



*PER UN RIORDINO TERRITORIALE  
DELL'ITALIA*

SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA  
Il Riordino Territoriale dell'Italia

**PRIMA IPOTESI - L'ITALIA DELLE 31 REGIONI**



**SECONDA IPOTESI - L'ITALIA DELLE 36 REGIONI**



## INDICE

➤ *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*

➤ *RELAZIONE*

Revisione del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione

➤ *PROPOSTA DI RIORDINO TERRITORIALE DELL'ITALIA*

PARTE 1

I fondamenti di una riforma

PARTE 2

Aspetti metodologici

PARTE 3

Comunità territoriali, aree metropolitane, polarità urbane

PARTE 4

I "nuovi" ambiti regionali

PARTE 5

Vantaggi attesi

PARTE 6

Ulteriori considerazioni strategiche

PARTE 7

Sulle comunità territoriali. Questioni legislative irrisolte

APPENDICE 1 – AREE METROPOLITANE, POLARITA' URBANE E COMUNITA' TERRITORIALI

APPENDICE 2 – PRIMA IPOTESI 31 REGIONI - IL DETTAGLIO

APPENDICE 2 – SECONDA IPOTESI 36 REGIONI- IL DETTAGLIO

APPENDICE 3 – AGGREGAZIONI E ATTRIBUZIONI. I PROBLEMI EMERSI

➤ TAVOLE E CARTINE ILLUSTRATIVE DELLA RELAZIONE DELLA SGI

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**RELAZIONE**

**Revisione del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione**

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

### **ART. 1**

Alla rubrica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la parola "Province" è sostituita dalle seguenti: "Città metropolitane".

### **ART. 2**

All'art. 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

1. Al primo comma sono soppresse le parole "dalle Province";
2. Al secondo comma sono soppresse le parole "le Province".

### **ART. 3**

L'art. 116 della Costituzione è abrogato.

### **ART. 4**

L'art. 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio;
- previdenza complementare e integrativa;
- protezione civile;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;
- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- agricoltura e foreste;
- artigianato;
- altre materie indicate da leggi costituzionali.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Le leggi cornice statali determinano, oltre che i principi fondamentali delle materie, anche la relativa normativa di dettaglio, che spiega la propria efficacia sino al momento in cui le Regioni non abbiano esercitato le proprie attribuzioni.

Salva delega alle Regioni, spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente. La potestà regolamentare spetta allo Stato in ogni altra materia, salva delega alle Regioni. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza, la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato”.

#### **ART. 4**

All'art. 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

3. al primo comma, sono soppresse le seguenti parole: “Province,”;
4. al secondo comma, sono soppresse le seguenti parole: “, le Province”;
5. al quarto comma sono soppresse le seguenti parole: “, Province”.

#### **ART. 5**

All'art. 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

6. al primo comma, sono soppresse le seguenti parole: “le Province,”;
7. al secondo comma, sono soppresse le seguenti parole: “le Province,”;
8. al quarto comma, sono soppresse le seguenti parole: “alle Province,”;
9. al quinto comma, sono soppresse le seguenti parole: “Province,”;
10. al sesto comma, sono soppresse le seguenti parole: “le Province,”.

#### **ART. 6**

L'art. 120, secondo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Lo Stato può sostituirsi, anche in via legislativa, a organi delle Regioni, delle Città metropolitane e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

## **ART. 7**

1. L'art. 122, primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge dello Stato, che stabilisce anche la composizione e la durata degli organi elettivi”.

2. L'art. 122, quinto comma, della Costituzione, è sostituito dal seguente:

“Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”.

## **ART. 8**

L'art. 131, primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Sono costituite le seguenti Regioni:

### **PRIMA IPOTESI**

1. del Tanaro
2. La grande Torino
3. Valsesia / Piemonte settentrionale
4. La Grande Milano
5. Insubria
6. Liguria
7. del Garda
8. Dolomitia
9. Veneto
10. Friuli / Iulia
11. Emilia / La Grande Bologna
12. Padania orientale / Romagna
13. Tirrenia
14. La grande Firenze
15. Etruria
16. Umbria
17. Marche
18. Roma Capitale
19. Ciociaria
20. Abruzzo
21. Napoletano
22. Campania
23. Daunia
24. Puglia
25. Salento
26. Basilicata
27. Calabria
28. Sicilia Ionica
29. Sicilia occidentale
30. Sardegna settentrionale
31. Sardegna meridionale

