

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).