

GIUSEPPE BETTONI

IL TERRITORIO ITALIANO OLTRE IL FEDERALISMO (QUANDO SI PENSA ALLE ISTITUZIONI SENZA LA GEOGRAFIA)

L'Italia non è nuova né al dibattito federale né a quello regionale. Le due cose spesso sono addirittura indicate, nei *media*, come simili, come se entrambe andassero nella direzione opposta al centralismo che oramai viene attaccato un po' da tutti in quanto simbolo di un passato «negativo».

Partiamo dai fatti e da questi cerchiamo di capire sia quello che questi fatti producono sul territorio italiano sia quali sono le evoluzioni possibili che questi fatti possono produrre.

L'Italia nasce, dopo la seconda guerra mondiale, come repubblica costituita da regioni. Queste regioni però vengono semplicemente indicate nella *Costituzione*, ma le istituzioni non vengono di fatto create (a parte le cinque regioni a statuto speciale) se non a partire dal 1970 e questo per un motivo molto semplice. I partiti al governo nel dopoguerra (ovviamente si tratta prima di tutto della Democrazia Cristiana, ma nella fase finale furono MSI e PLI i più acerrimi oppositori) sapevano che alcune delle nuove regioni sarebbero andate nelle mani dei comunisti e temevano con questo di offrire loro delle basi d'azione nonché di legittimità istituzionale che avrebbero potuto influenzare il futuro dell'Italia e aprire a eventuali pericoli di sovietizzazione. Alla fine degli anni Sessanta, considerata oramai l'Italia fuori da quest'ultimo pericolo e soprattutto non essendo più possibile il rinvio (a quasi venticinque anni dalla nascita della *Costituzione* repubblicana), si diede vita alle regioni italiane quali le si conosceva dalle ripartizioni statistiche stabilite all'unità d'Italia nel 1861.

In realtà l'importanza del discorso risiede proprio in questo punto (da dove prende origine la definizione dei limiti regionali?) e sempre da questo punto parte la differenza del ragionamento tra politologi e geografi (o territorialisti in generale). In effetti per un politologo o uno specialista di ingegneria istituzionale, la delimitazione territoriale non ha importanza e neanche la dimensione delle «entità» che comporranno un eventuale Stato federale. Pensiamo alla dimensione di uno Stato degli USA o di una provincia canadese da una parte e invece alla dimensione di un *Land* tedesco: il secondo è incomparabilmente più piccolo dei primi. Questo aspetto, come sappiamo, è anche legato al fatto che non esiste una forma unica e definita di federalismo: l'India e il Belgio

sono due Stati federali le cui differenze, sia nella dimensione sia nella tipologia di struttura federale, saltano perfettamente agli occhi di tutti.

Un politologo quasi mai prende in considerazione la caratteristica «territorio». Per un geografo il discorso è completamente inverso: egli parte dal territorio. Nel caso poi degli specialisti di geopolitica in particolare, essi si interessano alla tipologia dei rapporti che gli attori territoriali diversi possono avere e più particolarmente ai conflitti che tra questi si verificano.

Per geopolitica si intende, secondo la definizione di Yves Lacoste (1993, *Préambule*), rivalità tra due o più attori politici per un territorio, con rappresentazioni antagoniste e largamente diffuse dai *media*, tali da suscitare un dibattito tra i cittadini a condizione che vi sia una certa libertà d'espressione. Se partiamo da questo presupposto si spiega perché diventa fondamentale capire da dove i limiti delle regioni italiane traggono origine. Il capire che la delimitazione delle regioni ha un'origine precisa è importante perché ci spinge a cogliere le strategie che i vari attori politici hanno sul territorio italiano: sul loro territorio.

Personalmente concentro la mia attenzione sull'azione dell'attore politico sul territorio che gli compete e cerco di capire come questo territorio viene modificato. Nessuna parte del territorio italiano è monopolio di un unico attore politico, ma luogo d'azione di diversi attori al tempo stesso e quindi la sua evoluzione è frutto dell'antagonismo tra questi attori attraverso le varie politiche che essi riescono a mettere in atto. La domanda che dovremmo porci a questo punto è: può il federalismo in qualche modo migliorare la gestione del territorio, il tipo di interazione di questi attori che inevitabilmente si confrontano rispetto alle varie strategie che essi hanno?

Per cercare di rispondere a questa domanda occorre esaminare gli attuali rapporti di potere in Italia e ancor prima, come si è annunciato, vedere qual è l'origine dell'attore politico che più di altri parla di federalismo: la regione. Fatto questo, cercherò di descrivere l'attuale situazione nella politica di pianificazione territoriale del paese, e di capire dove il federalismo potrebbe modificare la situazione, e soprattutto se il federalismo può modificarla.

La ripartizione dell'Italia in regioni. – I due nomi più importanti all'origine della ripartizione dell'Italia in regioni sono Cesare Correnti (1852; 1855), che sicuramente è l'iniziatore della ripartizione italiana con ipotesi indicate ancor prima dell'Unità, e Pietro Maestri (1864), che invece ne riporta ufficialmente la paternità.

Correnti era tra quegli studiosi che avevano il sogno dell'unificazione italiana e che ne conduceva la battaglia, se non fisica, quanto meno politica e intellettuale, al punto di scriverne le caratteristiche costitutive e territoriali. Egli affermava che l'Italia era divisibile in tre aree: continentale, peninsulare e insulare. Aggiungeva che «a volerla considerare nella sua fisionomia estetica e economica, si individuano sedici regioni»: la Pedemontana (che corrisponde all'antico Stato piemontese); la Cispadana (la parola è scelta facendo precisamente riferimento al modo di parlare dei fiorentini i quali, all'epoca, consideravano

«transpadano» ciò che era al nord del Po e «cispadano» ciò che invece era a sud: per Correnti quindi la regione cispadana includeva le legazioni di Ferrara e Bologna); la Transpadana (la Lombardia); l'Adriatica (il Veneto); la Riviera Appenninica (il Genovesato); la Costa Adriatica (le Marche); la Valle dell'Arno (la Toscana); la vallata del Tevere (la Campagna Romana); l'Appenninica Centrale (Umbria, Abruzzo e Sannio); la Terra di Lavoro (Napoli e il resto della Campania); la Pianura dei Due Mari (la Puglia); l'Estremità Bipeninsulare (la Calabria); la Sicilia; la Sardegna; la Corsica; l'Istria.