### **SECONDA IPOTESI**

1. del Tanaro
2. La grande Torino
3. Valle d'Aosta
4. Valsesia / Piemonte settentrionale
5. La Grande Milano
6. Insubria
7. Liguria
8. Padania occidentale / Le città del Po
9. del Garda
10. Padania orientale / del Delta
11. Trentino / Dolomitia
12. Alto Adige
13. Veneto
14. Friuli / Iulia
15. Emilia / La Grande Bologna
16. Romagna
17. Tirrenia
18. La grande Firenze
19. Etruria
20. Umbria
21. Marche
22. Roma Capitale
23. Ciociaria
24. Abruzzo
25. Napoletano
26. Campania
27. Daunia
28. Puglia
29. Salento
30. Basilicata
31. Calabria
32. dello Stretto
33. Sicilia Ionica
34. Sicilia occidentale
35. Sardegna settentrionale
36. Sardegna meridionale

*Disegno di legge costituzionale*  
*Revisione del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione*  
Relazione

Muovendo dallo stato di totale confusione in cui versa il diritto regionale e degli enti locali, il presente disegno di legge di revisione costituzionale interviene ad ampio raggio sul Titolo V della Costituzione. L'obiettivo è ridimensionare il contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni e assicurare al medesimo Titolo V un maggiore grado di effettività, riallineando la Costituzione scritta alla Costituzione vigente e adeguandola alle mutate esigenze della società.

Uno dei perni della riforma è il riordino territoriale della Repubblica, ritenuto necessario a fronte della necessità di modernizzare l'assetto istituzionale italiano, sì da costruire un sistema razionale e in grado di bilanciare le ragioni delle autonomie locali con le esigenze della semplificazione e dell'efficienza.

In primo luogo, il disegno di legge di revisione costituzionale si pone nella direzione tracciata dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 e dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, abolendo le Province, con la soppressione della dizione "Province" dai diversi articoli della Costituzione.

In secondo luogo, sempre sul piano dell'assetto territoriale del Paese, risulta indispensabile ridisegnare gli attuali confini regionali, ripartendo il territorio repubblicano in 36 nuove regioni, individuate secondo criteri geografici, demografici, culturali, infrastrutturali e sociali. Si tratta di territori omogenei e pensati prescindendo dalle consolidate suddivisioni amministrative provinciali e regionali, idonei a diventare i centri propulsori di una nuova gestione amministrativa della cosa pubblica, oltre che strumenti per l'edificazione di un rinnovato patto di cittadinanza. Competitività, sostenibilità ambientale e innovazione socio-culturale rappresentano i nuovi *asset* strategici su cui si fonda la proposta di riorganizzazione territoriale.

Sempre a proposito delle problematiche inerenti le variazioni territoriali, si è ritenuto opportuno modificare il procedimento di fusione di Regioni esistenti e quello di creazione di nuove Regioni, posto che esso, così come configurato nel vigente art. 132, co. 1, della Costituzione, si è rivelato di fatto inapplicabile. In particolare, si è ritenuto opportuno chiarire il concetto – sinora controverso – di "popolazioni interessate", distinguendo le popolazioni che vorrebbero realizzare il distacco o la fusione, da quelle che invece subirebbero il processo di modificazione territoriale.

Sotto altro versante, si vuole abolire ogni forma di specialità regionale, con la conseguente abrogazione dell'art. 116 della Costituzione. Le Regioni a Statuto speciale sono sorte infatti in ragione di particolari contingenze storiche e socio-culturali che oggi si ritengono oramai superate, non essendo più giustificabile una così diversa e privilegiata distribuzione delle risorse rispetto a quella che caratterizza le Regioni a Statuto ordinario.

Ulteriore necessario intervento riguarda la distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Sin dalla riforma realizzata con l. cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha reso evidente lo scollamento esistente tra il testo costituzionale e la realtà concreta, come dimostra l'interpretazione fornita negli ultimi dieci anni all'art. 117 della Costituzione: questa norma, infatti, raffigura un insieme multiforme di materie dai confini incerti, quasi sempre allocate in capo allo Stato, con pochi e secondari ambiti di residualità riservati alle Regioni. Sì che la clausola da Stato federale – in un sistema che federale non è – contenuta nell'art. 117, co. 4, della Costituzione, è rimasta sostanzialmente un contenitore vuoto.

Indubbiamente, già il testo della riforma del 2001 si mostrava di per sé carente: prova ne è che il giudice delle leggi abbia dovuto supplire alle lacune in esso presenti, invocando – quando in modo espresso, quando implicitamente (si pensi, ad esempio, alle competenze trasversali o alla chiamata in sussidiarietà) – quel limite di merito identificato con l'interesse nazionale, che era stato colpevolmente dimenticato dal legislatore costituzionale del 2001.



In tale ottica, al fine di ridurre il contenzioso costituzionale e restituire coerenza al sistema, si è ritenuto opportuno rovesciare nuovamente il criterio della residualità, individuando – come accadeva nel previgente Titolo V – un insieme di materie di competenze concorrenti (sia pure più corposo che nel passato) e devolvendo le restanti materie alla competenza statale, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni da parte dello Stato.

Accogliendo la nota “dottrina delle norme cedevoli”, si è pensato di demandare alle leggi cornice statali la determinazione, oltre che dei principi fondamentali delle materie, anche della relativa normativa di dettaglio: i primi restano inderogabili dalle norme regionali; la seconda è invece cedevole e, pertanto, spiega la propria efficacia sino al momento in cui le Regioni non decidano di esercitare le proprie attribuzioni. In questo modo si intende risolvere l’annosa questione dei possibili vuoti normativi nei tessuti regionali, vuoti che si creerebbero qualora lo Stato si limitasse a fissare i principi fondamentali delle materie e le Regioni fossero inerti rispetto alla predisposizione della necessaria normativa di dettaglio.

Si è poi ridefinito l’istituto del potere sostitutivo di cui all’articolo 120, secondo comma, della Costituzione: a tutela di istanze unitarie, consistenti nel mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, nel pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica e nella necessità di tutelare l’unità giuridica o economica e, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sarà “lo Stato” e non più “il Governo”, a potersi sostituire alle Regioni e agli enti locali, nell’esercizio delle funzioni, non solo di natura amministrativa, ma anche di natura legislativa: ovviamente, sempre e comunque nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Infine, è stato modificato l’art. 121 della Costituzione, demandando alla legge statale il compito di disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, oltre alla composizione e alla durata degli organi elettivi.



**SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA**  
ONLVS

***PROPOSTA DI RIORDINO TERRITORIALE  
DELL'ITALIA***



## PROPOSTA DI RIORDINO TERRITORIALE DELL'ITALIA

Le considerazioni qui riportate riflettono un percorso che la Società Geografica Italiana, la più antica istituzione di ricerca territoriale del Paese, persegue da anni. Nel periodo più recente - in particolare in seguito all'emanazione del Disegno di Legge Costituzionale del 30 luglio 2013 - si sono concretizzate in una proposta esplicita di riordino territoriale. Nello specifico, il testo che segue è strutturato nel modo seguente:

**Parte 1 – I fondamenti di una riforma.** Dove si recuperano in modo alquanto sintetico (e schematico) i fondamenti logico-politici, economici e sociali che sottendono un improcrastinabile riordino territoriale del nostro Paese.

**Parte 2 – Aspetti metodologici.** Si ricostruisce il percorso seguito, espressione a sua volta di un'elaborazione (e un dibattito) sviluppatosi negli ultimi lustri e reso pubblico in molteplici occasioni.

**Parte 3 – Comunità territoriali, Aree metropolitane, Polarità urbane.** Al di là dei fondamenti di metodo che hanno portato all'aggregazione delle entità comunali e all'individuazione delle polarità urbane e metropolitane, quelle ora individuate (e riportate in forma cartografica) rappresentano uno schema che necessita inevitabilmente di essere verificato a approfondito.

**Parte 4 – I “nuovi” ambiti regionali.** Si specificano i fondamenti che hanno portato alla proposta di 36 “nuove” Regioni, definite in ragione della struttura e della dinamica degli eco-sistemi urbani quale fondamento della possibile competitività, del riequilibrio territoriale, della coesione economica, della valorizzazione economica delle “piattaforme” territoriali emergenti.

**Parte 5 – Vantaggi attesi.** Si assumono vari dati consolidati allo scopo di valutare i risparmi di spesa connessi all'eliminazione degli enti provinciali e alla ripermutazione delle regioni

**Parte 6 – Ulteriori considerazioni strategiche.** Fra le possibili opzioni politiche che potrebbero accompagnare il ridisegno amministrativo, in questa sede sono introdotti alcuni criteri economico-aziendali volti al superamento delle criticità dell'attuale funzionamento della macchina amministrativa.

**Parte 7 – Sulle Comunità territoriali. Questioni legislative irrisolte.** Analizzando brevemente i vari livelli di governo, si discute sull'adeguatezza tra capacità organizzativa e funzione degli enti. L'accento è posto in particolare sull'accorpamento dei comuni.

### Allegati cartografici

1. Livelli di polarizzazione e di autonomia dei Sistemi Locali del Lavoro
2. Centralità territoriale e dinamica economica dei sistemi locali
3. I fondamenti: Aree metropolitane, Polarità urbane, Comunità territoriali
4. Le delimitazioni regionali: scenari problematici
5. Aree di valorizzazione paesaggistica e patrimoniale
6. Le “nuove” Regioni: una perimetrazione possibile
7. Una seconda possibile perimetrazione

### Appendici

1. Aree metropolitane, Polarità urbane e Comunità Territoriali
2. Il dettaglio
3. Aggregazioni e attribuzioni. I problemi emersi

La proposta è stata realizzata in collaborazione con Caire Urbanistica ed EuPolis (Politecnico e Università di Torino).

Al gruppo di lavoro, coordinato da Sergio Conti e istituito presso il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, hanno preso parte, con diverse competenze e sensibilità: Ornella Albolino, Franco Archibugi, Associazione Culturale Identità Comune, Ugo Baldini, Filippo Bencardino, Simone Bozzato, Federica Burini, Emanuela Casti, Roberto Cavallo Perin (in particolare Parte 7), Claudio Cerreti, Fiorella Dallari, Francesco Dini, Fiorenzo Ferlaino, Marina Fuschi, Giuseppe Fuschillo, Floriana Galluccio, Alessandra Ghisalberti, Alessandro Giosi (in particolare Parte 5), Piergiorgio Landini, Alessia Mariotti, Maurizio Memoli, Concettina Pascetta, Massimo Pollifroni (in particolare Parte 6), Alessandro Ricci, Patrizia Romei, Franco Salvatori, Giovanni Sistu, Carlotta Spera, Anna Trono, Lida Viganoni, Irma Visalli, Sergio Zilli.

Al Tavolo Tecnico, voluto dal Sottosegretario di Stato agli Affari Regionali e Autonomie Walter Ferrazza e dal Consigliere del Sottosegretario di Stato con delega alle riforme Costituzionali regionalismo e federalismo Paolo Pagliaro istituito presso Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, hanno partecipato altresì Franco Arminio, Alessandro Candido (in particolare Parte 8) , Giordano Bruno Guerri, Paolo Maci, Gerardo Meridio, Pier Luigi Portaluri, Roberto Telesforo.

## PARTE 1

### I FONDAMENTI DI UNA RIFORMA

**I.** 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.

In realtà, è mancato in Italia un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro. Sotto questa luce, il nostro paese si presenta come un caso originale in Europa: se le nostre Regioni, per esempio, hanno un potere legislativo, non possiedono peraltro istanze di rappresentanza collettiva nazionale (come i *Länder* nel Bundesrat tedesco oppure, in altra forma, le regioni spagnole e austriache). Le conseguenze sono rilevanti: fra queste, l'impossibilità di attuare coordinate ed efficaci politiche regionali e il fatto che sono spesso gli interessi delle singole micro-comunità locali a emergere, esercitando un ruolo autonomo e, nei fatti, superiore (la cosiddetta «Italia delle cento città»).

E' peraltro noto come l'attuale maglia amministrativa sia resa particolarmente complessa dalla presenza di una molteplicità di enti che si collocano a una scala intermedia tra il Comune, la Provincia e la Regione: aziende sanitarie, ospedaliere e territoriali, istituzioni scolastiche, aziende (o altri soggetti) di erogazione di servizi pubblici (acqua, energia, trasporti), ma anche Comunità montane e ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) ecc.. La proliferazione di enti territoriali intermedi e a «geometria variabile» ha ulteriormente appesantito l'iperterritorializzazione della maglia amministrativa, aggravando le disfunzioni della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, rendendo assai ardua alla cittadinanza un'adeguata fruizione dei servizi.

**II.** Al trattato costituzionale europeo che introduceva la *coesione territoriale* quale obiettivo fondante – accanto a quelli della coesione economica e sociale – 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.

Ne discende l'imperativo – vuoi di ispirazione europea, vuoi espressione di processualità spontanee – di ridefinire i sistemi territoriali. E' per questo necessaria una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di fini collettivi, coinvolgente processi non soltanto economici, ma sociali e ambientali insieme: efficienza economica quindi, ma altresì coesione sociale, inclusione, flessibilità.

Ora, la costruzione del contesto/i per un progetto/i di riconfigurazione regionale implica necessariamente un processo di ridefinizione dei confini (le dinamiche dello sviluppo territoriale coincidono sempre meno con le attuali delimitazioni amministrative). Questi confini possono altresì evolvere e non devono «opporre resistenza» al dispiegarsi della progettualità. Sono quindi difficili da determinare e presentano una natura fondamentalmente ambigua, richiedendo quindi rappresentazioni condivisibili, sintetiche e progettuali, capaci di interpretare l'immagine strategica del territorio.

**III.** Se la crisi che stiamo vivendo rappresenta una discontinuità storica che apre nei fatti una *seconda globalizzazione*, è necessario pensare a una crescita diversa, di nuova generazione, dove il valore e il *genius loci* presenti sul territorio assumono una dimensione ben più importante, dinamica, strategica e incisiva rispetto al passato. Questi fattori possono svolgere il ruolo di catalizzatori potenziali di sviluppo, occupazione e, conseguentemente, di competitività del paese nel suo complesso. In altre parole, competitività, sostenibilità ambientale, innovazione socio-culturale

hanno rappresentato *assets* strategici sui quali sono fondate le proposte qui contenute. 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, e rappresenta per questo un motore capace di ridefinire l'idea di futuro della nostra economia. E' per questa ragione che la proposta di riorganizzazione sottende la presenza di una molteplicità di aree di recupero ambientale e cultural-patrimoniale, ancorate a progetti territorializzati.

Si è già ricordato come nei più recenti documenti prodotti in sede comunitaria, le politiche di intervento dovrebbero privilegiare quei *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. 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 alle politiche territoriali.

**IV.** E' diffusamente riconosciuto che l'inefficienza dell'attuale ritaglio amministrativo non deriva soltanto da disfunzioni organizzative e legislative, ma altresì da una configurazione geografica fonte di diseconomie e ostacoli ai processi di sviluppo. Non si tratta, quindi, di ripensarne l'impianto alla luce dei soli obiettivi di contenimento della spesa (peraltro essenziali) e di miglioramento dell'efficienza nelle procedure e nelle erogazioni di servizi, ma di rifondarlo su una partizione territoriale coerente rispetto alle possibilità offerte dall'assetto tecnologico, alla soddisfazione della domanda sociale, alla presenza delle identità territoriali.

Le ragioni a supporto di una strategia di riordino non si esauriscono ovviamente in quanto ora ricordato. 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 diramato di *reti*, ciascuna delle quali sottoposta a severe regole di inclusione ed esclusione. Sarebbe opportuno che il nuovo ritaglio amministrativo risponda per quanto possibile a questa condizione, allo scopo di facilitare la creazione di valore e di lavoro, tenuto altresì conto della transizione che l'Italia sta vivendo dall'economia industriale a quella dei servizi, dove il tema dell'attrattività turistica (e non solo) è in primo piano.

L'altro grande vettore di mutamento dell'ultimo trentennio è l'emergere della questione ambientale. Anche questa evidenza converge verso una riconfigurazione degli assetti territoriali. È infatti agevole osservare come già da tempo, e ancor più in futuro, lavoro e surplus siano prodotti combinando risorse localizzate e risorse mobili in modo diverso rispetto al passato. 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 indotte dal movimento di informazioni, persone, merci e fattori, indotte da tecnologie in via di ulteriore potenziamento. Occorrerà quindi confrontarsi con la necessità di salvaguardare il proprio capitale naturale (il che porta a ragionare in chiave di eco-sistemi), da un lato, e dall'altro interfacciarsi in modo più efficace e aperto con l'esterno (ciò che porta a ragionare in chiave di reti di complementarità).

**V.** Vale la pena ricordare come nel 2011, sotto la spinta della crisi economica, si sia 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 km<sup>2</sup> 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./km<sup>2</sup>, come alla Sardegna, dove la densità è di 69 ab./km<sup>2</sup>; la soglia territoriale avrebbe «salvato» Sondrio, chiusa nel cuore della catena alpina, oltre che Grosseto e Oristano, in pianura. Il risultato sarebbe stato quello di abolire 29 province, per di più con una distribuzione del tutto casuale. Dall'individuazione delle soglie muoveva anche l'ipotesi di riordino avanzata dal Governo Monti nel 2012: lievemente ridimensionata era quella territoriale (2.500 km<sup>2</sup>), 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. 182/20\12, 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.

**VI.** Nell'attuale proposta di riordino regionale/provinciale, il fondamento metodologico prescelto è dato dall'individuazione dei sistemi urbani, o meglio degli "eco-sistemi urbani". Senza stravolgere alla radice il disegno attuale, ma ribadendo a più riprese le delimitazioni provinciali e regionali attuali, la proposta vuole razionalizzare la divisione amministrativa individuando quegli ambiti territoriali che costituiscono la base delle relazioni sociali e produttive locali e di medio raggio (sulle quali appare plausibile costruire un nuovo assetto dei servizi rivolti alle famiglie e alle imprese), unitamente all'individuazione di quelle delimitazioni che definiscono un sistema territoriale capace di relazionarsi con l'esterno.

Emerge peraltro un obiettivo complementare, connessa alla legittimazione del ritaglio proposto. Quest'ultimo, considerata dal punto di vista di chi la fruisce (i cittadini), rimette in gioco il problema dell'identità. Anche la formazione dell'identità locale (territoriale) ha una sua dinamica, e non può essere fissata una volta per tutte. Il rischio sarebbe la perdita di legittimazione e, in definitiva, il fallimento stesso del progetto. Per questa ragione, a fondamento delle "nuove" entità regionali – e da queste inscindibile – si pone il problema dell'aggregazione istituzionale e funzionale delle municipalità, peraltro modificabile secondo le esigenze specifiche e quindi soggetta a possibili e periodiche revisioni.

Ciò risponde appunto all'esigenza di "territorializzare", unendo in una visione unitaria, la dimensione economica, le esigenze di inclusione sociale, i caratteri patrimoniali e ambientali, evitando la sovrapposizione di competenze. 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 scomponendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti. Ne deriva 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 stessi enti erogatori). E predisponendo in tal modo un quadro operativo propedeutico all'utilizzo dei finanziamenti europei in materia di coesione territoriale.

Il percorso di costruzione delle nuove entità regionali e di aggregazione del locale nelle sue diverse forme (metropolitane, urbane, comunitarie) sollecita valutazioni approfondite di fattibilità economica (e organizzativa) che consentano di aprire un discorso di riprogettazione dell'Amministrazione Pubblica che sia leva delle più generali riforme dal Sistema Paese.

**VII.** Un'ultima annotazione ha per oggetto l'inscindibilità di una riforma regionale (e provinciale) con quella coinvolgente il fitto – e inusitato – reticolo comunale. Lo stesso Decreto Legge n. 95 del

6 luglio 2012 traccia alcuni termini del dibattito, in particolare il trasferimento delle funzioni comunali alle associazioni di comuni (con soglie demografiche minime stabilite dallo Stato e dalle Regioni), quale ente di secondo livello. Se queste forme associative (nella nostra proposta definite Comunità territoriali) diverranno di fatto la struttura portante delle nuove unità di base territoriale, è d'obbligo una severa critica di quanto contenuto nello stesso decreto.

L'associazionismo "spontaneo" e la determinazione delle sole soglie demografiche per l'individuazione dei livelli ottimali dei servizi, è in realtà insostenibile senza la presa in carico dei bacini di auto-contenimento dei flussi relativi alla mobilità di prossimità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro), peraltro evidenziati dall'ISTAT e da molteplici analisi scientifiche. Sotto questa luce, la proposta ha avviato un'elaborazione di base in questa direzione, che necessita ovviamente dei necessari confronti e approfondimenti.

In gioco sta una formazione coerente del ritaglio statale al livello ottimale dei servizi (come peraltro previsto dalla *spending review*) e di una parallela – e del tutto significativa – riduzione dei costi. Questa consentirà di pervenire a una realtà amministrativa "vicina" al cittadino, assicurando i servizi territoriali necessari, evitare la frammentazione e il campanilismo, incidendo significativamente sulla "moltiplicazione" delle competenze distribuite attualmente a circa 16.000 enti.

**VII.** Si aggiunga come la questione del governo efficiente e virtuoso della cosiddetta area vasta è rimasto insoluto per troppi anni, pur affacciandosi regolarmente nell'agenda politica italiana.

Il metodo sinora seguito, quello cioè di disegnare il mosaico territoriale e poi di decidere quale sia il livello ottimale cui attribuire le funzioni, deve essere capovolto: si tratta infatti di iniziare dalle funzioni e solo dopo identificare gli ambiti ottimali di gestione. I recenti disegni di legge mostrano di avere una visione asfittica: occorre ampliare la portata dell'intervento, riconsiderando il ruolo delle regioni, vista anche la pessima prova che hanno dato di sé.

Non dobbiamo più guardare a queste ultime come realtà *immodificabili* per struttura, dimensione e funzione. Un approccio più aperto consente maggiori ambiti di manovra, proprio partendo dal dato storico per cui le regioni hanno ormai abbandonato il ruolo solo legislativo (ormai recessivo per importanza e qualità) e programmatico, ponendosi come enti di amministrazione (e di enorme spesa) pervasiva, diretta e minuziosa (si pensi al governo del territorio e alla sanità, fra i tanti esempi). Il problema dell'ente intermedio – della sua stessa esistenza e delle sue funzioni – sconta anche la incomprensibile rigidità di questa forma di governo, che ha generato veri e propri mostri giuridico-finanziari, evidenti soprattutto nelle regioni medio-grandi.

Un intervento organico non può dunque prescindere dalla questione del ridisegno dell'ordito amministrativo territoriale: e le regioni non devono esservi sottratte. Torna, come sempre, il nodo della modifica dell'art. 117 Cost. (in relazione, almeno, al successivo art. 131). Scartiamo subito, come rimedio peggiore del male, la strada di dare alle regioni una diversa centralità: ci riferiamo all'ipotesi delle cosiddette macro-regioni, in cui l'accresciuta dimensione territoriale non farebbe che acuire le criticità e le ingovernabilità sinora drammaticamente emerse.

La strada che si è voluta privilegiare si sviluppa in senso opposto, ovvero l'aumento del numero delle regioni e ovviamente la contrazione della loro estensione territoriale, con l'accento posto sul recupero di capacità programmatica e di efficienza amministrativa, agevolata appunto dalla riduzione degli ambiti territoriali di governo.

