

AUGUSTO BARBERA

LE SCIENZE GEOGRAFICHE E L'ASSETTO TERRITORIALE DELLE ISTITUZIONI REGIONALI E LOCALI (*)

Le variabili ambientali dello sviluppo economico. – Nell'ultimo decennio sono venute consolidandosi due tendenze fra loro collegate: la prima riguarda il versante dell'economia; la seconda il versante istituzionale.

Cominciamo dal primo. Come causa ed effetto, insieme, della globalizzazione dell'economia si accentuano, da un lato, la multinazionalizzazione delle imprese e la finanziarizzazione e transnazionalizzazione dell'economia, ma dall'altro si accentuano altresì i fenomeni di decentramento produttivo e la crescente flessibilizzazione delle strutture produttive. Si è accelerato, in breve, il passaggio dal modello dell'impresa «fordista» all'impresa «a rete», diffusa, interconnessa e ad alta tecnologia.

E' appena il caso di ricordare che mentre l'organizzazione fordista è modellata in modo piramidale, l'impresa a rete ha bisogno di un contesto territoriale favorevole, né centralizzato né frammentato in logiche microlocalistiche e municipalistiche. Ma proprio per questo la competizione in una economia globale tende sempre più a porsi come competizione fra sistemi regionali. La competizione ormai riguarda non solo e non tanto le imprese, quanto i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse. Basti pensare al ruolo del Galles, di importanti aree dell'Irlanda, della regione renana settentrionale, della regione catalana, dell'area di Tolosa, della regione del Rodano oppure, in altri continenti, della regione-Stato di Singapore, della regione di Osaka, di Tokyo, della Silicon Valley, di San Diego e così via. L'esperienza italiana dei distretti industriali – in dimensioni talvolta più ridot-

(*) Testo dell'intervento svolto presso la Società Geografica Italiana nel corso dell'incontro su *Istituzioni, università e territorio* (22 marzo 2000), in occasione del conferimento all'autore del diploma di Socio corrispondente del sodalizio.

Si noti che per «comune», «provincia» e «regione» nel testo è utilizzata l'iniziale maiuscola quando ci si riferisce propriamente agli enti amministrativi in sé, e l'iniziale minuscola negli altri casi (N.d.R.).

te – rappresenta una variante significativa di tale regionalismo, talvolta assunta come modello in varie parti del mondo (1).

Le cosiddette «variabili ambientali» costituiscono ormai fattori esterni all'impresa, strettamente dipendenti dal territorio in cui essa opera, sia sotto il profilo della sua infrastrutturazione sia con riferimento ai valori culturali in esso radicati. Due recenti volumi forniscono dati assai utili in proposito (Carrus, 1998; Mistri, 1998). Studi più lontani nel tempo sulla «Terza Italia» – come è noto – ci avevano indicato come le «subculture locali» o le «tradizioni civiche» avessero positivamente influito su quel modello di sviluppo produttivo (2).

I citati territori abbracciano aree fra loro assai diverse, ricomprendendo più limitate aree metropolitane accanto a vere e proprie megalopoli, ridotte aree comprensoriali accanto a spazi più ampi, anche di tipo continentale (3). La più aggiornata dottrina parla in proposito di «regionalismo economico». Ma cosa si intende per «regione»?

Inutile sottolineare quanto controversa sia questa nozione, ricadendovi – quanto agli aspetti dimensionali – livelli definiti «macroregionali», «mesoregionali» e «microregionali»; oppure – quanto agli aspetti relazionali – «regioni omogenee», «regioni funzionali» (queste ultime a loro volta «monocentriche» o «policentriche»), «regioni di programma» (Muscarà, 1968), spesso disposte secondo una gerarchia territoriale, «inscatolate le une nelle altre» (Dematteis, 1989), ma solo raramente coincidenti con le «regioni storiche».

Le tendenze sul versante delle istituzioni. – In modo parallelo all'affermarsi di tali tendenze nell'economia, si registrano significative innovazioni sul versante istituzionale. In crescita, in particolare, la domanda di nuovo regionalismo, di sviluppo dei governi locali o – come si è preso a dire da qualche anno in Italia – di federalismo.

