

Tra territorio e spazio ... qualche riflessione*

ANNA MARIA POGGI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 28 dicembre 2018

* Intervento al *forum* organizzato da *Diritti regionali* su *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*.

Il dibattito sull'adeguatezza territoriale delle Regioni è una sorta di fiume carsico che torna, scompare e ritorna e che pare non trovare uno sbocco, nonostante le molte proposte avanzate nel tempo.

Si tratta di un tema che in Assemblea Costituente vide emergere una sensibilità consapevole della diversa capacità produttiva dei territori e della necessità di porre rimedio al differente livello di sviluppo economico in parti assai significative del Paese. Ciononostante, al di là delle diverse posizioni emerse, accantonando le ipotesi (odg De Martino) di rinvio alla legge per la delimitazione delle Regioni e individuazione dei relativi capoluoghi, si giunse, in definitiva, mediante l'approvazione dell'odg Targetti, a costituire le Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche e così a configurare le 19 Regioni di cui al testo originario dell'art. 131 della Costituzione. Regioni poi divenute 20 con il Molise in forza della successiva legge cost. n. 3/1963, approvata peraltro in deroga al procedimento dell'art. 132, comma 1, che quindi non troverà mai concreta attuazione.

Il tema della “taglia” territoriale delle Regioni, dunque, non trovò soluzione univoca, bensì una risposta compromissoria tra chi proponeva soluzioni dall’“alto” e cioè il metodo unilaterale di individuazione statale fondato su dati demografici e sociali (Mortati) e chi proponeva, invece, soluzioni dal “basso” attraverso aggregazioni di enti locali. Fu così che, da un lato, si decise di inserire in Costituzione all'art. 131 l'elenco delle Regioni ma, dall'altro lato, si aprì la strada delle possibili variazioni territoriali, attraverso il procedimento di cui all'art. 132.

In sostanza, dopo la prima stagione costituente dello Stato italiano unitario – in cui fu completamente sconfitto il progetto di regionalizzazione di Minghetti e Farini –, nella stagione costituente repubblicana esse furono identificate in maniera “artificiale”, recuperando la suddivisione a fini statistici del territorio nazionale operata dai Maestri nel 1864.

Inoltre, al di là della questione territoriale, il modello costituzionale di Regione non si differenziava *qualitativamente* dallo Stato: ente a fini generali,

dotato degli stessi poteri statali di legislazione e amministrazione, seppure di consistenza *quantitativamente* minore.

Questo modello soffriva fin dall'inizio di limiti evidenti, e cioè della sottovalutazione di quelle diversità fattuali mai completamente venute meno dall'Unificazione ad oggi (sviluppo industriale, identità territoriali ...) che condussero un'attenta dottrina a sostenere che le Regioni erano entrate «in un cono d'ombra» (Cheli) già a partire dalla loro prima legislatura.

A quei limiti se ne sono sommati altri e, tra i più rilevanti, quelli provocati dall' U.E., la cui produzione normativa ha derubricato molti poteri legislativi regionali a rango quasi-regolamentare e, soprattutto, le cui modalità di intervento economico individuano le Regioni in modo del tutto flessibile rispetto ai confini territoriali, a seconda delle politiche che si intendono incentivare (v. i fondi strutturali che considerano le Regioni non singolarmente ma per macro-aggregati, a volte addirittura inter-statali).

Le proposte successive (dalle macro-regioni di Giuseppe Ferrari alle proposte della Fondazione Agnelli o a quelle di Gianfranco Miglio ed ancora all'unificazione coattiva proposta da Trentin) non hanno mai trovato una sponda istituzionale.

Anche l'ultimo tentativo sviluppatosi nella precedente Legislatura – la Commissione di studio sull'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni istituita nel dicembre del 2014 dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie – non è stato raccolto in sede parlamentare. All'interno di tale Commissione erano emerse due diverse prospettive di lavoro: quella della ridefinizione territoriale, con conseguente revisione costituzionale, e quella dello sviluppo dell'idea degli accorpamenti funzionali desumibile dall'attuale Titolo V.

La prospettiva della ridefinizione territoriale poggiava, peraltro, sulle risultanze degli studi dei geografi che già contestualmente al dibattito in Assemblea Costituente avevano sottolineato la discrasia tra assetto istituzionale delle Regioni e assetto socio territoriale del Paese.

Così si sottolinea nella Relazione finale della Commissione che Lucio Gambi – il più lucido esponente del pensiero geografico sul tema del ridisegno regionale – fin dai suoi interventi nella metà del secolo scorso aveva denunciato come le Regioni configurate nella Costituzione fossero il frutto *«di uno schizzo abbozzato e rimaneggiato fra il 1852 e il 1855 da Cesare Correnti e condiviso da Pietro Maestri, che in quegli anni collaborava con Correnti. Maestri subito dopo l’Unità divenne il Direttore della Divisione di Statistica Generale del Regno e nel 1863-64 furono pensati e presentati dallo stesso Maestri – come “compartimenti” statistici provvisori – degli accorpamenti di province preesistenti all’atto dell’Unità d’Italia. Sebbene tali “compartimenti” fossero stati predisposti per meri fini statistici in una fase politica di transizione, finirono per diventare definitivi, dando origine in massima parte alla configurazione territoriale delle future Regioni costituzionali»*.

Cionostante nella stessa Relazione si giunse a conclusioni pessimistiche su tale prospettiva poichè si sottolineava come *«il ricco dibattito che nel corso del tempo ha coinvolto gli studiosi del territorio è stato sostanzialmente ignorato dai legislatori, per cui Il territorio, con il carico della sua storia e delle sue componenti socio-economiche è rimasto a lungo nell’ombra. E il problema che di recente torna alla nostra attenzione – in realtà vecchio di centocinquant’anni – è oggi molto più complesso e di difficile soluzione rispetto al passato»*.

Ciò consente una considerazione di fondo: l’assetto territoriale determinatosi, seppure insoddisfacente, costituisce un dato di fatto, difficilmente modificabile.

Proprio perciò la Commissione aveva messo in campo una seconda prospettiva, tutta interna al Titolo V e non necessitante di revisioni costituzionali. La modifica dell’art. 117 del 2001 attraverso l’introduzione dell’ottavo comma (*«La legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle propri funzioni, anche con individuazione di organi comuni»*) consente oggi di ragionare di macroaggregazioni non solo più in termini “territoriali”, che passano attraverso la normativa di cui

all'art. 132 Cost, bensì anche quale risultato di un processo di aggregazioni “funzionali” di collaborazione concreta, assai più snello (nella procedura delineata dallo stesso articolo 117) del processo delineato dall'art. 132 per le variazioni territoriali.

Inoltre, mentre l'art. 132 consente di ragionare unicamente in termini di variazioni territoriali, l'ottavo comma dell'art. 117 consente una gamma assai più articolata di possibilità:

- l'adozione di discipline normative regolamentari comuni nonché l'esercizio coordinato di funzioni amministrative;
- il coordinamento tra le Regioni con una divisione di compiti per questioni di interesse comune;
- l'assunzione di dimensioni ottimali per l'esercizio di alcune funzioni.

Per inciso va detto che già dalla Commissione bicamerale Bozzi si era prefigurata tale impostazione, scartando l'ipotesi della modifica degli articoli 131 e 132.

Evidentemente il consolidamento dell'assetto post-unitario continua ad essere una variabile assai condizionante cui si è aggiunta la consapevolezza che eventuali collaborazioni istituzionali e politiche tra territori debbano generarsi dal “basso” e non quale disegno artificialmente delineato dall’”alto”.

Ciò sta a significare che l'ipotesi eventuale di modificazioni territoriali delle Regioni non può probabilmente prescindere dal metodo di favorire prima aggregazioni funzionali che col tempo potrebbero condurre a vere e proprie variazioni territoriali.

La revisione costituzionale del 2001, da questo punto di vista, ha aperto un nuovo scenario di ragionamenti sulla adeguatezza territoriale delle Regioni rispetto alle funzioni che esse devono assolvere. Sono esse, infatti, ad essere diventate protagoniste e in qualche modo padrone del proprio territorio, anche solo funzionalmente, potendo dar vita ad accordi politici che possono successivamente trasformarsi in atti giuridici.

L'effetto che la nuova previsione costituzionale pare produrre è quello di facilitare la formazione di un diritto "interregionale" come prodotto dalla libera determinazione delle regioni, come disciplina specifica di una sfera di interessi interregionali, esuberanti rispetto al limite della dimensione territoriale della regione ma non per questo riconducibili alla sfera statale.

In quest'ottica, sarebbe, perciò, interessante analizzare approfonditamente la legge francese n. 58 del 2014 che prevede l'esercizio concertato delle competenze e risorse tra collettività territoriali, e secondo cui in ogni Regione deve essere istituita la conferenza territoriale dell'azione pubblica, con a capo il Presidente del Consiglio regionale e con lo scopo di assicurare una gestione condivisa, ed una maggiore razionalizzazione delle competenze tra collettività.