Evidentemente dobbiamo leggere questi riferimenti come li avrebbero interpretati nel XIX secolo; il Veneto, per esempio, si estendeva ben oltre il Tagliamento per arrivare praticamente fino all'Istria. Così, nella partizione «Appenninica Centrale», che abbiamo indicativamente riferito all'Abruzzo, Correnti include unicamente la parte interna dell'area mesoadriatica, mentre l'odierna regione Abruzzo include anche la parte costiera. La Basilicata, che invece non appare nella divisione dettata dal Correnti, è divisa tra la Terra di Lavoro, la Pianura dei Due Mari e l'Estremità Bipeninsulare.

Occorre ricordare che la proposta di Correnti risale al 1852, quando cioè l'unità italiana era tutt'altro che una certezza, e la sua importanza è legata a due aspetti: il territorio che egli considera come «Italia» e il tipo di ripartizione che propone. Il resto del suo lavoro è dedicato a spiegare perché l'Italia debba essere unita e come le sue varie parti siano così ben definite da poterne «leggere il nome delle regioni inciso nelle montagne e nei fiumi» (1852, p. 44). Qui la diversità è usata in totale sintonia con l'unità: come sua stessa essenza. La situazione che secondo Correnti più rappresenterebbe l'Italia è: «unità nella diversità» (*ibidem*, pp. 50-61). Ma la sua analisi va ben oltre e si sofferma anche sui dettagli climatici (che qui tralasciamo) per ogni parte del territorio italiano, in base ai quali individua cinque zone climatiche, aggiungendo anche l'arcipelago di Malta, definito come le «Antille italiane» (*ibidem*, p. 60). Soli tre anni dopo la pubblicazione del suo primo lavoro, Correnti propone un'altra pubblicazione dove ridefinisce le regioni italiane in un modo che per lui sarà definitivo.

La ripartizione dell'Italia in compartimenti fu per Correnti un esercizio difficile e soprattutto carico di pressioni, perché disegnare una frontiera è sempre sinonimo di un'azione di potere e sempre si farà in una condizione di conflitto rispetto a qualcun altro. Correnti scriveva a riguardo: «La questione della ripartizione è spinosa e molti mi hanno fatto delle critiche e delle pressioni. Per parte mia io credo che quando le distinzioni, le articolazioni e i nomi geografici prevarranno sulle divisioni abituali delle sub-nazionalità e del provincialismo, avremo fatto molti progressi» (Correnti, 1855, p. 147).

All'epoca si trattò di fare un vero e proprio gioco da equilibristi. Correnti dice chiaramente, in effetti, che la ripartizione dei nuovi compartimenti avrebbe dovuto in qualche modo rispettare delle coerenze preesistenti e soprattutto prendere in considerazione le ripartizioni passate, ma in nessun modo riproporle. L'obiettivo era evitare che le identità locali potessero persistere nel tempo, per evitare delle fratture future. Correnti quindi dovette valorizzare la diversità dell'Italia, dato che era incancellabile e soprattutto evidente, ma al tempo

stesso evitare che identità preesistenti potessero definirsi antecedenti all'Italia. Egli affermò chiaramente: «Se noi consideriamo i tredici stati e quasi stati attraverso i quali l'Italia è oggi suddivisa, noi contiamo 110 province, 495 distretti, 10.041 comuni: ma province, distretti e comuni che, anche in maniera approssimativa, non hanno lo stesso valore economico e politico» (*ibidem*, p. 155). Proprio da questo punto parte la necessità di modificare la ripartizione esistente: per riprodurre l'unità di questo stesso paese. Correnti articola il suo pensiero nel modo seguente: «Le quindici province dei dominj borbonici hanno una popolazione media di 440.000 abitanti per ciascuna e ponno perciò ragguagliarsi alle divisioni piemontesi e ai dipartimenti francesi. Alquanto meno popolate e soprattutto meno estese sono le sette provincie della Sicilia: ma sì le une come le altre sono suddivise in 77 distretti, che toccando per medio una popolazione d'oltre 100 mila anime, non hanno alcuna analogia coi 127 distretti in cui è stratagliata la Lombardia, la media popolazione dei quali non passa i 22.000. I distretti napoletani sono invece da pareggiarsi alle cinquanta provincie sarde, che l'una per l'altra hanno cento mila abitanti ciascuna. In nessuna parte dell'Italia il distretto ha un carattere suo proprio ed un organismo fecondo, come nella Lombardia e nella Venezia: frutto delle istituzioni censuarie, che mancano in quasi tutti gli altri stati italiani» (*ibidem*, p. 155).

A questo punto non entriamo nel dettaglio comunale: ci basti ricordare che Correnti ne solleva il problema. Infatti non solo i comuni sono eccessivamente numerosi, ma soprattutto vi è una enorme diversità della densità stessa dei comuni. Per esempio tra Lombardia, dove i comuni sono tanti e piccolissimi, e Sicilia, dove i comuni sono molti di meno ma più estesi; diversità che ritroviamo anche nella notevole differenza nel numero di abitanti per comune.

Ma perché ci soffermiamo così tanto su questo aspetto? Perché, come dice lo stesso Correnti: «il problema di una distribuzione territoriale corretta, più complicata di quanto non si immagini, è profondamente legato alle questioni politiche e sociali. Perché da questo piccolo e ultimo livello amministrativo dipende la possibilità di far concorrere in maniera equa gli interessi locali, che sono i grandi interessi degli individui, e l'interesse generale» (*ibidem*, p. 157).

La rappresentazione del 1864. – La principale rappresentazione delle regioni italiane fu quella data da Pietro Maestri, in seguito ai lavori effettuati dallo stesso Correnti. Appare chiaro che un dibattito a proposito di una eventuale ripartizione interna dell'Italia esisteva già ed era anche vivace, proprio perché si era consapevoli dell'importanza che essa poteva avere. È grazie a Maestri che questa ripartizione assurge all'ufficialità delle pubblicazioni italiane nel 1864.

Maestri afferma chiaramente che se avesse dovuto definire delle regioni con un ruolo politico allora non solamente avrebbe proposto uno studio più approfondito, ma avrebbe previsto la possibilità di modificare queste stesse frontiere nel tempo, perché egli afferma che l'evoluzione del tessuto che compone i diversi territori dell'Italia non permette di definire le regioni con dei limiti stabiliti per sempre. Egli si rende conto che sarebbe esistito il bisogno di

Tab. 1 – *La ripartizione dell'Italia secondo Cesare Correnti*

Regione	Sup. in km ² (presunta)	Pop. al 1854
Frontiera Orientale. Vallate Giulie e penisola istriana (Trieste, Gorizia e capitaneria di Adelsberg)	9.700	620.000
Frontiera settentrionale. Alto Adige (Trento e Bressanone)	15.720	540.000
Valli dell'Adriatico. Tutti i territori i cui fiumi dalle Alpi Retiche e Carniche si gettino direttamente nell'Adriatico (Regno delle Venezie)	23.881	2.370.000
Centro della Valle Alpi-eridania. Paesi dei Laghi tra Mincio e Ticino (Lombardia, Canton Ticino, Mesolcina)	25.113	2.985.000
Regione Pedemontana. Alta valle del Po (divisioni di Torino, Vercelli, Ivrea, Alessandria, Cuneo, Novara e province di Novi e Acqui)	31.966	3.070.000
Riviera Alpi-Appennini (Nizza, Oneglia, Monaco, Genova e la sua riviera fino alle Alpi Apuane e al fiume Magra)	9.196	933.000
Centro della vallata Appennino-eridania. Il territorio che dall'Appennino Ligure e Toscana declina verso il Po Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia e Modena)	12.220	1.112.000
Triangolo tra le Bocche del Po, l'Adriatico e l'Appennino. Giunzione tra l'Italia peninsulare e quella continentale (legazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna, Rimini e San Marino)	11.031	988.000
Riviera Adriatica-Appenninica (Le Marche)	10.029	991.000
Valle dell'Arno (che con i Subappennini del fiume Ombrone costituisce la Toscana)	22.082	1.828.000
Valle del Tevere (tutta l'area cisappenninica dei territori romani)	20.549	1.121.000
Nodo centrale dell'Appennino (i tre Abruzzi che comprendono le vallate del Vomano, dell'Aterno e del Sangro)	12.164	990.000
Altopiano Appenninico Mediterraneo (Vallate del Garigliano, del Calore e del Sele. Napoli, Terra di Lavoro, Principato Citeriore e Ulteriore)	15.325	2.640.000
Pianura Appenninico-Adriatica (Puglie, Terra di Bari, Terra d'Otranto, Molise e Capitanata)	24.558	1.680.000
Appennino bi-marino (Appennin bi-mer) (le tre Calabrie con la Basilicata considerata come vestibolo)	24.232	1.720.000
Sicilia	26.582	2.120.000
Sardegna	24.076	567.000
Corsica	8.746	243.000
Malta	374	130.000
<i>Totale</i>	<i>327.544</i>	<i>26.648.000</i>

individuare degli insiemi sub-nazionali tali da poter mettere in migliori condizioni di operare la macchina amministrativa del nuovo Stato italiano. Il problema è che, per individuare queste entità con valenze sociali, politiche ed economiche, sarebbe occorsa tutta una serie di dati statistici e di informazioni che erano invece introvabili. Proprio per sopperire a questa enorme carenza dello Stato da un punto di vista informativo, Maestri decide di «omogeneizzare» quelli che erano gli uffici statistici dei vari Stati, in modo da rendere utilizzabili i dati che sarebbero stati raccolti.

Per dover di cronaca dobbiamo dire che fu Minghetti, quando era ministro degli Interni nel 1862, a proporre al parlamento la legge sulla nuova organizzazione amministrativo-territoriale (la proposta cominciò a essere elaborata dal suo predecessore, Farini). Ovviamente la proposta Minghetti partiva dalla ripartizione fatta da Correnti e asseriva che le eventuali regioni avrebbero dovuto essere composte da province e che queste ultime sarebbero state delimitate da elementi naturali o da limiti storici. Ma lentamente il parlamento si arenò a questo proposito e fu Maestri che invece continuò il lavoro di ripartizione dell'Italia. Egli rimproverava ai politici l'aver fermato quel processo, che considerava importante per il futuro del Regno anche perché egli non sarebbe stato contrario a un paese con struttura federale (senza però mettere a rischio l'unità dell'Italia). Ma non è per questa ragione, che propose la sua ripartizione: essa fu proposta unicamente per adempiere agli imperativi del suo lavoro di statistico, secondo le sue stesse parole. Per essere più chiari, Maestri non intendeva attribuire alcun ruolo politico alle regioni (allora chiamate compartimenti) che proponeva. Ma questa difficoltà fu anche del parlamento italiano: tutti sapevano che sarebbe stato necessario individuare delle ripartizioni interne, ma nessuno voleva lanciarsi nella definizione di questi limiti e così fu il tempo a fare il suo lavoro.

Infatti, considerare la ripartizione in compartimenti (furono chiamate «regioni» nei primi anni del XX secolo) unicamente come ripartizione statistica permise di far in qualche modo dimenticare la fragilità della sua definizione. Fino ad arrivare alla fine della seconda guerra mondiale, quando fu quasi automatico identificare le regioni che venivano menzionate nella *Costituzione* con i compartimenti di Maestri. Tanto più che i costituenti sapevano bene che quelle regioni non avrebbero avuto alcun potere politico, per il momento. Nel 1970, quando poi venne dato un ruolo amministrativo alle regioni, esse erano così marginali che nessuno si preoccupò di affrontare la questione della loro delimitazione da un punto di vista politico: le regioni avevano un potere quasi insignificante ed erano piuttosto viste come una palestra per i *leaders* locali prima di arrivare a Roma in parlamento, quasi una maniera di proporre una offerta politica ulteriore alla domanda pressante che veniva dalla base.

Questo problema venne sollevato già prima della costituzione delle regioni nel 1970. Diversi specialisti lo fecero: il più famoso tra questi sicuramente fu Lucio Gambi. Nel 1963 egli affrontava direttamente il tema dell'ambiguità dell'identificazione di compartimenti statistici e regioni e più precisamente affermava: «Di conseguenza, le cosiddette regioni di cui l'art. 131 della Costituzione dà l'elenco – un elenco nominativo che avrebbe dovuto venire integrato da una

definizione precisa di ciascuna nei suoi termini topografici, mediante una carta riassuntiva – sono entità che a mio parere non esprimono territorialmente il significato di regione così come lo si trae dalla Costituzione. È scritto che la regione deve esercitare con istituti propri (art. da 121 a 125) “funzioni amministrative” (art. 118): ma a parte il fatto che simili operazioni non si riferiscono più a una esecuzione di deliberazioni amministrative stabilite dai governi romani e diventano in realtà azioni politiche, in quanto s’inseriscono in una struttura autonoma e sono svolte da organi costituiti in termini politici, se tali funzioni [...] si vogliono veramente efficienti e coordinate, occorre che esse siano interpretate come elementi di una complessa pianificazione. Quindi se il loro scopo mira a un potenziamento economico, a una più razionale intelaiatura sociale etc., è quindi indispensabile che quei compiti si svolgano su di una regione dotata, o dotabile, di una chiara organicità» (Gambi, 1963, p. 168). Ecco quindi trasparire netto il dubbio sulla effettiva organicità di quei compartimenti statistici e soprattutto sulla «destinazione d'uso» che la *Costituzione* individua.

Ma Gambi non si limitò a quanto citato. Tredici anni dopo tornò formalmente sull'argomento, sottolineando come l'identificazione di una regione interna a uno Stato fosse lavoro complesso e articolato, che richiede una serie di informazioni demografiche, economiche, storiche ecc. Gambi afferma chiaramente come la Costituente avrebbe dovuto essere più attenta, in questo lavoro di delimitazione, e punta l'indice contro la superficialità dell'Assemblea. Ricorda come il lavoro fatto da Maestri (ascrivendolo a un mero bisogno statistico e citando le parole dello stesso Maestri, che aveva sottolineato come i compartimenti non avrebbero potuto essere destinati a nessun altro scopo, perché inadeguati) non era altro che un'evoluzione del lavoro fatto dallo stesso Correnti. Egli conclude citando Cattaneo: «Le nostre regioni costituzionali sono dunque ripartizioni statistiche riverniciate di nome (Cattaneo lo scriveva già nel 1861: “il più grave loro pensiero è quello di dare sulle case vecchie una mano di bianco”) [Cattaneo, 1861] e fondate, poco dopo l'unificazione nazionale, su una situazione economica, urbanistica, di reti viabili e di panorami demografici che nei quindici lustri venuti poi si modificò radicalmente in molte plaghe, e oggi quasi ovunque irrinconoscibile» (Gambi, 1977, p. 298).

Il problema sorge quando quegli attori politici ottengono sempre più potere e arrivano a farsi volentieri chiamare «governatori» e addirittura a domandare ai loro assessori di giurare sulla bandiera della regione (bandiere che sono in taluni casi create *ex novo*).

Che sembri inutile il dibattito sulla delimitazione delle regioni italiane è un errore, perché se le regioni si ritrovano con grandi responsabilità, ma al tempo stesso con grandi difficoltà (potremmo dire grandi fragilità delle loro azioni proprio al loro interno) è esattamente per questo motivo. I presidenti degli enti regione in molti casi conducono strategie di costruzione dell'identità importantissime, per poter strutturare il loro ruolo e renderlo condiviso dai propri cittadini. Il problema maggiore è che i cittadini si identificano pochissimo nella propria regione (anche se più di quanto non accadesse trent'anni fa) e allora il problema del federalismo si pone.

Perché un comune dovrebbe permettere una forma di federalismo che condurrebbe a un accentramento dei poteri nelle mani delle regioni? Per il comune non cambia nulla: si passerebbe dal centralismo dello Stato a quello della regione. Ed è questo il problema che solleva oggi la maggior parte dei sindaci d'Italia (e le loro istituzioni come l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, ANCI). La situazione si riflette perfettamente, per noi geografi, nel paesaggio italiano e nella sua evoluzione. Come si è affermato in apertura di questo articolo, ci interessa verificare cosa il federalismo può eventualmente apportare all'azione che i vari attori politici conducono sul territorio. Il primo elemento da prendere in considerazione a questo punto è come vengono messe in atto le politiche pubbliche e più in particolar modo la pianificazione territoriale.

Diversi anni dopo, Gambi lavorerà ancora sull'argomento rafforzando la sua posizione di critica, alla luce soprattutto dei cambiamenti che la società ha conosciuto nel secondo dopoguerra. Egli sottolinea proprio come una delimitazione territoriale, nata per una ragione diversa da quella per cui è stata poi usata, realizzata nell'Italia della metà del XIX secolo e da allora appena modificata, si ritrovi a essere usata per un paese socialmente, politicamente e economicamente irricognoscibile rispetto a quella stessa epoca: «La situazione italiana odierna ci mostra perciò una società che cambia radicalmente, e che però deve fare i conti con un disegno territoriale delle istituzioni politiche che si conserva a grandi linee immutato. È, per ciò che riguarda l'organizzazione dello spazio, una delle grandi contraddizioni, uno degli equivoci più nefasti della nostra epoca» (Gambi, 1995, p. 24).

Certo non mancarono proposte di ridefinizione di queste frontiere (l'evidenza dell'incoerenza era troppo grande perché potesse essere taciuta) e tra queste ce ne furono di più o meno serie o quanto meno di più o meno strutturate. Una sicuramente tra le meglio articolate fu quella di Francesco Compagna. Certo, a rileggerla oggi essa può sembrare desueta, visto che era basata sulla visione della programmazione economica dell'epoca (siamo negli anni Sessanta). Fatto sta che il suo ragionamento non era incoerente e soprattutto rispondeva a un bisogno operativo autentico. Non a caso egli proponeva di raccogliere le regioni intorno a un centro che facesse da polo d'attrazione (Compagna, 1964). L'altra proposta famosa, più recente, è quella avanzata dalla Fondazione Agnelli (1993), la quale però proponeva semplicemente una fusione di alcune regioni in modo da dare vita a dodici «mesoregioni». Il lavoro, anche se ha avuto il merito di risollevarlo (per pochissimo tempo) il dibattito su questa faccenda, restava basato unicamente su un approccio economico, privo di qualsiasi buon senso territoriale, potremmo dire privo di un vero e proprio ragionamento geografico.

L'ultimo apporto, forse quasi definibile di «riflessione» collettiva sulla tematica delle «regioni di carta» italiane, spetta a Pasquale Coppola. Sarà lui infatti a definirle in questo modo intitolandovi un paragrafo del suo lavoro (Coppola, 1997, p. 19) e soprattutto a compiere un lavoro di rivisitazione delle varie posizioni in materia.

L'analisi della ripartizione territoriale italiana in regioni è cosa delicata e lo dimostra sia la pluridecennale discussione (anche se negli ultimi tempi se ne

parla sempre meno) sia la complessità che essa cela. A chiusura di questa parte credo che sia importante citare una frase di Maria Tinacci che non a caso è ricordata dallo stesso Coppola nella sua premessa alla *Geografia politica delle regioni italiane*: «Se la regione, fuori dei quadri istituzionali, mostra tante indeeterminatezze, forte è la tentazione di contentarsi di soluzioni formali – come fecero i costituenti – con ciò aderendo sostanzialmente al wittgensteiniano “su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere”» (Tinacci Mossello, 1987, p. 156).

L'Europa e la pianificazione territoriale. – Esaminato l'approccio storico della formazione delle regioni italiane, possiamo ora a esaminare la loro azione per capire qual è la situazione in cui si vuol inserire l'ipotesi federale. Siccome il punto di partenza che qui si è scelto, per parlare di federalismo, è quello della pianificazione territoriale, è meglio cominciare da una spiegazione di questa espressione. L'accezione che qui si vuole adottare è più propriamente quella francese di *aménagement*, che implica una preoccupazione principale, quella di mettere «ordine», e che quindi si distingue dalla pianificazione territoriale propriamente detta: questa infatti rientra fra i significati della parola *aménagement* ma non li esaurisce. Il principio di *aménagement* è diversamente individuabile nei paesi d'Europa e soprattutto è diversamente affrontato nei paesi federali e non. La Francia è un paese fortemente centralizzato in cui al massimo vengono decentralizzati alcuni compiti precedentemente attribuiti allo Stato, mentre la Germania è uno stato federale dove i *Länder* sono detentori di grandi poteri, ma non per questo hanno totale libertà nella gestione dell'*aménagement*. La Francia ha sicuramente a cuore la politica di *aménagement* e detiene una struttura appositamente creata nel 1963 (la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, DATAR) che, pur in maniera mutevole, negli ultimi quarant'anni ha comunque controllato l'evoluzione del territorio nazionale, sia per quanto riguarda le infrastrutture sia per ogni tipo di politica sociale ed economica che incidesse sul paesaggio.

La Germania per parte sua ha invece una disposizione diversa. Qui lo sviluppo (*Entwicklung*) mira al miglioramento della struttura economica regionale e rileva di una missione comune ai *Länder* e al *Bund* (il livello federale), secondo una legge del 1969. L'unificazione del 1990 non ha fatto che rinforzare questo principio, spingendo non – come si potrebbe pensare – a una forte libertà dei *Länder*, bensì a una forte integrazione e al coordinamento (anche e soprattutto nel finanziamento) degli investimenti pubblici settoriali (*Entwicklungsplanung*): dove il *Bund* ha un ruolo predominante in materia di energia, trasporti e telecomunicazioni. A monte di tutto ciò vi è una legge del 1961 che definisce come punto di riferimento il «rapporto ottimale tra l'uomo e lo spazio». Certo, il federalismo tedesco impone, per raggiungere il rispetto di questo principio, il coinvolgimento sia dei *Länder* sia dei livelli inferiori, e la legge-quadro dell'8 maggio 1965 (con le successive modifiche del 1989 e 1991), rispetta pienamente questo principio. Esiste, quindi, in uno Stato federale come la Germania, un vincolo verso il livello federale che segue la linea di coordina-

mento propria di un paese centralizzato come la Francia. Certo, la partecipazione dell'attore locale in Germania è datata 1965 e a quella data le regioni francesi neanche esistevano (furono create nel periodo della presidenza di F. Mitterrand, nel 1982); per non parlare del fatto che anche dopo la loro creazione esse giocarono un ruolo marginale nell'azione dell'attore pubblico sul territorio. Esiste un avvicinamento tra questi due sistemi, e la Germania ritrova un ruolo relativamente più importante del *Bund* quando invece un ruolo predominante era dato ai *Länder*. Questo grazie al bisogno di concertazione che si è fatto sentire all'indomani dell'unificazione. La Francia invece per parte sua è passata da una forma di *aménagement* amministrato a una forma di *aménagement* concertato.

Due Stati diversi nella loro struttura che trovano lo spazio per avvicinarsi nella gestione del loro territorio. Ma diventa interessante a questo punto osservare come Stati a struttura unitaria abbiano evidenti diversità nei rapporti tra livello nazionale e livello locale.

Cominciamo da un paese già citato: la Francia. I livelli istituzionali sono quello centrale, le regioni, i dipartimenti e quindi i comuni. Come abbiamo detto, si è assistito a una certa evoluzione in materia di *aménagement*, ma non per questo possiamo ipotizzare una vera e propria iniziativa dal basso: lo Stato conserva un controllo molto forte, quello della finanza, e quindi resta comunque fondamentale.

La Gran Bretagna, invece, si colloca in modo diverso perché è, sì, centralista, ma con forme di attenuazione abbastanza importanti. Gli enti locali vantano grandi tradizioni e lo Stato molto raramente assume scelte d'intervento sul territorio in maniera completamente autonoma e unilaterale. A questo si aggiunga che ogni ministero ha le sue filiali locali che gestiscono aree giurisdizionali completamente diverse tra loro – il che implica anche politiche territoriali diverse nelle varie parti del Regno. Va aggiunto che negli ultimi due decenni il ruolo dello Stato è aumentato, particolarmente per quanto riguarda le politiche sociali, ma resta fondamentale il fatto che esistono in realtà due livelli: quello statale e quello delle collettività locali, con le quali lo Stato, per quanto centrale, negozia – e ricordiamo che il finanziamento dello Stato verso il livello locale è sicuramente meno rilevante di quello della Francia.

Caso estremo è quello dei Paesi Bassi, dove la struttura dello Stato è fortemente centralizzata, basata solo su 12 province e 550 comuni. Gli enti locali ricevono gran parte dei loro mezzi finanziari dallo Stato, che permette di realizzare tutte le politiche (numerose) loro demandate. Infatti i borgomastri (nei comuni) e i commissari della regina (nelle province) sono veri e propri delegati della Casa Reale e sono nominati dalla struttura centrale. Il ruolo giocato dagli enti locali non è per questo poco importante. I Paesi Bassi sono un paese che ha integrato totalmente il funzionamento della società civile, attraverso associazioni o altre forme partecipative, ma in questo è facilitato da alcuni elementi: la dimensione territoriale e la struttura geomorfologia, nonché la storia.

Queste ultime considerazioni ci permettono di lasciare le casistiche che abbiamo esposto e di tornare al federalismo in generale e all'Italia. Un elemento fondamentale nella gestione del territorio, al di là dell'assetto istituzionale

dello Stato, è proprio quell'insieme dei caratteri territoriali che rende unico ogni contesto. Da questo punto di vista, il fatto che un sistema sia federale o unitario non modifica la sua politica pubblica sul territorio, non influenza direttamente il rapporto tra attore pubblico e utente del servizio pubblico.

Un paese centralizzato come la Francia ha fatto del servizio pubblico universale un suo caposaldo, basato sul concetto di uguaglianza rispetto all'accessibilità (stesso costo e stessa facilità ovunque il cittadino si trovi). Questa omogeneizzazione del servizio pubblico ha però per altri versi condotto ad altri tipi di sperequazioni (il livello di contribuzione alla copertura dei costi, per esempio, è diverso), ma, soprattutto, il fatto che la tipologia del servizio venisse decisa a livello centrale presupponeva che i cittadini della Bretagna e della Corsica avessero lo stesso bisogno. Ora lo Stato si è reso conto della varietà del proprio territorio, l'ha integrata (mediante leggi) e comincia a rispettarla dando vita a un circolo di concertazione con gli enti locali. Certo lo Stato ricopre ancora un ruolo fondamentale, ma di fatto c'è una sorta di «avvicinamento». I Paesi Bassi, invece, ci mostrano come uno Stato estremamente centralizzato, dove gli enti locali eletti non esistono, può essere straordinariamente vicino al «locale» e soprattutto può avere un livello di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche molto alto (possiamo quasi dire nel pieno rispetto del principio di *governance* – qui intesa come «governare con il consenso»).

L'Italia: federale oppure no? – Per ritornare all'Italia, invece, la questione è un po' più spinosa, complessa, e non è certo che la ricetta sia nel federalismo, quale che possa essere (consideriamo almeno quello duale, cooperativo e competitivo). Concentrandoci sull'aspetto dell'azione territoriale – che potremmo generalizzare portandolo sul livello del *policy making* – ripartiamo dal punto iniziale di quest'articolo: il ruolo delle regioni in Italia.

L'evoluzione degli ultimi anni e in particolar modo la riforma che ha portato all'elezione diretta dei presidenti degli enti regione ha profondamente modificato gli equilibri interni del paese. Oramai il presidente di una regione gode di enorme visibilità e gode, sulla carta, di ampi poteri (anche se il livello istituzionale privilegiato in Italia resta sicuramente quello comunale). È però interessante notare che sul proprio territorio, in realtà, un presidente di regione ha molto meno potere di quello che si potrebbe immaginare, e soprattutto deve battersi ogni giorno per affermare il proprio ruolo. È qui che risiede il punto saliente della questione. In realtà il livello regionale italiano è probabilmente quello storicamente più debole, con la storia più recente: quello che deve negoziare ogni giorno con gli enti locali che ricomprende. Comuni e province sono ben più antichi della regione e d'altronde è proprio contro questi che l'ente regione deve battersi, per certi versi, mentre per altri versi deve cercare di compattarli dietro di sé. Infatti proprio perché le identità regionali sono labili e giovani, esse richiedono un enorme investimento di tempo ed energie perché possano diventare un elemento aggregante tale da poter legittimare fino in fondo l'azione dei presidenti.

Quando si parla di legittimità evidentemente non si allude a quella legale, che è data ampiamente dal corpo legislativo italiano, bensì a una legittimità proveniente dai cittadini che dà forza alle scelte che i presidenti delle regioni assumono, spesso in conflitto con gli altri enti locali. Il paradosso è ancora più forte, se pensiamo che il potere legislativo più ampio lo hanno proprio le regioni, perché esse possono legiferare su qualsiasi materia tranne quelle indicate precisamente dalla legge e demandate allo Stato. Quindi lo Stato ha una condizione attentamente delimitata, mentre le regioni no. Oggi lo Stato italiano, da un punto di vista istituzionale, è assolutamente «regionale». Ma proprio in questa situazione, che dall'esterno sembrerebbe dare un potere enorme alle regioni, assistiamo in realtà a una «lotta» continua delle regioni rispetto agli altri attori territoriali.

Possiamo fare un esempio, a proposito di come si opera e gestisce una scelta di costruzione infrastrutturale molto importante. La Regione Lombardia è in una situazione di deficit infrastrutturale abbastanza rilevante, sia per il breve sia per il lungo periodo. In particolare, essa ha bisogno dell'attuazione di diversi interventi infrastrutturali di cui si parla da tempo: l'asse pedemontano che andrebbe a raddoppiare l'attuale autostrada A4 Milano-Venezia, il già previsto asse ad alta velocità Lione-Lubiana, che chiaramente passerebbe da Milano, nonché un nuovo aeroporto intercontinentale – avendo quello di Malpensa 2000 fallito le sue aspettative di crescita (la famosa «Cargo City» non vedrà mai la luce, sono persino stati eliminati i cartelli segnaletici che avrebbero portato verso questo «non luogo», e l'aeroporto non riesce a superare i 15 milioni di passeggeri all'anno; solo Orly ne ha più di 24 milioni e con Roissy il polo parigino supera i 64 milioni di passeggeri all'anno). In questo quadro, la Regione sceglie di costruire un nuovo aeroporto intercontinentale nell'area del comune di Montichiari, cioè a Brescia.

Come si gestisce in Italia la costruzione di un aeroporto intercontinentale, che modificherebbe in maniera pesante gli equilibri di coesione territoriale sia a livello locale sia regionale, ma anche nazionale visto che interesserebbe tutto il Nord d'Italia? Nel caso di Montichiari la questione è chiaramente conflittuale e vede la partecipazione di diversi attori: il Comune di Brescia, la Provincia di Brescia, la potente Camera di Commercio della provincia di Brescia, nonché Montichiari stesso come Comune, ma anche la società che gestisce l'attuale aeroporto di Brescia – per ora piccolo aeroporto nazionale gestito dalla stessa società che gestisce l'aeroporto di Verona, quindi Regione Veneto. Se la Provincia di Brescia e la CCIA desiderano, da una parte, il potenziamento dell'attuale aeroporto, esse non vogliono però vederlo diventare un grande aeroporto intercontinentale, e ciò per diversi motivi. Un grande aeroporto richiede molta manodopera e al momento il Bresciano, una delle aree più ricche d'Italia per presenza di imprese, ha un grande bisogno di manodopera; l'apertura dell'aeroporto produrrebbe concorrenza alle imprese locali e porterebbe all'arrivo di nuova manodopera extracomunitaria – prospettiva decisamente combattuta dalla CCIA e dalla Provincia stessa. Dall'altro lato, la Regione Veneto vedrebbe male l'arrivo di questo aeroporto perché renderebbe secondario quello di Vero-

na, mentre attualmente Verona e Brescia operano insieme e il controllo dell'aeroporto di Brescia è di fatto nelle mani di Verona. Ma anche il Comune di Brescia si oppone perché, una volta realizzato l'aeroporto intercontinentale, la fermata della linea ad alta velocità Lione-Lubiana si farebbe non più nel comune stesso di Brescia, bensì all'aeroporto di Montichiari, per evitare rotture di carico tra il trasporto aereo e quello su rotaia.

Alla luce di questo esempio, cosa cambierebbe con un sistema federale? Possiamo cercare altre soluzioni nella ridefinizione degli equilibri istituzionali?

Un altro esempio, sempre in Lombardia: le regioni devono per legge procedere all'identificazione dei distretti industriali del loro territorio – ovviamente, l'individuazione di un distretto da parte dell'attore politico è fatto certamente discutibile, perché non prova in sé che l'area identificata corrisponda veramente a un distretto, con tutte le caratteristiche di solidarietà orizzontale teorizzate. In provincia di Varese, la Regione Lombardia ha identificato un distretto industriale, come da legge regionale. La Provincia di Varese ha invece firmato un accordo con il governo nazionale (più precisamente la firma ha avuto luogo verso la conclusione dell'ultimo governo D'Alema) per la creazione di un patto territoriale. Quest'ultimo è uno strumento di programmazione negoziata, messo in atto dal governo italiano, che permette forme di sostegno allo sviluppo locale. Il patto territoriale firmato dalla Provincia di Varese taglia in due il distretto che la Regione aveva precedentemente individuato. Questo significa che si sosterrà finanziariamente solo una parte del distretto, provocando una rottura nella solidarietà orizzontale interna al distretto. Così facendo, la Provincia e il governo procedono a un atto di *policy making* senza badare a quello che l'altro attore competente, la Regione, fa per lo stesso territorio.

È questa cecità che attira l'attenzione del geografo. L'Italia, rispetto a due paesi come Germania e Francia (il primo federale di tipo cooperativistico – quindi del modello federale osservato con più interesse in Italia – e il secondo quanto di più unitario si conosca in Europa o quasi), non ha uno strumento legale vero e proprio che dia una linea chiara di attribuzione dei ruoli, siano essi duali, cooperativi o competitivi. La Francia ha diverse leggi che regolamentano la sua azione sul proprio territorio, così come la Germania. Per l'Italia il discorso è ben diverso. Non si tratta di una mera assenza di testi di legge, ma dell'assenza di un progetto, iscritto nel testo di legge, che sia condiviso e che preveda chi deve fare cosa e magari anche con chi. Addirittura, si arriva al caso in cui le regioni hanno dei poteri ma non li usano, perché spesso i rapporti di forza sul territorio sono ben più importanti dell'ingegneria istituzionale. La Regione Lombardia avrebbe, come tutte le regioni d'Italia, il potere di impedire delle opere edili, eppure non ha mai fatto uso di questo potere da quando esiste la legge. Così, se si va in treno da Torino a Milano, si vedono case in costruzione esattamente là dove è previsto il passaggio della linea ferroviaria ad alta velocità (tracciato ben noto agli interessati). Da una parte i Comuni interessati, a conoscenza del tracciato, continuano comunque a concedere licenze edilizie, dall'altro la Regione si rifiuta di bloccare i lavori per timore di arrivare a uno scontro con i sindaci.

È in questo contesto che occorre capire se il federalismo, di qualsiasi tipo possa essere, può modificare la situazione.

Conclusioni. – In sé il federalismo non apporta nulla di specifico nella gestione del territorio né possiamo dire che si riscontri qualche differenza tra il territorio gestito in uno Stato federale e quello gestito in uno Stato unitario. I casi dei Paesi Bassi e della Francia da una parte, cioè due Stati con due livelli diversi sia di unitarietà e centralismo sia di tradizione geografica, e della Germania dall'altra ci fanno notare come non c'è nessuna specificità che possa essere sensibile dal punto di vista dei geografi. L'azione dell'attore pubblico sul territorio avviene con la stessa (quasi) qualità in Germania, Francia e Paesi Bassi. Il punto chiave non risiede nella struttura istituzionale-amministrativa scelta dallo Stato, quanto nella sua capacità a gestire il territorio in modo coerente ma anche condiviso.

Il territorio è più facile da gestire quando non ci si trova in democrazia. In una condizione di dittatura, il tiranno non deve «negoziare» con nessuno, quindi decide unilateralmente (almeno in teoria: nei fatti, poi, anche il tiranno deve negoziare con altri attori, che alimentano il suo potere). Ma quello che ci interessa verificare è la gestione del territorio in ambiti evidentemente democratici: ed è oramai provato che la gestione del territorio si fa al meglio quando la si fa in maniera chiara e coerente da un lato, e condivisa, con consenso, dall'altro.

Con «chiarezza» vuol dire che una strategia su più livelli (più che mai qui intesi nella definizione lacostiana dei livelli di analisi) ⁽¹⁾ della gestione del territorio deve essere definita e quindi deve esistere, anche in un Stato federale, in maniera chiara. Occorre cioè un elemento legislativo (preferibilmente) che indichi quali sono le strategie di sviluppo del paese, sia nel suo ambito nazionale sia nel suo contesto internazionale. Gli attori territoriali diversi (regioni, province, comuni) possono desumere la politica che si farà sul loro territorio e quindi assumere le loro scelte strategiche di sviluppo sul medio e lungo periodo, in modo coerente, conservando la piena autonomia di decisione.

La condivisione è l'altro elemento importante e riguarda l'aspetto probabilmente più rilevante, perché è quello che permette la messa in atto della coerenza. Infatti le politiche strategiche a livello centrale (quello che chiameremmo *Bund* in Germania) devono necessariamente essere individuate in maniera condivisa (è la scelta che ha fatto la Francia negli ultimi anni), e non più imposte al territorio dal centro. Solo così possiamo garantire un migliore adeguamento delle politiche locali a una linea comune a tutto lo Stato – e quindi una coerenza. Ma condivisione deve essere qui intesa anche nel senso di *governance* e cioè «governare con il consenso». Per questo motivo anche gli attori locali oggi decidono di mettere in atto le loro scelte (coerenti o non con il livello centrale), cercando di farle condividere dai propri cittadini.

(16) Lacoste (1984): la stessa definizione è richiamata, in maniera più sintetica, nel preambolo al *Dizionario* del 1994, che resta comunque a oggi la definizione più articolata di geopolitica.

L'Italia in tutto questo manca di un elemento importante: una strategia comune e condivisa che dall'alto si possa poi ripercuotere, coerentemente, su tutto il territorio. Si tratta di pensare al secondo o terzo ordine di grandezza (volendo usare i livelli di analisi di Yves Lacoste nel ricordato *Préambule*), cioè una scala internazionale, e contemporaneamente pensare alle possibilità e agli scenari sui livelli via via inferiori, il quarto, quinto ma anche sesto ordine di grandezza. L'Italia non possiede di fatto un punto di riferimento unico (scritto nella legge) che indichi quale sviluppo, quale evoluzione, quale paesaggio vadano perseguiti, né possiamo attribuire questa carenza alla tradizione dei localismi italiani, perché la Germania ha la stessa tradizione ma non per questo manca di un *corpus* centrale di riferimento. Il PON (Programma Operativo Nazionale 2000-2006) in sé e soprattutto i POR (Programmi Operativi Regionali 2000-2006) delle varie regioni (ma il ragionamento non vale solo per questi documenti, vale un po' per tutti i documenti italiani di questo genere) non rappresentano altro che mere manifestazioni d'intenti, che hanno comunque il gravissimo difetto di essere pensate e concepite settorialmente, senza esplicitare chiaramente a quali territori si pensa, come definirli e con quali progetti. Mancando quel documento, anche le regioni mancano di un testo forte di riferimento per i loro livelli «inferiori».

Certo, oggi questi documenti di programmazione cominciano a vedersi, ma sono ancora lungi dall'essere perfettamente adeguati e integrati soprattutto nei piani di sviluppo degli altri attori. Potremmo dire che paradossalmente in Italia manca un'autentica coscienza territoriale. Per questo motivo il federalismo, in sé, non cambierebbe granché. Il federalismo può, però, essere il momento, l'occasione, per costruire questa strategia comune, coerente e condivisa, per decidere quale futuro si vuole per il territorio italiano; può essere il momento in cui, nella ridefinizione degli equilibri istituzionali, si possa anche decidere una linea comune del «paesaggio» italiano. Può essere un'occasione, ma non la panacea.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CATTANEO C., *Prefazione* al vol. X de «Il Politecnico», Milano, 1861.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964.
- COPPOLA P., *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, in P. COPPOLA (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- CORRENTI C., *Fisionomia delle regioni italiane*, in «Il Nipote del Vesta Verde», Milano, 1852, pp. 42-61.
- CORRENTI C., *Casa Nostra* in «Il Nipote del Vesta Verde», Milano, 1855, pp. 138-163.
- FONDAZIONE AGNELLI, *Nuove regioni e riforma dello Stato. Contributi di ricerca*, Torino, Fondazione Agnelli, 1993.
- GAMBI L., *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, Lega, 1963.
- GAMBI L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», Bologna, 1977, 1, pp. 275-298.

- GAMBI L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBI e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 23-34.
- LACOSTE Y., *Unité et Diversité du Tiers Monde: des représentations planétaires aux stratégies sur le terrain*, Parigi, La Découverte e Hérodote, 1984.
- LACOSTE Y., *Dictionnaire de Géopolitique*, Parigi, Flammarion, 1993.
- MAESTRI P., *Statistica del Regno d'Italia [...] nell'anno 1863*, Firenze, Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, 1864.
- TINACCI MOSSELLO M., *La regione come spazio politico ed elettorale*, in «BSGI», 1987, pp. 141-157.

ITALIAN TERRITORY BEYOND FEDERALISM (THINKING INSTITUTIONS WITHOUT GEOGRAPHY). – Federalism does not concern only Political Science but also Geography. In the federalist perspective, the Italian constitutional reform is frequently presented as something quite natural for the Regions. The paper analyzes the origins of the regional territorial delimitation and shows that this is a recent, fragile and disputable characterization. Special attention will be devoted to the important, but conflicting role played by the Regions in territorial planning. The methodology of Geopolitics provides a very useful tool to better understand the relationship among Regions and between State and Region. A comparison across various European Countries will show that if we adopt a geopolitical approach in territorial planning, the differences between centralised-state and federal-state one are of no direct consequence, because the different type of the institutional structure is not directly linked to the quality of policy making in a given territory.

Roma, Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze

giuseppe.bettoni@poste.it