

SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA
ONLYS

Il riordino territoriale dello Stato

riflessioni e proposte della geografia italiana

NUOVA EDIZIONE

a cura di Michele Castelnovi



Roma - 2013

SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA
ONLVS

Il riordino territoriale dello Stato
riflessioni e proposte della geografia italiana

NUOVA EDIZIONE

a cura di Michele Castelnovi



Roma - 2013

ISBN 978-88-88692-87-6

Prima edizione: giugno 2013

Nuova edizione: luglio 2013

© Società Geografica Italiana
Via della Navicella, 12
00184 Roma

*Ogni autore è responsabile in maniera formale e sostanziale del proprio scritto
e delle relative illustrazioni iconografiche e cartografiche*

INDICE

- 4 FRANCO SALVATORI e SERGIO CONTI
Presentazione
- 7 MICHELE CASTELNOVI
Primo censimento delle aporie territoriali nelle proposte neoregionali e neoprovinciali
- 27 FIORENZO FERLAINO
Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopoguerra
- 45 FLORIANA GALLUCCIO
La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici
- 61 MARIA LUISA STURANI
Il contributo dell'approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana
- 71 FABRIZIO BARTALETTI
Il mosaico amministrativo dell'Italia tra progetti di riforma e realtà geografica
- 77 GABRIELE CIAMPI
Comuni provinciali o province comunali? Una scelta facile e impossibile
- 91 FRANCESCO DINI
Amnesia strutturale, gerrymandering involontari e dimensioni geografiche ottime
- 103 SERGIO ZILLI
Regioni, province, città metropolitane (e tribunali e prefetture e aziende sanitarie...). Sui limiti della discussione sul riordino, non soltanto amministrativo, del territorio italiano
- 113 TULLIO D'APONTE
Articolazione geografica e suddivisione amministrativa del territorio italiano
- 125 PIERGIORGIO LANDINI
Il «ritaglio» amministrativo nell'evoluzione territoriale dello Stato italiano

PRESENTAZIONE

Le riflessioni sollecitate e raccolte dalla Società Geografica Italiana, e ora presentate in questa pubblicazione, rappresentano la consapevolezza che in Italia manca tuttora un disegno complessivo cui ricondurre una coerente progettualità territoriale e amministrativa.

L'Italia si è rivelata, inoltre, un laboratorio politico-amministrativo complesso, dove il modello di democrazia parlamentare è andato diffondendosi a ogni possibile livello territoriale. Si sono così prodotte un'affermazione generalizzata del controllo politico e un cumulo di competenze amministrative che ormai contrastano con le esigenze attuali.

Sappiamo che con il processo unitario l'amministrazione del territorio nazionale si conformò a quella del Regno di Sardegna, basata sul principio del decentramento napoleonico, suddividendo il paese in Province e Comuni. Il regionalismo fu visto allora come un vero e proprio ostacolo alla nascita della nazione e, a parte una timida apparizione in campo statistico, fino all'inizio del Novecento nei fatti non si parlò di Regioni.

Il termine *regione* venne riesumato soltanto molti anni dopo l'Unità, ancora a scopi statistici e sulla base di una divisione eterogenea – che non aveva peraltro nulla di eccezionale, se confrontata a quella di altri paesi europei. La medesima trama regionale fu però poi ripresa dalla Costituzione del 1948, per sottendere una suddivisione non ben definita delle competenze fra Stato e Regioni, sebbene queste siano dotate di competenze legislative e siano gerarchicamente sovraordinate alle comunità locali. Le delimitazioni amministrative, comunque, sono state assenti nei dibattiti politici del dopoguerra almeno fino agli anni Novanta – e per lungo tempo «regione» non è stata che una parola: per alcuni un «sogno», per altri una semplice «espressione geografica», per riprendere l'espressione lapidaria di Metternich.

In pratica l'Italia ha sofferto – e soffre tuttora – di una regionalizzazione non realizzata. Da un lato, lo Stato ha tardato a trasferire competenze alle Regioni. Da un altro lato, quello della rappresentanza politica, l'Italia si presenta come un caso originale in Europa: le nostre Regioni hanno effettivamente un potere legislativo, ma non possiedono istanze di rappresentanza nazionale (come per esempio il *Bundesrat* tedesco, o in altra forma le Regioni spagnole e austriache). Tutto questo ha conseguenze rilevanti, compreso il fatto che sono spesso le comunità locali (l'«Italia delle cento città») a esercitare un ruolo più incisivo.

Un'ulteriore questione appassiona e contrappone gli analisti del fenomeno regionale. Già la sollevava Muscarà (un geografo), in uno scritto del 1968 che ha fatto indubbiamente storia, rilevando che le Regioni dell'Italia contemporanea sono «una conchiglia vuota sul piano identitario», per l'assenza di una coscienza regionale popolare. Lo stesso argomento riprenderà in sostanza Bagnasco, secondo cui l'idea di Regione rinvia a una moltitudine di società locali con le proprie reti, le proprie strategie, la propria coesione a livello municipale, e non già a un riconosciuto governo regionale.

Gli anni Novanta hanno aperto un altro pezzo di storia. La riforma in senso regionale è un progetto che risale all'inizio di quel decennio e che ha conosciuto una prima concretizzazione nella riforma costituzionale del 2001, prioritariamente basata sui principi di autonomia e federalismo. Ciò nonostante, poco è sinora mutato rispetto all'assetto tradizionale ora brevemente descritto.

È opportuno ricordare tuttavia come nel 2004, a livello europeo, un trattato costituzionale abbia introdotto la coesione territoriale quale obiettivo centrale, accanto alla coesione economica e sociale. Nel 2007 si ebbe poi la pubblicazione dell'*Agenda territoriale dell'Unione*. A livello continentale è andata configurandosi, dunque, una nuova visione: un'Europa delle varietà, una pluralità di valori che differenziano l'Unione Europea dalle altre aggregazioni statuali esistenti, proprio per il ruolo assegnato alle diversità storico-culturali, alle identità territoriali. Forse per questo stesso motivo, nei più recenti documenti dell'Unione, le Regioni destinatarie di sostegno finanziario non verrebbero più definite in base ai limiti amministrativi: le politiche di intervento dovrebbero indirizzarsi, invece, verso 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 *altri* rispetto a quelli amministrativi (e possono cambiare nel tempo), mentre diventano decisive le agglomerazioni e le reti, entrambe forze motrici dello sviluppo.

Siamo in presenza di un'esplicita sfida istituzionale che impone la ridefinizione dei sistemi amministrativi: e che perciò richiede una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di fini collettivi, coinvolgendo processi non solo economici, ma sociali e ambientali. Non solo efficienza economica, ma coesione sociale, inclusione, integrazione multi-attore. Se molti sistemi locali si sono aperti, raramente tuttavia si sono svuotati: di qui l'esigenza di costruire la permanenza, per il tramite di una *governance* complessa, impensabile sino a pochi anni addietro.

La costruzione del contesto per uno o più progetti di riconfigurazione amministrativa è necessariamente un processo di riproduzione di confini, dal momento che le dinamiche di sviluppo territoriale sono irriducibili alle delimitazioni consuete. Occorre dunque generare nuove rappresentazioni descrittive condivisibili, sintetiche e progettuali (che riportino la «perimetrazione» dei territori di riferimento, la descrizione dell'idea-guida, l'identificazione delle risorse territoriali oggetto di azione): si interpreta in tal modo l'immagine strategica del territorio.

Si tratta di un percorso complesso che non può chiudersi nel volgere di una stagione. La Società Geografica Italiana lo aveva già avviato nel decennio precedente e la pubblicazione di questo volume vuole ribadire un impegno volto al dialogo, all'elaborazione e, fondamentale, al confronto politico.

Franco Salvatori
Presidente emerito
della Società Geografica Italiana

Sergio Conti
Presidente
della Società Geografica Italiana

MICHELE CASTELNOVI

PRIMO CENSIMENTO DELLE APORIE TERRITORIALI
NELLE PROPOSTE NEOREGIONALI E NEOPROVINCIALI

Una premessa

Per una disciplina viva e vitale è fondamentale il dialogo tra posizioni scientificamente solide, anche se talvolta divergenti¹. Ciò è ancora più vero nel caso della geografia, che è stata definita «una disciplina con un linguaggio a volte *pericolosamente semplice*»²: infatti, si corre il rischio che si parli di Province e di Regioni in maniera impropria, senza conoscerne le dimensioni geografiche, il ruolo storico oppure la funzione giuridica. In presenza di confusione ed ignoranza derivano inevitabilmente grossolani errori, che potrebbero essere evitati con un minimo di consapevolezza sia della comparazione con la geografia amministrativa del presente (con i pari livelli NUTS³ all'interno dell'UE) sia della memoria della geografia degli Stati preunitari. Le istanze dei movimenti neoregionali e neoprovinciali risalgono quasi sempre al Settecento, se non prima. Non affronterò in questa sede⁴ né il tema delle rivendicazioni storiche – dato che, nella Penisola, ogni erudito locale può trovare precedenti più o meno effimeri per le combinazioni più lotaringiche, dal patrimonio matildino ai domini degli Este o dei Gonzaga – né il tema dell'«invenzione della tradizione» identitaria. Con parole che riecheggiano il *«panta rei»* eracliteo, il geografo Aansi Passi (2009, p. 133) ha constatato: «Regions are institutional structures and processes that are perpetually “becoming” instead of just “being”», le Regioni non sono un semplice «essere» (statico), ma sono soprattutto un perpetuo «divenire» (dinamico). Come ha scritto il ministro Filippo Patroni Griffi: «Esistono giurisdizioni o unità amministrative che, inevitabilmente, col passare del tempo e con lo sviluppo socio-economico, non corrispondono alle esigenze di governo di un territorio in continua evoluzione che spesso non coincide con quelle unità amministrative. Questo

¹ Mi sembra che ormai siamo molto lontani dalle sterili contrapposizioni e dai veti incrociati cui accennava – già riferendosi ai decenni precedenti – Vallega, 1997, p. 502.

² «La geografia, a fronte di discipline mascherate da codici di comunicazione per addetti ai lavori, sembra talvolta una sorella povera. Ma uno dei suoi punti di forza sta proprio nella semplicità ed appropriatezza del linguaggio e nella conseguente possibilità di controllo che essa offre. [...] Si spiega in questo modo come gli Enti affidino sempre più di frequente a geografi il coordinamento di gruppi di lavoro per la pianificazione d'area, dove proprio la capacità di sintesi “strategica” gioca un ruolo vincente» (Landini, 2005, p. 164).

³ Sulla Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche: Ferlaino e Molinari, 2009, pp. 187-256.

⁴ Mi permetto di rimandare a quanto già riassunto in Castelnovi, 2012b.

era vero nel passato, lo è di più nei tempi più recenti, in cui i «fatti sociali» sono sottoposti a un'evoluzione assai più rapida»⁵.

La riforma del Titolo V e i confini regionali e provinciali: un paradigma rivoluzionato

La vicenda storica delle Regioni in Italia, dall'Unità alla Costituzione ed alla ritardata attuazione è ben nota⁶ agli studiosi, ma purtroppo meno nota all'opinione pubblica, che tende a dare per scontato che i confini regionali siano un qualcosa di imm modificabile ed eterno, quasi come se facessero parte della immutabile geografia fisica e non della geografia antropica che è, per definizione, suscettibile di cambiamenti nel tempo: «the institutionalization of a region is a historically contingent process»⁷, ha scritto Paasi durante la rielaborazione del ritaglio amministrativo del territorio finlandese. In Italia, fin dagli anni dell'Assemblea Costituente, «i geografi avevano sottolineato la crescente inadeguatezza della maglia amministrativa rispetto all'evoluzione reale dei fenomeni territoriali» (Landini, 2000, p. 529), consapevoli soprattutto della necessità di riconsiderare i confini regionali: come aveva segnalato inutilmente il Congresso Geografico Italiano tenutosi a Bologna nel 1947, sia attraverso l'accorato intervento di uno dei più autorevoli geografi dell'epoca – Aldo Sestini – sia con un ordine del giorno in cui i congressisti auspicavano appunto un supplemento di analisi sui confini regionali (Castelnovi, 2012a, p. 37). Invece, prevalse – anche per effetto dei veti incrociati tra i partiti⁸ – la soluzione di trasformare *sic et simpliciter* i compartimenti statistici in vere e proprie Regioni (sia pure con i noti procrastinamenti nella loro attuazione). Nonostante l'art. 132 della Costituzione, per decenni sembrò che discutere di modificare i confini regionali fosse del tutto insensato: solo in Italia, però, dato che all'estero invece era un argomento vitale, non solo nel dibattito accademico ma anche nella prassi politica.

La svolta paradigmatica in Italia avviene nel 2001, dopo il referendum che conferma a larga maggioranza la riforma del Titolo V della Costituzione, seguita nel 2009 dal perfezionamento del passaggio dei Comuni dell'Alta Valmarecchia da una Regione all'altra (dalle Marche all'Emilia-Romagna). Si può dire che il riordino territoriale di livello regionale è stato reso «possibile» nel 2001, e poi nel 2009 è

⁵ Patroni Griffi, 2013, p. 2.

⁶ Gambi, 1964; Bonora, 1984; Lando, 2009 e 2011; ma si veda anche Galluccio, 2011.

⁷ Paasi, 1986, p. 128; v. anche Keating, 2004, p. XI.

⁸ Si potrebbe quasi formulare un teorema: la forza della componente filo-regionalista di un partito è inversamente proporzionale alla convinzione che quello stesso partito ha di poter raggiungere la stanza dei bottoni del potere centrale (Castelnovi, 2009, pp. 118-123; Castelnovi, 2011, p. 327). Ciò spiegherebbe l'avversione alle Regioni manifestata prima dai liberali, poi dai fascisti, poi da socialisti e comunisti fino alla sconfitta delle elezioni del 1948; ma anche l'evoluzione delle varie correnti del partito popolare, inizialmente regionaliste insieme a don Sturzo, e la parabola del PRI. Lo stesso meccanismo era stato riscontrato nei primi governi dopo il 1860, come il «paradosso di un ceto politico che quando era all'opposizione, cioè durante il Risorgimento, aveva mostrato una salda vocazione anticentralista, ma che, giunto al governo, dovette repentinamente adattarsi a un'inversione quasi totale della propria impostazione originaria» (Meriggi, 1996, p. 60): tra i molti democratici e federalisti convertitisi al centralismo monarchico dopo l'unificazione, anche due ammiratori di Carlo Cattaneo come Pietro Maestri e Cesare Correnti, che tanta parte ebbero nella vicenda del *déoupage* (Lando, 2011, p. 14; Castelnovi, 2012b, p. 23).

passato dal livello teorico al livello pratico concretamente attuato ed attuabile. Entrambi questi passaggi hanno imposto una vera e propria rivoluzione paradigmatica nell'approccio al tema: sia per l'accademia (dato che gli studiosi non possono più considerarlo un argomento astratto o utopistico) sia per la pratica politica, perché fautori, giornali locali e masse elettorali vedono a portata di mano un risultato che per decenni era stato considerato alla stregua di un miraggio. L'attuale crisi politica ed economica potrebbe assecondare la proliferazione di queste iniziative: già adesso si possono censire almeno quindici proposte⁹ diverse di modifiche ai confini regionali (non sempre scevri da sospetti di *gerrymandering*), senza contare i progetti macroregionali. Tra i quali si possono rilevare numerose aporie, ossia contraddizioni irrisolvibili: soprattutto – ed è questo l'aspetto che ci interessa di più in questa sede – nella sovrapposizione delle istanze territoriali, laddove accade spesso che una determinata area sia, per così dire, «rivendicata» da due o più progetti in contraddizione tra loro. Personalmente non faccio parte di uno o più movimenti neoregionali: sarebbe d'altronde impossibile, dato che ciascun gruppo non intrattiene rapporti con gli altri se non sporadicamente, e alcuni traggono ispirazione da ideologie politiche completamente divergenti. Non esiste una filosofia comune e manca condivisione persino nell'approccio complessivo al problema: chi auspica un minor numero di Regioni più grandi, convive con chi auspica al contrario un maggior numero di Regioni piccole, con argomentazioni opposte. Da ciò deriva la convivenza di soluzioni ibride con la coesistenza di una o due Macroregioni grandi come Pastiglia e León oppure Renania Settentrionale-Vestfalia¹⁰, e venti piccole – si perdoni il termine assolutamente inadeguato – «Microregioni»¹¹ ricavate dalla frammentazione di enti precedenti.

Ciascuno di questi movimenti neoregionali nasce all'insaputa degli altri, senza slogan condivisi, senza parole chiave, senza un cartello che li riunisca (forse l'unico tratto in comune o *fil rouge* è la tensione centrifuga delle periferie contro il capoluogo di Regione). Da ciò deriva un vero e proprio paradosso, ossia che ciascuno definisca se stesso come fautore della «Ventunesima Regione»: come se fosse possibile mantenere l'impianto generale e apportare solo un'unica piccolissima impercettibile modifica. Così i giornali e la stampa locale salutano ogni nuova proposta come se fosse la prima ed anche l'unica, senza mai sforzarsi di pensare al quadro nazionale.

⁹ Escludo da questo computo le proposte che non hanno prospettive di fattibilità in base all'attuale art. 132 Cost., che richiede una soglia minima di almeno un milione di abitanti per creare una nuova Regione, oppure l'aggregazione ad una Regione esistente.

¹⁰ Da notare che dopo l'unificazione del 1990, sebbene fosse potenzialmente possibile dar vita a una unica «Macroregione dell'Est», i tedeschi preferirono invece (forse anche per cercare di attenuare le incipienti tensioni) dar vita a cinque *Länder*, ciascuno con la propria identità, assemblea legiferante, presidente, rappresentanza al *Bundesrat*, e via dicendo: senza ripristinare i confini dei *Länder* dalla situazione del 1947, ma aggiornandoli ai sensi dell'art. 29 della Legge Fondamentale tedesca.

¹¹ I poteri giuridici assegnati a ciascuna Regione in quanto tale, non dipendono dall'estensione o dalla demografia; e non esiste un rapporto diretto tra dimensioni, ricchezza, benessere percepito. In base alle norme vigenti (attualmente), qualsiasi cosiddetta «Macroregione» – grande a piacere – non ha giuridicamente maggiori poteri delle altre Regioni, con un capoluogo, un Presidente, una rappresentanza in Senato. Nulla garantisce che a dimensioni grandi corrispondano problemi piccoli, anche se è innegabile che la parola gode di un certo *appeal* propagandistico.

Tipologia delle proposte neoregionali

Di seguito propongo uno schema sintetico delle tipologie di proposte relative all'eventuale modifica dei confini regionali (ferma restando la forza dei molteplici soggetti a favore dello *status quo*: Treves, 2004, p. 263). Si possono riconoscere almeno quattro tipologie, in direzioni opposte. Per semplicità di esposizione, qui enumero solo Province intere, anche se in molti casi i fautori delle modifiche ritengono di poter coinvolgere anche Comuni, singolarmente o a gruppi.

PLURIREGIONALE. Unione tra intere Regioni (cd. «Macroregioni» o «Mesoregioni»): «Limonte» con Liguria e Piemonte; «Marca Adriatica»¹² con Marche, Abruzzo e Molise; senza contare la cosiddetta «Macroregione Padania» – con o senza (secondo Miglio) le Regioni a statuto speciale – o la «Macroregione del Nord» composta esclusivamente da Lombardia, Piemonte e Veneto, o le dodici «Mesoregioni» proposte dalla Fondazione Agnelli nel 1992 e recentemente riproposte;

INTERREGIONALE (semplice) come aggregazione ad una Regione esistente. Soluzione più semplice, in quanto permetterebbe di aggirare la soglia demografica minima, prevista dall'art. 132 solo per Regioni nuove. Esistono proposte verso la Lombardia (Piacenza, Novara), verso il Trentino Alto Adige (Belluno), verso il Molise (Benevento – Regione «Molisannio», o Foggia – Regione «Moldaunia»), verso la Liguria (Comuni dell'Oltregiogo alessandrino), verso l'Umbria (Leonessa), verso la Basilicata (Regione «Grande Lucania» con una parte del territorio salernitano), verso il Friuli (San Michele al Tagliamento).

INTERREGIONALE (complessa¹³) come creazione di una nuova Regione. Regione «Lunezia» (già denominata «Appenninica» o anche «Apuania», con Parma, Piacenza, Reggio, La Spezia, Massa, Lucca, Cremona, Mantova); «Regione Alpi Marittime»¹⁴ (parzialmente anticipata dal progetto di una «Zona Franca Intemelja»: con Imperia, Savona, Cuneo); Regione «Insubria»¹⁵ oppure, con minore estensione, Regione «dei Laghi» (Milano, Como, Varese, Monza, Lodi, Sondrio, Lecco, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Pavia).

INFRAREGIONALE. Riconoscimento dello status regionale ad una singola Provincia molto popolata, oppure Unione tra Province attualmente ricomprese in un'unica Regione: «Regione Romagna» (Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini); «Salento» (Lecce, Taranto, Brindisi); «Daunia» (territorio provinciale foggiano e comuni limitrofi); «dei Due Principati» (Salerno, Avellino e Benevento); «Sannio» (Benevento e Avellino); «Regione Brescia»; «Regione Insubria a statuto speciale» (Como, Lecco, Sondrio e Varese); e infine la cosiddetta «Regione delle Province», ossia Latina, Frosinone, Rieti e Viterbo.

¹² Da non confondere con l'Euroregione Adriatico-Ionica, dalla Puglia all'Istria a Corfù.

¹³ Più complessa anche perché richiede il consenso di una pluralità di soggetti.

¹⁴ Da non confondere con la ben più estesa Euroregione Alpi-Mediterraneo (*AlpMed*): Mainardi, 1998, p. 134.

¹⁵ Da non confondere con l'Euroregione Insubria (*Regio Insubrica*), estesa fin dal 1995 al Canton Ticino (CH).

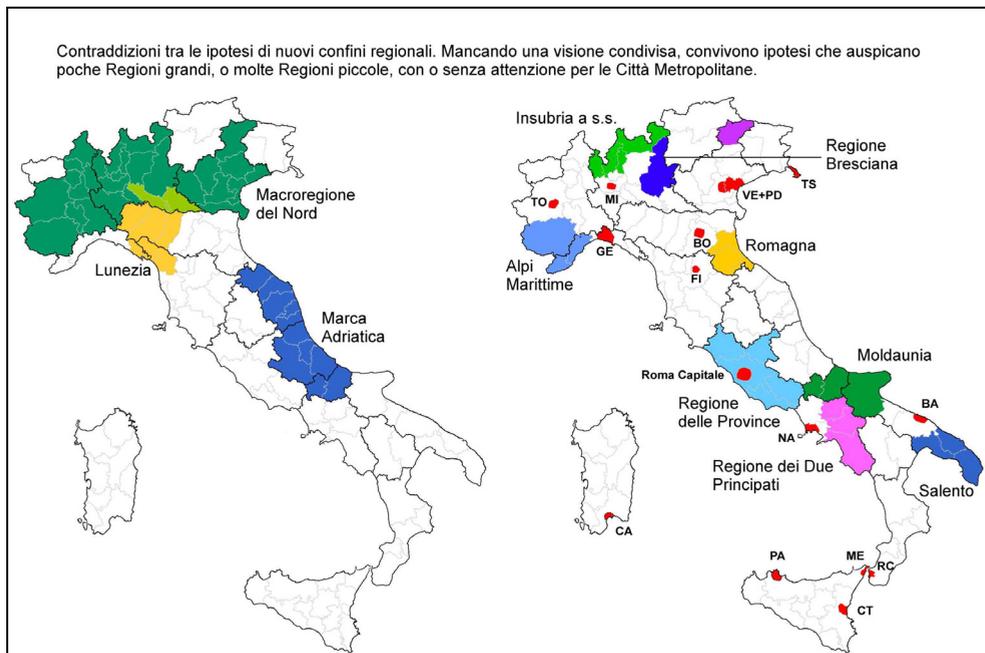


Fig. 1 – *Aporie di ipotesi contrastanti*

Fonte: elaborazione dell'autore

Anche una semplice elencazione dei tipi in contraddizione mostra che non esiste un modello condiviso unanimemente (fig. 1): nemmeno le Mesoregioni della Fondazione Agnelli, che ciascuna altra proposte (tranne forse una particolare interpretazione di Marca Adriatica) contraddice esplicitamente. Un topos retorico ricorrente nelle argomentazioni di questi movimenti è contrapporre le proposte studiate a tavolino a quelle che essi vorrebbero presentare come le uniche che tengano conto delle identità e delle volontà espresse dalle popolazioni.¹⁶ Ma bisogna anche sottolineare che spesso codeste proposte neoregionali, benché provenienti dalle periferie, non possono *ipso facto* essere etichettate come «popolari» (ossia «dal basso»): in molti casi, infatti, esse sono portate avanti dalle *élite* locali che spesso annoverano anche importanti esponenti dei principali partiti (quindi provengono «dall'alto» della periferia), in contrapposizione con il nuovo centralismo esercitato non solo dalla Capitale ma anche da ogni Capoluogo regionale (Bettoni, 2004, p. 624; Landini *et al.*, 2011, p. 113). Ognuna di queste proposte si esaurisce nel livello locale senza minimamente curarsi del livello nazionale, anche per reazione ai progetti proposti negli

¹⁶ Sull'importanza del consenso della cittadinanza per un efficace riordino, Bartaletti, 2009, p. 199.

anni Novanta. Nel 1993 furono presentate¹⁷ al grande pubblico due proposte di riordino complessivo dei confini delle cosiddette «macroregioni»: la proposta del costituzionalista Gianfranco Miglio e la proposta della Fondazione Agnelli, che sviluppava in chiave economicistica¹⁸ alcune intuizioni del geografo Francesco Compagna (1968)¹⁹. Entrambe nascevano dalla convinzione che fosse opportuno ridurre il numero delle Regioni per ottenere poche grandi Macroregioni: Miglio riteneva che tale operazione avrebbe favorito il Nord e spronato il Sud, mentre la Fondazione Agnelli in particolare insisteva sul concetto di «autosufficienza economica» delle condende Mesoregioni, senza curarsi delle reazioni della popolazione: in particolare nelle città periferiche oppure in quei capoluoghi regionali che, come Genova, Perugia, Potenza o Trento, avrebbero dovuto accettare un abbassamento di *status* a favore di altri.

Tra autodichia, equiordinazione, differenziazione e acromatopsia

Sia a Miglio sia alla Fondazione Agnelli sembrava evidente che poche Regioni più grandi avrebbero costituito un netto miglioramento rispetto ai confini regionali costituzionali. Venti anni dopo, però, il medesimo principio non gode più di un favore unanime presso l'opinione pubblica. Gli esempi più recenti degli scandali economici inducono a dubitare che Regioni più grandi siano esposte a spese più grandi e a sprechi ancora più grandi. Senza entrare nel merito, occorre registrare come dato di fatto che presso l'opinione pubblica la reputazione delle Regioni maggiori è nettamente peggiorata rispetto al 1993, anche a causa della diuturna attenzione dedicata a questi scandali dai media²⁰.

Come ha illustrato recentemente Giuliano Amato (2012), il problema della spesa ed anche degli sprechi non dipende tanto dal numero delle Regioni, ma piuttosto dal principio dell'*autodichia*, ossia della facoltà di giustificare le proprie spese senza rendere conto ad altri che a se stessi. A questo proposito il sociologo Carlo Trigilia ha auspicato un maggior controllo dello Stato centrale sulle spese degli Enti periferici, sia pur mantenendo integre le loro prerogative e soprattutto le loro responsabilità: «è necessario che ci sia uno Stato centrale più forte e più autorevole, capace di controllare che l'allocatione delle risorse pubbliche, determinata ormai largamente da Regioni e governi locali, rispetti obiettivi di efficienza e di equità» (Trigilia, 2012, p. 12).

Un altro elemento rilevante è costituito dal «principio di *equiordinazione*, potenzialmente policentrico, che pone sullo stesso piano Stato, Regioni ed enti locali»

¹⁷ Successivamente anche altri studi hanno ipotizzato un riordino territoriale da ottenere con la pura e semplice sommatoria di Enti che esistono già, attraverso accorpamenti di Province o di Regioni, come proposto nel 1994 dai ministri della Lega Nord Roberto Speroni e Giancarlo Pagliarini (cfr. Ilari, 2012, p.150).

¹⁸ Una posizione contraria a quell'approccio è stata proposta da Quaini, 2011, p. 162.

¹⁹ Vallega, 1995, p. 374.

²⁰ Tra i più accesi, gli opinionisti del «Corriere della Sera» Stella e Rizzo, che dal 2007 hanno pubblicato anche numerosi best-seller su questo tema che riscuotono continuamente un successo di vendite sorprendente.

(Molinari, 2011, p. 53). Come è noto, «l'Italia manca di una strategia comune e condivisa che dall'alto si possa ripercuotere, coerentemente, su tutto il territorio» (Bettoni, 2004, p. 631) e «una maggiore capacità di coordinamento, di controllo e di sanzione da parte dello Stato centrale appare indispensabile sia per restituire efficienza all'intervento ordinario che riguarda la fornitura di servizi essenziali per i cittadini (sanità, istruzione e formazione, assistenza) sia per le specifiche politiche di sviluppo territoriale» (Triglia, 2012, p. 13).

Per non parlare della proverbiale *acromatopsia*²¹ ossia quell'aggravata e congenita malattia che rende i politici italiani (specialmente se laureati in giurisprudenza o in filosofia) completamente ciechi²² verso la realtà geografica: tra i suoi sintomi, anche una forte allergia alle rappresentazioni cartografiche in generale ma soprattutto alla cartografia fisica, che scompare quasi completamente quando ci si appresta a tracciare confini a tavolino: non solo da parte delle istituzioni centrali (Governo nazionale e Consigli Regionali), ma anche e soprattutto da parte dei movimenti fautori delle modifiche, che – paradossalmente – quasi sempre trascurano gli elementi geografici (che a volte invece concorrerebbero a rinvigorire le loro ipotesi) preferendo propagandare i propri disegni solo ed esclusivamente su carte di tipo «politico» e mai «fisico», in nome di una malintesa semplicità di lettura. Riproponendo la dialettica tra Marta e Maria, il caso più frequente è che il disegno tracciato da poche persone (politici oppure «tecnici») sullo *spazio* dei fogli bianchi e vuoti della «ragion logistica»²³ siano contestati vigorosamente con «azioni popolari»²⁴ da parte della cittadinanza – spesso meno erudita dei tecnici, ma non per questo dotata di minori diritti – che vive ogni giorno nella realtà concreta e verticale²⁵ dei *luoghi veri*²⁶, che non sono né «vuoti» né «piatti» come vorrebbero alcuni cantori di una nuova *Flat Earth* come Thomas Friedman (2006).

²¹ La citazione è da Lucio Gambi, 1964, p. 181: «l'acromatopsia che è normale in ogni adunanza un po' uniforme e monocorde da certi punti di vista, come fu, per il predominare di giurisperiti, la nostra Costituente: per cui quest'ultima, in merito al problema regionale, che in sostanza non era solo da risolvere nei meri termini di una decentrazione giuridico-amministrativa, restò in realtà eccessivamente chiusa e contenuta nei campi delle questioni giuridico-amministrative, senza capire che è inutile aver creato degli enti regionali, quando questi non sono poi in grado di svolgere bene le funzioni loro assegnate per la inconsistenza della loro organicità economico-sociale e anche per le incongruenze di certe loro delimitazioni o configurazioni topografiche che impediscono l'esecuzione di vari compiti».

²² Sulla dialettica attuale – in ogni parte del mondo – tra un approccio «spatially-blind» (spazialmente cieco, o meglio: acromatoptico rispetto allo spazio) e un approccio «place-based» (fondato sui luoghi), si veda Barca e altri, 2011, p. 9: «a space-neutral sectoral approach is regarded as inappropriate»; e Salone, 2012, p. 151.

²³ Quaini, 2006, p. 165; ma vedi anche Farinelli, 2009, citato *infra*.

²⁴ L'espressione «azione popolare», mutuata dal diritto romano, ha conosciuto una nuova giovinezza anche grazie agli scritti di Salvatore Settis, il quale spesso fa riferimento agli studi dei geografi come Quaini o agli annuali *Rapporti* della Società Geografica. Distingue tra l'approccio al paesaggio dei «proprietari» (che egli afferma essere caratteristico della tradizione culturale piemontese sette-ottocentesca: Settis, 2012, p. 69) ossia sfruttare al massimo, deteriorare, inquinare, abbandonare per ricominciare altrove, e l'approccio dei cittadini (curare, conservare, mantenere in ordine per le future generazioni) maggiormente orientato alla tutela dei beni comuni.

²⁵ «Senza voler incorrere in scontate quanto arbitrarie interpretazioni deterministiche, si deve riconoscere agli ambiti montani la valenza di una geografia dei luoghi che tanto ha contribuito a definire la connotazione regionale anche sul piano storico»: Landini e altri, 2011, p. 116.

²⁶ «Lo spazio dei flussi viene a coincidere tendenzialmente con la mappa vuota, quello dei luoghi con la mappa piena. Perché? Perché lo spazio dei flussi è per definizione uno spazio deterritorializzato, che non coincide più coi luoghi, che ha esili legami con il territorio e tanto meno col paesaggio» (Quaini, 2006, p. 165); a conclusioni analoghe ma con approccio indipendente perverranno anche Rodríguez-Pose e Crescenzi, 2008.

Spesso, in Italia, le rivendicazioni territoriali sono espresse dai vari fautori senza nessun supporto cartografico²⁷, facendo riferimento esclusivamente ad un elenco di toponimi e coronimi, prescindendo da ubicazione, distanze, caratteristiche e relazioni oro-idrografiche. Questo approccio è agevolato dall'esempio offerto dal testo della Costituzione²⁸, che si limitò a un nudo elenco di nomi delle Regioni senza nemmeno specificare i capoluoghi, i confini, o una qualsivoglia caratteristica geografica. Confermando la sopra accennata acromatopsia esponenti dalla formazione culturale di tipo giuridica o letteraria che, in ossequio a una consolidata – sebbene datata – tradizione crociana-gentiliana ritiene di poter minimizzare la geografia e soprattutto la geografia fisica, quasi come se la Storia²⁹ fosse recitata dai Protagonisti della vicenda su una scenografia vuota, fatta di spazi bianchi, piatti, ininfluenti, da poter manipolare a piacimento (o alla quale imporre soglie matematiche uguali per tutti a prescindere dalle peculiarità locali, fisiche o antropiche). Al contrario, guardando anche alla realtà geografica ci si accorge di gravi equivoci, che potrebbero essere evitati applicando *cum grano salis* una *differenziazione*: come ammoniva venti anni fa Trigilia³⁰ e più recentemente Carlo Deodato: «possono enuclearsi alcuni fattori di criticità comuni e sistemici, che hanno sicuramente concorso al fallimento di tutti i tentativi di istituzione delle città metropolitane. Un fattore di criticità va, innanzitutto, individuato *nell'estrema eterogeneità* delle aree qualificate dalle diverse leggi come metropolitane, sia quanto a struttura urbanistica, sia quanto a composizione socio-economica, sia, ancora, quanto al rapporto demografico e territoriale tra il comune capoluogo e l'hinterland, sia, da ultimo, quanto alla stessa configurazione della concentrazione urbana» (Deodato, 2012, p. 10, corsivo mio).

La differenziazione si può riflettere anche sulla presenza di un livello intermedio tra Regioni e Comuni, che potrebbe esistere solo in alcune realtà ma non in tutte (a carico solo dei contribuenti locali): ad esempio, in Germania solo cinque *Länder* su sedici – tra i più estesi – si sono dotati di «Distretti Governativi» (*Regierungsbezirke*), e anche quella decisione è stata oggetto di più revisioni nel tempo: è da segnalare che tre *Länder* hanno abolito i propri *Regierungsbezirke* tra il 2000 ed il 2005: tre in Renania-Palatinato, quattro in Bassa Sassonia e tre in Sassonia-Anhalt, applicando alla lettera il Rasoio di Occam sull'inutilità di moltiplicare gli Enti *praeter necessitatem*.

²⁷ Raramente essi fanno ricorso a schemi semplicistici nella tradizione della «cartografia geopolitica» (Boria, 2012), enfatizzando gli elementi più ideologici e propagandistici e ignorando volutamente gli elementi della morfologia fisica come montagne, fiumi, zone interessate da alluvioni o terremoti. In un certo senso essi ripercorrono il rapporto che i partiti avevano negli anni Trenta con la cartografia geopolitica: non consapevole collaborazione, ma pura e semplice manipolazione dei prodotti cartografici realizzati da altri in maniera indipendente (Boria, 2012, p. 101).

²⁸ Molinari (2011, p. 46) si spinge ad affermare che presso l'Assemblea Costituente «alla delimitazione delle Regioni contribuirono maggiormente i fattori ritenuti – erroneamente – provvisti di fondamento storico rispetto ai fattori geografici [...] pertanto [...] l'ente regionale nacque *deformato* da logiche giuridiche, amministrative e burocratiche». In altre parole, si è badato al passato e non al futuro.

²⁹ Si veda, per l'approccio opposto, la rivisitazione recente del binomio tempo/spazio braudeliano nella formulazione offerta da Karl Schlögel, 2009, p. 1: «la storia si svolge non solo nel tempo, ma anche nello spazio».

³⁰ Trigilia, 1992, p. 99; v. anche Archibugi che dopo aver elencato le «difficoltà del tutto peculiari» dell'Italia, di natura geografica o storico/sociale (difficoltà che potrebbero anche essere interpretate come opportunità), conclude con «l'obbligo di studiare un maggior numero di compromessi rispetto a [...] una univoca applicazione» (1999, p. 20). L'importanza della differenziazione nell'esaminare le ipotesi di Città Metropolitane è sottolineata anche da Ruggiero, 2011, soprattutto per le specificità del *rescaling* nelle Regioni a statuto speciale.

Un equivoco, soprattutto nei giornali, consiste nel mescolare il tema regionale in maniera indistinta sia per la Lombardia, sia per Basilicata, Umbria e Molise: laddove è evidente che i problemi dell'unificazione di dieci Province enormi e popolate sono ben diversi rispetto a due Province piccole. Lo stesso equivoco quando si parla di accorpare Comuni: laddove è indubbio che – eminentemente per ragioni storiche – la situazione piemontese fatta di realtà minuscole (si pensi al caso limite astigiano) è ben diversa dalla situazione romagnola o toscana. Ne consegue la necessità di cercare soluzioni differenziate per realtà differenti, come accade appunto nei *Länder* tedeschi (e diversamente dall'approccio, tipicamente giacobino³¹, di pretendere di applicare uniformemente la forma astratta della gerarchia delle istituzioni alla realtà concreta del territorio).

Alcune proposte neoregionali si spingono a dichiarare che rinuncerebbero volentieri al livello provinciale, per diminuire i costi complessivi oppure per far apparire più appetibile la propria proposta di aumentare il numero delle Regioni. In un certo senso, l'esempio dei *Regierungsbezirk* (presenti solo in alcuni *Länder*) si affianca al ragionamento portato avanti con l'accorpamento delle Province nel 2012, laddove si proponeva che una parte dei cittadini fosse rappresentato anche da un'assemblea provinciale (sia pure con un'elezione di secondo livello) e una parte di cittadini invece fosse privo di quella rappresentanza, ma avesse invece i consiglieri della Città Metropolitana. Questa è un'interpretazione plausibile (senza essere è l'unica teoricamente applicabile) che, di fatto, creerebbe un precedente rispetto all'ipotesi che in alcune aree i cittadini avessero solamente il Comune e la Regione.

La differenziazione potrebbe essere necessaria ad esempio tra Comuni enormi e Comuni minuscoli, Province enormi oppure minuscole, Regioni già enormi che si vorrebbero ancora più titaniche e Regioni piccole che si vorrebbe frazionare, condende Città Metropolitane con estensione urbana del Comune centroide molto maggiore o molto minore rispetto al territorio provinciale che, *ope legis*, dovrebbe farne parte – prescindendo, tra l'altro, dalle rivendicazioni che successivamente a tale istituzione ogni Comune limitrofo potrebbe fare ai sensi dell'art. 132, sia per ottenere di uscire (*opt-out*) dalla Città Metropolitana, sia per cercare di farne parte (Bartaletti, 2009) – senza alcuna modifica ai confini provinciali preesistenti che a volte risalgono alla prima metà dell'Ottocento³²: una soluzione semplicistica che in alcuni casi è stata definita priva di senso (Deodato, 2012, p. 26, esemplificando con Torino) e più in generale «un assurdo geografico» (Caravita, 2012, p. 2).

³¹ Il più esplicito teorico di questo approccio, finalizzato a semplificare il groviglio delle giurisdizioni di *Ancien Régime*, fu Emmanuel Sieyès nel 1789 (Boria, 2012, p. 18), male interpretando un'idealizzazione della suddivisione interna dell'impero cinese la quale invece, al di là delle concettualizzazioni dei *litterati*, prestava molta attenzione alla conformazione fisica del territorio (come illustrato per la prima volta nel 1655 da Martino Martini anche con carte: Castelnovi, 2012c, p. 86); tra l'altro confondendo il cerchio, il cui raggio avrebbe consentito alla gendarmeria di intervenire con una giornata a cavallo, con i quadrati in cui suddividere l'Esagono. Al di là della retorica egualitarista degli oratori giacobini, sarà opportuno ricordare che nella sua forma più puramente astratta e geometrica non trovò mai applicazione concreta nemmeno in Francia (Ozouf-Marignier, 1988).

³² Tra le numerose prese di posizione in questo senso, a favore di processi dinamici di valutazione del consenso da parte della popolazione (*opt in e opt out*), risulta particolarmente chiara quella di Filippo Patroni Griffi (2013, p. 16): «con più tempo a disposizione potranno essere definiti nuovamente i confini delle Città Metropolitane, favorendo entrata e uscita di Comuni».

Aporie negli accorpamenti tra intere Regioni

Le ipotesi di accorpamenti tra intere Regioni (cosiddette Mesoregioni o anche Macroregioni) sollevano alcune aporie. Si sottovalutano le frizioni derivanti dalla convivenza forzata di due o anche tre ex-capoluoghi di Regione (con benefici solo per quello già più grande e prepotente, come di consueto), minimizzando la dimensione delle tensioni sociali che ne deriverebbero.

I progetti sulle Mesoregioni di solito non tengono conto delle Città Metropolitane, anzi, sembrano quasi tratteggiate appositamente con criteri economicistici per assegnare un contorno «rurale» (ossia subordinato) ad un solo grande capoluogo scelto a priori come polo di attrazione una volta per tutte (ossia senza tener conto delle dinamiche diacroniche).³³ Sotto certi punti di vista, quel paradigma sembra messo in discussione, dopo aver constatato – seguendo le analisi di Laurent Davezies – che oggi il modello territoriale vincente in Europa è quello dei «territori a debole metropolizzazione, poco esposti ai rischi della globalizzazione e in grado di catturare – più che di produrre – ricchezza. Sono le Regioni che si caratterizzano per un’offerta anzitutto territoriale, basata sul paesaggio e su attività qualificate nei servizi e in settori di debole incremento di produttività. Da ciò deriverebbe crescita dell’occupazione e successo nella lotta contro la povertà. In altre parole, le regioni-vagone vanno più veloci delle regioni-locomotiva» (Conti, 2012, p. 892). Investire in settori con debole incremento di produttività consente una minore esposizione alla globalizzazione, affrontando meglio la cosiddetta *sindrome dei costi del Baumol* (ma cfr. Settis, 2012, p. 128). Già nel 1986 Calogero Muscarà preannunciava che il futuro sarebbe stato delle città minori: «come luogo del rilancio economico ma anche di un nuovo slancio democratico, in opposizione ad un autoritarismo centralista».³⁴

È opportuno ricordare che sia la proposta mesoregionale della Fondazione Agnelli, sia la proposta *Quadroter* pubblicata nel 1999 a cura di Franco Archibugi, sono proposte datate: dato che, come è noto, non esiste un ritaglio amministrativo «perfetto» nel senso latino (ossia «definitivamente concluso») ma esistono solo suddivisioni continuamente perfettibili in una dinamica diacronica. Anche se all’epoca erano state realizzate secondo le metodologie più accurate, si basavano su valutazioni risalenti almeno a più di venti anni fa (ma anche prima), in una situazione economica e geopolitica mondiale completamente diversa da quella odierna.

Al di là delle aporie implicite nel concetto di Mesoregioni, si possono evidenziare ancora alcune altre contraddizioni. Siccome non sono stati fissati almeno due criteri geografici (la contiguità e un’estensione minima), per assurdo adesso Modena potrebbe accorparsi con Bolzano, e pochi quartieri napoletani potrebbero

³³ In questo modo si sottovalutano le frizioni tra centro e periferia, e soprattutto l’opportunità (se non addirittura il diritto costituzionale, Ciampi, 2012, p. 188) che Comuni lontani da una grande città possano organizzarsi nell’ambito di una Regione priva di una metropoli, ad esempio nella Lunzia (equidistante e parimenti emarginata da Milano, Genova, Firenze e Bologna) o nel Salento: «Via da Bari», percepita forse a torto come capitale egocentrica, era già nel 1947 lo slogan dei sostenitori della Daunia, e in tempi molto più recenti anche dei sostenitori della novella Provincia di Andria-Barletta-Trani.

³⁴ Muscarà, 1986: un commento in Molinari, 2011, p. 48.

ergersi a Regione. Per non parlare dell'*unicum* costituito dal caso di Roma³⁵, dove il territorio provinciale si estende per 5.352 km² (quindi è più esteso³⁶ dell'intero Molise e quasi dell'intera Liguria), la popolazione supera i quattro milioni (anche ipotizzando alcuni scorpori confinari), e il Comune centroide costituisce già un caso a sé in quanto *Roma Capitale* (sede del Parlamento e di tutti i ministeri, ma anche dello stato indipendente di Città del Vaticano nonché della FAO): per il momento ci si accinge a veder convivere³⁷ un super-Comune di *Roma Capitale* a fianco di una Città Metropolitana di dimensioni provinciali enormi (e con larghe porzioni rurali: Celant e Gemmiti, 2011, p. 131), anche se da più parti si ipotizza un riconoscimento di Roma come Regione a se stante³⁸, separata dal resto del territorio laziale, con riferimento all'esempio dei *Länder* urbani³⁹ di Berlino e Vienna.

Alla ricerca di conferme: la manipolazione dei progetti di découpage

Alcuni di codesti movimenti neoregionali e neoprovinciali attingono agli studi geografici del passato per cercare di avvalorare le proprie aspirazioni. Chi propugna la separazione di Imperia da Genova oppure di Pescara da L'Aquila, non ha che da citare a piene mani le proposte di Compagna, 1968; chi cerca l'unione tra Marche e Molise cita la proposta della Fondazione Agnelli; chi desidera distinguere la Romagna dall'Emilia, oltre citare il ravennate Gambi, farà appello al progetto *Quadroter* (che di solito fa riferimento al precedente *Progetto 80*, ma esclude di considerare romagnola anche Bologna: Archibugi, 1999, p. 111).

Il progetto *Quadroter*, in particolare, si è prestato a molte incomprensioni (o consapevoli manipolazioni) da parte di alcuni movimenti neoregionali e neoprovinciali, per questo vale la pena di fare alcune precisazioni. La suddivisione in «Eco-Sistemi Urbani» (Archibugi, 1999, p. 22) aveva senza dubbio il merito maieutico

³⁵ Nel caso di Roma spiccano due elementi: «il prepotere della funzione politica su tutte le altre, e la conclamata assenza di una funzione produttiva industriale» (Cerreti, 2011, p. 110).

³⁶ Nessuno tra i *Länder* urbani presenta un'estensione simile a quelle – ottocentesche – della Provincia di Roma (o di quella di Torino): la Regione berlinese si estende per 890 km², quella amburghese per 750 km², e quella bremense per soli 400 km² - quasi come quella viennese – contando anche il porto caricatore in riva al mare (Ferro, 1971, p. 174). Altre città tedesche di primaria importanza, come Düsseldorf, Stoccarda o Monaco, hanno scelto invece di far parte di *Länder* molto estes: Bartaletti, 2009, p. 51.

³⁷ «Non avrebbe senso, con l'ordinamento attuale, riconoscere i poteri attribuiti a Roma in quanto capitale (e, quindi, strettamente connessi alle esigenze di governo della “capitalità”) a tutto il territorio della Provincia di Roma (che comprende comuni ed aree del tutto avulsi dalle esigenze connesse al ruolo di capitale di Roma). Per questa ragione, l'opzione prescelta dal Governo Monti (mediante l'abrogazione espressa della disposizione che prevedeva la successione tra i due enti) è stata diversa: la coesistenza dei due enti»: Deodato, 2012, p. 23.

³⁸ Tra gli altri, anche Patroni Griffi (2013, p. 16) accenna all'idea «che la Città metropolitana possa corrispondere al meglio a un'area socio-economica metropolitana (e penso proprio a Napoli), se non a una “regione metropolitana” (e questo modello andrebbe studiato in particolare rispetto a Roma, che ha il tema aggiuntivo dell'ordinamento di Roma capitale)».

³⁹ L'esempio tedesco può fornire alcune risposte al cosiddetto «problema del ciambellone», per citare la terminologia ricorrente sui quotidiani quando parlano di Città Metropolitana, ossia il paventato caso di eventuali territori che rimarrebbero per così dire «orfani» del loro precedente capoluogo: dato che non solo Berlino si gestisce (e bene assai) separatamente dal suo Brandeburgo (per secoli simbiote, oggi autonomo), ma anche i *Länder* di Brema e Amburgo si gestiscono separatamente da quello della Bassa Sassonia.

di mostrare, come una epifania, che i confini regionali e provinciali sono tutt'altro che imm modificabili: in aperta contraddizione con il concetto di Mesoregioni della Fondazione Agnelli. Infatti, sulla base di una messe di dati, proponeva di aggregare territori provenienti da Regioni limitrofe in ben dieci casi specifici, due dei quali (se non tre⁴⁰) coinvolgevano addirittura Regioni a Statuto speciale.

Tra i «requisiti» che Archibugi (1999, p. 21 e p. 62) riteneva fondamentali per individuare un «eco-sistema urbano», alcuni appaiono molto interessanti. Si postulava la necessità che ogni cittadino potesse raggiungere i servizi erogati nel suo Capoluogo entro aree isocrone di sessanta o al massimo novanta minuti: non tenendo conto di quanto stava cambiando la società e l'economia, sia nei mezzi di trasporto, sia nella fruizione dei servizi stessi, con la diffusione della comunicazione via internet e del telelavoro: ed è fin troppo facile ribattere che, in determinate condizioni di traffico e di meteo, sessanta minuti non bastano neanche per attraversare alcune grandi città. Di solito, i movimenti neoregionali tendono ad ignorare un altro Requisito postulato dal *Quadroter*, ossia il mantenimento dei confini interni preesistenti cui derogare solo in casi estremi. I fautori tendono piuttosto a sottolineare l'attenzione che il *Quadroter* assegna sia alla «amenità» dei luoghi, sia alla presenza di immagini fortemente simboliche («Requisiti di immagine») nei nuovi territori: fin troppo facile in certi casi, come la Costiera Amalfitana per Salerno, più arduo in altri.

La differenza fondamentale tra il progetto *Quadroter* e le iniziative neoregionali o neoprovinciali (mettendo tra parentesi la diversa competenza tecnica e il livello dell'elaborazione) sta nella presenza o meno di una prospettiva nazionale. Il *Quadroter*, sia pure con mille difficoltà⁴¹, scommesse ardite⁴² e alcune aporie piccole o grandi⁴³, si pone il problema di razionalizzare tutto il territorio della Repubblica, sulla base di una serie di postulati⁴⁴, che possono perfino essere messi in discussione (anche tenendo conto del tempo trascorso)⁴⁵, ma almeno hanno il pregio di essere enunciati e argomentati.

⁴⁰ Una delle «varianti» al progetto principale prevede l'accorpamento di Trento, Bolzano, Verona e Brescia (Archibugi, 1999, p. 51) mettendo in discussione anche la condizione speciale del Trentino-Alto Adige. Al contrario Bartaletti, 2009, 137, parla di un'area metropolitana a sé stante incentrata su Bolzano e Merano.

⁴¹ Per Archibugi, la pianificazione dello spazio potrebbe avere più libertà se non fosse ostacolata dai «condizionamenti geografici» (1999, p. 19) creati dalla realtà concreta dei luoghi: la verticalità, la presenza di montagne e fiumi, persino l'ubicazione e le dimensioni delle città esistenti. In quella sua prospettiva, non c'è da meravigliarsi che manchi qualsiasi accenno alle identità locali o alla volontà popolare (né nella forma referendaria, né come consultazione dei rappresentanti eletti nei consigli comunali, provinciali e regionali).

⁴² Archibugi (1999, p. 63: il «decentramento della direzionalità») si spinge perfino ad affermare che una delle motivazioni dell'eccessivo congestionamento di alcune grandi città è da ricercare nella concentrazione di alcuni grandi Enti: un'espressione che potrebbe preludere a soluzioni di capitale reticolare, decentrando alcuni Ministeri come già accade nella Germania federale.

⁴³ In più di una occasione Archibugi prevede di dotare le zone meno servite di nuove infrastrutture e nuovi servizi: da ciò potrebbe derivare l'impressione (sicuramente immotivata) che pensasse a possibilità di spesa pubblica illimitata, il che renderebbe l'intero progetto inattuabile in periodi di crisi economica come quello odierno.

⁴⁴ Assumendo *a priori* l'obiettivo di equilibrare e di uniformare, il *Quadroter* tende a immaginare aree quasi omogenee. Esistono molti esempi a favore di quell'approccio, ma altrettanti contrari: ad esempio nelle disomogeneità presenti nelle diverse aree della Germania o degli Stati Uniti.

⁴⁵ Archibugi (1999, p. 21) dichiara apertamente che il *Quadroter* riprende proposte del *Progetto 80* (del 1969-1971), o della Commissione di studio per la politica dei Sistemi Urbani nel Mezzogiorno, del 1982.

È fondamentale ricordare che qualsiasi modifica dei confini amministrativi dovrà sempre essere concepita come provvisoria, perché è impossibile che, per quanto intelligente e comprensivo di tutte le istanze, un *découpage* amministrativo – inevitabilmente effettuato in base alle esigenze di un preciso momento storico – possa mantenere la sua efficacia attraverso le mutevolezze dei decenni. Come ha scritto icasticamente Gambi (1990, p. 665), «le Regioni non sono cristalli e si devono muovere e riconfigurare seguendo la mobilità della storia.» Pertanto sarebbe opportuno stabilire modi e tempi per gli aggiornamenti che inevitabilmente si renderanno necessari, come avviene, ad esempio, in Germania in base all'art. 29 della Legge Fondamentale (23 maggio 1949)⁴⁶.

Anche le proposte degli anni Novanta tendevano⁴⁷ a cristallizzare per sempre una situazione istantanea⁴⁸: mentre la chiave di volta del riordino territoriale, «per i governanti illuministi del XVIII secolo era la stessa di oggi: conformare l'ordinamento locale alle esigenze di una mutata realtà geografica» (Ciampi, 2012, p. 188). In altre parole, mancava elasticità (quella elasticità che già Luigi Farini invocava nel 1860), e mancava un qualsiasi accenno a revisioni periodiche o aggiornamenti⁴⁹.

Un equivoco frequente è che il territorio di uno Stato debba necessariamente essere diviso in Regioni che raggruppano Province che raggruppano Comuni. Da geografo, si rileverà invece che molti Stati sono organizzati su due soli livelli⁵⁰: uno Comunale e uno sovra-comunale, che però riceve nomi diversi a seconda delle situazioni diverse (Bettoni, 2004, p. 617). L'esempio opposto, cui i sostenitori del centralismo si riferiscono quasi come a un feticcio «dell'irrealizzabile sogno della partizione ottimale» (Sturani, 2001, p. 11), è quello francese, che in teoria pretenderebbe di applicare le medesime uniformità ovunque. Quello è l'approccio che Franco Farinelli (2009, p. 165) ricorda essere stato avvertito a metà Ottocento da Carlo Cattaneo, fieramente contrario a quello che egli chiamava «il Principio di Richelieu», ossia l'applicazione di suddivisioni uniformi sulla base di un reticolo cartografico che non tenesse conto né della verticalità fisica né delle peculiarità

⁴⁶ Ogni suddivisione reca con sé l'illusione di apparire definitiva ed eterna: ma la geografia storica mostra con infiniti esempi che ogni suddivisione è temporanea. Bisogna rimanere aperti al cambiamento, ripudiando la tentazione di cristallizzare *ope legis* una qualsiasi suddivisione: paradigmatica, in questo senso, la seduta costituente del 27 maggio 1947 (Castelnuovi, 2012b, p. 23).

⁴⁷ A parte la proposta di Miglio, si può rilevare che il progetto *Quadroter*, quand'anche proponeva alcune possibili «varianti» (Archibugi, 1999, pp. 49-54), ne limitava l'opzione solo per l'area compresa tra Cremona e Roma, mentre riteneva assolutamente esclusa dalla discussione qualsiasi altra suddivisione. Inoltre non prevedeva nessuna consultazione del consenso popolare, né sotto forma di referendum, né come parere espresso da rappresentanti eletti nelle assemblee regionali o provinciali.

⁴⁸ A volte si cristallizza senza aggiornamento una situazione ormai tramontata: solo a titolo di esempio (tra molti altri), sono state istituite le nuove Province di Biella e di Prato *dopo* che i rispettivi distretti industriali del tessile erano già entrati in crisi: si veda in questo volume l'articolo di Piergiorgio Landini.

⁴⁹ Potrebbe essere utile immaginare una revisione dei confini interni decennale se non quinquennale, indicando simultaneamente referendum (in tutti i Comuni dove fossero state raccolte abbastanza firme) in coincidenza con l'unica consultazione elettorale fissa in tutto il territorio nazionale: le elezioni europee che si svolgeranno ogni cinque anni dal 2014. Questo impedirebbe uno stillicidio continuo di micro modifiche in contraddizione tra loro.

⁵⁰ «Generalmente, solo due dei tre livelli NUTS esistono nella struttura amministrativa territoriale di uno Stato»: Molinari e Ferlaino, p. 233 nota 5.

antropiche (in particolare, nel pretendere di estendere le istituzioni piemontesi⁵¹ in Lombardia)⁵². Detto per inciso, l'approccio che riconosce pari dignità a soggetti di dimensioni diverse è tipico degli Stati Federali basati sul libero consenso, mentre l'approccio che impone pari estensioni ai soggetti subalterni ricorre più frequentemente nei regimi totalitari (coscientemente «giacobini», o no) oppure delle compartimentazioni coloniali, imposte alla popolazione per volere di un lontano conquistatore: secondo il motto *divide et impera*, una suddivisione per superfici omogenee tende a favorire il governo centrale, sia spezzando l'unità identitaria dei gruppi più numerosi (che si scoprono suddivisi in aree distinte), sia confondendo l'identità dei gruppi meno numerosi, che si scoprono minoranza all'interno di un'area eccessivamente grande (Cerreti e Fusco, 2007).

Rimane auspicabile un supplemento di indagine con contributi non solo da geografi ma anche da molte altre discipline: soprattutto se i confini provinciali o regionali fossero adoperati anche come delimitazioni dei collegi elettorali, sia con l'attuale sistema elettorale, sia con eventuali riforme costituzionali (superando l'anomalia⁵³ oppure verso un sistema uninominale basato su collegi provinciali o subprovinciali che stimolerebbe, sia a livello accademico, sia nell'opinione pubblica⁵⁴, una maggiore attenzione agli studi di geografia elettorale. In ogni caso, sarà sempre necessario ricordare che i confini provinciali⁵⁵ e regionali⁵⁶ (nonché delle eventuali condende Città Metropolitane) devono essere considerati sempre come un qualcosa di suscettibile di cambiamento: un cambiamento che si può subire oppure si può gestire, se normato con apposite disposizioni condivise.

L'avvenuto cambiamento a livello di paradigma ha reso già obsoleto l'*intellectual joke* «chi tocca i confini, muore»: (attribuito a Michele Salvati da Treves, 2004, p. 264): il successo ottenuto dai Comuni dall'Alta Valmarecchia (benché ignorati da tutti i progetti di pianificazione, compresi quelli di Miglio, della Fondazione Agnelli e del *Quadroter*), ormai, lo ha dimostrato a tutti i potenziali movimenti neoregionali e neoprovinciali.

⁵¹ «La “piemontesizzazione”, tipica dell'età della Destra, non si manifestava infatti solo nella squilibrata ripartizione regionale degli organigrammi ministeriali. Se ne potevano cogliere, anzi, gli aspetti più significativi per un verso nell'estensione uniforme e quasi automatica all'intero paese della legislazione e degli ordinamenti amministrativi vigenti nel Regno di Sardegna alla vigilia delle guerre del 1859, per l'altro nella contestuale promozione del ceto burocratico sabauda a titolare semi-esclusivo delle principali cariche dell'apparato burocratico e di quello militare» (Meriggi, 1996, p. 60). V. anche Lussu, 1933.

⁵² Su legame tra Cattaneo, Gambi e una parte consistente degli studi italiani di geografia amministrativa focalizzati sui confini regionali provinciali e comunali, v. Galluccio e Sturani, 2008.

⁵³ La più recente analisi delle conseguenze negative del bicameralismo perfetto in Deodato, 2013.

⁵⁴ Secondo l'auspicio far uscire la disciplina dalla sua torre d'avorio recuperando un ruolo civico (Landini, 2005) anche con una divulgazione di alto livello scientifico, rispondendo al più recente richiamo formulato da Dematteis, 2012, p. 92: «chi volesse capire oggi le basi geografiche (da tutti conclamate) del federalismo e della riforma amministrativa (Province, Comuni, Città Metropolitane) che cosa trova in libreria alla portata di un pubblico di non specialisti?»

⁵⁵ Al di là della retorica di tutti coloro interessati a difendere «solo la propria Provincia» (stigmatizzata da Patroni Griffi, 2013, p. 15: «reminiscenze storiche di antiche popolazioni italiche resuscitate»), i confini provinciali attuali non sono altro che «agglomerati informali tra numerosi Comuni» (Gambi, 1976, p. 669), «concepiti esclusivamente come sedi di decentramento dell'amministrazione statale controllata dai prefetti di nomina governativa e quindi come meri strumenti di allineamento della politica locale a quella centrale» (Rombai, 2001, p. 326).

⁵⁶ Pretendere di mantenere immutati i confini regionali sarebbe come imporre all'Italia del futuro una ottocentesca «redingote»: Gambi, 1964, p. 159.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMATO G., *I soldi di tutti e l'autodichia*, 30-9-2012, sul blog <http://www.giulianoamato.it/i-soldi-di-tutti-e-lautodichia/>
- ARCHIBUGI F., *Eco-sistemi urbani in Italia*, Roma, Gangemi, 1999.
- BARCA F., A. RODRÍGUEZ-POSE e P. MC CANN, *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches*, in «IMDEA - Working Papers Series in Economics and Social Sciences», Madrid, 2011, n. 15, pp. 1-37.
- BETTONI G., *Il territorio italiano oltre il federalismo (quando si pensa alle istituzioni senza la geografia)*, in «BSGI», 2004, pp. 617-632.
- BONORA P., *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra 1943-1970*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- BORIA E., *Carte come armi. Geopolitica, cartografia, comunicazione*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012.
- CARAVITA B., *Problemi di impostazione nella istituzione delle città metropolitane e nella disciplina di Roma capitale*, in «federalismi.it», Roma, 2012, n. 19, pp. 1-4.
- CASTELNOVI M., *Da Repubblica a Regione: forme istituzionali e rappresentazioni geografiche della Liguria (1789-2009)*, tesi di dottorato in *Geografia storica*, università di Genova, a.a. 2006-2009 (notizia in «RGI», 2011, pp. 169-170).
- CASTELNOVI M., *Ripensare le Regioni. Nuovi confini per un nuovo regionalismo nuovo?*, in «BSGI», 2011, pp. 327-341.
- CASTELNOVI M., *Regioni alternative: verso una nuova geografia amministrativa dell'Italia*, Roma, Aracne, 2012a.
- CASTELNOVI M., *Un contributo alla storia del ritaglio amministrativo in Italia (1845-1861): Frulli, Durando, Torelli, Fabrizzi, Giorgini, Correnti*, in «RGI», 2012b, vol. 119, pp. 1-31.
- CASTELNOVI M., *Il primo atlante dell'Impero di Mezzo. Il contributo di Martino Martini alla conoscenza geografica della Cina*, Trento, Centro Studi Martino Martini, 2012c.
- CELANT A. e R. GEMMITI, *Roma e le città globali. Riflessioni sul ruolo della Capitale*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, I, pp. 123-142
- CERRETI C., *Roma, da capitale a capitale*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, I, pp. 109-122.
- CERRETI C. e N. FUSCO, *Geografia e minoranze*, Roma, Carocci, 2007.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1968.
- CONTI S., *Paesaggi italiani: emergenze senza bandiere*, in «BSGI», 2012, pp. 879-896.
- CONTI S. e C. SALONE (a cura di), *Il Nord, i Nord: geopolitica della questione settentrionale, VI Rapporto annuale della Società Geografica Italiana*, Roma, SGI, 2010.
- DINI F. e M. TINACCI MOSSELLO, *Dalle fabbriche ai sistemi locali e alle reti: le trasformazioni della Toscana industriale*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, III, pp. 158-187.

- CORI B. e C. DA POZZO, *La Toscana: una regione di regioni*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, III, pp. 188-209.
- DEMATTEIS G., *Sul riposizionamento della geografia come conoscenza del possibile*, in «RGI», 2012, pp. 85-100.
- DEODATO C., *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in «Federalismi.it», Roma, 2012, 19, pp. 1-39.
- DEODATO C., *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in «Federalismi.it», Roma, 2013, 9, pp. 1-19.
- FERLAINO F. e P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- FERRO G., *Le Regioni nell'ordinamento dello Stato italiano e nella realtà geografica*, in «Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia», Lisbona, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 1971, pp. 164-195.
- FONDAZIONE AGNELLI, *Nuove regioni e riforma dello Stato, Torino 3-4 dicembre 1992*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- FRIEDMAN T.L., *Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo*, Milano, Mondadori, 2006.
- GALLUCCIO F., *La costruzione della nazione e la nascita delle società geografiche in Italia*, in «BSGI», 2012, pp. 187-222.
- GALLUCCIO F. e M.L. STURANI, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi*, in «Quaderni Storici», 2008, pp. 155-176.
- GALLUCCIO F., *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia. Università di Roma La Sapienza», Roma, 2011, 2, pp. 71-93.
- GAMBI L., *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di Geografia*, Napoli, ESI, 1964, pp. 153-187.
- GAMBI L., *Introduzione*, in *Storia d'Italia*, 6, *Atlante*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 667-675.
- GAMBI L., *Regioni costituzionali e regioni altre*, in «Società e Storia», 1990, pp. 657-665.
- KEATING M., *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
- ILARI V., *L'Italia dopo l'Italia*, in «Limes», Roma, 2012, 4, pp. 147-157.
- LANDINI P., *Regione*, in *Enciclopedia Italiana, Appendice 2000*, Roma, IEI, 2000, II, pp. 529-530.
- LANDINI P., *La geografia 130 anni dopo. Scienza, cultura, professione*, in «BSGI», 2005, pp. 161-169.
- LANDINI P., M. FUSCHI e G. MASSIMI, *Regionalismo e città diffusa. La «saldatura» medio-adriatica*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, III, pp. 113-132.
- LANDO F., *Numeri e territorio. Statistica e geografia nell'Italia dell'Ottocento*, in «RGI», 2009, pp. 317-347.

- LANDO F., *Le Regioni da Pietro Maestri alla Costituzione*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, pp. 13-40.
- LUSSU E., *Federalismo*, in «Quaderni di Giustizia e Libertà», 6, 1933, pp. 8-21.
- MAINARDI R., *L'Italia delle regioni. Il Nord e la Padania*, Milano, Bruno Mondadori, 1998.
- MOLINARI P., *Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto*, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, vol. I, pp. 41-64.
- MUSCARÀ C., *Regionalismo: varietà e specificità del caso italiano*, in «RGI», 1986, pp. 179-196.
- MUSCARÀ C., G. SCARAMELLINI e I. TALIA (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, Milano, Franco Angeli, 2011, 4 voll.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire française à la fin du XVIIIème siècle*, Parigi, EHESS, 1988.
- PAASI A., *The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Construction of Identity*, in «Fennia: International Journal of Geography», Helsinki, 1986, 164, 1, pp. 105-146.
- PAASI A., *The resurgence of the «Region» and «Regional Identity»: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe*, in «Review of International Studies» (British International Studies Association), Londra, 2009, n. 35, pp. 121-146.
- PATRONI GRIFFI F., *La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?, Relazione a «Il Sabato delle Idee» organizzato dall'Università degli studi Suor Orsola Benincasa - Napoli, Castel Capuano, 19 gennaio 2013*, in «Federalismi.it», Roma, 2013, 4, pp. 1-39.
- PETROCELLI E., *La controversa costruzione della Regione amministrativa*, in G. MASSULLO (a cura di), *Storia del Molise*, Roma, Donzelli, 2006, pp. 429-458.
- QUAINI M., *L'ombra del paesaggio. L'orizzonte di un'utopia conviviale*, Modena, Diabasis, 2006.
- QUAINI M., *Crescita, decrescita e territorio. Dal laboratorio ligure una riflessione sui modi dello sviluppo*, pp. 143-181, in MUSCARÀ, SCARAMELLINI e TALIA (a cura di), 2011, I, pp. 143-181.
- RODRÍGUEZ-POSE A. e R. CRESCENZI, *Mountains in a Flat World: Why Proximity Still Matters for the Location of Economic Activity*, in «IMDEA. Working Papers Series in Economics and Social Sciences» Madrid, 2008, pp. 1-37.
- ROMBAI L., *Geografia Storica dell'Italia. Ambienti, territori, paesaggi*, Firenze, Le Monnier, 2002.
- RUGGIERO A., *Le aree metropolitane in Sicilia. Limiti e contraddizioni dei processi di rescaling istituzionali*, in «BSGI», 2011, pp. 585-599.
- SALONE C., *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica place-based*, in «RGI», 2012, pp. 151-174.
- SALVIA L., *Risparmi, proposta choc degli scienziati. «Macché province, aboliamo le Regioni». La Società geografica italiana: sono enti artificiali*, in «Il Corriere della Sera», 8 marzo 2013

(intervista a Franco Salvatori), consultabile al link: http://www.corriere.it/politica/13_marzo_08/abolizione-province-proposta-societa-geografica-italiana_b3c347be-882a-11e2-ab53-591d55218f48.shtml.

- SCHLÖGEL K., *Leggere il tempo nello spazio. Saggi di storia e geopolitica*, Milano, Bruno Mondadori, 2009.
- SESTINI A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp. 128-149.
- SETTIS S., *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010.
- STELLA S. e G.A. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.
- STURANI M.L., *Introduzione*, in M.L. STURANI (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2001, pp. 1-11.
- TREVES, Anna, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», LVII (2004), pp. 243-264.
- TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- TRIGILIA C., *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- VALLEGA A., *La regione sistema territoriale sostenibile: compendio di geografia regionale sistematica*, Milano, Mursia, 1995.
- VALLEGA A., *Modelli di comportamento per la comunità geografica italiana nella società della comunicazione*, in «BSGI», 1997, pp. 501-510.

A FIRST CENSUS OF TERRITORIAL APOREIAS IN THE PROPOSALS OF REGIONS AND PROVINCES NEW BORDERS IN ITALY. – After 2001 Italian reform, the Constitutional Law allows the modification of Regions and Provinces boundaries. However, these changes are full of contradictions. The Author highlights the main contradictions by comparing groups of hypotheses: the Macro-regional (union of entire Regions), the Multi-regional (union of Provinces from several Regions) and the Infra-regional hypothesis (union of Provinces from a single Region). Among the various proposals made in these years, we can list Limonte, Marca Adriatica, Padania macro-region (or macro-region of the North), Molisannio, Moldaunia, Oltregiogo, Greater Lucania, Lunezia (formerly «Apennine» and even «Apuania»), Insubria or Lakes Region, Maritime Alps, Romagna, Salento, Daunia, Sannio, Brescia, «Region of the Two Principalities» and «Region of the Provinces» (i.e. Latina, Frosinone, Rieti and Viterbo).

Strikingly, there is not a common philosophy or a shared paradigm: the hypothesis of larger Regions coexists side by side with that of many small Regions. Mainly two models can be recognized in Europe: the French «centralist», with nearly

uniform *Départments* (in theory, and regardless of the local peculiarities) and the Austro-German «federalist», with *Länder* very different in size, population and future perspectives.

In the Nineties the Italian proposals focus on the union between Regions: the «Padania» by G. Miglio (1993), the «Mesoregioni» by Agnelli Foundation (1993), the «Eco Urban Systems» (ESU) by *Quadroter Project* (Archibugi, 1999). Twenty years ago, it was widely believed that the asset of few large Regions would improve the situation. By the time, this belief has gone out of fashion. The recent economic and political scandals involve even large Regions. As pointed out by Giuliano Amato, the problem is not the number of Regions, but the principle of «autodichia» thank which the Regional Assemblies can decide how to spend and even how to squander public money. Another problem is the so called «equiordinazione» (equal order) where equal rights between different institutions often come into conflict of competencies. And even more serious a problem is the «geographical Achromatopsia» (color blindness disease), which is the typical Italian habit of debating on the regional and provincial division and borders without considering real territorial criticisms or consulting geographical maps.

Centro Studi Martino Martini di Trento

michelecastelnuovi@botmail.com

FIorenzo FERLAINO

DIALOGIA GEO-ECONOMICA E AMMINISTRATIVA
NELL'ITALIA DEL SECONDO DOPOGUERRA

Introduzione: modello napoleonico e fasi geo-economiche

In Italia, com'è noto, l'organizzazione territoriale dello Stato risale alla tradizione napoleonica ottocentesca. Essa è strutturata su tre livelli organizzativi: un unico Stato centrale, un gran numero di piccoli Dipartimenti e una miriade di Comuni (polvere, ben 36.568 in Francia). In tale contesto le «comunità intermedie» infradipartimentali come i Cantoni ed i Mandamenti aggregavano alcune funzioni della (volutamente) frammentata articolazione dei Comuni; mentre le Regioni erano percepite come un'anomalia o un retaggio dell'*ancien régime*, tanto che si è dovuto attendere molto tempo per la loro costituzione. Come è risaputo esse si sono imposte solo a partire dal secondo dopoguerra: in Italia nel 1970 (nonostante che fossero previste dalla Carta costituzionale, art. 131), in Francia nel 1982 (IRES-INSEE, 2002).

In quel particolare contesto lo Stato (*Statós*, dello «stare dritto», «stare in piedi») appariva non solamente un'effettiva partizione quanto piuttosto il «fine» dell'organizzazione amministrativa. Come scriverà Hegel nel 1820-1821 (in piena Restaurazione), lo Stato è il fine in quanto «è la sintesi assoluta della razionalità dei singoli, che riconoscono in esso il luogo della piena realizzazione della libertà individuale. [...] È – 1) dapprima la sua formazione interna, come svolgimento che si riferisce a sé, il diritto interno degli Stati o la costituzione. È poi – 2) individuo particolare, e quindi in relazione con altri individui particolari, il che dà luogo al diritto esterno degli Stati. Ma – 3) questi spiriti particolari sono solo momenti nello svolgimento dell'idea universale dello spirito nella sua realtà; e questa è la storia del mondo, o storia universale» (Hegel, 1965, p. 238).

Forse, molto più prosaicamente, l'obiettivo principale di questo Stato come «Ente supremo» era la formazione di un «mercato interno», voluto, per motivi diversi, sia dalle classi nobiliari che borghesi e fondato su norme e misure standardizzate, condizioni territoriali il più possibile omogenee, cultura, lingua e religione condivise (la Nazione). In quella prospettiva, gli Stati federali, fondati su una volontaria unione di popoli e tradizioni differenti, costituivano pertanto una forma di riduzione su condizioni minimali di operatività del modello unitario. Per costruire quest'ultimo occorreva quindi rendere più uniforme il territorio, le sue norme, la sua organizzazione. Ciò fu ottenuto attraverso continui rimaneggiamenti della maglia amministrativa, tendenti a eliminare i privilegi territoriali e le servitù conquistate nel

tempo (a scapito del potere centrale imperiale o reale) e, con essi, alcune radicate caratterizzazioni locali.

A differenza del patto federale, che mantiene le diversità territoriali che non interferiscono con la creazione del «mercato interno», gli Stati a struttura unitaria centralizzata si sono infatti formati attraverso un progressivo assoggettamento di realtà politiche e territoriali multiformi (principati, ducati, marchesati, ecc., senza dimenticare le Repubbliche con regime aristocratico o democratico), ognuna delle quali aveva caratteri e norme amministrative particolari, nonché usi, privilegi, esenzioni, dispense, immunità che vincolavano i poteri superiori (Sturani, 2001).

Le funzioni statali e il controllo territoriale venivano esercitate da soggetti che erano espressione diretta del potere centrale, le Province (in Italia) o i Dipartimenti (in Francia). Erano partizioni funzionali, almeno in origine, che avrebbero dovuto essere ritagliate, almeno in teoria, sul reticolo dei bacini idrografici e avrebbero dovuto avere una estensione tale da consentire a un cittadino di recarsi, e ritornare, in giornata (a piedi) nel suo capoluogo amministrativo e alla *Gendarmerie Nationale* di intervenire (a cavallo) alla bisogna (Coppola, 2006).

Il disegno napoleonico esprimeva quindi un cambiamento di prospettiva, una nuova *visione* del ritaglio territoriale che informerà anche la successiva organizzazione dello Stato liberale: lo stesso albero gerarchico concepito come efficiente macchina di trasmissione delle istanze periferiche verso il centro (di servizio) è, nello stesso tempo, funzionale alla macchina decisionale dello Stato centrale (di trasmissione dello Stato sul territorio) e alla uniformazione del mercato interno (leggi e norme uguali per tutti). Il modello completo è dato da una combinazione dei quattro aspetti definiti dal disegno di riferimento: *naturalistici*, basati sul reticolo idrografico; *economico-funzionali*, basati sulla presenza di un centro amministrativo e di mercato di rilievo, nonché sul riordino dei Comuni e delle proprietà catastali; *di prossimità e appartenenza*, basati sulla continuità territoriale e la possibilità dei cittadini di andare e tornare in giornata dal centro; *amministrativi e di controllo*, definiti dal flusso gravitazionale inverso del Prefetto e della gendarmeria sul territorio di pertinenza.

Sta agli storici la verifica di congruenza tra questo modello ideale e la sua spuria, concreta e complessa costituzione. Quello che a noi interessa evidenziare è invece la dialogia tra lo sviluppo economico dei territori italiani e le forme amministrative di governo nel secondo dopoguerra. Questo non esclude né inficia le numerose analisi della geografia amministrativa che hanno dimostrato l'incongruenza dei ritagli territoriali rispetto ai territori rappresentati mentre è opposta alla tesi dell'immobilismo amministrativo e politico, che spesso è stata manifestata. Ciò che vogliamo invece dimostrare è l'esistenza di un rapporto tra mutamento economico e mutamento della maglia amministrativa, sebbene per molti aspetti esso appaia debole, in quanto dettato da cambiamenti politici certamente non rivoluzionari, che hanno interessato il secondo dopoguerra italiano.

Il rapporto tra geo-economia e forme organizzative dello Stato va colto nelle diverse fasi che hanno contraddistinto questo periodo. Ne riconosciamo cinque:

a) *la fase dello sviluppo territoriale dicotomico* che dal dopoguerra si è prolungata fino alla crisi energetica, con il cosiddetto «triangolo industriale» a fare da motore dello

sviluppo e dove la creazione di surplus dei poli industriali del Nord-ovest ha consentito sia lo sviluppo del Paese che la sua riorganizzazione regionalistica.

b) *La fase del recupero competitivo per mezzo dell'inflazione*, che ha caratterizzato gli anni Settanta e i primi anni Ottanta. È una fase di mutamento del modello economico precedente che traduce le spinte regionaliste verso proposte di maggiore autonomia e di crescita periferica. È la fase del regionalismo e del tentativo di proporre nuove articolazioni territoriali amministrative, i Comprensori, anche a livello sub-regionale. Dal punto di vista economico, la risposta alla crisi economica della grande impresa e dei poli di crescita verrà attuata attraverso la cosiddetta politica inflazionistica che alimenterà la competitività internazionale del paese, indebolendone tuttavia la struttura tecnologica e l'innovazione di sistema, e rafforzando verso strutture d'impresa, seppur di PMI, la base artigianale del Centro nord. Dal modello dicotomico si passa cioè al modello tricotomico della Terza Italia.

c) *La fase dell'indebitamento e dei trasferimenti statali* (soprattutto verso il Sud), che ha avuto esiti diversi: di tenuta territoriale del modello unitario del paese, di controllo del sistema politico-economico del Mezzogiorno, di crescita dei consumi e, soprattutto, di dispiegamento e implementazione dei sistemi locali produttivi della Terza Italia. Ciò è avvenuto grazie all'attivazione dei consumi, sostenuti dalla crescita del debito nonché dai trasferimenti verso il sud del residuo attivo delle Regioni produttive. È una fase che ha interessato soprattutto gli anni Ottanta e si è risolta nell'affermazione delle istanze periferiche provinciali (creazione di nuove Province).

d) *La fase della deregulation e dell'affermarsi del paradigma della copertura finanziaria della spesa pubblica*, che si sviluppa a partire dall'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1990) che ha imposto un confronto competitivo tra le economie dei paesi che vi aderiscono entro un quadro di forti vincoli economici. La risposta italiana si inserisce nel contesto oramai multipolare dello schema produttivo distrettuale della Terza Italia e tenta di dispiegare e dare ulteriore vigore ai sistemi periferici, anche quelli più deboli e marginali, mentre, nel contempo cresce la radicalizzazione delle richieste di autonomia territoriale, che trovano parziali risposte legislative nelle riforme Bassanini e in quelle costituzionali.

e) *La fase attuale*, dato che oggi, dopo la crisi del 2007-2008, si sta aprendo una nuova fase nel rapporto territorio-crescita che appare ancora difficile da declinare ma che fondamentale sembra basarsi sull'adesione sostanziale, oltre che formale, alle regole e ai comportamenti della sostenibilità economica (copertura della spesa) e omologazione dei comportamenti nazionali per addivenire alla costituzione di mercati interni quasi-continentali.

Il dualismo economico italiano: regionalismo contro policentrismo metropolitano

La prima fase esordisce con l'articolo 114 della Costituzione – «la Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni» – e va dall'approvazione della Carta costituzionale fino alla crisi energetica. È connotata dal regionalismo e dalla spinta

autonomista e democratica che ha fatto seguito alla seconda guerra mondiale. Le Regioni, previste dai federalisti risorgimentali nel rispetto delle matrici storiche della formazione dell'Italia, si inseriscono come un *tertium non datur* tra Stato e Province. La difficoltà del loro inserimento all'interno del modello amministrativo napoleonico è reale (si riuscirà solo nel 1970 a dare attuazione al mandato costituzionale) e istaura conflitti interistituzionali tuttora presenti.

Dal punto di vista geo-economico sono gli squilibri territoriali a prevalere in un periodo di forte crescita economica, demografica, sociale. Sono gli anni della «Teoria della polarizzazione» e dello sviluppo territoriale attraverso i cosiddetti «poli di crescita» (le grandi città industriali) fondati su una o più «imprese motrici» (grandi imprese esportatrici), un «complesso industriale» (l'indotto generato), una «agglomerazione territoriale» (Boudeville, 1977). Requisiti in gran parte spontanei ma anche pianificabili nelle aree agricole, non ancora interessate dai moderni processi di industrializzazione.

La programmazione economica nazionale si pose l'obiettivo di dispiegare i poli naturali di crescita (in Italia in primo luogo Torino, Milano, Genova) oltre i territori di competenza e di generare cioè nuovi poli industriali nelle aree periferiche, con l'obiettivo di incrementare lo sviluppo e di limitarne gli squilibri territoriali. Per innescare progressive dinamiche di sviluppo si riteneva che sarebbe bastato installare una «impresa motrice» laddove era assente: nella convinzione che automaticamente ciò avrebbe prodotto un «effetto domino», di richiamo della forza-lavoro e di un indotto di settore, che avrebbe prodotto la nascita di «attività locali» e di servizio, la richiesta di nuovi investimenti anche in infrastrutture e in attività complementari, che a loro volta avrebbero generato esternalità, che avrebbero attirato nuove attività eccetera, entro un processo circolare e cumulativo (secondo un modello paradigmatico ispirato unicamente alle tre grandi città del «triangolo industriale», senza tener conto delle peculiarità locali) ritenuto in grado di far decollare a somiglianza del Nord-ovest anche le economie periferiche e marginali del Nord-est, del Centro e del Meridione, se opportunamente sostenute dall'intervento dello Stato e dalla grande industria privata (Ferlaino, 2009).

Il «riequilibrio» fu la parola d'ordine che informò l'azione sindacale e istituzionale e che trovò nelle analisi del Ministero del Bilancio e della Programmazione del «Progetto '80» una sintesi e una proposta progettuale (Ministero del Bilancio e della Programmazione, 1970). Gli obiettivi proposti per il quinquennio 1970-1975 erano chiari: contrastare gli squilibri economici e sociali tra le varie zone del Paese, riqualificare l'ambiente urbano, tutelare l'ambiente naturale. Venivano indicati come agenti portatori di questa nuova progettualità sia gli operatori privati che lo Stato; venivano inoltre individuate otto grandi poli di crescita: cinque aree metropolitane «monocentriche» (Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli) e tre metropoli «policentriche» attorno a Firenze, a Bologna e a Venezia). Per ciascuna di esse veniva infine individuata un'area alternativa e di prossimità da sviluppare per dar luogo ad un «contraltare per il riequilibrio».

Il «Progetto '80» definiva un legame forte tra codeste aree metropolitane e lo Stato centrale e poteva costituire, come era avvenuto in Francia con la legge del 31

dicembre 1966 (che istituì le Aree metropolitane di Lilla, Bordeaux, Strasburgo e Lione), un freno al regionalismo imperante; ma nel contempo, poteva dar vigore all'autonomia delle capitali regionali e costituire un elemento di ulteriore autogoverno dei territori. Un governo centrale debole non riuscì a prendere in mano la situazione e a soverchiare (come fu fatto in Francia) l'idea regionalista, anch'essa fortemente connotata, in ogni atto e documento, nel senso del riequilibrio territoriale «inter» e «intra» regionale.

La nascita delle Regioni e la lotta agli squilibri regionali e al modello di crescita dicotomico dell'Italia (Nord-ovest industrializzato e il resto agricolo) è in questo periodo un tutt'uno ideologico, sebbene razionalmente paradossale: come è possibile infatti coniugare in maniera endogena autonomismo regionale e maggiore riequilibrio interregionale? La coniugazione fu infatti definita in forma esogena, nello scambio che avvenne tra l'avvio delle istituzioni regionali e i grandi ma isolati investimenti nel Sud: nelle cosiddette «cattedrali nel deserto» (grandi stabilimenti industriali isolati e avulsi dal contesto) con il loro precoce fallimento.

Come si sa, il «Progetto '80» restò sulla carta, marginale rispetto al regionalismo imperante. Ma quel progetto di riorganizzazione dello Stato, basato sull'alleanza tra lo Stato centrale e la rete dei motori urbani più forti e attivi sul territorio, costituirà negli anni successivi l'idea per nuove forme di coesione e sviluppo territoriale. Sarà l'approccio reticolare, sicuramente la versione teorica più deterritorializzata, che negli anni Novanta promuoverà, questa volta nello spazio europeo, un modello fondato sulla dialogia «reti lunghe/reti corte», che tenderà indebolire e riarticolare i livelli di scala areali e le diverse funzioni e responsabilità a essi connessi. Ritourneremo su questo argomento.

Il localismo produttivo dell'Italia Centro-settentrionale: Province contro Comprensori

Agli squilibri interregionali lo Stato diede una risposta, che risultò presto inadeguata, fondata su un'enorme massa di investimenti sia pubblici che privati e che interessò gli anni Sessanta e si spinse fino agli anni Settanta del Novecento: Marghera, Bagnoli, Taranto, Termini Imerese, Porto Empedocle, Augusta eccetera.

Gli squilibri intra-regionali sono invece contrastati dalle nascenti Regioni. L'attenzione degli studi regionali era allora orientata all'individuazione di vaste aree omogenee, sia *identitarie* che *funzionali*, attraverso l'analisi dei legami socio-economici stabilitesi sul territorio, intorno ai poli sub-regionali più significativi e ai nodi dell'aggregazione della vita sociale, politica o economica. Obiettivo principale della geografia regionale divenne quello di individuare le matrici socio-economiche e i quadri funzionali entro cui inscrivere la vita socio-economica della Regione.

La società industriale e dei consumi non era più circoscrivibile entro lo spazio dei Comuni (troppo piccoli) o delle Province (troppo grandi) e le attrazioni intorno alle medie città produttive, i flussi giornalieri per il lavoro, quelli per il consumo, stabilivano nuove soglie, dettate dall'utilizzo di massa dell'automobile.

In questa ottica grande importanza venne dedicata all'individuazione dei sistemi sub-regionali socioeconomici omogenei, che costituiranno la base per la riforma amministrativa del decentramento regionale comprensoriale. Le ricerche e gli studi per giungere a questo obiettivo furono ispirati ai lavori inglesi e americani delle *Regional Sciences*, che miravano a determinare zone funzionali statisticamente significative e bacini socio-economici omogenei. A partire dagli anni Sessanta, infatti, si utilizzavano in Gran Bretagna le *Labour Areas*, per la determinazione dei bacini di gravitazione tra la residenza e il luogo di lavoro, e i *Daily Urban Systems*, per la delimitazione degli ambiti di vita, di produzione, di riproduzione e consumo. La macchina del riordino funzionale necessario all'adeguamento alle mutate condizioni socioeconomiche del dopoguerra, si era messa in moto soprattutto nei paesi anglosassoni, più capaci di operatività e con una organizzazione maggiormente funzionale del livello di base, il Distretto, decisamente più grande di un Comune e pertanto più comparabile alla dimensione dei bacini di pendolarità. È indubbio che l'estensione dei bacini di pendolarità metteva in discussione non tanto la scala delle relazioni di prossimità del Distretto quanto la tradizionale struttura dei confini amministrativi, basata in gran parte sull'organizzazione territoriale medioevale (priorati e vescovati). In molti Stati europei, soprattutto quelli che meno hanno subito l'influenza napoleonica, è il Distretto (insieme di borghi, parrocchie o comuni) a costituire l'unità base di riferimento amministrativo: 84 in Austria (*Bezirk*), 429 in Germania (*Kreis*), 352 in Gran Bretagna (36 metropolitani, 32 borghi di Londra, 284 non-metropolitani), 379 in Polonia (*Powiat*). Esisteranno anche in Francia, dal 4 Marzo del 1790 al 28 Piovoso dell'anno VIII (17 Febbraio 1800), poi furono aboliti da Napoleone con la Costituzione.

Nei sistemi unitari di matrice napoleonica ci si trovò così con una struttura di base largamente superata dai bacini del pendolarismo giornaliero, che hanno messo in discussione la scala stessa dei Comuni. Questo problema, emerso allora, non ha ancora trovato una sua risposta esauriente nelle diverse forme di intercomunalità, che i sistemi a struttura unitaria hanno cominciato a promuovere e promulgare. Persiste (ad esempio sia in Francia che in Italia) il problema di individuazione della scala ottimale («livelli ottimali dei servizi») nonostante il richiamo ad essa di numerosi atti legislativi. Come è risaputo, in Italia l'intercomunalità, sebbene resa obbligatoria dalla *spending review*, è lasciata alla libera decisione dei Comuni e pertanto non segue nessun criterio di prossimità relazionale o di auto contenimento dei flussi della mobilità giornaliera per lavoro o consumo. I Sistemi locali del Lavoro, elaborati dall'ISTAT (1997), o le loro calibrature locali (per esempio gli Ambiti di Integrazione territoriale definiti dalla Regione Piemonte), non trovano grande fortuna delle agende politiche.

La politica allora (nella prima metà degli anni Settanta) non capì quanto di nuovo stesse emergendo in relazione al disvelamento delle identità locali e dei sistemi locali socio-economici, oppure molti capirono bene la portata dirompente che la struttura comprensoriale avrebbe comportato per la gestione «centralista», nazionale-provinciale. I Comprensori furono proposti in Piemonte (LR 41/75), Emilia Romagna (LR 12/75), Lombardia (LR 52/75), Umbria (LR 40/75), Veneto (LR 80/75), Lazio (LR 71/75), Provincia autonoma di Bolzano (LR 62/75) e

Sardegna (LR 33/75). E subito fu «guerra non dichiarata»: Stato e Province contro le Regioni e le loro articolazioni territoriali, i Comprensori. Il localismo provinciale si trovò a contrastare le nuove proposte accanto al centralismo nazionale e a diversi moderatismi periferici, entrati oramai nei consigli regionali. La proposta comprensorial-regionalista fu facilmente sconfitta. Lasciata sola dalla politica, la proposta comprensoriale apparve una elaborazione «top-down», non attenta alla *governance* reale dei processi e fortemente impregnata di un razionalismo sistemico-matematico, avulsa dal contesto locale della periferia, della formazione del consenso e lontana dal suo linguaggio valoriale e pragmatico.

La disfatta dei Comprensori avvenne «in sordina» negli anni Ottanta, mentre il trionfo delle Province fu suggellato a livello nazionale nel decennio successivo, a partire dalla legge 142 del 1990 che ne riaffermò le funzioni e la centralità orientando questo ente verso il coordinamento territoriale di area vasta attraverso l'introduzione di un nuovo strumento di programmazione, il PTCP ossia Piano territoriale di coordinamento provinciale. Fu l'affermazione della «Provincia italiana» sancita dallo sviluppo geo-economico e dalla capacità dello Stato, più delle Regioni, di formalizzarne la territorialità. Fu infatti negli anni Settanta e Ottanta che emerse la cosiddetta «Terza Italia» (secondo la definizione di Arnaldo Bagnasco, 1977), contrassegnata da un sistema di piccole e medie imprese a carattere distrettuale, su cui si è scritto molto e che è divenuta, a torto o a ragione, il simbolo dell'Italia industriale e produttiva degli anni successivi alla crisi energetica.

La dicotomia Nord-Sud non bastò più a leggere la complessa struttura polimorfa dei sistemi locali territoriali in Italia. Le descrizioni economiche individuarono nei distretti di PMI delle realtà territoriali in grado di essere motrici di crescita e sviluppo. Come è risaputo i distretti di PMI sono un agglomerato produttivo territorialmente definito con peculiari modalità di relazioni interne ed esterne che finiscono per costituire specifiche economie locali difficilmente riproducibili (Becattini, 1989). Si parlò più in generale di «sistemi produttivi locali» (Anastasia e Coro, 1996), di «sistemi produttivi territoriali» (Bramanti e Maggioni, 1997), di «sistemi locali territoriali» (Rossignolo e Imarisio, 2003), come entità formate da aggregati di soggettività, che in date circostanze si comportano come un soggetto collettivo, dotato di una propria identità. «Questa idea di territorio ci conduce cioè a considerare la funzione dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali non solo nella produzione di merci (o nella fornitura di risorse sociali e organizzative per la produzione) ma anche nella riproduzione della propria identità» (Anastasia e Corò, p. 159), in cui pertanto i «soggetti che lo compongono sono almeno in parte consapevoli di tale identità e sono capaci di comportamenti collettivi autonomi» (Dematteis e altri, 2000, p. 88). La loro organizzazione tuttavia si allontana dal modello areale tradizionale «ogni sistema è infatti dotato di una propria identità che lo distingue, in misura più o meno significativa, dagli altri sistemi (nodi) e, più in generale, dal suo ambiente (la rete)» (Anastasia e Corò, p. 159).

Ciò che viene descritto e analizzato non è tanto la ricostruzione delle complesse e globali catene del valore, delle matrici di relazioni e delle reti internazionali che danno luogo ad ancoraggi e modalità diverse di territorializzazione dei nodi produttivi,

spesso instabili, quanto i legami locali interni dei reticoli e delle filiere, cui vengono attribuite forti capacità di radicamento e di auto-valorizzazione. Ai sistemi locali viene attribuita cioè una capacità di crescita e sviluppo auto-determinata e questo si traduce, per la politica, nella richiesta di autonomia contributiva, nella ridiscussione del patto sociale e nell'attivazione di maggiori forme di autonomia.

È a partire dalla coscienza di questi radicamenti produttivi e territoriali che emergono le «*Voices*» locali anche di autonomia amministrativa, che (con il dovuto «tempo di ritardo burocraticamente necessario» rispetto ai processi economici) finiranno per ottenere, sia pure differito al 1992, lo *status* di Provincia per otto territori: Biella (distretto tessile), Prato (tessile), il Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmeccanica e tessile), Rimini (turismo), e via elencando Lodi, Crotone, Vibo Valentia.

Nel periodo che va dalla crisi energetica agli inizi degli anni Novanta l'enfasi era posta sulla capacità dei sistemi territoriali di essere attori economici auto-determinati, in grado cioè di auto-rappresentarsi (è il caso appunto delle nuove Province). Quello che spesso viene dimenticato nelle analisi è il ruolo decisivo che giocano per lo sviluppo locale non soltanto le reti lunghe di diffusione dei *cluster* tecnologici ma anche quello determinante delle manovre macroeconomiche e monetarie degli Stati nazionali. Tra queste ultime, ve ne sono due in particolare che appaiono centrali per la crescita dei sistemi periferici italiani.

La prima grave dimenticanza consiste nel sottovalutare l'importante ruolo giocato dall'inflazione negli anni Settanta: che pose le basi per la crescita dei sistemi distrettuali e soprattutto per la loro competitività in ambito internazionale.

La seconda dimenticanza riguarda il ruolo giocato dall'indebitamento, che per un verso pose fine all'inflazione e per altro verso ne implementò i consumi e la domanda aggregata. Fu infatti questa enorme massa di denaro pubblico a stimolare i consumi nazionali negli anni Ottanta e a implementare la crescita dei distretti industriali. Una crescita impetuosa del Nord-est, che tra il 1981 e il 1991 incrementò di quasi duecentomila unità gli addetti extra-agricoli, pari allo 8,4%.

Anche le analisi politiche e «scientifiche» più recenti tendono a sottovalutare l'indebitamento quale causa prima dell'incremento della domanda aggregata. Preferiscono puntare il dito sui trasferimenti dei residui delle Regioni del Centro-nord alle Regioni del Sud e dimenticano gli stretti legami che intercorrono tra i consumi effettuati nel Sud e l'offerta di beni e servizi, svolta prevalentemente dai distretti del Centro-nord della Penisola (Ricolfi, 2010). Sebbene importanti i trasferimenti del residuo (i famosi 50 miliardi annui che il Nord trasferisce al resto dell'Italia) corrispondono al 2,7% del debito pubblico che grava sullo Stato: il rischio è quello di «guardare il dito e non vedere la Luna» nell'individuazione delle cause della crescita degli anni Ottanta. Il debito, che era stato il volano di allora, oggi si è tradotto in freno, impedimento, zavorra, che condanna l'Italia alla depressione.

Posta in termini di «cassa» e di residuo attivo e passivo, l'analisi economica ha rinunciato a cogliere le complesse interazioni territoriali che definiscono il ritaglio spaziale del «mercato interno» (lo Stato), che pure erano state affrontate dalla Fondazione Agnelli nelle prime ricerche sul federalismo, nei primi anni Novanta.