Quest'ultima tendenza ha origini complesse. Ad essa non è estraneo un bisogno di ritorno alle radici, di reagire ai processi di omologazione culturale a livello planetario (Barbera, 1991, p. 253; e soprattutto Diamanti, 1993). Ma la valorizzazione dei governi locali risponde anche ad esigenze di carattere più direttamente economico. Solo robusti livelli regionali e locali di governo sono, infatti, potenzialmente in grado di creare le sopra ricordate condizioni ambientali; di favorire cooperazione fra imprese, flessibilità dei fattori della produzione, equilibrio fra gli stessi, intercambiabilità di conoscenze, compatibilità produttive. Solo tali livelli di governo – si ritiene – possono fornire in particolare adeguati «servizi reali» alle imprese, dalla formazione

(1) Basta ricordare, a titolo esemplificativo, il distretto della ceramica di Sassuolo, tra le province di Reggio e di Modena, il distretto di Carpi per la maglieria, quello calzaturiero delle Marche, quello tessile di Prato, il distretto di Vicenza per l'oreficeria, quello della conceria, a cavallo fra Prato e le province limitrofe, e quello analogo di Arzignano in Veneto, l'«Inox Valley» di Conegliano Veneto, il distretto dell'ottica di Belluno, e via dicendo.

(2) Per l'Italia, oltre ai noti studi di Bagnasco (da ultimo: 1996), sono importanti i contributi di Almond e Verba (1963) e di Putnam, Leonardi e Nanetti (1993); si veda anche Diamanti (1993).

(3) Cfr. ad esempio i saggi raccolti a cura di Grilli e Sassoon (1997) e la letteratura lì citata.

professionale, manageriale e imprenditoriale, alla infrastrutturazione del territorio, alle reti di approvvigionamento (idrico, energetico ecc.), ai sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, al cablaggio e all'informatizzazione, ai servizi di disinquinamento.

Non è solo il governo dell'economia a richiedere un ruolo attivo della dimensione regionale e locale. Lo richiedono anche la crisi fiscale dello Stato e la necessità di ripensare un *welfare*, sviluppatosi attorno sia alla dimensione fordista della fabbrica sia alla dimensione nazionale delle associazioni sociali e sindacali, sia alle strutture centraliste dello Stato nazionale. Da un lato si richiede uno spazio di regolazione che va al di là dei confini nazionali (si pensi ai fenomeni di *dumping* sociale) e dall'altro si richiede un più attivo intervento di comunità – quelle regionali e locali in prima linea – in grado di essere vicine ai bisogni da soddisfare, reticoli di solidarietà propri di una *welfare community* (Della Porta, 1999, p. 17).

Più in generale, il bisogno crescente di soddisfare esigenze ricondotte riassuntivamente sotto l'espressione «qualità della vita», «bisogni post-industriali» ecc. richiede anch'esso un più attivo intervento dei governi locali. Come scrive Donatella Della Porta, «problemi sempre più complessi possono essere affrontati solo elaborando soluzioni decentrate» (ibid.).

Un aspetto della crisi dello Stato-nazione. – Se la dimensione globale dell'economia e la dimensione locale della stessa, al volgere del secolo, si richiamano dunque a vicenda – tanto da fare coniare l'espressione *glocal* (*global* + *local*), espressione che è cosa ben diversa dall'antico *slogan* dei movimenti urbani: «think globally, act locally» – stretto è il collegamento tra globalizzazione e sviluppo del governo regionale e locale. Sino a qualche anno fa sarebbe apparso bizzarro collegare fra loro la dimensione globale e quella locale. Oggi, entrato in crisi lo Stato-nazione, tale collegamento è nei fatti: la globalizzazione dell'economia ha dato, e dà, rilievo crescente alla dimensione regionale e locale.

Eppure gli studi di qualche anno fa sulla inesistente «Middletown» – che pure hanno diviso «elitisti», «pluralisti» e «neo-elitisti» – erano concordi nel rinvenire nella dimensione locale fenomeni regressivi, chiusure municipalistiche, resistenze (di tipo più o meno vandeano) ai processi di modernizzazione (la letteratura al riguardo è sterminata: mi limito a citare Banfield, 1956). Ed è facile capire perché. Gli Stati nazionali, impegnati nella costruzione di spazi adeguati per fare fronte a processi culturali ed economici in forte espansione, richiedevano sia il sacrificio di economie locali chiuse ed asfittiche sia il ridimensionamento delle istituzioni di governo locale e la emarginazione di notabili e clientele locali. Nel quadro tracciato in Europa dalle strutture centralizzate giacobino-napoleoniche si inseriva agevolmente la grande impresa fordista. Essa favoriva l'emergere di soggetti sociali, sindacali e politici modellati sullo Stato nazionale, proiettandoli successivamente, con adeguate protezioni, negli scenari internazionali. La concertazione fra organizzazioni sociali e organizzazioni economiche, con la mediazione dell'auto-

rità dello Stato nazionale, è stato il momento più alto dell'incrocio fra tali soggetti esponenziali dello Stato-nazione.

Ma lo Stato nazionale è in crisi. L'appartenenza nazionale è sottoposta a una duplice tensione, sia sul versante «subnazionale» sia su quello «sovranazionale». Non solo ha perso vieppiù la capacità di controllare i rapporti di cambio e di proteggere la propria moneta, ma la dimensione nazionale risulta *troppo ampia* per sostenere la competizione fra sistemi territoriali e *troppo ristretta* per regolare processi economici più complessi. Non mi riferisco solo agli Stati dell'Unione Europea, dove il processo è molto più avanzato, ma anche ad organizzazioni come il NAFTA, l'APEC, l'ASEAN.

Esagera K. Ohmae, nel suo *pamphlet*, *La fine dello Stato-Nazione* (1996), nel misconoscere il ruolo degli Stati nazionali e nell'individuare solo nelle regioni economiche e negli Stati-regione i propulsori della prosperità. Inostituibile rimane tuttora la funzione dello Stato nazionale quale soggetto della grande politica nazionale e internazionale; Ohmae coglie tuttavia una verità nel riconoscere alla regioni economiche il ruolo di importanti protagonisti dell'economia, in riferimento alle cosiddette «quattro i» dello sviluppo: investimenti; industria; informatica; individui.

Occorre richiamarsi a queste premesse per inquadrare i fenomeni che hanno caratterizzato l'Europa in questi ultimi anni; da un lato l'accelerazione dei processi di unificazione, prima con l'*Atto unico europeo*, poi con i trattati di Maastricht e di Copenaghen; dall'altro lato, la diffusione del modello dello «Stato regionale». Tali processi vengono da lontano – la tragedia del secondo conflitto mondiale per il processo di integrazione europea, la ricerca di identità e libertà regionali per la diffusione di un modello di autogoverno – ma non appare forzato collegare l'accelerazione di tali processi con l'accelerazione dei processi di globalizzazione dell'economia.

Tratto dalla sfortunata Costituzione repubblicana spagnola del 1931, il modello regionale è stato per lungo tempo previsto dalla sola Costituzione italiana; ma dopo la regionalizzazione italiana degli anni '70 si è avuta la regionalizzazione in Portogallo nel 1976; in Spagna nel 1978, in coincidenza con il ritorno alla democrazia; nei Paesi Bassi nel 1984; in molti paesi dell'Est dalla fine degli anni '80, dopo il crollo del comunismo. Negli stessi anni il Belgio ha portato avanti – sia pure sotto una spinta più decisamente etnicista – una complessa riforma di tipo federale, unico paese che sia riuscito a sovvertire il percorso attraverso cui si formano gli Stati federali. A questi Stati si è ora affiancata la Gran Bretagna con la *devolution* alla Scozia e al Galles che rompe il tradizionale centralismo britannico. Altri Stati hanno consolidato le proprie entità regionali (la Germania unita o il Canada) o introdotto elementi di flessibilità autonómica (la stessa Francia dopo le riforme avviate da Mitterrand negli anni '80).

Tali processi, peraltro, sono paralleli ai processi di sempre più intensa unificazione che subiscono gli Stati federali: il punto di convergenza potrà essere un modello sostanzialmente comune, distinto solo per la diversa origine storica o per il permanere negli Stati federali dei tratti formali che con-

traddistinguevano gli antichi *iura maiestatis* (fra cui, spesso, le forze di polizia, l'organizzazione giudiziaria e la legislazione penale), ma con una differenza che nel complesso appare ormai più quantitativa che qualitativa. A volte negli Stati a «federalismo debole» le autonomie territoriali vantano minori poteri rispetto a Stati a «regionalismo forte»: i *Länder* della federazione austriaca – come è noto – hanno nel complesso minori poteri delle comunità autonome della Spagna.

Lo Stato regionale tende ad essere non più una forma intermedia di Stato, come una volta si diceva, fra Stato federale e Stato unitario, ma il modello comune (Barbera, 1971) verso cui convergono sempre più sia gli Stati unitari, sia gli Stati federali.

Le dimensioni territoriali del governo regionale e locale. – Perché il governo regionale e locale possa svolgere nel nostro paese il ruolo che la nuova dimensione dell'economia richiede sono necessarie quattro condizioni: *a)* che i governi regionali e locali siano collocati in una *dimensione territoriale adeguata* ai fenomeni da regolare e a cui rapportarsi; *b)* che essi siano strutturati evitando una *reductio ad unum* in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare, facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano *un sistema unitario di governo*, evitando sia miopi chiusure municipalistiche sia paralizzanti neocentralismi regionali; *c)* che i governi regionali e locali siano in grado di muoversi con la *necessaria flessibilità*, che siano in condizione di liberarsi da un lato dai vincoli propri di una legislazione nazionale e regionale tuttora minuta e invadente; dall'altro di porre fine a monopoli e blocchi corporativi e ai vincoli derivanti da una disciplina uniformizzante richiesta da organizzazioni sindacali e sociali rimaste ferme alla dimensione nazionale dei processi economico-sociali. In questo quadro c'è da chiedersi – lo si fa nel cosiddetto «documento comune Blair-D'Alema» – preparato per il vertice europeo di Lisbona della primavera 2000 – quanto sia adeguato il rilievo assorbente della contrattazione fra parti sociali a livello nazionale, deprimendo i livelli «del territorio», regionali e locali (nonostante i «patti territoriali» *et similia*) e ignorando – aggiungo – il livello europeo di concertazione; *d)* che essi siano in grado di muoversi nel «lungo periodo». Su questo ultimo punto novità importanti – come è noto – sono venute dalla elezione diretta dei sindaci ed altre potranno venire dalla elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali.

Ma voglio soffermarmi soprattutto sul primo punto, avendo come riferimento il nostro paese.

Le Regioni costituzionali, come sappiamo, sono state costruite dalla Costituente assumendo come punto di riferimento i compartimenti statistici elaborati da Cesare Correnti e Pietro Maestri – rinvio sul punto al fondamentale studio di Lucio Gambi (1963) – e non sempre coincidono con le «regioni storiche» (ci si chiedeva allora: esiste una regione Lazio e, comunque, che cosa c'entrano Rieti e la Sabina con il Lazio? Novara e Piacenza non sono più lombarde di Mantova, legata invece per tradizioni, cultura, tipo di sviluppo

all'Emilia? E quale il rapporto fra la Romagna e l'Emilia lunense? E il Sannio e l'Irpinia non hanno caratteri distinti dalla *Campania Felix*? E via discorrendo...) né tanto meno rispondono a criteri di razionalità economica.

La vicenda che portò all'«ordine del giorno Targetti», su cui si basa l'elenco dell'art. 131 della Costituzione è ancora tutta da chiarire, non potendosi escludere che essa sia stata determinata dal bisogno dei fautori della sopravvivenza dell'ente Provincia di evitare che prendesse spazio la tesi delle regioni storiche, delle «regioni piccole», quindi di dimensioni minori rispetto ai compartimenti statistici, e perciò non in grado di coesistere con l'ente provinciale (sul punto, ma in modo dubitativo: Luzzi Conti, 1989; cfr. anche Pedrazza Gorlero, 1979). In ogni caso l'attenzione fu assorbita dalla definizione delle funzioni, della natura delle competenze legislative e dal grado di autonomia politica da riconoscere ai nuovi enti.

Di riassetto istituzionale dei governi regionali e locali si è discusso a lungo in sede politica, e a lungo ne hanno discusso gli studiosi del governo locale (in sede di riforma della legge delle autonomie locali, nelle tre commissioni bicamerali, o anche in questi giorni in occasione dell'approvazione del progetto di riforma cosiddetta federalista dello Stato, e in altre sedi ancora) e sono venute avanti proposte, alcune maturate a livello regionale, tipo la «città-regione» (o addirittura la «città-Stato») o la ricostruzione di nuove regioni (la Lombardia pedemontana, le 12 regioni della Lega, la Padania ecc.); ma su tutte queste elaborazioni ha continuato a pesare lo stesso vizio di origine della Costituente: la *scarsa attenzione alle scienze geografiche* e alle esigenze della pianificazione territoriale.

Ma ha ragione Paola Bonora (1984, pp. 7 sgg., 85 e *passim*) quando sottolinea che gli stessi geografi si sono chiusi, rassegnati, nella loro disciplina intervenendo con troppe cautele nel dibattito. Tale collegamento si era invece inizialmente stabilito nella stagione a cavallo fra la fine degli anni '60 e gli anni '70 che avevano portato alla costruzione dei *comprensori*, per la cui configurazione – in un disordinato ma vitale impeto riformista, presto represso – si cimentarono sociologi, economisti, urbanisti... (4).

A questi problemi non si può rispondere né ridisegnando le Regioni costituzionali soltanto sulla base di una ottimale «autosufficienza economica» (è il tentativo operato alla fine degli anni '80 dalla ricerca della Fondazione Agnelli), perché si determinerebbe una contraddizione esplosiva fra resistenze degli interessi consolidati e spinte dinamiche dell'economia; né, tanto meno, ridisegnando i confini alla ricerca di comunità storiche sottostanti: ricerca che rischierebbe di perdersi – come avverte Paola Bonora (1984, p. 14) – nel

(4) L'elaborazione dei comprensori, affermata nei convegni e nei documenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (e studiati fra i geografi, fra i primi, da Umberto Toschi) ha rappresentato uno dei punti alti del dibattito sull'organizzazione dello Stato regionale negli anni '60 e '70; rinvio per ulteriori indicazioni a Barbera (1977) e in particolare agli scritti *I comprensori: comunità o zone di programma?*, *Il territorio come nuova dimensione delle formazioni sociali*, *Riforma sanitaria e riassetto dei poteri locali*.

«labirinto dei simboli». E troverei superfluo aggiungere quanto sia stata improvvisata – e purtroppo assecondata in campo scientifico – la ricorrente proposta di dare veste istituzionale alla macroregione «Padania» (5).

La definizione costituzionale di una Regione può mettere in moto processi che tendono a realizzare di fatto effettive dinamiche territoriali di tipo regionale (6), però è anche vero che i processi di globalizzazione economica tendono a polarizzare gli interessi talvolta a un livello *sovraregionale* (addirittura in alcuni casi collocato in una dimensione sovranazionale) e talvolta *subregionale*, quest'ultimo strutturato su più «reticoli urbani» (il più delle volte a un livello né provinciale né comunale).

Di questi temi si può e si deve discutere con equilibrio e prudenza mettendo insieme le ragioni simboliche e quelle funzionali ed in stretta simbiosi – ribadisco – con le discipline che si occupano della lettura del territorio e di politiche territoriali.

I confini dei comuni sono invece legati a dimensioni sedimentatesi nei secoli. Tuttavia, degli 8012 comuni italiani, il 75% ha meno di 5000 ab. (400 comuni hanno meno di 100 ab.!). Solo il 2% dei comuni supera i 20.000 ab. Mentre 7045 comuni hanno meno di 10.000 ab., solo 44 comuni hanno più di 100.000 ab., e in essi risiede un quarto della popolazione italiana.

Non pongo il solito problema delle dimensioni ottimali delle amministrazioni comunali – i cui confini sono il frutto di secoli di storia, romana, feudale, ecclesiastico-parrocchiale – ma pongo il tema del collegamento dell'azione di governo locale con i processi economici – in alcuni casi di lungo periodo – che si sono sviluppati – o che si vogliono sviluppare – nei territori di loro competenza. Mi riferisco alla difficile azione del governo locale nei comprensori economico-sociali degli anni '50 e '60, nei distretti industriali dei decenni successivi, fino ad arrivare ai nuovi compiti resi necessari dai «patti d'area» e dai «patti territoriali». Per quanti sforzi di intelligente collaborazione fra Comuni si siano prodotti in questi decenni – ma solo in parti limitate del paese – rimane una marcata dissociazione fra dimensione territoriale e processi economico-sociali da governare.

Le Province, anche se legate talvolta a capoluoghi che mantengono una sia pure limitata funzione di irradiazione mercantile, finiscono per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla provincia di Torino con 315 comuni a quella di Prato con 7 comuni; da quasi 4 milioni di ab. della provincia di Roma ai 90.000 della provincia di Isernia. Nel Nord esse sono espressione storica della conquista del Comune sul contado; nel Sud, talvolta corrispondono a «regioni naturali» (Capitanata e Salento, ad esempio), ma il più delle volte sono state *illo tempore* designate con riferimento alle esigenze dei governi preunitari e unitari per il

(5) Con ciò non voglio certo negare la necessità di un coordinamento fra Regioni del bacino del Po per il governo del bacino stesso: ne parlo in Miglio e Barbera (1997, pp. 163 sgg.).

