

### III. Dalle Province all'area vasta: un'incoerenza italiana

di Giuseppe Bettoni

La ripartizione amministrativa dell'Italia in Province è certamente, a parte quella dei Comuni, la maglia amministrativa più antica (a esclusione di quella delle diocesi ovviamente). Diciamo pure che si tratta della scala amministrativa d'aggregazione più antica del nostro paese e questo non è certo senza conseguenze. Gli abitanti di Cavallino o Maglie si sentiranno salentini (intendendo con questo la Provincia di Lecce, seppur sbagliando) e non certamente «pugliesi» (nonostante due dei presidenti regionali eletti dal 1995 a oggi vengano proprio dal Salento). Quando le Regioni non esistevano (e neanche l'Italia) esisteva già la Terra di Bari (attuale Provincia di Bari) e la Terra del lavoro (attuale Provincia di Caserta), mentre non esistevano, appunto, né Puglia né Campania.

Allora la domanda si impone: perché cancellarle? Ha un senso? È un bene per l'Italia?

Queste domande hanno un senso soprattutto se guardiamo intorno a noi paesi come Germania, Spagna, Austria, Francia, Gran Bretagna. Tutti questi paesi non solo hanno l'equivalente delle nostre Regioni ma hanno e mantengono il livello istituzionale della «provincia». Da qui il fondamento della domanda riguardo alle motivazioni di una loro «soppressione» in completa controtendenza. In effetti vedremo meglio in seguito che l'eliminazione della scala provinciale sarebbe l'ennesimo capitale storico di lungo periodo che verrebbe dilapidato, distrutto, negli ultimi vent'anni.

Occorre ricordare che l'Italia non ha mai veramente vissuto un vero momento accentratore, un momento in cui il centro abbia emanato un progetto nazionale. Infatti non è accaduto per il Regno Sabauda<sup>1</sup> fatto da regnanti che non hanno mai visto un elemento iden-

<sup>1</sup> Ricordiamo che i Savoia sono piuttosto noti per la loro famosa «fuga» che non per altro.

titario nel loro territorio «nazionale»<sup>2</sup>. Per loro contava la corona su un paese più grande, più ricco. Ma mai i Savoia hanno avuto un progetto che fosse propriamente «nazionale» (in questo senso fece molto di più Federico II di Svevia ostacolato dal papa dell'epoca, a cominciare da Onorio III)<sup>3</sup>.

La parentesi fascista ha avuto vita nel punto più alto di quella che viene definita «epoca nazionalista» e molto hanno fatto (i fascisti) per cercare di dare vita a una identità solida, ampia (sul «condivisa» non c'era discussione). Va confermata la fragilità di una imposta in modo solo violento: raramente attecchiscono. È infatti in questo «metodo» che va cercata la spiegazione di quell'antinazionalismo tipico del secondo dopoguerra.

In tutto questo periodo si è continuato sempre a delegittimare l'avversario politico, dai tempi dell'Unità, senza mai fermarsi, sino ad arrivare ai giorni nostri<sup>4</sup>. Questa forma di delegittimazione ha impedito una costruzione identitaria, nazionale, condivisa. In questo contesto le ripartizioni amministrative si sono lentamente trasformate in uno strumento con cui colpire colui o coloro fossero percepiti come «avversari» nel controllo del potere e soprattutto del territorio. Questo in una visione lacostiana della geopolitica e cioè viene definita come geopolitica quella situazione in cui

[...] due o più attori politici si contendono un determinato territorio. In questo contendere, le popolazioni che abitano il territorio conteso, o che sono rappresentate dagli attori che se li contendono, devono essere coinvolte in questo conflitto, attraverso l'uso degli strumenti di comunicazione di massa<sup>5</sup>.

In effetti sia la creazione delle Regioni che la eliminazione delle Province italiane avvengono in una strategia eminentemente «geopolitica», proprio come inteso nella definizione appena citata.

Prima di arrivare a capire le conseguenze di una eventuale «eliminazione» delle Province vediamo prima come si sono create le Regioni italiane le quali, come è stato scritto sopra, rappresentano certamente l'insieme territoriale più recente ma anche quello di cui con più facilità possiamo ricostruire il procedimento di delimitazione.

<sup>2</sup> Da sempre, infatti, non esitarono a cedere la Savoia d'oltralpe ai francesi in cambio di Guastalla, nel trattato del 1600 con Enrico IV.

<sup>3</sup> E. Kantorowicz, *L'Empereur Frédéric II*, Gallimard, Paris 1987.

<sup>4</sup> M. Salvadori, *Storia dell'Italia e crisi di Regime*, il Mulino, Bologna 1993.

<sup>5</sup> Y. Lacoste, *Préambule*, in *Dictionnaire de géopolitique*, a cura di Y. Lacoste, Flammarion, Paris 1994, pp. 1-35.

### 1. *L'invenzione delle Regioni italiane.*

L'Italia nasce, dopo la seconda guerra mondiale, come Repubblica costituita da Regioni. Queste 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.

I partiti al governo nel secondo dopoguerra (ovviamente si tratta prima di tutto della Democrazia cristiana, ma nella fase finale i più accerrimi oppositori furono Msi e Pli) 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 scrittura 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?

I due nomi più importanti all'origine della ripartizione dell'Italia in Regioni sono Cesare Correnti, che sicuramente è l'iniziatore della ripartizione italiana con ipotesi indicate ancor prima dell'Unità, e Pietro Maestri, 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, considerando la sua fisionomia estetica ed economica, si individuavano sedici regioni: la Pedemontana (che corrisponde all'antico Stato piemontese); la Cispadana (la parola fu scelta facendo precisamente riferimento al modo di parlare dei fiorentini i quali, all'epoca, consideravano «transpadano» tutto 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 ripartizione 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»<sup>6</sup>. 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: «Unita nella diversità»<sup>7</sup>. 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 includeva cinque zone climatiche, aggiungendo anche l'arcipelago di Malta, definito come le «Antille italiane»<sup>8</sup>. 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 ar-

<sup>6</sup> C. Correnti, *Fisionomia delle regioni italiane*, in *Il Nipote del Vesta Verde*, Vallardi, Milano 1852, p. 44.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 50-61.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 60.

ticolazioni e i nomi geografici prevarranno sulle divisioni abituali delle sub-nazionalità e del provincialismo, avremo fatto molti progressi<sup>9</sup>.

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 e 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<sup>10</sup>.

Proprio da questo punto parte la necessità di modificare la prima ripartizione esistente: per riprodurre l'unità di questo stesso paese. Correnti articola il suo pensiero nel modo seguente:

Le quindici province dei domini borbonici hanno una popolazione media di 440.000 abitanti per ciascuna e ponno perciò ragguagliarsi alle divisioni Piemontesi e ai dipartimenti Francesi. Alquanto meno popolose e soprattutto meno estese sono le sette province della Sicilia: ma si 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 paragonarsi alle cinquanta provincie sarde, che l'una per l'altra hanno centomila 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<sup>11</sup>.

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 loro stessa densità. Per esempio tra Lombardia, dove i comuni sono tanti e piccolissimi, e Sicilia, dove i comuni sono molti di

<sup>9</sup> Id., *Casa Nostra*, in *Il Nipote del Vesta Verde*, Vallardi, Milano 1855, p. 147.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>11</sup> *Ibid.*

meno ma più estesi; diversità che ritroviamo anche nella notevole differenza nel numero di abitanti per comune.

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<sup>12</sup>.

La principale rappresentazione delle regioni italiane fu quella data da Pietro Maestri, in seguito ai lavori effettuati dallo stesso Correnti. Appare chiaro che il 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 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 d'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<sup>13</sup>.

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 asse-

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>13</sup> P. Maestri, *Statistica del Regno d'Italia. Popolazione, movimento dello stato civile nell'anno 1863*, ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Firenze 1864.

riva 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 arena 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). Tuttavia 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<sup>14</sup>. Questa difficoltà, però, 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. Il passare degli anni fece da una parte abituare gli italiani alla divisione in compartimenti (furono chiamati «regioni» nei primi anni del XX secolo) e contemporaneamente ne fece 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 leader locali prima d'arrivare a Roma in Parlamento, quasi una maniera di proporre un'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 car-

<sup>14</sup> *Ibid.*

ta 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 intelaatura sociale etc., è quindi indispensabile che quei compiti si svolgano su di una regione dotata, o dotata, di una chiara organicità. Ecco quindi trasparire netto il dubbio sulla effettiva organicità di quei compartimenti statistici e soprattutto sulla «destinazione d’uso» che la Costituzione individua<sup>15</sup>.

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 fosse altro che un’evoluzione del lavoro fatto dallo stesso Correnti. Egli conclude citando Cattaneo:

Le nostre regioni costituzionali sono dunque ripartizioni statistiche riverinciate di nome – Cattaneo lo scriveva già nel 1861: «il più grave loro pensiero è quello di dare sulle cose vecchie una manna di bianco»<sup>16</sup> – 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 modifica radicalmente in molte pieghe, e oggi quasi ovunque irricognoscibile<sup>17</sup>.

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 respon-

<sup>15</sup> L. Gambi, *L’equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Lega, Faenza 1963, p. 168.

<sup>16</sup> C. Cattaneo, *Prefazione*, in «II Politecnico», X, 1861.

<sup>17</sup> L. Gambi, *Le regioni italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 1977, 1, p. 298.



sabilità, 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 delle Regioni in molti casi conducono strategie importantissime di costruzione dell'identità, 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 oggi di quanto non accadesse trent'anni fa). Il mancato riconoscersi nelle «identità» regionali non è banale e ancora meno inspiegabile. La stampa ha spesso messo in rilievo la mancanza di identità «italiana» in tutti i sensi sottolineando sempre il ruolo dei campanili (il campanilismo degli italiani certo non è poco), ma non si tratta solo di questo. Anche perché sia Correnti che Maestri parlano chiaramente di quella ripartizione subregionale che già sanno essere importante, precedente. Correnti li definiva distretti e guarda caso in un territorio non molto più grande di oggi erano 110 (praticamente le stesse province che oggi ci sono sul territorio nazionale).

