

Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56/2014: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022

La ricerca geografica discute da tempo l'inefficienza territoriale del nostro assetto amministrativo e ha iniziato a farlo con tempestività, se in coincidenza con gli stessi lavori della Costituente un appello dei geografi chiedeva che non si scambiassero per Regioni, come poi accadde, i compartimenti statistici dell'Annuario statistico italiano del 1864. Nel periodo di mancata (o imperfetta) attuazione delle Regioni, Lucio Gambi aveva più volte richiamato l'attenzione sull'*irrazionalità* del disegno amministrativo italiano (1963, 1964, 1977), e nei momenti in cui è sembrato che alcuni fattori di blocco fossero stati rimossi la ricerca geografica ha affrontato espressamente il tema del riordino territoriale. Questo è il caso dei primi anni Novanta quando, con la fine della Guerra Fredda e il risveglio legislativo della legge 142/1990, lo stesso Gambi promosse il gruppo di ricerca «Amministrazione e territorio» (Gambi e Merloni, 1995) o degli anni Dieci del nuovo secolo, quando i provvedimenti emergenziali del Governo Monti dimezzarono le Province, stimolando la costituzione di un gruppo di ricerca sul riordino territoriale presso la Società Geografica Italiana (che darà luogo a più di una riflessione e di una proposta: Castelnovi, 2013; Società Geografia Italiana - Caire, 2014; Dini e Zilli, 2015).

Da queste esperienze trae origine il Gruppo AGEI che pubblica i lavori in questo numero e che dal 2016, anno di costituzione, discute dell'evoluzione della geografia amministrativa italiana (Gruppo AGEI «Territori Amministrati», 2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021 e 2022). In seno a queste riflessioni, il Gruppo si è convinto che la normativa vigente, introdotta dalla legge 56/2014 come nuova e organica disciplina delle autonomie locali, non si sia limitata a innovare la geografia amministrativa del Paese, ma abbia innescato un processo di mutamento radicale e non governato della sua stessa geografia politica. Discriminando significativamente al loro interno la nostra rete

urbana e insieme l'assetto delle Regioni costituzionali, è infatti intervenuta con forza sui rapporti territoriali di potere, generando dinamiche che promettono di rimodellare già nel medio periodo la nostra carta politica.

Ed è vero che ogni carta è un prodotto storico, che il mutamento è condizione naturale del divenire e che la legge 56 non nasce davvero dal nulla, visto che costituisce con le Città metropolitane un ente già previsto da una legge ordinaria di 24 anni prima e da una riforma costituzionale allora in vigore da ben 13 anni. Ma ci si sarebbe potuti aspettare che al mutamento, proprio perché sollecitato da una legge, avesse corrisposto un dichiarato progetto politico e un dibattito serio fra portatori d'interesse (in questo caso ragguardevoli: parti politiche, forze economiche, mondo scientifico, società civile, enti di amministrazione e di governo della Repubblica); e invece tutto questo non è avvenuto.

Prosaicamente si potrebbe ammettere che le manifestazioni di spirito sovrano sono un potente motore della storia e hanno risolto molte intricate situazioni. Tale era la legge 56, e così venne subito valutata: un'inversione neo-centralista rispetto al decentramento territoriale dei poteri in corso da venti anni, mentre la connessa riforma costituzionale che l'esecutivo andava predisponendo restringeva gli spazi di autonomia delle Regioni. Ma altrettanto immediatamente veniva naturale chiedersi se era davvero questo ciò che serviva all'assetto dei poteri territoriali di una società come quella del nostro Paese, dalla geografia dello sviluppo storicamente assai ineguale (eufemismo), priva di crescita ormai da un quarto di secolo, con una storia amministrativa di confini irrazionali e, infine, con potenti forze autonomiste e centrifughe in Parlamento e negli organi di governo locali e centrali.