Come fu messo in evidenza in quegli anni, era forte, e lo è tutt'ora, la tenuta strutturale del sistema di relazioni economiche interregionali e intersettoriali tra le Regioni produttive del Centro-nord e quelle del Sud. Attraverso l'implementazione del modello interregionale *input-output* dell'IRPET e sulla base della serie storiche dei dati, veniva dimostrato come la risposta politico-economica agli squilibri regionali, tramite trasferimenti pubblici e sostegno ai consumi delle Regioni meridionali, poggiasse su relazioni intersettoriali in grado di attivare l'offerta (la produzione) nelle Regioni centro-settentrionali. In particolare, erano attivati settori diversi: beni durevoli e di servizio e ad alto contenuto tecnologico nelle Regioni industriali del Nord-ovest; settori tradizionali e beni non durevoli distrettuali (abbigliamento, beni per la casa e altro) nelle Regioni del Centro e del Nord-est. In altre parole, i massicci investimenti pubblici nel Sud, per un verso resero più attrattive queste Regioni, per altro verso servirono al decollo delle aree distrettuali e alla tenuta (o al più lento declino rispetto a quanto avvenne nel resto del mondo occidentale) dei poli della grande industria fordista. Il territorio italiano rispose cioè in maniera differente all'incremento della domanda aggregata favorendo le Regioni più produttive (Casini Benvenuti e altri, 1994).

Dal punto di vista amministrativo, questa fase termina nel 1992 con la costituzione di otto nuove Province e vede la promulgazione della importante legge 142 del 1990 che: riafferma e rinforza notevolmente il ruolo della Provincia; promuove l'intercomunalità, attraverso gli strumenti del consorzio, della convenzione, delle unioni e delle fusioni; promuove le città metropolitane (attribuendo loro funzioni provinciali). Tuttavia è da constatare che mentre il rafforzamento delle Province è stato reale e ha avuto un successo duraturo negli anni, per le altre azioni si sono registrati risultati differenti. Un buon esito per gli esempi di intercomunalità più «soft» dei consorzi, delle convenzioni e unioni (meglio calibrate nel Testo unico degli enti locali, Legge 267/2000), a fianco di un esito assolutamente fallimentare per gli esempi di intercomunalità più «hard»: le fusioni, e per la creazione, ancora da venire, delle Aree e Città Metropolitane.

Il federalismo territoriale. Policentrismo urbano contro sistemi produttivi locali

La nuova fase geo-amministrativa struttura un rapporto articolato tra l'economia dei territori e la loro organizzazione amministrativa. Questa complessità è determinata dall'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1990) e con il successivo Trattato di Maastricht (1992). Ciò impone un confronto competitivo tra le economie dei Paesi che vi aderiscono e pone fine alle possibilità di procedere con politiche economiche basate sull'inflazione o sull'incremento indiscriminato del debito e della relativa spesa pubblica. Il principio della copertura della spesa, e più in generale della sostenibilità economica della macchina amministrativa, cioè dell'equivalenza tra entrate tributarie e spesa pubblica, diviene il vincolo entro cui impostare le politiche.

I vincoli posti dall'Unione monetaria europea (un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL) determinano in Italia una forte instabilità del sistema delle decisioni politiche e amministrative. Il Nord del Paese, conscio della propria debolezza strutturale (sebbene mai ufficialmente riconosciuta) potenzia la richiesta di autonomia, gestionale e politica, attraverso la formulazione del federalismo fiscale (controllo delle entrate tributarie e fiscali) e territoriale (la cosiddetta «Macroregione del Nord»). Il paradosso è del tutto evidente: il federalismo, che si sostanzia nell'atto di unirsi e mettersi insieme, diventa la parola d'ordine per richiedere maggiore autonomia, divisione, separazione, da un Meridione d'Italia che quella sostenibilità economica non può avere, perché debole e marginale (Muscarà, 2001). Le ipotesi di riorganizzazione amministrativa che sembrano emergere sono due e, ancora una volta, attraversano sia lo schieramento di destra che di sinistra.

La prima fa riferimento alla richiesta di «federalismo fiscale». Attraverso una maggiore autonomia territoriale nella gestione delle entrate, oltre che della spesa, si intende liberarsi dei territori a scarsa produttività, che frenano le stesse capacità delle Regioni più attive. È una esigenza economica, prima ancora che politica, in una Europa che non permette più di attuare politiche monetarie e in un mondo globale che non è più retto dalla teoria dei costi comparati e dal confronto tra produttività relative, quanto dalle produttività assolute e dalla capacità dei sistemi territoriali di tradurre i propri svantaggi in sfide e in nuovi fattori competitivi (Porter, 1990).

Tali sistemi, lo ripetiamo, poggiano su nodi metropolitani importanti, che hanno relazioni con altri nodi, per mezzo di quelle che in letteratura sono chiamate «reti lunghe», e mantengono una propria influenza sul territorio di prossimità attraverso «reticoli», le cosiddette «reti corte» (Dematteis, 1994).

La teorizzazione di questo modello si incarna nel policentrismo urbano promosso dall'Unione europea, dove il dinamismo economico non discende dalla dimensione dei centri in senso stretto, quanto dalla molteplicità delle funzioni e dalla loro reciproca interazione, oltre che dalla posizione da questi occupata nei nodi strategici delle armature nazionali e internazionali. L'idea che si prospetta è quella che le città, e in particolare quelle metropolitane, possano costituire i motori della crescita.

Molti investimenti si riversano sulle città e il «marketing urbano» diventa il *mainstream* dello sviluppo. Quando i vincoli della sostenibilità economica nazionale della pubblica amministrazione e dei servizi si faranno pressanti, la risposta italiana procederà nell'attivare nuovi debiti, questa volta alla scala regionale e locale, e nel confidare nell'inesauribilità della crescita della rendita urbana. Comincerà Bassanini con il Testo unico sull'edilizia (L. 380/2001) a «liberalizzare», abolendole, alcune norme della legge 10/1977 (legge Bucalossi) e, in particolare, il vincolo di bilancio degli oneri di urbanizzazione alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, risanamento dei centri storici e acquisizione di aree da espropriare per edilizia economica e popolare. Continueranno i governi di Centro-destra e di Centro-sinistra a permettere che gli oneri di urbanizzazione non vengano riutilizzati per le infrastrutture urbane ma per investimenti diversi e spesa corrente amministrativa.

La seconda punta ancora sulla capacità dei sistemi territoriali di esprimere auto-propulsione economica e produttiva, se solo fossero liberi, si dice, da «lacci e laccioli»

in cui li costringe una cultura burocratica e normativa: si parlerà così di «deregulation», per liberare le forze della competizione economica. Questi sistemi, *in primis* quelli distrettuali, sono fortemente territorializzati (areali più che urbani) e si inseriscono in un quadro organizzativo gerarchizzato che necessita di servizi e funzioni superiori di coordinamento, di supporto, di difesa e di protezione dalla concorrenza estera, oramai sempre più aggressiva.

Il modello napoleonico dello Stato centrale è sicuramente quello che più si presta alle esigenze areali e territoriali di tale approccio geo-economico e da «padre padrone» si è da tempo trasformato nel «protettore» delle espressioni periferiche provinciale (di area vasta, si dice anche). Nel periodo che stiamo analizzando, che va dal 1990-92 alla crisi del 2008, si proseguirà con confusione e tentennamenti, tra spinte federaliste e spinte di riforma del modello esistente (che attraverseranno sia la destra che la sinistra) che porranno le premesse per la riforma e modernizzazione dello Stato: si parlerà di «*devolution*» per orientarne l'organizzazione verso il federalismo, per mezzo di provvedimenti orientati ai principi di autonomia, sussidiarietà, responsabilità, adeguatezza e partecipazione. Artefici delle riforme saranno le leggi Bassanini e le modifiche apportate al titolo V della Costituzione. Si procederà con:

a) il riordino e attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli amministrativi attraverso, alcune leggi (n. 59/1997 e n. 127/1997) e decreti legislativi (fondamentale il 112/1998 ma anche quello relativo alla riorganizzazione dell'agricoltura e pesca, Dlgs. n. 143/1997, al trasporto pubblico locale, Dlgs. n. 422/1997, nonché quello in materia di lavoro, Dlgs. n.469/1997);

b) il rafforzamento dell'intercomunalità, attraverso i cosiddetti «livelli ottimali di esercizio» e i relativi «ambiti funzionali ottimali» ma anche facilitando le Unioni dei Comuni e l'intercomunalità e riaffermando il ruolo delle Comunità montane come Unioni *de facto* (legge 265/1999 e successivo decreto legislativo 267/2000, TUEL-Testo unico sugli enti locali);

c) la modifica del Titolo V della Costituzione (legge 3 del 2001), che introduce due nuove partizioni, lo Stato (soggetto oramai alle norme comunitarie e pertanto limitato, di fatto, nella sua sovranità) e le Città Metropolitane: l'art. 114 Cost. (comma 2) recita «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Nella confusione e moltiplicazione delle partizioni si deve notare che la prima proposta conteneva anche le Comunità Montane;

d) il riconoscimento del principio federalista della fiscalità, là dove l'art. 119 Cost. recita: «i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa». L'introduzione dell'IRAP e della relativa addizionale regionale muoveranno in questa direzione.

Entro questo quadro si cercherà con la legge 42/2009 (quindi, di nuovo, con il «tempo di ritardo burocraticamente necessario») di: standardizzare a livello nazionale le prestazioni funzionali dei servizi (*in primis* quelli sanitari che hanno una maggiore spesa), attraverso l'individuazione dei fabbisogni *standard* delle funzioni fondamentali; di attuare l'autonomia finanziaria prevista dall'art.119 Cost., attraverso

la «ripartizione della spesa storica» dei diversi livelli amministrativi; di trasferire verso il basso, all'ente territoriale più competente, alcune proprietà demaniali (il cosiddetto «federalismo demaniale»).

Più concretamente, si cercherà di rispondere alla crisi fiscale dello Stato attraverso l'aumento della tassazione, l'attuazione di politiche orientate all'emersione spontanea del lavoro nero e dell'evasione contributiva (i vari condoni) e persino delle attività illecite (rientro dei capitali) e dell'economia illegale (si pensi alla cancellazione del «falso in bilancio» del 1995 e alla retorica, ancora presente, dell'«oppressione fiscale, burocratica e giudiziaria»). È una fase ancora da analizzare e capire nelle sue forme specifiche («patto Stato-evasori», «patto Stato-mafia» ecc.) ma che certamente non è stata in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati di sostenibilità dei conti pubblici e di consolidamento delle realtà produttive artigianali e distrettuali, del Nord, del Centro, del Sud e delle Isole. La periferizzazione che ha interessato questo periodo si è cioè dimostrata incapace di dispiegare sviluppo e crescita, incrementando, invece, meccanismi implosivi di governance e di relazionalità *inter* e *intra* territoriali. Entro questo quadro paradigmatico si è continuato, in un clima di scarsa propulsività, a valorizzare la territorialità locale e i sistemi periferici, anche per mezzo della nascita di altre sette nuove Province: le quattro riconosciute solo dalla Regione Sardegna nel 2001, e le tre dei nuovi sistemi produttivi locali di Monza e Brianza (distretto dell'automazione e del mobile), di Fermo (calzature), di Barletta-Andria-Trani (calzature sportive) istituite nel 2004 ed entrate in vigore nel 2009.

Per concludere. Dopo la crisi: sostenibilità e congruenza

Sebbene molti strascichi siano ancora presenti, la fase che si è aperta con la crisi del 2007-2008 tende a accelerare i processi di riforma e a ricondurli entro opzioni più chiare e definite. Dal punto di vista economico la crisi ha fatto emergere la debolezza strutturale dell'Italia. In particolare il ritiro degli stranieri dal possesso dei titoli di Stato ha reso impossibile il raggiungimento della sostenibilità economica del settore pubblico e, nel contempo, ha evidenziato la scarsa auto-propulsione dei territori e dei sistemi produttivi locali. Il processo di selezione e riconversione, già iniziato nella fase precedente attraverso delocalizzazioni nei Paesi più periferici (l'«imprenditore errante», come lo abbiamo definito altrove) si è tradotto, si sta traducendo, nell'evaporazione di gran parte della base produttiva storica distrettuale e nell'emergere di nuove attività e *cluster* più competitivi, a fianco delle produzioni tradizionali più solide e consolidate, in una sorta di selezione selettiva degli agenti del milieu economico. Certo il territorio non ha espresso quella capacità di sistema che le analisi gli attribuivano: molti radicamenti alla prova dei fatti si sono dimostrati più semplici ancoraggi e molti ancoraggi, espressioni transitorie della crescita e la trasmissione generazionale dei saperi locali, su cui si fondano i processi di territorializzazione, si è più spesso tradotta in vendita o chiusura delle attività.

La crisi fiscale dello Stato si è avvolta in una «trappola fiscale» da cui è difficile uscire (debito = più tasse = meno domanda aggregata = meno produzione = meno contribuzione = più debito) che ha riaperto la questione delle politiche monetarie (l'immissione di nuova liquidità) sebbene a livello europeo e non più nazionale. Sono politiche non propulsive (vista anche la quantità del debito presente) quanto piuttosto di accompagnamento del declino che si prospetta nei prossimi anni, orientate a contenere e rallentare le forme più drammatiche di depressione economica.

Lo scenario più probabile contempla l'esodo di parte del capitale umano più qualificato nonché la «vendita» dei cosiddetti «gioielli di famiglia». Il paradigma della «green economy» (IRES, 2013), cioè la capacità di liberare risorse reali attraverso il risparmio energetico degli edifici, il riciclo, il più basso consumo energetico dei mezzi di trasporto, il recupero, eccetera, può rappresentare una nuova sfida per i territori, particolarmente promettente per l'Italia.

Questo nuovo modello si scontra con il cosiddetto «morbo di Baumol» e con un settore che necessariamente dovrà concentrarsi sul «core» dei servizi (aumentandone la produttività) liberando nel contempo la partecipazione democratica dai suoi costi. È possibile cioè un facile *delinking* tra i costi delle decisioni (la sfera della politica retribuita) e una maggiore partecipazione democratica. Tutto ciò implica la riformulazione del Patto Sociale (tra generi, inter-generazionale, tra nord e sud, tra pubblico e privato) che rischia di produrre forti instabilità sociali e che quindi necessita di un progetto *morale* in grado di riscrivere le procedure e di orientare la società verso nuove forme di governance, nonché di mantenerne la coesione sociale e promuoverne il rilancio di nuove soggettività.

È in questo quadro che la riforma amministrativa dello Stato diviene un pezzo importante del cambiamento, sia per quanto attiene al contenimento dei costi, in grandissima parte eliminabili come avviene nei paesi di tradizione anglosassone (dove è elevato il volontariato politico e partecipativo, ad esempio nelle Parrocchie civili inglesi, ossia *Parish*), sia per individuare i driver dello sviluppo e i contenitori della coesione sociale e istituzionale. Si è giunti al punto di svolta che necessita di decisioni chiare e praticabili.

Sebbene rimandata in alcune sue parti, a seguito della crisi di governo e delle recenti elezioni, la riforma dell'ordinamento dello Stato contenuta nel decreto legge 95 del 6 luglio 2012 traccia alcuni termini del dibattito futuro. Essa prevede:

a) il trasferimento delle funzioni comunali a una associazione o Unione di Comuni (con soglie demografiche minime stabilite dallo Stato e dalle Regioni), quale ente di secondo livello. Saranno queste forme associative che di fatto diverranno la struttura portante delle nuove unità di base territoriale. Qui una critica è d'obbligo: l'«associazionismo spontaneo» è la determinazione di sole soglie demografiche per l'individuazione dei livelli ottimali dei servizi, senza un riferimento, almeno orientativo, ai bacini di auto-contenimento dei flussi relativi alla mobilità di prossimità (pendolarismo giornaliero rappresentato dagli SLL, i Sistemi Locali del Lavoro), è una grande debolezza presente nella riforma, che sembra non ri-conoscere le analisi svolte dall'ISTAT e i risultati scientifici sull'argomento. L'esempio del Piemonte di ricalibrazione degli SLL (puramente statistici) alla realtà della prossimità storica,

sedimentata a livello sub-regionale (i trentatré AIT, ovvero Ambiti di Integrazione Territoriale, contenuti nel Piano Territoriale Regionale), può essere generalizzata per addivenire a forme associative che abbiano un senso compiuto dal punto di vista socio-economico. L'IRES (l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali della Regione Piemonte) si rende chiaramente disponibile per affinare questo e altri punti;

b) *rescaling* delle Province (partizioni sempre più ampie) entro requisiti minimi della dimensione territoriale (si è stabilito, non inferiore a 2.500 km²) e della popolazione residente (non inferiore a 350.000 abitanti); riduzione delle loro funzioni e rinforzo di quelle di indirizzo territoriale e di coordinamento delle attività dei Comuni; definizione delle Province come enti di secondo livello; trasformazione delle Province metropolitane in Città Metropolitana mantenendo gli stessi confini territoriali. Qui mi è d'obbligo qualche elogio e qualche disapprovazione. È indubbio che le proposte formulate sono in grado di risolvere alcuni dei problemi emersi a seguito della legge 142/90, in primo luogo quello delle Province «ciambella» (con la Città Metropolitana in mezzo) che ha impedito la realizzazione stessa delle Città metropolitane. Un altro importante questione è il *focus* sulle funzioni di pianificazione territoriale e di mobilità per l'area vasta. Infine il fatto che le Province vengano ricondotte a enti di secondo livello potrebbe eliminare, dopo decenni, il conflitto interistituzionale con le Regioni, attribuendo loro il ruolo più appropriato di enti di coordinamento dei servizi di area vasta. Mancano invece, ancora una volta, orientamenti in merito ai flussi di mobilità e alla costituzione di aree che ottimizzino l'auto-contenimento dei trasporti e della mobilità e i servizi d'area vasta: l'accorpamento e il ritaglio territoriale è demandato alla Regioni;

c) le Città Metropolitane acquisiscono un ruolo importante, in quanto vengono loro attribuite tutte le funzioni provinciali. È demandata agli statuti la modalità elettiva, procedurale e dell'organizzazione interna. Il giudizio non può che essere composito: viene in gran parte risolto il conflitto tra attori periferici-areali dello sviluppo (le Province distrettuali e i sistemi territoriali produttivi) e attori più nodali e centrali (le Città Metropolitane), attraverso il riconoscimento dell'importanza dei centri urbani maggiori ma anche della dimensione vasta del loro perimetro; l'assunzione di un bacino territoriale ampio, la vecchia Provincia, appare interessante in quanto non ritaglia lo spazio edificato, quanto il territorio di pertinenza, quello delle seconde case e del turismo, ma anche quello delle complementarietà tra l'urbano, il rurale e gli spazi naturalistici montani (è il caso di Torino ad esempio, ma anche di Bologna o di Reggio Calabria); il ruolo sussidiario e secondario della Regione nella formulazione dello Statuto delle Città metropolitane, insieme a quello della Conferenza Stato-città e Autonomie locali, evidenzia il nuovo legame che si stabilisce tra lo Stato centrale e la rete delle città, che certamente continuerà a essere un elemento del conflitto interistituzionale, soprattutto tra Città Metropolitane e Regioni. Forse è proprio su questo fronte, sul legame tra lo Stato e la rete delle Città Metropolitane e dei sistemi produttivi territoriali che può ricostituirsi quel legame necessario con il modello di sviluppo policentrico dello spazio europeo. Un passo avanti nel recupero delle forze unitarie entro schemi di *rescaling* territoriale anche delle Regioni, a partire dalla rete nazionale delle Città metropolitane individuate. Su questo fronte si apre una sfida per

noi geografi, quella di rendere più coerente il rapporto tra Regioni e Città metropolitane oggi ancora incongruo per le piccole Regioni, le Marche, l'Abruzzo e altre Regioni senza metropoli.

In sintesi. Le spinte organizzative appaiono in generale diverse e talvolta anche contraddittorie, a partire dai modelli economico-territoriali che si possono prefigurare. I disegni organizzativi in gioco sono grosso modo tre:

a) Un primo nasce dall'approccio reticolare. Se lo sviluppo economico dei territori dipende dalle grandi città innovative e terziarie, allora il policentrismo si esprime come un modello territoriale globale fondato sulla dialogia «reti lunghe/reti corte» che tenderà a indebolire e riarticolare i livelli di scala areali e le diverse funzioni e responsabilità a essi connessi. In questo caso il ruolo della rete delle Città metropolitane (con la Capitale nazionale al vertice) appare evidente e sia le Regioni che le «eventuali Province» dovrebbero essere ritagliate su questi «motori dello sviluppo». In questo quadro le Province appaiono superflue dato che l'autonomia e la rappresentanza dei territori è già garantita dalle Regioni;

b) una seconda ipotesi nasce dalla spinta dei sistemi locali produttivi. Come è risaputo i distretti di PMI sono un agglomerato produttivo territorialmente definito che caratterizza (certo ha caratterizzato) il sistema-Italia. Se il modello di sviluppo economico poggia ancora sui sistemi locali allora la loro legittimazione amministrativa è legittima e necessaria. E' quello che è successo in Italia negli ultimi venti anni con la creazione di molte nuove Province: Biella (distretto tessile), Prato (tessile), il Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmecanica e tessile), Rimini (turismo), Monza e Brianza (distretto dell'automazione e del mobile), di Fermo (calzature), di Barletta-Andria-Trani (calzature sportive) eccetera;

c) una terza ipotesi è quella del *rescaling*, che agisce sia a livello macro (con la cessione di gran parte della sovranità statale alla U.E., in primis quella della moneta e del commercio), che a livello micro-territoriale, oltre il livello comunale (con l'allargamento dello spazio della prossimità, della mobilità giornaliera per lavoro, studio o consumo). In questo caso il livello provinciale può essere utile se sostitutivo dell'intercomunalità e congruo con i livelli e i bacini ottimali dei servizi.

Per quanto riguarda il livello NUTS3, quello provinciale per intenderci, è interessante notare che il loro aumento ha caratterizzato la situazione italiana e in misura minore la Spagna, dove le partizioni NUTS3 sono passate da 52 a 59. Un processo opposto hanno seguito invece, nello stesso periodo (1995-2010), stati come la Germania (da 447 a 440), la Danimarca (da 15 a 11) e la Gran Bretagna (da 166 a 139). E' interessante notare che in questo caso, dove lo stesso livello (NUTS 3) segue una scala di prossimità (la scala dei bacini ottimali dei servizi), più vicina alla rappresentanza territoriale dei sistemi urbani, di quelli produttivi locali (distretti industriali) e di quelli rurali, il numero dei «distretti» (chiaramente piuttosto elevato) è diminuito.

Per concludere. Potrebbe costituire una formazione coerente dell'organizzazione dello Stato italiano un ritaglio formato: dai Comuni *versus* l'intercomunalità, cioè dalla forma associativa più idonea (che riteniamo essere l'unione dei comuni) ai livelli ottimali dei servizi (come previsto dalla *spending review*) e

orientata intorno ai Sistemi locali del lavoro; dal *rescaling* delle Province intorno ai sistemi socioeconomici e produttivi sub-regionali definiti spesso nei piani regionali territoriali o di sviluppo; quello delle Regioni intorno ai territori storico-paesaggistici oramai delineatisi con l'insieme congruente massimale dei sub-sistemi socioeconomici e della rete delle Città metropolitane. In tal senso resta un interessante modello territoriale quello a suo tempo proposto dalla Fondazione Agnelli (Pacini, 1996) sia per il *rescaling* regionale che per i legami reticolari da implementare tra le città metropolitane (la cosiddetta «capitale reticolare» con Roma come nodo apicale). Proposte che acquistano un valore funzionale molto più unitario a seguito della formalizzazione costituzionale di «Roma capitale».

Oggi, in conseguenza della crisi, vi sono le condizioni per cercare maggiore corrispondenza tra le partizioni amministrative e i processi socioeconomici, valorizzando sia i sistemi produttivi territoriali presenti alla scala regionale sia la rete nazionale dei nodi metropolitani. È attraverso un ritaglio più coerente che il territorio italiano potrà trovare un proprio spazio d'interazione con il policentrismo europeo e fronteggiare, lo si auspica, la competizione dei nuovi «mercati quasi-continentali» (Ferlaino, Molinari, 2009): i BRCS in primo luogo (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) ma anche gli USA e le macro economie in formazione (Nafta, Asean, Unasur, Ecowas, Caricom ecc.).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANASTASIA B. e G. CORÒ, *Evoluzione di una economia regionale. Il Nordest dopo il successo*, Portogruaro, Ediciclo ed., 1996.
- BAGNASCO A., *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- BECATTINI G. (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- BOUDEVILLE R.J., *Lo spazio e i poli di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1977.
- BRAMANTI A. e M. MAGGIONI, *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- CASINI BENVENUTI S., S. LORENZINI E G. MALTINTI, *Stima dell'impatto regionale dell'intervento pubblico in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1994.
- COPPOLA P., *Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo*, in A. SALARIS (a cura di), *Pianificazione strategica e aggregazioni sovra comunali: un banco di prova per città e territori*, Roma, Cresme ricerche, 2006.
- DEMATTEIS G., E. DANSERO, C. ROSSIGNOLO, (a cura di), *Sistemi locali e reti globali di geografia politica ed economica*, Torino, W. P., 2000.
- DEMATTEIS G., *Possibilità e limiti dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», Torino, n. 1, 1994, pp. 10-30.

- FERLAINO F., *La rivoluzione territoriale: metodi e interpretazioni*, in IRES, 1958-2008. *Cinquant'anni di ricerche IRES sul Piemonte*, Torino, IRES-Piemonte, 2009, pp. 259-290.
- FERLAINO F. e P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari, Laterza, 1965 (ed. orig. 1820).
- IRES-INSEE, *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, Torino-Lyon, IRES Piemonte – Insee, 2002 (disponibile in: <http://www.ires.piemonte.it/publicazioni.html?catid=3>).
- ISTAT, *I sistemi locali del lavoro*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1997.
- MUSCARÀ C., *Il paradosso federalista*, Venezia, Marsilio, 2001.
- PACINI M., *Un federalismo dei valori*, Torino, Fondazione Agnelli, 1996 (disponibile in http://geograficamente.files.wordpress.com/2012/06/fondazione-agnelli-1992_1996-proposta-di-12-macro-regioni.pdf).
- PORTER M.E., *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, MacMillan, 1990.
- RICOLFI L., *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.
- ROSSIGNOLO C. e S.C. IMARISIO, *SLoT Quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale*, Bologna, Baskerville, 2003.
- STURANI M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Alessandria, Ed. dell'Orso, 2001.

GEO-ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE CORRELATION IN ITALY AFTER THE SECOND WAR PERIOD. – Is there any relationship between the economic development of the Italian regions and administrative forms of government, after the war? The answer is yes. The link is closer the nearer you are to present day. This does not exclude the affect of numerous arbitrary border changes of administrative regions, which is in contrast to the idea of political and administrative stability. The rapport between geo-economics and organizational forms of the State highlights the various periods that have characterized the post-war era as follows: the North South regional dichotomy that has persisted until the energy crisis; the increased competitiveness thanks to the devaluation of the currency; the period of public debt; the period of deregulation and public spending; and finally the current situation. Within this framework the economic and institutional changes together with the five sub-periods will be analyzed, taking into account the differences and similarities of the several economic models and institutions.

IRES Piemonte

ferlaino@ires.piemonte.it

FLORIANA GALLUCCIO

LA REVISIONE DELLE CIRCOSCRIZIONI
POLITICO-AMMINISTRATIVE PER LA *GOVERNANCE* DEI
TERRITORI: IL CONTRIBUTO DEI SAPERI GEOGRAFICI

Premessa

Questa iniziativa dedicata ai problemi dell'intricato mosaico delle circoscrizioni politico-amministrative italiane è di grande importanza in quanto, per la prima volta, vede riunito, per riflettere in modo organico sulla riorganizzazione territoriale degli spazi istituzionali, un gruppo di geografi legati a metodi e tradizioni di studio in parte differenti: dalla geografia politica alla geografia storica, dalla geografia economica a quella urbana. Una varietà di saperi geografici – che in comune condividono la centralità di uno sguardo orientato alla lettura analitica del territorio – sollecitati a confrontarsi e a dialogare con altri saperi e con esponenti del mondo politico, offrendo chiavi di lettura interdisciplinari nel tentativo di tratteggiare proposte volte a un riassetto del governo del territorio in Italia.

Per un inquadramento delle questioni che proverò qui ad abbozzare, anche in considerazione dello spazio inevitabilmente limitato a disposizione, partirò immediatamente dal titolo del mio intervento. E, fin da subito, intendo chiarire che l'accento posto sul contributo dei saperi geografici, in merito al tema del riordino delle articolazioni territoriali in Italia, non è stato da me pensato con l'obiettivo di proporre una ricostruzione dei problemi e dei profili affrontati al riguardo, essenzialmente nel corso del XX secolo, dal dibattito interno alla disciplina. Quel che invece desidero discutere, richiamando le potenzialità euristiche e applicative dei saperi geografici – cruciali per la comprensione di tali aspetti – è piuttosto una proposta operativa, sulla quale mi è già capitato di soffermarmi in altra occasione (Galluccio, 2004), ma probabilmente allora i tempi non erano ancora maturi. Continuo, infatti, a credere forse testardamente (e spero con fiducia non ingenua) nella potenziale validità dell'ipotesi operativa che desidero rilanciare in questa preziosa occasione, per sottoporla al vaglio critico e alla valutazione del dibattito sulle opportunità e i modi per realizzarla.

Per un atlante politico-amministrativo d'Italia

Circa venti anni fa, nel quadro del Progetto Finalizzato CNR «Organizzazione e Funzionamento della Pubblica Amministrazione» – coordinato a livello nazionale da

Sabino Cassese – operò una unità interdisciplinare, diretta da Francesco Merloni e Lucio Gambi, composta da geografi e da studiosi di diritto amministrativo, per mettere a punto uno studio dei «Sistemi e criteri di delimitazione territoriale delle amministrazioni pubbliche».

Coadiuvata dall'ISTAT, l'unità produsse un primo insieme di lavori, condotti tra il 1990 e il 1995 e pubblicati dalla casa editrice il Mulino in due volumi, nella collana del Progetto. Nel primo testo (Merloni e Bours, 1994) – nel quale figuravano gli apporti di alcuni tra i principali esperti europei quali Adriaan Bours e Robert Bennett, che avevano inaugurato e sostenuto in modo autorevole questi temi in ambito internazionale – si ricostruiva la geografia politico-amministrativa di sei paesi (Belgio, Germania, Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi, Spagna) caratterizzati da differenti sistemi istituzionali: di tipo federale o unitario, per delineare una prima indagine a scala europea.

Nel secondo volume (Gambi e Merloni, 1995), avvalendosi dell'approccio geostorico, si voleva provare a introdurre nello studio di questi aspetti una metodologia di rado adottata in precedenza, in grado di costruire una griglia analitica comparativa, con l'intento di mostrare – nelle differenti regioni italiane – l'andamento dei processi confinari delle circoscrizioni alle varie scale, per poterne confrontare gli esiti. Una specifica attenzione, dunque, venne rivolta all'evoluzione storica delle variazioni territoriali dei Comuni, dei principali centri urbani e delle Province di cinque Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Campania, Sicilia), selezionate secondo la distribuzione Nord-Centro-Sud-Isole.

Al tempo stesso, si cercò di comprendere la natura dei criteri normativi che avevano regolato, generalmente in modo rapsodico e contraddittorio, gli ordinamenti promossi dai differenti governi dall'Unità a oggi. Pertanto, si individuarono le fasi temporali salienti in cui erano maturati, nell'intero arco post-unitario, gli interventi più significativi, che avevano generato dei mutamenti confinari nel fitto reticolo amministrativo e che a un'analisi più fine facevano registrare dinamiche diversificate. Tale periodizzazione prevedeva gli anni dall'Unità alla crisi dell'età liberale (1860-1921); il Ventennio fascista conclusosi con l'epilogo del secondo conflitto mondiale (1922-1945); la nascita della Repubblica – dalla Costituente all'avvento delle Regioni a statuto ordinario (1946-1971) – e l'ultima fase, relativa all'istituzione dei governi regionali, fino agli anni in cui si era svolta l'indagine (1972-1992), contrassegnati dall'approvazione della legge n. 142/1990 sulle autonomie locali. Ci si focalizzò, infine, anche sulle delimitazioni e le trasformazioni di alcune amministrazioni funzionali (tendenzialmente mai analizzate) – che derogavano dal vincolo costituzionale allora esistente della obbligatoria coincidenza con i territori delle province in cui insistevano – nonché sugli Enti con competenza in materia di acque o preposti all'erogazione di servizi strategici (ad esempio l'energia elettrica), al tempo non ancora privatizzati¹. Tuttavia, per l'economia interna della ricerca, non fu possibile approfondire oltre un certo grado tali ricostruzioni, dalle quali comunque emersero consistenti anomalie.

¹ In particolare, si vedano i saggi di Palombelli (1995), Galluccio (1995a), Mautone e Guarente (1995) nel citato volume curato da Gambi e Merloni; inoltre, con riferimento ai distretti sanitari, Galluccio (1995b).

Sollecitati in parte da questo iniziale apparato di indagini, negli anni successivi sono comparsi dei lavori – tra loro diversificati per impianto metodologico – e dedicati ad altre realtà regionali o provinciali, in qualche occasione alle aree metropolitane o ad alcuni problemi di metodo, ma anche alle nuove forme di federalismo e di regionalismo emergenti². Un insieme di saggi, offerti non solo da alcuni geografi, ma anche – e di recente con maggiore intensità – da storici e storici delle istituzioni³. Negli stessi anni, peraltro, il dibattito si è arricchito di numerosi studi internazionali, in particolare europei, che rivelano da tempo una ben più viva attenzione per tali questioni⁴.

Come ho accennato all'inizio, in questa sede non è possibile affrontare in chiave storiografica le questioni di metodo e le teorie interpretative affermatesi in Italia a seguito delle riflessioni, parzialmente discontinue, che di recente si sono condensate intorno a questi temi. Quel che, invece, preme sottolineare è come tale patrimonio di ricerche, frutto delle iniziative di singoli studiosi che hanno creduto con forza all'opportunità di simili ricostruzioni, a mio avviso, rischia di restare in gran parte disperso. Al riguardo, una ricognizione territoriale dettagliata a scala nazionale si renderebbe assai utile sotto diversi profili e auspicabilmente dovrebbe essere sostenuta da un disegno più organico e complessivo, rilanciato dal valore di una progettualità collettiva, espressione di quelle energie intellettuali mosse dalle esigenze di impegno civile, da cui credo tragga alimento l'interesse verso il problema decisivo dei rapporti tra spazi istituzionali e territorio.

Come primo passo, rinnovando la proposta da me dettagliata alcuni anni fa, con l'intento di ricostruire un significativo tassello documentario di cui il Paese è sprovvisto, auspicherei la realizzazione di un *Atlante geostorico delle circoscrizioni politico-amministrative italiane*. Un progetto che in realtà si inserisce nel solco di un controverso dibattito storiografico nato nel corso del Novecento, durante il quale a più riprese era stata prospettata la necessità di dotare l'Italia di un Atlante storico⁵. Tale impresa,

² Con specifico inquadramento geostorico, oltre ai saggi di Zani (1990a, 1990b, 1993) comparsi negli anni di elaborazione del citato Progetto Finalizzato e che hanno tratto impulso dagli stimoli di Lucio Gambi, si segnalano i successivi lavori di Gambi (1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2004); Galluccio (1998, 2001, 2004); Sturani (1998, 2001a, 2001b, 2004, 2011); Sereno (1999); Rombai (2001, 2008); Stopani (2001, 2008); Pellicano (2004); Treves (2004); Galluccio e Sturani (2008); Castelnuovi (2011, 2012) e Lando (2011). Inoltre, con un approccio essenzialmente orientato alla contemporaneità, si vedano Fondazione Giovanni Agnelli (1992 e 1993); Pacini (1996); Coppola (1996, 1997, 1999, 2008); Dematteis (1997, 2001, 2010); gli interventi nel numero monografico di «Geotema», curato da Campione (1997); Bonora (1999); Viganoni (1999). In riferimento alle partizioni delle amministrazioni funzionali e di interesse generale, alle aree metropolitane, al neoregionalismo e al neofederalismo si vedano Celata (2008); Celata e Fardelli (2009); Bartaletti (2009); Muscarà (2001a, 2001b, 2011); Ferlaino e Molinari (2009); Galluccio (2011).

³ Sul fronte del dibattito storico molti i contributi apparsi in questi anni, in particolare si rinvia a Martufi (1992); Iachello e Salvemini (1998); Giarrizzo e Iachello (2002); Denitto (2005); Blanco (2008); Bonini (2008, 2011); Torre (2011).

⁴ Fondamentali restano i riferimenti ai saggi di BENNETT (1989 e 1997) e agli studi geostorici di Ozouf-Marignier (1989, 1990, 1998, 2002, 2006). Tra i principali contributi internazionali esplicitamente orientati a un'analisi delle partizioni amministrative o ai relativi processi di istituzionalizzazione, si vedano soprattutto Paasi (1986, 1996, 2002); Di Meo (1991, 1995); Brunet (1997); Vanier (1997, 2010); Morin (1998); Rivière (2004); Casteigts (2010).

⁵ La questione della realizzazione di un Atlante storico italiano ha percorso il dibattito storiografico degli ultimi sessant'anni, nonostante il progetto nel suo insieme non sia mai approdato a conclusione, pervenendo solo a parziali esiti. Al riguardo si veda Gambi (1973, spec. pp. 180-181, nota 12 e p. 195) e l'iniziale bilancio critico da lui stesso offerto pochi anni dopo (Gambi, 1978). Si rinvia, inoltre, al contributo di A. Caracciolo (1995); e alla successiva analisi di tali vicende in Fasano Guarini E., Massafra A (1998); nonché alla breve ricostruzione delle fasi salienti dell'impresa in Galluccio (2004).

com'è noto, fu caratterizzata da alterne vicende e diede vita a lavori parziali, che non sempre sortirono efficaci risultati. Ciò nonostante, negli ultimi venti anni si sta registrando una ripresa d'interesse verso la cartografia storica delle partizioni amministrative, segnalata dal fiorire di pregevoli prodotti messi a punto con differenti apporti disciplinari – ma in genere circoscritti a poche aree e di fatto finanziati da alcuni enti regionali o provinciali⁶.

Di contro, il compimento di un Atlante nazionale, strutturato con una logica comune e coordinata, rappresenterebbe un primo strumento conoscitivo, fondamentale per provare a porre fine a una grave carenza di progettualità: una carenza che si è protratta troppo a lungo nella tradizione politica italiana, divenendo un fattore di accelerazione del collasso nel funzionamento della Pubblica Amministrazione.

In tal modo, si renderebbe finalmente disponibile uno strumento di conoscenze essenziali, anche in previsione di eventuali revisioni dei confini della maglia amministrativa e alla luce delle modifiche normative introdotte dal nuovo Titolo V della Costituzione dopo il 2001. Ritengo, infatti, che possa essere di grande utilità un'organica e documentata conoscenza dei processi di formazione (e dei relativi mutamenti) intervenuti nello strutturare le odierne partizioni alle varie scale, non solo nell'ambito delle specifiche legislazioni per gli enti regionali attualmente preposti alla *governance* e al coordinamento delle diverse circoscrizioni amministrative, ma anche per il governo centrale, allorché intenda promuovere e supportare – con una visione d'insieme – un ridisegno coordinato dell'architettura territoriale e istituzionale del paese.

Descrizione di massima dell'Atlante: le sezioni, il formato digitale, l'aggiornamento periodico

Le potenzialità di lettura dei saperi geografici, non disgiunte dagli apporti fondamentali provenienti dalle altre discipline, consentono di pervenire a una più rispondente conoscenza dei riflessi territoriali, sia dei dinamismi della maglia amministrativa, che dei processi e del ruolo giocato dagli attori coinvolti. In questa prospettiva, l'Atlante dovrebbe articolarsi muovendo da una parte generale riferita all'intero territorio nazionale, per poi svilupparsi in sezioni più cospicue, con una serie di carte dettagliate e di studi critici monografici a corredo, destinati ad approfondire – a partire dalla scala regionale – gli aspetti più rilevanti che connotano gli intrichi della

⁶ Tra gli atlanti dall'accurato impianto geo-storico, limitatamente alla scala regionale, si segnalano principalmente Pazzagli, Soldani e Benedetti (1992); Arnaldi e altri (1996); Oscar e Belotti (2000); Guarducci, Piccardi, Rombai (2012). Interessanti rielaborazioni cartografiche, relative ad alcune aree del Mezzogiorno d'Italia, in particolare della Sicilia e della Puglia, sono riprodotte in Iachello Salvemini (1998); Giarrizzo, Iachello (2002); Denitto (2005), lavori collegati in parte al progetto di cartografia digitale s'OTria (Storia di Terra d'Otranto: risorse, istituzioni, ambiente); per la provincia di Napoli si veda Galluccio (2007a, 2007b). Peraltro, verso la fine degli anni Novanta è apparso un *Primo atlante di geografia amministrativa* (Merloni, 1998) con una impostazione, a scala nazionale, attenta alle amministrazioni funzionali dello Stato, ma con un taglio che risente della logica statistica con la quale è stato costruito, piuttosto che dell'uso di una metodologia più propriamente geo-storica; per un'analogha iniziativa dettagliata a scala regionale si rinvia a Ferlaino (1999).

maglia amministrativa, relativi ai Comuni, alle Province, alle Aree metropolitane e alle numerose distrettuazioni di enti territoriali quali Comunità montane, ASL (ex USL), ATO e così via. Valutando i vincoli geo-morfologici e paesaggistici esistenti e i fondamenti storico-culturali da cui le autonomie locali hanno tratto origine, per rivolgere una specifica attenzione al ruolo degli attori coinvolti in tali processi, nonché ai criteri e alle logiche che hanno orientato e caratterizzato gli interventi.

L'opera potrebbe essere composta da tre parti:

a) una *sezione storica iniziale*, nella quale privilegiare una lettura filologica dei mutamenti confinari di tutti gli spazi amministrativi, effettuati nell'intero arco post-unitario, assumendo come dato di partenza i territori delle Regioni costituzionali attualmente in vigore. Si potrà pervenire, così, a una ricostruzione modulata sulla periodizzazione accennata in precedenza che – a partire dall'attualità – risalga poi al periodo pre-unitario e alla fase settecentesca di incisiva trasformazione istituzionale e territoriale, coincidente con il Decennio francese, fino a spingersi alle configurazioni dei territori locali di *ancien régime* tra XVI e XVII secolo, per comprendere la genesi e l'evoluzione del mosaico istituzionale nell'ambito delle singole e particolarissime vicende regionali dalle quali ha preso corpo l'unità nazionale;

b) una *sezione dedicata alle suddivisioni amministrative degli enti funzionali* (dai distretti giudiziari e militari, a quelli scolastici che continuano a sopravvivere, dai compartimenti per la gestione delle acque; a quelli dei trasporti, delle telecomunicazioni, alle circoscrizioni elettorali ecc.). All'interno di tale sezione, che mette in evidenza la propensione a una crescente «iper-territorializzazione», sarebbe opportuno provare a individuare i possibili snellimenti delle diverse partizioni a geometria variabile tuttora esistenti, nonché i problemi che alcuni enti comportano, impedendo un'efficace gestione del territorio (si pensi alle sovrapposizioni di poteri e ai molti conflitti di competenze che si generano tra le varie istituzioni e i numerosi livelli di governo locale);

c) una *sezione finale incentrata sul nodo delle «città e aree metropolitane»*. Di fatto, se i poli urbani tradizionalmente costituiscono i fulcri propulsivi dell'organizzazione territoriale, in Italia dove forte è la tradizione comunale dalla quale trae origine quel «tessuto delle cento città», che permea da Nord a Sud l'organizzazione sociale, economica e culturale della penisola, il ruolo delle città assume particolare rilievo. Pertanto, per quanto riguarda i cambiamenti dei confini provinciali e comunali attraverso il tempo, l'analisi potrà essere ampliata con un esame più dettagliato di alcune incisive variazioni di interesse statistico e geografico, che sono conseguenza dello sviluppo urbano di alcuni centri, della crescita delle grandi città, del mutato ruolo dei Comuni urbani nell'arco di quasi due secoli, nonostante di queste consistenti trasformazioni non se ne trovi riscontro nelle visioni istituzionali e nei rilevamenti statistici, fondati su tipologie astratte e talvolta anacronistiche di circoscrizioni politico-amministrative assunte come dati morfologicamente immutabili.

La ricognizione documentaria raccolta nella forma dell'Atlante (che dovrebbe avere anche una composizione multimediale fruibile *on line*), da un lato consentirebbe di mettere in luce le dinamiche storiche dei confini delle differenti maglie amministrative, per riflettere sull'adeguatezza di alcune partizioni. Dall'altro, non dovrebbe ignorare i processi dai quali sono state strutturate tali formazioni territoriali attraverso i secoli, per non forzare con ingegneristiche soluzioni – imposte da decisioni di vertice – le alternative che scaturiscono dalle istanze di appartenenza locale, per verificare l'effettiva sussistenza e rispondenza delle rivendicazioni provenienti «dal basso», commisurandole alle reali esigenze della cittadinanza. Avendo cura, al contempo, di evitare la trappola della retorica del localismo e del campanilismo, sapientemente alimentati dagli interessi dei partiti e dei gruppi di pressione: soprattutto dalle *élites* locali che in massima parte controllano queste istituzioni nei singoli territori.

Si dovrebbe, quindi, procedere alla raccolta sistematica – estesa a tutto il territorio nazionale e con un'archiviazione su base informatica – dei dati relativi alle variazioni di territorio, prevedendo il recupero della cartografia storica, per consentire molteplici elaborazioni e incroci, oggi resi più agevoli grazie all'uso dei GIS. E, adeguandosi alle iniziative già da tempo mobilitate in diversi Paesi europei, ipotizzare un piano di aggiornamento periodico dell'opera, in modo da monitorare con efficacia le auspicabili, future, innovazioni del reticolo amministrativo italiano. In modo da intervenire, all'occasione, con avvedutezza sul coacervo di amministrazioni locali, spesso non più rispondenti alle esigenze della contemporaneità, individuando le criticità e mettendo a fuoco i possibili aspetti propositivi, per muovere nel senso di una chiara ed efficace revisione della maglia istituzionale.

Il progetto per un Osservatorio Territoriale della Pubblica Amministrazione (OTIAP)

In una visione di più ampio respiro, ma a sostegno di questa prima proposta, prospetterei, peraltro, la costituzione di un Osservatorio Territoriale Italiano delle Pubbliche Amministrazioni (OTIAP). Un Osservatorio territoriale permanente, che dovrebbe fungere da Centro di documentazione e studi interdisciplinari, composto da geografi, giuristi, storici, storici delle istituzioni, politologi, sociologi, statistici, in quanto il problema della conoscenza e della revisione degli spazi amministrativi non può essere affrontato se non attraverso il prisma della complessità dei differenti saperi, che consentono di decostruire i poliedrici aspetti implicati in questi spazi di sovranità.

Allo stato attuale, in Italia il più autorevole centro studi, specificamente dedicato a questo tipo di ricerche è l'ISAP, l'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica di Milano⁷, nel quale tuttavia si è rivolta prevalente attenzione alla storia delle istituzioni e agli aspetti giuridici e politologici delle

⁷ L'ISAP è stato fondato nel 1959 e riconosciuto nel 1964. Dopo il 1971, dietro impulso di Massimo Severo Giannini, è stato creato anche l'Istituto di Studi sulle Regioni del CNR di Roma, trasformato nel 2003 con il riordino del CNR, in Istituto di Studio sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA).

circoscrizioni amministrative, mentre più sporadicamente sono state accolte le prospettive offerte dalle analisi incentrate sulla dimensione territoriale, che di fatto si rivelano decisive ai fini di una corretta lettura dei processi di cui stiamo trattando.

L'Osservatorio proposto potrebbe essere istituito presso la Società Geografica Italiana, che avendo la sua sede nella capitale avrebbe maggiore facilità a consolidare sia una proficua collaborazione con l'ISTAT, che un coinvolgimento attivo dell'ANCI e scambi più stretti con le istituzioni del governo centrale (la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri degli Interni, della Funzione Pubblica, ma anche il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca), nella cornice di un più organico rapporto Stato-Regioni. Tra le prime finalità dell'Osservatorio, oltre alla realizzazione dell'Atlante, vi sarebbe la raccolta sistematica di tutti i lavori prodotti in Italia su questi temi e dei provvedimenti e degli statuti approvati dalle varie autonomie locali. Al tempo stesso, l'Osservatorio dovrebbe mirare ad attivare una rete efficace di coordinamento con l'ISAP e con gli altri Istituti di ricerca esistenti in Italia che, a vario titolo, si dedicano allo studio di questi aspetti. D'altro canto, parte del cospicuo patrimonio archivistico e bibliotecario della Società potrà formare una base documentaria per organizzare un primo fondo di fonti, in particolare cartografiche, incentrate sulla ricostruzione delle molteplici rappresentazioni delle suddivisioni amministrative, fornendo strumenti iniziali da integrare con il supporto di ulteriori banche dati. Per quel che concerne la formazione dell'Osservatorio – se adeguatamente supportati dalle istituzioni nazionali potenzialmente coinvolte o interessate – per un iniziale finanziamento si potrebbe far leva sui fondi europei, in quanto le politiche dell'Unione Europea spingono verso una ricomposizione dei differenti livelli amministrativi dei paesi aderenti, cercando di favorire la coesione territoriale anche attraverso politiche di *rescaling*. E l'Italia è uno dei rari Paesi dell'Europa occidentale a essere sprovvisto di uno strumento conoscitivo – che dovrebbe costituire la fondamentale pre-condizione per procedere a qualsiasi riordino territoriale – come di Agenzie governative preposte alla revisione delle maglie amministrative nel tempo, quali la storica *Local Boundary Commission*, operativa fin dagli anni Sessanta del secolo scorso nel Regno Unito e a cui hanno fatto seguito esperienze analoghe in molti paesi d'Europa.

Il riordino degli spazi amministrativi

D'altra parte, l'irrisolta questione di uno snellimento delle numerose partizioni di cui è composto lo spazio istituzionale italiano, sebbene costelli la storia politica d'Italia nell'arco di oltre centocinquanta anni, riaffiora in ogni fase di crisi istituzionale, per poi strategicamente decadere alla prima occasione.

In Italia la struttura e l'organizzazione territoriale della maglia istituzionale di base, come delle amministrazioni centrali e periferiche dall'Unità a oggi si sono strutturate tra resistenze e conflitti, legati alle dinamiche frizionali tra autonomie locali e potere centrale. È, ad esempio, da tali resistenze che fin dall'unificazione emerge un potenziamento delle Province, rafforzate in modo artificioso per favorire un controllo

centralistico; mentre una riconfigurazione complessiva della maglia comunale, seppure a grandi linee non è mai stata attuata – sebbene fino all'ultimo quarto del XX secolo in genere era di competenza del governo centrale, pur se su proposta delle amministrazioni provinciali che vagliavano le istanze e le controversie delle comunità locali.

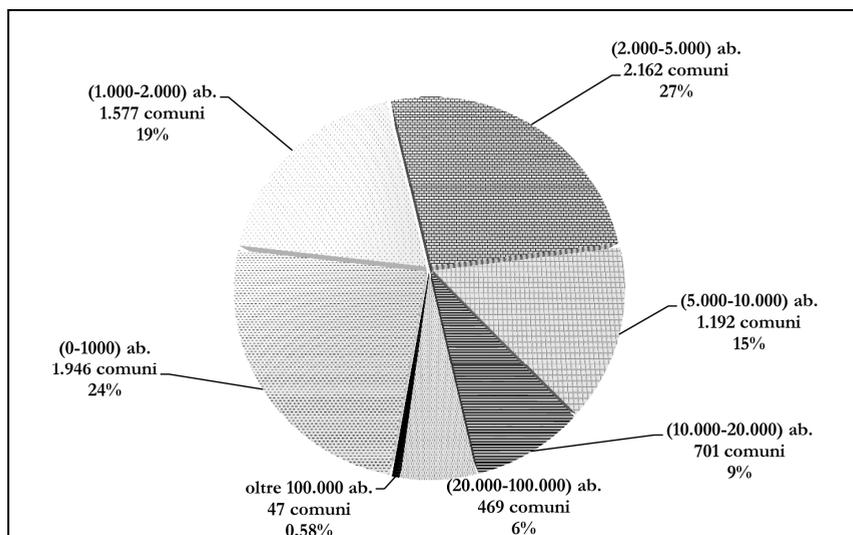


Fig. 1 – *Distribuzione percentuale dei comuni in base alla popolazione*

Fonte: (ISTAT, 2012, demo.istat.it/pop2012/index.html)

Al di là delle questioni e delle implicazioni teoriche sollevate dal dibattito erudito, in merito alla tendenziale inerzia e immutabilità degli spazi amministrativi italiani, quel che a mio avviso di certo permane immutato è l'impianto di fondo che ha costituito l'impalcato e l'ingegneria territoriale di queste partizioni, nate in uno Stato di stampo ottocentesco all'atto dell'Unità. E pure laddove si è inteso intervenire sul groviglio di distrettuazioni in cui si articolano i vari poteri locali, si continua a procedere con interventi parziali e mai coordinati, assumendo i territori delle unità amministrative (dai Comuni alle Regioni) come statici, e non piuttosto scaturiti dall'esito di processi dinamici, socialmente costruiti nel tempo. Questo immobilismo di fondo, che appare tale soprattutto se rapportato all'esteso arco temporale – dalla fase di iniziale istituzionalizzazione delle unità amministrative a oggi – trova conferma scorrendo le fonti ISTAT⁸. In Italia attualmente esistono 8.094 Comuni: circa il 24% non supera la

⁸ In Italia prima del 1915 i Comuni erano complessivamente 8.362. Raggiungeranno il numero di 9.202 dopo le annessioni della Grande guerra, ma durante il fascismo interverranno un consistente numero di soppressioni, alle quali corrisponderanno numerose ricostituzioni nel Secondo dopoguerra. Il censimento del 1951 rileverà, poi, circa 7.857 circoscrizioni comunali, tuttavia, va precisato che questi dati non corrispondono a configurazioni territoriali tra loro omogenee, essendo intervenute in alcuni casi modifiche di superficie, per cui un raffronto relativo solo al dato numerico dei comuni soppressi e/o ricostituiti, di fatto non è pertinente.

soglia dei mille residenti e ben più del 40% (il 43%) ha una popolazione inferiore ai duemila abitanti. Ma se consideriamo i Comuni fino a cinquemila abitanti, questi rappresentano circa il 70% del totale. In Italia, solo quasi il 24% dei Comuni ha una taglia demografica compresa tra i cinquemila e i ventimila abitanti, mentre poco meno del 7% delle unità comunali supera i ventimila residenti; infine appena poco più dello 0,5% dei Comuni raggiunge una popolazione superiore ai centomila abitanti (fig. 1).

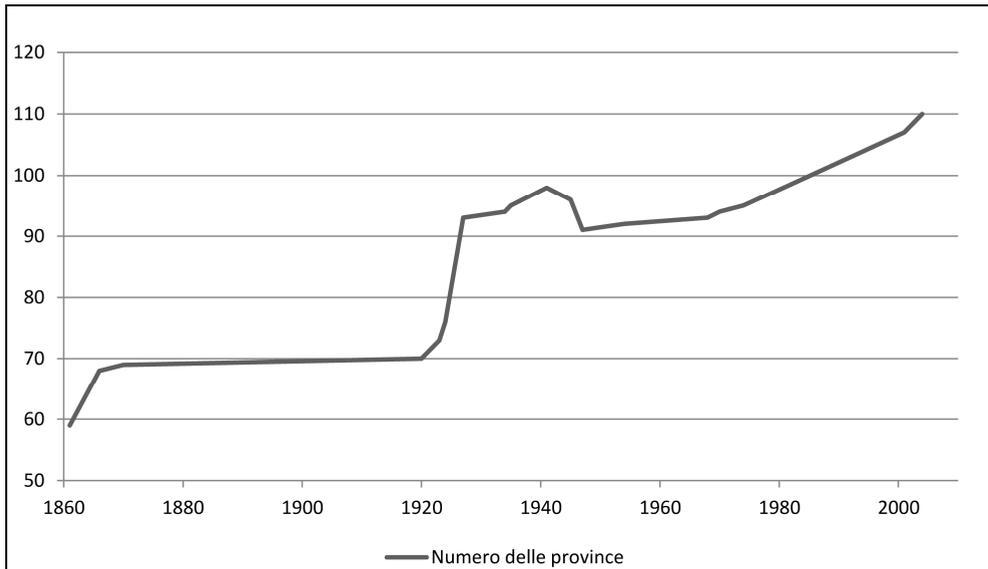


Fig. 2 – *Numero delle province italiane*

Fonte: elaborazione dati ISTAT

Sono dati emblematici se si pensa che già nella fase risorgimentale il dibattito sulle autonomie locali, fiorito intorno alle proposte caldegiate da unitari o federalisti, vedeva Mazzini fautore di una soluzione che permettesse di realizzare l'autonomia economica dei comuni con non meno di ventimila abitanti. Dopo ben centocinquanta anni, circa l'85% dei Comuni italiani non raggiunge neppure la metà della soglia di governabilità e di autosufficienza economica auspicata da Mazzini prima dell'Unità, in un tempo in cui le comunicazioni – e i diritti civili – erano profondamente diversi.

Se si guarda, poi, alle Province, di fatto sono gli unici enti continuamente cresciuti nel numero (a dieci anni dall'Unità – con la completa riunificazione della penisola – e fino al 2012 sono passate da 69 a 110), in particolare in due periodi: durante il Ventennio fascista se ne crearono oltre 20 e dal 1990 a oggi altre 15 (fig. 2). E sono le uniche amministrazioni a mantenere un doppio profilo, di autonomia locale e di enti con funzioni di decentramento per il controllo del potere centrale, esercitato dai prefetti, in periferia.

In diverse fasi storiche, l'effettiva necessità di mantenere in vita le Province è stata a più riprese oggetto di dibattito da parte di studiosi e politici, ciò nonostante hanno continuato a crescere nel numero, mentre non riesce possibile continuare a ignorare i consistenti dubbi sull'effettiva opportunità della loro sopravvivenza. Non solo alla luce dell'impellente contenimento della spesa pubblica, ma anche per realizzare quell'inderogabile semplificazione amministrativa di cui il Paese ha bisogno.

L'attuale normativa stabilisce che sono enti di area vasta, essenzialmente preposti alla pianificazione territoriale, alla programmazione e al coordinamento delle politiche ambientali, dell'edilizia e della rete scolastica (ma solo per le scuole superiori!). Tali profili, nella logica di una più attenta programmazione territoriale a scala regionale, potrebbero essere agevolmente trasferiti alle Regioni, anche per evitare quei conflitti decisionali sulle procedure amministrative e la perversa frammentazione delle competenze, che paralizzano l'efficacia di ogni intervento, producendo notevoli disagi alla cittadinanza. In tal senso, la mancata approvazione del decreto del governo Monti, relativo al riordino parziale delle Province, resta un'ennesima ed emblematica occasione perduta, benché ancora una volta per confermare la sopravvivenza di alcune province siano stati fissati generici parametri quantitativi⁹, senza alcuna attenzione alle peculiarità dei contesti territoriali.

È di tutta evidenza quanto nel difficile clima politico e sociale che sta vivendo lo Stato italiano, l'urgenza di manovre di contenimento della spesa pubblica rendano non più procrastinabile uno snellimento e una semplificazione dell'intricato mosaico amministrativo nel suo complesso. La crisi strutturale che in questa fase sta scuotendo le economie occidentali, in Italia si salda alla più grave crisi politico-istituzionale vissuta dal paese dalla nascita della Repubblica, frutto della miopia – espressa in modo trasversale – da quasi tutti i partiti e sancita dalla rinuncia a qualsiasi autentica riforma innovativa. Come sappiamo l'etimo della parola crisi vuol dire scelta, giudizio, *de-cidere* (da intendersi qui essenzialmente nel suo significato originario di «tagliare»), dunque ogni crisi è anche una grande opportunità per operare finalmente delle scelte: con giudizio. Tuttavia, la perdurante cecità della classe politica, sembra non lasciare ampi margini alla capacità di immaginare un ridisegno complessivo, che si misuri con «l'invenzione» (Gambi, 1998) di una diversa organizzazione territoriale e istituzionale delle circoscrizioni amministrative, maggiormente rispondenti alle esigenze dei tempi.

Al riguardo, vale comunque ricordare, come ci metteva in guardia Carlo Cattaneo fin dal 1860, che per qualsiasi efficace progetto di trasformazione politica dell'architettura territoriale del paese, resta prioritario «lo stabilire le *massime fondamentali* sulle quali fare un *disegno* di ciò che [si] vuole» (Cattaneo, 1972, p. 261).

⁹ Il D.L. 188 del 5-11-2012 stabiliva esplicitamente due criteri geo-demografici per il mantenimento delle Province: a) dimensione territoriale non inferiore a 2.500 km²; b) popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARNALDI G. e altri (a cura di), *Atlante storico-politico del Lazio*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- BARTALETTI F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2009.
- BENNETT R.J. (a cura di) *Territory and Administration in Europe*, Londra-New York, Pinter Publisher, 1989.
- BENNETT R.J., *Administrative Systems and Economic Spaces*, in «Regional Studies», 31, 1997, pp. 323-336.
- BRUNET R., *Territoires: l'art de la découpe*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1997, pp. 251-255.
- BLANCO L. (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, Angeli, 2008.
- BONINI F., *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in L. BLANCO (2008), pp. 81-98.
- BONINI F., *Le province della Repubblica. L'abolizione mancata*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 161-187.
- BONORA P., *Costellazione Emilia. Territorialità e rischi della maturità*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1999.
- CAMPIONE G. (a cura di), *La nuova regionalità*, «Geotema», 9, 1997.
- CARACCIOLO A., *Il grande Atlante storico che non si fece mai*, in «Quaderni storici», 1995, pp. 253-260.
- CASTEIGTS M., *Réforme(s) territoriale(s): de la complexité comme solution à la simplification comme problème*, in «Espaces et Sociétés», Tolosa, 2010, pp. 125-130.
- CASTELNOVI M., *Ripensare le Regioni. Nuovi confini per un regionalismo nuovo?*, in «BSGI», 2011, pp. 327-341.
- CASTELNOVI M., *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne editrice, 2012.
- CATTANEO C., *La circolare del Ministro Farini sul riordinamento amministrativo*, in D. CASTELNUOVO FRIGESSI (a cura di), *Carlo Cattaneo. Opere Scelte. Scritti 1852-1864*, Torino, Einaudi, 1972, IV, pp. 256-261.
- CELATA F., *L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative*, in «RGI», 2008, pp. 1-25.
- CELATA F. e D. FARDELLI, *Partizioni del territorio, sviluppo locale e governance multilivello*, in L. SCARPELLI (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, 2009, pp. 113-144.
- COPPOLA P., *Le scale dell'Unità. Le regioni smarrite di cent'anni di congressi geografici*, in «Genova, Colombo, il mare e l'emigrazione italiana nelle Americhe». *Atti del XXVI Congr. Geogr. Italiano (Genova, 1992)*, Roma 1996, I, pp. 73-84
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- COPPOLA P., *Quale geografia per l'Italia delle regioni?*, in A. LOI e M. QUAINI (a cura

- di), *Il geografo alla ricerca dell'ombra perduta*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 1999, pp. 185-198.
- COPPOLA P., *La regione: quesiti di geografia politica. Lezione Magistrale*, in «Terre di mezzo: la Basilicata tra costruzione regionale e proiezioni esterne». *Atti del 50° Convegno nazionale AIIG (Potenza, 2007)*, Bari, Edizioni di pagina, 2008, pp. 39-44.
- DEMATTEIS G., *Retibus regiones regere*, in «Geotema», 1997, 9, pp. 37-43.
- DEMATTEIS G., *Le basi territoriali delle unità amministrative*, in M. L. STURANI (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa. Atti del Seminario* (Torino, 18 settembre 1998), Alessandria, Edizioni Dell'Orso, 2001, pp. 69-76.
- DEMATTEIS G., *Quale geografia per il governo delle città italiane?*, in L. VIGANONI (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, in «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXXIX, 2010, I, pp. 433-447.
- DENITTO A. L., *Amministrare gli insediamenti (1861-1970). Il caso della Terra d'Otranto*, Galatina, Congedo Editore, 2005.
- DI MEO G., *Le genèse du territoire local: complexité dialectique et espace-temps*, in «Annales de Géographie», 1991, 559, pp. 273-294.
- DI MEO G., *Les nouvelles contradictions des territoires*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1995, pp. 169-175.
- FASANO GUARINI E. e A. MASSAFRA, *L'Atlante storico che non si fece mai, ma...*, in E. IACHELLO e B. SALVEMINI, 1998, pp.123-140.
- FERLAINO F. (a cura di), *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, Torino, IRES Piemonte, 1999.
- FERLAINO F. e P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *La Padania, una regione italiana in Europa*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *Nuove regioni e riforma dello stato. Contributi di ricerca*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- GALLUCCIO F., *L'articolazione territoriale dei servizi. Riflessioni geografiche su alcune amministrazioni funzionali*, in L. GAMBI e F. MERLONI (1995), (a), pp. 371-447.
- GALLUCCIO, *Delimitazioni territoriali delle USL nel Lazio. Criteri di definizione*, in C. PALAGIANO, G. DE SANTIS e M.C. CARDILLO (a cura di) *Atti del V Seminario Internazionale di Geografia medica. Le strutture sanitarie tra pubblico e privato*, Perugia, Rux, 1995 (b), pp. 307-320.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Regione Lazio, Roma, DEI, 1998.
- GALLUCCIO F., *Il découpage nel Lazio (1789-1814). Riflessi geografici e ideologici*, in «Quaderni meridionali», 2001, pp. 32-40.
- GALLUCCIO F., *Un Atlante geostorico delle articolazioni politico-amministrative in Italia*, in A. D'ASCENZO (a cura di) «Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica». *Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*, «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXV, 2004, pp. 487-497.
- GALLUCCIO F., *Voce Bicentenario*, Sito web della Provincia di Napoli

- (<http://bicentenario.provincia.napoli.it/asp/cartoteca.asp>), schede e carte – georeferenziate in collaborazione con Parch. Luigi Scarpa – della sezione *CARTOTECA. L'istituzione della Provincia di Napoli: una cartografia dei confini politico-amministrativi*, 2007 (a).
- GALLUCCIO F., (in collaborazione con Luigi Scarpa), *Cartografie della Provincia di Napoli*, in *Due secoli della Provincia. Due secoli nella Provincia. Architettura/popolazione/attività produttive/cultura popolare/cartografia*, Catalogo della Mostra celebrativa del Bicentenario della Provincia di Napoli, Napoli, Paparo Edizioni, 2007 (b), pp. 93-105.
- GALLUCCIO F., *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in R. MORRI (a cura di) *Unità d'Italia e trasformazioni territoriali: contributi per una riflessione critica in occasione del 150° anniversario*, «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2011, 2, pp. 71-93.
- GALLUCCIO F. e M.L. STURANI, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in «Quaderni Storici», 2008, pp. 155-176.
- GAMBI L., *Per un atlante storico d'Italia*, relazione tenuta al I Congresso nazionale di Scienze Storiche (Perugia, ottobre 1967), in L. GAMBI, *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 175-196.
- GAMBI L., *Un atlante da 7 miliardi*, in «Quaderni storici» (1978), 38, pp. 732-747.
- GAMBI L., *Autonomia e territorio, autonomia e regione*, in «Parolechiave: Nuova serie di Problemi del socialismo», 1994, IV, pp. 89-95.
- GAMBI L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBI e F. MERLONI (1995), pp. 23-34.
- GAMBI L., *Confini amministrativi e bacino idrografico*, in F. CECCARELLI e altri, *Il Reno: memoria e futuro di un fiume*, Bologna, Provincia di Bologna, 1997, pp. 11-14.
- GAMBI L., *L'invenzione delle regioni italiane*, in «Geografia Antiqua», 1998, 7, pp. 89-92.
- GAMBI L., *Un elzeviro per la regione*, in «Memoria e Ricerca», 4, 1999, pp. 151-185.
- GAMBI L., *Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle Storie regionali*, in «Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 2004, 57, 2, pp. 236-242.
- GAMBI L. e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GIARRIZZO G. ed E. IACHELLO (a cura di), *Le mappe della storia. Proposte per una cartografia del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna*, Milano, Angeli, 2002, pp. 71-84.
- GUARDUCCI A., M. PICCARDI e L. ROMBAI, *Atlante della Toscana Tirrenica. Cartografia, Storia, Paesaggi, Architetture*, Livorno, Debate Editore, 2012.
- IACHELLO E. e B. SALVEMINI, *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna. Omaggio a Bernard Lepetit*, Napoli, Liguori, 1998.
- LANDO F., *Le Regioni da Pietro Maestri alla Costituzione*, in C. MUSCARÀ, G. SCARAMELLINI, I. TALIA (a cura di), *Tante Italie Una Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, I, pp. 13-40.
- MARTUFI G., *La riforma amministrativa del 1927 ed il nuovo assetto demografico e territoriale della provincia di Pesaro e Urbino*, in A. BIANCHINI e G. PEDROCCO (a cura di), *Dal tramonto all'alba. La provincia di Pesaro e Urbino tra fascismo, guerra e ricostruzione*, Bologna, CLUEB, 1992, pp. 137-154.
- MAUTONE M. e G. GUARENTE, *L'autorità di bacino per la gestione del territorio: premesse*

- e contraddizioni*, in L. GAMBÌ, F. MERLONI (1995), pp. 303-336.
- MERLONI F., *Primo atlante di geografia amministrativa*, Roma, ISTAT, 1998.
- MERLONI F. e A. BOURS (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- MORIN R., *Politiques de développement et découpage territorial au Québec: logique fonctionnelle et processus identitaire*, in Atti del Convegno *Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier (Lyon, 1997)*, Parigi, INSEE, 1998, pp. 239-256.
- MUSCARÀ C., *Il concetto di regione nella storia del pensiero geografico del XX secolo*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», Roma, 2001.
- MUSCARÀ C., *Il paradosso federalista*, Venezia, Marsilio, 2001b.
- MUSCARÀ C., «Terza Italia» tra nuovi distretti produttivi e «Questione settentrionale», in C. MUSCARÀ, G. SCARAMELLINI e I. TALIA (a cura di), *Tante Italie Una Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, III, pp. 13-30.
- OSCAR P. e O. BELOTTI, *Atlante storico del territorio bergamasco. Geografia delle circoscrizioni comunali e sovracomunali dalla fine del XIV secolo ad oggi*, Clusone, Provincia di Bergamo, «Monumenta Bergomensia», LXX, 2000.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Parigi, EHESS, 1989.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *Province, département, région: le débat sur les cadres territoriaux français en 1789*, in «*Cartes, cartographes et géographes*». Actes du 114^o Congrès National des Sociétés Savantes (Paris, 1989), Parigi, Editions du CTHS, 1990, pp. 35-43.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *Les géographes et le découpage administratif de la France*, in M. PERTUE (a cura di), *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Actes du colloque d'Orléans (30 sept., 1er et 2 oct. 1993, Orléans), Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, pp. 3-14.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *Bassins hydrographiques et divisions administratives en France (XIXe-XXe siècle)*, in «Trames», Rouen, n. 10, 2002, pp. 63-76.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *Géographie, urbanisme et aménagement du territoire en France dans la première moitié du XXe siècle*, in E. IACHELLO (a cura di), *I saperi della città*, Palermo, L'EPOS, 2006, pp. 173-183.
- PAASI A., *The Institutionalisation of Regions*, in «Fennia», 1986, pp. 105-146.
- PAASI A., *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester, John Wiley & Sons, 1996.
- PAASI A., *Bounded spaces in a mobile world: deconstructing «regional identity»*, in «Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie», 2002, pp. 137-148.
- PACINI M. (a cura di), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.
- PALOMBELLI G., *La disciplina giuridica delle delimitazioni territoriali delle amministrazioni funzionali*, in L. GAMBÌ e F. MERLONI (1995), pp. 337-369.
- PAZZAGLI C., S. SOLDANI e G. BENEDETTI (a cura di), *La Toscana dal Granducato alla Regione. Atlante delle variazioni amministrative territoriali dal 1790 al 1990*, Firenze-Venezia, Regione Toscana-Marsilio, 1992.

- PELLICANO A., *Terre e confini del Sud. La dinamica dell'articolazione amministrativa nelle regioni meridionali d'Italia (1861-2001)*, in «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXI, 2004.
- RIVIÈRE D., *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Parigi, A. Colin, 2004.
- ROMBAI L., *Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti*, in STURANI (2001), pp. 43-68.
- ROMBAI L., *Regioni storico-geografiche e identità territoriali. Riflessioni sul caso toscano*, in BLANCO (2008), pp. 281-314.
- SERENO P., *Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa*, in U. LEVRA (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1999, pp. 3-21.
- STOPANI A., *Riforme amministrative e circoscrizioni in Toscana nella seconda metà del XVIII secolo*, in STURANI (2001), pp. 21-42.
- STOPANI A., *La production des frontières. État et communautés en Toscane (XVIe-XVIIIe siècles)*, Roma, École Française de Rome, 2008.
- STURANI M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa. Atti del Seminario (Torino, 18 settembre 1998)*, Alessandria, Edizioni Dell'Orso, 2001a, pp. 89-118.
- STURANI M.L., *Innovazioni e resistenze nella trasformazione della maglia amministrativa piemontese durante il periodo francese (1798-1814): la creazione dei dipartimenti ed il livello comunale*, in STURANI (2001a), (b), pp. 89-118.
- STURANI M.L., *Le dinamiche della maglia amministrativa come processi di istituzionalizzazione di regioni: per una rilettura del caso piemontese*, in A. D'ASCENZO (a cura di), «Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica». *Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*, in «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXV, 2004, e Roma, CISGE-Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2004, pp. 379-390.
- STURANI M.L., *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 62-79.
- TORRE A., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli, 2011.
- TREVES A., *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «ACME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 57, 2004, 2, pp. 243-264.
- VANIER M., *Les limites du territoire: regards de géographes élus locaux*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1997, pp. 239-250.
- VANIER M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Parigi, Economica, 2010.
- VIGANONI L. (a cura di), *Percorsi a Sud. Geografie e attori nelle strategie regionali del Mezzogiorno*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1999.
- ZANI M., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislazione della repubblica italiana e del Regno d'Italia*, in «Storia Urbana», 1990 (a), 50, pp.33-75.

- ZANI M., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia Urbana», Milano, 1990 (b), 51, pp. 43-97.
- ZANI M., *Identità e funzione. Note sulla costruzione degli spazi locali nella realtà bolognese*, in F. ANDERLINI e M. ZANI, *Identità e spazio locale. Formazioni territoriali intermedie e reti istituzionali in Italia ed in Emilia-Romagna*, Bologna, CLUEB, 1993, pp. 73-213.

THE REVISION OF POLITICAL-ADMINISTRATIVE CONSTITUENCIES FOR THE TERRITORIAL GOVERNANCE. THE GEOGRAPHIC KNOWLEDGE CONTRIBUTIONS. – The intervention presents the revision of the Italian political-administrative constituencies, referring to the heuristic and practical potentialities of the geographic knowledge contributions in this field of study. Therefore, we suggest the realization of a *Geo-historical atlas of the Italian political-administrative constituencies*, in order to furnish an important documentary element, since now missing. This study will be done in the matter of the analysis of the institutional spaces and the territorial changes from the Italian Unification to this day and with the objective to bridge a gap in the knowledge of the Italian institutional territorial framework dynamics.

Moreover, we advance the institution of an Italian Public Administration Territorial Observatory (IPATO/OTIAP), which should involve different interdisciplinary contributions. A permanent documentary Centre (that could be instituted among the Italian Geographic Society) able to support new projects of Italian territorial and institutional architectures in order to adapt this project to already existing initiatives in several European Countries is in this sense strongly hoped.

Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università di Napoli «L'Orientale»

fgalluccio@unior.it

MARIA LUISA STURANI

IL CONTRIBUTO DELL'APPROCCIO GEOSTORICO
PER UN RIPENSAMENTO CRITICO
DELLA MAGLIA AMMINISTRATIVA ITALIANA

Premessa: la geografia italiana e il riordino territoriale dello Stato

Fin dal primo Novecento la questione dell'adeguatezza delle circoscrizioni amministrative italiane rispetto alla gestione delle funzioni pubbliche e all'articolarsi della società sul territorio è stata oggetto di interesse da parte dei geografi¹. Tuttavia – a eccezione di Lucio Gambi, che ha ribadito fino ai suoi ultimi interventi (1995, 1999) l'esigenza di aggiornare la configurazione delle partizioni amministrative – nella fase più recente la geografia italiana pare aver ridimensionato l'impegno propositivo in questa direzione. La riduzione dell'interesse verso tale questione è stata motivata da alcuni autori (Dematteis, 1989 e 2001) con il riconoscimento delle nuove modalità assunte dall'interazione sociale e economica in rapporto ai processi di globalizzazione ed europeizzazione dell'economia e della politica. Il prevalere di relazioni e flussi – economici, finanziari, culturali – organizzati secondo schemi reticolari e instabili più che su base areale compatta e i processi di *re-scaling* che ridimensionano il ruolo degli stati a favore di attori e livelli di governo differenti renderebbero di per sé superate le tradizionali forme di organizzazione amministrativa, fondate sulla distribuzione di funzioni e poteri entro sistemi di partizioni gerarchici e a maglia fissa. Nel mondo attuale, dominato dalle reti e dalla «fine dei territori», la stessa questione dell'aggiornamento delle maglie amministrative parrebbe in sostanza aver perso di attualità e di pertinenza scientifica².

D'altro canto però, a partire dagli stimoli per la revisione delle partizioni (superamento della frammentazione comunale con Unioni e fusioni di Comuni; istituzione di nuove Province e delle Città Metropolitane) contenuti nella riforma degli ordinamenti locali del 1990 e solo in piccola parte poi tradotti in pratica, nella produzione normativa e nel dibattito politico successivi le tensioni per un mutamento della maglia amministrativa di base sono più volte riaffiorate, fino alle recentissime ipotesi governative di soppressione delle Province e alle persistenti spinte dal basso

¹ Con una serie di interventi caratterizzati da una certa discontinuità nel tempo ed eterogeneità di approcci, che tendono a infittirsi nei momenti di transizione istituzionale (Galluccio e Sturani, 2008, pp. 156-158 e la bibliografia raccolta in Gambi e Merloni, 1995) fino a tempi recenti (Ferlaino e Molinari, 2009).

² La polarizzazione tra concezioni di spazio e regione intesi come insiemi di reti mobili più che come mosaici di territori delimitati in modo fisso anima da tempo il dibattito teorico internazionale anche al di fuori delle specifiche questioni di geografia amministrativa, per quanto esso parrebbe recentemente orientarsi verso il superamento di tale opposizione binaria (Jones, 2009 e Paasi e Jones, 2013).

per ulteriori interventi sugli spazi degli enti locali. Se quindi le pressioni per la trasformazione dei territori delle amministrazioni a fini generali non paiono affatto sopite, nell'ultimo quindicennio si è inoltre assistito a una vera e propria proliferazione di altri tipi di partizioni, in connessione con la «svolta territorialista» delle politiche di sviluppo regionale (ambiti disegnati dai patti territoriali, dai Progetti Integrati Territoriali ecc.). A fronte dell'inesausta invenzione di partizioni che emerge dalle spinte locali e dalla «iperterritorializzazione» delle attuali politiche pubbliche, le implicazioni territoriali dei nuovi ritagli sono state tuttavia eluse o affrontate finora in modo assai confuso dal discorso politico e nelle stesse pratiche della *governance* (Governa, 2005; Amato e Governa, 2005; Celata, 2008; Celata e Fardelli, 2009). In questo quadro, ci pare che l'analisi degli spazi amministrativi e l'impegno critico per un loro ripensamento non solo non abbiano perso di attualità, ma continuano a costituire una forte sollecitazione per la ricerca geografica, pur non potendo più, ovviamente, essere posti negli stessi termini del secolo scorso.

Nel dibattito internazionale e italiano sulla geografia amministrativa l'ipotesi di individuare forme di razionalità geografica assoluta come base per il riordino delle partizioni è infatti tramontata: tale impostazione – di ascendenza illuministica, esemplarmente espressa nel modello della Francia post-rivoluzionaria e ancor oggi invocata da tecnici e decisori politici – si fonda sul presupposto che la razionalizzazione dei ritagli amministrativi costituisca il passaggio ineludibile per realizzare e rendere efficaci più ampie riforme istituzionali, secondo una sorta di determinismo spaziale. Il mito della maglia ottimale che ne discende si è tuttavia da tempo scontrato con la pluralità e non coincidenza degli spazi disegnati in base a differenti criteri di funzionalità finanziaria, geo-economica o ambientale (economie di scala nella gestione dei servizi, adesione a bacini di pendolarità o di gravitazione terziaria, bacini idrografici) e con la frequente discrasia tra questi e i territori generati dai processi di costruzione delle identità locali (Bennet, 1997, p. 326). A tali problemi si aggiunge poi il ritardo inevitabile di qualsiasi riforma amministrativa rispetto ai ritmi più rapidi dei mutamenti sociali e territoriali, con un divario che gli attuali sviluppi reticolari, irriducibili entro i tradizionali schemi a maglia gerarchizzata, paiono rendere definitivamente incolmabile.

La consapevolezza di quest'insieme di problemi ha alimentato fin dagli anni Novanta l'emergere di approcci favorevoli non tanto al rimaneggiamento complessivo dei ritagli amministrativi, quanto alla creazione di aggregazioni flessibili e a «geometria variabile» delle partizioni esistenti, in rapporto a specifiche funzioni, accordi e progetti (Bennett, 1997; Di Méo, 1995; Vanier, 1997 e 2010; Brunet, 1997; Casteigts, 2010). Abbandonata ogni forma di determinismo spaziale, ci si affida, più che all'azione sulle partizioni, alla ricerca di soluzioni giocate sul solo piano istituzionale – attraverso l'identificazione di nuove articolazioni tra poteri, società e territori – come proposto da Dematteis (1989) per l'Italia e, più recentemente da Vanier (2010, p. 102) per la Francia.

Tra una tecnocratica ingegneria del *décapage* e l'accettazione delle maglie esistenti giustificata dalle impostazioni reticolari, quale può essere allora il ruolo della geografia di fronte alla «fabbrica dei territori», oggi iperalimentata dai regionalismi, dalle esigenze di governo delle funzioni pubbliche e dalle nuove pratiche della

governance? Ci pare che tale ruolo possa continuare a esplicarsi non tanto nell'offrire improbabili criteri di razionalità assoluta e strumenti di legittimazione ai disegni politici di regionalizzazione o ai vari regionalismi, quanto nell'applicazione dei propri strumenti critici alla comprensione dei significati e delle implicazioni territoriali insiti nella stessa produzione delle partizioni. L'attenzione si sposta in tal modo dalle maglie spaziali ai processi di cui esse sono l'esito, ponendo in primo piano la temporalità delle circoscrizioni amministrative.

L'approccio geostorico allo studio della maglia amministrativa

La dimensione storica delle circoscrizioni ha costituito un tema ricorrente – per certi versi quasi un luogo comune (Sturani, 2011, p. 65) – nella riflessione scientifica e, soprattutto, nel dibattito politico intorno alla riforma degli spazi amministrativi italiani, seppur evocata con intenti opposti. Da un lato, molti vedono nella storia un pesante fardello di cui liberarsi attraverso il razionale ridisegno delle circoscrizioni. La lunga inerzia storica di queste ultime viene vista, non senza ragioni, come la principale causa della loro inadeguatezza rispetto alle esigenze della società attuale, ormai molto lontane da quelle che storicamente avevano presieduto alla genesi delle partizioni, oltre che pervase da ulteriori tensioni al mutamento. Dall'altro lato, però, non mancano coloro che cercano proprio nel richiamo a presunte «vocazioni storiche» gli argomenti per giustificare il mantenimento delle partizioni esistenti al fine di tutelare identità locali di antico radicamento o, all'opposto, per sostenere il ripristino di centralità e confini amministrativi del passato, che appaiono funzionali al riconoscimento di nuove istanze di autonomia o a nuovi progetti di ispirazione tecnocratica. Di fronte ai rischi di uso strumentale della storia connessi a tali argomentazioni – soprattutto a quelle del secondo tipo – appare quindi utile riflettere criticamente sulla storicità dei ritagli amministrativi, individuando i punti di connessione tra dinamiche passate e trasformazioni in atto o in progetto. Un contributo in questa direzione può venire – come si è già argomentato in altra sede (Galluccio e Sturani, 2008) – dall'adozione di un approccio processuale e geo-storico all'analisi delle maglie amministrative.

Tale approccio è venuto maturando attraverso l'intreccio di contributi di diversa natura e provenienza. Da un lato, negli ultimi due decenni sono venuti moltiplicandosi gli studi dedicati alle dinamiche di genesi e trasformazione degli spazi politici italiani tra basso medioevo e età contemporanea, indagate sia sul versante della geografia storica sia su quello della storia delle istituzioni e del diritto³. Dall'altro, un possibile supporto teorico per l'inquadramento di tali dinamiche è stato individuato (Sturani, 2004) nell'apparato concettuale proposto da A. Paasi (1986, 1996, 2002) per

³ Sul versante geografico si registra la prosecuzione della tradizione di ricerca inaugurata da Lucio Gambi, con i contributi sulle dinamiche della maglia comunale e provinciale in diverse regioni italiane contenuti in Gambi e Merloni (1995) e i lavori sulle dinamiche delle circoscrizioni comunali e sovra-comunali di Galluccio (1998, 2001), Rombai (2001), Sereno (1999), Stopani (2001; 2008), Sturani (2001; 2011) e Zani (1990a e 1990b; 1993). L'interesse degli storici per gli aspetti territoriali delle istituzioni locali è andato crescendo in anni recenti (Bordone et al., 2007; Blanco, 2008; Torre, 2011) e vanno moltiplicandosi anche i contributi specificamente dedicati alle dinamiche delle circoscrizioni amministrative (Bonini, 2008; Denitto, 2005; Iachello, 2007; Martufi, 1992; Pansini, 2007; Spagnoletti, 2002).

l'analisi dei processi di «istituzionalizzazione» delle regioni, dei quali la produzione di partizioni amministrative costituisce una possibile manifestazione. Tale approccio – che entro il dibattito che contrappone le nuove concezioni dello spazio dei flussi a quelle dello spazio dei luoghi esprime un'attenzione per la persistente rilevanza dei territori nel mondo attuale (Paasi e Jones, 2013) – presenta infatti una forte apertura ad una lettura storico-processuale delle partizioni e insieme offre strumenti raffinati per maneggiare criticamente la questione delle identità locali, spesso evocata irreflessivamente nel discorso politico sulle maglie amministrative.

Questa nuova prospettiva di indagine geo-storica guarda alle partizioni come esito di processi e come costruzioni politico-sociali storicamente mutevoli, più che come semplici forme spaziali de-storicizzate e quasi naturalizzate dalla diffusa convinzione circa la loro inerzia. Dal punto di vista metodologico, ciò implica il superamento delle procedure fondate sulla descrizione delle dimensioni e delle morfologie confinarie delle unità amministrative e sulla loro valutazione rispetto a criteri di adeguatezza ambientale, geo-economica o di aderenza agli spazi vissuti. All'attenzione privilegiata per le forme e alla pur necessaria attenzione per l'adeguatezza funzionale si sostituisce infatti l'indagine sui processi, secondo due dimensioni analitiche.

In primo luogo, l'approccio geostorico all'analisi delle maglie amministrative si fonda sulla puntuale ricostruzione dei processi – passati e tuttora attivi – attraverso cui esse sono generate e modificate, individuando gli attori implicati nei progetti di regionalizzazione e nelle forme di resistenza e negoziazione sempre connesse alla loro applicazione pratica; e insieme individuando gli obiettivi dichiarati o impliciti che ispirano tali attori, così come i criteri e le rappresentazioni spaziali mobilitati a sostegno delle variazioni o contro di esse.

Una seconda dimensione che si apre all'indagine geo-storica delle partizioni è poi quella della valutazione delle interferenze che esse esercitano sulle forme dell'organizzazione sociale e territoriale costituendosi – in modo più esaustivo e cogente in passato, ma con continuità inaspettate anche nel quadro attuale – come cornici di riferimento per l'immaginazione e l'azione collettiva (Treves, 2004, pp. 259-261; Zani, 1993).

Non è possibile sintetizzare nel breve spazio di questo intervento i risultati acquisiti sul piano empirico dagli studi sulla maglia amministrativa italiana condotti negli ultimi due decenni dalla geografia storica, oltre che dagli altri versanti di indagine con cui essa va intessendo rapporti di confronto interdisciplinare. Va comunque segnalato che tali ricerche hanno prodotto una notevole sedimentazione di conoscenze sulle dinamiche delle circoscrizioni, con un grado di dettaglio e una copertura cronologica variabili⁴, ma in ogni caso assai più documentate e puntuali che in passato. In questa sede mi pare piuttosto preferibile ripercorrere gli apporti critici e di metodo che da tale esperienza di ricerca geo-storica possono derivare per il dibattito in corso sul riordino territoriale dello stato.

La ricostruzione di lungo periodo delle dinamiche della maglia amministrativa italiana ha contribuito innanzi tutto a mettere in prospettiva storica e a ridimensionare

⁴ Il quadro appare ormai relativamente chiaro per la fase post-unitaria e soprattutto per il livello delle province, mentre le ricerche sono in fase di avanzamento per altri tipi di circoscrizioni e altri periodi.

il luogo comune dell'inerzia delle partizioni, spesso ribadito dagli studi precedenti e invocato come motivazione a sostegno di ogni riforma. I territori delle amministrazioni italiane hanno infatti rivelato ad un'indagine storica più fine un'inattesa mobilità e traiettorie di trasformazione complesse, caratterizzate talora dal sovrapporsi di interventi di segno contrastante e irriducibili entro la retorica della semplificazione, che ha accompagnato molti interventi di riforma sulla maglia amministrativa⁵.

Contro i richiami alla razionalizzazione territoriale dall'alto ripetutamente espressi dai riformatori emerge inoltre come tratto ricorrente nella costruzione degli spazi amministrativi il ruolo della negoziazione tra attori di livello diverso⁶. Ovviamente la mutevole configurazione delle formazioni statali e la diversità degli orientamenti politici che si sono storicamente succeduti nel governo del territorio italiano inquadrano le relazioni di imposizione/resistenza e di negoziazione per la produzione dei confini amministrativi entro geometrie di potere variabili, ma mai a senso unico, persino durante la fase fascista (Martufi, 1992; Sturani, 1995). Sulla base di tale lezione ci pare che nessun nuovo disegno di riforma possa prescindere dalla considerazione della pluralità degli attori – così come degli interessi e delle progettualità – in gioco nei processi di produzione delle partizioni e debba esplicitare in modo trasparente gli specifici «criteri di razionalità» e le opzioni politiche da cui muove, oltre alle implicazioni per i diversi livelli coinvolti.

L'indagine geostorica può inoltre contribuire alla relativizzazione critica di molte delle idee ricorrenti tra i tecnici e i decisori impegnati nelle ipotesi di riforma della maglia amministrativa, mostrandone la storicità⁷ e stemperando molte delle dicotomie su cui il discorso riformatore si fonda, come quella tra partizioni artificiali ma dotate di funzionalità e spazi vissuti e identitari: è stato infatti dimostrato in più casi come spazi costruiti e imposti dall'alto in base a puri criteri di controllo ed efficienza amministrativa possano con il tempo essere riempiti di contenuti identitari e, all'opposto come unità modellate sul riconoscimento di forme di coesione socio-culturale possano essere adattate al servizio di logiche funzionali (Zani, 1993; Morin, 1998).

Infine, dagli studi geostorici è emersa la forte rilevanza delle rappresentazioni spaziali nelle dinamiche della maglia amministrativa, a conferma del più ampio ruolo che questa ha esercitato nel processo di costruzione dello stato moderno (Biggs, 1999; Kagan e Schmidt, 2007). In particolare è stato confermato il ruolo determinante – in senso costruttivo più che di mera descrizione dell'esistente – svolto dalle rappresentazioni cartografiche nella produzione delle partizioni (Sturani, 1998), anche se esso non pare esercitarsi in modo equivalente in tutte le fasi: conosce infatti un

⁵ Basti citare, a titolo di esempio, la vicenda delle soppressioni comunali fasciste e delle ricostituzioni del secondo dopoguerra, che hanno lasciato sulla maglia amministrativa segni complessi e non liquidabili nei termini di un mero ripristino dello status quo, a ulteriore suggello dell'immobilità delle partizioni, come evidenziato nel caso piemontese (Sturani, 1995).

⁶ Come testimoniato persino dalla genesi dei dipartimenti nella Francia post-rivoluzionaria (Ozouf-Marignier, 1989), oltre che dall'esportazione di tale modello nelle aree assoggettate all'Impero napoleonico (Sturani, 2001).

⁷ I criteri di centralità e bacino di gravitazione nascono infatti prima ancora che con Christaller nelle istanze razionalizzatrici dei teorici e dei funzionari delle monarchie illuminate di antico regime e dei prefetti napoleonici tra Settecento e primo Ottocento (Ozouf-Marignier, 1989; Nogueira Da Silva, 1998) e la stessa nozione di spazio funzionale che ancora oggi anima il dibattito sulle riforme amministrative ha anch'essa una sua lunga storicità, com'è stato dimostrato nel caso di Lione (Scherrer, 1995).

apice della sua rilevanza strumentale nel periodo napoleonico, mentre nella fase successiva appare più intermittente, con un curioso contrasto tra una certa latenza nell'età fascista e la ridondante sovrabbondanza della fase attuale, che andrebbero indagate nelle loro cause. In ogni caso tale constatazione sollecita il geografo, che si pone notoriamente tra i produttori di rappresentazioni spaziali, a interrogarsi sulle implicazioni – e sui rischi – del proprio lavoro.

In conclusione, mi pare che tali risultati confermino l'interesse dell'approccio geo-storico e processuale allo studio delle maglie amministrative, non solo per una migliore conoscenza delle partizioni del passato, ma anche come possibile chiave di lettura per comprendere i meccanismi e per situarsi più consapevolmente all'interno dei processi di costruzione di territori tuttora in atto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMATO F. e F. GOVERNA, *La retorica del locale e il territorio dimenticato*, in M. MARENGO (a cura di), *La dimensione locale. Esperienze multidisciplinari di ricerca e questioni metodologiche*, Roma, Aracne, 2005, pp. 3-34.
- BENNETT R.J., *Administrative Systems and Economic Spaces*, in «Regional Studies», Londra, 1997, pp. 323-336.
- BIGGS M., *Putting the State on the Map: Cartography, Territory, and European State Formation*, in «Comparative Studies in Society and History», 1999, pp. 374-405.
- BONINI F., *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in L. BLANCO (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, Angeli, 2008, pp. 81-98.
- BORDONE R. e altri (a cura di), *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea. Atti del Convegno internazionale di studi (Alessandria, 26-27 novembre 2004)*, Alessandria, Dell'Orso, 2007.
- BRUNET R., *Territoires: l'art de la découpe*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1997, pp. 251-255.
- CASTEIGTS M., *Réforme(s) territoriale(s): de la complexité comme solution à la simplification comme problème*, in «Espaces et Sociétés», 2010, pp. 125-130.
- CELATA F. e D. FARDELLI, *Partizioni del territorio, sviluppo locale e governance multilivello*, in L. SCARPELLI (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, 2009, pp. 113-144.
- CELATA F., *L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative*, in «Rivista Geografica Italiana», 2008, pp. 1-25.
- DEMATTEIS G., *Le basi territoriali delle unità amministrative*, in STURANI (2001), pp. 69-76.
- DEMATTEIS G., *Regioni geografiche, articolazione degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e Mercato», 1989, pp. 445-467.
- DENITTO A.L., *Amministrare gli insediamenti (1861-1970). Il caso della Terra d'Otranto*, Galatina, Congedo Editore, 2005.

- DI MEO G., *Les nouvelles contradictions des territoires*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1995, pp. 169-175.
- FERLAINO F. e P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- GALLUCCIO F. e M.L. STURANI, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in «Quaderni Storici», 2008, pp. 155-176.
- GALLUCCIO F., *Il découpage nel Lazio (1789-1814). Riflessi geografici e ideologici*, in «Quaderni meridionali», 2001, pp. 32-40.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, DEI, 1998.
- GAMBI L. e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GAMBI L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in GAMBI e MERLONI (1995), pp. 23-34.
- GAMBI L., *Un elzeviro per la regione*, in «Memoria e Ricerca», 1999, pp.151-185.
- GIARRIZZO G. ed E. IACHELLO (a cura di), *Le mappe della storia. Proposte per una cartografia del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna*, Milano, Angeli, 2002.
- GOVERNA F., *Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale*, in «Geotema», 2005, pp. 49-66.
- IACHELLO E., *La geografia politico-amministrativa della Sicilia nella prima metà del XIX secolo*, in GIARRIZZO e IACHELLO (2002), pp. 71-84.
- JONES M., *Phase Space: Geography, Relational Thinking, and beyond*, in «Progress in Human Geography», 2009, pp. 487-506.
- KAGAN R.L. e B. SCHMIDT, *Maps and the Early Modern State: Official Cartography*, in D. WOODWARD (a cura di), *The History of Cartography*, 3, *Cartography in the European Renaissance*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, pp. 661-679.
- MARTUFI G., *La riforma amministrativa del 1927 ed il nuovo assetto demografico e territoriale della provincia di Pesaro e Urbino*, in A. BIANCHINI e G. PEDROCCO (a cura di), *Dal tramonto all'alba. La provincia di Pesaro e Urbino tra fascismo, guerra e ricostruzione*, Bologna 1992, pp. 137-154.
- MORIN R., *Politiques de développement et découpage territorial au Québec: logique fonctionnelle et processus identitaire*, negli Atti del Convegno *Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier* (Lyon, 1997), Parigi, INSEE, 1998, pp. 239-256.
- NOGUEIRA DA SILVA A.C., *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização Territorial em Portugal nos Finais do Antigo Regime*, Lisbona, Editorial Estampa, 1998.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V., *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Parigi 1989.
- PAASI A. e M. JONES, *Guest Editorial: Regional World(s): Advancing the Geography of Regions*, in «Regional Studies», Londra, 2013, pp. 1-5.
- PAASI A., *Bounded Spaces in a Mobile World: Deconstructing «Regional Identity»*, in «Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie», 2002, pp. 137-148.
- PAASI A., *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester, 1996.
- PAASI A., *The institutionalisation of regions*, in «Fennia», 1986, pp. 105-146.

- PANSINI V., *Suddivisione napoleonica del territorio e risposte locali: esempi nel Piemonte meridionale*, in B.A. RAVIOLA (a cura di), *Cartografia del Monferrato. Geografia, spazi interni e confini in un piccolo Stato italiano tra Medioevo e Ottocento*, Milano, Angeli, 2007, pp. 256-270
- ROMBAI L., *Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti*, in STURANI (2001), pp. 43-68.
- SCHERRER F., *Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1995, pp. 105-114.
- SERENO P., *Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa*, in U. LEVRA (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, UTET, 1999, pp. 3-21.
- SPAGNOLETTI A., *La costruzione di un nuovo spazio amministrativo: il Mezzogiorno continentale tra 1799 e 1816*, in GIARRIZZO e IACHELLO (2002), pp. 91-98.
- STOPANI A., *La production des frontières. État et communautés en Toscane (XVIIe-XVIIIe siècles)*, Roma, École Française de Rome, 2008.
- STOPANI A., *Riforme amministrative e circoscrizioni in Toscana nella seconda metà del XVIII secolo*, in STURANI (2001), pp. 21-42.
- STURANI M.L., *Il Piemonte*, in GAMBI e MERLONI (1995), pp. 107-154.
- STURANI M.L., *Innovazioni e resistenze nella trasformazione della maglia amministrativa piemontese durante il periodo francese (1798-1814): la creazione dei dipartimenti ed il livello comunale*, in STURANI (2001), pp. 89-118.
- STURANI M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa. Atti del Seminario* (Torino, 18 settembre 1998), Alessandria, Edizioni Dell'Orso, 2001, pp. 21-42.
- STURANI M.L., *L'«inerzia» dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Angeli, 2011, pp. 62-79.
- STURANI M.L., *Le dinamiche della maglia amministrativa come processi di istituzionalizzazione di regioni: per una rilettura del caso piemontese*, in A. D'ASCENZO (a cura di), «Amerigo Vespucci e i metodi della ricerca storico-geografica». *Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*, in «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXV, 2004, e Roma, CISGE-Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2004, pp. 379-390.
- STURANI M.L., *Unità e divisione nella rappresentazione cartografica dell'Italia tra Risorgimento e fine Ottocento*, in «Geographia Antiqua», 1998, pp.123-142.
- TORRE A., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli editore, 2011.
- TREVES A., *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «ACME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 2004, pp. 243-264.
- VANIER M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Parigi, Economica, 2010.
- VANIER M., *Les limites du territoire: regards de géographes élus locales*, in «Revue de Géographie de Lyon», 1997, pp. 239-250.

- ZANI M., *Identità e funzione. Note sulla costruzione degli spazi locali nella realtà bolognese*, in F. ANDERLINI e M. ZANI, *Identità e spazio locale. Formazioni territoriali intermedie e reti istituzionali in Italia ed in Emilia-Romagna*, Bologna 1993, pp.73-213.
- ZANI M., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia Urbana», 1990, pp. 43-97.
- ZANI M., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislazione della repubblica italiana e del Regno d'Italia*, in «Storia Urbana», 1990, pp. 33-75.

THE CONTRIBUTION OF THE GEO-HISTORICAL APPROACH TO THE TERRITORIAL REDESIGN OF ITALIAN ADMINISTRATIVE SYSTEM.
– Administrative units and the question of their spatial adequacy have attracted the attention of Italian geographers from the beginning of the XX century and the recent reawakening of political debate on institutional reform in Italy confirm that the redesign of administrative spaces still deserve interest and critical engagement by geographers. Geographical knowledge can be usefully applied in the analysis of the territorial issues and consequences involved by the production itself of administrative spaces, more than of their mere morphology and functional suitability. This shifting of the attention from the spatial forms to the processes of their making is expressed by a geo-historical approach, that looks at administrative units as historically contingent social products and that can be applied not only for a better understanding of the past dynamics but also for helping us to critically cope with the ongoing production of territories.

Dipartimento di Studi Storici, Università degli Studi di Torino

marialuisa.sturani@unito.it

FABRIZIO BARTALETTI

IL MOSAICO AMMINISTRATIVO DELL'ITALIA
TRA PROGETTI DI RIFORMA E REALTÀ GEOGRAFICA

Il ruolo centrale dell'approccio geografico

Alcuni anni or sono, precisamente fra 2004 e 2006, ho fatto parte della commissione di studio «Metodologie per la Classificazione del Territorio» insediata dal presidente dell'ISTAT di allora – Luigi Biggeri – con lo scopo di individuare e delimitare circoscrizioni statistiche intermedie fra Comune e Provincia, stabilire un principio per individuare le aree e i comuni urbani e ridiscutere i criteri per riconoscere e delimitare i «sistemi locali del lavoro», in quanto basati su soglie occupazionali e di pendolarismo poco significative.

La commissione si sciolse di fatto per problemi di salute del presidente, Augusto Merlini, e per la mancanza di un accordo sulle tematiche in discussione, ma i lavori mi hanno indotto a ripensare l'attuale ordito amministrativo dell'Italia e a meditare sulla difficoltà di introdurre un approccio geografico nelle procedure e nella *forma mentis* di chi è abituato ad applicare parametri meramente statistici senza considerare la geografia del territorio. I modelli quantitativi, dei quali mi sono avvalso con profitto in numerose ricerche, sono uno strumento utile, talora indispensabile, per l'analisi del territorio, purché vengano calibrati sulla realtà geografica dei luoghi, e non concepiti per adattare i luoghi a complicati (e talora astrusi) algoritmi.

Da diversi anni, un tema ricorrente nel dibattito politico e nella carta stampata è quello delle aree metropolitane, nuove entità amministrativo-territoriali che dovrebbero integrare il mosaico delle province, mentre di recente sono venute alla ribalta le Comunità Montane, drasticamente ridotte nel numero e svuotate di significato, dopo che nel libro-inchiesta *La Casta* i giornalisti Rizzo e Stella avevano esordito con l'esempio sconcertante della Murgia Tarantina, Comunità Montana priva di montagne, e le Province, delle quali da più parti si è voluto rilevare la scarsa utilità e gli alti costi. Queste tematiche sono tutte di notevole rilevanza geografica, ancor prima che politica, e io credo che al geografo spetti un ruolo centrale nella modulazione di criteri per individuare e delimitare le aree metropolitane e per ridisegnare il mosaico provinciale dell'Italia, purché, data la valenza politico-amministrativa attribuita a queste unità territoriali, le modifiche all'assetto amministrativo siano condivise dalla popolazione locale.

Ora, il fatto che l'area metropolitana debba avere una valenza politico-amministrativa è cosa tutt'altro che scontata, dato che ad esempio in Svizzera, in Francia e negli Stati Uniti esistono ottime delimitazioni, rispettivamente, delle *Agglomerationen*, delle *unités urbaines* e delle *Metropolitan Areas*, utilizzate però per fini statistici e come oggetto di studi economico-sociali miranti a dare una migliore organizzazione al territorio, senza che ad esse venga conferito anche un ruolo amministrativo. Lo stesso discorso si potrebbe fare per la Germania a proposito della conurbazione della Ruhr, dove gli interventi sul territorio sono ottimamente coordinati da un'Associazione di 11 Comuni e 4 *Kreise* (*Regionalverband Ruhr* o RVR, con sede a Essen, già *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*), con una popolazione di 5.135.136 abitanti (2011) su una superficie di 4.435 km², che non ha valenza di ente amministrativo.

Con la legge 142 del 1990, invece, l'Italia ha recepito in ritardo il *Local Government Act*¹ del 1974 che ha istituito in Inghilterra le *Metropolitan Counties* come entità amministrative a sé stanti e rette da appositi *Councils*, aboliti già nel 1986 perché creavano più problemi di quanti non ne risolvessero; con la differenza, però, che mentre nel Regno Unito i limiti delle Contee metropolitane corrispondevano quasi esattamente a quelli individuati con criteri scientifici – anche se forse troppo restrittivi – dai geografi Charles Bungay Fawcett e Thomas Walter Freeman (Fawcett, 1932; Freeman, 1959) e il territorio costituiva un'unità geografica (ho detto quasi, perché alla delimitazione di Freeman furono apportate piccole modifiche per accomodamenti elettorali), in Italia le aree metropolitane sono state designate dal legislatore senza tener conto di alcun criterio scientifico e la loro delimitazione è stata affidata alle singole Regioni, che hanno applicato considerazioni politico-elettorali o hanno optato per semplificazioni sommarie e inaccettabili.

Dunque, dovendo individuare e delimitare un'area metropolitana, occorre accertare prima di tutto se la potenziale città centrale abbia o no funzioni tali da poterne costituire il fulcro, quindi aggregare all'area i comuni limitrofi in base a criteri scientifici (incremento e densità di popolazione, continuità edilizia, pendolarismo) e infine verificare se il complesso urbano così ottenuto abbia una certa omogeneità geografica e possieda funzioni *propriamente* metropolitane, nel qual caso meriterà il nome di *area metropolitana* (Bartaletti, 2009; 2012, pp. 40-62). Questa potrà poi avere un particolare *status* amministrativo, ma potrà anche, più semplicemente, costituire un ritaglio statistico-territoriale per ricerche a sfondo socio-economico, finalizzate a migliorare lo spazio di vita della popolazione dell'area: è ciò che avviene, come si diceva, in altri paesi d'Europa e del mondo. Personalmente, non credo sia necessario né opportuno aggiungere all'istituto amministrativo della Provincia quello di una «provincia speciale» quale vuol essere l'area metropolitana, anche a prescindere dall'inserimento delle «città metropolitane» nella legge costituzionale 3 del 2001.

¹ *Local Government Act* 70 del 1972, entrato in vigore nel 1974.

Se dalle aree metropolitane passiamo adesso alle Province, non si può non rilevare, come ho scritto in un recente articolo e precisato in un secondo e più dettagliato (Bartaletti, 2012; 2013), l'anomalia tutta italiana della creazione alla spicciolata di nuove Province a partire dal 1968 che, unita agli sprechi, agli stipendi d'oro e ai vari *fringe benefits* connaturati ad alcuni livelli del sistema amministrativo italiano, ha indotto il governo Monti a promulgare una legge che mira a ridurre drasticamente il numero delle Province, con lo scopo dichiarato di tagliare i costi.

Ora, vorrei dire subito che se il principio di fondo è lodevole, il modo per raggiungerlo è alquanto criticabile, perché non è creando divisioni territoriali informi e calate dall'alto, con scarsi o nulli riscontri sul territorio, che si risparmia sui costi: gli impiegati delle attuali province, se non vengono licenziati, dovranno essere riallocati, mentre sprechi, stipendi d'oro, auto blu, superpensioni e altri benefici certamente resteranno. In altre parole, o la Provincia è una divisione territoriale inutile e quindi va del tutto abolita, per ricreare, però, dal basso un'entità amministrativa intermedia fra Comune e Regione fondata su altri principi; oppure si ritiene sia utile, e allora va mantenuta senza accrescerne a dismisura e artificiosamente il territorio, perché in ogni Paese in cui esistono circoscrizioni intermedie fra Regione e Comune, queste sono relativamente numerose e di non grandi dimensioni.

Non è qui mia intenzione, beninteso, fare un panegirico delle Province, anche perché l'istituto provinciale è frutto dell'orditura amministrativa franco-savoiarda, molto centralistica, in cui la Provincia è un'articolazione concepita dall'alto perché attraverso il prefetto si attuò un miglior controllo, dal centro, del territorio. Va detto però che, col tempo, le Province sono riuscite a coagulare una qualche identità, soprattutto nei casi in cui all'orditura amministrativa corrisponde una certa omogeneità geografica e storico-culturale (penso all'Ossola, a Cuneo, a Sondrio, a Siena, a Lecce): lo spazio amministrativo ha creato uno spazio geografico vissuto. Dunque, non ha senso imporre ritagli amministrativi abnormi, ricavati aggregando meccanicamente – sulla base di improbabili soglie di popolazione e superficie – due o più Province nell'attuale configurazione territoriale, come se il territorio si potesse scomporre e ricomporre a piacere in un domino in cui l'unità geografica, lo spazio vissuto non svolge alcun ruolo. Ancor meno ha senso metter mano a una riforma di così grossa portata in tutta fretta e al di fuori di un progetto accurato e ben meditato, sulla scorta di situazioni contingenti e in seguito al martellamento di giornalisti che, come Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, hanno influenzato parte dell'opinione pubblica; gli stessi giornalisti che, partendo dalla giusta considerazione che alcune Comunità Montane erano tutto fuor che montane, hanno indotto a sopprimerle in massa, comprese quelle che insistevano su territori di montagna. Se le Province costano molto, ciò non dipende tanto dal fatto che sono numerose, come dicevo, quanto dall'essere organizzate da un certo sistema politico.

La ricomposizione provinciale indotta dalla legge 135 del 2012 su queste fragili basi, come si sa, in seguito alla caduta del governo non è stata portata a compimento, ma è ragionevole pensare che, al pari dell'accorpamento dei comuni, verrà riproposta a breve, dato che è nel programma del movimento politico che alla Camera ha la maggioranza relativa dei voti.

È dunque opportuno ridiscutere il ruolo della Provincia, e siccome questa istituzione, come dicevo, è stata a suo tempo concepita per svolgere funzioni lontane dai principi federalisti che almeno in teoria oggi sono condivisi dai più, cominciamo a prendere in considerazione la possibilità di abolirla, per ricomporre il territorio a partire dai Comuni, individuando unità amministrative di minori dimensioni della Provincia, senza mettere beninteso in discussione l'esistenza dei Comuni, che sono sempre stati e devono restare l'ossatura dell'organizzazione amministrativa del Paese; Comuni, anzi, che in via di principio dovrebbero essere fotografati nelle attuali dimensioni, se non addirittura scorporati da realtà troppo vaste ed eterogenee², e non snaturati nelle improbabili ricomposizioni con soglia minima di 5.000 o addirittura 10.000 abitanti che alcuni da tempo caldeggiavano. Si potranno così costituire, dal basso e per aggregazione volontaria, purché in un contesto geograficamente omogeneo e compatto, numerosi *distretti* o *circondari* con funzioni simili a quelle di analoghe unità presenti in Svizzera, Austria e Germania e – vorrei aggiungere – anche con *costi* paragonabili, perché in quei paesi tali unità amministrative intermedie fra Comune e *Land*, o Regione, non costano molto. Quindi, a partire dai distretti o circondari o come si vorranno chiamare, si potrà procedere a individuare anche le nuove Regioni, possibilmente con uno *status* non dissimile da quello dei *Land* tedeschi o austriaci e un territorio più rispondente al contesto geografico-economico-culturale dei luoghi di quanto non sia quello attuale: penso a un Molise che ha poche giustificazioni per esistere come Regione (Sestini, 1949), a una Valtellina che invece le avrebbe, a un Lazio ricomposto nell'attuale forma nel ventennio fascista (Galluccio, 1998), a una Lombardia o a un Piemonte ugualmente frutto, negli anni dell'Unità d'Italia, di un acritico «taglia-incolla».

Quale mosaico amministrativo per l'Italia

Se invece non si vorrà procedere a questa revisione radicale, si dovrà comunque meditare sul fatto che a partire dal 1968, come si diceva, sono state create alla spicciolata 18 nuove Province (di cui 15 a partire dal 1992), con decisioni assunte di volta in volta e al di fuori di un qualche progetto. Tali Province, dalla più antica (Pordenone) alle più recenti (Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani) hanno sì una certa omogeneità geografica, spesso anche economica e talora una giustificazione storica, come le Province sarde o Lodi; ma è anche vero che alcune – come Prato e Monza – non hanno in pratica territorio e al pari di Trieste richiamano alla mente le città-stato tedesche di Amburgo, Brema e Berlino; altre invece sembrano ritagliate più per sfuggire ai tentacoli delle temute aree metropolitane che per altre motivazioni («B.A.T.», la stessa Monza), il che dovrebbe fra l'altro indurre a meditare sull'area metropolitana come ente amministrativo.

² Ad esempio la stazione balneare di Tirrenia (6.800 abitanti nel 2001), con caratteristiche insediative ed economiche completamente differenti da Pisa, sede di un vasto comune (187 km²) e città d'arte e cultura a 14 km dal mare e a 16 km da Tirrenia; lo stesso dicasi di Mestre (144.000 ab.) rispetto a Venezia, da cui dista 12 km, del Lido di Ostia (100.000 ab. con Castel Fusano e Ostia antica) rispetto a Roma (30 km), di Mondello rispetto a Palermo (14 km) o di Paganica (5000 ab.) rispetto all'Aquila (10 km). È il caso di ricordare, a questo proposito, che la legge 71 del 1953 per la ricostruzione di Comuni soppressi dal regime fascista non è mai stata abrogata. Nel gennaio 2013, in Piemonte, è stata approvata l'istituzione del nuovo comune di Mappano – centro di circa 8.000 abitanti in precedenza spartito tra Caselle, Bórgaro e Leini (già Leyni) – provvedimento questo reso possibile dalla legge regionale 10 del 2009, che ristabilisce in cinquemila abitanti il limite minimo per l'istituzione di nuovi Comuni, che era stato elevato a ben diecimila dalla legge 142 del 1990.

Si deve rilevare, inoltre, che le 18 nuove Province sono una sorta di punta dell'iceberg, dato che solo dal 1996 al 2007 sono stati presentati un'ottantina di disegni di legge per crearne parecchie altre; molti di essi, è vero, ripropongono con altro nome o altra firma la stessa Provincia, ma anche con questa scrematura si tratta di 36 distinte unità territoriali³, tre delle quali (Barletta-Andria-Trani, Fermo e Monza-Brianza) sono state nel frattempo effettivamente istituite. Questa pioggia di proposte va certo messa in relazione con la legge 142 del 1990, in base alla quale la Provincia assume per la prima volta la dignità di ente territoriale con specifiche competenze amministrative, abbandonando il ruolo di mera circoscrizione amministrativa di decentramento del potere statale, sottoposta all'autorità del prefetto.

Occorre dunque capire qual è la logica che ha portato a un incremento del 20% del numero delle province nel dopoguerra. Se le nuove Province – pur se istituite in mancanza di una progettualità dello Stato – rispondono a un'idea latente di ripartire il territorio italiano in circoscrizioni più piccole della Provincia (la cui superficie media, è bene ricordarlo, è comunque di 2.700 km², contro i 1.100 dei *Landkreise* della Germania e gli 875 dei *Bezirke* dell'Austria) e meno dipendenti dal controllo centrale dello Stato, allora procediamo pure su questa strada (ma in base a un progetto, ripeto, e non recitando a soggetto), ripensando nel contempo anche al ruolo e alle funzioni dell'ente provinciale. Se invece a monte di questa creazione alla spicciolata non c'è un'idea di fondo, ma solo istanze del mondo politico locale, accontentate o meno a seconda della forza elettorale o economica dei territori di riferimento, allora ripartiamo da zero abolendo intanto le nuove creazioni – eccettuate forse Pordenone e le province sarde, data l'autonomia delle rispettive Regioni – e, in attesa di progetti ben ponderati e condivisi, lasciamo intatto l'attuale ritaglio territoriale.

Ciò che si dovrà evitare, in conclusione, è procedere alla massiccia abolizione delle province e ad accorpamenti che ne snaturino la rispondenza al territorio, avulsi da un progetto e con la sola, improbabile motivazione della *spending review*. Il ridisegno dei confini amministrativi di uno Stato è compito serio che richiede meditazioni profonde, il supporto di esperti del territorio e un filo diretto e non mediato con la popolazione interessata. Il mosaico politico-territoriale deve rispondere non solo a certi parametri statistici, ma essere anche e soprattutto compatto e omogeneo dal punto di vista geografico e storico-culturale, deve essere un territorio in cui la popolazione possa riconoscersi e avvertirlo come spazio vissuto. Se invece è il risultato di una sommaria esercitazione cartografica di chi, digiuno di geografia, è chiamato a rispondere in fretta alle urla della piazza e a tacitarle con un esempio più formale che sostanziale – ma facilmente spendibile – dei tagli ai costi della politica, diventa un nonsenso nel quale è difficile identificarsi, e il rimedio si rivela peggiore del male.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BARTALETTI F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

BARTALETTI F., *La città come spazio geografico*, Genova, Bozzi editore, 2012.

³ Di esse, dodici sono situate nel Nord Italia, una in Toscana, una nelle Marche (Fermo, poi effettivamente istituita) e il resto nel Lazio, in Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

- BARTALETTI F., *Un paese senza progetti e senza geografia: l'estemporaneo ridisegno amministrativo-territoriale dell'Italia innescato dal governo a ferragosto*, in «Ambiente Società territorio», 2012, LVII, n. 5-6, pp. 19-21.
- BARTALETTI F., *Il «riordino» delle province: alcune considerazioni geografiche dopo la caduta annunciata di una legge di Ferragosto*, in «Ambiente Società territorio», 2013, 3, pp. 17-20.
- FAWCETT C.B., *The Distribution of the Urban Population in Great Britain*, in «The Geographical Journal», 1932, 79, pp. 100-113.
- FREEMAN T.W., *The Conurbations of Great Britain*, Manchester, Manchester University Press, 1959.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, DEI, 1998.
- SESTINI A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso geografico italiano (Bologna, 8-12 aprile 1947)*, Zanichelli, Bologna, 1949, pp. 128-143.

THE ADMINISTRATIVE MOSAIC OF ITALY, BETWEEN PROJECTS OF REFORM AND GEOGRAPHICAL REALITY. – After emphasizing the prime importance role of the geographer in recognizing and delimiting the metropolitan areas and proposing a new territorial shape of the Italian Provinces, the A. remarks that the metropolitan areas that are expected to be effective in Italy have not been identified and delimited by scientific standards, but they have only been based on political considerations. In addition, he also notices that on the one hand it is useful to produce a realistic picture of the Italian current metropolitan areas, on the other hand it is not required to ascribe a political-administrative role to them.

About the Provinces, the A. remarks that during the postwar period 18 new Provinces were created a few at a time. Therefore, if the new Provinces meet an hidden idea to divide the Italian territory in several districts smaller than the Provinces themselves and less enslaved to the central control of the State, then let's go ahead on this way, providing that within the framework of a project, which takes into account the geographical and cultural-historical features of the territory. On the contrary, if the creation of the new Provinces is not ground on any territorial plan and it is only due to personal ambitions of local politicians, it is better to abolish them and keep intact the current territorial shape, waiting for thoughtful and shared projects. Anyway the rushed merger of the Provinces in order to establish territorial Authorities without any link to geography and history must be particularly rejected.

Dipartimento di Scienze dell'Antichità, del Medioevo e Geografico-Ambientali,
Università di Genova

bartfbi@unige.it

GABRIELE CIAMPI

COMUNI PROVINCIALI O PROVINCE COMUNALI?
UNA SCELTA FACILE E IMPOSSIBILE

L'antefatto

Preliminarmente vorrei rivolgere un pensiero a Gabriele Zanetto che, se fosse stato con noi oggi, avrebbe dato un contributo importante a questa discussione. Senza illudermi di poter supplire alla sua dolorosa assenza, cercherò allora di svolgere un discorso su questo tema a lui caro.

Nel gennaio 2013 la Società Geografica Italiana ha inviato una prima comunicazione su questa iniziativa, nella quale era contenuto un *rationale* che, al secondo capoverso, riportava una motivazione critica: «si ragiona molto – e sotto i più differenti impulsi politici – sulle possibili soluzioni *a favore di un razionale riordino territoriale dello Stato, sebbene lo si faccia spesso senza una congrua preparazione e lungi da soluzioni concretamente applicabili*» (corsivo mio). Il riferimento alla «applicabilità» mi ha un po' inquietato, perché ho pensato che fosse destinato a me. Infatti, nell'estate 2012 avevo fatto un tentativo di farmi chiarezza sul tema dell'abolizione delle Province – rappresentato fino allora attraverso formule rituali ossessivamente ripetute da tecnocrati e politici. Da questa breve esperienza di studio erano poi scaturite alcune pagine che avevo pubblicato sulla rivista «Limes» sotto il titolo *Azzerare i Comuni, moltiplicare le Province ?* (Ciampi, 2012).

In quello scritto, ero partito dalla visitazione degli antecedenti storici del problema, affrontato con competenza tecnica e rigore politico dai riformatori illuministi durante il Settecento. Avevo quindi cercato di comparare le ragioni geografiche che avevano motivato l'operato riformista di allora, con quelle che dovrebbero essere prese in considerazione oggi. Seguendo questo percorso, ero infine approdato alla proposta di moltiplicare almeno per dieci il numero delle Province, riducendo nel contempo a zero il numero dei Comuni: proposta ovviamente inapplicabile, stante la cultura politica dominante nell'Italia odierna, fortemente deficitaria di capacità auto-riformatrici.

Ma, ma: ci sono due «ma» che mi sono sentito deontologicamente obbligato a rispettare e che giustificano la formulazione dell'inapplicabile proposta: *a)* da vari decenni lo Stato italiano mi paga uno stipendio per fare il mestiere dell'intellettuale; *b)* l'intellettuale deve, a mio avviso, privilegiare la «Ragion pura» (usando l'espressione in senso traslato), mentre la «Ragion pratica» rappresenta un ambito che egli può, più o meno, condividere con il politico.

Su queste basi ho messo per iscritto quello che mi pareva logicamente corretto e politicamente scorretto, oltre che, come già detto, concretamente inapplicabile nel contesto politico italiano – beninteso essendo nel contempo consapevole che la politica non è mai stata la scelta tra il bene e il male ma, caso mai, la scelta tra il male e il peggio. *Ergo*, se non si sa che cosa sia il bene, non si sa neppure che cosa sia il male; ma se non si sa che cosa sia il male, si rischia di confonderlo con il peggio e, alla fine della tragedia, si potrebbe anche scegliere il pessimo.

In quest’ottica, il tentativo di allungare lo sguardo sull’esperienza compiuta in questa materia in occasioni storiche precedenti non ha una valenza meramente intellettualistica, ma offre la possibilità di fare tesoro dei successi o degli insuccessi conseguiti nel passato. Nell’articolo citato, erano stati presi in considerazione i casi della Lombardia e della Toscana – casi non identici negli esiti attuativi, sebbene proiettati su un obiettivo comune. Il nome allora utilizzato era «Riforma comunitativa» e il suo significato era lo stesso di quello che oggi chiamiamo «Riordino territoriale dello Stato». La Riforma si iscriveva in un grande progetto di modernizzazione che affrontava una materia di labirintica complessità. Essa mirava infatti a razionalizzare un antico ordinamento locale, caratterizzato da una congerie di tipologie istituzionali e di competenze amministrative sottilmente gerarchizzate, da particolarismi statutari, da una pletera e, insieme, dall’inadeguatezza dimensionale degli organi territoriali. Questo ordinamento, seppure di gloriosa origine medievale, costituiva già allora un retaggio storico incompatibile con gli obiettivi di sviluppo civile ed economico, perseguiti dai governi riformisti in carica.

In altre parole, il problema per risolvere il quale i governanti illuministi del XVIII secolo vararono le loro radicali riforme istituzionali, era lo stesso che si pone alla società politica italiana del XXI: conformare l’ordinamento locale alle esigenze di una mutata realtà geografica.

Quale sia quest’ultima, è stato scritto, descritto e interpretato in una quantità di studi che sarebbe pedante e insieme impossibile citare esaustivamente.

Il fatto

Se ragioniamo in termini di divario costi-benefici, le Province – così come sono configurate oggi in base alle competenze loro assegnate – non hanno sufficiente ragion d’essere. Per contro, ai Comuni spettano competenze numerose e importanti, attinenti soprattutto all’ambito dei «servizi», le quali ne giustificano a pieno l’esistenza.

Ma – paradossalmente – è proprio la crescente vastità e complessità delle sue funzioni, a rendere l’istituzione comunale inadatta, non solo a gestire, ma soprattutto a «pensare» la realtà affidata al suo governo: una realtà fatta sempre più spesso di relazioni materiali e immateriali che si stendono tutte quante in una dimensione che trascende quella municipale-cittadina.

Invertendo la sequenza logica del discorso (e ripetendo pedissequamente cognizioni risapute), potremmo dire che il territorio inteso come organizzazione (a sua volta intesa sia come atto che come fatto) consiste in un tessuto di relazioni, le quali –

nella realtà odierna – si proiettano quasi tutte in un raggio ben più esteso di quello compreso tra il capoluogo e il confine comunale. E, di pari passo con le relazioni e le funzioni che esse assolvono, si materializza quella diffusione «reticolare» dei centri organizzativi del territorio, la quale soprattutto, e con maggiore evidenza rispetto ad altri fenomeni, fa la differenza rispetto al passato, anche al passato recente. In concreto, la città così come ha funzionato dall'Eneolitico fino al XX secolo, cioè come sede fornitrice di beni e servizi «centrali» o «superiori», distinta dall'intorno rurale o di villaggio, viene sostituita sempre più spesso da una realtà che, pur chiamata con lo stesso nome comune, è tuttavia diversa da quella identificata con l'antico nome proprio: e questo perché gli organi (sia pubblici, sia, ancor più spesso, privati) che forniscono i medesimi beni e servizi «superiori», tendono a insediarsi in siti remoti rispetto alla vecchia «città nucleare» o al suo immediato intorno; e tutto ciò avviene indipendentemente dal fatto che si formi o meno un tessuto edilizio continuo tra la città storica e le cittadine distanti – corrispondenti a quelli un tempo chiamati «centri minori», o comunque a centri diversi da quello principale.

Quella che è nata da poco, ma si sta rapidamente sviluppando, è la «città diffusa»¹, la cui ampiezza varia da caso a caso – ma la cui dimensione mai più corrisponde a quella delimitata dai confini comunali, disegnati sulla scorta di funzioni che furono «moderne» otto secoli fa, come lo furono i relativi confini amministrativi o politici.

La crescita della «città diffusa» (compresa o meno, ripetiamo, la formazione di conurbazioni o agglomerazioni che saldino in continuità edilizia e inglobino territori di molteplici Comuni) genera inedite necessità di governo di tutte quelle funzioni che, per esigenze di economie di scala e di efficienza dei servizi, richiedono l'esistenza di poteri decisionali capaci di imporsi su aree che oltrepassano sistematicamente i confini comunali - nati quando la città diffusa odierna (della quale, peraltro, non è intuitivo percepire l'ampiezza funzionale) non si era ancora formata. Quegli antichi confini comunali - che conosciamo e sentiamo come nobili - sono il prodotto di una storia e di una geografia urbana durata una lunga serie di secoli. Ma oggi conclusa. Anzi, verrebbe da aggiungere: «purtroppo». I Comuni, per i quali batte il cuore di coloro che sono nati in quella che era stata l'Italia comunale medievale, costituiscono la massima gloria politica della Storia italiana. I Comuni italiani, con i loro statuti anti-feudali, furono organismi politici in anticipo di sei secoli sul resto d'Europa – ivi compresa l'Inghilterra signorile della *Magna Charta*. E, per inciso, quando i nostri maggiori *opinion makers* (inclusi i semiologi-romanzeschi) usano l'aggettivo «medievale» come grottesco sinonimo di «retrogrado», rivelano il loro ineffabile spessore intellettuale e la cinematografica conoscenza della società e della cultura (sia *culta*, sia antropologica) del Basso Medioevo italiano.

Ciononostante, pretendere oggi di continuare ad amministrare il Paese presupponendo l'adeguatezza dell'istituzione comunale ai fini della gestione delle funzioni locali nell'Italia del XXI secolo, suscita interrogativi di varia natura.

I nuovi problemi che si propongono alla città diffusa, esigono soluzioni che, ad esempio, non possono sottostare al veto di un Comune rispetto all'interesse di una

¹ Il concetto è stato mutuato da Dematteis e Lanza, 2011.

molteplicità di Comuni – i quali continuano ancor oggi a sovrainporre singolarmente la loro angusta maglia confinaria sulla città diffusa, *id est* reale. Pertanto, delle due, l'una: o si tolgono ai Comuni una serie di poteri e competenze – e in questo caso non si vede perché dovrebbero essere mantenuti in vita apparati politici e amministrativi sovradimensionati rispetto alle esigenze delle poche funzioni residue; oppure si aboliscono del tutto, magari lasciando loro il diritto di innalzare il gonfalone e portarlo alla processione del Santo patrono, onde non ferire il sentimento civico di appartenenza municipale e l'attaccamento a tradizioni nobilissime, ma insufficienti a giustificare la conservazione di prerogative anacronistiche.

Nelle discussioni sull'argomento, tirare in ballo i comunelli di montagna quali istituzioni vitali, appare come una forma di sentimentalismo, forse anche un po' puerile o, viceversa, senile; a meno che non si tratti di un astuto artificio dialettico, utile in realtà ad argomentare in favore della conservazione di Comuni di maggiori dimensioni, espressione – quelli veramente – degli interessi della casta².

E anche a livello di cronaca si segnalano sovente episodi che rivelano come la progettazione e la spesa esigano oggi, per raggiungere uno *standard* minimo di efficienza, di essere pensate e gestite da organi che non abbiano una visione inadeguata del territorio: una visione, cioè, campanilistica, la quale, ad esempio, consente a un singolo Comune di bloccare all'infinito – con mezzi quasi estorsivi – le decisioni condivise da una molteplicità di Comuni circostanti, decisioni utili al territorio locale reale, diverso da quello formale, avente ormai soltanto un significato toponomastico-tradizionale.

Ricapitolando: la città e il Comune non sono la stessa cosa. Se è vero che la città diffusa (cioè la città in senso geografico-sostanziale) può non estendersi all'intero territorio comunale attuale (perché di quest'ultimo fanno parte quasi sempre anche aree rurali), al tempo stesso è anche certo che la città si prolunga oggi ben al di là dei confini comunali; e la sua planimetrica composizione è data dalla somma di numerose città intese nel senso antico del termine. E di conseguenza, se il sindaco della vecchia città bastava a governare, e il suo potere era commisurato e funzionale alla dimensione di essa, oggi una nuova e ben più grande città non dovrebbe essere governata da un molteplicità di sindaci, che non hanno una visione d'insieme della città reale odierna e non sono quindi in grado di perseguire il pubblico bene di essa. Al massimo possono inseguire il *particolare* del proprio Comune, che ben difficilmente potrà corrispondere al bene della città reale – e neanche al bene della loro piccola ex città. Insomma, siamo in presenza di una forma non innocua di «provincialismo comunale».

Per svelarlo e sottrarsi alla dittatura delle parole d'ordine, occorre prima di tutto un codice semantico condiviso – proprio perché le parole possono cambiare di significato coll'andar del tempo e, quindi, prestarsi a un uso tendenzioso. Nella fattispecie, occorre prendere atto che l'aggettivo «locale» oggi non equivale a

² Il 23 maggio 2012 il ministro Piero Gnudi (incaricato del dicastero del Turismo e dello Sport, nonché ad *interim* di quello degli Affari Regionali) ha affermato che «i Comuni italiani sono i veri Gioielli d'Italia» (<http://247.libero.it/xfocus/15045009/0/il-ministro-gnudi-i-comuni-italiani-sono-i-veri-gioielli-d-italia/>). Non è dato sapere se la sentenza scaturisca da una serie di *test* di valutazione, oppure da un profondo attaccamento affettivo. Nel primo caso, chissà se sia stato fatto anche un *test* per misurare – ad esempio – l'accuratezza delle indicazioni stradali nei Comuni che hanno un'economia largamente dipendente dal turismo.

«municipale». Non più. Esso ha un significato nuovo, in quanto corrisponde a qualcosa di più esteso di ciò a cui corrispondeva fino a pochi decenni fa.

Ergo, il vecchio Comune, se inteso come ente locale, è oggi in realtà un ente «fuori scala», che sopravvive al tempo che passa e allo spazio che muta.

Si pone allora la domanda su quale possa essere attualmente la dimensione minima dell'ente locale, inteso come partizione territoriale «sostenibile» in termini di funzioni eseguibili e di gittata minima dei relativi poteri amministrativi e decisionali (fatta salva beninteso la varietà delle condizioni geografiche presenti nel Paese).

Nella massima parte d'Italia, la dimensione minima del territorio inteso come rete di relazioni vitali, il quale necessita – in termini di governo – di una giurisdizione unica in materia di pianificazione e di servizi, è, in molti casi, paragonabile a quella delle Province³. Questo non è un assunto apodittico, né un'astrazione. A questa conclusione si può arrivare stendendo un elenco di istituzioni che si sono dovute creare negli ultimi anni, onde sopperire a necessità e ambiti in cui si è manifestata l'inefficienza e la dannosità della dimensione comunale – riferibile anche all'approccio campanilistico ai problemi, intrinseco alla nozione di «amministratore comunale».

L'elenco seguente enumera lacunosamente alcune delle associazioni inter-/meta-comunali costituite per esigenze pragmatiche, relative alla profluvie di funzioni che il Comune, nella sua circoscritta dimensione, non può svolgere individualmente – pena la rinuncia a economie di scala e a livelli minimi di funzionalità che rendano ragionevole e sostenibile la progettazione e la spesa: Comprensori, Circondari, Unioni di Comuni, Consorzi di bonifica, Comunità montane, Aree di sviluppo industriale (ASI), Parchi naturali, Ambiti territoriali ottimali (ATO – per la gestione acque, energia, rifiuti), Sistemi economici locali (SEL), Distretti scolastici, Società della salute (associazioni fra Comuni e ASL per l'ottimizzazione socio-sanitaria). Questo incompleto elenco (incompleto anche perché in continua crescita) costituisce la riprova oggettiva della inadeguatezza della dimensione Comunale alle esigenze di *governance* della città diffusa.

Il misfatto

A fronte della eterogeneità storica del Paese e delle sue divergenti e risapute dinamiche di cambiamento territoriale, il fatto di imporre oggi da parte del governo – come criteri selettivi ai fini della sopravvivenza delle Province – uniformi limiti planimetrici e demografici quali quelli scaturiti dal provvedimento balneare di revisione della spesa pubblica 2012 (2.500 km² e 350.000 abitanti), evoca non tanto l'idea di dispositivi tecnici, quanto di numeri per il superenalotto, offerti in sogno da uno spirito maligno, intenzionato a farci buttar via i soldi. Ma il provvedimento mette in scena anche una più elegante rappresentazione, che – sotto i paramenti

³ Ovviamente, in questo caso intendiamo col termine «Province» quelle che per ora sopravvivono in attesa degli accorpamenti promessi nel decreto estivo 95/2012.

dell'osservanza costituzionale (articolo 114) – sembra promettere l'eliminazione del 12% dei Comuni oggi esistenti.

La promessa si intitola: *Istituzione delle Città Metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio*. Vale a dire: dieci Province, il cui capoluogo è anche capoluogo regionale (RM, TO, MI, VE, GE, BO, FI, BA, NA, RC), contenenti complessivamente 1.037 Comuni (sul totale di 8.092), si trasformeranno – ciascuna di esse si trasformerà – in un nuovo unico ente, creato dall'amalgama dei Comuni in esse preesistenti.

Poche righe più in basso, e la promessa viene bellamente rimangiata. Tutti i Comuni e i relativi apparati rimangono in piedi. L'adesione del singolo Comune al nuovo ente, è facoltativa. Le competenze della Città Metropolitana sono, in gran parte, le medesime che le Province già esercitavano (articolo 17, commi 6, 7, 10, 11; articolo 18, commi 1, 7 - decreto legge 95/2012). Ma prima ancora che incoerente nel suo profilo giuridico, il nuovo ente appare inconsistente oggettivamente. La Città Metropolitana, così come è stata identificata negli studi territoriali, è un fenomeno geografico che si materializza in virtù della gravitazione e delle strettissime relazioni tra i centri che la compongono - relazioni misurabili soprattutto sul parametro dei movimenti pendolari. Istituire dieci Città Metropolitane, individuate tutte quante sulla base dell'unico criterio formale della preesistente appartenenza amministrativa a una determinata Provincia, senza alcun discrimine⁴ relativo ai reali rapporti intercorrenti fra i Comuni che esse dovrebbero includere, equivale a invertire il rapporto logico tra norma e realtà: non dalla realtà alla norma, ma dalla norma alla realtà (irrealizzabile). Un po' come incollare un'etichetta su una bottiglia vuota.

Eppure, di criteri sostanziali a cui sarebbe possibile rifarsi per identificare e giustificare l'istituzione provinciale (individuandone confini e la sua capacità di subentrare ai Comuni), se ne possono trovare più di uno. Per esempio, i disegnatori della nuova maglia territoriale non hanno notato che esistono anche i Distretti industriali? Non potrebbero alcune Province centrarsi intorno ad essi e attagliarsi alla loro forma e sostanza? Non rappresentano forse, i Distretti, una realtà che sarebbe vantaggioso governare, rispecchiandola in un importante organo territoriale? La legge finora ne ha individuati oltre 200, e altri sono in corso di riconoscimento. Altrettanto validi a questo scopo potrebbero essere anche gli SLL (Sistemi locali del lavoro) e i SEL (Sistemi economici locali, sulla cui base, ad esempio, è stato ripartito l'intero territorio della Regione Toscana, utilizzando criteri di omogeneità socio-economica che hanno permesso di identificare 42 aree - a fronte dei 287 Comuni e delle 10 Province esistenti).

Il fenomeno della moltiplicazione degli enti inter-/sovra-comunali rappresenta una conferma del concetto enunciato in apertura: l'analogia tra il problema che i riformatori illuministi decisero di risolvere (con l'aiuto dei migliori consulenti dell'epoca, come il fiorentino Pompeo Neri, adoperando il bisturi o l'accetta a seconda

⁴ Ad esempio, nella Provincia di Firenze, i Comuni transappenninici di Marradi, Palazzuolo sul Senio e Firenzuola, pur gravitando su Bologna, verranno aggregati alla Città metropolitana di Firenze. Così facendo, mentre si ottempera rigidamente al principio di coincidenza dei confini metropolitani con i confini provinciali preesistenti, il medesimo principio viene contraddetto aggregando alla Città metropolitana fiorentina il territorio di una diversa Provincia, quella di Prato.

dei casi), e il problema che dovrebbero affrontare i governanti attuali - cioè adeguare la maglia amministrativa territoriale alle necessità della nuova realtà geografica. Ma - se la domanda è lecita - in quale considerazione è tenuta la geografia dell'Italia contemporanea, da parte dei governanti contemporanei che decretano in materia?

D'altronde, alla luce delle loro semplicistiche soluzioni, motivare il «riordino» numerico (meglio: diradamento) delle Province con le roboanti parole d'ordine «efficienza e risparmio», non può non suscitare, in chi le prenda sul serio, interrogativi sul significato che i riordinatori intendano attribuirgli. All'«efficienza» abbiamo fatto qualche accenno fulmineo in riferimento alla proliferazione degli enti neonati e nascituri; e, in proposito, approfondimenti sono fatti e fattibili in sede di studi amministrativi e territoriali. Realisticamente meno fattibili sono in sede politica e attuativa, dove la potenza di fuoco delle *Panzerdivisionen* di consiglieri e assessori comunali metterebbe in fuga, senza sparare un colpo, tutto lo schieramento riformatore, peraltro intimamente desideroso di giustificare il più presto possibile la propria ritirata dietro il portone del Palazzo. E a questo punto entrerebbe in gioco il «risparmio». Ma questo aspetto è talmente plateale che, a spiegarlo, qualcuno potrebbe offendersi. Rammentiamo solo che nel 2011 i Comuni italiani erano 8.092, le Province 110. Ridurre a zero il numero dei Comuni e moltiplicare per dieci (o per quindici) le Province, farebbe aumentare la spesa o farebbe risparmiare? E quando (richiamando anche l'«efficienza») le Province inglobassero tutte le competenze comunali e sciogliessero al proprio interno lo stuolo variegato degli enti inter-/sovra-comunali, i costi di governo crescerebbero o diminuirebbero?

Ma potremmo impostare la questione anche in termini più elementari. Preso atto che la gerarchia territoriale amministrativa si articola in quattro livelli (Stato, Regioni, Province, Comuni), e ammesso che l'obiettivo primario sia il risparmio, allora, se vogliamo che esso sia reale e non comporti danni occulti riconoscibili solo *a posteriori*, dovremmo chiederci quale di questi quattro livelli meriti di essere cancellato - in quanto meno rispondente a un ambito territoriale reale, inteso in termini di funzionalità sociale ed economica. E di nuovo non potremmo non constatare che il livello meno rispondente alla realtà geografica attuale è quello del Comune/Municipio, obsoleto e folkloristico, oltre che dispendioso: e questo non per i compiti che svolge, ma perché potrebbe meglio svolgerli se le sue dimensioni raggiungessero una «massa critica» adeguata alla natura inter-/sovra-comunale di tali compiti.

Se poi l'espressione «azzerare i Comuni» fosse troppo forte per gli spiriti «eletti», potremmo semplicemente cambiare i nomi alle cose e chiamare col nome «Comuni» le nuove e più numerose «Province» nate dall'accorpamento di una pluralità di Comuni - facendo nel contempo tesoro del fatto che l'espressione «abolizione delle Province» è già stata luttuosamente elaborata dalla psiche collettiva del Paese. D'altronde, anche nel Settecento le popolazioni erano intimamente affezionate alle loro istituzioni locali, tenute unite da ancestrali legami familiari, ma la razionalizzazione amministrativa alla fine venne accettata.

Attualmente, l'argomento si iscrive in un simpatico dibattito in corso da vari anni lungo tutto il duro calle che si snoda dai ghiacciai alpini fino ai vulcani pelagici, riassumibile nell'elegante anglicismo della *governance*, precedentemente richiamato. Ciononostante, sembrerebbe che i tecnocrati non siano pienamente consapevoli che

questo fascinoso concetto possa/debba richiedere anche una dimensione geografica minima-vitale, onde trovare realistica applicazione in ambito territoriale: e ciò, ad onta della testimonianza fornita da un filone di studi riguardante la definizione ottimale degli ambiti di governo locale, che in Italia iniziò a svolgersi fin dagli anni Quaranta del Novecento (Tritelli, 2011). Dare per certo che la dimensione minima corrisponda a quella comunale attuale, getta una luce sinistra sui suoi *fan* – specialmente quando l'unica argomentazione addotta, risulti essere quella della «prossimità» ai cittadini.

Nell'epoca della mobilità, della telematica, della *information and communication technology*, l'argomentazione ha un sapore antico. E poi c'è un rischio. A prenderla sul serio, quella della «prossimità» può capovolgersi in un'argomentazione contraria. La vicinanza fisica dei governanti ai governati produce un effetto pericoloso, osservabile ognora e ovunque nel Paese, soprattutto quando le decisioni riguardano l'introduzione di misure vincolistiche. Secondo una legge naturale che si traduce in una legge sociale a carattere tendenziale, quanto più piccola è l'unità amministrativa, tanto più grande è la probabilità che sussistano legami familiari, amicali, economici, criminali, ecc. tra i due soggetti coinvolti, tra il «vincolatore» e il «vincolando». Ovviamente, niente vieta che i legami esistano o si creino indipendentemente dalla prossimità fisica; ma in termini probabilistici, la frequenza cresce proporzionalmente alla prossimità. E, a riguardo, risulta autolesionistica la politica di varie Regioni italiane, mirante a delegare perfino ai Quartieri delicate funzioni un tempo di spettanza comunale: tendenza rubricabile tra i frutti di un modo di pensare e agire prono ai gusti *trendy*, ai preconcetti acritici, all'ipercorrettismo, senza sforzo alcuno di studio e di confronto con la realtà. Infatti, nel caso dei Quartieri, la valenza negativa della prossimità tra governanti e governati viene elevata a potenza.

Altra osservazione, un po' meno intuitiva, riguarda la sproporzione tra dimensione comunale e risorse intellettuali disponibili. Eccezion fatta per le città di maggiori dimensioni, magari ospitanti una università, la complessità dei problemi – siano essi riguardanti i «beni culturali», oppure progetti tecnici di vario ambito scientifico (ecologico, ingegneristico, eccetera) – impone ai Comuni di ingaggiare volta per volta specialisti la cui presenza (intesa come residenza o frequentazione) non è normalmente reperibile entro il ristretto «bacino» del territorio comunale. E fin qui la «distanza» può considerarsi positiva, per le ragioni anzi dette. Ma meno positiva essa è riguardo a quella che potremmo chiamare «esperienza diretta, vissuta, esistenziale» degli oggetti e dei problemi di cui viene richiesta soluzione agli specialisti: esperienza diretta che fornisce conoscenza e sensibilità non irrilevanti ai fini della bontà degli interventi. Ma ancor più negativo è un altro fenomeno. Essendo improbabile che tra i governanti e i cittadini del Comune (date le sue ridotte dimensioni demografiche) possano essere presenti personalità fornite di conoscenze tecniche e competenze culturali tali da permettere – alla comunità di governanti e cittadini – di valutare criticamente tutti i «prodotti» forniti dagli specialisti interpellati, ne consegue il rischio che tali prodotti vengano recepiti ossequiosamente, in un clima di subalternità intellettuale e soggezione psicologica⁵.

⁵ Ma anche quando vi è consapevolezza della erroneità degli interventi, difficilmente una ristretta comunità riesce a vincere l'impari scontro per impedire qualche strazio ideato da personalità eminenti della cultura. La sorgente che alimenta questi fenomeni sembra inesauribile. Uno di essi, osservato personalmente, riguarda il «restauro» del castello

La santificazione dell'oltranzismo autonomista è un argomento che si presterebbe a interessanti approfondimenti interpretativi. Gli esempi che – in questo ambito – ho già tentato di comparare nello studio dell'anno scorso su *Limes*, sono quello lombardo e quello toscano: per un verso antitetici nel dato presente, nei suoi precedenti storici e nel suo retaggio culturale, ma per un altro verso oggi curiosamente convergenti a causa del ripiegamento acritico dall'idea marxista di centralismo democratico.

A questo punto però si corre il rischio di allontanarsi dalla dimensione propriamente geografica del problema ed è quindi opportuno interrompere il discorso astratto, virando sul concreto – così come probabilmente avrebbe fatto Zanetto.

A questo fine mi pare utile riferirmi a un'esperienza che ho fatto in ambito di pianificazione territoriale circa quindici anni fa, quando ho partecipato alla costruzione del Piano strutturale del Comune di Grosseto. Il Comune aveva affidato questo incarico a Paolo Scattoni, dell'Università di Roma «La Sapienza», il quale, oltre ai colleghi urbanisti, ha chiamato a collaborare anche due geografi e un geologo. Noi tre, al di là degli specifici compiti assegnati singolarmente a ciascuno, abbiamo però messo bocca anche su un problema più generale. Abbiamo cioè sottolineato decisamente che lo sviluppo edilizio urbano non avrebbe dovuto in nessun caso essere direzionato nel quadrante Sud-ovest dell'area circostante la città attuale. Infatti, Grosseto è posizionata al margine esterno dell'alta pianura maremmana, a ridosso del limite oltre il quale inizia la bassa pianura. Quest'ultima non è soltanto un po' più bassa dell'alta pianura, ma è costituita da sedimenti fini, ed è quindi poco permeabile - diversamente dall'alta pianura, costituita da sedimenti grossolani e quindi drenata. Gli amministratori comunali subivano la pressione dell'opinione pubblica, la quale voleva poter orientare la crescita edilizia verso la bassa pianura, cioè in direzione del mare, perché, ovviamente, in tal caso i nuovi edifici avrebbero avuto non solo una funzione residenziale per gli indigeni, ma avrebbero acquisito anche una valenza turistica, diventando una fonte di reddito. Il coordinatore Scattoni si è battuto senza risparmio. Alla fine però è stato risolutivo l'intervento della Provincia, la quale ha imposto l'osservanza del Piano territoriale di coordinamento, che escludeva lo sviluppo urbano della bassa pianura. Questa vicenda mi è tornata in mente pochi mesi fa, quando un'inondazione ha sommerso la bassa pianura maremmana, facendo danni ingenti in vari insediamenti rurali e diverse vittime. Se invece di piccoli centri, ci fosse stata una città, possiamo immaginare il risultato.