Tutto questo per chiarire prima di tutto la «giovane» età delle Regioni, per quanto si cerchi di presentarle come antiche. Soprattutto mostrare l'arbitrarietà della loro delimitazione (fatta in un dato momento storico e con obiettivi precisi). E infine sottolineare quanto queste Regioni non rappresentano e, scriviamolo pure, non rappresenteranno mai un elemento aggregativo tra i cittadini dell'Italia. Gli italiani potranno eventualmente, in certi casi, riconoscere alla loro Regione un ruolo operativo preciso, ma certo non quello identitario fondamentale che spesso, purtroppo, faticano a identificare persino con il loro paese.

Ma la discussione in questa sede non deve essere concentrata sull'inutile argomento «meglio la Regione o meglio la Provincia». Il punto è l'interesse e l'importanza della presenza della ripartizione provinciale nell'Italia di oggi, a centocinquanta anni dalla sua Unità.

## *2. Le Province dopo la riforma del 2001.*

L'ampio dibattito che qui si preferisce non riportare sull'importanza della soppressione dell'Istituto provinciale nasce da una vessazione da parte del cittadino italiano nei confronti del dispendio di risorse pubbliche in generale, verso le cosiddette «auto blu» oppure le remunerazioni esorbitanti di diversi rappresentanti dell'attore pubblico o

più in generale della classe dei rappresentanti (parlamentari ma non solo). Questa stanchezza, insofferenza, interviene verso qualunque cosa possa essere fatta con i fondi versati dal contribuente e che non tro-

Figura 1. L'Italia secondo le delimitazioni in Compartimenti ipotizzati da Maestri, ispirandosi all'idea di Cesare Correnti (1863).



vasse un'immediata spiegazione e utilità. Il punto più alto di questo tipo di «rappresentazione» è certamente il lavoro giornalistico sulla cosiddetta «casta» dei parlamentari<sup>18</sup>.

Nella foga di tutta questa discussione le Province furono facilmente indicate per la loro «inutilità», soprattutto perché dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fatta nel 2001 alle Province restava un ruolo certamente debolissimo all'interno di una struttura istituzionale francamente fragile e incerta. Una riforma che si voleva federalista, su un'onda di delegittimazione dello Stato centrale che risaliva prima di tutto alla caduta del Muro di Berlino nel 1989, spazzando via il ruolo dei vecchi partiti politici. In seguito a quell'evento e finito un equilibrio internazionale che copriva anche il nostro paese, si ebbe la famosa fase di «mani pulite». Dal 1992 in avanti l'obiettivo era sempre stato la riduzione dei costi, riduzione che però si interrompe proprio intorno al periodo della riforma del 2001 e in cui i costi del funzionamento dell'amministrazione ricominciano a salire. Quella riforma in realtà produce un grave *vulnus* tra Stato da una parte e Regioni ed enti locali dall'altra. Questa ferita si crea intorno alla nuova ridefinizione dei poteri e non si risanerà mai, neanche oggi. Il fatto che il primo potere legislativo oramai rientri nelle mani delle Regioni e non più dello Stato centrale ha in qualche modo celato il grave problema della competenza concorrente tra i diversi livelli. Se questo principio esiste anche in altri paesi, in nessun caso esso include così tanti punti. Questo fino ad arrivare a utilizzare la Corte costituzionale come strumento di funzionamento ordinario dello Stato italiano. Infatti prima della riforma del Titolo V meno di un quarto dei contenziosi trattati dalla suprema Corte riguardavano contenziosi Stato/Regioni. Dopo il 2001, anno della riforma, la percentuale supera la metà. In pratica l'impianto ingegneristico costruito con quella riforma non funziona, la macchina non gira.

È da questo periodo in poi che si crea questa grande contraddizione italiana che condurrà all'anno 2012, anno in cui in teoria le Province italiane dovrebbero scomparire. La contraddizione è basata sul fatto che – spiegheremo meglio di seguito – tutto il funzionamento del paese dovrebbe girare intorno a Comuni, Regioni e Stato centrale. Questo in contraddizione con la volontà di dare vita alle Aree metropolitane contemplate dalla Costituzione e in contraddizione con tutto

<sup>18</sup> S. Rizzo - G. Stella, *La casta*, Rizzoli, Milano 2007.

il dibattito intorno ai Piani strategici e cosiddette «aree vaste». Esaminiamo attentamente questi ultimi punti.

Nel funzionamento del paese così come indicato dalla riforma del Titolo V il ruolo principale lo dovrebbero giocare Regioni, Stato e Comuni (seppur tutti in via di principio su un piano di pariteticità). Alle Province veniva (il passato sembra quasi d'obbligo oramai) lasciato un ruolo abbastanza marginale e, come si è potuto leggere già in diversi lavori, lo Stato centrale ha deciso di liquidare le Province facendole letteralmente morire d'asfissia. Un'asfissia fatta di mezzi risicatissimi nonché di poteri ridottissimi. È evidente che un'istituzione priva quasi di ruolo e soprattutto di mezzi finanziari finisca per risultare ai più come inutile e, quindi, da sopprimere.

Poco sopra però si è lasciato intendere un ruolo chiave per la Provincia e quanto meno completamente in contraddizione con questa corrente di pensiero che la vorrebbe inutile. Per capirlo meglio occorre avere più chiaro il quadro della «organizzazione territoriale»<sup>19</sup> nonché avere ben in mente l'evoluzione della gestione del territorio praticamente dalla nascita di quella che oggi chiamiamo Unione europea.