Non era dunque difficile prevedere che il percorso di attuazione della riforma, chiamando in

causa con gravi asimmetrie gli interessi territoriali, sarebbe stato accidentato, complicato e senza dubbio assai differenziato, in ragione della varietà economico-politica degli attori locali implicati. Il rischio più immediato e palese era quello che invece di convergere verso un nuovo modello amministrativo-territoriale, il sistema accrescesse ulteriormente la sua sgovernata eterogeneità, rimettendoci – invece di guadagnarci – per efficienza e coesione.

In un quadro del genere le uniche bussole di chi fa scienza sociale sono l'osservazione e l'analisi, ed era dunque opportuno il monitoraggio. Questo numero speciale raccoglie le analisi regionali del processo di attuazione della 56 in quindici delle venti regioni italiane – dodici ordinarie, tre a statuto speciale – a oltre otto anni dal suo inizio, dato che nove delle dieci Città metropolitane indicate dalla legge vengono costituite l'8 aprile 2014, all'indomani della pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale.

Tuttavia la legge 56, insieme al percorso locale di attuazione, ha una storia naturale legata alla dinamica del potere centrale, alle turnazioni dei parlamenti e degli esecutivi e all'evoluzione degli indirizzi politici. Com'è noto, infatti, il moto inerziale della legge si arresta bruscamente dopo due anni e mezzo, con il referendum del dicembre 2016, il cui esito negativo non solo la priva della necessaria copertura costituzionale, ma ne dissolve in contemporanea, con il cambio di governo, la copertura politica. Oggetto dell'articolo di apertura sono dunque la genesi politica della 56 e le sue successive vicende che comprendono, oltre alla pandemia, quattro brusche strambate avvenute dal dicembre 2016 a oggi nell'indirizzo nazionale di governo, e infine la violenta reazione al neocentralismo della riforma da parte delle Regioni forti del Paese, con il perseguimento della cosiddetta autonomia differenziata. L'articolo esprime anche una valutazione generale dell'impatto della legge e, nel farlo, tiene conto delle preziose analisi regionali che seguono.

Naturalmente va detto che, a fronte della comune adesione al Gruppo AGEI e al progetto, gli Autori delle analisi regionali hanno differenti sensibilità, conservano piena autonomia intellettuale e soprattutto discutono l'attuazione della l. 56 da punti di osservazione ciascuno peculiare, giacché ogni Regione – ordinaria oppure speciale, con o senza Città metropolitana, centrale o meno centrale o non centrale nel dibattito nazionale e comunitario – si colloca rispetto alla legge in posizione diversa, e non solo per il mutevole indirizzo politico di chi *pro tempore* la governa. Ai

curatori questa pare una ricchezza dell'analisi qui presentata, e sembra loro che essa indichi una necessità – quella di tenere conto della *varietà geografica* – che la legge avrebbe fatto bene a contemplare, mentre non lo ha fatto.

Per rispettare questa vasta articolazione, il numero non si chiude con una sintesi riepilogativa da parte dei curatori: in primo luogo le analisi dei contributi regionali sono già richiamate nell'articolo che segue, sulla lettura nazionale della legge 56; e inoltre ci è sembrato giusto che dopo la presentazione dei casi regionali il piano dell'interpretazione venisse lasciato aperto, come aperta resta ancora la vicenda della 56 e del suo impatto sull'organizzazione del Paese.

Si rende necessaria un'ultima avvertenza poiché, per una somma di circostanze, questo numero di «Geotema» esce con qualche ritardo rispetto alle tempistiche preventivate. Le analisi regionali sono state prevalentemente consegnate ai curatori entro l'estate 2021 e dunque i loro contenuti riproducono il processo di applicazione della legge a quella scadenza, anche se per numerosi articoli la procedura di referaggio a doppio cieco si è completata a settembre 2022, consentendo agli Autori di aggiornare il proprio contributo. Di questa possibilità si sono avvalsi i curatori, il cui articolo è stato aggiornato *last minute* con gli eventi occorsi da luglio a settembre, ossia le dimissioni del governo Draghi e le elezioni politiche anticipate; eventi cruciali per il tema in discussione, giacché hanno riaperto la procedura, congelata dalla pandemia nei primi mesi del 2020, di attivazione dell'articolo 116 della Costituzione. Crediamo che i contenuti di questo numero speciale possano essere un utile contributo per orientarsi nel dibattito politico e negli accadimenti della legislatura apertasi a ottobre 2022, che promette di generare – come a suo tempo ipotizzava il manifesto del Gruppo – un significativo cambiamento nella geografia dei poteri territoriali della Repubblica.

