

Sessione 11

UNA NUOVA GEOGRAFIA POLITICA DELL'ITALIA

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI

INTRODUZIONE

La gestione delle autonomie locali, ovvero l'organizzazione politica del territorio, ha rappresentato uno dei limiti (annunciati) della fase repubblicana italiana. La previsione costituzionale delle Regioni, attuata con 25 anni di ritardo, tentava di dare una risposta alle esigenze di decentramento, di rinnovamento del processo di formazione dello Stato e di superamento degli squilibri territoriali. Il costante ritardo con cui le istituzioni si sono dotate di strumenti per consentire una tempestiva azione di modernizzazione del rapporto fra amministrazione e società è uno dei motivi del diverso sviluppo dell'economia (ma anche della politica) italiana rispetto a altri Paesi europei.

Le conseguenze sono visibili da diversi punti di osservazione: ad esempio dall'evoluzione del fenomeno metropolitano ai (connessi) processi di transizione e di marginalità che interessano le aree interne; dai mutamenti delle coerenze territoriali all'incremento dei differenziali di sviluppo. L'ultimo (in ordine di tempo) passaggio legislativo interno al percorso di riordino territoriale è quello della legge 56 del 2014, con la quale sono state svuotate le Province, inventate le Aree vaste, promossi dieci (più quattro) capoluoghi regionali al nuovo rango di Città metropolitane, istituita una ulteriore – dopo quella fra ordinarie e speciali - distinzione fra Regioni, senza mettere in discussione l'attualità di quelle autonome.

Le novità comprese nell'attuazione, complessa e ritardata, della legge Delrio costituiscono le condizioni per una ridiscussione dell'organizzazione politica dell'Italia e quindi per la produzione di una nuova geografia politica del Paese. Un simile ragionamento, che sarebbe più che utile in funzione di un nuovo e tempistico rapporto fra istituzioni politiche e strutture economiche, è di complicato avvio in ragione dei ritardi e delle incertezze con cui le varie parti dello Stato – sia nel senso delle coordinate geografiche, ma anche in quello istituzionale – hanno reagito alla legge 56, la cui attuazione ha subito una brusca frenata a partire dall'esito del referendum del dicembre 2016, con cui una parte del progetto di riforma è stata bocciata.

Se da un lato le Città metropolitane, con modi e tempi diversi, sono state formalmente istituite (subito nelle Regioni ordinarie, con un calendario meno puntuale in Sardegna e Sicilia), dall'altro la loro funzione trainante dei rispettivi territori regionali non ha (ancora e ovunque) avuto una precisa dotazione di strumenti tecnici e finanziari e politici tale da consentirne un avvio adeguato alle aspettative, come per altri aspetti applicativi della norma. Di fatto si sono sviluppati processi diversi per ciascuna Città metropolitana – con il caso esemplare della maggiore per estensione, quella della Capitale – a seconda della regione di appartenenza.

Le Province, mantenute nel testo costituzionale dalla maggioranza referendaria, sono state svuotate della gran parte delle competenze ma soprattutto della quasi totalità dei fondi di funzionamento. Al contempo per le Aree vaste che ne avrebbero dovuto prendere il posto non sono stati ancora ben definiti ruoli e competenze.



Il cambio di maggioranza parlamentare del 2018 ha certamente influito nell'arrivare a questo stato delle cose, portando con sé un auspicio di controriforma. Quello che fino a oggi è il principale atto su questo tema, il processo di riconoscimento di un'autonomia differenziata alle Regioni, è partito da referendum regionali promossi da partiti da anni maggioritari e al governo in Veneto e Lombardia e tenuti il 22 ottobre 2017. Con questi atti, ai quali si è affiancata l'Emilia Romagna con un'azione non popolare ma avviata dall'Assemblea regionale, le amministrazioni hanno richiesto l'attribuzione di forme di autonomia decisionale, relativa a determinate materie. Tale passaggio è stato reso possibile dalla riforma del Titolo V della Costituzione, nel caso specifico dell'art.116, avvenuta nel 2001 ma finora non applicata, allora adottata come risposta alle richieste di decentramento amministrativo e di federalismo e anche per tentare di limitare gli spazi politici a quei partiti che spingevano non soltanto per minori vincoli statuali ma nei casi estremi per forme di separazione e/o secessione dallo Stato repubblicano. Infatti già nel 1991 il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato una delibera legislativa con cui si indicava un "Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni", dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale l'anno seguente. Sette anni dopo nell'ottobre 1998, lo stesso organismo approvava un dispositivo con cui si convocava un "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", sulla cui incostituzionalità si espresse la Corte Costituzionale nell'ottobre 2000, a un anno dalla citata riforma del Titolo V.

Le vicende politiche italiane e in particolare l'evoluzione dell'odierno partito della Lega (già Liga Veneta e Lega Nord), il più anziano fra le formazioni presenti sulla scena nazionale, mostrano quanto abbia funzionato l'azione prodotta con la riforma della Carta fondamentale della Repubblica del 2001. Anche i diversi anni di compresenza al governo del Paese assieme a altre forze centriste e di destra, se da un lato hanno portato la formazione politica già del Nord a sposare posizioni nazionaliste valide (o recepite come tali) per l'intero territorio nazionale, dall'altro ha rinforzato la volontà di distinzione nelle aree in cui erano prevalenti le istanze di differenziazione territoriale.

Un paio di mesi dopo la approvazione della legge (nazionale) n.56 sul riordino amministrativo, il Consiglio regionale del Veneto votava, nel giugno 2014, due leggi con cui si richiedeva un "referendum consultivo sull'autonomia del Veneto" (l.r.15) e si indicava un'analogia votazione sull'indipendenza della regione avente come quesito la frase "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Si o no?" (l.r.16). Su entrambi gli atti interviene la Corte Costituzionale nel 2015, dichiarando illegittima la maggioranza delle istanze contenute nei testi tranne la parte relativa alle richieste di autonomia particolare, in quanto prevista dalla riforma della Costituzione del 2001. Su questa base si arriva ai due appuntamenti referendari del 2014, (che si tengono quasi contemporaneamente all'analogia consultazione per l'indipendenza della Catalogna - 1 ottobre - le cui discussioni entrano a fare parte del dibattito italiano) ai quali partecipa il 57% degli aventi diritto in Veneto e il 39% in Lombardia, con una risposta positiva quasi unanime.

L'esito della consultazione, unito con la scelta della Assemblea regionale dell'Emilia Romagna, spinge il Governo (allora sostenuto da una maggioranza di centro sinistra) a avviare un negoziato congiunto con le tre Regioni che porta alla sottoscrizione, il 28 febbraio 2018, di tre distinti accordi preliminari, di durata decennale, con cui le parti concordano sul fatto di concentrare l'attenzione su sole cinque materie di prioritario interesse regionale – tutela dell'ambiente e ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea – riservandosi la possibilità di estendere a altre tematiche in una fase successiva. È da notare che il solo testo relativo alla Lombardia prevede

esplicitamente, fra le materie oggetto di possibili futuri interventi, anche le autonomie locali per gli spetti relativi al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e al governo del territorio.

L'avvio della nuova legislatura e la nuova maggioranza Cinquestelle/Lega hanno stimolato le tre Regioni a chiedere da subito l'ampliamento dell'elenco delle materie che avrebbero dovuto rientrare nelle autonomie regionali, trovando ampio sostegno in una delle due forze di governo. Nel frattempo altre dieci Regioni a statuto ordinario hanno chiesto di entrare nella trattativa, mosse anche dal timore che quanto attribuito a Veneto, Lombardia e Emilia Romagna venisse in qualche misura a privare le altre di parte di quanto messo a disposizione degli enti regionali da parte dell'amministrazione centrale nei capitoli di spesa relativi alle materie oggetto di concessione "decentrata"¹.