### 3. *Organizzazione territoriale e Provincia.*

Senza entrare nei dettagli di quelli che sono i principi dell'organizzazione territoriale ricordiamo che almeno tre concetti da diverso tempo sono stati riportati alla luce o creati *ex novo*:

- 1) governance;
- 2) piano strategico;
- 3) area vasta.

Tutti questi tre punti ci riportano, vedremo qui di seguito, direttamente alla parola «provincia».

Il concetto di *governance* possiamo facilmente sintetizzarlo nella definizione che una delle studiosse pioniere della materia ne ha dato: «La Governance fa riferimento essenzialmente a un metodo di governo/gestione non gerarchica dove gli attori non-statali, attori privati, partecipano all'elaborazione e la messa in opera delle politiche pubbli-

<sup>19</sup> G. Bettoni, *Geografia del Turismo e Geopolitica in Italia*, in *Geopolitica del Turismo*, a cura di G. Bettoni e B. Giblin, SudEst, Manfredonia 2009, pp. 9-22.

<sup>20</sup> R. Maynz, *New Challenge to Governance Theory*, in H. P. Bang, *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, Manchester 2003 (traduzione mia).

che»<sup>20</sup>. Questa visione ha impregnato l'azione pubblica dello Stato (con risultati che non giudicheremo con precisione in questa sede) praticamente dalla metà degli anni novanta. Soprattutto l'obiettivo era quello di invertire una rotta fino a quel punto catastrofica: quella dei trasferimenti provenienti dallo Stato senza nessuna coerenza vera e propria, senza una verifica d'impatto. Furono gli anni del Dipartimento politiche sviluppo e coesione, gli anni dell'Unità di valutazione del ministero dell'Economia; anni in cui l'efficacia della spesa pubblica era una specie di chimera che voleva coprire solo una cosa: le casse dello stato non permettevano più quel tipo di trasferimento. È sulla scia di quel cambiamento che si arriverà prima al Testo unico per gli enti locali e poi alla riforma del 2001. L'obiettivo era semplice: far sì che la concertazione di tutti gli attori territoriali portasse a una maggiore coerenza e una maggiore efficacia di spesa. Per questo motivo tutto andava costruito con una visione (al di là che potesse essere dall'alto o dal basso) condivisa e principalmente frutto del lavoro di tutti i livelli istituzionali. Infatti qui saremmo dovuti arrivare alla «visione» o alla «strategia» d'azione sul territorio e la Regione era già vista come pietra angolare attraverso un Piano territoriale. Infatti fu in quegli anni e soprattutto dopo le prime esperienze dei Piani strategici che i Piani territoriali regionali cominciarono a vedersi non solo come uno strumento di settore (in genere quello patrimoniale o paesaggistico) bensì come vero punto di riferimento in cui far convergere sia i Piani di governo del territorio (fatti dai comuni) che i Piani territoriali di coordinamento provinciali (i Ptcp). L'esempio del Lombardia ce lo mostra chiaramente affermando che il Ptcp

[...] definisce, ai sensi e con gli effetti di cui all'articolo 2, comma 4, gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale; sono interessi di rango provinciale e sovracomunale quelli riguardanti l'intero territorio provinciale o comunque quello di più comuni. Il Ptcp è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale per i contenuti e nei termini di cui ai commi seguenti<sup>21</sup>.

Il problema, grave, che si verificò fu proprio quello di una incapacità da parte di molte delle Regioni italiane a produrre il Piano territoriale a cui Province e Comuni avrebbero dovuto far riferimento. Così in moltissimi casi, non ultimi quelli di Lombardia e Lazio, ma non so-

<sup>21</sup> Regione Lombardia, l. r. 11 marzo 2005, n. 12, Capo III, art. 15, comma 1.

lo, i Ptr non arrivavano e i Ptcp venivano prodotti senza quel riferimento che era considerato fondamentale. Questo ci deve far riflettere su due aspetti:

1) l'incapacità più volte provata, da parte delle Regioni, di concepire e soprattutto di far condividere, un piano, una visione, una strategia territoriale (quindi generale, d'insieme) a tutti gli attori del loro territorio;

2) probabilmente la scala regionale non è adeguata per dare vita a quella cabina di regia che dovrebbe declinare le diverse direzioni e situazioni per i diversi territori avendo però chiaro un obiettivo d'insieme, regionale (seppur questo possa sembrar banale in un paese dove lo Stato non ha più da decenni una vera strategia territoriale, né un documento ufficiale di questo genere).

Probabilmente lo sforzo che si chiede di fare alle Regioni è inadeguato se si considera che esse non hanno mai (o quasi) impedito azioni di sviluppo da parte di altri attori territoriali in completa contraddizione con la loro strategia, pur avendone pienamente l'autorità per farlo. In sintesi diciamo pure che la Regione fin qui non ha mai avuto il riconoscimento necessario a coordinare l'azione dei diversi attori sul proprio territorio, come sarebbe invece indicato nei principi della Riforma fatta nel 2001.