Circa la fisionomia che questa geografia assumerà non è facile fare previsioni. Ci sentiamo di dire, a premessa dell'analisi, ciò che già è emerso nell'attività del Gruppo svolta dal 2017 al 2021 e che i contributi di questo numero speciale, a parere dei curatori, confermano: che l'assenza di lungo periodo di una normativa efficiente e i cosiddetti «trent'anni perduti delle autonomie locali» non derivano – anche se più d'una fattispecie può produrne il sospetto – da negligenza, imperizia o imprudenza dei decisori, ma dall'assenza di un'*idea di Paese* sufficientemente condivisa. La lettura dei contributi di questo numero speciale aiuta a valutare la correttezza di questo giudizio.



Riferimenti bibliografici e sitografici

- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana [SGI], http://societageografica.net/images/stories/Pubblicazioni/NUOVA_EDIZIONE_e-book_IL_riordino_territoriale_dello_Stato.pdf (ultimo accesso: 2.II.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 2.II.2022).
- Gambi Lucio (1963), *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega.
- Gambi Lucio (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Lucio Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, Esi, pp. 155-187.
- Gambi Lucio (1977), *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 34, 1, pp. 275-298.
- Gambi Lucio (1995), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in Lucio Gambi e Francesco Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-34.
- Gambi Lucio e Francesco Merloni (a cura di) (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2017), *Neo-centralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree Vaste e intercomunalità*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 15-112.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2018), *Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 449-554.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019a), *Neocentralismo e territorio fra Città metropolitane, Aree vaste e intercomunalità*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2213-2315.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2019b), *Una nuova geografia politica dell'Italia*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), *Mosaico*, in «Memorie geografiche», 17, pp. 549-605.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2020), *Italia differenziata: dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 451-517.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2021), *Per una riflessione sul cambiamento della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie geografiche», 19, pp. 817-867.
- Gruppo AGEI «Territori Amministrati» (2022), *Da un'idea di Paese a una proposta di riordino territoriale dell'Italia*, in Fabio Amato, Stefano De Falco, Daniela La Foresta e Lucia Simonetti (a cura di), *Chains/Catene*, in «Memorie geografiche», 20, pp. 926-944.
- Società Geografica Italiana - Caire (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali*, Roma, SGI, <http://www.caire.it/previous/upl/oltreregioni.pdf> (ultimo accesso: 2.II.2022).



Fondatore Alberto Di Blasi	Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli
Direttore Elena dell'Agnese	

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

Francesco Dini, Sergio Zilli	Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022	3
Francesco Dini, Sergio Zilli	Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale	6
Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota	Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte	24
Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti	Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014	34
Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari	Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide	45
Stefano Soriani, Alessandro Calzavara	Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città Metropolitana di Venezia	56
Sergio Zilli	«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia	65
Silvia Grandi	Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna	76
Francesco Dini, Patrizia Romei	Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma	85
Maria Prezioso, Angela D'Orazio	Città Metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto	97
Roberta Gemmiti	Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio	110
Marina Fuschi, Aldo Cilli	L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale	118
Marina Fuschi, Aldo Cilli	La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise	128
Libera D'Alessandro, Rosario Sommella	Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania	138
Stefano De Rubertis	Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari	149
Ornella Albolino	Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale	163
Giovanni Modaffari	La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro	171
Luigi Scrofani	Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni	182
Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu	Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna	191



Il **Comitato scientifico** di «Geotema» è composto dai membri del Comitato direttivo dell'AGEI in carica, che presiedono alla politica editoriale del periodico.

L'**Editorial Board** è composto da:

John Agnew
(U. California, Los Angeles, Stati Uniti)

Vincent Berdoulay
(U. Pau, Francia)

Giuseppe Campione
(Messina)

Béatrice Collignon
(U. Bordeaux, Francia)

Sergio Conti
(U. Torino)

Gino De Vecchis
(Roma)

Giuseppe Dematteis
(Torino)

J. Nicholas Entrikin
(U. Notre Dame, Indiana, Stati Uniti)

Claudio Minca
(U. Bologna)

Anssi Paasi
(Oulun Yliopisto, Oulu, Finlandia)

Maria Paradiso
(U. Napoli Federico II)

Petros Petsimeris
(U. Paris I, Francia)

Chris Philo
(U. Glasgow, Gran Bretagna)

Claude Raffestin
(Torino)

Franco Salvatori
(U. Roma Tor Vergata)

Lidia Scarpelli
(U. Roma La Sapienza)

Ola Söderstrom
(U. Neuchâtel, Svizzera)

Jean-François Staszak
(U. Genève, Svizzera)

Ulf Strohmayer
(National U. Ireland, Galway, Irlanda)

Angelo Turco
(Milano)

Michael Watts
(U. California, Berkeley, Stati Uniti)

Benno Werlen
(U. Jena, Germania)

Ufficio di redazione: Anastasia Battani, Sara Belotti, Anna Bonavoglia, Diego Borghi, Elisa Consolandi, Monica De Filpo, Nicola Gabellieri, Arturo Gallia (sito web), Eleonora Guadagno, Martina Loi, Cristina Marchioro, Giovanni Messina, Patrizia Miggiano, Giulia Oddi, Ginevra Pierucci (segreteria), Leonardo Porcelloni, Caterina Rinaldi, Giulia Vincenti.

Per eventuali indicazioni e richieste di carattere editoriale, rivolgersi al prof. Carlo Pongetti, Università di Macerata, Dipartimento di Studi Umanistici, Corso Cavour 2, Palazzo Ugolini, 62100 Macerata (carlo.pongetti@unimc.it).

Per informazioni sull'allestimento e sull'invio di testi per «Geotema», consultare le indicazioni redazionali riportate nell'ultima pagina di questo fascicolo e le informazioni riportate nella pagina web di «Geotema» (<https://www.ageiweb.it/publicazioni/geotema/>).

Abbonamento cartaceo Italia	€ 60,00
Abbonamento cartaceo estero	€ 75,00
Fascicoli singoli cartacei Italia	€ 22,00
Fascicoli singoli cartacei estero	€ 25,00
Abbonamento on-line Privati	€ 55,00
Abbonamento on-line Enti, Biblioteche, Università	€ 130,00
PDF singoli articoli	€ 14,00

Per abbonamenti e ordini di arretrati, rivolgersi all'Ufficio Abbonamenti: abbonamenti@patroneditore.com o collegarsi al sito www.patroneditore.com/riviste.html.

I pdf dei singoli articoli e gli abbonamenti online possono essere richiesti solo collegandosi al sito www.patroneditore.com/riviste.html. Gli abbonamenti hanno decorrenza gennaio-dicembre, con diritto di ricevimento dei fascicoli già pubblicati, se sottoscritti in corso d'anno. I fascicoli cartacei non pervenuti vengono reintegrati non oltre 30 giorni dopo la spedizione del numero successivo.

Modalità di pagamento:

Versamento anticipato adottando una delle seguenti soluzioni:

- c.c.p. n. 000016141400 intestato a Patron editore - via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia

- bonifico bancario a INTESA SAN PAOLO - Agenzia 68 - Via Pertini 8 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia - IBAN IT58V0306936856074000000782
- carta di credito o carta prepagata a mezzo PAYPAL (www.paypal.it) specificando l'indirizzo e-mail amministrazione@patroneditore.com nel modulo di compilazione, per l'invio della conferma di pagamento all'Editore.

Stampa: Editografica, Rastignano, Bologna, nel mese di giugno 2023

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere realizzate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org