



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
EDITORIALE – 2 APRILE 2021

Territorio e istituzioni:
studiare il primo per riorganizzare le
seconde

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno



Territorio e istituzioni: studiare il primo per riorganizzare le seconde

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno

Nell' "Agenda territoriale 2030", documento intergovernativo degli Stati membri dell'UE approvato lo scorso dicembre sotto la Presidenza tedesca, si legge: *"The quality of government and governance processes is an important cross-cutting principle for local, regional, national and European development. It matters for the wellbeing of society and is a prerequisite for long-term sustainable increases in living standards, investments, social trust and political legitimacy. Developing and implementing integrated place-based strategies and investments needs cooperation across sector policies as well as levels of government and governance, while also engaging local communities. Continuous capacity building at all levels is particularly important to enhance participatory implementation of the strategies"*¹.

La qualità dei processi di *governance* è dunque – secondo le linee condivise dell'Unione Europea - un prerequisito imprescindibile per raggiungere, nel lungo termine, migliori condizioni di vita, investimenti, fiducia sociale e legittimità politica.

Come sottolineato nel parere esplorativo presentato dal CESE su tale documento, l'Agenda *"mette in evidenza il contributo della dimensione territoriale e della pianificazione del territorio all'integrazione e all'interconnessione di priorità politiche (strategiche), quali la coesione economica, sociale e territoriale, il pilastro europeo dei diritti sociali, il ravvicinamento dell'Europa ai cittadini, uno sviluppo più inclusivo, sostenibile e integrato dei luoghi e dei territori, la trasformazione giusta e l'integrazione territoriale in Europa"*².

L'assunto non è certamente nuovo.

Come ci ricorda la Società dei Geografi, "il potere da sempre – o almeno da quando hanno preso inizio i processi di formazione dello Stato – 'organizza' il territorio, e da sempre il territorio si organizza per conto proprio"; di conseguenza "secondo combinazioni variabili nel tempo e nello spazio il territorio è, non separabilmente, frutto di entrambe queste leve, mercato e regolazione sociale da un lato, regolazione formale e giuridico-amministrativa dall'altro"³.

¹ https://www.territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Territorial%20Agenda%20documents/TerritorialAgenda2030_201201.pdf

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AE1847&from=EN>

³ Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana, Roma, 2015 consultabile al sito <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf>



Da qui l'attenzione riservata negli ultimi anni alla geografia amministrativa, ossia allo studio dei criteri di delimitazione atti alla determinazione di partizioni territoriali e sottoinsiemi o reti di connessione, in relazione ad un obiettivo specifico di natura, generalmente, istituzionale, dei limiti territoriali dell'esercizio di funzioni pubbliche, nonché dell'organizzazione territoriale e delle finalità di tali funzioni.

L'apporto della geografia amministrativa è in verità fondamentale anche e soprattutto perché fornisce la valutazione dell'efficacia sia delle partizioni individuate che dell'organizzazione territoriale ad esse connessa, operazione essenziale giacché obiettivo primario di una buona amministrazione è quello di trovare la partizione ed il ritaglio amministrativo ottimale, quello che meglio risponda alle esigenze e che sappia fornire adeguata risposta al bisogno.

E' particolarmente significativo che questo approccio abbia acquisito carattere scientifico dagli anni Quaranta del Novecento, quando il Bureau of the Census federale individuò, ad esempio, le Standard Metropolitan Statistical Areas (SMSA), cioè i limiti delle principali aree del luogo, gli Stati Uniti, dove il fenomeno urbano si era manifestato nel modo più forte e originale. Fu quello il momento nel quale prese avvio la prassi della zonizzazione e, non a caso, quel modo di operare dialogava inequivocabilmente con la nascente epopea della programmazione economica ed era espressione del nuovo ruolo attivo che l'amministrazione aveva acquisito a partire dal New Deal rooseveltiano.

Nell'anno del Signore 2021, anno nel quale auspicabilmente il mondo riuscirà ad uscire dall'emergenza pandemica scoppiata ad inizio 2020, è allora perfettamente coerente che l'Europa si ponga il tema della qualità della *governance* del territorio, proprio in considerazione della stretta correlazione tra questi aspetti di buona amministrazione e l'attuazione di quel poderoso progetto di rinascita che è il Recovery Plan, la cui buona resa non è certamente svincolata dai temi della geografia amministrativa.

Purtroppo, sotto questo profilo, l'Italia sembra essere pesantemente indietro. Il nostro paese sconta, in verità, un limite che senza troppi timori può definirsi come storico o endemico, nell'accezione di "ricorrente e persistente nel corso dei decenni": l'incongruenza fra i processi materiali e la leva amministrativa sul territorio si è presentata con drammatica cadenza nella storia istituzionale italiana e l'attenzione alla valutazione di una coerenza, o almeno a una non contraddizione, delle soluzioni amministrative-istituzionali con i processi sociali, economici e di sviluppo ha fatto spesso difetto.

Oggi, tuttavia, l'esigenza di un intervento di ripensamento sembra essere ormai insopprimibile. E ciò non solamente in considerazione del fatto che anche nel caso italiano la rinascita non sarà efficace se non terrà in debito conto i problemi dell'organizzazione amministrativa e territoriale.



Quello che appare evidente è piuttosto la comparsa ormai ricorrente di “sentori di insofferenza” rispetto alla partizione amministrativa ed alla relativa legislazione che non possono non interrogarci. Sempre seguendo gli insegnamenti dei geografi, infatti, “il territorio è tollerante e ricco di capacità di resilienza, ma lo è fino a un certo punto. Si adegua perché questo è il suo destino, ma oltre una certa soglia si adegua “male”: non riesce più, cioè, a compensare le diseconomie”⁴.

Ora, basta elencare solo alcune delle questioni sul tavolo per rendersi conto delle numerose sollecitazioni provenienti dal territorio: mai come oggi appare dirompente il tema dei rapporti tra Stato e Regioni; è rimasta in sospeso, ma non può certamente dirsi risolta, la questione del regionalismo differenziato; il tema delle province e dell’area vasta richiede con urgenza un intervento chiarificatore; le Città metropolitane hanno palesemente subito una battuta di arresto, dopo lo slancio iniziale seguito alla loro istituzione; nulla di strutturale è stato fatto sul fronte della riduzione del numero dei comuni; è appena cominciato l’esame parlamentare di alcune proposte di legge per l’ordinamento speciale di Roma Capitale che coinvolge ovviamente il destino delle altre province del Lazio e della stessa Regione; e non è un caso che si siano da poco conclusi i lavori di una Commissione istituita presso il Ministero dell’Interno e presieduta da Alessandro Pajno, sulla delega per la riscrittura del Testo Unico degli Enti Locali.

Ce ne è abbastanza per ritenere che il tema non sia liquidabile come una serie di questioni puntuali, ma si configuri piuttosto come un problema di riordino complessivo.

Da qui l’idea di aprire un Focus su “Territorio ed istituzioni” che possa proporsi come sede di riflessione scientifica, utile anche a suggerire possibili vie d’uscita dall’impasse in cui il paese sembra finito. Un Focus nuovo che però è forte di due esperienze già compiute: da un lato quella dell’Osservatorio sulle Città metropolitane, avviato su *federalismi* nel luglio del 2014, subito dopo l’entrata in vigore della legge Delrio; dall’altro il Corso di Alta Formazione “Territorio ed Istituzioni. Regionalismo differenziato, Città metropolitane, Comuni e Unione europea”, diretto da Beniamino Caravita nel dipartimento di Scienze Politiche di Sapienza, la cui prima edizione si è appena conclusa. Il CAF, in particolare, ha contribuito definitivamente a dare la spinta per trasformare l’Osservatorio Città metropolitane in una sede di riflessione più ampia, grazie anche al costruttivo ed arricchente confronto con i corsisti che si sono rivelati curiosi, preparati e attenti oltre che bisognosi di informazioni competenti: alcune dei lavori da loro presentati a conclusione del corso hanno meritato la pubblicazione in questo primo numero del Focus; il loro entusiasmo ci ha convinto a programmare a brevissimo una seconda edizione del Corso.

⁴ Ibidem.



Anche sulla scorta di queste importanti occasioni di confronto e di studio, l'obiettivo è oggi semplice: un einaudiano “conoscere per deliberare” che comporta, tuttavia, un assai meno semplice – o semplicistico – approccio metodologico. Chi si è avvicinato al tema dello *zoning* amministrativo, del ritaglio territoriale, del “potere delle mappe” ha potuto, infatti, toccare con mano quanto il tema sia complesso; per questa ragione, l'interdisciplinarietà dovrebbe essere uno degli elementi distintivi della riflessione qui offerta.

Poiché la regolamentazione giuridica senza una conoscenza approfondita ed adeguata del fenomeno su cui si intende intervenire rischia di essere *inutiliter data*, un approccio ampio ed aperto nel caso della *governance* multilivello è assolutamente necessario: ci sono aspetti di geografia fisica, di economia, di sociologia, di demografia e statistica, di urbanistica, di pianificazione...

Il dialogo tra i diversi saperi, fondamentale come metodo di lavoro, su questi temi è ancora poco praticato e la sensazione è che ciascun settore proceda in modo scorrelato, con riflessioni ancora sostanzialmente circoscritte alle comunità scientifiche di riferimento. Nonostante qualche sforzo sia stato in parte compiuto, la visione complessiva pare ancora lontana: non si tratta, dunque, di frammentare il quadro, disperdendosi, ma al contrario si tratta di focalizzare le questioni per tirare poi le fila e regolamentare consapevolmente.

Come indicato nel già citato parere del CESE “*nel contesto di uno sviluppo territoriale e urbano moderno, la governance multilivello, che rispetta rigorosamente il principio di sussidiarietà, è una necessità e una condizione preliminare. Si tratta solo di creare le condizioni istituzionali adeguate per il suo funzionamento efficace. Con questo intendiamo innanzitutto competenze reali, condizioni amministrativo-procedurali, nonché una base finanziaria sufficiente*”.

Quell'alchimia – certamente non banale da trovare - tra competenze reali, condizioni amministrative e procedurali e risorse economiche è condizione necessaria per delineare un quadro istituzionale efficace e, proprio seguendo questa logica, il nome di questo focus tiene insieme “territorio” ed “istituzioni”: studiare il primo per riorganizzare efficacemente le seconde, nella consapevolezza che le scelte territoriali debbono rispondere agli obiettivi ed alle politiche eurounitarie, proprio secondo quanto stabilito dalla Agenda territoriale 2030.