L'attore provinciale in questo senso era l'anello debole della catena, non certamente quello che, una volta scomparso, permetterà una manovra più agevole e condivisa. Eppure la condivisione era la parola «guida» fin dalla metà degli anni novanta. Infatti i Piani strategici, che oggi hanno una forza completamente diversa, in quegli anni non avevano alcun poter coercitivo, eppure diversi attori li sottoscrivevano. Aree come Torino, Trento, Pesaro e tante altre, decisero di lanciarsi in questo tipo d'esperienza. Si trattava di Piani che avevano come unico obiettivo quello di mettere fine a piani comunali realizzati in completa solitudine, senza prendere in considerazione l'azione del proprio «vicino». È questo atteggiamento «individualista» che ha dato vita negli anni sessanta e settanta a mostruose città senza discontinuità tra Novara e Verona (la città «infinita», appunto). Tutte aree comunali concepite allo stesso modo e con enorme dispendio di risorse per servizi e infrastrutture che avrebbero potuto essere condivisi a vantaggio del contribuente e del paesaggio. Quei Piani strategici aggregavano diversi comuni, la maggior parte delle volte con un comune principale, più densamente abitato, e comuni più piccoli, spesso a composizione di una corona periurbana. Insomma una specie di «piccola» area me-

tropolitana. Ed è proprio in questi stessi anni che si ritorna a parlare di aree metropolitane, resuscitate da quella stessa riforma che le pone sullo stesso piano degli altri Eell, delle Regioni stesse e dello Stato. Tuttavia si dimentica che le quattordici aree metropolitane furono concepite troppi anni prima e delimitate in un modo oramai superato e che avrebbe richiesto un nuovo intervento del legislatore per ridefinirle. Poco importava, restava il fatto che si poteva mirare a un nuovo attore territoriale che fosse aggregazione di Comuni, non coincidesse con le Province e che fosse però sub-regionale (perché nessuno nega che la Regione da sola non potrebbe mai occuparsi della gestione di un territorio che spesso ingloba migliaia di comuni e milioni di abitanti in condizioni orografiche disperate al proprio interno). Da diversi anni infatti il dibattito è aperto sulla dispersione della decisione, del territorio stesso, delle infrastrutture<sup>22</sup>. È un territorio che si disgrega, in completa antitesi con il concetto stesso di Coesione territoriale diventato oramai concetto essenziale delle politiche europee e iscritto nella stessa Carta costituzionale europea. Resta da sottolineare a questo punto questa incoerenza tra la volontà di soppressione dell'istituzione provinciale come insieme di diversi comuni e la tendenza a realizzare qualunque tipo di progetto considerando quella che viene chiamata l'«area vasta». Molto numerose sono certamente le aree vaste a cui si è dato vita e facilmente si potrà osservare come esse siano disperate. È al tempo stesso difficile trovare una definizione univoca di quello che possa essere questa sorta di «dimensione territoriale». La maggior parte dei casi di area vasta che si sono creati in Italia aggregano insieme sovra-comunali ma sub-provinciali. Al tempo stesso ve ne sono alcune che aggregano più province (la Toscana per esempio ne ha create tre diverse per motivi di riassetto sanitario, di cui quella delle Province tirreniche tramite l'Intesa istituzionale del 2002). A ogni modo l'area vasta viene vista come un qualcosa che deve aggregare Comuni ed essere sub-regionale.

In questa stessa direzione vanno le Unioni di comuni che con alterne fortune oramai sono una forma istituzionale definitivamente integrata con il paesaggio del nostro paese. Fino al marzo 2010, secondo i dati forniti dall'Anci, le Unioni di comuni erano 311 e interessavano 17 Regioni italiane. Un importante successo a dispetto anche di una drastica riduzione dei trasferimenti statali destinati a questo tipo

<sup>22</sup> L. Fregolent, *Governare la dispersione*, Franco Angeli, Milano 2005.

di istituzioni intermedie. Anche in questo caso in molti tessono le lodi di questo tipo di «opportunità» per quella miriade di comuni che spesso non hanno spazi di manovra per la messa in atto di qualunque tipo di servizio pubblico per i propri cittadini (soprattutto i piccolissimi comuni, quelli cioè sotto i mille abitanti che rappresentano il 25% dei comuni italiani e più precisamente 1974 comuni)<sup>23</sup>. Interessante è l'individuazione chiara dell'incapacità sia delle Regioni da una parte che dei Comuni dall'altra ad assolvere una serie di funzioni che sono comunque legate all'attore pubblico. Secondo Ceschini sono almeno quattro i punti che spingono verso l'aggregazione tipo l'Unione di comuni:

- 1) diseconomie di scala;
- 2) impossibilità di esercitare a pieno la gestione di funzioni e servizi;
- 3) carenze di competenze professionali;
- 4) rigidità strutturale (entrate, uscite, personale ecc.).

E sempre secondo Ceschini il quadro normativo, il d.lgs. n. 267/2000 art. 33, ha introdotto:

- il trasferimento di funzioni dalle Regioni agli Eell;
- l'individuazione regionale dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni;
- il programma regionale di individuazione degli ambiti per la gestione associata;
- il metodo della concertazione.

Tutto questo è ascrivibile a un ruolo della Provincia, però in nessun caso si fa riferimento, in quel lavoro, al ruolo delle Province come possibile in questo quadro, preferendo una lettura totalmente a favore dei Comuni da sembrare praticamente «faziosa»<sup>24</sup>. Eppure tra i servizi da gestire in modo «associato» tra comuni, sempre secondo i dati Anci, vi sono dei punti importantissimi come assistenza e servizi alla persona, asili nido, attività produttive e commerciali, cantieri lavoro, depuratori, edilizia privata, edilizia sismica, gestione dei beni demaniali e patrimoniali, gestione economica, finanziaria e programmazione, lavori pubblici, partecipazione e decentramento, pianificazione territoriale ecc. (in tutti sono 67 i tipi di servizi che queste Unioni di comuni gestiscono insieme)<sup>25</sup>. La gestione di questi servizi che altrimenti le am-

<sup>23</sup> F. M. Ceschin, *L'associazionismo tra comuni per lo sviluppo e la qualità dei territori*, in «Sudest, quaderni», anno VII, 2010, 44.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>25</sup> *Ibid.*



ministrazioni comunali non riuscirebbero a fare in modo efficace, rappresentano una evidente prova della necessità di una scala aggregativa tra comune e regione, quale potrebbe essere la provincia.

Abbastanza sintomatiche del quadro operativo che vive l'Italia in questo periodo sono le parole dell'ex vicesindaco di Livorno, Cristiano Toncelli:

Livorno ha necessità di individuare aree industriali, operazione difficile per la limitatezza del proprio territorio, mentre a Collesalveti ci sarebbero possibilità molto maggiori. Le province non possono aiutare molto nel favorire il dialogo. I comuni sono gelosi delle proprie prerogative e la difficoltà a parlarsi c'è anche tra province. Quel municipalismo che è tratto caratteristico della nostra cultura identitaria a volte diventa una gabbia che ci impedisce di vedere più lontano del nostro ristretto ambito. Una proposta concreta. Che gli assessori all'urbanistica e allo sviluppo economico di comuni e province di Pisa, Livorno e Collesalveti, paritariamente, si riuniscano in un tavolo di programmazione con il mandato politico di stendere delle linee guida per armonizzare le programmazioni dei diversi territori e favorire lo sviluppo economico complessivo. Si tratterebbe in pratica di un Piano Strutturale di Area Vasta. L'area tra Livorno e Pisa ha grandi potenzialità, molto superiori ai venti contrari della crisi che sta mordendo il territorio. Dobbiamo solo superare storiche diffidenze per costruire un miglior futuro comune<sup>26</sup>.

Questa dichiarazione contiene un bel po' di cose: il campanilismo di cui quasi ci vantiamo; l'inutilità alla quale sono state condannate le Province dal legislatore; l'inazione territoriale da parte di personale amministrativo e decisori politici. In sintesi l'incapacità tutta italiana, di questo decennio, nel gestire il proprio territorio.

Il problema fondamentale è che il territorio nella fattispecie non è solo il luogo sul quale realizzare infrastrutture o manufatti diversi. Il territorio è qualcosa che ci modifica nella nostra struttura sociale e che noi modifichiamo a nostra volta. Non è solo un palcoscenico ma è attore quanto lo sono le politiche di sviluppo che vogliamo mettere in atto, quanto le comunità che lo abitano sperando di renderlo sempre migliore<sup>27</sup>.

#### 4. Conclusioni.

Già Francesco Merloni aveva sottolineato la direzione intrapresa di

<sup>26</sup> Dichiarazione pubblicata dal quotidiano «Il Tirreno» il 27 dicembre 2011: «è necessaria una politica urbanistica di Area vasta».

<sup>27</sup> G. Bettoni, *Dalla Geografia alla Geopolitica*, Franco Angeli, Milano 2009.

abolizione delle provincie e l'aveva definita sbagliata senza mezze misure<sup>28</sup>. Anche lui sottolinea l'assurdità di un paese che non smette di inventare mille strumenti e modi da oltre vent'anni per far aggregare i Comuni e farli lavorare insieme. Ma al tempo stesso, preda d'una sorta di furia semplicistica, si cerca di colpire una parte di quella pubblica amministrazione che si rappresenta come inutilmente onerosa: ci sarebbe da interrogarsi sul perché siano nel mirino proprio le Province. Merloni sostiene che la ripartizione delle Province sia artificiale ma in realtà in questa sede non si condivide tale posizione. Se artificiale vuol dire «fatta dall'uomo» allora non esistono delimitazioni che non lo siano (Comuni inclusi). Se artificiali vuol dire recenti, allora abbiamo già affermato in apertura di questo lavoro che le Province sono le più antiche e le sole a dar vita a una forma d'identità territoriale vera, riconosciuta e che va al di là del Comune. Se invece Merloni voleva intendere che sono superate allora occorre dire che tutte le delimitazioni amministrative sono prima o poi superate; superate dall'evoluzione tecnologica e dai bisogni delle società che vivono su quei territori. Di questo stesso avviso erano due grandi specialisti già citati: Piero Mestri e Lucio Gambi.

Il problema vero è che occorrerebbe prevedere un periodo dopo il quale ogni delimitazione amministrativa andrebbe ridefinita almeno in parte (ogni vent'anni? Ogni mezzo secolo?). Ma ciascuna di queste delimitazioni dà vita a un potere e questo stesso potere si rifiuterà quasi sempre di modificare il proprio territorio o di rinunciare anche a una piccola porzione di esso. È l'eterna contraddizione delle delimitazioni amministrative di cui tutti gli esperti hanno sempre parlato, da Correnti a Gambi passando per Maestri.

