistico omonimo e raggruppa i sistemi locali del lavoro di Termoli, Montenero di Bisaccia e Santa Croce di Magliano, identificando un'area che trova riscontro nei bacini di gravitazione delle funzioni sanitarie e scolastiche già svolte da Termoli e Larino, e nella coerenza paesistico-ambientale già espressa nei Piani Paesistici regionali del Basso Molise e Lago di Guardial-

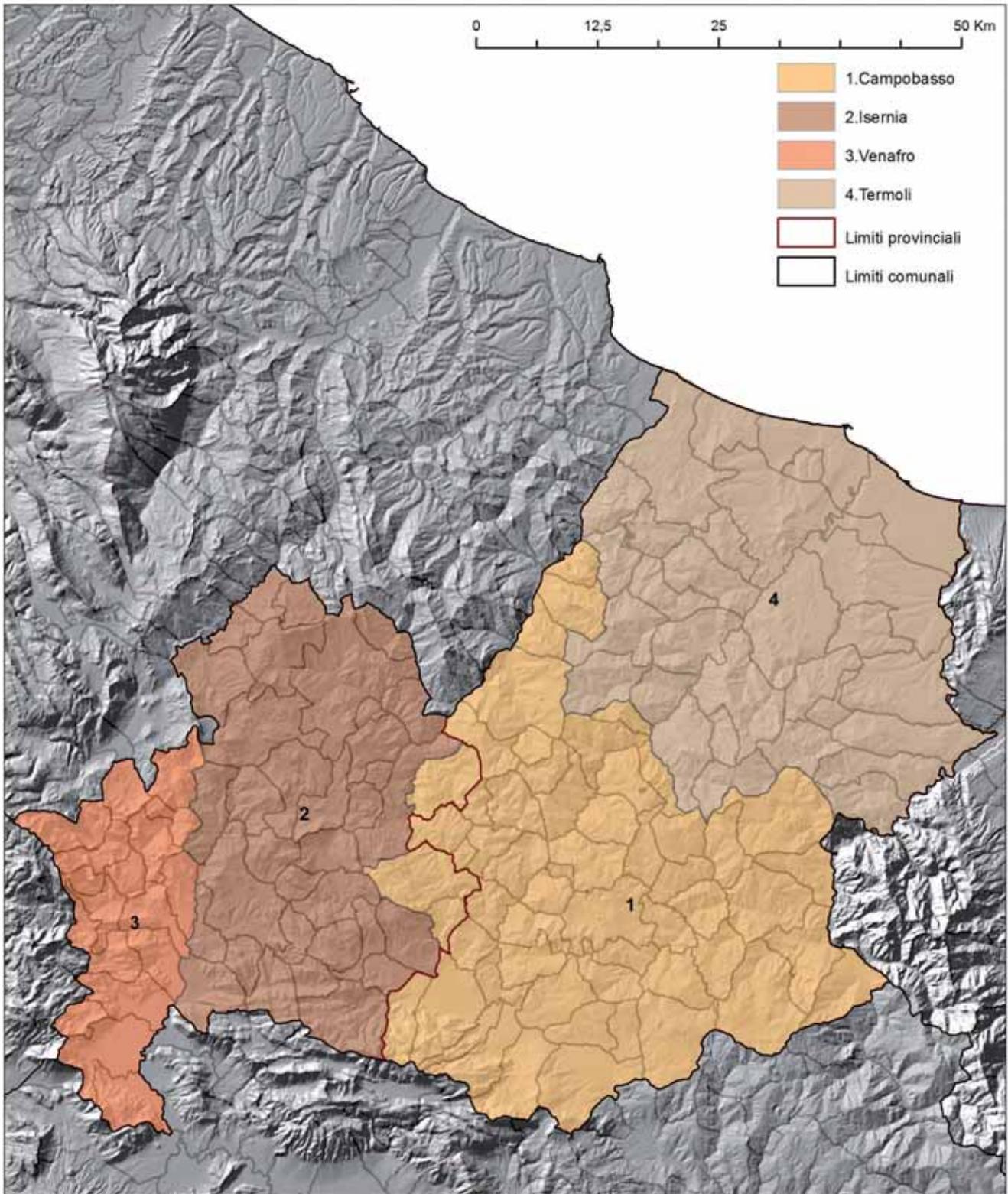


Fig. 7 – Molise: ipotesi di zonizzazione

fiera. In questi il principale asse vallivo, la direttrice trasversale di connessione tra la polarità urbana di Campobasso e quella industriale di Termoli, si innesta sull'asse costiero, direttrice basilare per lo sviluppo regionale.

La subregione di Campobasso, corrispondente al Molise Centrale, raggruppa i sistemi locali del lavoro di Campobasso, Riccia, Frosolone e Trivento, individuando un'area percettibilmente coesa, nella quale il capoluogo regionale si impone come polarità di tipo industriale-terziario. Va segnalata però la modesta intensità delle relazioni in un contesto territoriale debole, addirittura un "vuoto urbano", percorso dalle connessioni con Isernia e Termoli.

Nella Valle del Volturno si individua la subregione di Venafro, incentrata sul polo industriale omonimo. Essa identifica una sezione del sistema locale del lavoro di Isernia, la cui individualità risulta già riconosciuta dalle numerose regionalizzazioni esistenti, ed espressa da un certo grado di sviluppo, incentrato sull'asse vallivo dell'alto Volturno, legato alla prossimità con polarità esterne alla Regione, che ne hanno favorito un'urbanizzazione per così dire "da contatto", facilitata principalmente da strategie statali di sviluppo industriale e di tutela ambientale.

La subregione di Isernia, corrispondente all'Alto Molise, risulta organizzata intorno all'omonimo centro urbano, individuando la sezione residuale del territorio regionale, assai riconoscibile tuttavia dal punto di vista funzionale e identitario. Anche nel caso di questa subregione va rilevata la debolezza dell'armatura urbana, la quale fa emergere il capoluogo provinciale che, seppur con un ruolo demografico e funzionale limitato, fu premiato nel 1970 con un'autonomia amministrativa di cui è urgente valorizzare il senso.

La Campania

Allo stato, in Campania su 550 Comuni il 33% è al di sotto dei 2.000 abitanti e il 60% circa ne ha meno di 5.000, mentre le polarità costituite dai capoluoghi provinciali strutturano una robusta trama urbana. Non sorprende dunque che di fronte a un tale assetto il Piano Territoriale Regionale, pur in presenza della specificità urbana di Napoli, punti a valorizzare il policentrismo nell'ambito di "una Campania plurale" e, con riferimento ai cinque capoluoghi di Provincia, parli espressamente di "costellazioni urbane" nel quadro di una "pentapoli".

Con l'obiettivo di favorire uno snellimento della copiosità di distrettuazioni amministrative e aggregare i Comuni per una più efficiente individuazione di aree vaste, è possibile delineare una serie di sub-aree, che mostrano delle parziali convergenze con gli orientamenti della Regione, enunciati dagli strumenti di programmazione. Esse sono state definite considerando, oltre alle dinamiche funzionali, le specificità storico-geografiche, il senso di appartenenza locale delle popolazioni, la coerenza con i principali ecosistemi e bacini idrografici. Da questo primo spunto, si potrebbe pervenire a quella delimitazione di "zone omogenee" prevista dalla legge sulle Città Metropolitane che sollecita gli accorpamenti funzionali e le Unioni di Comuni.

Nella Regione, considerando le sub-aree ricomprese nell'Area metropolitana ampia di Napoli e quelle delle varie Province, è possibile riconoscere un totale di 24 sub-aree, che in qualche caso potrebbero comportare per alcuni Comuni una revisione degli attuali limiti provinciali e regionali.

In provincia di Avellino si possono distinguere,

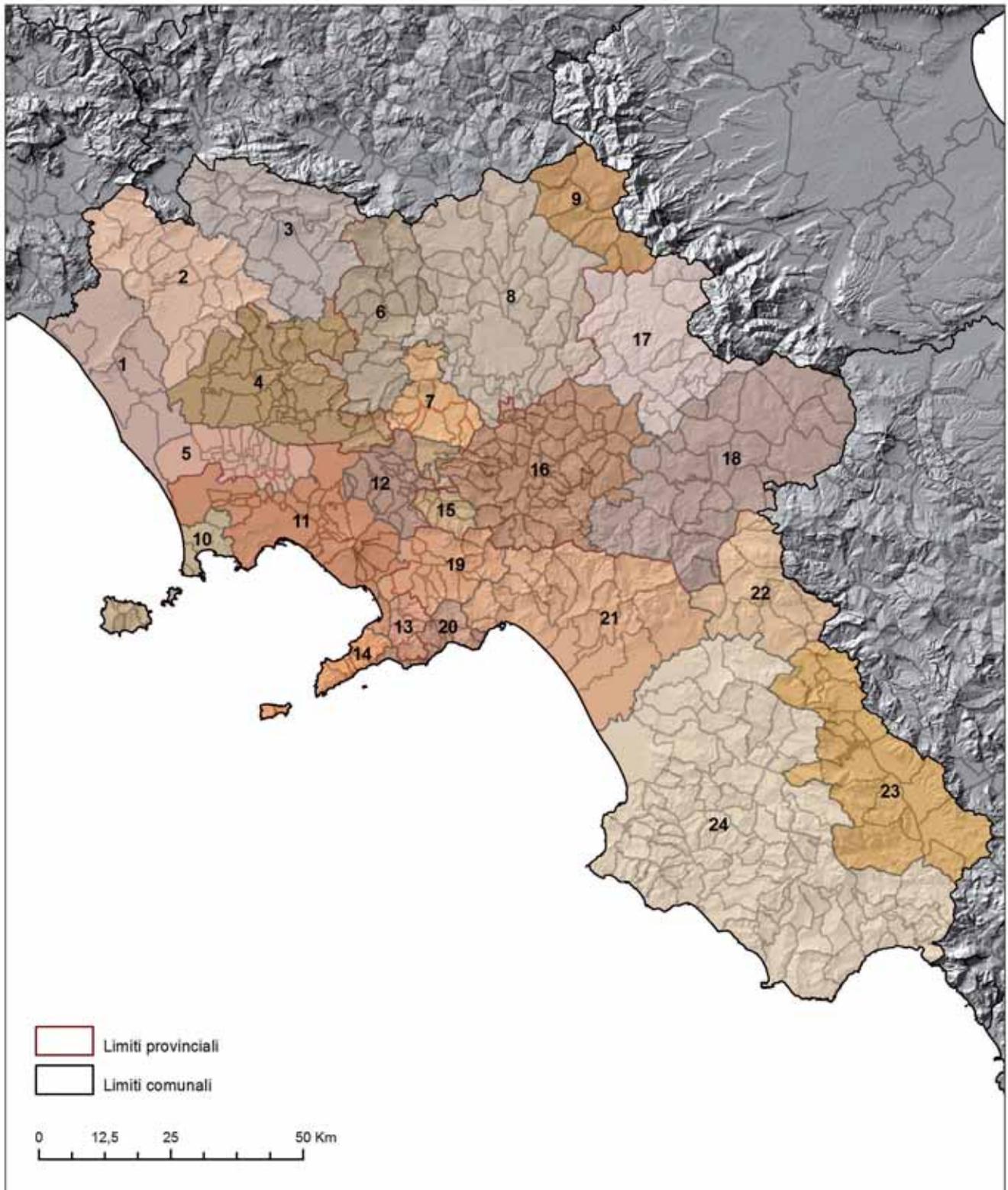


Fig. 8 – Campania: ipotesi di zonizzazione

oltre alla sub-area di *Avellino*, altre quattro. Il *Vallo di Lauro-Baianese*, che costituisce una fascia di transizione lungo il confine provinciale con il Napoletano. L'*Arianese*, formato da un insieme di Comuni situati sul versante prospiciente il Tavoliere pugliese. La *Valle dell'Ofanto*, coincidente in buona parte con l'Alta Irpinia, ad eccezione dei Comuni del Basso Sele. *Montesarchio-Valle Caudina*, i cui Comuni tendono a gravitare sul Beneventano, poiché l'unità della piana è stata smembrata fra le Province di Avellino e Benevento con la riunificazione nazionale.

Nel Beneventano si individuano quattro sub-aree: quella già citata di *Montesarchio*; la *Conurbazione di Benevento*, dove nell'omonima conca confluiscono le tre valli dei fiumi Sabato, Calore e Tammaro. Vi è poi il *Telesino-Sant'Agata dei Goti*, area valliva compresa fra il Monte Taburno e il massiccio del Matese, attraversata da tre sistemi idrografici (del Volturno, dell'Isclero e del Calore). Infine, il *Fortore*, sub-area contrassegnata dal continuo spopolamento e da una crisi pronunciata, qui si potrebbero sollecitare Unioni e fusioni fra Comuni o l'aggregazione alla conurbazione di Benevento. Anche in Provincia di Caserta è possibile circoscrivere quattro sub-aree, di cui quelle limitrofe ad altre Regioni rappresentano dei poten-

ziali presidi territoriali di riequilibrio funzionale, che implicano parziali processi di revisione dei confini regionali. *Sessa Aurunca-Mondragone*: dove già esiste l'Unione di Comuni *Caserta sud*, si estende per lo più fra il Basso Garigliano e il Basso Volturno comprendendo alcuni Comuni del Roccamonfina tendenzialmente protesi verso la polarità Formia-Gaeta nel Lazio. La sub-area *Teano-Caianello* che costituisce una zona di forte integrazione funzionale con i territori del Basso Lazio e vi afferiscono i Comuni contigui al Cassinate. *Piedimonte Matese-Alifano*, che può divenire una zona di raccordo sub-provinciale del Medio Volturno: i Comuni dell'area settentrionale hanno il loro centro maggiore in Piedimonte Matese e le principali relazioni funzionali con il Venafrano (Isernia), mentre quelli della fascia meridionale, il cui polo più importante è Alife, gravitano su Caserta. Infine, la *Conurbazione di Caserta* include Capua e tutti i Comuni della corona, ma è opportuno farvi rientrare anche il Caiatino e parte dei Comuni della Zona di Aversa.

Nella vasta Provincia di Salerno si configurano sei sub-aree. Oltre alla *Costiera Amalfitana* alla quale si è già fatto cenno, vi sono: la *Conurbazione di Salerno* che si sviluppa lungo l'Irno fino al centro irpino di Solofra,

Campania: le sub aree

- | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. Mondragone-Sessa Aurunca | 9. Fortore | 17. Arianese |
| 2. Teano-Caianello | 10. Area flegrea | 18. Valle dell'Ofanto |
| 3. Piedimonte Matese-Alifano | 11. Conurbazione di Napoli* | 19. Agro nocerino |
| 4. Conurbazione di Caserta-Aversa | 12. Nolano | 20. Costiera amalfitana |
| 5. Zona di Aversa | 13. Monti Lattari | 21. Conurbazione di Salerno |
| 6. Telesino-Sant'Agata | 14. Penisola Sorrentina | 22. Alto Sele |
| 7. Montesarchio | 15. Vallo di Lauro-Baianese | 23. Vallo di Diano |
| 8. Benevento | 16. Avellino | 24. Cilento |

* La Conurbazione di Napoli include anche la Conurbazione di Torre Annunziata e le Zone di Pomigliano d'Arco e di Giugliano.

L'area metropolitana (ampia) di Napoli: oltre i confini della Città metropolitana

La legge n. 56/2014 assume i confini provinciali come limite delle Città metropolitane, sebbene l'analisi funzionale mostri come questi siano spesso travalicati dai processi di espansione delle relative aree urbane e pur attribuendo ai Comuni confinanti – nonché ai Comuni capoluogo delle Province limitrofe – l'iniziativa per aderirvi, lascia modesti spazi alla conseguente revisione dei confini e alla modifica delle circoscrizioni provinciali coinvolte. Cruciale, al riguardo, dovrebbe essere il processo che a livello locale condurrà alla messa a punto dello Statuto, in atto mentre questo Rapporto va in stampa. Pertanto, sarebbe necessaria una programmazione territoriale che, tracciando nuove traiettorie geografiche, compensasse gli squilibri oggi esistenti tra costa, pianura e aree interne, per non correre il rischio di riconsegnare queste ultime al declino (nel Mezzogiorno in particolare).

Napoli, fra le dieci Città metropolitane istituite, dopo Milano è la seconda conurbazione italiana, nonostante il suo territorio provinciale sia estremamente ridotto, come ricordava Nitti fin dal 1904, intravedendo nella "corona di spine" dei Comuni contermini i limiti allo sviluppo della città. Al di là della consistenza demografica e della sua densità abitativa, la città non mostra funzioni adeguate, in grado di qualificarne la direzionalità urbana alle varie scale: dalla metropolitana alla nazionale.

Il dibattito politico e accademico sulla delimitazione della sua area metropolitana è stato lungo e contraddittorio. Se si considera dunque la Grande Area Metropolitana di Napoli – nella logica della definizione di politiche di area vasta – si rivela fondamentale la perimetrazione di un'Area metropolitana ampia, la cui capacità di influenza si estende ben oltre l'attuale confine della Provincia. L'immagine è quella di un triangolo, con i vertici nei tre capoluoghi di Provincia: la Conurbazione di Napoli (corrispondente al nucleo metropolitano storicamente consolidato) comprende il capoluogo regionale e i Comuni della corona urbana e, senza quasi soluzioni di continuità, le diramazioni a sud verso la Conurbazione di Salerno e a nord-est verso la Conurbazione di Caserta, questa direttrice è venuta via via infittendosi per l'aumentata interconnessione con l'area metropolitana di Roma. Peraltro, alla Conurbazione di Napoli, cresciuta lungo la costa – dall'Area Flegrea (in cui rientrano le Isole di Procida e di Ischia con tutti i suoi Comuni) – fino a Castellammare di Stabia, andrebbero integrate la zona di Giugliano a nord; la zona di Aversa, una sub-area a cavallo tra il Napoletano e il Casertano che rafforzerebbe l'ipotesi di inclusione nell'Area metropolitana ampia della Conurbazione di Caserta e le zone di Pomigliano d'Arco e di Torre Annunziata. Sebbene le Conurbazioni di Caserta e di Salerno funzionalmente convergano nell'Area metropolitana ampia di Napoli, valutando il loro considerevole sviluppo – soprattutto dell'area di Salerno – e la recente definizione della Città metropolitana di Napoli, entrambe possono essere considerate autonome. Si escluderebbero poi le sub-aree in cui insistono i Comuni dell'Agro Nocerino, del Nolano, dei Monti Lattari, che hanno consolidato differenti gravitazioni o polarità con altri Comuni delle Province confinanti. L'Agro Nocerino ha in Nocera Inferiore (Salerno) il suo principale centro di coordinamento, mentre il Nolano, benché appartenente alla Provincia di Napoli, in realtà costituisce un fulcro funzionale anche per i Comuni avellinesi del Vallo di Lauro-Baianese. Vi sono poi le sub-aree a forte vocazione turistica: i Monti Lattari, una zona montuosa suddivisa in otto Comuni, che da un punto di vista geomorfologico è integrata con la Penisola sorrentina (circoscritta ai Comuni tra Vico Equense e Massa Lubrense in Provincia di Napoli e quindi appartenenti alla Città metropolitana) e con l'Isola di Capri. I centri di tali sub-aree potrebbero formare un'Unione o un'aggregazione intercomunale, insieme a quelli della Costiera Amalfitana (Salerno). Tuttavia, i Comuni di queste tre sub-aree da tempo respingono l'idea di formare un Sistema di Sviluppo Territoriale unico, peraltro, nel caso della Costiera Amalfitana (Salerno) si porrebbe il problema dell'eventuale adesione alla costituenda Città metropolitana di Napoli.

giungendo a sud-est a Capaccio ed Eboli. L'*Agro Nocerino*, i cui flussi si rivolgono sia al Salernitano sia al Napoletano, l'*Alto Sele* che si articola in dodici Comuni al confine con l'Avellinese. Il *Vallo di Diano* presenta poi una sostanziale unitarietà geo-morfologica e una coerenza storica, proiettandosi verso il Lagonegrese (Basilicata) e il Cosentino (Calabria) insieme e al contiguo *Cilento*, che si sviluppa verso il mare da Agropoli a Sapri: queste due sub-aree, per il loro particolare valore paesaggistico, sono comprese nel *Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni*.

La Puglia

Recenti studi hanno suddiviso il territorio pugliese in zone rispondenti ai caratteri della *contiguità*, dell'*omogeneità* e della *differenziabilità*. Ciò nell'obiettivo di favorire una regionalizzazione coerente a caratteri funzionali, identitari ed ecosistemici. Le zone sono state individuate attraverso l'intensità delle relazioni intercomunali, la loro coerenza, la diversificazione degli obiettivi dichiarati, l'appartenenza ad aree vaste, Province, Unioni e consorzi di Comuni, Comunità montane, procedure di programmazione negoziata o accesso a fondi europei. Ne deriva l'individuazione di tre tipologie areali: *di resilienza* (formate da comuni privi di integrazione), *di compattezza* (formate da comuni che appartengono a sodalizi territorialmente coerenti) e *di etero-direzione* (formate da comuni che appartengono a sodalizi pluriterritoriali).

Spiccano da questa analisi le aree vaste *Metropoli Terra di Bari* e *Salento*, titolari di un considerevole numero di accordi di cooperazione (rispettivamente 22 e 23) che, a vario titolo e con differenti obiettivi, hanno connesso o con-

nettono i loro Comuni. Le aree vaste *Brindisina* e *Taranto* registrano un numero inferiore di accordi e devono la loro compattezza al ruolo proattivo svolto dalla propria Provincia, con la quale condividono quasi integralmente il territorio di riferimento. In generale, la composizione di queste aree vaste denota una buona corrispondenza con le coalizioni costitutesi in occasione dei Pit, con la composizione dei sistemi locali del lavoro e con le aree Leader dei Gal.

Per consolidare il carattere dell'*identità* sono stati inoltre considerati i fattori linguistici e quelli antropogeografici. Questi ultimi, rilevati dal Piano Paesaggistico Territoriale Regione Puglia (2013), intrecciano due campi di analisi: quella *morfotipologica* e quella *storico-strutturale* con riferimento:

- alla conformazione storica delle regioni geografiche;
- ai caratteri dell'assetto idrogeomorfologico;
- ai caratteri ambientali ed ecosistemici;
- alle tipologie insediative: città, reti di città, infrastrutture, strutture agrarie;
- all'insieme delle figure territoriali costitutive dei caratteri morfotipologici dei paesaggi;
- alle identità percettive dei paesaggi stessi.

Il Pptr evidenzia in questo senso un'articolazione della Regione in undici ambiti di paesaggio (Gargano, Monti Dauni, Tavoliere, Ofanto, Puglia Centrale, Alta Murgia, Murgia dei Trulli, Arco Ionico Tarantino, Piana Brindisina, Tavoliere Salentino, Salento delle Serre) e 42 figure territoriali. Le ripartizioni linguistiche regionali, con riferimento a corrispondenze dialettali, evidenziano la presenza di quattro aree – dauna, foggiana, barese, salentina – e una di transizione tra le ultime due. Queste zonizzazioni sono state passate al va-

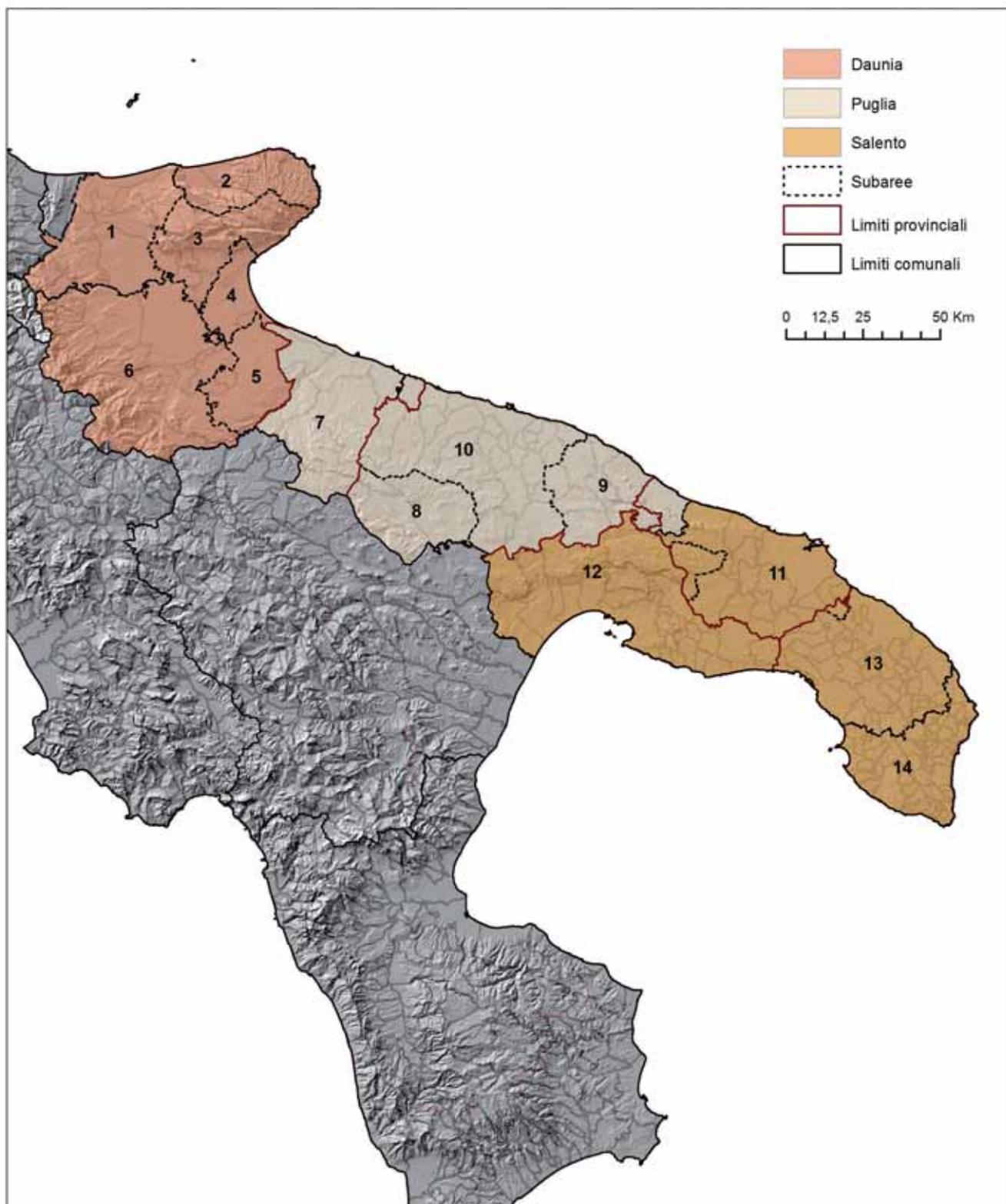


Fig. 9 – Puglia: ipotesi di zonizzazione

glio degli indicatori socio-economici e demografici classici, integrati – alla luce dei processi di rispecializzazione che hanno interessato buona parte del territorio regionale – da ulteriori indicatori quali l’ospitalità rurale, i prodotti tipici, la cooperazione sociale. Ne emerge una lettura sistemica che consente di individuare nella regione la sintesi di tre aree omogenee, Daunia, Puglia e Salento, a loro volta suddivise in sub-aree:

- Nella Daunia, Foggia si pone come polo urbano, intorno al quale s’identifica un *continuum* di centri nodali importanti, interpretabile con le cinque sub-aree di San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo, Manfredonia, Cerignola.
- L’area Puglia presenta una vivace dinamica demografica ed economica, con un tessuto economico significativo e la presenza di specializzazioni e cluster produttivi. Il territorio si distingue per le caratteristiche idrauliche e geomorfologiche, che individuano un confine a nord che si estende lungo il fiume Ofanto, inglobando la Provincia Barletta-Andria-Trani e tutta la piana alla sinistra idraulica che si avvicina al mare. Il confine verso ovest segue, invece, la destra idraulica del fiume e coincide con l’innalzamento dell’altopiano murgiano. L’area Puglia fonderebbe così la fascia costiera, in cui Bari assume un ruolo di cerniera, con la fascia pedemurgiana e con quella dell’Alta Murgia, costituendo così un *continuum* leggibile sul

territorio, anche nelle figure territoriali della Murgia dei Trulli. La regione metropolitana barese ingloberebbe in questo senso anche i poli urbani di Barletta e Andria, mentre in termini di sub-area emergono i sistemi locali di Altamura e Monopoli.

- L’area Salento, che coincide con la suddivisione borbonica della Terra d’Otranto e ha, oltre a una significativa coerenza identitaria, relazioni complementari fra i tre poli urbani di Taranto, Lecce e Brindisi. Nell’area salentina emerge inoltre una specifica sub-area, quella meridionale di Casarano.

La Sicilia

Quello della Sicilia è un caso a sé, storicamente per lo Statuto speciale e in particolare per la legge regionale 13 dell’11 marzo 2014, che si spinge assai oltre la legge 56/2014 nel prescrivere la sostituzione delle Province con enti di potenziale nuovo disegno geografico. Essa infatti istituiva tre Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina) e sei Liberi consorzi di Comuni (Lcc) assegnando loro, transitoriamente, i rispettivi territori provinciali, e dava sei mesi di tempo ai Comuni per proporre modifiche e anche istituzione di nuovi Lcc, con il vincolo demografico minimo dei 180.000 abitanti. Al momento in cui questo *Rapporto* va in stampa soltanto un numero ridotto di Comuni ha espresso l’intenzione di

Puglia: le sub-aree

- | | | |
|-------------------------|-------------|--------------|
| 1. San Severo | 6. Foggia | 11. Brindisi |
| 2. Vieste | 7. Barletta | 12. Taranto |
| 3. San Giovanni Rotondo | 8. Altamura | 13. Lecce |
| 4. Manfredonia | 9. Monopoli | 14. Casarano |
| 5. Cerignola | 10. Bari | |

cambiare il consorzio di appartenenza e l'iter di applicazione della legge è bloccato dalle proposte di aderire al modello nazionale della legge 56/2014, il cui modello però annullerebbe le modifiche ai confini amministrativi delle strutture e sarebbe in potenziale contrasto con lo Statuto.

La legge 13 è evidentemente figlia del proprio contesto, generale e specifico. Si iscrive infatti nell'alveo dell'iniziativa governativa centrale e nella comune volontà di intervenire sul nodo provinciale e punta a semplificare un assetto amministrativo in una Regione in cui questo presenta, insieme ai processi di crescita, condizioni di particolare criticità. Tuttavia il processo legislativo, almeno sinora, è stato imperfetto: i nuovi enti dovrebbero assumere competenze relative alle vie di comunicazione, alle opere e agli impianti di interesse sovracomunale, agli istituti scolastici di secondo grado, ai servizi sociali, allo sviluppo economico, alla tutela del territorio e dell'ambiente. Ma non è stata chiarita con esattezza la ripartizione delle competenze di Regione, Comuni e nuovi enti, così che vi è il rischio di sovrapposizioni dannose alla funzionalità delle deleghe. La legge presenta inoltre alcuni caratteri di rigidità che potrebbero avere effetti pure negativi.

Nel caso delle tre Città metropolitane, esse presentano fra loro notevoli diversità, ma tutte sono caratterizzate da un rapporto complesso e spesso debole con il proprio territorio provinciale. La Provincia di Palermo (dati gennaio 2014) vede 1.276.000 abitanti, di cui 678.000 nel Comune centrale. Si tratta di un sistema monocentrico in cui è rilevabile una ridotta interdipendenza funzionale fra le parti e con infrastrutture poco efficienti che limitano la mobilità interna. La città centrale si è inoltre caratterizzata nel tempo per una crescita incontrollata

della densità abitativa e per progetti di espansione urbana via via ripetutisi ai margini delle urbanizzazioni precedenti, privilegiando l'espansione in quanto tale rispetto alla gestione della città.

L'area catanese (popolazione provinciale 1.116.000, comunale 316.000) si configura invece come un sistema proprio dei Comuni sud-etnei, ma a un'analisi più accurata evidenzia un'interazione territoriale controllata anche dai poli di Acireale a nord e Paternò a ovest, e più precisamente da un asse sud-ovest che ha per poli Caltagirone e Gela, configurando un assetto funzionale di fisionomia tripolare, che è stato messo in discussione dalla istituzione di un LCC di Catania, cui partecipa anche il Comune di Piazza Armerina.

Infine l'area di Messina (popolazione provinciale 648.000, comunale 242.000) insiste su un territorio assai sensibile, con una configurazione geografica che presenta problemi strutturali di lunga lena, non soltanto di tipo geologico, ma anche antropico, legati ad esempio al ruolo logistico della città centrale e ai flussi di merci e persone che interessano il sistema dello Stretto. L'intera area metropolitana, pur collocandosi in una delle zone di maggior problematicità per il dissesto idrogeologico e per il rischio sismico, non ha limitato in alcun modo l'espansione urbana, che si è realizzata sia lungo le linee di costa sia verso l'interno.

Tutti questi elementi parrebbero consigliare una riarticolazione del ritaglio che, sfuggendo alla tentazione del modello della grande metropoli – di fatto assente nella Regione – puntasse a un riequilibrio e all'individuazione di aree il più possibile organiche e quindi in grado di intraprendere il non semplice percorso dell'approccio *place-based* e della riva-

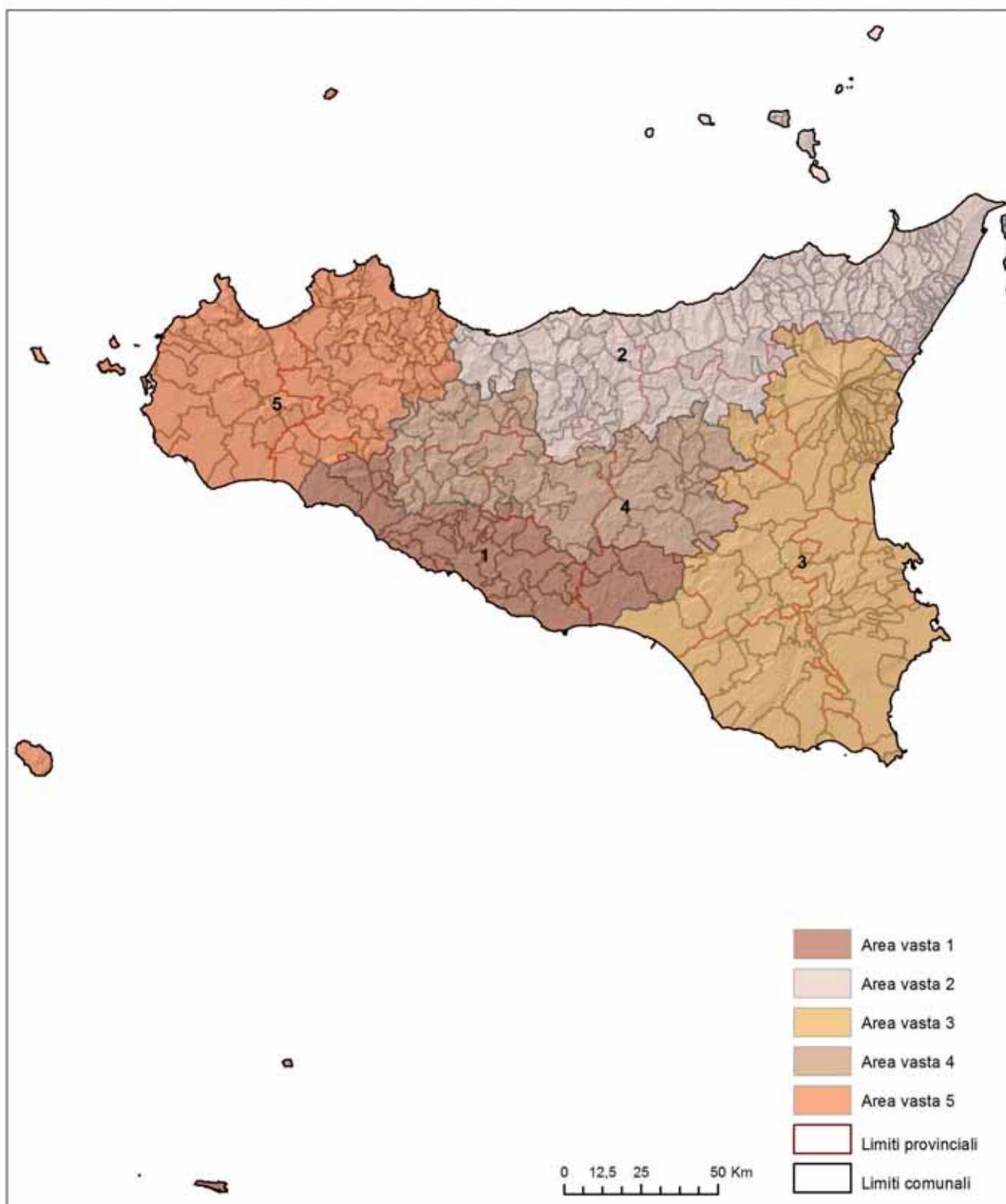


Fig. 10 – Sicilia: ipotesi di zonizzazione

lutazione locale. Ma la demografia della Regione tende, come dicevamo, a rendere poco flessibile la legge. La distribuzione territoriale della popolazione dell'isola è infatti tradizionalmente polarizzata verso le coste e penalizza l'interno, mentre le tre Province metropolitane totalizzano il 60% della popolazione regionale. Vi è dunque il rischio che la soglia minima individuata per i Liberi consorzi di Comuni non conferisca sufficienti gradi di libertà alla riorganizzazione territoriale.

La Sardegna

Nel caso della Sardegna appare plausibile la creazione di due ambiti sub-regionali in grado di dare equilibrio all'attuazione delle politiche territoriali. Il primo sistema si definisce con parte dei territori delle attuali Province di Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano e Oristano, mentre il secondo ricomprende le attuali Province di Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio e Sassari. Ciascuno di questi ambiti comprende le aggregazioni sovra-comunali attive nell'ultimo decennio oltre all'insieme, senza cesure improprie, dei sistemi urbani maggiori e secondari.

Nell'insieme regionale appaiono evidenti alcune "stabilità" territoriali che rappresentano sistemi locali aggregati e persistenti:

Cagliari: nel Sud dell'isola l'insieme metropolitano di Cagliari, per quanto mai definito compiutamente sul piano funzionale; rappre-

senta il principale polo urbano isolano con una prima cintura che concentra circa 200.000 abitanti e, nell'area di gravitazione, arriva ad addensarne circa 350.000.

Sassari: a Nord-Ovest, l'area urbana di Sassari, cui sono aggregati i Comuni della prima cintura del Comune capoluogo e le aree urbane di Alghero e Porto Torres.

Olbia: nel quadrante nord-orientale dell'isola, l'aria urbana di Olbia e i Comuni costieri di Arzachena, Palau e S. Teodoro a essa aggregabili.

Tempio Pausania: ancora nel quadrante nord-orientale risulta coerente l'insieme di Tempio Pausania e dei Comuni interni di cintura, legato, per molte funzioni primarie, ai Comuni costieri dell'alta Gallura.

Nuoro: nel Nuorese si evidenzia, oltre al sistema delle Barbagie gravitante sull'antico capoluogo, il centro nodale di Macomer in posizione occidentale.

Siniscola: sulla costa settentrionale del golfo di Orosei insistono le aree gravitanti intorno alle polarità urbane minori di Orosei e di Siniscola.

Oristano: lo spazio agrario del Campidano di Oristano si organizza intorno alla sua area urbana nella quale si addensano molte funzioni del terziario basico ma, in parte, anche avanzato.

Con questa armatura urbana regionale agevolmente definita, emergono alcuni nodi problematici intorno ai limiti delle due piattaforme sub-regionali, che necessitano del ridisegno dei sistemi locali aggregati. A Nord-Est i sistemi lo-

Sardegna: le sub-aree

- | | | |
|--------------------|------------------|-----------------------|
| 1. Tempio Pausania | 5. Nuoro | 9. Cagliari |
| 2. Olbia | 6. Lanusei | 10. Carbonia |
| 3. Sassari | 7. Bosa-Cuglieri | 11. Muravera-Sarrabus |
| 4. Siniscola | 8. Oristano | |

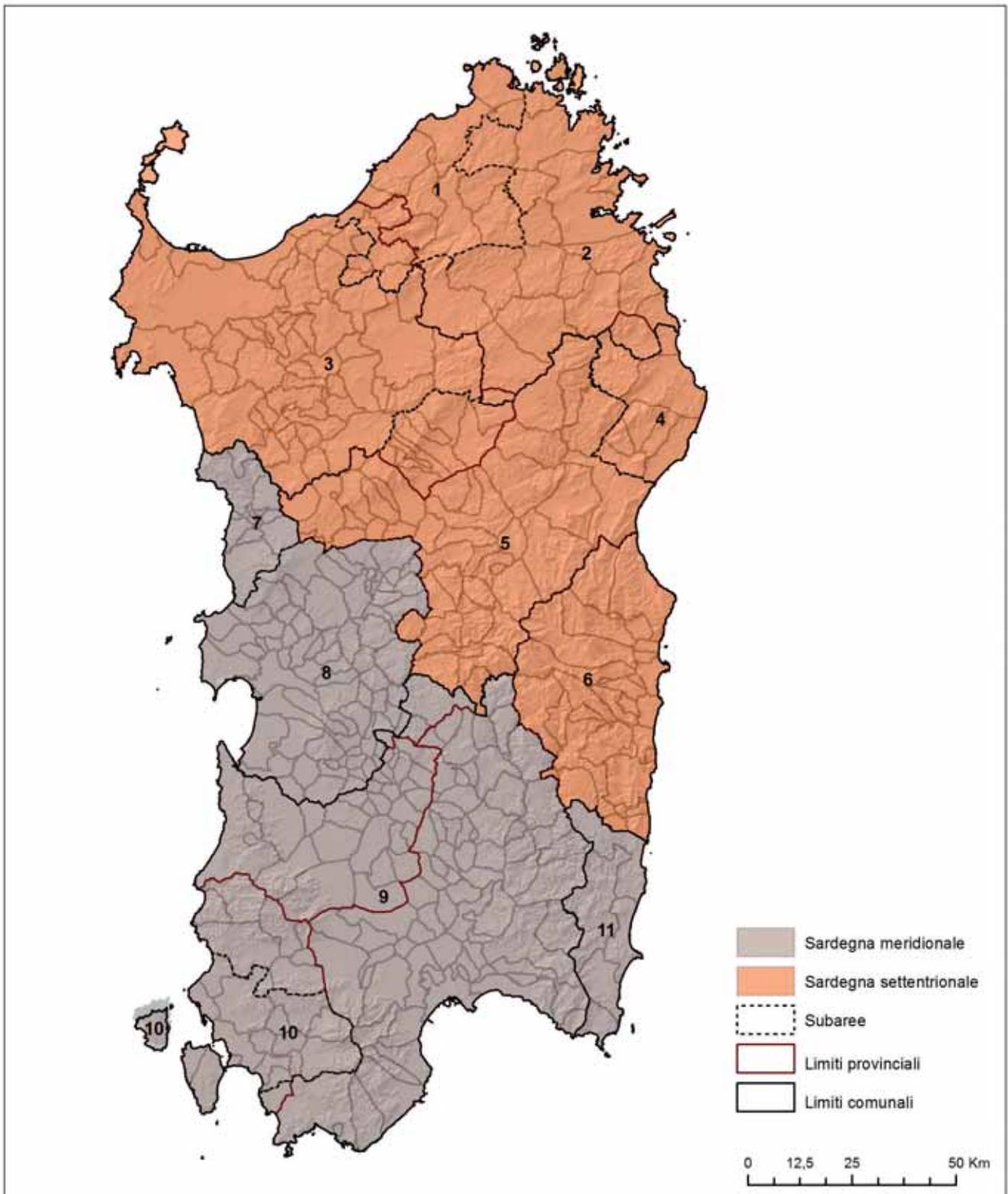


Fig. 11 – Sardegna: ipotesi di zonizzazione

cali aggregabili, già indicati in precedenza, risultano essere, per la dinamicità dimostrata negli ultimi decenni, quello gravitante su Tempio Pausania, quello centrato sullo spazio urbano di Olbia su cui insistono gli insiemi di Arzachena, Palau e S. Teodoro, e il terzo definito dall'area di Siniscola e Orosei. A questi si aggiungono:

Bosa: la piattaforma meridionale può comprendere il sistema locale aggregato della Planargia e del Montiferru Occidentale (gravitanti su Bosa e Cuglieri) che già operano in maniera integrata nelle recenti Unioni di Comuni, mentre si distingue l'ambito territoriale di Macomer attratto dal polo nuorese e quindi aggregato alla piattaforma settentrionale.

Lanusei: il terzo nodo di complessa definizione è rappresentato dall'insieme ogliastrino, per il quale si evidenzia una compattezza e un auto-riconoscimento che i dati e la consapevolezza politica consigliano di non scindere. Nonostante il nuovo asse viario che a breve conetterà Tortoli a Cagliari, pare preferibile mantenere uniti nella piattaforma settentrionale i Comuni del versante orientale del Gennargentu insieme con il comprensorio di Seui.

Carbonia: le due aree gravitanti su Carbonia e Iglesias, storicamente legate, oggi si scindono in ragione dell'attrazione multifattoriale tra l'insieme Cagliaritano e l'Iglesiente, attrazione non rinvenibile nell'estremo quadrante sud-occidentale e nell'insieme economico del Sulcis e del suo arcipelago.

Muravera e il Sarrabus: il sistema locale aggregato costiero sud-orientale appare già ben individuato e compatto nelle Unioni comunali, come nell'adozione di alcune politiche di settore e nella pianificazione territoriale.

Ne deriverebbe in conclusione una Regione organizzata su un duplice sistema di area vasta, il primo corrispondente alla Sardegna me-

ridionale, centrato su Cagliari e comprendente cinque aree vaste, e il secondo corrispondente alla Sardegna settentrionale, cui apparterebbe Sassari con altre sei aree vaste.

4.3. *Un quadro di sintesi fra Unioni di Comuni e aree vaste*

Unioni di Comuni e aree vaste sono gli strumenti di integrazione territoriale che questa collezione di ipotesi regionali utilizza per mostrare come la leva amministrativa possa essere adeguata, nel rispetto del dato geomorfologico, alla reale proiezione delle relazioni economico-sociali quale si riconosce nell'organizzazione delle nostre economie locali e regionali e nelle relative manifestazioni identitarie.

Così come è plurale il territorio, differenti sono stati gli stili e l'accuratezza con cui nel tempo i vari Enti Regione hanno gestito questa diversità nei propri strumenti di programmazione. In taluni casi – il Piemonte, ad esempio – un'ipotesi di riorganizzazione può appoggiarsi con facilità agli *ambiti di integrazione territoriale* individuati dalla Regione Piemonte e – salvo suggerirne qualche miglioria – rispettarne sostanzialmente l'ordito. In altri casi i vincoli che hanno prodotto i quadri regionali di territorializzazione sono apparsi superabili, e le ipotesi hanno suggerito maggiore discontinuità. In più della metà dei casi il territorio è stato ridisegnato nel modo che, volta per volta, è parso più opportuno tenendo conto della peculiarità regionale, non soltanto nella componente materiale ma anche rispetto alla specifica cultura amministrativa. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, della Toscana e della Campania, ad esempio, si è operato in chiave di aggregazione di Comuni e si sono individuate numerose sub-aree, lasciando l'identi-

ficazione dell'area vasta all'ulteriore iniziativa politica – peraltro già manifestata nel caso della Toscana, in una forma che appare efficiente. In altri casi, è stata la mappa delle aree vaste a essere privilegiata, come nell'individuazione delle Aree di coesione territoriale della Lombardia. Altre volte, invece, ci si è posti contestualmente il problema, individuando un limitato numero di aree vaste *naturali* e un numero ovviamente maggiore di sub-aree, alle quali applicare, ove non già realizzato, lo strumento amministrativo dell'Unione di Comuni: è il caso dell'Abruzzo, del Molise, della Puglia e della Sardegna. In altri casi ancora, si è preferito far emergere dall'analisi alcune indicazioni generali, prevalentemente legate alla logica dell'area vasta, indicando come chiave del percorso di territorializzazione la partecipazione, e come metodo una creatività politica in grado di superare gli ostacoli che hanno pesantemente rallentato il Paese. Non si è ritenuto opportuno affrontare sistematicamente il tema delle aree e delle Città metropolitane. In verità – e le statistiche europee lo illustrano – tre sole regioni urbane hanno le peculiarità e i problemi che rendono necessario un governo metropolitano, e riflettono la singolarità del Paese: la Capitale politica, che ricava dalla storia e dalle sue specializzazioni una dilatata e particolarissima impronta urbana; il nodo metropolitano milanese, che è andato accumulando nell'ultimo secolo funzioni produttive e direzionali che ne hanno fatto realmente il perno ordinatore del mercato interno e poi il *relais* nazionale della rete metropolitana globale; e Napoli, anch'essa con diverse e non riproducibili specificità. A queste potrebbe semmai aggiungersi Torino, un'area metropolitana di minore complessità e dimensione delle precedenti, ma

con ruoli attuali e proiettivi che non paiono affatto controindicati.

Non v'è dubbio che anche le altre città indicate dalla normativa come metropolitane posseggono specificità che le differenziano dal resto della nostra rete urbana. Ma queste specificità si riflettono sullo spazio regionale, non su quello nazionale, e sono pressappoco analoghe a quelle degli altri capoluoghi regionali. Tutti questi potrebbero essere peculiarmente normati, ma questo non sarebbe facile politicamente e certo non andrebbe a favore della semplificazione che è in obiettivo. Particolari aggregazioni megalopolitane – ossia più ampie e articolate, con più nodalità – testimoniano peraltro ulteriormente la natura polimorfa del sistema-città, e mostrano come in realtà l'oggettiva convergenza imposta alle dieci città delle nuove norme non sia affatto proficua. Il *Rapporto* ha approfondito il caso della cosiddetta PaTreVe veneta, ma una condizione simile si coglie anche nel caso toscano dove tre considerevoli impronte urbane, quelle di Firenze, Prato e Pistoia, si susseguono con evidenza fisica, connesse da un reticolo di centri minori. La storica centralità fiorentina e l'exasperata specializzazione tessile pratese, marginalizzando Pistoia, hanno in realtà ostacolato un'integrazione funzionale, non elevata ad onta dell'evidente complementarità e della forte accessibilità reciproca. Se si considera che la legge regionale 11 marzo 2014 ha istituito Messina come Città metropolitana e lo stesso ha fatto poco dopo la legge nazionale 56 – che in ragione dello statuto speciale non ha normato l'Isola – per Reggio Calabria, dovrebbe essere evidente come un supplemento di riflessione sull'Ente Città metropolitana sia auspicabile.

Conclusioni

Scopo dei *Rapporti* della Società Geografica Italiana è fornire annualmente un contributo di riflessione e proposta su questioni di rilievo, e anche di attualità, nello scenario economico e territoriale del Paese. Rientra tra queste il problema del ritaglio amministrativo-territoriale, un elemento di sofferenza storica nel nostro ordinamento e nella vita reale della Nazione.

Nell'ormai non più recente passato la modesta coerenza fra processi reali e destinazione geografica dell'azione amministrativa è stata nascosta, o resa secondaria, dall'inerzia positiva della crescita. Oggi la questione, dovendo il Paese intraprendere un non semplice percorso di ripresa, è invece in campo. Questo *Rapporto 2014*, nel formularne ipotesi di ottimizzazione, ha ricostruito l'evoluzione storica del nostro assetto amministrativo-territoriale con particolare riferimento agli ultimi decenni, e ha rilevato la continuità fra l'abrogata legge 142/1990 e la 56 approvata nello scorso aprile. Continuità vi è di sicuro, testimoniata dal fatto che la nuova norma attua finalmente gli enti previsti per la prima volta ben ventiquattro anni or sono. Per altri versi tuttavia le due leggi divergono: la prima era intesa a favorire un processo di decentramento amministrativo e di valorizzazione periferica, quella del 2014 va invece alla ricerca di forme di convergenza nella gestione delle autonomie locali.

Quanto analizzato e discusso nel presente *Rapporto* mostra con evidenza come questa convergenza sia opportuna, in ragione di quanto avvenuto nei passati venti anni e alla luce dell'attuale momento del nostro Paese. Ma la sua ricerca ha irrigidito la normativa,

producendo effetti che, se non corretti, rischiano di essere controfattuali. Al termine della ricognizione, pare di poter offrire, sintetizzate in dieci punti, alcune valutazioni che, mantenendone l'impianto e gli obiettivi, potrebbero accompagnare il processo di attuazione delle legge e liberarla da queste rigidità.

- 1) *Legge 56 e Legge 142*. La finalizzazione del percorso iniziato con la 142, con l'attuazione di enti che adeguano la forma amministrativa all'evoluzione dell'esperienza urbana e che hanno respiro europeo costituisce un passaggio certamente positivo. Ma non deve andare perduta l'occasione per rivedere contestualmente un ritaglio geografico legato alla estensione delle odierne Province che in taluni casi ha mantenuto vitalità, in altri è invece irrimediabilmente ossificato e si pone come ostacolo ai processi territoriali di crescita.
- 2) *Città metropolitane*. Anche l'istituzione delle Città metropolitane rappresenta un elemento a favore dell'efficienza amministrativa e della valorizzazione dell'importanza del ruolo assunto dai principali nuclei urbani. Ma qui realmente la prospettiva della legge 56 pare eccessivamente appiattita su quella della 142. Quest'ultima normò originalmente un fenomeno e compì scelte (una decina di Città metropolitane) senza il confronto con l'esperienza degli altri Paesi, in particolare europei. Oggi la specificità e la rarità del fenomeno metropolitano sono testimoniate a usura

dalle normative dei Paesi partner, e in realtà soltanto un numero modesto e facilmente identificabile di città italiane richiede la forma particolare di un governo metropolitano. Sta nelle scelte del Governo, poi, la questione dell'elettività di questi enti, che il *Rapporto* non intende discutere.

- 3) *Altri enti di area vasta.* L'introduzione dell'area vasta come ente intermedio fra Regione e Comuni è una necessità riconosciuta, che però non deve necessariamente produrre l'attribuzione di caratteristiche costanti su tutto il territorio nazionale. Oltre al loro più corretto ridisegno, che propone in scala i medesimi problemi della zonizzazione delle Città metropolitane, sarebbe anche opportuno che l'ente di area vasta conservasse una certa pluralità dimensionale. Ciò perché esistono sì le economie di scala nel coordinamento e nell'erogazione dei servizi, ma le reti urbane e i caratteri fisici e antropici del territorio dei vari spazi regionali sono molto differenti, ed è utile che le relative forme di amministrazione mantengano flessibilità.
- 4) *Intercomunalità.* Occorre implementare fortemente, nel solco della legge 56, le Unioni di Comuni, portando velocemente a termine un processo sinora lento e diseguale. L'intercomunalità non è soltanto una tendenza comunitaria – testimoniata ad esempio dalle analoghe esperienze delle *Verwaltungsgemeinschaften* tedesche e dei francesi *Établissements public de coopération intercomunale* – ma è anche l'unico modo sensato di rendere finalmente fruttuosi i processi di infrastrutturazione e

di digitalizzazione, anche amministrativa, che hanno interessato il nostro territorio. Lo strumento dell'Unione, che nasce nella 142 come propedeutico all'integrazione formale fra Comuni, andrebbe valorizzato rispetto all'altra opzione della fusione. Il numero dei Comuni italiani (oltre 8.000 per 7.500 abitanti medi) non è eccessivo rispetto ai 37.000 *Communes* francesi (per 1.800 abitanti medi), ai 13.000 *Gemeinden* tedeschi (per 6.200 abitanti medi), e agli 8.000 *Municipios* spagnoli (per 5.800 abitanti medi). Se queste municipalità, appartenendo a ordinamenti diversi, non sono direttamente comparabili, i dati mostrano però che la questione non è numerica, ma organizzativa. Soltanto una trentina, a fronte delle quasi 400 Unioni, sono le fusioni che hanno interessato i nostri Comuni dall'approvazione del Testo Unico, e questo mostra una difficoltà di cui occorrerebbe tenere conto. Ciò non toglie che in taluni casi, peraltro ben identificabili, la fusione prevista in normativa sia auspicabile e possa portare utilità: è vero infatti che alcuni Comuni italiani, di modestissime dimensioni, sono praticamente virtuali. Ma la dimensione efficiente dell'unità comunale, peraltro variamente stimata, dovrebbe essere raggiunta più dall'Unione di Comuni che attraverso le fusioni, prestando attenzione alle differenze del territorio e in particolare alle periferie del Paese.

- 5) *Convergenza.* La crescente entropia che ha caratterizzato la nostra vicenda amministrativa, almeno dal Testo Unico, rende opportuno un controllo e una riduzione delle varie forme con le quali gli Enti lo-

cali hanno interpretato le loro sopravvenienti competenze territoriali. Le tecnologie da un lato e i vincoli di spesa pubblica dall'altro stanno già, in alcuni casi, facilitando un tale risultato, ma il problema esiste ed è corretto affrontarlo: bene dunque che la legislazione, possibilmente non speculando su soglie rigide, introduca corretti perimetri e avvii il superamento dell'odierna iperterritorializzazione. Ma la questione è più sottilmente politica, e se il *Rapporto 2014* ha osservato la regola di non entrare nel merito del modello di autonomia locale, non può che sollecitare un'accurata riflessione al riguardo.

- 6) *Rispetto delle peculiarità regionali.* La ricerca di convergenza non deve far dimenticare che la pluralità regionale è parte integrante del nostro patrimonio civico. La differenza tra le attuali Regioni è non soltanto storica, dimensionale ed economica, ma comprende Statuti ordinari e Statuti speciali, centralità e marginalità rispetto alle aree forti del resto d'Europa, percorsi culturali e politici differenziati. Non è consentito arrendersi di fronte alle difficoltà – che senz'altro esistono – del rendere questa diversità un'opportunità di crescita per il nostro Paese. E ciò anche attraverso percorsi che evitino di produrre disaffezione nei confronti delle Istituzioni.
- 7) *Approccio place-based.* La pluralità sopra ricordata serve anche a rammentare che l'adesione all'approccio proposto dall'Agenda Territoriale Europea 2020 non è un mero suggerimento, una raccomandazione non cogente da osservare con la flessibilità del caso – e quindi, al limite, nominalmente. È

un requisito tecnico di efficienza, che ha precise conseguenze sulla territorializzazione amministrativa. Fra le considerazioni che militano a favore di una rilettura dei confini provinciali tenuti in vita dalla legge 56, sta anche la necessità di predisporre forme di rappresentanza amministrativa in grado di valorizzare realmente il complesso delle risorse territoriali, anche quando queste distano funzionalmente e culturalmente dalla centralità metropolitana.

- 8) *Mitigazione della marginalità.* La marginalizzazione di buona parte del territorio italiano è, come il *Rapporto 2014* ha discusso, frutto di potenti processi generali non adeguatamente contrastati dalle nostre politiche e dai nostri ordinamenti. Lo si potrebbe, con oggettivo cinismo, considerare un prezzo pagato alla crescita e, come ogni prezzo, difficile da affrontare nell'attuale congiuntura. Non è peraltro una questione che possa essere risolta da un ritaglio amministrativo e concorre anch'essa pertanto a un più generale ripensamento dell'intervento pubblico sul territorio; tuttavia la trasposizione immediata in questi spazi di regole valide per le aree centrali e "forti" può portare con sé il rischio di incremento della marginalità. Se la legge 56, che è specializzata, non era tenuta ad affrontarla direttamente, resta vero che la questione si pone con grande rilievo.
- 9) *Differenziali Nord-Sud.* Anche la questione del diseguale sviluppo regionale, che nel nostro Paese si presenta con coerenza geografica nel Mezzogiorno, è un problema storico di complessità ancora maggiore di quello, generale, della margi-

nalizzazione territoriale. Per certi versi esso è contenuto nell'esigenza di rispetto delle pluralità regionali, ma interroga anche peculiarmente – non soltanto nella veste *smart, sustainable, inclusive* – ogni futura prospettiva di sviluppo dell'Italia: difficile dunque che ogni dispositivo legislativo, anche apparentemente laterale, possa prescindere. Anche qui la relazione con il ritaglio amministrativo-territoriale è parziale, ma non può essere liquidata nell'ovvia considerazione delle peculiarità territoriali e nella generica osservazione che quanto più si presentano critiche le condizioni dello sviluppo, tanto più la territorializzazione dovrebbe essere accurata. Nel momento in cui la legge 56 si propone come atto della nuova disciplina generale delle autonomie locali, la peculiarità meridionale non può essere costretta entro i vincoli delle convergenze, richiedendo invece coraggio e immaginazione politica.

10) *Idea e Progetto di Paese*. Infine, benché il *Rapporto 2014* abbia posto esclusivamente sotto osservazione il problema del-

l'incongruenza fra azione amministrativa e territorio, queste considerazioni conclusive non possono chiudersi senza ritornare brevemente all'*Idea* e al *Progetto di Paese* sottostante a ogni valutazione. Quando il *Rapporto* ha discusso la diversità delle *idee* di un'Italia organizzata per poche o molte Regioni, ha mostrato come le due ipotesi avessero positività e negatività sostanzialmente speculari. Ma vi è un ulteriore effetto specchio direttamente riferito al Paese nella sua intierezza: a molte Regioni, più coese e vere ma intrinsecamente più deboli, deve corrispondere di necessità uno Stato più forte, e dunque soluzioni di centralizzazione dei poteri; con poche Regioni, esse sono invece più forti e lo Stato più debole. Lungamente si può discutere su quale delle due combinazioni sia più appropriata alla nostra condizione, ai quadri comunitari entro i quali ci collochiamo e al più generale contesto delle relazioni e dell'economia internazionale. Ma è evidente che questa scelta è e deve essere politica, ed è forse la più appassionante per chi ama il nostro Paese.

Indice delle figure

IL RAPPORTO

Fig. 1	Piemonte	76
Fig. 2	Lombardia	78
Fig. 3	Friuli Venezia Giulia	82
Fig. 4	Toscana	86
Fig. 5	Il polimorfismo dell'area metropolitana romana	91
Fig. 6	Abruzzo	93
Fig. 7	Molise	96
Fig. 8	Campania	98
Fig. 9	Puglia	102
Fig. 10	Sicilia	105
Fig. 11	Sardegna	107

«Scenari italiani»: i Rapporti annuali della Società Geografica Italiana

- 2003 *L'altrove tra noi. Dati, analisi e valutazioni sul fenomeno migratorio in Italia*
- 2004 *Trasporti in Italia: oggi e domani. Dati, analisi e valutazioni su qualità e quantità dell'attrezzatura del territorio italiano* [esaurito]
- 2005 *L'Italia nel Mediterraneo. Gli spazi della collaborazione e dello sviluppo* [esaurito]
- 2006 *Europa. Un territorio per l'Unione*
- 2007 *Turismo e territorio. L'Italia in competizione*
- 2008 *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione*
- 2009 *I paesaggi italiani. Fra nostalgia e trasformazione*
- 2010 *Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale*
- 2011 *Il Sud, i Sud. Geoeconomia e geopolitica della questione meridionale*
- 2012 *I nuovi spazi dell'agricoltura italiana*
- 2013 *Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*
- 2014 *Il riordino territoriale dello Stato*

Il Rapporto 2015 riguarderà “*Povero territorio. Vecchie e nuove povertà territoriali in Italia*”