Su questa possibilità la questione è ancora aperta in quanto dipende dalla modalità con la quale verranno ripartiti i quattrini. Questi, nelle interpretazioni delle tre Regioni richiedenti, dovrebbero essere passati agli enti regionali nella quantità finora rispettivamente attribuita ("fabbisogno storico"), per cui non ci sarebbe un ulteriore aggravio sul bilancio statale. L'interpretazione contraria, invece, ipotizza che la distribuzione avverrebbe per "fabbisogno standard", ovvero sulla (riconosciuta) media nazionale della spesa per materia. Quest'ultima risulta superiore a quella di Veneto, Lombardia e Emilia delle tre Regioni le quali, in presenza di una simile scelta, si troverebbero con maggiori entrate, a scapito delle altre.

Ma, al di là dell'aspetto finanziario, comunque importante in un Paese in cui la differenziazione territoriale si basa su una distinzione di disponibilità economica, assume anche importanza la potenziale autonomia di alcune materie. Distinguere fra le varie parti d'Italia diversi livelli di istruzione e di tutela del lavoro è la condizione di base per rinforzare ancor di più la distinzione fra parti forti e parti deboli e rinunciare all'idea di mantenere un'Italia unita.

La presenza di un simile quadro rende complicata l'osservazione della nuova geografia politica, in quanto i termini della questione non sono ancora definiti e i possibili esiti appaiono molteplici. È chiaro quindi che anche la discussione fra geografi sul tema, come quella proposta nella sessione della giornata di Novara si apre a contributi diversi che privilegiano il ragionamento sullo stato delle cose rispetto ad un'analisi (implicitamente) progettuale.

Simonetta Armondi si interroga sulle modalità con le quali vengono distinti i territori e in particolare sulla contrapposizione fra le regioni urbane, identificate come quelle di solito privilegiate sotto l'aspetto della produttività economica, gli spazi periferici, assimilati ai luoghi del declino e del ritardo nello sviluppo. Secondo l'autrice l'uso di tale dicotomia di fatto condiziona lo svolgimento del discorso sul territorio, in quanto l'attribuzione acritica delle due categorie distribuisce vantaggi e svantaggi ancora prima che l'analisi venga sviluppata, dato che non esiste una definizione chiara, condivisa e univoca delle categorie di forza e fragilità. Tale scelta deriva dall'uso di una dicotomia fra agglomerazioni maggiori e tutto ciò che è estraneo ad esse e quindi ribadisce le (generiche) contrapposizioni tra centro e periferia, urbano e rurale, metropolitano e non metropolitano. Pertanto quanto non è centrale non può essere associato in termini positivi allo sviluppo economico. Un simile approccio limita la possibilità di discussione e impedisce l'individuazione delle diversità e delle relative scale e per ovviare a questo ostacolo Armondi declina tre proposte per un'agenda di ricerca sullo sviluppo territoriale.

¹ Fra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno fatto formale richiesta di avvio delle trattative; Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto le iniziative preliminari a tale passaggio. Rimangono così esclusi Abruzzo e Molise.

Paolo Molinari, nel discutere gli effetti sul paesaggio delle politiche di riordino territoriale, affronta una delle modalità con le quali gli enti locali hanno provato a reagire alla ricentralizzazione amministrativa attuata, a livello nazionale, al fine prioritario di ridurre la spesa pubblica. In tale azione, che ha interrotto il percorso di decentramento avviato nell'ultimo decennio del secolo scorso, i singoli Comuni hanno dovuto subire contrazioni di spesa che hanno portato a una sensibile riduzione dei servizi erogati e, di conseguenza, un diffuso malcontento fra la popolazione. Una delle forme di resilienza adottate è stata quella della *differenziazione* territoriale, ovvero la rincorsa a cogliere le occasioni possibili di "autonomia differenziata", attuata attraverso la richiesta di migrazione da Regione a Regione o da Provincia a Provincia. Tale percorso è previsto dalla normativa nazionale, in particolare dopo le riforme del 2001, e ha prodotto, fra il 2005 e il 2018, oltre cinquanta referendum – comunali, provinciali e regionali – per intraprendere percorsi di distacco territoriale o, come nel caso di Lombardia e Veneto nell'ottobre 2017, dell'attribuzione di un alto numero di competenze proprie dell'amministrazione centrale. I tentativi di trasferimento nella gran parte dei casi non hanno avuto (ancora) esiti definitivi e le rare eccezioni – che hanno riguardato passaggi sia fra Regioni ordinarie che verso Regioni speciali – hanno di fatto rallentato l'iter degli altri trasferimenti. Infatti la reazione alle richieste locali ha promosso interventi finanziari centrali volti a mitigare le dinamiche economiche alla base della gran parte delle rivendicazioni. Tuttavia tale processo, al di là degli effetti sui singoli territori, indebolisce la coesione statale e favorisce la competizione, penalizzando le politiche di cooperazione e solidarietà.