Sinora, invece, il tema delle autonomie è stato affrontato ponendosi da un'altra angolazione, non corretta: assumendo – come detto – l'attuale livello e ritaglio regionale come immutabile, al pari del ruolo comunale. Il nodo dell'area vasta, dell'amministrazione cioè di media prossimità e della sua rappresentanza, è stato illusoriamente risolto negandone in radice l'esistenza e le sue specificità. L'Italia che immaginiamo non rinuncia invece a unire virtuosità ed efficacia, buon governo e economicità della gestione pubblica.

Per ottenere questi traguardi, non inconciliabili, le regioni devono porsi come motori del nuovo, stimoli per una crescita che non dobbiamo mancare. Far questo significa attribuir loro



proprio quelle funzioni di media prossimità che sinora erano ripartite in modo ondivago fra province e regioni: ecco perché l'abolizione delle province non è che un passo insufficiente, se non sarà prontamente accompagnato da una rivisitazione radicale del ruolo delle regioni.

La proposta di portare a 30-35 il loro numero, e di attribuire alla loro potestà legislativa alcune, ben definite materie, lasciando invece integra la potestà amministrativa per le materie tradizionalmente rimesse alle autonomie territoriali (sanità, governo del territorio, trasporti, servizi a rete) può essere anche una proficua base di partenza per il rilancio dell'economia italiana.

## **PARTE 2**

### **ASPETTI METODOLOGICI**

Viene di seguito sintetizzato il percorso seguito che, per facilità di lettura, è qui scomposto in passaggi logici successivi.

#### **a. Individuazione / rappresentazione dei processi relazionali e gravitazionali a livello micro-territoriale**

In prima approssimazione si è ricorso al disegno dei Sistemi Locali del Lavoro, il quale consente di esplorare i rapporti concreti residenza/lavoro (cogliendo in qualche misura lo spazio di vita quotidiano), valutando e selezionando le polarizzazioni e i livelli di scambio e di autonomia tra i luoghi urbani.

L'aggregazione dei S.L.L. è partita dal riconoscimento di quei sistemi caratterizzati da un elevato livello di polarizzazione (netta prevalenza dei flussi pendolari in ingresso rispetto a quelli in uscita) e di quelli che presentano invece livelli di dipendenza elevati (flussi in uscita superiori di tre volte rispetto a quelli in ingresso) o comunque da modesti livelli di autonomia (flussi interni al S.L.L. inferiori ai 2/3 di quelli totali). La struttura delle gravitazioni in essere ha guidato un processo di aggregazione dei S.L.L. più dipendenti e meno autonomi verso quelli più fortemente polarizzati, di norma generati da città di maggiori e medie dimensioni.<sup>1</sup>

Si è nel contempo confrontato – e corretto – il disegno emerso con quello della delimitazione delle Comunità Montane e delle vigenti Unioni di comuni.

Si veda al riguardo la **Tavola 1**.

#### **b. Definizione dei raggruppamenti di S.L.L. e rappresentazione cartografica delle Comunità territoriali.**

Si è seguita una logica relazionale (reti di gravitazione / connessione / capitale relazionale), assunta altresì quale supporto per la delimitazione della nuove potenziali aggregazioni comunali (o **Comunità**).

I Sistemi Locali del Lavoro, seppure individuati in funzione di un'uniforme criterio di autocontenimento dei flussi pendolari e seguendo un identico algoritmo di calcolo, si caratterizzano infatti per livelli alquanto differenziati di autonomia in ragione delle diverse condizioni di funzionamento dei mercati del lavoro, delle condizioni di integrazione territoriale e dei livelli di sviluppo economico, differenziati tra Nord e Sud e tra aree interne e aree urbane del Paese. La situazione è evidenziata dalla rappresentazione delle condizioni di "Centralità territoriale e dinamica economica dei Sistemi Locali" (Tavola 2). Nella rappresentazione, la fondamentale distinzione tra "S.L.L. centrali e dinamici" e "S.L.L. con diverse esigenze di innovazione" è stata valutata ricorrendo a un parametro di accessibilità valutato in 30' per una popolazione aggirantesi intorno ai 100.000 abitanti, prendendo in esame la dinamica del periodo 2001-2010. Per i sistemi locali a medio-bassa accessibilità si è poi individuato un indicatore volto a individuare quel gruppo di sistemi caratterizzato da declino demografico. All'interno delle aree in declino, la presenza di un valore aggiunto pro-capite inferiore all'80% della media nazionale è stata individuata come fattore caratterizzante un'ulteriore tipologia di Sistemi Locali che presenta le penalizzazioni più accentuate. Si veda **Tavola 2**.

---

<sup>1</sup> La riconsiderazione delle aggregazioni così prodotte potrà naturalmente essere rivista alla luce di altre considerazioni, soprattutto laddove i livelli di integrazione locali sono più modesti, spesso in presenza di condizionamenti ambientali e sociali come quelli tipici di alcune aree interne del paese (l'Amiata, per esempio).

### **c. Individuazione e rappresentazione cartografica delle potenziali Comunità, delle Polarità urbane e delle Aree metropolitane.**

Unitamente all'aggregazione di Comunità territoriali sufficientemente coese e capaci quindi di esprimere una consistente capacità operativa nel perseguire efficacemente gli interessi locali nel sistema di programmazione, si è operato per riconoscere la presenza differenziata delle polarizzazioni urbane, nella loro sedimentazione storica di ruoli e di valori politici, economici e culturali e nella configurazione recente che sono venuti ad assumere. In questo percorso, per l'individuazione delle Aree metropolitane si è fatto riferimento, in prima battuta, ai Sistemi locali delle Città Metropolitane di cui alla legislazione nazionale e regionale, considerando ulteriormente l'aggregazione alle stesse di sistemi locali dipendenti in termini gravitazionali. Per le polarità urbane, l'assunzione della soglia demografica e della conseguente massa critica in termini di potenziale economico sono state integrate da valutazioni relative ai ruoli politici e ai profili culturali di eccellenza.

Si vedano la **Tavola 3** e la **Parte 3** del presente documento.

Se la rappresentazione riportata trova un fondamento dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, va da sé che quello qui presentato è inevitabilmente uno **scenario indicativo e generale**. Esso dovrà venire confrontato con le specifiche contestualità regionali, le quali porteranno inevitabilmente a correzioni e modifiche.

### **d. Individuazione / ridefinizione degli Eco-sistemi urbani (E.S.U.)**

I presupposti dell'elaborazione fanno riferimento, tra l'altro, al Progetto Strategico "Quadroter" del Consiglio Nazionale delle Ricerche, che nell'individuazione (e nella delimitazione) dei sistemi urbani assume i seguenti caratteri strutturali:

- presenza nel/nei centri urbani di servizi superiori;
- accessibilità interna potenziale (non superiore a un'ora di trasporto per la maggior parte dei residenti del sistema), da cui l'individuazione dei bacini integrati di mobilità, a partire dai sistemi di trasporto "metropolitani", quale volano per rafforzare la mutua gravitazione e la coesione interna;
- presenza di possibili sistemi urbani alternativi o di riequilibrio;
- soglia demografica "tendenzialmente" non inferiore al milione di abitanti;
- effetti urbani diffusi.

Al di là della presa in carico e della strutturazione di questi caratteri di riferimento, l'elaborazione ha teso ad enucleare le componenti funzionali che oggettivamente possono definire il processo di aggregazione. Si tratta, in particolare, di:

- la presenza di un "asse portante", ovvero il sistema urbano (individuato non già come una semplice relazione infrastrutturale, ma in termini di appartenenza, identità del sistema);
- compresenza di un'area a uso intensivo (elevata densità abitativa) e area esterna (o libera);
- direttrici di supporto (accessibilità del sistema e delle sue aree più rilevanti);
- presenza di centralità di diversa valenza ("enucleazione" di definite attività, percepibili come gravitazioni funzionali);
- presenza di Unità territoriali di recupero ambientale e storico-culturale (UTRAS);
- un alone in grado di supportare l'asse portante (ovvero una superficie sfumata a questo adiacente), dettato dalle caratteristiche insediative e geografiche dell'area.

Ne è seguito il raffronto con le delimitazioni delle Comunità e la conseguente ridefinizione delle delimitazioni.

Si vedano **Tavola 4, Tavole 6 e 7**.

**e. Raffronto con le attuali delimitazioni provinciali e regionali. Individuazione aree di incertezza**

Per evitare possibili (e inevitabili) conflitti inter-istituzionali, laddove possibile e coerente le delimitazioni attuali sono state confermate. Si affermano peraltro numerose aree di incertezza relativamente all'attribuzione di Comunità (e comuni) che dovranno essere sciolte da specifici tavoli tecnici oppure oggetto di valutazione politica e/o consultazione popolare.

**f. Individuazione distretti cultural-paesaggistici.**

Si tratta dei potenziali “diamanti” della valorizzazione patrimoniale, peraltro decisivi sul fronte del divenire dell'economia nazionale e regionale. La loro evidenza cartografica vuole andare nella direzione di evitarne la scomposizione fra entità regionali diverse. La valorizzazione-conservazione delle stesse aree marginalizzate (in particolare quelle montane) deve essere esplicitata con forza fra gli obiettivi politici per il prossimo futuro, coinvolgenti la valorizzazione economica (e occupazionale) e le compensazioni per le funzioni ambientali esercitate (**Tavola 5**).