Resta una cosa fondamentale: alle Province italiane, definite dalla Costituzione con poteri eletti democraticamente si vogliono sostituire degli insiemi a geometria variabile, non condivisi e soprattutto di grande opacità giuridica e di cui il cittadino non solo non coglierà nulla ma soprattutto non deciderà nulla.

Tutti sappiamo infatti che un paese fatto solo di Comuni e Regioni non potrà esistere e non esisterà. Si lascerà quindi agli attori locali la libertà di formare a loro piacimento aggregazioni di dimensioni diverse, con contenuti diversi e di cui potranno disfarsi in ogni momento (un Comune può uscire quando vuole da una Unione di comuni, allo

<sup>28</sup> F. Merloni, *Abolire le province? Molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in «Astrid», Semplificazione sistema istituzioni territoriali/Note e contributi, settembre 2011.

stesso modo con cui un'area vasta si crea con un'intesa istituzionale che potrà essere disattesa in ogni momento). Non è un caso che tra i maggiori oppositori alle Province vi siano quegli addetti ai lavori che operano nelle strutture in grado di dar vita alle aree metropolitane. Questo nella semplice visione di smontare l'altro attore territoriale, quello ufficiale – la Provincia –, per prenderne prontamente il posto nella gestione del territorio. Ma cosa accade per quei comuni che non rientrerebbero nelle aree metropolitane? Insomma, come si può facilmente capire è una contesa per il controllo del territorio tra più attori politici, della geopolitica interna quindi<sup>29</sup>.

Merloni parla di riaggregare le Province e potrebbe essere una buona via da percorrere, ma prima di tutto occorre dare loro una ragion d'essere, restituire loro quelli che sono i poteri che la loro scala richiederebbe, a cominciare da infrastrutture e politiche di sviluppo economico nonché di programmazione sanitaria. Andare verso una semplice (semplice?) cancellazione delle Province a vantaggio di un futuro di aggregazioni disparate e imprevedibili di cui nessuno può oggi prevedere costi ed efficacia è un tentativo suicida. Per non parlare di quel patrimonio di lunghissimo periodo rappresentato dalle identità che la stragrande maggioranza delle Province ha sul proprio territorio (a parte forse alcune delle più recenti).

Nella **figura 2** si possono osservare le diocesi italiane quali appaiono nell'ultimo lavoro pubblicato qualche anno fa per conto della Conferenza episcopale italiana. È sorprendente osservare la similitudine, in moltissimi casi, tra diocesi e scala provinciale attuale; ma ancor più interessante è proprio il fatto che quel tipo di delimitazione corrisponde molto bene a una operatività di scala locale che è simile a quella delle Ato. Si tratta di delimitazioni di scala locale che aggregano i Comuni e che permettono di gestire e garantire ai cittadini buona parte dei servizi pubblici locali, cosa che i Comuni non riuscirebbero altrimenti a fare. La domanda sorge spontanea: perché non partire da quella scala, aggregando le attuali Province intorno a delle aree metropolitane capaci di gestirle e ottenere così una sorta di area provinciale ancora più estesa (si ridurrebbe così il loro numero). Tale aggregazione avrebbe un senso, una sorta di «catena di gestione». E queste Province potrebbero quindi ritrovarsi in Regioni più grandi (a questo punto certamente non più di una quindicina); Regioni aggregate, par-

<sup>29</sup> Lacoste, *Préambule*, in *Dictionnaire de géopolitique* cit.

Figura 2. Frontiere delle Diocesi italiane al 2009\*

---



---

\* Questa carta ci fa vedere le Diocesi italiane quali sono oggi. Si noter  la similitudine con le Province. In realt  ricalcherebbero molto bene quella scala operativa che sono le Ato e che oggi gestiscono molti servizi pubblici locali aggregando diversi comuni. Sarebbe molto utile partire da questa dimensione e aggregandole costruire delle Province che, di numero inferiore a quelle di oggi, rappresenterebbero la scala ideale tra Stato, Regioni (aggragate a loro volta) e comuni.

Elaborazione grafica: G. Bettoni, 2009.

tendo da queste nuove limitazioni, avendo al loro centro aree provinciali più estese che raccolgono al loro centro delle aree urbane di una certa importanza. Ecco quindi delle Regioni più corpose (si è sempre pensato che le nostre Regioni non avessero massa critica) e delle Province più coerenti con le loro aggregazioni territoriali (e con dei poteri precisi in quanto a gestione del loro territorio). Ciò richiede, però, una visione d'insieme dell'organizzazione territoriale<sup>30</sup>, che oggi sembra essere impossibile e soggetta a una certa visione dogmatica che opporrebbe il locale al centrale.

È sbagliato vedere la gestione territoriale come dualistica: il locale vs. il centrale, dove il locale è il comune riunito al massimo nel quadro regionale<sup>31</sup>, e questo a dispetto delle visioni opposte liberale e strutturalista. A nostro parere ha ragione Schapiro quando parla di una sorta di polifonia territoriale dovuta soprattutto alla natura cangiante delle relazioni tra spazio e potere e che non ha mai smesso di mettere sotto scacco quasi tutti i modelli attuali di governance<sup>32</sup>. Che si rifletta pure su una riaggregazione nuova di Province riducendone così il numero, ma resta il fatto che l'obiettivo non deve essere ciecamente la loro riduzione perché eventualmente costose, l'obiettivo dovrebbe essere individuare la giusta scala contemporanea e dare loro i giusti poteri.

Chi scrive pensa al contrario in una visione profondamente diversa che passerebbe comunque per una scala intermedia tra Regione e Comune che possiamo continuare a chiamare Provincia. Tuttavia non possiamo sempre ripartire dalle delimitazioni attuali e sperare di modificare in meglio senza cambiare, come usare le Province per farne delle nuove, allo stesso modo in cui anni fa la fondazione Agnelli proponeva delle nuove Regioni aggregandone alcune di quelle esistenti (la sola divisa era la Basilicata, che scompare a vantaggio di Campania e Puglia)<sup>33</sup>. Sarebbe come continuare ad avanzare rattoppando il tessuto esistente: all'epoca era di moda la tendenza a fare del «locale» una massa critica superiore alle Regioni esistenti; si credeva che le stesse fosse-

<sup>30</sup> G. Bettoni, *Geografia del Turismo e Geopolitica in Italia*, in *Geopolitica del Turismo*, pp. 9-22.

<sup>31</sup> J. Agnew, *Dualisme contre polyphonie dans la gouvernance territoriale contemporaine*, in *Gouverner les territoires*, a cura di G. Bettoni, Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France, Paris 2011, pp. 5-26.

<sup>32</sup> R. A. Schapiro, *Toward a Theory of Interactive Federalism*, in «Iowa Law Review», 2005-2006, 91, pp. 243-317; Id., *Polyphonic Federalism: State Constitutions in the Federal Courts*, in «California Law Review», 1999.

<sup>33</sup> Fondazione Agnelli, *Nuove regioni e riforma dello Stato. Contributi di ricerca*, Fondazione Agnelli, Torino 1993.

ro troppo piccole per creare delle lobby a livello europeo.

Ora si è superata quell'idea: nessuno si sente abbastanza forte da spingere le Regioni ad essere ridefinite, ridisegnate. Ma si può sperare di offrire a un paese una visione a venti, trent'anni, di strutturarla, renderlo reattivo e soprattutto capace d'adattarsi alle sollecitazioni che riceve dal mondo intero lasciandolo semplicemente in preda ai movimenti di pensiero di tendenza? E soprattutto, anziché riflettere a una riforma istituzionale solo italiana non sarebbe venuto il momento per una riforma istituzionale degli Stati europei in grado di offrire a tutti, nella loro autonomia e libertà, una griglia comune e condivisa di funzionamento istituzionale? Perché non trovare un sistema unico europeo intorno al quale far muovere i funzionamenti dei vari paesi? Se è vero che gli Usa possono essere considerati una federazione metropolitana con le loro 363 economie metropolitane e le loro 100 regioni metropolitane<sup>34</sup>, perché l'Europa, e più particolarmente l'Italia (il paese delle 100 città), non dovrebbe partire da questo concetto e aggregare intorno alle proprie aree urbane tutti quei Comuni che maggiormente interagiscono tra loro, che rappresentano struttura di lungo periodo e sistema di produzione di beni e servizi? Non è in fondo intorno alle aree vaste, intese come insiemi urbani, che si stanno svolgendo tutte le discussioni del momento? E non è forse alle aree metropolitane che si pensa come gradino di successione alla scomparsa delle Province? Allora perché non pensare a una Provincia come prevista dalla Costituzione e cioè con rappresentanti eletti, ma con poteri diversi, maggiori, come quelli che pretendiamo dare alle aree vaste, o con funzioni che spesso facciamo svolgere alle Unioni di comuni? Questa rete metropolitana che includerebbe nella propria gestione e programmazione anche gli spazi di ruralità come parte integrante della zona metropolitana (non esistono forse anche delle ruralità urbane come la letteratura ci ha mostrato da decenni e come lo stesso Schema di sviluppo dello spazio comunitario firmato nel 1999 indica chiaramente?) potrebbe aggregare Comuni e ritrovarsi poi nelle stesse Regioni. Ma dovremmo accettare di rimettere in discussione le frontiere interne del paese pensando alla stessa rete metropolitana di scala europea.

In questo tipo di riflessione dobbiamo essere audaci e non dirci che è impossibile solo perché è (certamente) difficile. Le Province italiane

<sup>34</sup> R. Puentes, *Gouvernance aux États-Unis et priorité métropolitaine*, in *Gouverner les territoires*, a cura di G. Bettoni, Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France, Paris 2011, pp. 95-127.

sono un bagaglio, tutto italiano, preziosissimo e che sarebbe scellerato disperdere. Occorre semplicemente riprendere in mano l'Istituzione provinciale in tutta la sua tradizione storica italiana e renderla moderna, partendo dalle aree urbane o metropolitane e inserirla in una riflessione moderna sia per il paese che per l'Europa. Questo ci farebbe risparmiare risorse e saprebbe dare nuovi stimoli, rispondendo perfettamente a tutti quei bisogni, che ci vengono ricordati ogni giorno, di mettere insieme gli attori territoriali e farli lavorare insieme.