Uno degli aspetti del mancato completamento delle scelte di riordino territoriale avviate nell'ultimo decennio, quello dell'introduzione delle Città metropolitane, è al centro del contributo di Giovanni Modaffari e Sergio Zilli. Per affrontare questo tema vengono presentati i percorsi che hanno portato all'attuale stato delle cose in Calabria e in Friuli Venezia Giulia. Sono queste due regioni periferiche, di dimensioni demografiche analoghe, rispettivamente a statuto ordinario e speciale, che mostrano, nel loro percorso storico, un'organizzazione territoriale basata sulla compresenza di un dualismo urbano. Questo ha accompagnato le modifiche del paesaggio e, quindi, la costruzione degli enti regionali, il cui difficile equilibrio viene messo in discussione dalle scelte in materia di Città metropolitana. Nel caso della Calabria, la polarità di Reggio e Catanzaro ha affiancato le vicende regionali anche prima del XX secolo sfociando, al momento della costruzione della Regione, nell'attribuzione distinta delle sedi di Giunta e Consiglio regionale. Lo sviluppo diversificato (con tre università distinte) e la creazione nel 1992 delle nuove Province di Crotone e Vibo Valentia ha trasformato quella di Cosenza nella più popolata. L'attribuzione del titolo di Città metropolitana a Reggio – che non è capoluogo regionale - a seguito della legge 56 del 2014 ha imposto una nuova distinzione non condivisa e soprattutto non foriera finora di quelle novità nella politica territoriale implicite nella norma, anche in ragione del fatto che ai confini di Reggio si sviluppa un'altra realtà analoga, la Città metropolitana di Messina.

Il Friuli Venezia Giulia, unica Regione in Italia a aver soppresso le Province, non si è ancora dotata di una Città metropolitana, nonostante lo statuto regionale ne preveda la possibilità. La volontà di superare le scelte di riordino amministrativo adottate dalla precedente amministrazione ha portato l'attuale a prevedere l'introduzione di un simile ente. Tale scelta, che potrebbe essere applicata a uno dei due centri regionali di riferimento, e la gerarchia territoriale derivata avrebbero conseguenze sulla coesione regionale, stancamente raggiunta nonostante la Regione stessa sia il prodotto dell'unificazione (repubblicana) di due aree differenti e dal percorso storico e economico distinto.

Francesco Dini e Patrizia Romei, dopo avere discusso del concetto di scala e delle sue implicazioni nel processo di zonizzazione amministrativa, si misurano con uno dei temi critici

dell'attuale normativa italiana sulle autonomie locali, ossia quello l'ente intermedio, identificato nelle cosiddette "Aree vaste" e incardinato alla zonizzazione delle preesistenti province. Com'è noto l'infrangibilità (pratica, prima ancora che normativa) dei confini provinciali ha obbligato le zonizzazioni intercomunali progettate da alcune Regioni fin dalla loro attuazione negli anni Settanta ad essere rigidamente omoprovinciali, ossia a prevedere integrazioni amministrative solo fra comuni della medesima provincia. Non aveva fatto eccezione a tale pratica la Regione Toscana – la Regione italiana con la più antica tradizione di zoning intercomunale –, che aveva accompagnato la sua legge 68/2011 con l'individuazione di 37 *ambiti di dimensione territoriale adeguata*, che rispettavano strettamente i limiti provinciali ed erano una evidente indicazione per la realizzazione delle Unioni di Comuni evocate dalla legge nazionale 142/1990, previste dalla legge 267/2000 (Testo unico sugli Enti Locali) e da allora sospese nel limbo del blocco sostanziale della normativa seguito alla controversa riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Con la recentissima legge regionale 26 luglio 2019 n. 49 (*Disposizioni sugli Enti locali*) la Regione ha aggiornato le proprie leggi 68/2011 e 22/2015 (*Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56*) e previsto una diversa zonizzazione degli ambiti di dimensione territoriale adeguata, riducendone il numero da 37 a 27, un numero sostanzialmente analogo a quello (28) elaborato a suo tempo dagli autori in una ipotesi di zonizzazione dell'ente intermedio in Toscana (2015). Ma mentre quest'ultima aveva mantenuto una notevole libertà rispetto al confine provinciale, la nuova zonizzazione allegata alla legge regionale 49/2019 ne osserva i vincoli con sostanziale interezza. Nel rivedere la propria ipotesi del 2015 e nel discutere la zonizzazione di fonte regionale, gli autori osservano che quest'ultima pare mostrare larghi ambiti di miglioramento secondo logiche di integrazione intercomunale di natura funzionale e di natura ecologica.

BIBLIOGRAFIA

- DINI, F., "Eziologia dell'Area Vasta", in Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, AGeI, 2019, pp. 2219-2225.
- DINI, F., ROMEI, P., "La Toscana", in Dini F., Zilli S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, cit., 2015, pp. 85-88.
- DINI, F., ROMEI, P., "Cuius lex eius limes: la Città metropolitana di Firenze", in Dansero E., Lucia M.G., Rossi U., Toldo A. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2017, pp. 101-110.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- ZILLI S., *Città metropolitana e resilienza territoriale*, in Viganoni L. (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*. Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 99-108.
- ZILLI S., "Città metropolitane e Regioni a statuto speciale" in Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Roma, 7-10 giugno 2017*, Roma, A.Ge.I., 2019, pp. 2281-2287.
- ZILLI S., "Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)", in *Oltre la Globalizzazione Conflitti/Conflicts*. Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Firenze, 9 dicembre 2014, a cura di Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Lazzeroni M. e Randelli F., Firenze, Società di studi geografici, 2015, pp.87-92.

ZILLI S., “Riordino territoriale e “inviluppo” locale. Ritaglio amministrativo e problemi di *governance* nel Friuli Venezia Giulia”, in *Geotema*, XXI (2018), pp.160-168.

Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università di Firenze; francesco.dini@unifi.it,
Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici, Università di Trieste, zillis@units.it

MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Novara, 7 dicembre 2018

Mosaico/*Mosaic*
a cura di
Stefania Cerutti, Marcello Tadini



SOCIETÀ DI STUDI GEOGRAFICI
via S. Gallo, 20 - Firenze
2019

Mosaico/*Mosaic* è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-5-3

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Raffaella Afferni, Fabio Amato, Vittorio Amato, Enrico Bernardini, Valerio Bini, Elio Borgonovi, Laura Cassi, Stefania Cerutti, Francesco Citarella, Egidio Dansero, Simone De Andreis, Stefano De Falco, Francesco Dini, Cesare Emanuel, Carla Ferrario, Claudio Gambino, Andrea Giansanti, Marco Grasso, Daniela Laforest, Mirella Loda, Federico Matellozzo, Nadia Matarazzo, Monica Meini, Daniele Paragano, Giacomo Pettenati, Anna Maria Pioletti, Anna Paola Quaglia, Filippo Randelli, Sandro Rinauro, Dionisia Russo Krauss, Franco Salvatori, Antonello Scialdone, Gianfranco Spinelli, Marcello Tadini, Sergio Togni, Alessia Toldo, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

Foto di copertina: A_Lesik su Shutterstock

© 2019 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze