



SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA
ONLYS

***PER UN RIORDINO TERRITORIALE
DELL'ITALIA***

PER UN RIORDINO TERRITORIALE DELL'ITALIA

Le riflessioni qui riportate sintetizzano un percorso di ricerca e di proposte che la Società Geografica Italiana persegue da tempo. L'intenzione che ha guidato la più antica istituzione di ricerca territoriale del Paese è stata quella di fornire materiali di riflessione, di confronto e di valutazione per ben impostare un'operazione di riordino e di razionalizzazione dell'assetto amministrativo italiano. Nello specifico, il testo che segue è strutturato nel modo seguente:

Parte 1 - Si riassumono le vicende che hanno portato all'attuale configurazione del ritaglio amministrativo e le pulsioni riorganizzative alle quali è stato via via sottoposto, le quali hanno generato nel tempo svariate risposte, ma non già progetti organici di adeguamento.

Parte 2 - Si caratterizzano i fondamenti delle attuali delimitazioni amministrative dell'Italia per confrontarli con il "modello" che va configurandosi nell'Unione europea, fondato su una ripartizione territoriale che risponde all'omogeneità funzionale, alle coalizioni di attori, ai valori urbani.

Parte 3 - Si sostiene conseguentemente la tesi secondo cui la nuova delimitazione amministrativa dovrà legittimarsi integrando fra loro la dimensione globale dei processi economici e il radicamento territoriale delle identità, delle specializzazioni, dei contesti patrimoniali e culturali. L'obiettivo è infatti quello di perseguire fini collettivi, ovvero efficienza economica, coesione sociale, inclusione.

Parte 4 - Confrontando i fondamenti dell'ipotesi elaborata già sul finire del ventesimo secolo e la più recente proposta governativa del 2012, si definiscono i fondamenti di metodo e le linee guida che dovrebbero guidare l'elaborazione di una proposta di riordino del ritaglio amministrativo.

Le pagine di questo documento di lavoro derivano dai contributi di un gruppo composto da Gianluca Ansalone, Michele Castelnovi, Claudio Cerreti, Sergio Conti, Francesco Dini, Fiorenzo Ferlaino, Floriana Galluccio, Piergiorgio Landini, Alessandro Ricci, Franco Salvatori, Sergio Zilli.

L'istanza volta a diffondere presso i responsabili politici del Paese la disponibilità della Società Geografica Italiana a partecipare al confronto e all'elaborazione che dovrà inevitabilmente avviarsi nel prossimo futuro, fa seguito a un'iniziativa dell'inizio del 2013, cui hanno altresì contribuito, oltre ai colleghi sopra richiamati, Fabrizio Bartaletti, Gabriele Ciampi, Tullio D'Aponte, Maria Luisa Sturani.

1. RIMANDI NOTI

Durante il Risorgimento prevalse in Italia la decisione di adottare il modello napoleonico di organizzazione territoriale e, con l'unificazione, l'articolazione amministrativa si fondò su 59 Province, a sua volta suddivise in circondari nei quali era insediato un sottoprefetto. I "Compartimenti" statistici (cui furono assimilate in seguito le Regioni) si rifacevano invece piuttosto alla struttura territoriale degli Stati preunitari.

La successiva nascita di altre Province, fino alle attuali 110, ha rispecchiato esigenze di decentramento legate alle distanze e, più recentemente, il tentativo di dare respiro ad aree marginalizzate dalla crescita metropolitana, dall'isolamento economico o da crisi economiche strutturali.

A proposito di questa dinamica, è interessante un confronto a scala comunitaria. Tra il 1995 e il 2010 le unità territoriali di terzo livello (NUTS 3, il livello delle province italiane) nell'Unione Europea sono aumentate in maniera significativa in Spagna (da 52 a 59) e in Italia (da 95 nel 1992 a 110 nel 2004). Un processo opposto ha riguardato Germania (da 447 a 440, nonostante l'unificazione con l'ampio territorio della ex-DDR), Danimarca (da 15 a 11), Svezia (da 24 a 21) e Gran Bretagna (da 166 a 139).

L'incremento delle province è stato accompagnato da una parallela crescita delle partizioni funzionali (Comunità montane e collinari, Centri per l'impiego, Distretti industriali, A.S.I., A.T.O., Ambiti turistici, Zone di indirizzo dei fondi strutturali ecc.) e amministrative (Circondari, Circoscrizioni comunali) che hanno fatto parlare di "iperterritorializzazione". Le stesse misure antagoniste, le diverse forme associative messe in campo dal legislatore (convenzioni, consorzi, unioni, fusioni) hanno fatto spesso aumentare la ridondanza organizzativa della "cosa pubblica". A tutto ciò ha peraltro contribuito la revisione del Titolo V della Costituzione, art. 132, per cui è

consentito a qualsiasi Comune o Provincia o Regione di aggregarsi a una Regione già esistente, oppure di crearne una *ex novo*.

L'unico criterio che sembra interessare il legislatore è la soglia di abitanti, mentre non si fa cenno agli altri requisiti storici, economici, sociali o urbanistici, né alla morfologia fisica (montagne, bacini idrografici), né alla contiguità territoriale. La proliferazione degli enti non è inoltre contrastata da una periodicità nella revisione dei confini regionali, provinciali e comunali, con il rischio di sovrapposizioni funzionali e di competenza.

Spinte di riorganizzazione, reali e simboliche

In Italia le recenti spinte organizzative sono apparse in generale diverse e talvolta anche contraddittorie, in base ai vari modelli economico-territoriali. Si può sintetizzare come segue gli schemi di riferimento che negli ultimi anni hanno maggiormente sollecitato il dibattito.

a) I sistemi locali produttivi. I distretti di piccola impresa rappresentano agglomerazioni produttive territorialmente definite che caratterizzano (o, meglio, hanno caratterizzato nel recente passato) il sistema-Italia. Con questa motivazione è stata giustificata negli ultimi venti anni la creazione di nuove Province: Biella e Prato (tessile), Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmecanica e tessile), Rimini (turismo), Monza e Brianza (automazione, mobili), Fermo (calzature), Barletta-Andria-Trani (calzature sportive). Quella soluzione non ha soddisfatto le istanze di altri distretti, ma neppure ha tenuto conto del declino industriale o della delocalizzazione di produzioni. Inoltre, se il criterio dei distretti produttivi venisse applicato con coerenza, dovrebbe determinare anche il declassamento di capoluoghi in declino. Sulla base di quei presupposti è stato comunque proposto di mantenere il ritaglio provinciale, pur riducendo il numero delle Province e trascurando i sistemi locali di nuova formazione: in sostanza, un accorpamento di Province su una scala demografica e territoriale superiore, come peraltro previsto dall'ipotizzata riforma del Governo Monti. Di quest'ultima proposta, tuttavia, risulta discutibile il percorso di aggregazione che risponde soltanto a criteri demografici, senza tendere a suddivisioni più omogenee dal punto di vista geo-economico (come quelle individuate dai Piani di sviluppo regionali). Non solo, si è altresì lamentato il mancato rafforzamento dei Piani di coordinamento provinciali, che potrebbero incidere sui processi di *sprawl* residenziale, "curare" le coerenze dello *zoning* comunale e, conseguentemente, gestire gran parte dei servizi collettivi (trasporti pubblici, controllo ambientale ecc.).

b) Città Metropolitane. Con il D.L. 188 del 2012 si era stabilito che le delimitazioni delle Città Metropolitane avrebbero coinciso con i rispettivi territori provinciali. Il provvedimento trattava allo stesso modo territori provinciali tra i più estesi e i meno estesi d'Italia (ad es. Roma, Torino, Trieste). È anche parso a molti che il meccanismo rispondesse più che altro a un intento di semplificazione concettuale, senza badare alle molte informazioni che potevano essere fornite da geografi, urbanisti, economisti, sociologi a proposito dell'effettiva estensione di ciascuna area «metropolitana». Quel provvedimento, inoltre, non richiedeva la consultazione popolare, ma nemmeno avrebbe impedito ai Comuni coinvolti di chiedere una modifica dei propri confini ai sensi dell'art. 132 della Costituzione. Le Città Metropolitane erano peraltro percepite, fino al 2012, come un Ente aggiuntivo – il che contrasta con la tendenza in atto, in Europa, verso un unico livello intermedio tra Comune e Stato. Da più parti ci si domanda inoltre se le Città Metropolitane non dovrebbero invece essere entità amministrative distinte dai territori circostanti (come i *Länder* di Berlino, Amburgo e Brema, il caso di Vienna, quello di Bruxelles).

c) Le «mesoregioni» (o «macroregioni»). Fin dal 1993 il dibattito è stato fortemente influenzato dall'idea di poter realizzare sinergie e risparmi di costo semplicemente sommando i

territori di Regioni o Province esistenti: il più delle volte, le proposte si sono rivelate dei progetti tracciati a tavolino, redatti da pianificatori che non conoscevano sufficientemente il territorio. Malgrado le discussioni, non vi è poi alcun consenso sulle modalità di fusione, come risulta da una breve sintesi delle principali ipotesi di modifiche avanzate recentemente (si tiene qui conto unicamente delle proposte che rispettano la soglia di un milione di abitanti, come stabilito dall'art. 132):

– *approccio pluriregionale: unione fra intere regioni (cd. «macroregioni» o «mesoregioni»):* «Limonte», unendo Liguria e Piemonte; «Marca Adriatica», accorpando Marche, Abruzzo e Molise; «Macroregione Padania» (con o senza (secondo le Regioni a statuto speciale, secondo le diverse ipotesi) o la «Macroregione del Nord», composta da Lombardia, Piemonte e Veneto; o ancora le dodici «Mesoregioni» della Fondazione Agnelli (1991), recentemente riproposte;

– *approccio interregionale: aggregazione a una Regione esistente (e accorpamenti tra Province appartenenti a Regioni diverse):* si ricordino le proposte relative alla Lombardia (Piacenza, Novara), al Trentino-Alto Adige (Belluno), al Molise (Regione «Molisannio» con Benevento, oppure «Moldaunia» con Foggia), alla Liguria (Comuni dell'Oltregiogo alessandrino), all'Umbria (Leonessa), alla Basilicata (Regione «Grande Lucania» comprendente parte del territorio salernitano), al Friuli (San Michele al Tagliamento);

– *approccio interregionale (formazione di una Regione nuova):* Regione «Lunezia» (già «Appenninica» o anche «Apuania», con Parma, Piacenza, Reggio Emilia, La Spezia, Massa, Lucca, Cremona, Mantova); Regione «Insubria»; Regione «dei Laghi» (Milano, Como, Varese, Monza, Lodi, Sondrio, Lecco, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Pavia); Regione «Alpi Marittime» (con Imperia, Savona, Cuneo);

– *approccio infraregionale (unione tra Province attualmente ricomprese in un'unica Regione):* Regione Romagna (Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini); Regione Salento (Lecce, Taranto, Brindisi); Regione Daunia (Foggia e comuni limitrofi); Regione «dei Due Principati» (Salerno, Avellino e Benevento); Regione Sannio (Benevento e Avellino); Regione Brescia; Regione Insubria a statuto speciale (Como, Lecco, Sondrio e Varese); infine la «Regione delle Province», con Latina, Frosinone, Rieti e Viterbo.

d) Intercomunalità. Il nostro Paese possiede un elevato numero di comuni di modesta consistenza demografica. Se è vero che le attuali delimitazioni comunali rispondono raramente ai più elementari criteri di efficienza amministrativa e programmatica, il criterio da seguire dovrebbe rispondere all'esigenza di ampliare lo spazio di prossimità, della mobilità giornaliera per lavoro, studio e consumo. In questa direzione, è stato proposto di promuovere l'intercomunalità, con l'accortezza di fornire indicazioni di contenuto funzionale: non solo in rapporto alle soglie demografiche (quelle fissate per l'intero territorio nazionale hanno poco senso), ma anche rispetto ai Sistemi Locali del Lavoro e ad analoghe elaborazioni, svolte a livello regionale, tese all'individuazione di livelli e di bacini ottimali di servizi o di aree intercomunali di programmazione territoriale o sanitaria.

In sintesi: problemi aperti

Le spinte in favore di un decentramento dei poteri verso i livelli di governo periferici sono d'altronde espressione della crisi che oggi attraversa lo Stato unitario e della tendenza, manifesta in molti paesi europei (Belgio, Francia, Spagna per esempio), a un rinnovamento degli assetti politico-istituzionali. In Italia, la modifica del Titolo V della Costituzione e l'introduzione del «federalismo fiscale» hanno fatto riaffiorare notevoli resistenze e contrasti rispetto alle ipotesi di un eventuale riordino delle numerose circoscrizioni territoriali esistenti (come in Francia, con la recente riproposta di riforma di quello che – con un'efficace metafora – viene definito oltralpe il «millefoglie territoriale»).

A seguito della riforma costituzionale, lo Stato italiano ha conservato competenza legislativa rispetto a un numero limitato e tassativo di materie riferite all'amministrazione del territorio: legislazione elettorale, organi e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Tutte le altre competenze spettano alle Regioni, che possono attribuire ai Comuni ulteriori funzioni amministrative (rispetto a quelle fondamentali garantite dalla legge statale); possono disciplinare gli ambiti territoriali minimi cui condizionare l'attribuzione di funzioni; possono disciplinare le forme associative e di cooperazione (Comunità montane, unioni di Comuni, convenzioni, consorzi, uffici comuni, delega di funzioni a Comuni più grandi ecc.); possono inoltre promuovere politiche di fusione tra municipalità di dimensione modesta. Per di più, le Regioni possiedono un significativo ruolo di intervento (un parere rinforzato) nella delimitazione del territorio delle Città Metropolitane, per cui la nascita di un "forte" Ente locale, dai poteri ben superiori a quelli di un odierno Comune capoluogo, implica un riequilibrio complessivo dell'assetto territoriale della Regione.

L'intricato quadro della maglia amministrativa del Paese è reso più complesso dalla presenza di quegli enti che si collocano a una scala intermedia tra il Comune, la Provincia e la Regione e che contribuiscono al «governo del territorio»: aziende sanitarie, ospedaliere e territoriali, istituzioni scolastiche, aziende (o altri soggetti) di erogazione di servizi pubblici (acque, energia, trasporti), ma anche Comunità montane e ATO (Ambiti Territoriali Ottimali). Ancora, la fitta rete di «distrettuazioni» originate dalle numerose e decisive amministrazioni funzionali dipendenti da Ministeri o enti del governo centrale (tribunali, intendenze di finanza, sovrintendenze ai beni culturali e così via) complica il disegno della maglia.

Negli ultimi venti anni sono inoltre state adottate nuove strategie di programmazione e politiche di sviluppo locale: dai Patti Territoriali alla più recente Programmazione Integrata Territoriale. La proliferazione di enti territoriali intermedi, e a «geometria variabile», ha ulteriormente appesantito l'iperterritorializzazione della maglia amministrativa. Le sovrapposizioni di competenze territoriali producono conflitti di potere, moltiplicano le disfunzioni della Pubblica Amministrazione, e soprattutto rendono impossibile alla cittadinanza un'adeguata fruizione dei servizi.

Questo coacervo di circoscrizioni attende ancora una compiuta e puntuale ricognizione documentaria, dalla quale muovere per un consapevole riordino. Unitamente alla ridefinizione delle funzioni, si pone il problema della pertinenza dei confini e delle ragioni stesse dell'esistenza di molte circoscrizioni. In particolare, appare urgente affrontare alcuni quesiti che coinvolgono il riordino territoriale della maglia istituzionale. A solo titolo di esempio:

- quali enti intermedi di governo tra lo Stato e il Comune sono da prevedere?
- in quale modo e in quale misura incrementare le aggregazioni fra comuni?
- come devono essere affrontate le differenze tra le specifiche dinamiche urbano-regionali (aree monocentriche, policentriche, a rete urbana debole ecc.), anche e soprattutto alla luce delle sedimentazioni storiche?

2. «GUSCI VUOTI». LE ATTUALI DELIMITAZIONI AMMINISTRATIVE

Conoscenze acquisite

In Italia è dunque mancato un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro. Il Paese si è rivelato un laboratorio politico-amministrativo complesso, in cui un modello di democrazia parlamentare è andato coinvolgendo molti dei livelli territoriali, ma rimanendo escluso da altri, tra i quali è giocoforza ricordare gli ambiti sanitari. Ne è derivata un'affermazione del controllo politico e delle competenze amministrative non più in sintonia con le esigenze attuali.

La Regione venne concepita e creata come *unità statistica*. Per la sua elaborazione si realizzò una semplice aggregazione provvisoria di effettive e complesse realtà amministrative preesistenti (le Province), con il solo obiettivo di suddividere il territorio e la popolazione in funzione del primo censimento unitario. La suddivisione è poi sopravvissuta e nell'epoca repubblicana ha segnato profondamente il riparto del Paese con l'individuazione delle venti Regioni nella Costituzione.

Quale criterio, in sostanza, sottese la divisione regionale? Una logica «funzionalistica», i cui riferimenti furono la natura dei suoli, le leggi della distanza, della locomozione e del lavoro, la gerarchia delle località centrali: una «coesione topografica» che venne assunta a fondamento della coabitazione economica, identificando un alto numero di *regioni* (storico-geografiche). Si trattò pertanto una regionalizzazione la cui storicità tendeva a legittimare, non tanto le ripartizioni minori, quanto lo Stato-nazione in formazione.

Il superamento dell'accentramento amministrativo ha rappresentato uno dei maggiori problemi politici del secondo dopoguerra, sebbene l'interesse al mantenimento dello *status quo* abbia imposto, da un lato, lo slittamento dell'applicazione del dettato costituzionale e, dall'altro, la rarefazione del tema della regionalizzazione nel dibattito politico, almeno fino alla fase in cui la trasformazione del Paese è emersa in tutta la sua evidenza. I freni al decentramento amministrativo hanno imposto all'Italia una *regionalizzazione non realizzata*. Le Regioni a statuto ordinario hanno sofferto e soffrono tuttora della mancata piena disponibilità di importanti competenze in ragione del ritardato trasferimento da parte dello Stato, e tutte assieme non dispongono di un adeguato spazio politico rispetto alla gestione centrale del potere. L'Italia si presenta, sotto questo aspetto, come un caso originale in Europa: le nostre Regioni hanno un effettivo potere legislativo all'interno dei propri territori, ma non possiedono istanze di rappresentanza collettiva nazionale (come i *Länder* nel Bundesrat tedesco, o in altre forme le regioni spagnole e austriache). Le conseguenze sono rilevanti: ad esempio l'impossibilità di attuare efficaci politiche regionali coordinate e il fatto che sono spesso gli interessi delle singole *comunità locali* a emergere, esercitando un ruolo autonomo e, di fatto, superiore (l'«Italia delle cento città»).

Una questione, del resto, appassiona e contrappone per più versi gli analisti del fenomeno regionale: come già sosteneva Calogero Muscarà nel 1968, le Regioni dell'Italia contemporanea sono state «una conchiglia vuota sul piano identitario», riflesso dell'assenza di una coscienza regionale popolare. Lo stesso dirà poi Arnaldo Bagnasco, secondo cui la Regione rinvia a una moltitudine di società locali che hanno le proprie reti, le proprie strategie, la propria coesione a livello municipale, e non già un riconosciuto governo regionale. Questo quadro non viene stravolto dalle vicende dei primi anni Novanta: nonostante la riforma in senso regionale, progetto che risale all'inizio di quel decennio e che ha conosciuto una prima concretizzazione nella riforma costituzionale del 2001, l'assetto tradizionale resiste, nonostante l'affermazione di autonomia e federalismo. E' tuttavia difficile negare come la globalizzazione abbia imposto il superamento dei confini locali, in funzione di un uso del territorio più favorevole alle tendenze della società in generale e dell'economia in particolare; e che le Regioni, sotto il profilo politico, amministrativo, sociale e culturale abbiano rappresentato un quadro diffuso e riconoscibile all'interno del Paese e che la sua strutturazione abbia raggiunto un alto livello di radicamento (e di complessità).

Uno sguardo oltre le mura

A partire dall'adozione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SDEC), l'Europa si è mossa rapidamente sul fronte degli scenari e delle prospettive territoriali. Si sono avuti gli accordi di Lisbona e di Göteborg, cui fece seguito l'istituzione dell'ESPON. E ancora, nel 2004, un trattato costituzionale introduceva la *coesione territoriale* quale obiettivo centrale, accanto a quelli della coesione economica e sociale, cui ha fatto seguito, nel 2007 la pubblicazione dell'*Agenda territoriale dell'Unione*.

È andata prefigurandosi, in sostanza, una nuova visione a livello continentale: un'Europa delle varietà, ovvero una pluralità di valori che portano a differenziare l'Unione Europea dalle altre aggregazioni statuali esistenti nel mondo contemporaneo, dando valore alle diversità storico-culturali, alle identità territoriali. Forse proprio per questo, nei più recenti documenti prodotti in sede comunitaria, le regioni destinatarie di sostegno finanziario non verrebbero più definite in ragione dei limiti amministrativi: le politiche di intervento dovrebbero indirizzarsi invece verso quei *sistemi territoriali* in cui determinate caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con *coalizioni di attori* e istituzioni cementate da valori comuni. I loro confini sarebbero quindi *altro* rispetto a quelli amministrativi (anche se possono cambiare nel tempo), mentre diventano decisive, nel contempo, le agglomerazioni e le reti, entrambe forze motrici dello sviluppo.

Com'è noto, il dibattito politico è tuttora in corso e va prefigurandosi una logica secondo cui i destinatari delle future allocazioni finanziarie saranno i luoghi (o le regioni funzionali).

La tendenza – vuoi di ispirazione europea, vuoi in ragione di processualità spontanee – è dunque verso un *modello dei territori* e un loro *governo plurale*. La situazione è certo complessa, e soltanto una nuova e vera progettualità territoriale può riuscire nella delicata impresa di dipanarla.

È quindi urgente, anche in coerenza con il modello europeo, *ridefinire i sistemi territoriali*: occorre una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di *fini collettivi*, capace di coinvolgere processi non solo economici, ma sociali e ambientali insieme – efficienza economica, ma anche coesione sociale, inclusione, integrazione multi-attore. Ora, la costruzione del contesto/i per un progetto/i di riconfigurazione regionale:

- è necessariamente un processo di ridefinizione dei confini. Le dinamiche dello sviluppo territoriale sono irriducibili alle attuali delimitazioni amministrative;
- questi confini possono evolvere e non devono «opporre resistenza» al dispiegarsi della progettualità. Sono quindi difficili da determinare e presentano una natura fondamentalmente ambigua;
- occorre prevedere rappresentazioni condivisibili, sintetiche e progettuali («perimetrazione» dei territori di riferimento, descrizione dell'idea guida, identificazione delle risorse territoriali oggetto d'azione ecc.), capace di interpretare l'immagine strategica del territorio.

Una nuova delimitazione amministrativa può legittimarsi in base alla capacità di interpretare e governare i suoi territori superando gli schemi consueti (i livelli, le competenze). Essa si legittima, in altre parole, se riesce a mediare il complesso rapporto tra dimensione globale e radicamento territoriale delle identità, se riesce a promuovere la coesistenza tra quanto dell'odierno sistema amministrativo può ancora essere funzionale alla coesione territoriale e una riorganizzazione del territorio per il raggiungimento dei fini collettivi attraverso processi sociali (economici, politici, ambientali, culturali) che si sviluppano insieme alla scala locale e alla scala sovrastatale.

3. LA CENTRALITA' DEI SISTEMI TERRITORIALIZZATI NELL'EMERGENTE SCENARIO ECONOMICO E SOCIALE

Per un nuovo disegno amministrativo

Forse pochi, a livello politico, hanno fatto propria la tesi secondo cui la crisi che viviamo segna lo scacco dell'idea di espansione continua, rappresentando per questo una discontinuità storica che apre nei fatti una *seconda globalizzazione*. È necessario pensare a una crescita diversa, di nuova generazione.

Il valore e il *genius loci* dei luoghi e del territorio hanno assunto una dimensione ben più importante, dinamica, strategica e incisiva rispetto al passato. I «nuovi fattori di localizzazione» sono riconducibili alle condizioni specifiche dei territori le quali, secondo diverse modalità, possono agire nei processi di riqualificazione territoriale e di rigenerazione sociale, economica e culturale anche di aree e regioni sinora poco valorizzate. Questi fattori, se stimolati, possono svolgere il ruolo di catalizzatori potenziali di sviluppo, occupazione e, conseguentemente, di competitività dei nostri territori.

L'obiettivo è quindi un'organizzazione/definizione del sistema-Italia articolata in una molteplicità di centralità strategiche capaci di interagire in termini di massa critica e conseguire eccellenza e competitività (dalla manifattura, alla ricerca, alla filiera patrimonial-culturale).

In altre parole, competitività, sostenibilità ambientale, innovazione socio-culturale rappresentano gli *assets* strategici sui quali fondare una possibile proposta. Si tratta di un segmento dell'economia che si muove, là dove si è riusciti a valorizzarlo, a una velocità di dieci volte superiore rispetto alla media nazionale, rappresentando per questo un motore capace di ridefinire l'idea di futuro della nostra economia.

Il contesto è oltremisura problematico (gli interessi in gioco sono disparati), tuttavia è una strada maestra attraverso la quale è possibile rompere la crisalide in cui giace il sistema, segnato da carenza di programmazione e di progettualità, oltre che da costi estremamente elevati sia in termini finanziari che intergenerazionali.

Si è già ricordato come nei più recenti documenti prodotti in sede comunitaria, le politiche di intervento dovrebbero indirizzarsi verso *sistemi territoriali* le cui caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con *coalizioni di attori* e istituzioni cementate da valori condivisi. Si tratta di un approccio *place-based* che trascende il tradizionale dilemma del federalismo fiscale, pur costituendo una politica complessa e rischiosa, dato il pericolo reale di distribuire in modo errato le risorse e favorire la rendita a scapito dell'innovazione. Le lezioni tratte dalla crisi in corso e dalle modalità stesse in cui nel nostro paese sono stati utilizzati i finanziamenti comunitari rafforzano questa tesi. È implicito, sotto questa luce, un ritorno della politica.

Raffronti con la realtà

Poste queste premesse, il punto di partenza è duplice: oltre al diffuso riconoscimento dell'inefficienza dell'attuale ritaglio amministrativo, il fatto è che questa non deriva soltanto da disfunzioni organizzative e legislative, ma anche da una configurazione geografica fonte di diseconomie e ostacoli ai processi di crescita. Non si tratta soltanto di ripensare l'impianto amministrativo alla luce di obiettivi di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza nelle procedure e nelle erogazioni di servizio, ma insieme di applicarlo a una partizione territoriale coerente rispetto a:

- le possibilità offerte dall'assetto tecnologico;
- la soddisfazione della domanda sociale;
- la valorizzazione delle procedure di creazione di valore.

Vi sono inoltre due vincoli di natura generale. Il primo si riferisce all'articolata pluralità delle funzioni amministrative: se si considera questa eterogeneità, appare evidente che non esiste un *ritaglio amministrativo ottimale*, giacché servizi o funzioni diverse richiederebbero ritagli differenti e spesso contraddittori. Il secondo è dato dal fatto che le modifiche al ritaglio amministrativo non possono non rispettare i criteri di *identità territoriale*. E questo non già per una ricerca cautelare di consenso, ma in ragione del fatto che le identità territoriali rappresentano esternalità positive primarie e facilmente verificabili, per cui il loro sostegno dovrebbe costituire un obiettivo prioritario dell'azione amministrativa.

Da questo combinato disposto di vincoli deriva la necessità di individuare un principio organizzativo sottostante alla scelta politica. Non si tratta di fissare banalmente priorità fra funzioni (che in molti casi, per inciso, sarebbe assai difficile definire), ma di scegliere una logica di ottimizzazione e declinarla in modo coerente. È possibile sostenere che tale criterio, per numerose ragioni, non può che essere volto al *sostegno delle processi di creazione del valore*.

È opportuno sottolineare come in questa scelta non vi sia alcunché di economicistico e di sovraordinato rispetto alla dimensione sociale. Semplicemente, un territorio coincide con la sua *specializzazione*, e si qualifica per la capacità di combinare l'insieme delle proprie risorse (sia quelle interne, sia quelle che è in grado di importare da altri eco-sistemi) per auto-produrre le condizioni della propria vita materiale. Questa *vita materiale*, presente e passata, contiene e informa la dimensione sociale, quella culturale e quella identitaria, così come il destino stesso della sua demografia.

Le ragioni a supporto non si esauriscono in questo *a priori*. Basterà richiamare il fatto che i processi di creazione di ricchezza attraverso il mercato hanno subito negli ultimi lustri un mutamento accelerato. Questo fatto ha inciso con forza sulle capacità localizzate, modificando i rapporti interni, quelli inter-regionali e quelli trans-territoriali. In particolare, è emersa con forza la necessità per i nostri territori di divenire *nodo* di un numero ampio e geograficamente molto diramato di reti, ciascuna delle quali sottoposta a severe regole di inclusione ed esclusione. Sarebbe opportuno che il nuovo ritaglio amministrativo facilitasse quanto possibile questa condizione, allo scopo di facilitare con essa la creazione di valore e di lavoro.

L'altro grande vettore di mutamento dell'ultimo trentennio è l'emergere della questione ambientale. Anche questa evidenza converge verso una ri-territorializzazione degli assetti amministrativi. È infatti agevole osservare come già da tempo, e ancor più in futuro, lavoro e surplus sono prodotti con una diversa combinazione fra le risorse localizzate e risorse mobili. Alcuni settori produttivi tenderanno a territorializzarsi ulteriormente – quello energetico e quello turistico, per esempio – mentre altri andranno a utilizzare con sempre maggiore intensità le facilitazioni al movimento di informazione, merci e fattori, indotte da tecnologie in via di ulteriore potenziamento. Ne deriva che, da un lato, occorrerà confrontarsi con la necessità di salvaguardare il proprio capitale naturale (il che porta a ragionare in chiave di eco-sistemi), dall'altro interfacciarsi in modo inesorabilmente più efficace e aperto con l'esterno (ciò che porta a ragionare in chiave di reti di complementarità). L'*ubi consistam* è in sostanza quello di un'accresciuta responsabilità dei territori.

Fermo restando che non un grammo di novità in più di quanto tollerabile deve essere inoculato negli assetti amministrativi, è difficile immaginare che la ricerca di economia ed efficienza possa essere condotta senza pensare in termini di *sistemi territorializzati*. Per evitare possibili incomprensioni, è bene precisare che con questo termine non ci riferiamo a quanto noto in letteratura con la definizione di "distretti industriali" (che per inciso spiegherebbero assai poco della territorializzazione del nostro Paese), ma a una zonizzazione esaustiva dello spazio nazionale. Tale zonizzazione non potrà che obbedire a una serie di vettori complessi e anche di mediazione, ma dovrà essere organizzata a partire dalla specializzazioni funzionali (valorizzando perciò il quadro di relazione delle aree metropolitane e delle loro diversificate funzioni, delle aree urbane, delle aree a vocazione industriale, agro-industriale, agricola, turistica e così via, senza naturalmente dimenticare le aree insufficientemente specializzate o marginalizzate).

4. DISEGNI POSSIBILI

Tra tentativi e proposte

Vale la pena ricordare come nel 2011, sotto la spinta della crisi economica, si è deciso di affrontare il problema del riordino territoriale aggredendo l'ente Provincia, probabilmente perché il più «debole» sotto il profilo economico e funzionale, e quello che, nella devoluzione delle competenze un tempo statali, era rimasto schiacciato fra Regione e Comune. All'entità amministrativa «Provincia» si sarebbe così sostituita l'entità funzionale «Area vasta», che richiama, da un lato, l'Unione di Comuni e, dall'altro, il Comprensorio. Nel disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011 si precisava inoltre che le Regioni, nell'esercizio della propria competenza legislativa, avrebbero dovuto assicurare che gli enti locali regionali si estendessero su una superficie non inferiore ai 3.000 km² o contassero una popolazione di almeno 300.000 abitanti.

Si reiterava in tal modo la prassi delle «soglie», alquanto lontana da un corretto approccio all'analisi del territorio. Basti pensare che quella soglia demografica si sarebbe dovuta applicare alla Lombardia, con una densità di 412 ab./km², come alla Sardegna, dove la densità è di 69 ab./km²; la soglia territoriale avrebbe invece «salvato» Sondrio, chiusa nel cuore della catena alpina, oltre che Grosseto e Oristano, in pianura. Il risultato sarebbe stato quello di abolire «soltanto» 29 province, per di più con una distribuzione del tutto casuale. Inoltre, quale sarebbe stata la destinazione territoriale delle Province soppresse? Non semplicemente la riaggregazione a quelle di provenienza, come possibile in qualche caso (Lodi a Milano, per esempio), se è vero che alcune (Imperia, Piacenza, Massa, Caltanissetta) facevano parte delle 59 risalenti all'Unità e che, in altri casi (Campobasso-Isernia e Ascoli Piceno-Fermo) la divisione aveva portato queste ultime sotto soglia. Nel complesso, requisiti generici e decisi frettolosamente non sarebbero stati idonei a stabilire se un ambito provinciale fosse coerente e funzionale piuttosto che inadeguato, obsoleto o inutile.

Dall'individuazione delle soglie muoveva anche l'ipotesi di riordino avanzata dal Governo Monti nel 2012: lievemente ridimensionata era quella territoriale (2.500 km²), più elevata quella demografica (350.000 ab.), con l'iniziale aggiunta di una terza, riferita alla numerosità dei comuni (non meno di 50), poi abbandonata.

Dopo un contrastato tentativo di ricevere indicazioni dai governi delle Regioni a statuto ordinario, si perveniva al D.L. 182/2012, che riduceva il numero delle Province da 86 a 51. È significativo che il Ministro per la Funzione Pubblica lo definisse un provvedimento di tipo ordinamentale nella logica avviata dalla *spending review*: primo passaggio di una riforma più ampia, che prevedeva la riorganizzazione degli Uffici territoriali di governo (Prefetture, Questure ecc.), al termine della quale sarebbe stato possibile calcolare gli effettivi risparmi ottenuti con l'intera riforma.

La nuova mappa amministrativa allora proposta è riportata in figura 1. Gli accorpamenti più numerosi avrebbero riguardato le Regioni del Nord e del Centro: Lombardia (da 12 a 7 province) e Toscana (da 10 a 4), seguite da Emilia-Romagna (da 9 a 5) e Piemonte (da 8 a 5). A loro volta, alto Lazio e basso Lazio avrebbero fatto da corona alla Città Metropolitana della capitale. In Campania, viceversa, l'unico accorpamento avrebbe riguardato Benevento e Avellino. Infine, Umbria, Molise e Basilicata avrebbero visto coincidere gli ambiti regionale e provinciale.

La conclusione anticipata della legislatura lasciava la questione sospesa. All'inizio del 2013, la Società Geografica Italiana – la più antica istituzione di ricerca territoriale del Paese – riavviava la discussione sul tema riportando all'attenzione un contributo del 1999. Il suo obiettivo era stimolare un dibattito che, come abbiamo visto, raramente si appoggia su fondamenti metodologici coerenti. Muovendo da consolidati studi sull'armatura urbana italiana, lo schema proponeva un'ipotesi di riordino fondata su un unico livello territoriale di area vasta (figura 2) che superasse le odierne Regioni e Province, pur nella consapevolezza della maggiore complessità istituzionale e legislativa che la proposta stessa comportava.

Il fondamento metodologico era dato dall'individuazione dei «sistemi urbani». Senza stravolgere il disegno di allora (che pur sempre conserva una parziale rispondenza con le aree di attrazione delle città), né entrando nel dettaglio comunale, oggetto semmai di una seconda fase di riordino, la proposta tendeva a razionalizzare la divisione amministrativa su quelle aree che, per l'intero Paese, costituivano la base delle relazioni sociali e produttive locali e di medio raggio, sulle quali appariva plausibile costruire un nuovo assetto dei servizi alle famiglie e alle imprese. Si è trattato di un primo contributo, rivolto ai decisori politici e mirato a costituire una base di discussione, essendo dotato di solide fondamenta scientifiche.

Ipotesi di lavoro

Le argomentazioni sinora portate indicano come qualsiasi analisi (storica, geografica, economica, antropologica...) non sia in grado di dare un'indicazione «perfetta» del ritaglio amministrativo adottabile, ma evidenzia la necessità di una profonda revisione sia della ripartizione amministrativa odierna che dei processi gestionali del territorio. Nella misura in cui i dati fondamentali – spazio, storia, popolazione, vocazioni, funzioni, relazioni, potenzialità ecc. – evolvono secondo processi e velocità differenti, emergono due elementi di prospettiva:

- il sistema è dinamico e non ammette, a rigore, una cristallizzazione dei confini nel lungo periodo;
- la mediazione fra le dinamiche e le tendenze è compito della politica, che deve indicare le priorità sulla scorta del suo Progetto di Paese.

Ciò posto, soltanto un'attenta valutazione degli aspetti territoriali è evidentemente in grado di aumentare la capacità funzionale del ritaglio adottato e «allungarne la vita».

Nella sua individuazione emerge peraltro un obiettivo complementare, per cui la soluzione del ritaglio diventa questione inscindibilmente funzionale e politica insieme: la legittimazione. Quest'ultima, considerata dal punto di vista di chi la fornisce (i cittadini), introduce al problema dell'identità. Anche la formazione dell'identità locale ha una sua dinamica, non è fissata una volta per tutte. La sua velocità, tuttavia, è oggi molto diversa (minore) rispetto alla velocità dei riassetto funzionali, produttivi, infrastrutturali e via dicendo. Questa considerazione non autorizza, tuttavia, a mettere fra parentesi l'adesione identitaria, le tradizioni, le tendenze della popolazione, per privilegiare invece gli aspetti strettamente funzionali, che sono in qualche maniera misurabili e governabili. Il rischio di questa opzione è la perdita di legittimazione e, in definitiva, proprio il fallimento del progetto – un calo, invece che un aumento, della funzionalità. Ne segue, come prima segnalato, il ruolo chiave della politica.

È chiaro che il Paese non è in grado di reggere all'introduzione di un profondo riordino che riveda l'intera articolazione del territorio e delle funzioni amministrative che lo gestiscono. Se da un lato è necessario adeguare la struttura delle amministrazioni ai tempi e agli strumenti attuali, dall'altro è indispensabile non tornare indietro sulla strada del decentramento amministrativo. Le venti Regioni, benché «invenzione ratificata» dalla Costituzione, hanno raggiunto un significativo livello di riconoscimento da parte delle popolazioni che le compongono e in quanto tali potrebbero rappresentare il principale momento intermedio tra comunità locale e potere centrale. D'altro canto, la scomparsa delle province produrrà il venir meno della mediazione politica esercitata dagli enti intermedi tra le amministrazioni regionali e la singole municipalità.

Sulla base di questi spunti (e di altri illustrati in precedenza), sembra opportuno che un processo di riarticolazione amministrativo-territoriale tenga presenti alcuni elementi essenziali:

- evitare la tendenza a cristallizzare il ritaglio funzionale, ma insieme conservare quanto più largamente possibile la dimensione identitaria (legittimazione) alle varie scale. Vale a dire: l'articolazione locale (comunale) andrebbe formalmente conservata, mentre la riforma dovrebbe fondarsi sull'aggregazione istituzionale e funzionale delle municipalità, peraltro

modificabile secondo le esigenze e quindi soggetta a possibili e periodiche revisioni. Ciò che risponderebbe appunto all'esigenza di "territorializzare" – unendoli – la dimensione economica, l'inclusione sociale, i caratteri patrimoniali e ambientali;

– individuare e utilizzare meglio la delimitazione regionale, allorché sufficientemente sedimentata nella coscienza comune. Su questa base si tratta di modellare le possibili le articolazioni funzionali, giurisdizionali, economiche, pianificatorie e così via;

– evitare la sovrapposizione di competenze e l'intersezione di ritagli, riconducendo progressivamente a unità gli ambiti funzionali. Si tratta, in altre parole, di utilizzare il più estesamente possibile il medesimo ritaglio territoriale per l'esercizio del maggior numero possibile di funzioni, eliminando (accorpendo o dividendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti. Ne deriverebbe sia un risparmio di gestione, sia soprattutto una semplificazione del quadro dell'erogazione dei servizi (economici e non), con un considerevole vantaggio per la cittadinanza (e per gli enti erogatori);

– tra le possibili soluzioni operative, l'eliminazione di uno dei livelli amministrativi può rivelarsi un elemento di semplificazione e di miglioramento dell'efficacia, senza incidere in modo sensibile sui sentimenti identitari e sulla legittimazione.

Da queste basi discende che se non si vuole rimanere a un livello solo di «buone intenzioni» o «di facciata» o, peggio, solo «di interesse di parte», se si vuole che una proposta di riassetto produca esiti positivi e incontri un'adesione significativa da parte dei cittadini, a monte e a sostegno di qualsiasi opzione politica va condotta un'analisi accurata delle condizioni dei «dati fondamentali». Dovrebbe pertanto essere avviata una riflessione sull'organizzazione delle strutture amministrative, al fine di individuare quali siano le ripartizioni funzionali odierne. Nel contempo, dovrebbe essere rivista, recuperando i punti di vista conosciuti (Muscarà, Bagnasco, Fondazione Agnelli, lo studio citato del 1999) la struttura dei grandi insiemi transregionali e dei *sistemi territoriali* in cui determinate caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con coalizioni di attori e istituzioni cementate da valori comuni, al fine di predisporre un quadro legislativo e operativo propedeutico all'uso delle politiche europee in materia di coesione territoriale.



Figura 1 – La proposta del Governo Monti

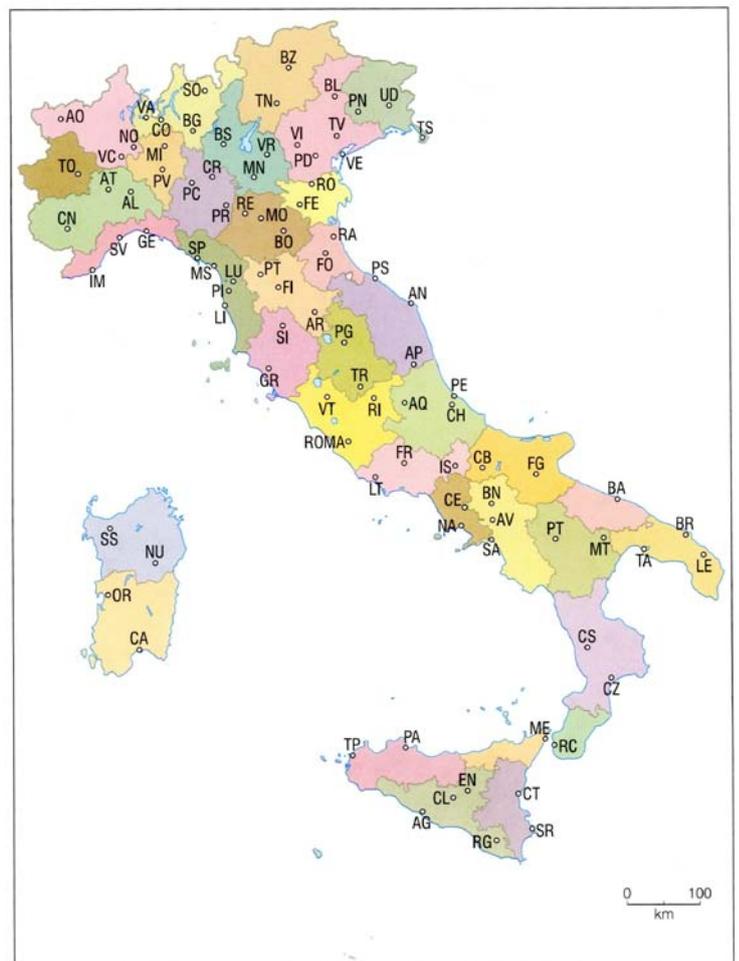


Figura 2 – Un punto d'avvio: la proposta della Società Geografica Italiana del 1999

APPENDICE

I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Austria

In base all'articolo 2 della Costituzione del 1920, l'Austria è una «Repubblica federale» costituita da nove *Länder*. Il modello federale austriaco è diverso da tutti gli altri e rispecchia le caratteristiche di un retaggio socio-politico del tutto particolare, frutto della disgregazione di uno dei più grandi imperi della storia europea. Gli aspetti che conferiscono al federalismo austriaco una sua specificità si colgono nella incompletezza delle funzioni attribuite ai *Länder*, nella ripartizione delle competenze, e nel ruolo marginale della Seconda Camera federale, il *Bundesrat*.

La composizione della Seconda Camera, attraverso la quale gli Stati federati partecipano alle decisioni della Federazione, è di tipo parlamentare: i suoi componenti, infatti, sono eletti dai parlamenti provinciali secondo il principio della rappresentanza proporzionale e non hanno vincolo di mandato, mentre esiste un vincolo politico, ma non giuridico, che lega i membri del *Bundesrat* alle decisioni dei partiti di cui sono espressione.

Il riparto delle competenze legislative ed esecutive tra Federazione e *Länder* si basa su due principi: una enunciazione delle materie e una clausola residuale. L'art. 10 Cost. enumera tutte le competenze assegnate esclusivamente alla Federazione sia in campo legislativo che esecutivo (come la revisione della Costituzione federale, la politica estera, le finanze federali, il commercio, l'industria, le banche, il diritto civile, la sicurezza e l'ordine pubblico, i trasporti, il diritto del lavoro, la sanità).

Parallelamente l'art. 15 Cost. contiene una clausola residuale generale a favore dei *Länder*. Se una materia non è espressamente attribuita dalla Costituzione federale alla competenza legislativa o esecutiva della Federazione, essa rimane nell'ambito della competenza propria dei *Länder*. L'art. 11 Cost. contempla le materie in cui la legislazione è di competenza della Federazione mentre l'esecuzione è di competenza dei *Länder* (la cittadinanza statale e comunale, la polizia stradale, l'edilizia popolare ed il risanamento dei centri urbani).

Francia

La Francia, dopo aver rappresentato il prototipo dello Stato unitario e centralizzato, nel 1982 si è incamminata sulla strada della decentralizzazione. Il processo riformatore, pur non mettendo in discussione il tradizionale assetto istituzionale, ha avviato una riforma dello Stato su aspetti importanti, dimostrando che l'introduzione in Costituzione del principio del decentramento o del diritto della sperimentazione legislativa possono non confliggere con i principi di uguaglianza e di indivisibilità della Repubblica.

Proprio la Regione ha costituito un passaggio importante di questa evoluzione, anche se, secondo molti costituzionalisti, la Francia non si può collocare nello schema classico di autonomia regionale, soprattutto in relazione agli altri standard europei. D'altronde sono stati introdotti in Costituzione principi come: il carattere decentrato dell'organizzazione della Repubblica; la sussidiarietà; l'acquisizione dello statuto costituzionale di libera amministrazione completato da quello della garanzia delle risorse; l'introduzione della democrazia semi-diretta; il riconoscimento di un diritto di sperimentazione e di adattabilità degli statuti delle collettività d'oltremare.

Con la riforma costituzionale del 2003 sono state introdotte disposizioni che consentono di definire la Francia come uno Stato unitario decentralizzato, anche se i poteri delle collettività territoriali sono notevolmente limitati: non è riconosciuta l'esistenza di soggetti politici abilitati a decidere in concorrenza tra loro, ossia l'esistenza di più livelli istituzionali capaci di agire a tutela degli interessi delle comunità di cui sono espressione; non vi è un interesse territoriale contrapponibile a quello nazionale; agli enti territoriali è affidato unicamente il compito di rendere più efficace l'attività amministrativa; il sistema di controlli statali sull'azione amministrativa è particolarmente rigido e dettagliato.

Infine, l'art. 72, ultimo comma, della Costituzione attribuisce «al rappresentante dello Stato» (il Prefetto) la cura dell'interesse nazionale, del controllo amministrativo e del rispetto della legge nelle singole comunità territoriali. Il Prefetto ha il potere di impugnare di fronte al giudice amministrativo qualsiasi atto emesso dalle autorità pubbliche locali che ritenga illegittimo.

Il territorio francese è diviso in tre livelli amministrativi che sono al contempo Enti locali e circoscrizioni amministrative dello Stato: Comuni, Dipartimenti e Regioni. La Francia conta 22 Regioni metropolitane, di cui una a statuto particolare (la Corsica) e 4 Regioni d'oltremare (Guadalupa, Martinica, Guiana e Riunione). Ciascuna Regione è diretta da un Consiglio regionale eletto a suffragio universale diretto ogni 6 anni, il Presidente viene eletto dai membri del Consiglio (per 6 anni) e a lui solo spetta esercitare il potere esecutivo a livello regionale. Le Regioni francesi godono di pochi poteri se comparate alle Comunità autonome spagnole o alle Regioni italiane; al contrario di queste ultime,

infatti, esse non dispongono di competenze legislative; le loro competenze sono legate principalmente all'assetto territoriale e allo sviluppo economico, alla costruzione e manutenzione degli edifici scolastici e dei centri di formazione degli apprendisti, alla formazione professionale e al finanziamento dello sviluppo universitario. Esse elaborano, però, anche dei programmi di cooperazione transfrontaliera e si volgono risolutamente verso l'Europa, malgrado le riserve dello Stato centrale.

I Dipartimenti sono 95, divisi a loro volta in 329 *Arrondissements*, 3.879 *Canton*, 36.568 *Communes* aggregati in varie forme (14 *Communautés urbaines*, 156 *Communautés d'agglomération*, 2.334 *Communautés de communes*), cui occorre aggiungere le tre grandi città metropolitane (Parigi, Lione e Marsiglia istituite nel 1982).

Germania

Il sistema federale tedesco costituisce un modello di grande interesse nel dibattito politico-costituzionale in tema di organizzazione territoriale dello Stato. Riconosciuto dalla dottrina come uno degli archetipi dei sistemi federali vigenti, esso affonda le sue radici in una lunga tradizione storica, nella quale entità statuali separate hanno ceduto progressivamente quote di sovranità all'apparato statale federale, mantenendo attraverso il *Bundesrat*, costituito dai rappresentanti dei Governi degli Stati federati (*Länder*), poteri di intervento, condizionamento e veto sulla legislazione della Federazione.

L'art. 30 della Legge Fondamentale (LF) prevede che l'adempimento dei compiti statali e i relativi poteri spettano ai *Länder*, salvo diversa disposizione costituzionale. Benché da questa regola sembri emergere che i compiti e i poteri attribuiti allo Stato federale siano solo l'eccezione e che i *Länder* sono i primari detentori dei poteri statali, nel dettaglio, tuttavia, la Costituzione tedesca disegna una divisione verticale dei poteri tra Stato federale e *Länder*, riservando al primo la gran parte delle competenze. Inoltre, lo sviluppo della legislazione sociale e la prevalenza su ogni altro principio della tutela uniforme dei diritti su tutto il territorio hanno portato a un sistema federale assai accentrato quanto ai poteri decisionali (con una legislazione saldamente nelle mani del potere centrale) e assai decentrato quanto all'esecuzione delle leggi.

La tendenza verso un modulo unitario di federalismo ha creato un intreccio strutturale tra i livelli di governo, tra le burocrazie federali e quelle dei *Länder*, contribuendo all'intensa attività di cooperazione e di coordinamento verticale (tra Federazione e *Länder*) e orizzontale (tra *Länder*). Per quanto concerne la cooperazione verticale, un ruolo importante è svolto dalle rappresentanze dei *Länder* presso la Federazione, non previste dalla Legge fondamentale né dalle costituzioni regionali, ma consuetudinariamente ammesse alle sedute degli organi costituzionali federali.

Altri organismi permanenti di cooperazione tra Federazione e *Länder* sono le conferenze dei ministri per gli affari culturali, nonché le commissioni previste per l'attuazione dei compiti, quelle propedeutiche al varo di progetti di legge in materie amministrative che i *Länder* sono chiamati ad applicare e quelle previste in tema di reti radiotelevisive nazionali. Nell'ambito della cooperazione orizzontale vi è innanzitutto quella per accordi, i quali possono configurarsi come trattati tra *Länder* o come accordi amministrativi stipulati tra singoli dicasteri dei diversi *Länder*, al quale si ricorre più diffusamente nei settori ricompresi nell'ambito dei compiti comuni.

L'idea di unitarietà dello Stato federale in Germania ha fatto sì che la questione dei rapporti tra Stati membri e *Bund* si ponesse non in termini di sovranità, bensì di competenze ripartite.

Il sistema ha carattere essenzialmente «esecutivo», con ciò riferendosi sia alla partecipazione dei *Länder* alla legislazione federale attraverso i loro governi nel *Bundesrat*, sia all'esecuzione delle leggi federali da parte dei *Länder* come materia propria. L'evoluzione di tale sistema ha portato a un forte accentramento delle competenze legislative in capo alla Federazione, privando i parlamenti dei *Länder* della competenza legislativa in quasi tutte le materie più importanti.

Nel sistema delineato dalla Legge Fondamentale il rapporto tra Federazione e *Länder* è ispirato alla massima cooperazione e interazione e si fonda sui due principi della competenza residuale dei *Länder* (le competenze federali sono enumerate e tutte le competenze non espressamente previste in Costituzione spettano ai *Länder*) e della clausola di prevalenza del diritto federale (in caso di conflitto tra diritto federale e quello dei *Länder*, prevale il primo).

La diversa distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo di uno Stato autonomistico va di pari passo con la ripartizione delle risorse da attribuire a ciascuno di loro per consentire il concreto esercizio delle competenze. Nella Repubblica federale tedesca la disciplina dei rapporti finanziari tra Federazione ed enti territoriali è contenuta nella Legge Fondamentale, che vi dedica un apposito titolo costituito da numerose e dettagliate disposizioni. Si tratta del titolo X, denominato convenzionalmente anche «Costituzione finanziaria», il quale – con le riforme del 1967 e del 1969 – è stato oggetto di alcune modifiche. La più significativa è quella del 1969, che, introducendo i «compiti comuni», ha reso le più importanti imposte del sistema fiscale «comuni», nel senso che il gettito di tali imposte è ripartito tra i diversi livelli di governo. La riforma costituzionale del 2006, di cui si dirà in modo esteso più innanzi, ha visto come vero convitato di pietra la revisione del sistema finanziario, sostanzialmente rimandata a un momento successivo a causa della sua complessità.

La Legge Fondamentale si ispira a un principio che rappresenta uno degli elementi peculiari del federalismo fiscale tedesco: il principio della connessione, secondo cui ciascun livello di governo deve sostenere separatamente, salve diverse disposizioni costituzionali, le spese derivanti dall'espletamento dei propri compiti. La connessione fra funzioni amministrative e oneri finanziari è stata introdotta dalla riforma finanziaria del 1969, che ha stabilito che una

determinata attività pubblica è finanziata dall'ente che ha la responsabilità della sua esecuzione. Pertanto, responsabilità amministrativa e finanziamento dei compiti rappresentano le due facce di una stessa medaglia.

Attualmente la Repubblica Federale Tedesca si compone di 16 *Länder*. La Legge fondamentale non contiene specifiche norme che disegnano l'ordinamento istituzionale dei *Länder*, le cui costituzioni in alcuni casi hanno preceduto quella federale. Ai *Länder* viene solo imposto, oltre al rispetto dei principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale, che il popolo sia «rappresentato da organi risultanti da elezioni a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto» (art. 28 LF).

I ministri sono al contempo organi del governo e massime autorità amministrative del *Land*, cosicché esercitano l'attività di governo sia nella fase preparatoria e propulsiva nei confronti del parlamento, sia nella fase della esecuzione amministrativa delle leggi e dei regolamenti, nonché in quella dei controlli, attraverso le strutture amministrative di cui costituiscono il vertice.

L'attività amministrativa viene svolta attraverso le strutture periferiche dei diversi ministeri regionali, e, in mancanza di queste, attraverso gli Enti locali (Comuni, Circondari, Unioni di Comuni). Nei *Länder* di maggiori dimensioni, le funzioni di controllo, coordinamento e direzione nei confronti delle diverse strutture periferiche dell'amministrazione sono accentrato nel Distretto governativo (*Regierungsbezirk*), organo periferico, non elettivo, del *Land*.

Il Distretto governativo ha in genere competenza su una circoscrizione territoriale che abbraccia più di un Circondario. Ad esso è preposto il *Regierungspräsident* (assimilabile per grandi linee a un prefetto) quale rappresentante generale del Governo del *Land*. Attualmente in 5 *Länder* esistono 22 distretti governativi, di cui 4 nel Baden-Württemberg, 7 in Baviera, 3 in Assia, 5 nel Nord Reno-Westfalia, 3 in Sassonia. Il Distretto rappresenta la sede per un efficiente raccordo e coordinamento dei settori dell'amministrazione del *Land*, costituendo un contrappeso significativo alla tendenza alla specializzazione settoriale e alla separazione della pubblica amministrazione in compartimenti stagni. Esso, inoltre, assume rilievo nell'attività di pianificazione territoriale e di sovvenzionamento per l'attuazione di progetti di sviluppo del territorio. Il capo del Distretto, accanto ai compiti di direzione della struttura, svolge anche un importante ruolo di raccordo e mediazione tra il *Land* e gli Enti locali ricadenti nella propria circoscrizione territoriale, riassumendo e rappresentando gli interessi strutturali e di sviluppo comunali e sovracomunali nei confronti del Governo del *Land* e anche di quello federale. Compete, infine, al Distretto assicurare l'uniformità dell'applicazione della legge tramite il controllo di legittimità sugli atti dei Circondari e delle grandi Città e quello di merito sull'esecuzione amministrativa delle competenze del *Land* delegate agli enti locali.

Un cenno merita l'art. 29 LF che prevede che, con legge federale, confermata da un referendum popolare, sentiti i Governi regionali interessati, il territorio federale possa essere riarticolato mediante modifiche al territorio dei *Länder*, per garantire che essi siano «in grado, per dimensioni e capacità produttiva, di svolgere efficacemente i loro compiti».

In assenza di una riserva costituzionale a favore del *Bund*, la disciplina del diritto comunale spetta ai *Länder*, che sono tenuti a rispettare i principi di cui all'art. 28 LF. Tale articolo stabilisce esclusivamente quali siano gli Enti locali di rilievo costituzionale (Comuni, Circondari e Unioni di Comuni) e ne disciplina a grandi linee gli elementi necessari e le garanzie essenziali di autonomia. Tali Enti devono rispettare i principi fondamentali della Costituzione e prevedere un organo elettivo, sono titolari di diritti ed obblighi giuridici, rappresentano istanze autonome di sovranità popolare. Da tali elementi discende la loro natura di enti di diritto pubblico, come sancito dalla legislazione e dalla giurisprudenza.

Ai Comuni è, in particolare, garantito «il potere di disciplinare sotto la propria responsabilità e nel rispetto della legge tutti gli affari della comunità locale»: ciò implica che tutte le funzioni amministrative che interessano la comunità locale si presumono di competenza comunale (competenza primaria). Nella garanzia dell'autoamministrazione trova fondamento la responsabilità finanziaria del Comune, cui corrispondono entrate finanziarie proprie.

Per quanto concerne i Circondari, la Legge fondamentale nulla dice in ordine all'estensione della relativa autonomia, aspetto da cui si evince, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, che il Circondario, a differenza dei Comuni, non è titolare di una competenza primaria sugli affari del proprio ambito territoriale, bensì solo dell'esercizio di funzioni espressamente attribuite dalla legge del *Land*.

Benché la Legge Fondamentale non abbia disegnato un modello unitario di Enti locali, la legislazione dei *Länder*, pur con inevitabili differenziazioni, si caratterizza per una certa convergenza in ordine alla struttura costitutiva degli Enti e alla disciplina delle competenze. La legittimità costituzionale dei processi di accorpamento territoriale, di fronte alle eccezioni di incostituzionalità mosse dagli Enti interessati, è stata più volte affermata dal Tribunale costituzionale federale che ha precisato che «la garanzia costituzionale dell'autonomia comunale tutela il Comune come livello istituzionale necessario, ma non può impedire al legislatore di preordinare progetti di riordino territoriale che portino a fusioni o incorporazioni di Comuni, per motivi di utilità generale, sentiti gli enti territoriali coinvolti».

Le riforme territoriali portate avanti in una prima fase tra il 1968 e il 1978 (e poi riprese dopo la riunificazione nei *Länder* dell'Est), hanno conseguito risultati considerevoli, sia per quanto concerne i Comuni, ridotti da 24.282 a 8.505 (-65%, con punte di -80% in alcuni *Länder*), sia per i Circondari, ridotti da 425 a 237, (-44,7%). Il processo di riordino territoriale ha, ovviamente, interessato i Comuni di minori dimensioni, determinandone una netta diminuzione. In particolare, nel periodo 1968-1989 i Comuni inferiori a 500 abitanti sono passati da 10.760 a 1.735; quelli tra 500 e mille abitanti da 5.706 a 1.400; quelli tra 1.000 e 2.000 abitanti da 3.850 a 1.631; quelli tra 2.000 e 5.000 abitanti da 2.406 a 1.699.

La riduzione di Comuni e Circondari ha comportato un ridimensionamento del numero di amministratori di enti locali: nei Circondari si è passati da 15.615 a 13.286 amministratori (-14,9%); nelle Città extracircondariali da 5.441 a 4.169 (-23,4%); nei Comuni da 216.248 a 128.191 (-40,7%). Il processo di riordino ha conosciuto una seconda fase dopo la riunificazione, tra il 1991 e il 1994, nel territorio della ex Germania Est, in considerazione della eccessiva parcellizzazione della popolazione in troppi piccoli Comuni, conducendo al dimezzamento del numero dei Circondari, passati da 189 a 92 e alla riduzione di circa il 17% del numero dei Comuni, passati da 7.622 a 6.293.

TAB.1 – LE STRUTTURE TERRITORIALI IN ALCUNI PAESI DELL’UNIONE EUROPEA

	Livello regionale	Livello provinciale	Livello comunale	kmq	abitanti
AUSTRIA	9 Länder		2.301	83.000	8.400.000
FRANCIA	26 Regioni	100 Dipartimenti (+4 Oltremare)	36.750	540.000	65.400.000
GERMANIA	16 Länder	440 Distretti o circondari	12.650	357.000	81.800.000
ITALIA	20 Regioni	110 Province	8.092	301.000	60.000.000
PAESI BASSI	-	12 Province	640	41.000	16.500.000
PORTOGALLO	2 Regioni	18 Distretti	305	92.000	10.500.000
SPAGNA	17 Comunidades Autónomas	50 Province	8.082	505.000	46.000.000
SVEZIA	-	23 Contee	289	450.000	9.500.000