(6) Cfr. Campos Venuti (1967, pp. 183 sgg.), per il quale la non coincidenza fra Regioni politico-amministrative e «regioni geourbanistiche» non esclude un ruolo significativo delle prime.

mantenimento dell'ordine pubblico (Turiello, 1882, II, p. 112, cit. in Gambi, 1963, p. 19).

L'ambiente in cui si muovono le Province non sempre è loro favorevole: avvertite come un peso dai comuni, soprattutto dal Comune capoluogo, tollerate come un diaframma dalle Regioni, invise spesso ad altri importanti centri della provincia (cui talvolta si vuole dare soddisfazione dando vita a comunità montane, riesumando i circondari o moltiplicando il numero delle Province) (7) esse godono quasi esclusivamente il favore romano, il favore del governo centrale (facendo da supporto all'istituto prefettizio) e quello delle strutture di vertice dei partiti nazionali (ponendosi come il loro terminale periferico più adeguato, né troppo forte, come il loro livello regionale, né troppo incontrollabile come il livello dei collegi uninominali). È questa la ragione non ultima che impedisce alle Province – pur animate talvolta da intelligente spirito di iniziativa – di assumere significative funzioni nel settore dello sviluppo economico e di svolgere in modo adeguato quelle funzioni, attinenti al governo del territorio e alla tutela dell'ambiente, che in questi ultimi anni sono state loro attribuite o delegate a larghe mani.

Invece di dare alle Regioni discutibili poteri di *autonomia statutaria* per la propria forma di governo o per la propria legge elettorale (laddove v'è effettivo federalismo, tutti gli Stati hanno per lo più la medesima forma di governo e la medesima legge elettorale per spontanea autocoordinazione) (Barbera, 1999), meglio sarebbe stato – ebbi modo di sostenere durante i lavori della Commissione De Mita-Jotti – riconoscere alle Regioni potere statuario di autorganizzazione del territorio, nella individuazione di «subregioni» – o «enti intermedi» secondo il gergo dei giuristi – in cui articolarsi perché o più corrispondenti alle articolazioni storiche (la Marsica, il Monferrato, la Romagna, il Casentino, il Salento, l'Irpinia, il Sannio, il Cilento ecc.) o più corrispondenti alle dinamiche contemporanee dello sviluppo. Sono questioni – ammoniva con toni forti Gaetano Salvemini – «che devono essere decise localmente dagli interessati, e non dai bestioni di Roma, ispirati da chi sa quale Dio» (Salvemini, 1970 p. 361).

Più maturo sembrava fino a qualche anno fa il tema della costruzione delle «città metropolitane», ma le resistenze appaiono tali da fare ritenere che tali aree – gangli vitali attraverso cui l'economia globalizzata interagisce – siano destinate a rimanere senza un governo unitario (è concepibile che aree come Milano o Napoli vedano insistere sul proprio territorio tanti piani regolatori generali quanti – circa – nell'intera Svezia?) (Barbera, 1991: *Le città metropolitane: un'occasione per il Duemila*). Di tali resistenze la legge 265 del 1999 si limita a prendere atto offrendo soluzioni di tipo funzionale, di

(7) Sono depositati in parlamento progetti per l'istituzione delle Province di Fermo, Foligno, Spoleto, Barletta, Melfi, Carbonia, Olbia, Castrovillari, Cassino, Tolmezzo, Imola, Cesena, Sala Consilina, Lagonegro, Nola, Lamezia Terme, Rossano Calabro, Corigliano Calabro, Civitavecchia, Avezzano, Lanciano, Vasto, Sulmona (che si aggiungerebbero, qualora approvate, alle 8 Province varate alla metà degli anni '90).

minor peso tuttavia rispetto all'obiettivo – che pure riafferma – della costruzione di un solido governo metropolitano. Probabilmente una pausa di riflessione può essere utile per sciogliere un nodo irrisolto: devono esse rappresentare un modo per riorganizzare il governo comunale (un Comune a doppio livello, un Comune metropolitano preposto ai «servizi reali», suddiviso in Comuni urbani per i «servizi alla persona», secondo il modello del Great Council of London) ovvero devono, quali «città-regioni» (Compagna, 1964 e 1967), assumere la funzione di governo di un'intera area di irradiazione regionale o, più modestamente, devono divenire una versione moderna dell'ente Provincia?

Non credo che siano possibili – o auspicabili – interventi autoritativi per ridurre e riordinare il numero dei comuni. Essi sono falliti nella stessa Francia gollista (che ha ridotto di soli 1157 i suoi quasi 36.000 comuni, 32.700 dei quali con meno di 2000 ab.) (8), ma come ricorda e documenta Ettore Rotelli (1998), altri paesi (Norvegia, Finlandia, Austria, Germania, Paesi Bassi, Belgio) hanno registrato alcune significative esperienze di riordino e accorpamento dei livelli di governo locale.

Mentre in Italia le competenze regionali in materia hanno portato a un sia pur lieve aumento del numero di comuni (da 8056 nel 1971 a 8102 nel 1995), in Germania per l'azione dei Länder si era passati dai 24.282 comuni del 1968 agli 8505 del 1989 (i comuni con meno di 5000 ab. erano scesi da 22.722 a 6478). Anche i Länder dell'Est, dopo la riunificazione, hanno avviato un deciso processo di razionalizzazione che ha visto ridurre il numero sia dei circondari sia dei comuni (informazioni si possono rinvenire nel citato studio di Rotelli). Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che la Gran Bretagna ha visto calare negli ultimi vent'anni i suoi distretti da 1400 a 369, e che la Svezia è passata da 1037 a 272 unità locali, e la Danimarca da 1278 a 275.

Nessun intervento autoritativo, dunque, ma il problema esiste. Esso può essere ora affrontato dagli stessi Comuni utilizzando al massimo le potenzialità offerte dalla legge Napolitano-Vigneri – articoli 6 e seguenti della legge 265 del 3 agosto 1999 – per quanto riguarda sia le «unioni di comuni» sia le altre forme associative.

Ma si può e si deve – io credo – fare di più. Un dato fa riflettere. Come documenta l'«Archivio ISAP» n. 8, i quasi 4000 comuni al di sotto dei 2000 ab. hanno un bilancio *pro capite* superiore del 25-30% rispetto ai comuni di medie dimensioni, ma godono di servizi pubblici inferiori in media del 30% circa.

Non mi pare che i progetti di riforma varati in questi anni diano una risposta valida ai problemi qui richiamati, limitandosi a sovrapporre a una miriade di enti funzionali ben quattro o cinque livelli generali di governo: quello statale, quello regionale, quello provinciale (o metropolitano), quello

(8) Di questi, 22.700 non raggiungono i 500 ab. Solo 39 comuni hanno una popolazione superiore ai 100.000 ab., con una popolazione complessiva di 10 milioni di cittadini. Questi dati in Cartabia (1998).

comunale (più le comunità montane o, nelle città maggiori, le circoscrizioni). Assente dal dibattito risulta, peraltro, il tema della proiezione istituzionale dei «distretti», solo sfiorata nella discussione sui «patti territoriali» (Brusco, 1989). La formula della «sussidiarietà» e della «differenziazione» che percorre i già ricordati progetti di riforma cosiddetta federale appare, in quel contesto, più una biascicata litania, propria del gergalismo politico, che una efficace formula organizzatoria. La sussidiarietà potrà efficacemente operare solo se si farà strada il principio secondo cui ogni ente locale, in quanto *ente comunitario*, deve riflettere una comunità sociale, una realtà «iscritta nei luoghi», e non viceversa presupporre che per definizione dietro ogni ente locale ci sia una comunità.

Concludo. Le spinte per un più deciso protagonismo dei governi regionali e locali sembrano legate esclusivamente alla vicenda politica italiana, alla difficile transizione che sta attraversando la nostra democrazia. La «questione settentrionale», le spinte leghiste, la dissoluzione del vecchio sistema politico hanno favorito il protagonismo politico di sindaci e autonomie locali e spinto, con i decreti Bassanini, verso una tormentata riforma ispirata a principi cosiddetti federalisti. Ma il quadro – come ho cercato fin qui di chiarire – è più ampio e si collega ai processi di globalizzazione.