Ma la storia potrebbe ripetersi altrove. E' di poche settimane fa la notizia che il nuovo Presidente della Regione Sicilia ha annunciato trionfante che le Province siciliane spariranno entro quest'anno. E ha spiegato che questo permetterà un risparmio di 700 milioni. Non vorrei mostrare dei pregiudizi verso questa stupenda regione, ma se i Comuni siciliani potranno d'ora in avanti rifare i loro piani regolatori, senza neanche dover superare il piccolo scoglio dei piani provinciali di coordinamento, forse la pianificazione si ridurrà a una bella carta tematica con campiture policrome e alla fine, chissà, qualche sindaco modernizzatore potrebbe anche riuscire a costruire un *resort* nel tempio di Segesta.

di Calenzano, un antico borgo fortificato nella Toscana settentrionale: Ciampi, 1997.

Un fattore che preordina il percorso logico e fattuale di siffatte iniziative, è a mio avviso rappresentato dalla *forma mentis* di alcuni economisti di grido, i quali hanno una visione contabile rigorosa, ma miope, di corto respiro, con una gittata che supera di poco quella del bilancio annuale. Ma il territorio ha una scala temporale ben diversa da quest'ultimo. Nel caso appena citato, a fronte di un risparmio di bilancio di settecento milioni annui per le casse regionali siciliane, potremmo avere un'erosione accelerata delle risorse territoriali, la cui quantificazione verrà fatta soltanto più tardi, quando lo spettacolo assumerà contorni troppo evidenti. Allora magari il lamento si leverà non solo sui danni al patrimonio culturale, ma anche sulle conseguenti ripercussioni economiche – che gli economisti egemoni, echeggiati dai politici responsabili, non avevano neanche lontanamente immaginato, perché da sempre pontificano e profetizzano su materie che essi masticano a Bocconi e deglutiscono, intervallando ritualmente musicali *keywords*.

Ma la quantificazione dei termini del problema è comunque indispensabile, anche per opporre un argine numerico oggettivo ai geo-ideologi stipendiati dalla politica professionista, i quali, di fronte alla realtà dei dati numerici, si rifugiano eroicamente all'interno della comicità. In altre parole, se la *pars destruens* del discorso (cioè l'inadeguatezza della dimensione comunale) si può giovare di alcuni elementi facilmente osservabili, la *pars construens* (cioè la dimensione territoriale sostitutiva di quella comunale) richiede l'identificazione di parametri e misure – cimento, questo, ben più impegnativo. La dimensione qui orientativamente indicata, è intermedia – come accennato sopra - tra quella del Comune e quella delle attuali Province, ottenibile attraverso una frammentazione delle Province stesse e quindi una loro moltiplicazione numerica. È chiaro dunque che «i numeri» costituiscono il campo di studio su cui può utilmente applicarsi la Geografia. Per questo motivo, è soltanto a titolo sperimentale che potremmo in questa sede tentare di indicarne alcuni.

Ferma restando – come sempre – la grande eterogeneità geografica del Paese, e semplificando brutalmente il calcolo, ri-partiamo dai «fondamentali» dell'Italia odierna: abitanti 60.000.000, Comuni 8.092, Province 110. I Comuni con più di 100.000 abitanti sono 48, per un totale di 15.500.000 di abitanti. Quindi, una volta sottratti questi Comuni (cui potrebbe essere riconosciuto fin d'ora lo *status* di Provincia), rimarrebbero 44.500.000 di abitanti e 8.044 Comuni. A questo punto, se moltiplicassimo per dieci le attuali 110 Province e al prodotto ottenuto sottraessimo le 48 nate dalla trasformazione dei Comuni >100.000 ab., potremmo dividere 44.500.000 per 1.052 Province, ottenendo una media di quasi 43.000 abitanti per Provincia: un valore di riferimento forse non insignificante in termini di sostenibilità territoriale. Beninteso, si tratta di una media e, di per sé, non può esaurire la quantificazione, soprattutto alla luce – ripetiamo – dell'eterogeneità geografica. Quanto meno rimarrebbe da tener conto della densità caso per caso. E un caso – quale esempio eclatante – potrebbe essere quello dell'Isola d'Elba: un'isoletta di 223 km², con 31.000 abitanti, della quale forse non è irrilevante sapere che la media demografica per Comune non supera i 3.870 abitanti: un dato che proviene dalla divisione di 31.000 per otto (il numero dei Comuni esistenti sull'isoletta!). Chiaramente, Portoferraio ha molti più abitanti di Rio (da non confondersi con quello brasiliano), dove d'inverno ci sono quasi più assessori, consiglieri e segretari che abitanti: praticamente sono tutti

politici, come nell'antica Atene; anche se poi in estate, con la calata dei barbari dalle brughiere nordiche, la popolazione cresce esponenzialmente; ma i barbari, come ad Atene, per fortuna non votano.

Il postfatto

Le cose dette fin qui rielaborano e sviluppano alcuni temi che erano già espressi nell'articolo apparso a ottobre 2012 su «Limes», quindi forse merita accennare anche alle valutazioni che esso ha ricevuto.

La prima è stata quella del geografo economista Piero Innocenti, il quale mi ha fornito indicazioni che mi sarebbero state estremamente utili ai fini interpretativi se avessi avuto l'accortezza di acquisirle in corso d'opera. Una di esse riguarda la causa della maggiore numerosità dei Comuni lombardi rispetto a quelli toscani, della quale do conto in nota⁶. La seconda concerne la bibliografia. E, a riguardo, la prima opera che mi ha segnalato, risulta tuttora indispensabile ai fini di una riflessione sull'argomento. Si tratta del saggio di Bruno Nice del 1958, da cui emerge il ruolo della Provincia quale istituzione costitutiva della Nazione e dello Stato italiani.

Successivamente, in un primo confronto pubblico avuto in occasione della presentazione del volume di «Limes» nel Comune di Sesto Fiorentino, l'accoglienza non è stata entusiasta, ma neppure gelida. Alla fine della discussione, un assessore ha osservato che, anche se - per assurdo - la mia proposta fosse stata accettabile, tuttavia quello che a lui maggiormente interessava era individuare «la dimensione ottimale dell'ambito territoriale più adatto all'espressione della volontà popolare». Gli ho risposto che, ponendomi questa domanda, certamente mi sopravvalutava. Però, probabilmente, la dimensione ottimale era quella dell'*Agorà* di Atene. Ma allora vigeva la democrazia diretta; ora vige quella rappresentativa che, a rigor di termini, corrisponde a quella che, nella classica pentapartizione politica di Diogene Laerzio, il biografo di Platone, era l'oligarchia, non la democrazia (cioè la penultima, dopo tirannide, monarchia, aristocrazia, e prima di democrazia).

⁶ Innocenti mi ha riferito a memoria il contenuto di una lezione del suo maestro Bruno Nice alla fine degli anni Cinquanta, il quale notava come l'altissima densità dei Comuni lombardi fosse da collegarsi alla loro coincidenza con le parrocchie e come, a sua volta, questo fenomeno istituzionale rappresentasse un esito della potente impronta politica e culturale della Chiesa ambrosiana, osservabile anche nel limitrofo Canton Ticino. La coincidenza e la sua interpretazione mi sono state confermate dagli storici Carlo Capra e Elisa Occhipinti. Personalmente ho fatto alcuni conteggi e ho constatato che - tuttora - risulta in Lombardia una media di due parrocchie per Comune (escludendo i Comuni capoluogo, di maggiori dimensioni). In Toscana, la media è di sei per Comune. Rimarrebbe da verificarsi la sovrapposizione cartografica dei confini parrocchiali lombardi su quelli comunali. Ma la media attuale di due per Comune è già di per sé probatoria, tenuto conto dei diradamenti di epoca asburgica, rivoluzionaria, napoleonica e post-unitaria. Quindi, come già ipotizzato su «Limes», la differente densità dei Comuni esistente tra Lombardia e Toscana, non ha cause deterministico-naturali, né demografico-economiche. Peraltro, il divario demografico-economico tra le due Regioni ha inizio soltanto alla metà dell'Ottocento, mentre la differente densità comunale è riscontrabile fin dall'epoca medievale e si è accentuata a causa dei più efficaci esiti attuativi settecenteschi in Toscana. Il fenomeno ha prevalenti cause culturali, correlate al diverso ruolo della Chiesa nella società e nello Stato. Per l'aiuto fornitomi, esprimo qui il mio ringraziamento ai geografi Piero Innocenti, Gabriele Zanetto, Michele Castelnovi, Francesco Dini e agli storici Carlo Capra, Renato Pasta, Elisa Occhipinti, Lea Campos Boralevi, Sandro Rogari, Bernardo Sordi, Franek Sznura.

Una critica più severa è stata quella comparsa sul quotidiano «Il manifesto» (*Il Limes dell'arroganza*), a firma dell'ex direttore Pierluigi Sullo, il quale ha interpretato la proposta di azzeramento dei Comuni come espressione di una visione efficientista della cosa pubblica, ascrivibile all'ideologia liberista, indifferente alle esigenze della democrazia, foriera di effetti devastanti e accomunabile a quella che ha motivato gli scempi del patrimonio culturale pubblico perpetrati dal dittatore Ceausescu in Romania. La conclusione del commento era però ottimistica, perché la mia proposta veniva infine diagnosticata come «Il sogno di un pazzo». Quel commento è stato poi oggetto di analisi da parte della storica delle dottrine politiche Lea Campos Boralevi, la quale ne ha enucleato uno dei significati sottolineando che, per la proprietà transitiva, si genera un preciso sillogismo, con una premessa maggiore («Ciampi è liberista»), una premessa minore («Ciampi è come Ceausescu») e una conclusione («Ceausescu è liberista»).

Di segno analogo a quello pubblicato su «il Manifesto», è stato il commento comparso un mese dopo su «Il Sole 24 Ore» a firma dell'Arcivescovo di Chieti-Vasto, Bruno Forte. L'*incipit* dell'autore (apprezzato teologo e, in questo caso, aspirante teocrate) è stato: «Piccolo è bello!». La conclusione – esplicitamente antitetica a quella dello scrivente – è stata l'apoteosi della «prossimità» e l'auspicio, più o meno implicito, di una ancor più spinta miniaturizzazione degli enti locali. La sua proposta – ipotizzo – evoca il contrasto tra ragione e fede. Ma la prima è una conquista, la seconda è un dono.

La saldatura triangolare tra Comunismo ortodosso, Confindustria e Chiesa cattolica rappresenta uno spunto di riflessione, soprattutto per quanti si trovano all'interno del Triangolo (la classe media e il proletariato italiani).

Personalmente ringrazio i commentatori per le critiche già espresse e per quelle che vorranno esprimere in futuro: non dimentichiamo che, come ha insegnato il pensiero greco, la dialettica è la ragione stessa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CIAMPI G., *Il castello di Calenzano*, in A. GUARDUCCI e L. ROMBAI (a cura di), *Sui beni ambientali e storico-artistici del territorio fiorentino*, Firenze, Italia Nostra e Amministrazione Provinciale di Firenze, 1997, pp. 217-230.
- CIAMPI G., *Azzerare i Comuni, moltiplicare le Province?*, in «Limes-Rivista Italiana di Geopolitica. I Quaderni Speciali», 3, 9 ottobre 2012, pp. 179-191.
- DEMATTEIS G. e C. LANZA, *Le città del Mondo. Una geografia urbana*, Torino, Utet, 2011.
- FORTE B., *Comuni e Province, la riforma pensi al cittadino*, in «Il Sole 24 Ore», 18 novembre 2012, p. 1 e p. 13.
- NICE B., *Province e capoluoghi nella struttura territoriale dello Stato*, in *Studi Geografici in onore di Renato Biasutti*, in «Rivista Geografica Italiana», 1958, suppl., 193-227.
- SULLO P., *Il Limes dell'arroganza*, in «Il manifesto», 18 ottobre 2012, p. 14.
- TRITELLI S., *Il ruolo della Provincia nella trasformazione del territorio*, tesi di laurea presso l'Università di Roma «La Sapienza» (relatrice Roberta Strappini), a.a. 2010-2011.

PROVINCIAL MUNICIPALITIES OR MUNICIPAL PROVINCES? AN EASY AND IMPOSSIBLE OPTION. – At present, local governments in Italy is subdivided into three hierarchical levels: Regions (20), Provinces (110), Municipalities (8,092). The dimension (in terms of area and population) of the last ones hardly ever corresponds to the geographical area where today’s actual urban functions take place, which, instead, corresponds to the so called “urban sprawl”. The governance of the urban sprawl needs a ruling body with the political and administrative means to exert authority over numerous Municipalities. Hence, an important geographical task is to identify the optimal dimension of the local government at the base level. The optimal dimension is probably to be found at an intermediate position between that of the Municipalities and that of the current Provinces. Consequently, Municipalities should be cut to zero, while Provinces should be multiplied.

Dipartimento di Lingue, Letterature e Studi Interculturali – Università di Firenze

ciampiga@gmail.com

FRANCESCO DINI

AMNESIA STRUTTURALE, *GERRYMANDERING* INVOLONTARI
E DIMENSIONI GEOGRAFICHE OTTIME

Premessa

Benché abbia un contenuto semplice, il titolo dell'intervento può apparire criptico e va spiegato. Si riferiva, quando è stato pensato, alle tecniche di zonizzazione (assunte come fonte di dimensioni geografiche ottime), asseriva che vengono normalmente disattese dai *policy makers* (l'amnesia strutturale), e questo provoca danni: danni insidiosi perché non visibili, ostacoli all'efficienza che operano sotto traccia nel lungo periodo, e dei quali poi si finisce per cercare affannosamente le cause senza vedere che hanno radice in un'inefficace orditura territoriale. Il riferimento al *gerrymandering*, ritaglio artificiale di collegi al fine di garantirsi un miglior risultato elettorale, era obliquo ma pertinente: poiché si tratta di pratica fraudolenta, mi era parso corretto definirli «involontari» per testimoniare, nel caso di cui si parla, la natura preterintenzionale.

Il nesso logico fra i tre nuclei, oltre che disincantato, voleva anche suonare auto-ironico. L'amnesia strutturale è una categoria della ricerca antropologica; la formulò Jack Goody (1968, 1977) a proposito delle culture orali, meno efficienti di quelle che si giovano della scrittura perché costrette a dimenticare e dunque obbligate, di fronte ai problemi, a rielaborare incessantemente soluzioni dimenticate¹. Goody, che è quasi centenario e può permettersi qualunque licenza, ha recentemente applicato questa categoria alla comunità scientifica, che incessantemente produce ricerche già fatte da qualcun'altro dieci o vent'anni prima. L'intenzione era di esplicitare questo riferimento endo-disciplinare per evitare che la citazione suonasse organica a quel senso anti-politico oggi così in voga.

Quando però è stato il mio turno molti colleghi, nella sostanza, avevano già detto più o meno le stesse cose. Non si tratta, va detto, di un evento infrequente nei convegni scientifici, e il linguaggio consente infinite variazioni su ogni tema; ma praticare in tempo reale l'amnesia goodyana nel mentre che la si critica mi era sembrato sconveniente, così ho rielaborato a braccio il mio intervento. In particolare ho parlato poco di dimensioni geografiche ottime e più di *gerrymandering* e amnesia strutturale. Colgo dunque l'occasione, nel riportarne la traccia, di riequilibrare

¹ In realtà l'amnesia strutturale, per come è stata definita, non è altro che una procedura di riduzione della complessità e pertanto ha una funzione positiva. La cultura orale ha anche però la conseguenza di essere intimamente conservativa e resistente al mutamento, poiché destina alla memoria (dunque all'apprezzamento valoriale e alle procedure inevitabilmente semplificate della sua tutela) la trasmissione del sapere delle comunità (Goody e Watt, 1968, pp. 30-33).

l'argomentazione, confidando che non appaia troppo appiattita a quanto già detto, da altri, dieci venti o trenta anni fa.

Serve infine una precisazione a proposito del linguaggio: non mi atterro strettamente a quello disciplinare. In particolare discuterò alcune cose che nella mia comunità scientifica, quella dei geografi, dovrei dare per scontate, e ne darò invece per scontate altre che da geografo non dovrei trattare in modo così semplificato. Questo per cercare di minimizzare gli ostacoli alla comunicazione con l'esterno.

Gerrymandering *come eterogenesi dei fini*

Chiunque si sia occupato di analisi ecologica del voto o di scienza politica conosce bene il *gerrymandering* (si veda ad esempio Martis, 2008), neologismo che può essere spiegato in breve ricorrendo all'aneddotica. Nel 1812, proprio prima di indire le elezioni dello Stato del Massachusetts, il governatore in carica (e futuro vicepresidente dell'Unione) Elbridge Gerry decise di ridefinire i collegi, cosa peraltro di buon senso per un territorio in via di tumultuosa formazione come quello dei giovani Stati Uniti. Meno senso e correttezza sembra avesse il nuovo ritaglio, che l'opposizione lesse come puramente strumentale: i collegi, si disse, erano stati disegnati senza alcun criterio razionale che non fosse quello di procurare l'affermazione del governatore. È vero che i candidati fanno il loro mestiere ed è buona norma, in tempo di elezioni, attaccare in ogni caso l'avversario; resta il fatto che i collegi apparivano morfologicamente bizzarri, e avventura volle che i giornalisti della «Boston Gazette», giornale di opposizione, scorgessero nella loro forma il profilo notoriamente diabolico della salamandra. Il ritaglio a forma di *salamander* venne battezzato *Gerry-mander*, contro di esso la gazzetta organizzò una campagna di stampa tanto assidua quanto feroce, e con tale denominazione la pratica è stata infine tramandata ai posteri. I riferimenti al *gerrymandering* possono arrestarsi qua, con l'illustrazione in figura della pagina del giornale a testimoniare la vena creativa della redazione, che giunse a provvedere l'anfibio di ali. Notevole è però il fatto che Gerry perse quelle elezioni, chissà se per la campagna di stampa della «Boston Gazette» o per altro, magari i collegi erano semplicemente sbagliati. Ma basta qua rilevare che l'esito fu controfattuale e produsse (sia detto a futura memoria) la proverbiale eterogenesi dei fini.

L'eterogenesi dei fini, a sua volta, è una categoria non dell'antropologia ma della filosofia morale, e la si applica largamente in storiografia. Consiste nel proporsi un obiettivo, operare di conseguenza ma ottenere il risultato esattamente opposto. Appartiene alla filosofia morale in quanto portatrice di un contenuto etico esemplificato dalla norma popolare del diavolo che fa le pentole ma non i coperchi: qualora il fine dell'azione non sia commendevole, deve esistere un'autorità trascendente che punisca l'attore. Nella più laica storiografia viene invece utilizzata per mostrare la complessità dei quadri, la compresenza di vettori contrari o infine il ruolo dell'errore o del caso. Difficile dire quale sia il significato più appropriato, ma l'invito è quello di coglierne, per quanto ci riguarda, il senso metaforico.



Fig. 1 – Il gerrymandering (pagina della «Boston Gazette» del 26 marzo 1812)

Fonte: http://vermont-archives.org/govhistory/governance/leg_apportionment/districts.htm

Un geografo potrebbe legittimamente dire che il territorio si vendica. Più in generale, e prescindendo dalla trascendenza, si potrebbe dire che vi è un ordine, in questo caso nel territorio, che vincola la traiettoria degli eventi e fa fallire ciò che lo contraddice. In altre parole, seguendo il titolo, vi sono «dimensioni geografiche ottime» dalle quali non è saggio derogare. Ma vi sono davvero?

Dell'esistenza delle dimensioni geografiche ottime

Uso da tempo questa formulazione vagamente paretiana e come tale tributaria dell'economia politica. Trattandosi di una definizione generica l'ho sempre considerata

una sorta di *commodity*, e mi ha sorpreso, non molto tempo fa, che i motori di ricerca restituiscano soltanto mie citazioni. Ma il significato è semplice, e peraltro non v'è se non si precisa rispetto a cosa una particolare dimensione dovrebbe essere migliore delle altre, e cosa dovrebbe ottimizzare. Nel mio caso l'ho utilizzata (2007, 2012) per un tentativo di distinzione fra forme organizzative del mercato, come quella particolare scala geografica, o dimensione, alla quale le transazioni fra gli attori garantiscono il maggior rendimento (meno strettamente la maggior efficacia, facilità e sicurezza), finendo per essere la principale destinataria degli investimenti.

È facile infatti vedere che a una data forma di organizzazione del mercato, dovuta all'assetto tecnologico e a numerosi altri fattori correlati, corrisponderanno transazioni tipiche fra gli attori anche dal punto di vista della mutua localizzazione. Naturalmente non tutti potranno transare entro questa dimensione geografica perché, in ogni tempo e luogo, i mercati sono stratificati: alcuni tratteranno merci il cui approvvigionamento, mettiamo, non può semplicemente corrispondere allo schema, altri produrranno valore in mercati geograficamente più vasti o ristretti. Quella particolare scala non potrà dunque contenere tutte le interazioni fra gli attori economici, ma ne spiegherà una parte importante, crescente e alla fine maggioritaria, perché sarà lo stesso meccanismo del mercato a obbligare i titolari di terra, di capitale, di lavoro, di tecnologia, e i produttori e intermediari a rispettarla; secondo la tipica *hybris* del mercato costoro infatti faranno a gara per assicurarsi la migliore combinazione di costi-benefici, con l'effetto non solo di strutturare sempre più quel particolare ordine spaziale, ma anche di marginalizzare quelli alternativi. Questa dinamica competitiva-cumulativa produrrà dunque un effetto auto-difensivo, e così una dimensione geografica ottima durerà a lungo, essendo necessari ingenti cambiamenti dei processi di creazione di ricchezza per modificarla. Il processo economico e le pratiche di accumulazione, in conclusione, tenderanno ad avvenire per molto tempo secondo configurazioni geografiche tipiche, e queste a loro volta daranno luogo a forme altrettanto tipiche e durevoli di organizzazione territoriale e di relazioni a distanza.

In questo senso le dimensioni geografiche ottime esistono eccome. Potrà non essere facile dire quando una prende il sopravvento sull'altra, per la dicotomia continuo-discontinuo e perché è del tutto naturale che, nelle fasi di ristrutturazione dei mercati, forme geografiche di redditività fra loro diverse concorrano, anche lungamente, per gli investimenti. Ma alla fine una prende un visibile sopravvento, e sia le forme di organizzazione territoriale sia le relazioni a distanza si sagomeranno di conseguenza.

Così e per quasi un secolo, processi produttivi e forme regolative del nascente industrialismo hanno teso a organizzarsi secondo una dimensione geografica ottima locale, benché le compagnie mercantili, a partire da quelle dotate di privilegi, continuassero a macinare clamorosi profitti; ma è un fatto che l'industria meccanizzata, con i suoi rendimenti crescenti, sia presto diventata il destinatario normale degli investimenti britannici per restarlo a lungo. Poi, e per un periodo di tempo altrettanto lungo, processi produttivi e forme regolative hanno cominciato a organizzarsi a scala più vasta; ne verrà l'epopea dei mercati interni, la cui ampiezza spiegherà per oltre un secolo le geografie dell'accumulazione di ricchezza e di potere come anche

l'ubiquitario proliferare di imprenditori industriali operanti a scala nazionale, benché si potesse nel periodo essere anche latifondisti, piccoli produttori agricoli, piccoli distributori, compagnie commerciali o rarefatti attori della *hante finance*. Che poi negli ultimi decenni si sia passati, secondo la definizione, a una dimensione geografica ottima globale, è cosa che si può fare a meno di discutere, se non magari per rilevare che gli ultimi anni suggeriscono l'ipotesi di ulteriori discontinuità².

In altri termini le dimensioni geografiche ottime esistono come strumento euristico benché, come del resto l'*ottimo pareliano*, non esistano in natura. Oltre che per meri fattori ontologici non esistono, ad esempio, perché sono una definizione di stato mentre il territorio (v. la mirabile descrizione di Raffestin, 1984) è un processo: esse dipendono infatti dalle tecnologie, ossia dagli strumenti vigenti che permettono l'interazione, e dalle forme regolative, ossia dai vincoli comunitari al comportamento degli attori e dalle opportunità che questi vincoli generano, e sia le tecnologie sia le regolazioni evolvono nel tempo. Proseguendo per questa via, si potrebbe giungere a dire che sono un errore concettuale, nel senso che nel momento in cui se ne fissa una, ovvero si individua l'ottimo, il mutamento tende a falsificarla o, almeno, a farla essere meno efficiente. Ma sarebbe temerario considerarle un panglossiano «migliore dei mondi possibili» da cui la realtà inevitabilmente si discosta, perché per lungo tempo le perdite di efficienza saranno modeste e quella particolare dimensione geografica funzionerà ancora in modo egregio nell'orientare i comportamenti individuali e le scelte di investimento.

Tecniche e politiche del ritaglio amministrativo

Se non esistono in natura, le dimensioni geografiche ottime si possono però approssimare nella pratica. Il cosiddetto *zoning*, a questo proposito, è una procedura tecnico-amministrativa ampiamente consolidata. Lo si pratica da sempre perché il potere deve da sempre «organizzarsi» sul territorio (il quale per altri versi si organizza per conto proprio), e lo si pratica in modo moderno da quando, negli anni Quaranta del Novecento, il Bureau of the Census individuò le *Standard Metropolitan Areas* (poi *Standard Metropolitan Statistical Areas*, SMSA) cioè i limiti delle principali aree del luogo, gli Stati Uniti, dove il fenomeno urbano si era manifestato nel modo più nuovo e intenso (Shirock, 1957). Anch'esse, originalmente, facevano riferimento a un indicatore, il movimento pendolare, che poi Berry utilizzò (1973) per zonizzare esaustivamente il territorio nord-americano attraverso i cosiddetti *Daily Urban Systems* (DUS), inaugurando una prassi di individuazione basata sulle concentrazioni in ingresso degli spostamenti per motivi di lavoro che non potevano che impennarsi sulle reti urbane e sul variegato sistema di interazioni fra nodi di diverso livello.

È opportuno aprire qua un inciso a proposito della formulazione del territorio «che si organizza per conto proprio». In sé l'aforisma è trasparente. Chi abita un

² Più in particolare l'affermazione di una dimensione geografica ottima dovrebbe dar luogo a un «ciclo sistemico di organizzazione territoriale» (Dini, 2007, pp. 33-50), correlabile a un *business cycle* di natura schumpeteriana, individuabile senza particolari difficoltà e più breve dei periodi esemplificativamente indicati nel testo (Dini, 2012, 57-67).

territorio è obbligato a fare: farà figli, farà case, farà aziende o vi lavorerà, coltiverà, trarrà risorse dal proprio eco-sistema, produrrà e/o venderà, abiterà sparso o si aggregherà in città, e poi il territorio non gli basterà, nel senso che dovrà intrattenere rapporti a distanza, importare, esportare, migrare. Sarebbe riduttivo esaurire tutto questo (che prevede sudore, lacrime, dolore, gioia, priorità valoriali) all'imperativo dell'auto-riproduzione e dunque all'economia. Ma va detto che dovendone trovare un principio ordinatore, sarebbe difficile scovarne uno più efficiente e generale del mercato, giacché sarà proprio il mercato a suggerire i comportamenti di cui sopra, che rispondono largamente ai criteri economici della convenienza, della minimizzazione dei costi e della redditività. Tuttavia questi criteri dipendono a loro volta, specie se implicanti sudore, lacrime, dolore, gioia e priorità valoriali, da ciò che si considera giusto o ingiusto, consentito o non consentito sulla base di convenzioni sociali. È in base a quest'insieme di fattori economici e méta-economici che il mercato si organizza, o meglio si organizzerebbe, «per conto proprio». Uso il condizionale perché, se così fosse, il mercato genererebbe le sue dimensioni geografiche ottime in una felice condizione di anarchia e auto-gestione degli attori.

Ma esistono anche, per non dire soprattutto, convenzioni formali, ossia convenzioni sociali espresse in norme cogenti e munite di sanzione, le leggi, e queste deviano ulteriormente i comportamenti da come essi sarebbero in loro assenza. Il novero delle regolazioni formali è amplissimo, ma qua ci interessano le convenzioni che si associano ai confini e che separano gli attori come ripide e spesso invalicabili barriere naturali o doganali, sottoponendoli a ordinamenti mutuamente esclusivi. Secondo combinazioni variabili nel tempo e nello spazio il territorio è, non separabilmente, frutto di entrambe queste leve, mercato e regolazione sociale da un lato, regolazione formale e giuridico-amministrativa dall'altro.

Ciò premesso, fra *zoning* e dimensioni geografiche ottime vi è un rapporto stretto, nel senso che a una dimensione geografica ottima dovrebbe corrispondere un particolare *zoning*. E proprio questo coglievano le originali procedure americane di metà Novecento: fare in modo, in coerenza con il metodo democratico, che la zonizzazione «per il potere» (o per i cittadini dell'Unione), quanto a dire la separazione del territorio fra competenze mutuamente esclusive, fosse il più possibile sintonica al modo con cui il territorio si era organizzato per conto proprio. Una tale politica provenne, da un lato, dalla nascente *regional science* degli anni Trenta, ossia da un approccio «scientifico» che il potere pubblico avrebbe dovuto applicare al territorio, e dall'altro proprio dall'espansione che l'intervento dello Stato, sull'onda delle prescrizioni keynesiane, dovette avere nel primo decennio della Grande Crisi 1929-45, per svilupparsi poi nel dopoguerra come autentica scienza di governo. In questo senso le SMSA sono, benché formalmente trumaniane, rooseveltiane come il *New Deal* e keynesiane come la manovra sulla domanda aggregata: come intendeva regolare le variabili macroeconomiche e ridistribuire le risorse attraverso lo *welfare*, così l'amministrazione intendeva «produrre» territorio (le politiche regionali) e gestirne attivamente il mutamento. Naturale dunque approntare contenitori capaci di ospitare nel modo più adatto il vasto insieme di funzioni amministrative che avrebbero dovuto rispondere alla domanda sociale e facilitare quell'efficienza economica che negli Stati Uniti corrisponde all'individuale *way of life*.

Questo, al netto della sociologia culturale americana, si potrebbe dire che rappresenti uno dei due modi con cui si può affrontare il problema del ritaglio amministrativo³. Ve n'è tuttavia un altro e polarmente opposto, tutt'altro che sprovvisto di sensate ragioni, a partire dal fatto che proprio l'incessante rimodellarsi del territorio potrebbe consigliare «punti fermi». Sarebbe cioè saggio, in presenza di qualcosa di intimamente mutevole, mantenere fissa la griglia amministrativa, che è appunto una forma regolativa di tipo giuridico e che per comprensibili motivi non è il caso di mutare spesso. Tralascio qui il discorso identitario, pure (enormemente) importante, perché sto parlando in termini del tutto funzionali, e lo recupererò nelle considerazioni di chiusura. Ora interessa rilevare che, con questo metodo, sarebbe il territorio che si organizza per conto proprio a doversi incessantemente uniformare.

Poste queste due modalità polari di gestione del ritaglio amministrativo, va detto che la loro definizione è più che altro un artificio retorico: della seconda, in effetti, non ho memoria né in letteratura né, è ovvio, in atti amministrativi. Tuttavia non è detto che quel che non esiste in letteratura e protocolli non esista in realtà. Si potrebbe anzi affermare che i due metodi, piuttosto che alternativi, sono contestuali. Nella pratica i limiti amministrativi restano fissi per lungo tempo e su di essi, nella varietà degli ordinamenti e dell'articolazione delle competenze, si incardina la diffusione dei servizi amministrativi essenziali, a partire dalle funzioni di controllo dello Stato centrale. Poi, essendo naturale il mutamento, accade che, poniamo, nuove funzioni o servizi abbiano palese necessità, perfino urgenza, di particolari e differenti configurazioni geografiche. In questo caso interviene, su iniziativa dei *policy makers*, lo *zoning*, che se ben fatto fornisce la specifica soluzione tecnica per quella funzione o servizio. Ciò apre il problema della convivenza delle rispettive infrastrutture derivanti da logiche diverse e sovrapposte di partizione amministrativa, e questo può essere affrontato in vari modi, di solito ponendo vincoli normativi (per esempio fissando l'intangibilità dei limiti regionali o provinciali) oppure creando autorità *ad hoc* con specifiche competenze scorporate da quelle degli enti territoriali preesistenti.

Il motivo per cui questa prassi è diffusa è semplice: non può, in pratica, essere altrimenti. Le istanze che militano a favore di ciascuno dei due metodi prima dialetticamente contrapposti (e ve ne sono molte altre rispetto a quelle citate in breve) hanno tutte un grano di correttezza, anzi di necessità. Il punto è che questa soluzione pratica tende (si potrebbe dire periodicamente) a generare il suo problema: il territorio infatti è tollerante e ricco di capacità di resilienza, ma lo è fino a un certo punto; si adegua perché questo è il suo destino, ma oltre una certa soglia si adegua «male»: non riesce cioè più a compensare le diseconomie. Il metodo della contaminazione fra i due approcci resta salvo se quella soglia viene percepita e, una volta raggiunta, si dà luogo a un adeguamento tecnicamente corretto.

³ Qua si può notare che cesserà presto, sin dal primo dopoguerra, di essere prassi americana per trasformarsi in prassi amministrativa occidentale, che ha resistito meglio del keynesismo e delle politiche redistributive al riorientamento mercatistico dell'ultimo quinto del Novecento e ha continuato a essere prassi di amministrazioni anche molto liberiste. La ragione mi sembra evidente: consentendo loro un esercizio più efficiente della leva tributaria, era assai meno vulnerabile ai dogmi del mercato auto-regolato, compreso lo *Washington Consensus*. Naturalmente quel metodo può essere accusato di eccesso di funzionalismo e le procedure attuali dovrebbero assegnare ben altra considerazione agli eco-sistemi. Riprenderemo la considerazione nelle conclusioni.

Come notato in premessa questo però avviene raramente; le diseconomie non sanate ma crescenti generano a lungo andare ansia, conflitto, e infine frettolosi *gerrymandering* e amnesie strutturali, per quanto preterintenzionali e frutto delle migliori intenzioni. Incidentalmente può dirsi che, nel nostro caso, è stato proprio l'eccesso di procedure di reciproca compensazione dei due approcci (i vincoli di esclusività territoriale e la proliferazione di autorità *ad hoc* insistenti sul medesimo spazio o su spazi parzialmente sovrapposti) a creare una stratificazione quasi-geologica di areali e competenze entro la quale si annida larga parte di quelle inefficienze, *overlapping* e spreco di denaro pubblico poi precipitati sulla schiena ormai esile delle province. Ma questo è derivato dal fatto che le riforme Bassanini sul sistema delle autonomie locali non sono piovute, da metà anni Novanta, in una fase particolarmente favorevole alle buone politiche, tanto che ancor oggi la loro stessa base materiale, il cosiddetto federalismo fiscale, è di là da venire.

Per una sintesi

Non ho idea, e dubito, che simili considerazioni abbia sviluppato il Dicastero Monti nel licenziare la l. 214/2011 («salva Italia»), la 135/2012 («spending review») e infine il decreto legislativo 188/2012 poi non convertito in legge. Il dubbio neppure considera l'eventuale questione del difetto di dottrina, bastandogli la situazione davvero difficile nella quale il Governo si è trovato a operare.

Con quei provvedimenti infatti si «riorganizzava» il territorio, e in particolare, salvaguardandone i confini e aggregandone alcune, si riduceva il numero delle province con un automatismo basato su soglie demografiche (350.000 abitanti) e di superficie (2.500 km²). Ad onta dell'asserita volontà innovatrice, era dunque l'approccio conservativo a prevalere. Ma la *ratio* dell'intervento era chiara, un tentativo rapido e coatto di ridurre strutturalmente i costi amministrativi: il Governo, incaricato per dar luogo a fiscalità e provvedimenti che governi parlamentari non avevano il potere di imporre, doveva muoversi tenendo conto di un'emozione popolare che aveva individuato nelle province la salamandra di ogni *overcost* della politica; la semplificazione dell'assetto amministrativo era uno dei provvedimenti, come dire, concordati dal governo precedente con le autorità comunitarie; e infine regioni e province hanno rilievo costituzionale, e interventi diversi e più incisivi avrebbero avuto tempi assai più lunghi di quelli ricercati dalla *spending review* e più in generale dall'azione di governo.

Numerosi e comprensibili sono i motivi della scelta, parlare di *gerrymandering* preterintenzionale alla fine ingeneroso, e la si potrebbe a malincuore anche accettare se non fosse per la questione dell'eterogeneità dei fini, cioè del peggioramento della situazione. Un governo peraltro, in generale e a maggior ragione nel nostro caso, ha un numero molto limitato di colpi da sparare per la riorganizzazione del ritaglio amministrativo: esso comporta infatti così tanti costi e frizioni che ogni intervento è destinato a conservarsi per lungo tempo. Poiché l'esito della riforma è attualmente impregiudicato, dipendendo dalle scelte del nuovo Parlamento, occorre allora discutere

quanto sia necessario modificarla, come possa essere migliorata, e se ci sono le condizioni per farlo.

Credo che l'opportunità della modifica già emerga in trasparenza da quanto argomentato nei due punti precedenti. Nel nostro caso, la gravità «strutturale» della crisi (ossia la ventennale assenza di crescita) richiama con forza l'opportunità di quelle che abbiamo definito dimensioni geografiche ottime. Il punto di resilienza oltre il quale il territorio non riesce più a compensare le diseconomie è stato infatti ampiamente superato. Come ostacolo all'intervento politico va ammesso che quel superamento non lo si può certificare con la nitidezza di una tac, ma sarebbe inverosimile supporre, lo sa bene ogni amministratore, che processi locali di creazione di ricchezza come gli attuali, così trasformati nell'arco di una sola generazione, non cozzino con gli assetti giuridico-amministrativi. I «territori che vincono» (secondo la felice e ormai antica formulazione di Benko e Lipietz, 1992) sono quelli capaci di investire nella riorganizzazione delle relazioni interne e di quelle a distanza, riuscendo a creare esternalità localizzate, che poi riversano in rete ma che riescono anche a trattenere, al pari degli investimenti, sul territorio. Che questo renda necessaria, anche alla luce delle fratture recentemente intervenute nei meccanismi della globalizzazione, una rilettura dell'ordito territoriale è innegabile. Tale e tanta, peraltro, è stata la letteratura accumulata dalle discipline geografiche nell'ultimo terzo di secolo, che la citazione dell'amnesia strutturale pare legittima, e non a carico della comunità scientifica.

Come migliorare l'intervento è cosa complessa che non può essere esaurita da una breve nota: richiede prima analisi politica e poi approfondita competenza tecnica. Ma il principio ordinatore dovrebbe essere chiaro: adeguare l'architettura del ritaglio amministrativo alle esigenze della domanda sociale e alla facilitazione dei processi localizzati di creazione di ricchezza. Per dirla in sintesi, al mercato, naturalmente non al mercato nella veste che si è bizzarramente affermata negli ultimi decenni ma, come già detto, a un mercato codefinito da sudore, lacrime, dolore, gioia e priorità valoriali. Non vi è nulla di romantico in questo, trattandosi anche stavolta di una semplice ricerca di ottimo attraverso l'approssimazione al reale. E poiché quanto da esse implicato è molto vasto – è precisamente il dominio della politica – ci limiteremo a coglierne brevemente il solo profilo dell'identità territoriale sinora tenuto di lato. Poiché l'obiettivo della politica dovrebbe essere massimizzare la gioia – forse anche il sudore – e minimizzare lacrime e dolore, il rispetto dei sensi di identità territoriale dovrebbe essere tenuto in gran conto. Non evidentemente per queste pure mozioni dello spirito, ma per ciò che le stimola: nella codefinizione dei processi di mercato, infatti, l'identità territoriale può essere un'esternalità assai forte di segno positivo, fonte di motivazione, volontà di investire, probabilità di *governance* condivise, rendimenti crescenti, in poche parole innalzamento delle probabilità di produrre localmente lavoro e valore, mentre la demotivazione produce il contrario. «Gran conto» sta essenzialmente per *fine tuning* della zonizzazione, non certo timidezza verso il *bottom up* della recente incredibile sagra delle identità territoriali, fonte di proposte esse si ispirate a una schietta logica di *gerrymandering* (Castelnovi, 2012). *Fine tuning* sta anche nel rispetto dell'analisi funzionale dei dati di flusso, ma nel non considerare la diversità degli eco-sistemi adeguatamente riflessa nei dati stessi. Questo perché i dati, essendo sintesi di vettori anche contrari,

hanno sempre margini di ambiguità. La regolazione fine, pur nell'ineludibilità di qualche valore di soglia, dovrebbe osservare in modo straordinariamente ravvicinato il territorio, tanto vicino da rendere invisibili i valori quantitativi; il che non implica – lo si può dire? – che l'osservazione debba essere fatta da attori locali, numerosi fattori anzi lo sconsigliano, mentre numerosi sono i metodi per salvaguardare comunque lo *jus loci* rispetto agli interessi generali.

Quanto questo sia oggi possibile, è difficile capirlo. Il conflitto produce diseconomie e la soglia di conflitto, nel nostro Paese, è attualmente molto bassa. Anche in questo caso non v'è strumento diagnostico che possa individuare questa soglia con precisione, e questo è un problema – il problema – della politica. C'è però da dire che proprio oggi grande è il bisogno di un costruttivo, per nulla anti-democratico *top down*, perduto – non il *top down*, la costruttività – nella politica da noi per lungo tempo governata dai sondaggi. Ma queste sono considerazioni da cittadino, non da geografo. Il geografo sottoscrive invece quanto sopra, prima dell'ultimo periodo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BERRY B.J.L., *Growth Centers in the American Urban System*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1973, 2 voll.
- BENKO G.B. e A. LIPIETZ (a cura di), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Parigi, Puf, 1992.
- CASTELNOVI M., *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne, 2012.
- DINI F., *Ciclicità e incroci trans-scalari nello sviluppo locale*, in F. DINI (a cura di), *Despecializzazione, rispecializzazione, autoriconoscimento. L'evoluzione dei sistemi locali nella globalizzazione*, Genova, Brigati, 2007, pp. 23-58.
- DINI F., *Differenziali geografici di sviluppo. Una ricostruzione*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- GOODY J. e I. WATT, *The Consequences of Literacy*, in J. GOODY (a cura di), *Literacy in Traditional Societies*, New York, Cambridge University Press, 1968, pp. 27-68.
- GOODY J., *L'addomesticamento del pensiero selvaggio*, Milano, Franco Angeli, 1990 (ed. or. 1977).
- MARTIS K.C., *The Original Gerrymandering*, in «Political Geography», 27, 2008, pp. 833-840.
- RAFFESTIN C., *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione*, in A. TURCO (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, Milano, Franco Angeli, 1984, pp. 69-82.
- SHYROCK H., *The Natural History of Standard Metropolitan Areas*, in «American Journal of Sociology», 1957, 63, pp. 153-170.

STRUCTURAL AMNESIA, ACCIDENTALLY GERRYMANDERING AND THE EFFICIENT GEOGRAPHICAL SIZES. – Market processes and the practices of wealth creation have changed in the last three decades, and with them the regional specialisations. In this regard it is possible to identify efficient geographical sizes, which should govern a revision of administrative boundaries. If adopted, they would facilitate policies and the administrative action in its support for the local creation of positive externalities, value and labour. Although these zoning practices and know how are known for a long time, they have not been considered in the recent reform in our Country. This is likely to generate a so called «accidentally gerrymandering», i.e. to obtain opposite effects to the desired ones. It would therefore be appropriate to change it.

Dipartimento di Scienze per l'Economia e per l'Impresa, Università di Firenze

francesco.dini@unifi.it

SERGIO ZILLI

REGIONI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE
(E TRIBUNALI E PREFETTURE E AZIENDE SANITARIE...)
SUI LIMITI DELLA DISCUSSIONE SUL RIORDINO, NON SOLTANTO
AMMINISTRATIVO, DEL TERRITORIO ITALIANO

Dall'ampio dibattito teorico alla dispersiva fretta empirica

La recentissima discussione sulla riorganizzazione delle Province dell'Italia¹, oggi divisa tra 107 Province (contro le 89 del 1951), ha la sua base in due serie di ragioni prevalenti: da un lato motivazioni di risparmio economico, dall'altro suggestioni populistiche legate ad una visione di tali amministrazioni come enti inutili, inadeguate e foriere di spese superflue. Purtroppo, è rimasto in secondo piano tutto il dibattito che durante l'intera epoca repubblicana ha affrontato i limiti e le necessità di superamento dell'odierna struttura amministrativa italiana, presente tra le varie discipline, e in particolare nella geografia (Compagna, 1963; Gambi, 1964, 1977 e 1995; Muscarà, 1968; Dematteis, 1989; Bonora, 1994; Coppola, 1997; Fondazione Agnelli, 1993; Treves, 2004 e, per un quadro completo, Galluccio, 1995b).

Entrambe le motivazioni citate, per quanto contengano una discreta quantità di verità, non appaiono al momento sufficienti per produrre una soluzione efficace ed immediata. Il necessario passaggio attraverso una legge costituzionale² (o una riforma degli Statuti Speciali in cinque Regioni) impedisce di pervenire in maniera rapida al risultato più semplice ossia il completo azzeramento. D'altro canto, una riduzione numerica appare doppiamente insoddisfacente: da un lato non è ritenuta sufficiente ai detrattori delle Province, dall'altro lato confligge con tutta una serie di figure – fisiche ed istituzionali - interessate a mantenere lo *status quo*. Inoltre è ancora tutto da quantificare il risparmio finanziario che un intervento sulla struttura provinciale produrrebbe, al di là del taglio agli emolumenti per gli amministratori eletti, considerando anche che nell'immediato ci sarebbe un aumento dei costi per la

¹ Il Decreto Legge 188 del 5 novembre 2012 *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città Metropolitane* prevedeva, a partire dal gennaio 2014, di ridurre complessivamente da ottantasei a cinquantuno il numero delle Province nelle Regioni a Statuto Ordinario. Il Decreto fatto non è stato convertito in legge nel gennaio 2013.

² Essendo le Province indicate, come momento dell'articolazione dello Stato, nel Titolo V e in particolare all'articolo 114 della Costituzione, una loro eventuale abolizione imporrebbe una modifica della Carta che, come è noto, richiede maggioranze qualificate e tempi non brevi di approvazione. A differenza delle Regioni, però, le Province non sono elencate nominativamente (eccezione fatta per le due Province Autonome di Bolzano e di Trento): quindi forse basterebbe intervenire sull'art. 114 per evitare una riscrittura completa, rappresentando però così un'invenzione procedurale che non risponderebbe all'esigenza politica – avvertita da più parti – di superamento della Provincia come ente intermedio tra potere centrale e singoli Comuni. Nelle Regioni a Statuto Speciale, gli statuti hanno valenza costituzionale, e quindi richiedono processi analogamente complessi per le modifiche.

ristrutturazione amministrativa e logistica delle funzioni; se non altro nel breve periodo, il numero dei dipendenti rimarrebbe lo stesso e, fino all'introduzione piena di un nuovo e diverso sistema amministrativo, non ci sarebbe la certezza di una contrazione delle spese.

Nel contempo nel Paese si contano più di ottomila Comuni, il 70% dei quali ha meno di cinquemila abitanti: la gestione amministrativa di queste comunità diventa ogni giorno più difficile, principalmente a causa delle difficoltà economiche che rendono sempre più arduo il mantenimento dei servizi erogati e in secondo aspetto per quelle necessità di gestione del territorio, che vadano al di là dell'ombra dei singoli campanili.

Esiste dunque un'esigenza reale di ridiscussione della struttura amministrativa italiana, che finora è stata affrontata dalla politica mediante slogan e/o soluzioni estemporanee, spesso finalizzate alla soddisfazione di interessi contingenti ed estranei a ragionamenti strategici³. Se da un lato, come dice il costituzionalista Sergio Bartole «non si può fare innovazione costituzionale per ragioni economiche»⁴, dall'altro non si può evitare il passaggio a un sistema di gestione del Paese (territorio + comunità) basato su una maggior attenzione alla spesa pubblica sublimando la ricerca di soluzioni del problema con atti che vadano incontro a esigenze più o meno contingenti, più o meno umorali.

Sotto questo aspetto, i limiti dell'azione sono indicati chiaramente dall'esperienza recente in Sardegna e da quella recentissima in Sicilia. Nel referendum del maggio 2012, la quasi totalità dei votanti (bassa rispetto agli aventi diritto, ma sufficiente per convalidare il voto) ha scelto l'abolizione delle quattro Province istituite dalla Regione nel 2001 e – ma stavolta con parere consultivo – ha anche chiesto la scomparsa delle quattro rimanenti divisioni amministrative dell'isola⁵. La chiarezza dell'esito non ha però prodotto l'applicazione immediata della volontà popolare, a causa delle difficoltà di passaggio dei poteri e della mancanza di una progettualità di una nuova tipologia di gestione territoriale della Regione, come sarebbe stata imposta improvvisamente dalla scomparsa totale delle otto amministrazioni provinciali. In misura analoga, rappresentano un'incognita le modalità di applicazione, da parte dell'amministrazione regionale siciliana, dell'abolizione delle nove Province e la sua

³ Negli ultimi due decenni, quasi sempre la creazione di nuove Province è andata incontro a interessi locali di contrapposizione territoriale (sia pure senza sfociare in casi veri e propri di *gerrymandering*), per cui le popolazioni di aree che si ritenevano insufficientemente considerate all'interno della ripartizione amministrativa provinciale di appartenenza ottenevano il riconoscimento di un territorio e di un capoluogo. Sul tema si veda Castelnovi 2011 e 2012. La politica di decentramento amministrativo durante l'età repubblicana non ha mai prodotto una riduzione delle entità amministrative, se non nella forma di sporadici accorpamenti di Comuni. Ovvero la scelta è stata quella di evitare un rinnovamento delle forme amministrative che andasse al di là della prassi post unitaria, riportando le modifiche economiche e sociali intercorse alla creazione di nuove Province, ovvero a nuove articolazioni dello *status quo*.

⁴ Intervento alla *Commissione Speciale per la Razionalizzazione delle Province e delle loro Funzioni nella Regione Friuli Venezia Giulia* il 13 settembre 2012: Consiglio Regionale 2012a.

⁵ Il 6 maggio 2012 la popolazione della Sardegna è stata chiamata a rispondere a dieci referendum. I cinque abrogativi chiedevano la cancellazione delle quattro nuove Province sarde e la legge sui compensi ai consiglieri regionali. Gli altri cinque, consultivi, riguardavano la cancellazione delle quattro Province preesistenti, la convocazione di un'Assemblea Costituente incaricata di redigere un nuovo Statuto, l'elezione diretta del Presidente della Regione, l'abolizione dei consigli d'amministrazione degli enti e delle agenzie regionali nonché la riduzione del numero dei consiglieri regionali. L'affluenza è stata del 35,5% degli aventi diritto, sufficiente a rendere validi i referendum, e i pareri favorevoli sono stati in tutti i casi superiori al 96% tranne per il quesito sull'abrogazione delle Province storiche, in cui le risposte favorevoli sono state del 66%.

sostituzione con consorzi tra Comuni⁶. La delibera votata il 20 marzo 2013 dall'Assemblea regionale siciliana ha infatti annullato le consultazioni elettorali per il rinnovo dei Consigli Provinciali che si sarebbero dovute tenere in quest'anno, e decretato il commissariamento delle Province, in attesa del varo della nuova disciplina che gestisca l'istituzione dei «Liberi consorzi tra Comuni», da approvare entro il 31 dicembre, che preveda l'elezione degli stessi «con sistema indiretto di secondo grado», ovvero mediante il voto da parte dei singoli Sindaci.

Sull'esaurimento del potere provinciale

Simili fatti accadono perché le Province, dopo aver rappresentato per lunghissimo tempo l'emanazione del potere centrale nei vari angoli del Paese, appaiono superate come strumenti di gestione amministrativa. Nate su ispirazione del modello dipartimentale napoleonico⁷, costituivano la struttura di relazione intermedia tra le singole comunità e lo Stato centrale⁸. Per storia e condizione costituiscono oggi l'anello debole della gestione territoriale italiana, in quanto retaggi di progettualità territoriali pregresse. La costante compresenza di tutta una serie di enti pubblici (amministrativi, giudiziari, sanitari, scolastici...) all'interno di un medesimo territorio che si ripeteva strutturalmente nell'intero Paese ha svolto la funzione primaria di affinare il raccordo tra il centro e la periferia, tra esigenze di coordinamento e gestione delle problematiche locali. Pertanto ridurre o far sparire le Province senza intaccare il sistema che alle stesse si è appoggiato diventa un esercizio dispendioso, poco utile al funzionamento della macchina amministrativa e al miglioramento dei rapporti interni (e reciproci) alle comunità locali e nazionale e, in ultima istanza, demagogico.

Fino all'introduzione (non a caso repubblicana)⁹ delle Regioni, in una fase in cui le comunicazioni erano complesse, la struttura delle Province, su cui si è saldata una struttura organizzativa non soltanto statale¹⁰, ha rappresentato l'unico strumento per gestire l'Italia. Però negli ultimi decenni sia l'attuazione del dettato costituzionale in materia di Regioni (al di là di quelle a Statuto Speciale) e, in particolare, l'introduzione di

⁶ Tale passaggio è favorito dal fatto che lo Statuto della Regione Sicilia nella sua formulazione originaria non soltanto non cita le Province quale ente amministrativo (art. 15: «1. Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. 2. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa, sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. 3. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione stessa la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali»), ma ne dichiara esplicitamente il superamento (almeno fino al 1986, quando nello Statuto le Province vengono recepite come «Province Regionali»). Il fatto che lo Statuto sia stato approvato con Regio Decreto il 15 maggio 1946, a qualche giorno dal referendum istituzionale nazionale, indica una volontà di distinzione dalle pregresse forme di rapporto tra Sicilia e Italia.

⁷ Ovvero quel territorio nel cui centro principale risiedeva il Prefetto, nominato direttamente dal governo centrale, e aveva sede un contingente dell'esercito. Nei limiti del possibile, almeno in teoria i confini di ciascun Dipartimento (ovvero la sua estensione) erano determinati dalla distanza che le truppe stanziate nel capoluogo potevano coprire in una giornata tra andata e ritorno.

⁸ Per una bibliografia esaustiva sulle ripartizioni territoriali provinciali rimando a Galluccio 1995b.

⁹ L'assenza delle regioni nell'ordinamento amministrativo attesta la sconfitta (politica) del modello proposto da Carlo Cattaneo nella costruzione dell'Italia. Il controllo centralizzato mediante province ha rappresentato di fatto la negazione di qualsiasi forma di federalismo.

¹⁰ Solo a titolo di esempio: anche il Comitato olimpico nazionale (CONI) è organizzato per Province.

nuovi strumenti di conoscenza, comunicazione e di trasporto, hanno cambiato (e a mio parere in molti casi annullato) le esigenze che erano alla base del sistema provinciale. In ragione dell'evoluzione della società (anche) italiana, quest'ultimo è diventato talvolta un momento di potere superato dalle contingenti necessità e dalle tendenze in atto.

In molti casi è difficile comprendere (o far comprendere) le motivazioni che portano alla convivenza di Regioni e Province, almeno sotto l'aspetto amministrativo. Attualmente alle amministrazioni provinciali compete la gestione di: viabilità e trasporti; smaltimento rifiuti, inquinamento aria, acqua e suolo; servizi sanitari di igiene e profilassi pubblica; istruzione secondaria e formazione professionale.

Poi intervengono anche nei settori relativi a: mercato del lavoro; difesa del suolo; valorizzazione dei beni culturali; caccia e pesca.

Sono questi aspetti che non dovrebbero rientrare in processi gestionali racchiusi all'interno di confini amministrativi spesso angusti, ma al contrario coprire spazi molto più vasti e che hanno bisogno di uno sguardo allargato per poter funzionare al meglio. Ovvero dovrebbero far parte di una riflessione sull'organizzazione spaziale del pubblico amministrare, in cui le prassi di trasformazione del territorio in immagini e/o rappresentazioni statiche vengano superate in funzione dell'elaborazione di un processo di costruzione politica dello spazio adeguata alle esigenze e agli strumenti contemporanei. Questi ultimi consentono e spingono verso un livello spaziale che va al di là delle (numericamente eccessive) estensioni comunali e richiedono una rivisitazione importante delle (centenarie) strutture provinciali.

Se da un lato occorre prendere atto del definitivo superamento delle Province¹¹, dall'altro occorre mantenere ferma almeno la struttura delle Regioni previste dalla Carta Costituzionale. Questo sia per ragioni pratiche, legate alla necessità della permanenza di reali organismi intermedi tra i Comuni e l'amministrazione centrale dello Stato, sia politiche, ovvero la piena affermazione della necessità di gestire gli interessi collettivi ad un livello sovra-locale, sia di continuità con la scelta repubblicana di introdurre l'organismo Regionale quale momento di decentramento amministrativo. Inoltre i decenni trascorsi hanno consentito una sedimentazione dell'immagine delle Regioni, nonostante la loro discutibile e discussa composizione nel corso dell'Assemblea costituente e la loro deriva verso lidi autonomisti in cui convivono interessi locali e/o privati, forme di mediocre cesarismo, richiami campanilistici, istanze isolazionistiche (Treves 2004; Amato e Governa 2005; Celata 2008; Galluccio e Sturani 2008; Galluccio 2011; Conti e Salone 2010 e 2011).

Sulla base di questo ragionamento il quadro regionale odierno va mantenuto, ma l'intera struttura di gestione decentrata della cosa pubblica dovrebbe e potrebbe trovare da questa fase una spinta verso una ridiscussione che la aggiorni e la adegui e che consenta a chi governa il Paese di venire incontro alle diffuse esigenze di riduzione della spesa (che in questo caso sarebbero molto più sostanziose) e di raggiungere una maggiore efficienza strumentale e una migliore qualità della vita.

¹¹ Non esiste alcun aspetto che non possa essere preso in carico dalle amministrazioni regionali e/o, se del caso, delle Città Metropolitane. I freni a ciò derivano, oltre che dalle complicazioni legislative, sia dalle difese di rendite di posizione sia da volontà di permanenza di strutture intermedie di controllo democratico tra comuni e regioni, dato che il sistema elettorale maggioritario (e non più proporzionale) attribuisce grande discrezionalità di potere ai singoli vertici regionali, che non può essere mitigata dai singoli sindaci dei singoli Comuni.

Il caso del dibattito sulla «razionalizzazione» delle Province all'interno della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, sotto questo aspetto, rappresenta un emblematico benché ridotto, esempio, dato che riguarda una popolazione di 1,2 milioni di abitanti e una superficie di 8.000 km² suddivisa tra quattro Province.¹² Quasi un quarto degli abitanti vivono all'interno delle due province meno estese, Gorizia e Trieste, la cui area totale è circa un dodicesimo di quella complessiva. Nel 1948 la Regione venne individuata con due sole Province, Udine e Gorizia, ma fu un'invenzione incompleta – ovvero senza la sua città più importante, Trieste, forse l'unica degna di tal nome, annessa nel 1954 – e con una denominazione che si riferiva ad un territorio che non apparteneva più all'Italia.¹³

Dopo l'arrivo di Trieste, nel 1968 fu creata nell'area economicamente più avanzata (ma anche più prossima sotto diversi aspetti al Veneto) la provincia di Pordenone (Agnelli e Bartole 1987; Degrassi 2002) e nel 2004 venne proposta con referendum la creazione di un'ulteriore entità amministrativa («Provincia dell'Alto Friuli») che raccogliesse i quarantatré Comuni della montagna, pari a circa i due quinti della superficie e un quindicesimo della popolazione regionali. Tale ripartizione avrebbe dovuto garantire una gestione autonoma dei problemi delle comunità alpine, quelle maggiormente penalizzate nel corso delle vicende – demografiche, economiche, sociali, culturali – del Novecento (Gortani e Pittoni 1938; Barazzutti 1994; Zilli 2012a). La proposta venne respinta dal voto, in forza dell'opposizione degli abitanti dei Comuni prossimi alla pianura, contrari all'idea di essere identificati con «la montagna» e di dover rinunciare ai rapporti diretti con le aree produttive delle vicine aree produttive, sorte dopo i terremoti del 1976.¹⁴

Le peculiarità di una Regione a Statuto Speciale, rafforzate delle eredità della ricostruzione post sisma, hanno consentito un'amministrazione traguadata sull'intero spazio regionale, ma differenziata all'interno dei limiti confinari provinciali (Agnelli e Bartole 1988; Pagliaro 2013). L'esiguità della popolazione, la limitata presenza di centri anche di medie dimensioni (una singola città con più di 200 mila abitanti e soltanto cinque centri con più di 20.000), un numero non elevato di Comuni (221) ha consentito lo sviluppo di un'importante azione di regia da parte del governo regionale, che progressivamente si è appropriato di spazi di potere sempre maggiori, lasciando alle province nulla di più di quanto previsto dalla normativa nazionale e condizionandone la gestione attraverso il controllo dei trasferimenti finanziari (Biasutti 1999; Cerno 2008; Pagliaro 2013). Oggi non appare una forzatura affermare che l'amministrazione regionale sarebbe in grado, anche attraverso una struttura di uffici

¹² Le Province sono quelle di Trieste (212 km², 236.000 abitanti), Udine (4.905 km², 541.000 abitanti), Pordenone (2.178 km²; 315.000 abitanti) e Gorizia (466 km², 142.000 abitanti).

¹³ L'unico precedente riferimento ufficiale amministrativo alla «Venezia Giulia» è la circoscrizione omonima nelle elezioni del 1924, che comprendeva l'intero futuro Friuli Venezia Giulia e l'Istria, attualmente compresa tra Slovenia e Croazia, ovvero le allora Province di Udine, Trieste e Pola. Cfr. Marinelli 1917 e 1923a; Apih 1988; Michieli e Zelco 2008; Zilli 2000a, 2012a e 2012b.

¹⁴ Per il referendum si votò il 21 marzo 2004. Partecipò al voto circa il 59% dei 66.000 aventi diritto e la proposta venne respinta con il 54% dei voti contrari. Si espressero a favore tutta la regione storica montana della Carnia, mentre contraria fu la parte orientale (Canal del Ferro e Val Canale) e quella prospiciente alla pianura, storicamente esterna alle vicende delle Alpi friulane.

periferici, di sostituirsi a quelle provinciali. Tuttavia la rete di interessi costruita attorno a queste ultime di fatto impedisce il passaggio delle funzioni¹⁵.

In occasione della promulgazione¹⁶ del decreto governativo 95 del 2012, in cui si faceva esplicito riferimento all'art. 17 alla soppressione e razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni, il Consiglio regionale deliberò nella seduta del 31 luglio l'istituzione di una *Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, con il compito di verificare lo stato dell'arte, procedere ad audizioni di «organi e soggetti interessati al riordino istituzionale ed ordinamentale», «predisporre una o più proposte [...] con il fine di affermare la specialità riservata in materia di enti locali»¹⁷.

Il dibattito in Commissione, che vide la partecipazione di tutte le forze politiche tranne la Lega Nord, dichiaratasi «non interessata» alla questione, si svolse tra i mesi di agosto e di settembre ed in aula furono auditi i rappresentanti di oltre un centinaio tra enti, istituzioni e comitati vari (dai presidenti delle Province ai capigruppo nei rispettivi Consigli; dal Consiglio delle autonomie locali ai sindaci dei Comuni montani; dalla Confindustria alle organizzazioni sindacali; dagli organi di stampa ai rappresentanti di ordini professionali; dagli artigiani alle associazioni culturali; dai rappresentanti delle Diocesi alle fondazioni bancarie, fino alle università presenti in Regione)¹⁸. I pareri di questi *stakeholders* si divisero equamente fra favorevoli e contrari al superamento totale delle Province: tra i primi la maggioranza delle organizzazioni professionali e di quelle di rappresentanza del mondo produttivo; tra i secondi in prevalenza gli amministratori provinciali, le rappresentanze identitarie, culturali e religiose.

Dai resoconti ufficiali, in quasi nessuno degli interventi emerge un ragionamento di riflessione sulla relazione tra territorio e gestione degli interessi collettivi. I temi preferiti per sostenere l'una o l'altra opinione si limitarono ai risparmi economici, allo snellimento burocratico, al mantenimento di consuetudini, all'utilità di un filtro tra comunità locali e organismi regionali, all'esistenza di comunanze linguistiche e/o storiche, alla necessità di distinguersi gli uni dagli altri. Il compromesso emerso più «avanzato» possibile fu una riduzione a due entità, riassumibile nella formula Friuli vs. Venezia Giulia (Trieste)¹⁹. Negli interventi verbalizzati e nelle memorie depositate dagli auditi non si riscontrano riferimenti all'opportunità di ridiscutere la struttura territoriale e amministrativa della Regione a quasi cinquanta anni dalla sua nascita.

¹⁵ Per interessi non ci si riferisce tanto a questioni economiche, quanto a bacini elettorali e vicende pseudo culturali. Un caso esemplare è dato dalla stretta interconnessione tra l'Università di Udine e la comunità provinciale, per cui piuttosto di arrivare ad un sistema di relazioni con l'ateneo della vicina Trieste, si preferisce puntare su un orgoglioso isolazionismo sostenuto dalle realtà locali, che indebolisce l'offerta della didattica e la struttura della ricerca, dato che tale sostegno è (e non potrebbe essere diverso) finanziariamente limitato.

¹⁶ Decreto denominato *Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati* e citato anche come *Spending review*.

¹⁷ La Commissione venne nominata in base ad una mozione (n.122/2012) presentata dal consigliere Antonio Pedicini, membro della maggioranza (gruppo consiliare PDL), cui venne in seguito affidata la presidenza della Commissione stessa.

¹⁸ Sono disponibili in rete i *Verbali* dei lavori della Commissione (Consiglio 2012a). Le Università vennero ascoltate solo ed esclusivamente per esprimere i propri pareri in materia di costituzionalità della materia.

¹⁹ Le due ipotesi prevedevano una grande provincia friulana comprendente le attuali Udine, Pordenone e Gorizia da un lato e Trieste assunta a rango di Città Metropolitana, oppure Udine e Pordenone assieme da un lato e Gorizia e Trieste dall'altro.

Tale aspetto appare molto curioso dato che nello stesso periodo il Consiglio Regionale stava discutendo la riduzione ad una unica delle diverse Aziende Sanitarie Locali, aveva da poco riunito in una singola unità sia le Aziende Territoriali di Edilizia residenziale (Ater) che gli Enti Regionali per il Diritto allo Studio, in precedenza costituiti in funzione delle due università regionali. E, sempre nello stesso periodo, si assisteva ad una riorganizzazione della rete dei tribunali, con chiusure di sedi e trasferimenti di funzioni, foriera di ampie proteste e dibattiti, con la partecipazione di Consiglieri regionali e di diversi *stakeholders* auditi dalla Commissione citata.

Preso atto dell'impossibilità di un superamento delle province senza un processo di revisione statutaria, il risultato di tale lavoro sfociò in una proposta (Consiglio 2012b) che prevedeva l'annullamento delle quattro province come enti elettivi (alla conclusione della legislatura corrente non ci sarebbero state altre elezioni) e la loro sostituzione con altre entità, denominate *Province*, con la stessa estensione e i medesimi compiti delle strutture da abolire. A gestire l'ente sarebbe stata chiamata l'assemblea dei sindaci dei Comuni compresi nel territorio provinciale, al cui interno sarebbe stato scelto un presidente, evitando così la spesa per le indennità degli eletti. I beni delle province sarebbero passati all'amministrazione regionale la quale non ne potrebbe disporre senza il consenso delle nuove *Province*.

Vista la mancata ratifica da parte del Parlamento del decreto «tagliaprovince» e, soprattutto, in forza del fatto che l'eventuale riforma delle province del Friuli-Venezia Giulia avrebbe impedito il rinnovamento dell'amministrazione provinciale udinese – diretta da una coalizione analoga a quella maggioritaria nell'assemblea regionale – il Consiglio Regionale deliberò di rinviare alla successiva legislatura il prosieguo della discussione sul tema.

Una modesta proposta

La citazione di questo caso, anomalo rispetto al quadro nazionale per dimensioni e specifiche storiche, ha permesso di riassumere quanto misera possa essere una discussione sull'organizzazione amministrativa in Italia se relegata a uno spazio temporale ristretto e limitata a portatori di interessi particolari. Nella vicenda del Friuli-Venezia Giulia, come in quella nazionale, emerge la pesante assenza di una riflessione teorica e di strategia programmatica su cosa sia il territorio e quale possa (o debba) essere il rapporto tra istituzioni e interesse collettivo. Manca – ma in questo noi siamo influenzati dal sentirci geografi – un punto di vista geografico che, partendo dall'analisi dell'esistente e dei percorsi che hanno portato allo stato odierno delle cose, offra un punto di vista non influenzato (o meglio il meno possibile influenzato) da contingenze o peculiarità.

Cogliendo l'occasione della rinviata applicazione della riduzione delle province, i geografi italiani potrebbero provare a produrre un'analisi comparativa, sulla base di criteri e parametri comuni, delle ripartizioni territoriali presenti nelle Regioni d'Italia, al fine di presentare un quadro esaustivo e aggiornato e formulare delle proposte adeguate, tenendo conto del dibattito in corso ovvero della centralità della questione

all'interno della discussione politica. In questo modo dalla geografia potrebbe arrivare un importante contributo al futuro dibattito che, se vorrà essere all'altezza dei problemi, non potrà non essere interdisciplinare e, a differenza di quanto è accaduto finora, dovrà tener presente che il territorio è il campo di studio della Geografia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGNELLI A. e S. BARTOLE (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- AMATO F., GOVERNA F., *La retorica del locale e il territorio dimenticato*, in M. MARENGO (a cura di), *La dimensione locale: esperienze multidisciplinari di ricerca e questioni metodologiche*, Roma, Aracne, 2005, pp. 3-34.
- APIH E., *Trieste*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- BARAZZUTTI C., *Irresistibilmente attratti dalla pianura. Il degrado dell'economia e della società montana del Friuli*, Udine, IRES, 1994.
- BIASUTTI A., *Friuli-Venezia Giulia: dieci anni dopo. Diario di un democristiano*, Udine, La Nuova Base, 1999.
- BONORA P., *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra 1943-1970*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- CASTELNOVI M., *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne, 2012.
- CASTELNOVI M., *Ripensare le Regioni: nuovi confini per un regionalismo nuovo?*, in «BSGI», 2011, pp. 341-327.
- CELATA F., *L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative*, in «RGI», 2008, pp. 1-25.
- CERNO T., *L'ingorgo. Da Berzanti a Biasutti, da Cecotti e Tondo all'era di Illy. Padri, padrini e padroni della regione autonoma*, Udine, Ribis, 2008.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964.
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI- VENEZIA GIULIA - COMMISSIONE SPECIALE PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROVINCE E DELLE LORO FUNZIONI NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Verbali dei lavori*, nn. 1-9, Trieste, 2012 (a) (<http://www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/csrProvince/verbali.asp?sectionId=0>).
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA - COMMISSIONE SPECIALE PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROVINCE E DELLE LORO FUNZIONI NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Proposta finale*, Trieste, 2012 (b) (**Errore. Riferimento a collegamento ipertestuale non valido.**).
- CONTI S. e C. SALONE (a cura di), *Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale*. Scenari Italiani, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana, Roma, Società Geografica Italiana, 2010.

- CONTI S. e C. SALONE, *Il Nord senza bussola: dinamiche spaziali e strategie territoriali a centocinquanta anni dall'unità*, in R. MORRI (a cura di), *Unità d'Italia e trasformazioni territoriali: contributi per una riflessione critica in occasione del 150° anniversario*, «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2011, 2, pp.47-70.
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- DEGRASSI M., *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in R. FINZI, C. MAGRIS e G. MICCOLI (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Friuli-Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, 2002, pp.759-804.
- DEMATTEIS G., *Le basi territoriali delle unità amministrative*, in M.L. STURANI (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Alessandria, Ed. dell'Orso, 2001, pp. 69-76.
- DEMATTEIS G., *Regioni geografiche, articolazione territoriale e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in «Stato e Mercato», 1989, 27, pp. 445-467.
- LONGO F. e M. MODER, *Storia della Venezia Giulia 1918-1998. Da Francesco Giuseppe all'incontro Fini-Violante*, Milano, Baldini Castoldi Dalai editore, 2004.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (a cura di), *Nuove regioni e forma dello Stato*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- GALLUCCIO F., *L'articolazione territoriale dei servizi. Riflessioni geografiche su alcune amministrazioni funzionali*, in GAMBÌ e MERLONI (1995a), pp. 371-449.
- GALLUCCIO F., *Bibliografia generale*, in GAMBÌ e MERLONI (1995b), pp. 481-539.
- GALLUCCIO F. e M.L. STURANI, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in «Quaderni storici», 2008, 1, pp. 155-176.
- GALLUCCIO F., *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2011, 2, pp. 71-93.
- GAMBÌ L., *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di geografia*, Napoli, ESI, 1964, pp. 153-187.
- GAMBÌ L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico amministrative*, in GAMBÌ e MERLONI (a cura di), 1995, pp. 23-34.
- GAMBÌ L., *Le regioni italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 1977, 34, pp. 275-298.
- GAMBÌ L. e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GORTANI M. e G. PITTONI, *Lo spopolamento montano nella montagna friulana*, Roma, CNR, 1938.
- LANDO F., *Numeri e territorio. Statistica e geografia nell'Italia dell'Ottocento*, in «BSGI», 2009, 2, pp. 317-347.
- MARINELLI O., *Aree delle vecchie circoscrizioni geografico amministrative del Veneto*, in «RGI», 1917, pp. 346-352.
- MARINELLI O., *Il Friuli e la Venezia Giulia: Problemi di geografia amministrativa e di toponomastica*, Udine, Doretta, 1923.
- MARINELLI O., *La divisione dell'Italia in Regioni e Province*, in *Atti del IX Congresso Geografico Italiano*, Genova, 1924, I, pp.252-253.
- MICHELIELI R. e G. ZELCO (a cura di), *Venezia Giulia. La regione inventata*, Udine, Kappavu, 2008.

- MUSCARÀ C., G. SCARAMELLINI e I. TALIA (a cura di), *Tante Italie, Una Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, 4 volumi.
- MUSCARÀ C., *Una regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968.
- PAGLIARO B., *Friuli Venezia Giulia. La crisi dei cinquant'anni*, Pordenone, Edizione Biblioteca dell'Immagine, 2013.
- PALOMBELLI G., *La disciplina giuridica delle delimitazioni territoriali delle amministrazioni funzionali*, in GAMBÌ e MERLONI (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, pp. 337-370.
- SALONE C., *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica placed based*, in «Rivista Geografica Italiana», 2012, pp. 151-174.
- SESTINI A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XVI Congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp. 128-145.
- TREVES A. *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «ACME. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli studi di Milano», 2004, 2, pp. 243-264.
- ZILLI S., *Geografia del consenso elettorale nel Friuli del primo dopoguerra (1919-1924)*, in G. CORNI (a cura di), *Il Friuli. Storia e Società*, III, *La crisi dello stato liberale*, Udine, IFSML, 2000 (a), pp. 237-271.
- ZILLI S., *Geografia elettorale del Friuli-Venezia Giulia (1919-1996). Consenso, territorio e società*, Udine, IFSML, 2000 (b).
- ZILLI S., *Le ultime arrivate. Il contributo all'Italia delle province ad est del Nord Est*, in A. RICCI (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplice. Univocità, economie e mutamenti territoriali nel mondo che cambia*, Roma, Società Geografica Italiana, 2012 (a), pp. 121-141.
- ZILLI S., *Tra terra e acqua nel Nord dell'Adriatico. Il caso di Trieste*, in C. FERRINI e altri (a cura di), *Civiltà del mare e navigazioni interculturali: sponde d'Europa e l'«isola» Trieste*, Trieste, EUT, 2012 (b), pp. 146-158.

REGIONS, PROVINCES, METROPOLITAN CITIES (AND COURTS AND PREFECTURES AND HEALTHCARE TRUSTS...): TALKING ON THE LIMITS OF THE DISCUSSION ON THE ADMINISTRATIVE REORGANIZATION OF ITALY. – The reorganization of the Italian provinces was in 2012 at the center of political debate when the central government tried to reduce its number. The main obstacle was that the abolition of these administrations is not possible without a revision of the Constitution. Intervening at a provincial level is not sufficient to improve the management of the country, as a network of other public and private administrations was set up over those provinces and an improvement in Italy requires a complete overhaul of the administrative structure of the country. These statements are confirmed by the attempt to reform the provinces in Friuli-Venezia Giulia. A new approach, in which the point of view of geography is central, becomes necessary.

Dipartimento di Studi Umanistici, Università di Trieste

zillis@units.it

TULLIO D'APONTE

ARTICOLAZIONE GEOGRAFICA
E SUDDIVISIONE AMMINISTRATIVA DEL
TERRITORIO ITALIANO

Il recente tentativo dell'esecutivo presieduto dal professor Monti di modificare l'assetto amministrativo del territorio nazionale¹, pur se conclusosi con un clamoroso nulla di fatto, ha riproposto nell'agenda governativa l'ormai annoso problema degli eccessivi livelli di competenze che caratterizzano l'articolazione dei poteri lungo l'itinerario comunità locale-comunità nazionale.

Non vi è dubbio alcuno, del resto, che nei processi di organizzazione territoriale un rilievo del tutto peculiare compete all'individuazione di opportuni criteri di perimetrazione geografica delle singole aree in cui si proiettano, in funzione di amministrazione, l'attività del soggetto pubblico, da cui dovranno scaturire, nel tempo, non secondari interventi d'innovazione territoriale.

Non è tuttavia in alcun modo accettabile il criterio, di fatto consolidatosi, dell'assoluta staticità dei *limina* dei differenti ambiti di competenza in cui si dipana la maglia delle unità amministrative – che costituisce l'intelaiatura su cui fonda il criterio di suddivisione delle funzioni e, quindi, le conseguenti potenziali azioni di pianificazione e organizzazione del territorio².

Nella stragrande maggioranza dei casi, per esigenze applicative, lo spazio geopolitico di riferimento viene scomposto facendo ricorso a delimitazioni che rispondono a un inoppugnabile principio, basato sulla progressiva riassunzione di differenti livelli scalari. In altri termini, il territorio nazionale, riassunto dall'unità scalare di maggior denominatore, a sua volta inserito in un sistema ancora più ampio, rappresentato dalla scala europea di aggregazione, si riparte in ulteriori sottosistemi, inquadrati in livelli successivi, la cui concretezza trae origine da criteri

¹ L'articolazione amministrativa dello Stato trae origine dalle leggi comunale e provinciale 7 ottobre 1848 e 25 ottobre 1859. Per effetto del compimento del processo di unificazione del Regno, la materia venne poi assorbita nella legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia (2248 del 20 marzo 1865). In seguito, l'ordinamento venne inquadrato dai RR.DD. 5921/1889; 269/1908; 148/1915.

² Invero durante il fascismo si registrò una significativa azione nei confronti di limiti amministrativi e competenze con la promulgazione della legge comunale e provinciale (R.D. 2839 del 30 dicembre 1923 coordinato dal testo unico emanato con la legge 148 del 4 febbraio 1915 e successive modificazioni introdotte col R.D. 2578 del 15 ottobre 1925). Dopo pochi anni vengono, poi, introdotte ulteriori modifiche con l'approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (legge 2962 del 27 dicembre 1928, *Riforma dell'amministrazione provinciale*; il tutto, quindi, coordinato dal testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 383 del 3 marzo 1934).

radicati nella storia costitutiva dell'unità nazionale³. Tali ambiti, che racchiudono ulteriori differenti insiemi, di minor unità scalare, definiscono il quadro regionale dello spazio geografico nazionale.

Gli estremi, potremmo dire, di questo fondamentale livello di articolazione spaziale sono definiti da un criterio di «area vasta», che corrisponde alla suddivisione dello Stato unitario in Regioni⁴, al cui interno trovano autonomo spazio d'iniziativa le funzioni di dimensione localistica, affidate alle Province e alla rete comunale⁵.

Intorno a quest'architettura della maglia territoriale delle funzioni e delle competenze, già da diversi anni, l'attenzione dell'opinione pubblica e dello stesso sistema politico si è confrontata a proposito dell'opportunità, o meno, di mantenere in vita un livello di aggregazione: quello intermedio delle Province⁶.

Questione ritornata prepotentemente d'attualità, non tanto per motivazioni di natura geopolitica, quanto per mere considerazioni ispirate a logiche contingenti di riduzione dei costi dei servizi pubblici⁷.

Tuttavia, riflettendo intorno a una vasta letteratura, che evidenzia esigenze e opportunità di livelli sempre più spinti di vicinanza al cittadino, a proposito di iniziative che comportino il concepimento di specifiche azioni politiche in funzione dell'emersione di peculiari esigenze delle comunità locali⁸, sembra evincersi una certa contraddizione tra il rafforzamento di una simile forma partecipativa e la soppressione *tout-court* di un livello, quello delle Province, cui spetta il compito di raccordare esigenze locali su base di area vasta, lungo la maglia territoriale di appropriate reti comunali. Piuttosto, andrebbe riconosciuto che, proprio per l'origine «storica» della maglia provinciale e quale inevitabile conseguenza dell'ampio decorso temporale, che non necessariamente viene assicurato, comunque e ovunque, il principio della rete comunale più opportuna.

Di fatto, ormai, il criterio da cui si ebbe a prendere le mosse rappresenta un livello di generica approssimazione, con finalità prettamente amministrative che, fin troppo spesso, non rispondono più a esigenze reali. Il criterio originario si dimostra

³ Con l'assunzione della Repubblica, il relativo ordinamento costituzionale, pur non stravolgendo i principi basilari della suddivisione amministrativa dello Stato, formula espliciti criteri in materia (Titolo V – Le Regioni, le Province, i Comuni, artt. 114-131).

⁴ La struttura regionale rappresenta la principale innovazione in termini di riarticolazione dei poteri e delle competenze in ragione di un principio tendente a ridimensionare il ruolo dello Stato centralista. I principali riferimenti legislativi in materia, dagli anni 1950 sino alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione del 2001, sono ricordati tra le fonti riportate in calce a questo contributo.

⁵ Legge 131 del 5 giugno 2003, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* («Legge La Loggia»).

⁶ Per alcuni versi, al di là di estemporanee campagne tendenti ad affermare la scarsa utilità del livello provinciale, il dibattito più intenso si annovera in coincidenza con l'introduzione delle «aree metropolitane» che, in alcuni casi, avrebbero dovuto inglobare l'ente «Provincia». Tuttavia, com'è ben noto la 142/90 è restata sempre lettera morta e nessun mutamento dell'articolazione amministrativa del territorio nazionale è intervenuto sino ai giorni odierni.

⁷ L'avvio della riflessione sulla soppressione del livello provinciale è da porsi in relazione al varo dei provvedimenti qui ricordati: D.L. 138 del 13 agosto 2011, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito con modificazioni dalla L. 148 del 14 settembre 2011; D.L. 201 del 6 dicembre 2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla L. 214 del 22 dicembre 2011; D.L. 95 del 6 luglio 2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni dalla L. 135 del 7 agosto 2012.

⁸ Basterebbe riflettere, quanto meno, sul crescente rilievo che viene attribuito al principio costituzionale di «sussidiarietà», inteso nella specifica accezione «orizzontale», come modello per il rafforzamento della coesione politica e della partecipazione sociale alla *governance* dei beni d'interesse comune.

inadeguato, allorché ci si ponga il problema di identificare forme d'intervento capaci di esplicare effetti riflessi, di carattere socioeconomico, oppure interventi diretti, di natura tecnica, finalizzati a ben precisi scopi di trasformabilità e/o salvaguardia e difesa/controllo ambientale, nella dimensione sia locale, sia d'area vasta.

Ci sembra di poter affermare, in altri termini, che il problema sia stato mal posto, riducendolo, in un primo tempo e improvvidamente⁹, in termini di indiscriminata soppressione del livello provinciale e, successivamente, di riaccorpamento delle entità di livello provinciale in base a meri parametri statistici¹⁰, del tutto disgiunti da qualsivoglia individuazione di precipua natura geopolitica.

Rinunciare a un simile ordine di appropriata analisi delle concrete interazioni tra specifiche realtà compositive della componente fisica e di quella sociale, in proiezione di implicite esigenze di innovazione territoriale partecipata, significa, in definitiva, contraddire tanto il criterio funzionale, quanto il principio della più diretta ed efficace «vicinanza» delle istituzioni alle esigenze espresse – ovvero, persino inesprese – delle popolazioni locali. Altrettanto si dica per quanto concerne l'attività di pianificazione che si rivolge ad ambiti ancora più ristretti di quelli provinciali; riferiti, cioè, all'organizzazione dello spazio insediativo delle singole comunità locali.

In tale prospettiva, la questione della rete coesiva di una maglia comunale, inserita in un coerente spazio geografico di area vasta, si rivela estremamente attuale e del tutto, assolutamente, irrinunciabile.

Il problema, in ciascuno di questi casi, è quello di pervenire a una ricomposizione delle unità amministrative che, prendendo origine dalla perimetrazione di regioni naturali, a loro volta caratterizzate da ben individuati criteri di unitarietà fisica, ricostruisca la maglia territoriale delle relazioni socioeconomiche di bacino, rispettando criteri geografici di omogeneità e di interazione che siano improntati alle precipue finalità cui intende rispondere l'innovazione territoriale – concepita dal decisore politico nell'interesse delle comunità coinvolte.

Il procedimento più corretto, quindi, non può che scaturire dall'attenta lettura dei caratteri del territorio, nel cui ambito sono compresi i comuni destinatari dell'intervento. Lettura interpretativa da costruire in base a elementi caratteristici dell'individualità fisica che definisce le principali sub-regioni naturali in cui è dato poter suddividere ogni spazio tellurico.

⁹ Stupisce come possa essere sfuggito il vincolo insito nella previsione costituzionale dell'impossibilità di prescindere dal livello provinciale nell'articolazione territoriale dello Stato repubblicano. Sempre che non si sia voluto lasciare emergere le problematiche che, sia pur per frettolosa rincorsa dei tempi, hanno determinato il ricorso a soluzioni alternative, per giunta lasciate in un limbo normativo assolutamente improduttivo di concreti effetti. Del resto, non si poteva non tenere presente come per proprio obbligo istituzionale, l'Istituto Centrale di Statistica applica rigorosamente la previsione costituzionale nella strutturazione delle rilevazioni svolte: cfr. ISTAT, SISTAT - Sistema Informativo Storico delle Amministrazioni Territoriali Il SISTAT gestisce gli enti territoriali definiti nell'ordinamento costituzionale italiano, organizzati gerarchicamente rispetto al territorio di competenza amministrativa (dall'ambito territoriale più grande al più piccolo: Regioni; Province; Comuni). Permette di esplorare la storia delle unità amministrative, documentata attraverso le diverse possibili variazioni istituite e comunicate con atto ufficiale a partire dall'Unità d'Italia.

¹⁰ I parametri di riferimento sono identificati mediante la combinazione di dimensioni demografiche ed estensioni territoriali, secondo rigidi schemi quantitativi, per giunta neppure differenziabili in base a opportune ponderazioni territoriali (non meno di 350.000 abitanti o al di sotto dei 2.500 chilometri quadrati).

Tuttavia, poiché l'azione d'innovazione territoriale esplica, inevitabilmente, effetti sull'organizzazione sociale e sulle relative componenti politico-economiche, è indispensabile prestare attenzione alle proiezioni spaziali dell'intervento progettato nei relativi riflessi con il sistema antropico con cui impatta. In sostanza, procedendo per fasi successive alla scomposizione-ricomposizione del territorio, individuandone gli ambiti elementari che risultano definiti da un unico e ben esplicitato carattere strutturale (fisico o antropico, ovvero, fisico-antropico; cioè in termini sistemici, «geografico») che risulti congruente con gli scopi di perimetrazione che ci si pone, è sempre possibile proporre ambiti geografici vasti di aggregazione territoriale costituiti da più comuni e, persino, da più unità provinciali, sia infraregionali sia, in particolari circostanze di prossimità, interregionali.

Ciò nonostante, gli studiosi sono concordi nel ritenere estremamente ardua la scomposizione del territorio in ambiti regionali elementari, cioè in unità ambientali di livello inferiore che abbiano in comune non solo una certa individualità fisica, ma anche una ben definita omogeneità antropica, derivante da fattori storici e da dinamiche socioeconomiche esplicite.

In effetti, se si dovesse fare riferimento esclusivamente a fattori fisico-naturalistici di caratterizzazione regionale, il procedimento di identificazione di ambiti omogenei risulterebbe meno complesso, considerato che l'intera superficie terrestre può, comunque, essere scomposta e ricomposta in unità elementari delimitando i limiti di bacino costituiti dalle linee d'impluvio dei corsi d'acqua¹¹. Solo raramente, tuttavia, un'operazione di tal genere conduce a risultati soddisfacenti sul piano dell'incidenza dei fattori antropizzanti che, invece, proprio in funzione dell'evoluzione della complessità «geografica» del territorio, rappresentano il più significativo carattere di omogeneità spaziale al quale può utilmente farsi riferimento attraverso il decorso del tempo.

Del resto, non vi è alcun dubbio che tra fattori naturali e fattori umani si determini una complessa interazione che, per l'appunto, ponendo in essere un processo relazionale attivo, produce effetti di trasformazione del paesaggio riconducibili al concetto di omogeneità territoriale di cui ci si ripropone di evidenziare gli elementi costitutivi essenziali. Alla complessità socioeconomica, inoltre, va necessariamente associata la complessità politica, dalla cui relazione scaturisce uno dei principali vincoli all'immediata e diretta perimetrazione del territorio, nei cui confronti esercitare interventi solleciti alle esigenze condivise della popolazione.

Ne emerge l'irrinunciabile esigenza di attenti studi fondati sull'applicazione di sofisticate procedure interpretative delle reazioni causali che intervengono tra gli eventi attesi, gli assetti precedenti e le modificazioni di medio-lungo periodo. Con la connessa esigenza di ampliare i confini del coinvolgimento delle unità amministrative, incorporando in aree d'intervento anche ambiti solo marginalmente interessati da specifici progetti, non risultando affatto né opportuna né, tanto meno,

¹¹ Una funzione di straordinaria rilevanza per la difesa e la corretta gestione del territorio rientra tra le competenze delle Autorità di bacino, normate dalla L. 183/89, che ha individuato nel numero di 7 i bacini di rilevanza nazionale, definendone altri 13 di rilievo interregionale. La stessa legge ha previsto la possibilità di istituzione, da parte delle singole Regioni, di autonome Autorità di Bacino a scala regionale.

praticamente perseguibile la strada di un'estrema parcellizzazione delle unità amministrative comprese nell'area vasta.

Nel caso delle aree di antico popolamento, dove l'opera di trasformazione del paesaggio poggia sulla successione di eventi stratificatisi in un lungo arco temporale e dove le trasformazioni, in età contemporanea, della struttura sociale e della stessa organizzazione produttiva, si rivelano particolarmente complesse e diversificate, il lavoro di definizione di «ambiti geografici omogenei», entro i quali ricondurre le unità amministrative prese in considerazione ai fini specifici di interventi di «innovazione territoriale», risulta molto delicato e, di conseguenza, richiede l'adozione di una metodologia ben definita, supportata da seri studi e numerose verifiche e controlli sul campo.

Tutto ciò premesso, l'interrogativo da porsi è se l'attuale suddivisione scalare del territorio nazionale, di natura amministrativa, si riveli, o meno, congruente sia sul piano fisico, sia in ragione della storicizzazione dei processi insediativi e delle proiezioni della struttura produttiva, sia in rapporto alle determinanti definite dal modello normativo da cui scaturiscono funzioni e attribuzioni e, quindi, modelli di *governance* territoriale.

Sul piano strettamente giuridico, non vi è dubbio alcuno che la suddivisione scalare del territorio trovi nella fonte della Costituzione repubblicana vigente un esplicito elemento identificativo, quanto meno in ragione di esplicite connessioni e interazioni funzionali riferite a competenze dirette, ovvero concorrenti, tra i diversi livelli di aggregazioni geografiche riconducibili ai livelli comunale, provinciale, regionale, statale e, per non secondari aspetti di imposizione normativa, comunitario.

Senza addentrarsi in una riflessione, del tutto estranea alla nostra competenza professionale, circa l'opportunità e la praticabilità politica di un intervento di modificazione della suddivisione territoriale introdotta, a suo tempo, dal costituente, resta comunque aperto l'interrogativo sull'indirizzo da perseguire nell'affrontare la questione in un'ottica di rivisitazione delle attribuzioni, ovvero delle perimetrazioni, degli enti territoriali che compongono il mosaico dello spazio geografico nazionale.

Pur senza lasciarsi influenzare dalla recente vicenda dell'insuccesso che ha caratterizzato l'idea di una drastica abolizione di uno dei livelli di scala (la Provincia), irrealizzabile senza una corrispondente modifica costituzionale, di certo non si può affatto condividere la parziale soluzione individuata, sotto la spinta di contingenti esigenze di economia di spesa della macchina amministrativa pubblica (sovente più programmatiche che realisticamente concretizzabili)¹².

La questione, correttamente posta, dovrebbe concernere, esclusivamente, la scelta tra un modello di *governance* in cui l'area vasta, corrispondente pressappoco alla soglia della «Provincia», abbia una propria validità in termini di maggiore vicinanza delle scelte politiche alla popolazione, ovvero se tale esigenza sia riassorbibile alla scala più direttamente localistica (il comune, il municipio), mentre troppo distante, per contro, apparirebbe il riferimento alla dimensione regionale.

¹² Perplesità di certo non peregrina. Infatti, senza alcun dubbio, il personale in organico dell'ente che si vorrebbe abolire finirebbe per transitare in uffici regionali, ovvero comprensoriali; conservando livelli retributivi e istituti contrattuali di provenienza. Sicché l'atteso risparmio si limiterebbe ai soli oneri per la componente elettiva, mentre sul piano della democrazia territoriale si perderebbe un non secondario livello attivo.

A valle di una simile esplicita scelta, quindi, sarebbe ipotizzabile l'avvio di un processo di modificazioni della struttura organizzativa del territorio nazionale condotta attraverso criteri d'innovativa perimetrazione, basati su accorpamenti o soppressioni di enti provinciali; in ogni caso, giammai in ragione di metodiche costruite sulla scorta di più che discutibili fattori di parametrizzazione quantitativa.

In definitiva, valga a motivazione di ordine generale la premessa sviluppata in precedenza. È più che evidente come, ove si dovesse prediligere una metodica che, non incidendo sulla organizzazione scalare del territorio introdotta dal Costituente, si riproponesse di realizzare talune ricomposizioni degli spazi provinciali, lasciando inalterato il disegno della maglia regionale, di certo il relativo intervento non potrebbe limitarsi a una mera e pura ricostruzione «geometrica» di spazi. In altri termini, ogni modifica dell'architettura territoriale non potrebbe ridursi a una mera abolizione di competenze, del tutto indipendente da adeguate valutazioni di ordine geografico, circa gli effetti sulla «qualità» democratica del riassetto operato.

La ricerca a suo tempo condotta, unitamente, dal CNR e dalla Società Geografica Italiana¹³, per l'ampia possibilità di condividerne sul piano scientifico le risultanze, rappresenta un apprezzabile modello in direzione di una soluzione di una questione che, coinvolgendo innumerevoli individui e organizzazioni, non può affatto risolversi, semplicisticamente, per vie brevi, attraverso frettolosi provvedimenti amministrativi.

Del resto, mi permetto di ricordare come ogni qual volta, sia pure per comprensibili ragioni di speditezza e trasparenza, si sia adottato un criterio «parametrico» per l'enucleazione di ambiti funzionali, ovvero per l'attribuzione a «particolari» territori di speciali benefici, i risultati, alla verifica postuma degli effetti conseguiti, si sono palesati, il più delle volte, carenti e, persino, distorcenti degli obiettivi prefissati. Tanto può serenamente sostenersi, sia quando ci si è rivolti a provvedimenti trasferibili a scala nazionale, quanto sul più vasto fronte delle politiche regionali della stessa Unione Europea¹⁴.

Poiché l'interesse generale al più efficiente e produttivo impiego delle risorse finanziarie del Paese rappresenta un obiettivo di ineludibile attualità e la sua urgenza è inconfutabile, la questione del riassetto della divisione amministrativa del territorio nazionale costituisce un'esigenza da cui non è possibile distrarsi. Ciò nonostante, com'è ampiamente dimostrato dall'ampia contrarietà suscitata dal taglio, tutto sommato, lineare, prospettato dai provvedimenti governativi, fortunatamente rimasti inefficaci, è del tutto evidente come non possa prescindersi da una più responsabile riflessione incentrata sulla valutazione puntuale degli effetti territoriali conseguenti alle modifiche di limiti amministrativi che sostanziano il riordino di attribuzioni di competenza e strutturazione amministrativa di uno spazio geografico innovativo.

Nel caso specifico, dovendosi conseguire risultati strutturali di riduzione di spese riferite al funzionamento della macchina burocratica, ed emergendo l'inutilità,

¹³ Si allude al lavoro coordinato da F. Archibugi nell'ambito del Progetto Strategico del CNR *Quadro Territoriale* per una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale ed ambientale a livello regionale-nazionale (Eco-Sistemi Urbani in Italia, Gangemi, Roma, 1999).

¹⁴ Le scelte operate dalla Commissione Europea per l'individuazione delle Aree maggiormente svantaggiate ai fini dell'Obiettivo 1, con l'introduzione della «politica regionale» nel 1973, benché più volte emendate per correggere le maggiori distorsioni emerse, sono state ritenute tutt'altro che apprezzabili e condivisibili (D'Aponte, 1974).

ovvero la scarsa produttività di attribuzioni assegnate all'organismo provinciale dalla legislazione vigente, sarà inevitabile approfondire ogni questione attraverso la contemporanea rimodulazione di competenze di cui necessiterà determinare istituzioni e soggetti a cui trasferire le stesse, evitando duplicazioni e inspessimenti burocratici, certamente non auspicabili.

Tuttavia, anche nelle ipotesi recentemente prospettate, alle Province potrebbero essere sottratte, innanzitutto, funzioni e competenze in tema di mercato del lavoro ed edilizia scolastica, nei confronti delle quali il relativo livello scalare¹⁵ può certamente convenirsi non essere affatto indispensabile al fine di garantire adeguata efficacia e partecipazione sociale delle azioni pubbliche che in tali ambiti si collocano.

Nello stesso tempo, tuttavia, le competenze in materia ambientale, così come il coordinamento a scala d'area vasta dei processi urbanistici, ovvero della viabilità intercomunale e dei servizi di trasporto necessari alla vivificazione della maglia territoriale della rete comunale, appaiono, decisamente, adeguati al livello scalare della Provincia. Ne consegue che, almeno sul piano concettuale, salvo diverse conclusioni a cui possa pervenire la dottrina amministrativista e ulteriori approfondimenti suggeriti da efficaci esperienze innovative di pianificazione partecipativa, appare evidente come il livello provinciale non vada affatto, *tout-court*, soppresso. Semmai, riformulato per meglio dimensionare carichi di lavoro e ambiti territoriali di competenza. Ridisegnando la complessa maglia interscalare della struttura territoriale dello Stato contemporaneo, secondo principi di economicità, efficienza ed efficacia sociale delle funzioni di natura pubblica da assicurare ai cittadini dell'intero Paese.

Se riprendiamo, solo per ricostruire la logica della relativa coerenza relazionale, il criterio delle interazioni evolutive tra ambiente naturale, fisico, e ambiente umano, sociale, che la scienza geografica assume a base della costruzione dinamica dell'eco-paesaggio, sarà ben evidente l'inevitabilità di un approccio che, pur prendendo le mosse da una corretta perimetrazione dei differenti bacini idrologici, analizzi e sistematizzi, attraverso un'attenta ricerca storica, incentrata sull'evoluzione del paesaggio e della stratificazione sociale, i potenziali carichi territoriali e demografici che, attraverso l'emersione di espliciti caratteri di omogeneità, suggeriscano la definizione di corrette perimetrazioni. Del tutto funzionali ai fini a cui si proponga di rispondere un coerente e condivisibile progetto di rimodulazione scalare dei limiti amministrativi.

Inevitabile concludere, al di là delle più o meno fantasiose ipotesi circolate ancora di recente, come un serio e costruttivo progetto di revisione dei limiti scalari della maglia complessiva¹⁶ dello spazio territoriale del Paese necessiti, assolutamente,

¹⁵ La base territoriale di livello provinciale assume, in sostanza, dimensione intermedia tra il locale e il regionale, configurando un'esplicita scala di "area vasta" rispetto alla quale la determinazione delle funzioni più opportune ed adeguate sul piano della "vicinanza" all'utenza destinataria di specifici interventi non dovrebbe risultare di particolare complessità, riflettendo su vincoli ed opportunità rappresentate dalla contemporanea struttura dei territori a cui ci si riferisce.

¹⁶ La questione dei livelli interscalari è di estremo rilievo. Se alla dimensione comunale la rappresentazione cartografica può efficacemente fornire elementi adeguati sulla struttura geografica già nel rapporto di 1:10.000, il livello di area vasta non può affatto farsi coincidere con la scala regionale, per lo più compresa tra 1:250.000 e 1:300.000. Il salto, come traspare dai denominatori di riferimento, sarebbe eccessivo. Si perderebbero importanti dettagli e la stessa valutazione degli assetti relazionali finirebbe per risultare scarsamente trasparente.

di un attento esercizio di verifica delle coerenze di sistema – esercizio conseguibile attraverso uno specifico studio, basato su inoppugnabili criteri geopolitici, che sia in grado di offrire adeguate indicazioni alla successiva considerazione e al conseguente ragionamento che le competenti istituzioni democratiche del Paese avranno opportunità di valutare, nell'intervento rivolto a «rimodulare» la maglia amministrativa del territorio italiano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

A) - *Documentazione Statistica*

ISTAT, SISTAT - Sistema Informativo STorico delle Amministrazioni Territoriali

B) - *Fonti normative*

Fonti antecedenti il 2011:

Legge comunale e provinciale, 7 ottobre 1848.

Legge comunale e provinciale, 23 ottobre 1859.

Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, 2248 del 20 marzo 1865.

Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 5921 del 10 febbraio 1889.

Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 269 del 21 maggio 1908.

Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 148 del 4 febbraio 1915.

Legge comunale e provinciale, approvata con R.D. 2839 del 30 dicembre 1923 e coordinato in testo unico con la legge 148 del 4 febbraio 1915 e con tutte le successive modificazioni

Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, R.D. 2578 del 15 ottobre 1925.

Riforma dell'Amministrazione provinciale, legge 2962 del 27 dicembre 1928.

Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 383 del 3 marzo 1934.

Costituzione Italiana, Titolo V – Le Regioni, le Province, i Comuni, artt. 114-131.

Norme per la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, legge 62 del 10 febbraio 1953 («Legge Scelba»).

Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale, legge 108 del 17 febbraio 1968.

Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, legge 281 del 16 maggio 1970.

Trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali, DD.PP.RR. 1-12 del 1972.

Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 (norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione), D.P.R. 616 del 24 luglio 1977.

Ordinamento delle autonomie locali, legge 142 dell'8 giugno 1990.

Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, legge 81 del 25 marzo 1993.

Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, Dlgs 469 del 23 dicembre 1997.

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, Dlgs 112 del 31 marzo 1998.

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, Dlgs 267 del 18 agosto 2000.

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001.

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, legge 131 del 5 giugno 2003 («Legge La Loggia»).

Fonti successive al dibattito (2011) sull'abolizione delle Province.

Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, D.L. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla L. 148 del 14 settembre 2011.

Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, D.L. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla L. 214 del 22 dicembre 2011.

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, D.L. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla L. 135 del 7 agosto 2012.

Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012.

C) - *Lavori scientifici e documentari*

AIMO P. (a cura di), *Le province dalle origini alla Costituzione*, Milano, Quaderni ISAP, 2009.

AMORTH A., *Le Province*, Venezia, Neri Pozza, 1968.

ANTONELLI V. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009.

ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

BALDUZZI R., *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del titolo V*, in «Quaderni regionali», 2003, 1, pp. 63-88.

BALLINI P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

BARBAGALLO R., *Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo*, in «Istituzioni del Federalismo», 2002, 1, pp. 109-117.

BERTI G. e G.C. DE MARTIN (a cura di), «*Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*». *Atti del convegno del Centro Vittorio Bachelet (Roma, 31 gennaio 2002)*, Roma, LUISS Edizioni, 2002.

BERTI G. e G.C. DE MARTIN (a cura di), «*Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*». *Atti del Convegno (Roma 9 gennaio 2001)*, Milano, Giuffrè, 2001.

- BERTOLISSI M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali (Commentario al T.U. 267/00)*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, in «Le Regioni», 2002, pp. 1009-1014.
- BONINI F., *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 2003, pp. 268-304.
- BUZZACCHI C., *Uniformità e differenziazioni nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in «Le Regioni», 2000, pp. 547-554.
- CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in «Le Regioni», 2001, pp. 1223-1232.
- CARETTI P., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003.
- CARNABUCI A., *Il ruolo delle Prefetture. Uffici territoriali del Governo di fronte ai problemi del nostro tempo*, in «L'Amministrazione Italiana», 2009, pp. 525-534.
- CASSESE S., *Gli Uffici Territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in «Le Regioni», 2001, pp. 869-878.
- CAVALIERI P., *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in «Le Regioni», 2003, pp. 846-854.
- CHIEFFI L. e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2011, 3, pp. 467-500.
- CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007.
- D'APONTE T., *Sui criteri di priorità degli interventi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*, in *Aspetti geografici della politica regionale della CEE*, Napoli, Istituto di Geografia Economica, 1974, pp. 93-118.
- D'ATENA A. (a cura di), *Primo [...] Sesto Rapporto (annuale) sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, ISSIRFA-CNR e Giuffrè, 2003 (I), annuale sino al V (2008); 2011 (VI, comprendente il periodo 2008- 2010). Sintesi dei contenuti sul sito www.issirfa.cnr.it.
- DE CESARE G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, Giuffrè, 1977.
- DE NICOLÒ M., *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2003.
- FONTANA S., *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 1973.
- FORMEZ, *Secondo Rapporto sullo stato delle autonomie locali. Gli scenari*, FORMEZ-Area editoria e documentazione, Roma, 2003.
- FORMEZ, *Secondo Rapporto sullo stato delle autonomie locali. I temi*, FORMEZ-Area editoria e documentazione, Roma, 2003.

- FRIED R.C., *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.
- GAMBINO S., *Autonomia statutaria, governo e amministrazione. Gli enti locali fra riforme legislative e riforme costituzionali*, in «Queste Istituzioni», 2002, pp. 27-54.
- GASPARI O., *L'Italia delle Province. Breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ai nostri giorni*, Roma, Upi Editoria e servizi, 2004.
- «*La gestione delle aree metropolitane: tendenze e prospettive*». *Atti del seminario internazionale organizzato dal Ministero dell'Interno in collaborazione con l'OCSE (Roma, 15-17 ottobre 1985)*, Rimini, Maggioli, 1986.
- GHERARDI R., *Le autonomie locali nel liberismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.
- GIANGASPERO P., *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 11.
- GROPPI T. e M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.
- LOMBARDI G.V., *La nuova legge costituzionale n. 3/2001 e i suoi effetti sull'ordinamento degli enti locali*, in «Nuova Rassegna», 21, 2001, p. 2113.
- MANGIAMELI S., *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009.
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARIANO C., *Governare la dimensione metropolitana: democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Milano, Angeli, 2011.
- MAROTTA G., *Competenze e prospettive dell'ente provincia nella riforma del federalismo fiscale*, in «La Finanza Locale», 2006, 2, pp. 83-133.
- MEOLI C., *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 2004, pp. 1063-1069.
- MEOLI C., *La Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 2008, pp. 1033-1039.
- MERLONI F., *Abolire le Province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in «Le Province. Rivista dell'Unione delle Province d'Italia», 2011, 5, pp. 10-13.
- NIGRO M., *L'assetto del territorio tra Stato e Regioni*, in «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», 1988, pp. 345 e ss.
- PAVONE C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, Giuffrè, 1964.
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia, Neri Pozza, 1962.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Milano, Giuffrè, 2002.
- POLSI A., *Profilo dell'ente provincia dall'unificazione al fascismo*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 2004, pp. 205-215.
- PULLI I.R., *Considerazioni sull'abolizione dell'Ente provincia*, in «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», 2008, 9-10, pp. 1053-1058.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- VIOLINI L., *I nuovi Uffici Territoriali del Governo*, in «Le Regioni», 2001, 2, pp. 241-247.

GEOGRAPHICAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK IN ITALY. – Recently, the question of the Italian Provinces as still operative administrative units has ignited a debate among the experts and the various political ranks: in particular, it is important to rethink about the administrative and political role of local government in Italy. In fact, Italian local government is made up of different administrative units, which are deeply linked with their territorial and regional background: nowadays, it is necessary to combine this particular organization with a common Italian identity, based on similar historical and cultural roots. For this reason, the political project of building again the administrative boundaries in Italy should be matched not only with geographical criteria, but also with geopolitical ones: it is important to establish a coherent system for our Italian administrative system.

Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Napoli «Federico II»

prof.daponte@gmail.com

PIERGIORGIO LANDINI

IL «RITAGLIO» AMMINISTRATIVO
NELL'EVOLUZIONE TERRITORIALE
DELLO STATO ITALIANO

Regione e regionalizzazione: il «laboratorio Italia»

Regione e regionalizzazione costituiscono, nella letteratura geografica italiana, un binomio inscindibile da quando, nell'ultimo quarto del secolo scorso, Adalberto Vallega ne fissava i contenuti epistemologici e definatori all'interno del nuovo scenario concettuale sistemico (Vallega, 1976).

In realtà, la regionalizzazione – come processo dinamico – accompagna il popolamento della Terra in tutta la sua evoluzione e in ogni parte, anche la più remota, esprimendo quella spinta al controllo e all'organizzazione del territorio che ha rappresentato, da sempre, l'esigenza primaria di qualsiasi gruppo umano: dalla conquista dello spazio agricolo intorno ai villaggi e alle prime città fino all'espansione dei grandi imperi antichi e degli Stati nazionali moderni; dalla divisione del mondo in aree di influenza politica, chiuse da muri e cortine, fino all'apertura dei mercati globali.

Per conseguenza, la Regione assume una dimensione concettuale univoca, di spazio geografico definito e organizzato, e una dimensione reale estremamente diversificata, a seconda della morfologia fisica, del grado di complessità delle strutture sociali, dello sviluppo tecnologico ed economico, della rete di comunicazioni, ma soprattutto del sistema politico.

L'Italia potrebbe definirsi un vero «laboratorio» della regionalizzazione per una serie di fattori concomitanti, primi fra i quali la posizione geografica, la varietà delle condizioni naturali, l'antichità del popolamento. In effetti la regione italiana, ben delimitata e «protetta» da montagne e mari, è risultata per contro, in ogni epoca, eccezionalmente aperta alle influenze politiche e alle conseguenti trasformazioni territoriali, sia al proprio interno, sia in relazione con sistemi esterni. Un vero crogiuolo di potenzialità ed interessi sotto il profilo culturale, economico e strategico: dal mosaico etnico delle antiche popolazioni italiche all'espansionismo di Roma; dall'implosione dell'impero romano ai modelli comunale e signorile; dalla difficile costituzione di uno Stato unitario alle grandi opere di bonifica agraria e ad una rivoluzione industriale capace, in pochi anni, di riscattare il Paese dal disastro della seconda guerra mondiale; dall'emigrazione rurale all'urbanizzazione e allo sviluppo metropolitano.

Altrettanto vale per le funzioni «di cerniera» esercitate dalle diverse partizioni della regione italiana nel processo di globalizzazione: le Alpi e la Padania nei confronti dell'Europa nord-occidentale e, poi, centro-orientale; il Mezzogiorno, peninsulare e

insulare, nei confronti del bacino mediterraneo; il versante adriatico, nei confronti della Penisola Balcanica.

L'evoluzione dei rapporti interni all'organizzazione amministrativa e funzionale del territorio ha finito per determinare una varietà di situazioni regionali tale da configurare, sotto il profilo socio-economico, l'esistenza di molte «Italie». Fra i primi ad affrontare questo tema, invero, i geografi: senza considerare la miriade di studi sulla qualità dei luoghi che ha percorso la prima metà del Novecento, un punto di riferimento resta il pensiero di Calogero Muscarà, il quale, muovendo dall'analisi distribuitiva dell'industria, superava il dualismo Nord-Sud e individuava una «terza Italia», inizialmente frutto del decentramento dal Nord-ovest, e dunque periferica, ma contenente quei fattori (radicamento territoriale, policentrismo urbano, capacità manifatturiera, accessibilità) che vi avrebbero favorito il successo dei modelli endogeni di sviluppo locale (Muscarà, 1967).

Sulla stessa questione meridionale la scuola geopolitica di Francesco Compagna – cui, peraltro, Muscarà si riferiva – offriva un'interpretazione originale e innovativa: non più il solo divario della struttura fisica («osso» e «polpa» dei meridionalisti classici), della distanza geografica e meno che mai della cultura, bensì una «questione urbana» che affondava le sue radici nella profonda divaricazione risalente ai secoli XI-XII, quando, di fronte all'affermarsi della civiltà comunale nel Centro-nord, il Sud veniva sottoposto al rigido ordinamento feudale normanno: nel primo caso si esaltava l'integrazione sociale ed economica fra città e campagna; nel secondo caso invece si marcava una profonda cesura fra l'utilizzazione estensiva dello spazio agricolo e le rade eccellenze urbane. Divaricazione che si accentuava dopo l'unificazione e ancor più nel XX secolo, quando il Paese entrava nei moderni processi di sviluppo produttivo.

Mentre appariva comunque chiaro il ruolo delle funzioni insediative ed economiche, restava a lungo in ombra quello della *governance* territoriale, sostanziato in primo luogo dalla partizione amministrativa: dato, quest'ultimo, che assume oggi grande rilevanza, e non soltanto nell'ottica federalista (Bettoni, 2004).

La regionalizzazione dello Stato italiano prendeva origine in epoca immediatamente preunitaria, quando Cesare Correnti individuava sedici regioni su base storico-geografica, spiegando, proprio su tale base, come l'Italia dovesse essere unita pur essendone ben definite le componenti territoriali: «unità nella diversità», espressione – ancor oggi – più che mai attuale (Correnti, 1852).

La divisione amministrativa dello Stato italiano

Nel momento dell'unificazione, tuttavia, la divisione amministrativa era fondata di fatto sulle Province (in numero di 59), mentre il raggruppamento in «Compartimenti»¹ ricalcava piuttosto la struttura territoriale degli Stati preunitari, sui cui sistemi statistici fu di necessità condotto il primo censimento unitario, nello stesso anno 1861.

¹ Questi sarebbero stati denominati «Regioni» solo cinquant'anni dopo, nell'«Annuario Statistico Italiano» del 1912.

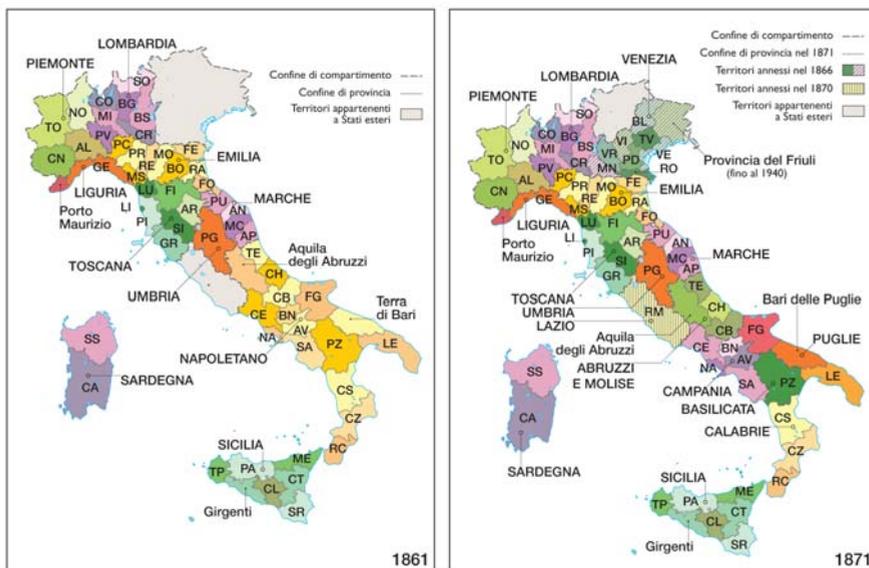


Fig. 1 – *La regionalizzazione amministrativa italiana nel periodo dell'unificazione*

Fonte: elaborazione su basi ISTAT

E per fini censuari Pietro Maestri, direttore della Giunta Centrale di Statistica, fu incaricato di procedere a una revisione dei compartimenti, nella quale privilegiò la «continuità di costituzione fisica», la «correlazione e rispondenza economica» nonché le tradizioni civili delle Province che venivano a comporli (Maestri, 1864). Da allora, tali raggruppamenti – all'epoca privi di ogni valore giuridico – non hanno subito sostanziali modificazioni, fatte salve le successive annessioni allo Stato italiano, la perdita delle Province giuliano-dalmate a seguito del secondo conflitto mondiale e la scissione del Molise dall'Abruzzo nel 1963; le loro partizioni interne, viceversa, sono divenute sempre più articolate con il ritaglio di nuove Province (in particolare negli anni 1923-1927, 1992, 2001 e 2004), fino al numero attuale di ben 110 (figg. 1, 2, 3).

Se in alcuni casi il ritaglio delle nuove Province ha rispecchiato esigenze di decentramento legate alle lunghe distanze dell'epoca (Matera, Enna, Ragusa, Nuoro nel 1927) o processi di trasformazione sociale, produttiva e persino fisica del territorio (La Spezia, Taranto nel 1923; Vercelli, Varese, Savona, Terni, Pescara, Brindisi nel 1927; Littoria, poi Latina, nel 1934; Pordenone nel 1968; Rimini nel 1992; Barletta-Andria-Trani, Fermo nel 2001), in molti altri, invece, ha rappresentato il tentativo di dare autonomia ad aree marginalizzate dalla crescita metropolitana di Roma e Milano (Viterbo, Rieti e Frosinone, nel 1927; Lodi, nel 1992; Monza, nel 2001) o dall'isolamento economico (Isernia nel 1970, Oristano nel 1974, Crotone e Vibo Valentia nel 1992), per non dire delle quattro Province istituite con legge regionale dalla Sardegna (2004), delle quali solo Olbia-Tempio poteva trovare motivazione, pur tardiva, nello sviluppo turistico del Nord-est isolano. Emblematici anche i casi di Prato e Biella, istituite nel 1992, quando il modello del distretto tessile «maturo», che le accomunava, era già in piena crisi.

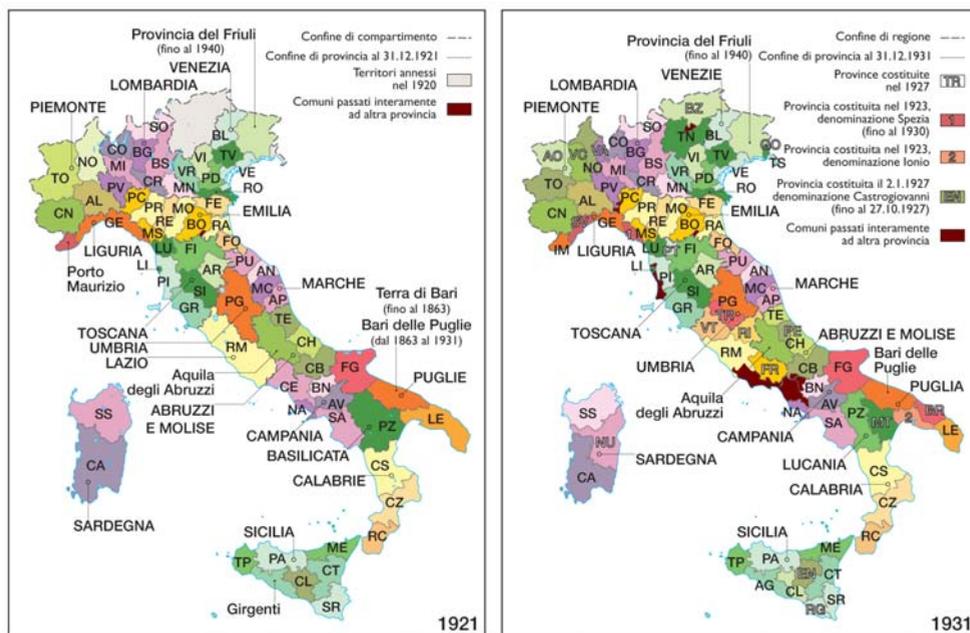


Fig. 2 – La regionalizzazione amministrativa italiana nella prima metà del XX secolo

Fonte: elaborazione su basi ISTAT

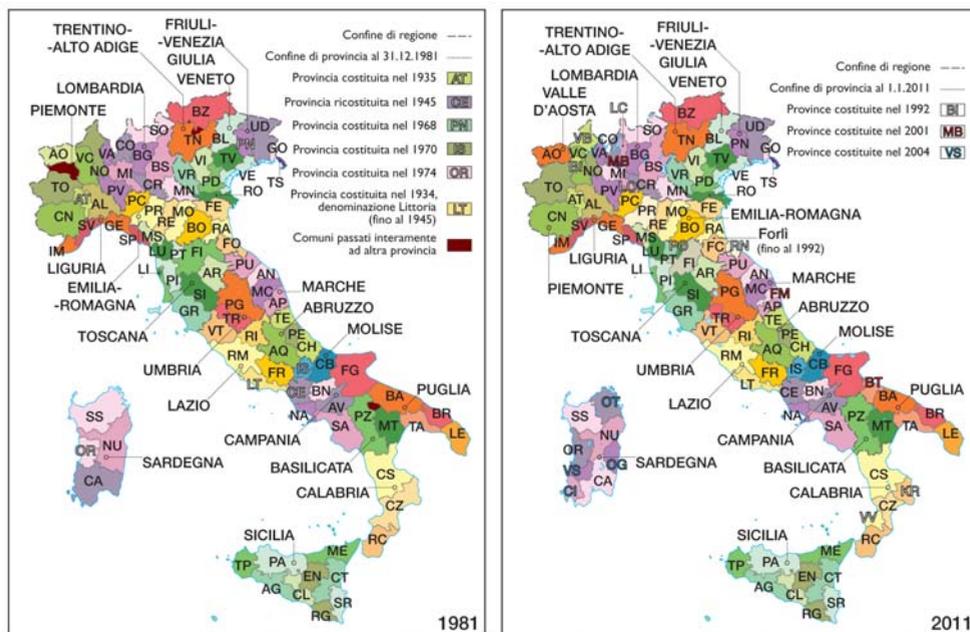


Fig. 3 – La regionalizzazione amministrativa italiana dalla seconda metà del XX secolo

Fonte: elaborazione su basi ISTAT

Neppure l'Assemblea Costituente repubblicana, nell'ottobre del 1947, aveva ritenuto di modificare i confini delle circoscrizioni statistiche, nel momento in cui le Regioni venivano ad assumere autonomia istituzionale. Eppure già il Maestri aveva chiarito che, se le Regioni da lui individuate avessero rivestito un ruolo politico, si sarebbe dovuta considerare l'opportunità di modificarne i confini nel tempo, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni sociali ed economiche.

I geografi, più volte, richiamavano l'attenzione su questo problema: così Aldo Sestini, che in una magistrale relazione tenuta al XVI Congresso nazionale, nell'aprile dello stesso 1947, affermava l'esigenza di definire un nuovo assetto regionale sulla base delle reali capacità di autogoverno espresse dall'andamento diacronico del rapporto fra società e territorio (Sestini, 1949); così Roberto Almagià, che nel suo fondamentale trattato sull'Italia sottolineava la contraddizione fra l'immobilismo della divisione amministrativa e l'aspirazione delle Regioni «ad ottenere un decentramento di poteri» (Almagià, 1959, tomo II, pp. 923-924); così il citato Adalberto Vallega, che si domandava quanto la scelta dei Costituenti avesse pesato sull'organizzazione territoriale e, pertanto, sugli squilibri socio-economici del Paese (Vallega, 1976, p. 5). Eppure – richiamava ancora l'Almagià – requisiti delle Regioni costituzionali sarebbero state, dichiaratamente, un'individualità geografica ben definita sotto il profilo culturale, una dimensione sufficientemente ampia da garantire i livelli di soglia demografica e produttiva, un'adeguata dotazione infrastrutturale.

Negli anni Settanta del secolo scorso si apriva un ampio dibattito sul ruolo dell'ente intermedio fra Regione, ora istituzionale, e Comune, espressione del decentramento amministrativo capillare. L'inefficienza della maglia provinciale faceva emergere proposte, numerose quanto eterogenee, per il riconoscimento di «Comprensori» su base funzionale, meglio rispondente ai reali ed intensi processi di redistribuzione degli insediamenti, sia residenziali che produttivi: dunque, delle località centrali emergenti sotto il profilo economico e relazionale, con le rispettive aree di influenza. La ricerca geografica aveva compiuto, in proposito, notevoli avanzamenti teorico-metodologici a carattere interdisciplinare, che miravano, attraverso l'elaborazione di modelli quantitativi, a definire le gravitazioni sui poli urbani prescindendo dai limiti amministrativi e leggendo, piuttosto, i flussi rappresentativi dell'effettiva organizzazione del territorio (SOMEA, 1973).

Il nodo dei possibili rapporti – complementari o sostitutivi – fra Comprensorio e Provincia restava tuttavia irrisolto: la discrasia fra politica e pianificazione territoriale rendeva di fatto improponibili entrambi gli approcci. In tal modo, venendo a mancare una qualificazione normativa del Comprensorio e risultando estremamente diversificate le situazioni regionali, le attribuzioni del nuovo ente intermedio ricevevano interpretazioni quanto mai discordanti. D'altro canto, la difficile applicazione della Legge n. 382/1975, che delegava al governo nazionale l'emanazione di norme per il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario – nonché agli enti locali all'epoca sottordinati – delle competenze previste dalla Costituzione, faceva chiaramente intravedere la rinuncia del potere statale alla determinazione di criteri uniformi per il ridisegno della maglia sub-regionale (Landini, 1982).

Né migliore fortuna avevano le iniziative di programmazione a scala sovra-regionale, che, attraverso lo strumento dei piani quinquennali, miravano a

modernizzare la struttura economica e territoriale del Paese facendo leva su concetti all'epoca innovativi come rete urbana e qualità ambientale (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1969).

Sul finire degli stessi anni Settanta e lungo il decennio successivo la crisi dell'industria fordista e, con essa, della concentrazione urbana di tipo agglomerativo portava all'emergere del modello produttivo basato sul «distretto industriale», a carattere marcatamente localistico, che si andava progressivamente rivelando non solo nella «terza Italia» (nel Centro e nel Nord-est), ma addirittura nel Mezzogiorno, dove caratteri distrettuali risultavano chiaramente riconoscibili nel Nord Barese, nel Salento, nel Materano, nella Sicilia orientale. Si riaffermava, così, la varietà dello spazio geografico italiano correlata alle preesistenze produttive e alle basi storico-sociali autoctone, nettamente contrapposta all'appiattimento dei generi di vita e delle peculiarità territoriali causato dallo sviluppo massivo; e si tornavano a valorizzare le risorse endogene, non solo in campo industriale ma anche agricolo, naturalistico-culturale e turistico, orientando il Paese verso nuove strategie di sviluppo sostenibile fondate sui «sistemi» territoriali e sulle loro relazioni, dalla scala locale a quella transnazionale.

Regionalismo e governance

Ciò dava corpo, negli anni Novanta, all'idea di regionalismo a base identitaria, socio-politica ed economica, con sostanziali riflessi istituzionali sulle competenze degli enti territoriali e una marcata tendenza a identificare il regionalismo con il federalismo. I prodromi sembravano riscontrarsi nella Legge 142/1990, che avrebbe dovuto aprire una fase di cambiamento strutturale nel governo del territorio e che restava tuttavia, dopo un promettente dibattito iniziale, tra le grandi «incompiute» della legislazione nazionale nell'ultimo ventennio. E un solo apparente compimento si aveva con la Legge costituzionale n. 3/2001, anch'essa di fatto inapplicata, che all'art. 4 (sostitutivo dell'art. 118 della Costituzione) sanciva l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, potessero essere conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni o allo Stato, comunque sulla base dei concetti di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Si sarebbe stabilito, in tal modo, un sostanziale principio di «equiordinazione» degli enti locali, abolendo quella gerarchia che, specie nel campo della pianificazione, aveva determinato forme di controllo tali da limitare decisamente l'accoglimento delle istanze provenienti dal territorio: principio, tuttavia, contrastante con i fondamenti stesi della Carta costituzionale.

La rivendicazione delle autonomie territoriali evidenziava ulteriormente l'incoerenza fra ritaglio amministrativo e processi di organizzazione del territorio, per cui si affacciava ripetutamente l'ipotesi di un ridisegno costruito da un lato sull'iniziativa e il consenso degli enti locali, a partire dalle Unioni di Comuni² (Sergio,

² Ente territoriale di secondo grado normato per la prima volta dalla citata L. 142/1990 (art. 26), in alternativa alla fusione (art. 11), e ripreso dal D.Lgs. 267/2000 (art. 32) con la funzione fondamentale di esercitare congiuntamente

2012), dall'altro lato su possibili decisioni del governo centrale, focalizzate in particolare sul ruolo delle province.

Ma anche per le Regioni non mancavano proposte di accorpamento, invero da tempo avanzate da parte di geografi³ e, successivamente, di istituzioni culturali⁴ e movimenti politici⁵, cui si aggiunge la nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS) dell'Unione Europea⁶, rilevanti per l'assegnazione dei fondi strutturali.

In proposito, va sottolineato come il regionalismo fondato sugli accordi di integrazione economica abbia stimolato un nuovo approccio alla pianificazione degli spazi nazionali ed internazionali, con inevitabili riflessi sulla regionalizzazione politico-amministrativa. Restando nell'ottica europea, la politica delle reti e delle direttrici infrastrutturali si traduce in Italia, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*: esso individua 16 «piattaforme territoriali strategiche», articolate sui livelli transazionale, nazionale ed interregionale, che attraversano i limiti politico-amministrativi alle diverse scale, rischiando certamente di trovare impedenza in una maglia disomogenea per dimensioni e, ancor più, per differenti orientamenti di *governance* (Fabbro e Mesoletta, 2010).

Per non dire delle «Euroregioni», che, pur codificate formalmente nel 2006, hanno focalizzato anche in precedenza un'ampia serie di iniziative, nelle quali peraltro l'Italia non si è mostrata particolarmente attiva, nonostante l'ipotesi pionieristica di Alpe-Adria e le successive di Euroregione Adriatica, Alpi-Mediterraneo, Euro-mediterranea, Tirolo-Alto Adige-Trentino, Arcimed (grandi isole del Mediterraneo); e senza dimenticare che tali aggregazioni, per divenire ufficiali, devono essere comunque sottoposte all'approvazione dei singoli Stati.

Le ipotesi di riordino territoriale

Nel 2011 il Governo italiano, sotto la spinta della crisi economica e la conseguente esigenza di riduzione della spesa pubblica, decideva di affrontare il problema del riordino territoriale aggredendo l'ente Provincia, probabilmente perché il più «debole» sotto il profilo politico e quello che, nella devoluzione delle competenze un tempo statali, era rimasto schiacciato fra Regione e Comune.

attività di competenza dei Comuni partecipanti, raggiungendo una soglia dimensionale adeguata alla compatibilità economica ed efficienza dei servizi, in particolare per i Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

³ Il Compagna proponeva l'aggregazione del territorio ligure, da ovest verso est, rispettivamente al Piemonte, alla Lombardia e all'Emilia; del territorio umbro a Toscana, Lazio e Marche; della Provincia di L'Aquila al Lazio; dell'Abruzzo adriatico e di parte del Molise alle Marche; della restante parte del Molise e della Provincia di Potenza alla Campania; della Provincia di Matera alla Puglia (Compagna, 1968, pp. 86-108).

⁴ La Fondazione Agnelli proponeva l'aggregazione di Piemonte e Liguria; Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia; Toscana e Umbria; Marche, Abruzzo e Molise; Puglia e Basilicata, per la quale ultima, in alternativa, ricalcava la proposta di bipartizione fra Campania e Puglia già avanzata dal Compagna (Fondazione Agnelli, 1993).

⁵ La Lega Nord, ancora nei primi anni '90, proponeva un piano federale con l'aggregazione di Piemonte e Liguria; Emilia occidentale e Toscana; Emilia orientale, Romagna, Marche, Umbria e Lazio (esclusa Roma, che sarebbe divenuta Distretto della capitale); Abruzzo, Puglia e Basilicata (Buzzetti, 1996).

⁶ Da cui le ripartizioni geografiche mutate da Istat, divenute ufficiali dal 2003 (Regolamento CE n. 1059): Nord-ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria); Nord-est (Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); Isole (Sicilia, Sardegna).

Il Disegno di legge costituzionale dell'8 settembre di quell'anno, dopo avere sancito, con l'art. 1, la «soppressione del livello territoriale di governo provinciale», all'art. 2, c. 1, recitava: «All'articolo 117, quarto comma della Costituzione, è premesso il seguente periodo: Spetta alla legge regionale, adottata previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 123, istituire sull'intero territorio regionale forme associative fra i Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta nonché definirne gli organi, le funzioni e la legislazione elettorale». Il Ministro della Semplificazione Normativa *pro tempore*, Roberto Calderoli, affermava che il trasferimento dei nuovi enti alla competenza regionale avrebbe accresciuto l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario, avvicinandole a quelle a statuto speciale e favorendo l'evoluzione federalista dell'ordinamento. In altri termini, la razionalizzazione degli enti intermedi avrebbe comportato, nello stesso tempo, una maggiore garanzia di identità e un maggiore grado di autonomia nel governo del territorio.

Dunque, all'entità amministrativa «Provincia» si sarebbe sostituita l'entità funzionale «Area vasta», che richiama, da un lato, l'Unione di Comuni e, dall'altro, il Comprensorio (v. sopra). Inoltre, al c. 2 del medesimo art. 2, si precisava 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 inaugurava, così, la prassi delle «soglie», francamente lontana dall'approccio geografico all'analisi del territorio. Basti pensare che quella demografica si sarebbe dovuta applicare alla Lombardia, con una densità di 412 ab. per km², come alla Sardegna, dove la densità è di 69 ab. per km²; mentre quella territoriale avrebbe accomunato nel «salvataggio» Sondrio, chiusa nel cuore della catena alpina, come Grosseto e Oristano, in pianura. Il risultato sarebbe stato quello di abolire «solo» 29 Province⁷, per di più con una distribuzione del tutto casuale. E, poi, quale sarebbe stata la destinazione territoriale delle Province soppresse? Non semplicisticamente la riagggregazione a quelle di provenienza, come possibile in qualche caso più recente (Lodi a Milano, per esempio), se è vero che alcune (Imperia, Piacenza, Massa, Caltanissetta) facevano parte delle 59 risalenti all'Unità o che, in altri casi (Campobasso-Isernia e Ascoli Piceno-Fermo, per esempio) la divisione aveva portato entrambe sotto soglia. Insomma, 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. Emblematico, in proposito, il confronto fra le Province abruzzesi di Pescara (1.189 km² con 322.000 abitanti: 270 ab. per km²) e L'Aquila (5.035 km² con 310.000 abitanti: 61 ab. per km²): avrebbe avuto senso lasciarle immutate?

Dall'individuazione di soglie muoveva anche l'ipotesi di riordino avanzata dal Governo Monti nel 2012: lievemente ridimensionata 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.

⁷ Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Biella e Asti, in Piemonte; Imperia, Savona e La Spezia, in Liguria; Lodi, in Lombardia; Rovigo, nel Veneto; Gorizia e Trieste, nel Friuli-Venezia Giulia; Piacenza, in Emilia-Romagna; Massa-Carrara, Pistoia e Prato, in Toscana; Terni, in Umbria; Fermo e Ascoli Piceno, nelle Marche; Rieti nel Lazio; Campobasso e Isernia, in Molise; Benevento, in Campania; Crotone e Vibo Valentia, in Calabria; Enna e Caltanissetta, in Sicilia; Medio Campidano, Carbonia-Iglesias e Ogliastra, in Sardegna.



Fig. 4 – La proposta di riordino provinciale del Governo Monti (2012)

Fonte: elaborazione su base <http://www.governo.it/GovernoInforma>

Dopo un contrastato tentativo di ricevere indicazioni dai governi delle Regioni a statuto ordinario, si perveniva al D.L. del 31 ottobre, che riduceva il numero delle Province, in queste ultime, da 86 a 51 (incluse le Città Metropolitane⁸: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria). È significativo che il Ministro per la Funzione Pubblica, Filippo Patroni Griffi, lo definisse un provvedimento di tipo ordinamentale e strutturale nella logica avviata con la *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 proposta dal Governo Monti è riportata in figura 4.

I «tagli» più numerosi avrebbero riguardato Regioni del Nord e del Centro: Lombardia (da 12 a 7 Province, con gli accorpamenti di Varese, Como e Lecco; Lodi, Cremona e Mantova; mentre Monza-Brianza sarebbe stata nuovamente inglobata in Milano) e Toscana (da 10 a 4, con gli accorpamenti di Massa-Carrara, Lucca, Pisa e Livorno; Firenze, Pistoia e Prato; Siena e Grosseto), seguite da Emilia-Romagna (da 9 a 5, con gli accorpamenti di Piacenza e Parma; Reggio Emilia e Modena; Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) e Piemonte (da 8 a 5, con gli accorpamenti di Asti e Alessandria; Biella e Vercelli; Verbano-Cusio-Ossola e Novara). Ancora, nel Veneto si sarebbero unificate Verona con Rovigo e Treviso con Padova; in Liguria, Imperia con Savona; nelle Marche, Macerata con Fermo e Ascoli Piceno. A loro volta, Alto Lazio (Viterbo con Rieti) e Basso Lazio (Latina con Frosinone) avrebbero fatto da corona alla Città Metropolitana della capitale, mentre nel vicino Abruzzo si sarebbero riunite L'Aquila con Teramo e Pescara con Chieti. In Campania, viceversa, l'unico accorpamento avrebbe riguardato Benevento e Avellino. Ancora nel Sud, in Puglia si sarebbero unificate Foggia con Barletta-Andria-Trani e Taranto con Brindisi; in Calabria, Crotona con Catanzaro e Vibo Valentia. Infine, Umbria (Perugia con Terni), Molise (Isernia con Campobasso) e Basilicata (Matera con Potenza) avrebbero visto coincidere gli ambiti regionale e provinciale.

Nonostante il comunicato governativo sostenesse che il riordino provinciale avrebbe rappresentato l'occasione per spingere numerosi Comuni «a chiedere lo spostamento in un'altra Provincia, confinante con quella di appartenenza, per ragioni di maggiore affinità territoriale e socio-economica», di fatto la maglia territoriale risultava solo maggiormente aggregata, ma ben poco – o per nulla – trasformata, non affrontandosi in alcun modo il nodo dei confini regionali e restando escluse le Regioni a statuto speciale, per le quali si prevedeva un termine dilazionato di sei mesi⁹.

⁸ L'Area Metropolitana era stata normata anch'essa per la prima volta dalla L. n. 142/1990 (artt. 17-21), che la individuava nei casi di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, e ripresa parimenti dal D.Lgs. n. 267/2000 (artt. 22-26); mentre la Città Metropolitana ha trovato sanzione nell'art. 114 della Costituzione con la riforma del Titolo V (art. 1 della L. costituzionale n. 3/2001), dove non si individuano – viceversa – casi predeterminati.

⁹ Pur se, frattanto, la Regione Sardegna, con L.R. 28 maggio 2012 (la cui efficacia veniva tuttavia rinviata al 28 febbraio 2013) aveva decretato la soppressione delle Province Medio Campidano, Carbonia-Iglesias, Ogliastra e Olbia-Tempio. Altrettanto avrebbe fatto, poi, la Regione Sicilia, con voto dell'Assemblea Regionale del 20 marzo 2013, su disegno di legge presentato dalla Giunta di soppressione di tutte le Province.

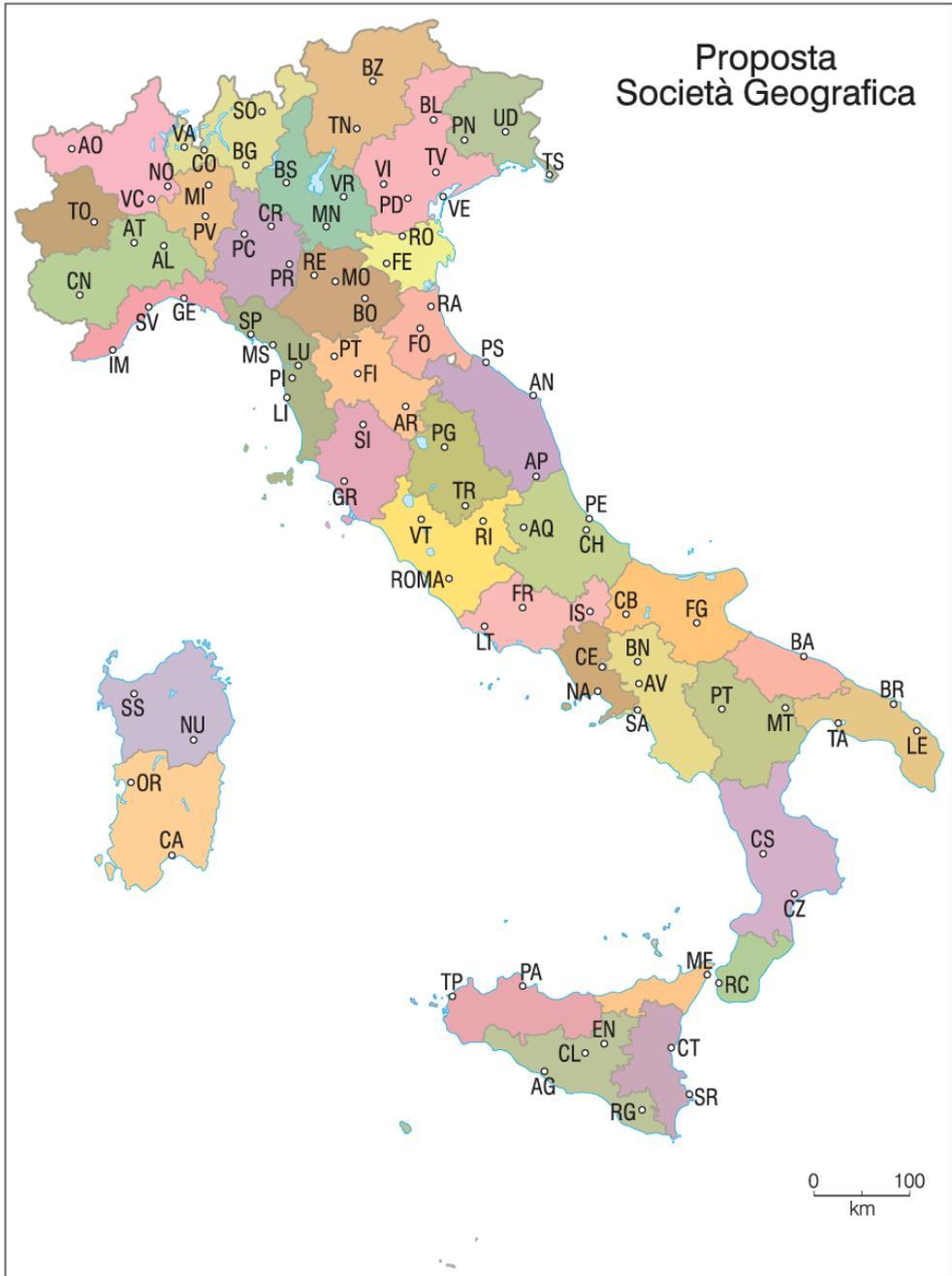


Fig. 5 – *La proposta di riordino territoriale della Società Geografica Italiana*

Fonte: elaborazione su base Consiglio Nazionale delle Ricerche-Progetto Strategico Quadroter (1999)

La conclusione anticipata della legislatura nazionale lasciava, per l'ennesima volta, la questione sospesa. All'inizio del 2013, la Società Geografica Italiana – la più antica istituzione di ricerca territoriale del Paese, mai interpellata in proposito – decideva di avanzare una propria proposta e organizzava il *workshop*¹⁰ dal quale prende origine questa raccolta di scritti. Muovendo da consolidati studi sull'armatura urbana italiana, cui aveva partecipato in convenzione con il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche-Progetto Strategico Quadroter, 1999), la Società proponeva dunque un vero riordino, fondato su unico livello territoriale di area vasta (fig. 5), ben consapevole della maggiore complessità istituzionale e legislativa che la proposta stessa comporta.

Il fondamento metodologico è dato dall'individuazione dei «sistemi urbani» e, pur non stravolgendo il disegno attuale (che pur sempre conserva un' almeno parziale rispondenza con le aree di attrazione delle città) né entrando nel dettaglio comunale, oggetto semmai di una seconda fase di riordino, tende a razionalizzare la divisione amministrativa su 36 aree che, per l'intero Paese, costituiscono la base delle relazioni

Appare purtroppo evidente come le difficoltà attuali del sistema-Italia rendano ulteriormente complesso lo scenario nel quale muove il processo regionalista e federalista. Spirito nazionale e identità locali devono convergere, in ogni caso, verso una crescente consapevolezza del ruolo che il territorio, come substrato della società e dell'economia, esercita nei rapporti interni non meno che nel contesto internazionale.

In un quadro europeo sempre più globalizzato, l'Italia – dopo avere scontato gli svantaggi della posizione periferica, prima, e i contraccolpi del progressivo allargamento dell'Unione, poi – sarà in grado di consolidare il proprio ruolo di centralità che geografia e storia le assicurano nella misura in cui riuscirà a condurre il processo di regionalizzazione verso un assetto maggiormente efficiente e, pertanto, competitivo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALMAGIÀ R., *L'Italia*, Torino, UTET, 1959, 2 tomi.
BETTONI G., *Il territorio italiano oltre il federalismo. Quando si pensa alle istituzioni senza la geografia*, in «BSGI», 2004, pp. 617-632.
BUZZETTI L., *Efforts to Reorganize the State within the New International Framework*, in SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *The Geography of Disequilibrium. Global Issues and Restructuring in Italy*, Roma, SGI, 1996, pp. 55-82.
COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1968.
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE-PROGETTO STRATEGICO QUADROTER, *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale* (a cura di F. ARCHIBUGI), Roma, Gangemi, 1999.

¹⁰ Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana, svoltosi l'8 marzo 2013 nella sede della Società, il Palazzetto Mattei di Villa Celimontana in Roma.

- CORRENTI C., *Fisionomia delle regioni italiane*, in «Il Nipote del Vesta Verde», 1852, pp. 42-61.
- FABBRO S. e A. MESOLELLA (a cura di) *Le piattaforme territoriali strategiche. Esiti e prospettiva di una politica nazionale di territorializzazione delle infrastrutture*, in «Urbanistica Dossier», 2010, 122 (monografico).
- FONDAZIONE AGNELLI, *Nuove regioni e riforma dello Stato. Contributi di ricerca*, Torino, 1993.
- LANDINI P., *Problemi geografici della regionalizzazione comprensoriale nel Lazio*, in SOCIETÀ DI STUDI GEOGRAFICI, *Scritti geografici in onore di Aldo Sestini*, Firenze, 1982, parte I, pp. 551-572.
- LANDINI P., *Regionalizzazione e regionalismo nell'assetto territoriale dello Stato italiano*, in A. NICOSIA (a cura di), *Regioni e testimonianze d'Italia. Le Regioni*, Roma, Gangemi Editore, 2011, pp. 55-61.
- MAESTRI P., *Statistica del Regno d'Italia. Popolazione. Movimento dello stato civile*, Firenze, Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 1864.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-75*, Milano, Feltrinelli, 1969.
- MUSCARÀ C., *La geografia dello sviluppo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967.
- SERGIO L., *Le Unioni di comuni fra attuazione e prospettive di riforma*, San Cesario di Lecce, Manni, 2012.
- SESTINI A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti XVI Congresso Geografico Italiano (8-12 aprile 1947)*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp. 128-143.
- SOMEA (Società per la Matematica e l'Economia Applicate), *Atlante economico-commerciale delle regioni d'Italia*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1973, 2 volumi.
- VALLEGA A., *Regione e territorio*, Milano, Mursia, 1976.

THE ADMINISTRATIVE DIVISION IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL EVOLUTION OF THE ITALIAN STATE. – At the time of unification (1861) the administrative division of Italy was based on the provinces (59 in number), while the grouping into «compartments» – devoid at that time of any legal value – still reproduced the structure of preunitarian States. In 1947, such groups would become constitutional regions without undergoing significant territorial modifications, while new provinces were established, particularly in the years 1923-1927 and 1992-2004, up to the number of 110. Since 2011 Italian governments have been facing the problem of territorial reorganization, in order to reduce the public spending, by assuming the abolition of 30-35 provinces depending on the surface and the amount of population, without any functional criterion and leaving the regions unchanged. The Italian Geographic Society therefore decided to propose a far more significant reorganization, methodologically based on the identification of 36 urban systems as unique level of wide area, able to represent the plot of social and productive relations. The current difficulties of the Italian territorial system make a

regionalist and federalist scenario even more complex. National spirit and local identities must converge, in any case, towards a more efficient and, therefore, competitive structure.

Dipartimento di Economia, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara

landini@unich.it

regionalist and federalist scenario even more complex. National spirit and local identities must converge, in any case, towards a more efficient and, therefore, competitive structure.

Dipartimento di Economia, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara

landini@unich.it