L'ottica è diversa da quella che ha scandito la storia del regionalismo in Italia. Le Regioni furono ideate con motivazioni prevalentemente garantiste («per la tutela delle libertà locali»), ma furono valorizzate negli anni '70 da un lato per allargare le basi del consenso politico («per cooptare i comunisti a livello periferico») e dall'altro per organizzare la politica di programmazione («le Regioni per la programmazione» fu un altro *slogan* dell'epoca). La valorizzazione dei governi regionali deve rispondere oggi ad esigenze di recupero della capacità di direzione della «politica», per assicurare quella sintesi – il riferimento è ad Adriano Olivetti – che è «propria del principio territoriale» (1970, p. 163) e che lo Stato nazionale non sempre riesce ad assicurare.

Ho evitato di enfatizzare l'espressione «federalismo» per due motivi: perché rimango fedele a vecchi orientamenti della mia disciplina che individuano lo Stato federale come culmine di un processo di unificazione fra Stati; perché nutro il timore, inoltre, che, se all'atto della unificazione il regionalismo (peraltro non realizzato dopo i primi progetti di Farini e Minghetti) rappresentò l'alibi per non costruire uno Stato federale, dietro il riemergere di fragili entusiasmi federalisti si nasconda oggi la sconfitta di un sobrio ma solido regionalismo.

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND G. e VERBA S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- BAGNASCO A., *Geografia elettorale e basi sociali della politica*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», Bologna, 1996, pp. 279-284.

- BANFIELD E.C., *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press, 1956 (traduz. ital., *Una comunità nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1961).
- BARBERA A., *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1971.
- BARBERA A., *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, De Donato, 1977.
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- BARBERA A., *La elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Meglio la soluzione transitoria?*, in «Quaderni costituzionali», Bologna, 1999, 3, pp. 572-576.
- BONORA P., *Regionalità*, Milano, F. Angeli, 1984.
- BRUSCO S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1989.
- CAMPOS VENUTI G., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.
- CARRUS P.P., *Ambiente e competitività delle imprese*, Padova, CEDAM, 1998.
- CARTABIA M., *La dimensione e le circoscrizioni territoriali*, in AA. VV., *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania. Ricerca ISAP*, Milano, Giuffrè, 1998.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964.
- COMPAGNA F., *La politica della città*, Bari, Laterza, 1967.
- DELLA PORTA D., *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- DEMATTEIS G., *Sistemi regionali e articolazione territoriale degli interessi*, in «Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale, Atti del Convegno internazionale (Fondazione Giorgio Cini, 13-14 aprile 1989)», pp. 1-10.
- DIAMANTI I., *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993.
- GAMBI L., *L'equivoco fra compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, Faenza, Fratelli Lega, 1963.
- GRILLI E. e SASSOON E., *Regionalismo e multilateralismo negli scambi mondiali*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- LUZZI CONTI F., *Il problema storico della delimitazione territoriale delle Regioni*, in «Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale, Atti del Convegno internazionale (Fondazione Giorgio Cini, 13-14 aprile 1989)», pp. 11-23.
- MIGLIO G.F. e BARBERA A., *Dialogo su federalismo e secessione*, Milano, Mondadori, 1997.
- MISTRI M., *Saggi su internazionalizzazione, piccola impresa, economie locali*, Padova, CEDAM, 1998.
- MUSCARÀ C., *Una regione per il programma*, Padova, CEDAM, 1968.
- OHMAE K., *La fine dello Stato-Nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini e Castoldi, 1996.
- OLIVETTI A., *L'ordine politico delle comunità*, Milano, Edizioni di Comunità, 1970.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, CEDAM, 1979.
- PUTNAM R.D., LEONARDI R. e NANETTI Y., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

ROTELLI E., *Il governo locale in Europa e in Italia*, in «Amministrare», Bologna, 1998, 2, pp. 173-192.

SALVEMINI G., *Autocritica di un meridionalista*, in SANTARELLI E. (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, Bari, De Donato, 1970, p. 361 (già in *Federalismo e regionalismo*, in «Il Ponte», Firenze, 1949).

TURIELLO P., *Governo e governati in Italia*, Bologna, 1882, 2 voll.

GEOGRAPHICAL SCIENCES AND THE TERRITORIAL FRAMEWORK OF THE REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS. – Productive structures and territorial and administrative ones are strongly interdependent. This fact seems, in Italy, particularly meaningful for the industrial districts, on one hand, and for administrative regions, on the other one. Having considered some aspects of the global crisis of the «national State», as well as the prospects of a federal reform for the Italian State, the article compares this hypothesis to the development and strengthening of the actual regional pattern, that the author considers still efficient.

Università degli Studi di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche