

**PER UN GENERALE “RIORDINO TERRITORIALE” DELL’ITALIA:
REGIONI, MICRO-REGIONI, CITTÀ METROPOLITANE, COMUNI**

ANTONINO SPADARO

(Professore Ordinario di Diritto costituzionale
nell’Università Mediterranea di Reggio Calabria)

Data di pubblicazione: 23 febbraio 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ANTONINO SPADARO*

**Per un generale “riordino territoriale” dell’Italia:
Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni****

Abstract (It.): purtroppo il bilancio di 50 anni di regionalismo italiano non è del tutto positivo. Il progetto della Società geografica nazionale del 2013 di creare invece micro-Regioni è innovativo e presenta spunti interessanti, soprattutto di fronte all’anomalia italiana dell’esistenza di alcune finte-Regioni e di tre Città metropolitane che, in realtà, sono cripto-Regioni. Urge una riforma generale delle autonomie.

Abstract (En.): unfortunately, the results of 50 years of Italian regionalism is not entirely positive. The project of the National Geographic Society of 2013 to create micro-regions is innovative and presents interesting ideas, especially due to the Italian anomaly of the existence of some fake-regions and three metropolitan cities which, in reality, are crypto-regions. A general reform of the autonomies is urgently needed.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Mediterranea di Reggio Calabria.

** Relazione al *webinar* organizzato dalla *Fondazione mediterranea* su “La nuova Italia delle province regionali e delle città metropolitane”, Reggio Calabria, 9 dicembre 2020

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cinquant’anni di regionalismo: tempo sufficiente per un primo bilancio. – 3. L’insieme delle autonomie locali è privo di un ordine sistematico/razionale... 4. *Segue*: i modelli di Regioni: almeno cinque. – 5. Questione meridionale, questione criminale ed enti locali. – 6. Necessità e improcrastinabilità delle riforme. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Ringrazio per l’invito a fare una chiacchierata su questo tema a un webinar organizzato dalla Fondazione Mediterranea. Preciso che, naturalmente, mi limito qui a poche considerazioni di natura essenzialmente divulgativa, che sintetizzano – con minori integrazioni – riflessioni altrove svolte con gli approfondimenti scientifici necessari che probabilmente suonerebbero in questa sede noiosi¹.

¹Sia consentito rinviare almeno ai miei seguenti lavori: *Sulla fattibilità tecnico-giuridica della città metropolitana dello Stretto. Il processo di integrazione istituzionale fra Reggio Calabria e Messina a cent’anni del terremoto (Prime considerazioni)*, in E. TROMBA, J. GAMBINO (a cura di), *La città metropolitana per la Regione dello Stretto*, Iiriti Editore, Reggio Calabria 2009, 135 ss., nonché in *Nuove autonomie*, 2010; *Considerazioni sull’area metropolitana di “Reggio Calabria” (art. 22, n. 2, legge n. 42/2009) e, poi, sulla città metropolitana “dello stretto”: sua potenziale incidenza sull’assetto istituzionale della regione Calabria (e Sicilia)*, in A. SPADARO (a cura di), *Istituzioni e proposte di riforma (Un “progetto” per la Calabria)*, Napoli Jovene, 2010, vol. I, 63 ss.; (con A. RAUTI), *Senso dello Stato, familismo amorale e ‘ndrangheta: il problema dell’inquinamento criminale della partecipazione politica in Calabria*, in *federalismi.it*, (n.2 del 26-01-2011); *I principi della carta statutaria della Calabria e Profili generali della forma di governo calabrese*, entrambi in, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), Torino Giappichelli 2013, rispettivamente 25 ss. e 33 ss.; *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, n. 25, 14 gennaio 2015, e *infra*, in Osservatorio sulle città metropolitane, n. 4/2015 (21/01/2015), pp. 1-36; *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista online*

Dico subito che, pur apprezzando molto il progetto della *Società geografica italiana* del 2013, da cui prende spunto questo nostro incontro², da costituzionalista non parlerei tanto di *province* italiane, ma più opportunamente userei il termine, come del resto è stato fatto, di «Distretti regionali», che grosso modo corrisponderebbero alle province ma che sarebbero, per le funzioni esercitate, fondamentalmente delle micro-Regioni, anche se non si può escludere, in alcuni casi, il *mantenimento* delle vecchie Regioni: per esempio la Lucania o il Veneto (che può sembrare una macro-Regione, rispetto alle altre spezzettate: c.d. micro-Regioni). Inoltre, l'ipotesi

AIC, n. 3/2015; *Dal generico (e angusto) localismo al maturo (e ideale) regionalismo di Temistocle Martines*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. III, 2016, pp. 663 ss.; *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, nn. 5- 5/2017, 899 ss.; *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può trasformarsi in disastro*, in *federalismi.it*, n. 19/2019 (16.10.2019) e in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Torino 2021, in corso di stampa.

² Per comodità riproduco, di seguito, la cartina esplicativa del progetto della *Società geografica italiana*:



di cancellare la potestà legislativa per questi nuovi enti è chiaramente irrealistica dopo 50 anni di legislazione regionale, che non sempre è stata cattiva, anzi.

Si tratta invece, a mio avviso e come dico da anni, di ripensare piuttosto *in generale* il territorio e le funzioni delle Regioni, delle Città metropolitane e in genere degli Enti Locali che, così come ora sono immaginati, evidentemente non funzionano. Comprendo bene che, nell'immobilismo che caratterizza le istituzioni del nostro Paese, riforme radicali come quelle cui qui si accennerà sembreranno impraticabili, ma talvolta le provocazioni intellettuali – anche quando sembrano “fughe in avanti” – forse possono aiutare almeno a dirigersi verso la direzione giusta.

2. Cinquant'anni di regionalismo: tempo sufficiente per un primo bilancio

Ma procediamo con ordine.

Quest'anno “festeggiamo” appunto i 50 anni dalla concreta istituzione delle Regioni (1970), pur previste nella Costituzione del 1948. “Festeggiamo” si fa per dire, visto il funzionamento della sanità regionale, al Nord come al Sud, in tempo di pandemia. Su quest'anniversario esprimerò con estrema franchezza il mio punto di vista, quello di un “regionalista” non pentito, ma *deluso* e preoccupato, in contro-tendenza con una linea *politically correct* sostanzialmente filo-autonomista.

Naturalmente l'autonomia politica degli enti locali è un valore straordinario – non a caso rientra, *ex art.* 5 Cost., fra i «principi costituzionali» intangibili – ma *a condizione* che essa sia concepita esattamente “su misura” del destinatario e che il titolare che ne fruisca sia “effettivamente” in grado di esercitarla. Altrimenti diventa un *boomerang*. E per questo aspetto appare prezioso il lavoro svolto dalla *Società geografica italiana* nel 2013: passare da 20 Regioni e circa 100 province a 36 micro-

Regioni, non Province, sarebbe già un passo in avanti. L'ideale, però, probabilmente sarebbe, come preciserò meglio fra poco, ridurre anche il numero delle città metropolitane dalle attuali 10, senza contare quelle delle Regioni a Statuto speciale, a sole 3: Roma, Milano e Napoli (in realtà assorbendole come micro-Regioni).

Ma, come dicevo, procediamo con ordine. Nella storia repubblicana le Regioni esistono da 50 anni, un tempo sufficiente per esprimere una valutazione ponderata. E qui, per quanto la relazione non sia evidente a tutti, emerge subito un nesso fra “regionalismo” e “questione meridionale”. Nel 1946-48, in Assemblea costituente, immaginare le Regioni, sulla scia delle preoccupazioni di Sturzo, poteva essere un buon modo di affrontare la questione meridionale. Ma non è andata così, paradossalmente dandosi vita invece a una sorta di eterogenesi dei fini: l'istituzione del nuovo ente Regione probabilmente ha acuito, invece di attenuare, i problemi delle Regioni meridionali.

Da allora molta acqua è passata sotto i ponti: come tutti sappiamo, le Regioni sono state istituite troppo tardi, solo nel 1970, e nel frattempo è sorta una ben diversa “questione settentrionale”, che in qualche momento ha rasentato il rischio di *secessionismo*, e di “questione meridionale” non parla quasi più nessuno. Nonostante diverse disfunzioni che riguardano un po' tutte le Regioni, in questi 50 anni alcune Regioni, al Nord, hanno funzionato e bene, mentre in larga parte le Regioni del Sud sono state sostanzialmente inefficienti.

Inoltre, proprio per rispondere al rischio secessionista, dobbiamo ricordare che il ceto politico ha effettuato, nel 2001, una revisione del Titolo V della Parte II della nostra Costituzione che ha molto, forse troppo, rafforzato *in genere* i poteri di *tutte* le Regioni, senza tener conto delle enormi *differenze* (economiche, organizzative, di capacità di programmazione legislativa ed efficienza amministrativa) esistenti fra le stesse. Le ragioni di

questo divario, che ovviamente presenta eccezioni, sono tante e troppo complesse per essere qui esaminate.

Ricordo infine che poco prima che scoppiasse la pandemia con i connessi problemi – ai difetti strutturali della novella costituzionale del 2001 e al sostanziale fallimento dell’esperienza amministrativa di molte Regioni meridionali – si era addirittura aggiunta la richiesta di un ulteriore rafforzamento dell’autonomia regionale (c.d. *regionalismo differenziato*) da parte di molte Regioni, specialmente del Nord (in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), sulla base dell’art 116, III c., Cost., di fatto con conseguenze finanziarie presumibilmente a danno proprio delle Regioni meridionali.

Se avessimo proceduto a realizzare concretamente il regionalismo differenziato, e prima della pandemia si erano fatti molti passi in questo senso, credo che oggi staremmo ancor peggio, come per esempio ci confermano le lacune scoperte nella sanità regionale, non solo quelle tradizionali della Calabria, ma anche quelle imprevedute della stessa Lombardia.

3. *L’insieme delle autonomie locali è privo di un ordine sistematico/razionale...*

A ben vedere, è l’insieme generale delle autonomie italiane che mi sembra, non dico impazzito, ma certo ormai “sfuggito di mano” a un minimo di *ordine sistematico/razionale*. È mancato un rapporto corretto fra realtà sociale e modello istituzionale, rapporto che invece lodevolmente ha ispirato – bisogna riconoscerlo – buona parte del lavoro della *Società geografica italiana* che qui si discute.

Per esempio, si sono ignorati “gli” Abruzzi, “le” Calabrie, “le” Puglie, ecc. e paradossalmente si sono invece creati enti improbabili: la “Regione” Molise

o, spiace dirlo, la “città metropolitana” di Reggio Calabria (per la quale non sussistono i presupposti geografici, demografici, economici, ecc. per poterla considerare un vero ente metropolitano). Naturalmente *giuridicamente* ora esiste e sarebbe sciocco ignorarlo. Bisognerà quindi cercare di sfruttare e valorizzare adeguatamente il nuovo ente, ma questo è un altro discorso: di mera opportunità *politica*, non di conformità all’ideale normativo di efficienza secondo un modello *giuridico* ragionevole di città metropolitana.

Ora, l’effetto combinato dell’inattuazione costituzionale (prima) e cattiva attuazione costituzionale (dopo) dell’istituto regionale, insieme all’impetuoso fenomeno migratorio interno, ha avuto conseguenze sociali drammatiche: iniziale incremento di periferie degradate nelle città del Nord, scissioni di nuclei familiari consolidati, abbandono di innumerevoli piccoli Comuni del Mezzogiorno, spopolamento del Sud, incapacità delle Regioni meridionali di far fronte alla situazione, ecc. Tutto ciò, persistendo il fenomeno dell’associazionismo criminale che – pur essendo diffuso su tutto il territorio nazionale, anzi con ramificazioni internazionali – nel Sud ha alcuni noti “santuari”: la Campania per la *camorra*, la Calabria per la *‘ndrangheta* e la Sicilia per la *mafia*.

A differenza della Germania che è riuscita, in circa 20 anni (1989-2009), grosso modo a unificare economicamente i *Länder* tedeschi dell’Est con quelli dell’Ovest, sia pure facendone pagare il costo anche agli altri Paesi UE, l’Italia ancora non è stata capace, in 160 di storia (1861-2021), a colmare le differenze soprattutto economiche fra Regioni del Nord e quelle del Sud. Così, mentre la Germania ha immaginato e costruito adeguatamente le proprie realtà territoriali (costituendo uno Stato federale, con poche, vere città metropolitane rappresentate al *Bundesrat*: Berlino, Brema e Amburgo, in realtà piccoli Stati), l’Italia – unificata intorno al regno sardo-piemontese – ha prima “cancellato” gli Stati pre-unitari (Regno delle due Sicilie, Granducato di Parma e di Modena, Stato pontificio, ecc.), poi inventato le Regioni, enti ben diversi dagli Stati preunitari; in seguito ha incrementato

indiscriminatamente i poteri di tutte le Regioni; per pervenire infine alla creazione delle attuali, singolari Città metropolitane...

Purtroppo non pare che l'insieme delle *istituzioni locali* create in Italia nel corso degli anni abbia davvero aiutato a ridurre il divario (sociale, economico, ecc.) esistente fra i diversi territori del nostro Paese, a cominciare proprio dall'ente Regione.

4. Segue: *i modelli di Regioni: almeno cinque*

Come si sa, abbiamo oggi 20 Regioni – 5 speciali (Sicilia, Sardegna, F.V.G., Trentino A.A., V.d'A.) e 15 ordinarie – e già ci sarebbe da chiedersi se hanno ancora senso le Regioni a Statuto speciale, visti i nuovi poteri di cui oggi dispongono le Regioni a Statuto ordinario, dopo la novella costituzionale del 2001 che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione.

Ma, in questo quadro complesso e tormentato, in realtà dovremmo prendere in considerazione almeno *cinque modelli* di Regioni:

1) la Regione solo ideale, ossia quella astrattamente immaginata dal Costituente nel 1948, rimasta inattuata per 22 anni;

2) la prima Regione reale, sviluppata dal 1970 al 2001: sono stati ben 31 anni di alti e bassi, tira e molla con lo Stato, senza un vero disegno unitario e organico, in cui alla fine si è passati dal *vetero-centralismo statale* (rivolto alle Regioni) a un *neo-centralismo regionale* (rivolto agli EE.LL.);

3) la seconda Regione reale, introdotta con la novella costituzionale del 2001 fino a oggi: anche in questo caso ricordiamo quasi 20 anni litigiosi di controversie con lo Stato, con un progressivo fenomeno di *neo-centralismo statale*, che si è manifestato sotto diversi aspetti (giurisprudenza costituzionale accentratrice, nuovi vincoli finanziari per le Regioni, ecc.);

4) la possibile Regione avanzata, che – nel quadro del c.d. regionalismo progressivo o differenziato (art. 116, III c., Cost.) – riguarda, o dovrebbe

riguardare, solo quelle più efficienti e si presenta con richieste di maggiori competenze e autonomia, n.b.: anche finanziaria, almeno in alcuni campi: istruzione; beni culturali; ambiente; giurisdizione penale, civile e amministrativa. In astratto l'idea è buona, ma in concreto i mezzi (finanziari) per realizzarla sembrano inadeguati, a maggior ragione in questo momento di profonda crisi economica legata alla pandemia. L'*evoluzione* del regionalismo italiano può così degenerare in *involuzione*: siamo infatti passati dal regionalismo “garantista” dei primi tempi (in cui Stato e Regioni restavano rigidamente separati) al regionalismo “cooperativo” (invocato prima dalla giurisprudenza costituzionale e poi recepito nella riforma del Tit. V del 2001), fino a un regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”, che rischia di diventare, se non ben regolato e dunque iniquo, brutalmente regionalismo “competitivo”, del quale in teoria pure non ci sarebbe da scandalizzarsi, ma che in pratica appare discutibile in un Paese a macchia di leopardo e soprattutto diviso fra Nord ricco e Sud povero;

5) la Regione futura. Con questo termine evoco, forse audacemente, diverse ipotesi di futura articolazione territoriale che da anni propongo, simili ma non del tutto coincidenti con quanto indica la *Società geografica italiana*. Si tratterebbe di immaginare, e riconoscere o creare, enti locali geopoliticamente veri, in quanto omogenei e realmente “corrispondenti” al territorio. Per questo occorrerebbe:

a) mantenere alcune Regioni, che già rispondono ai requisiti sostanzialmente di micro-Regioni o Distretti regionali: Liguria, Umbria, Abruzzo, Marche, Lucania, con l'eccezione forse del Veneto, Regione ben più grande (e che forse potrebbe, per ragioni storico-linguistiche, a differenza dell'inesistente Padania, diventare addirittura Regione speciale);

b) creare 3 nuove *micro-Regioni*, allo stato solo *cripto-Regioni* in formazione: Roma, Milano, Napoli, le uniche vere, grandi città metropolitane italiane; infine, ma solo eventualmente:

c) immaginare anche prospettive interregionali (si pensi all'«area dello Stretto», comprensiva *di fatto* dei territori di Reggio Calabria e Messina, con Comuni limitrofi, ente *giuridicamente* inesistente anche per le difficoltà a disciplinare il rapporto fra una Regione a Statuto speciale con una a Statuto ordinario).

Come in altra sede ricordavo, per esempio « ... è lecito chiedersi: perché la Valle d'Aosta, con una superficie ristretta di 3263 km² e appena 128.062 abitanti, può dotarsi di atti giuridici primari (“leggi”!) e la città metropolitana, per di più capitale, di Roma, con 4 milioni di abitanti concentrati su 5.380,95 km², no? Ma, anche sorvolando sulla Valle d'Aosta e quindi sulle ragioni storiche (per es., la presenza di minoranze linguistiche) che spiegano la “specialità” di alcune Regioni italiane, e prendendo in esame solo le Regioni a regime ordinario, perché ben 3 altre Regioni con meno di 1 milione di abitanti – Molise (312.726 ab.), Basilicata (574.752 ab.) e Umbria (893.957 ab.) – possono darsi “leggi” e le Città metropolitane di Milano (quasi 4 milioni di ab.) e Napoli (più di 3 milioni di ab.) no? Senza contare che in ben altre 7 Regioni il numero di abitanti oscilla soltanto fra uno e due milioni (Trentino, Friuli V.G., Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria). La cosa mi pare irrazionale prim'ancora che irragionevole».

Non aggiungo qui altro sulla disomogeneità e sul disordine strutturale dei nostri enti locali.

5. Questione meridionale, questione criminale ed enti locali

Ora, senza negare che le Regioni meridionali siano una realtà diversificata (a “macchia di leopardo”) e che il Sud sia uno straordinario laboratorio di creatività sociale e presenti realtà e istituzioni di eccellenza, resta il fatto che esso tuttora sconti effettivamente il retaggio di atavici problemi, per la verità comuni a tutto il Paese, benché ancor più evidenti proprio nel Mezzogiorno:

instabilità dei governi locali, disoccupazione endemica, trasformismo politico, clientelismo di ogni genere, mancanza di senso della cosa pubblica, familismo, corruzione a vari livelli, ecc. Soprattutto la Campania, la Calabria e la Sicilia – pur non mancando sforzi di miglioramento – sono rimaste chiaramente aree economicamente difficili (se non depresse), almeno in confronto alle altre, in gran parte a causa dell’opprimente presenza in esse delle ricordate e ben note e feroci organizzazioni criminali che hanno soffocato il libero mercato e, con esso, la stessa piena libertà politica. La situazione si è aggravata con la pandemia.

Per combattere questo cancro e far funzionare le istituzioni locali ormai è evidente che non basta il *diritto*, serve la *politica* e la politica accompagnata dalla *morale*, più precisamente dall’*etica pubblica*, ossia dal “senso della cosa pubblica” (che qualche volta significa Stato, qualche volta Regione, qualche altra volta Città metropolitana o Comune). Bisogna ammettere, insomma, che occorre una “diversa”, più matura e solidale, *cultura politico-sociale* e “altre”, più qualificate, *classi dirigenti* a ogni livello. È un processo senza alternative, lento e in parte cominciato, ma che ancora fatica ad affermarsi non solo ma soprattutto al Sud.

Ovviamente la questione *meridionale* non è riducibile, come vorrebbe una superficiale e pericolosa vulgata, a una questione *criminale*, ma continuo a credere che la “non ottimale determinazione” degli enti locali nelle Regioni meridionali sia – insieme alle difficoltà finanziarie e alle inefficienze amministrative – un fattore non trascurabile dell’arretramento del Sud: ci sono ancora troppe Province, troppe città metropolitane, troppi Comuni minuscoli/pulviscolari, con conseguenti e ormai non più tollerabili diseconomie di scala e difficoltà di controllo del territorio, da parte degli organi dello Stato (soprattutto forze dell’ordine e magistrati). Ne è indice eloquente, al di là dei moltissimi Comuni sciolti, il peso che il voto di preferenza, quando non l’inquinamento del voto, hanno sul tessuto democratico delle società meridionali.

6. *Necessità e improcrastinabilità delle riforme*

Se è vero che il diritto non può *tutto*, non significa certo che il diritto non possa già fare *qualcosa*. Per quanto le emergenze sanitarie ed economiche con cui ci confrontiamo quotidianamente sembrano allontanare il tema della riforma degli enti locali, la mia opinione, da tempo espressa, è che esse sono invece necessarie, anzi urgenti, e che proprio l'assenza di riforme rende più arduo il superamento dei mali presenti.

Sorvolo, in questa sede, sulla riforma della Costituzione, che pure andrebbe messa in conto nella prospettiva di un più generale riordino di tutti gli enti locali, riordino che ovviamente inciderebbe, e non poco, sul testo della Carta. La recente riduzione del numero dei parlamentari è solo una piccola tessera di un più complesso mosaico che sarebbe necessario completare: rafforzando e stabilizzando il potere esecutivo, introducendo una chiara clausola di salvaguardia/supremazia per lo Stato; cancellando il bicameralismo perfetto e trasformando il Senato in una Camera delle Regioni, ecc.

In ogni caso è chiaro, almeno per chi scrive, che va profondamente riformata l'istituzione regionale. Come ho già detto, più o meno in conformità alle indicazioni fornite nel progetto della *Società geografica italiana* del 2013 e senza escludere *a priori* la possibilità di *macro-Regioni*, sembra meglio adatta al nostro territorio l'idea di dar vita a enti più piccoli cui corrispondano realtà sociali e territoriali omogenee: *micro-Regioni* o *Distretti regionali*. Dunque: *a*) in alcuni casi, mantenere quelle che sono già micro-Regioni (Liguria, Umbria, Abruzzo, Marche, Lucania), più il Veneto (che non è proprio una micro-Regione); *b*) in altri casi, eliminare *pseudo-Regioni* (di fatto quasi irrilevanti, come il Molise); *c*) in altri casi ancora, far diventare Regioni semplici città, attualmente *cripto-Regioni* (le uniche 3 vere città metropolitane: Roma,

Milano e Napoli); d) infine forse va fatta sparire la specialità almeno di alcune Regioni insulari a Statuto speciale (Sardegna e Sicilia), che non hanno motivo di esistere per pregnanti ragioni etnico-linguistiche.

Ed è proprio in questo quadro più ampio di riforme regionali, che si colloca la doppia e speculare questione: *meridionale* e *settentrionale*.

In ordine alla prima, finché il Sud sarà considerato una “palla al piede” e un semplice mercato del Nord, il nostro Paese non potrà veramente dirsi sano e pacificato e continueranno i dolorosi processi di emigrazione interna. Solo gli anni a venire ci diranno se i finanziamenti del c.d. *Recovery Fund* dell’UE (*Next Generation EU*) riusciranno davvero a risollevare anche il Sud.

In ordine alla seconda, le aree più sviluppate del Paese non possono essere ignorate. Piaccia o no, *esiste già un regionalismo differenziato*, naturalmente non di diritto, ma *di fatto*, per le disparità economiche, sociali e di efficienza amministrativa esistenti fra le Regioni italiane. In particolare, va ricordato il dato che in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto risiedono quasi 20 milioni di cittadini (1/3 della popolazione italiana), con enormi capacità produttive (oltre il 40% del PIL e più del 54% delle esportazioni italiane), i quali legittimamente aspirano a maggiori competenze e maggiori risorse. Prima o poi, dunque, bisognerà riconoscere a queste realtà – sia pure articolate come si diceva in Distretti regionali più piccoli, con l’eccezione del Veneto – una maggiore autonomia, che significa non solo più funzioni, ma anche più fonti di finanziamento. Tuttavia, visto il quadro drammatico del bilancio italiano soprattutto post pandemia, è un po’ come fare quadrare un cerchio. Forse si può solo sperare che – prima o poi – cresca complessivamente il Pil, aumentino la produttività e la ricchezza, e quindi aumentino le entrate dello Stato necessarie per soddisfare anche le esigenze del Nord più sviluppato. Naturalmente i due fenomeni auspicati (riduzione della distanza economica fra Nord e Sud e ulteriore sviluppo del Nord) *potrebbero* essere armonici e sincronici, ma è evidente la primaria necessità di ridurre le attuali sperequazioni, soprattutto in termini di servizi sociali, esistenti a danno del

Sud. Purtroppo la semplice creazione delle Regioni e delle Città metropolitane, nell'attuale configurazione, non ha risolto i problemi della doppia questione (*meridionale e settentrionale*), in qualche caso semmai acuendoli.

Quanto alla riforma degli altri EE.LL minori bisognerebbe almeno:

a) revisionare il sistema delle Conferenze, Stato-Regioni e Stato-città, costituzionalizzandolo nel quadro delle competenze fra UE e Stato; e soprattutto...

b) attuare pienamente l'art. 118 Cost. Ciò significa l'approvazione di una «riforma organica» che modifichi contestualmente e armonicamente, se e quando necessario anche accorbandole, almeno 3 normative:

c₁) quella sugli Enti Locali (TUEL 267/2000), che precede la novella cost. del 2001;

c₂) l'equivoca legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale;

c₃) la legge n. 56/2014 c.d. Delrio, rimasta in sospeso per la mancata abolizione delle Province.

7. Conclusioni

Con ogni evidenza l'insieme delle proposte formulate costituisce, per dirla con C. De Gaulle, un "vasto programma" che è molto improbabile si riuscirà mai a realizzare. Ma qualcosa bisognerà pur fare, se non si vuole che il Paese viva contraddizioni istituzionali insanabili e, prima o poi, imploda. In particolare, questi due gruppi di riforme, delle Regioni e degli enti locali, sono strettamente connessi, incidono sulla Costituzione ed esigono tempi lunghi oltre a una forte determinazione politica, di cui al momento, per la verità, non si scorge traccia.

Si pensi solo, per esempio, che dal 2001 a oggi alcune Regioni, fra cui la Calabria, non hanno pienamente esercitato tutte le (all'epoca) nuove funzioni a esse attribuite e si pensi pure che – da quando esiste la Città metropolitana di Reggio Calabria, che coincide con la vecchia Provincia di ben 97 Comuni – tranne che istituire lodevolmente una “stazione unica” appaltante per i suddetti Comuni, non si è fatto assolutamente nulla per risparmiare soldi e realizzare grandi economie di scala. Si potevano, per esempio, facilmente accorpere/associare molti Comuni: basti citare Siderno, Locri e Gerace o Villa S.G. e Campo calabro. Ma non è stato fatto. Sia l'immobilismo legislativo regionale che l'ignavia metropolitana testé accennati servono solo a ricordare che anche le migliori riforme *giuridiche* possono funzionare solo se sono accompagnate da una precisa capacità e volontà *politica* di darvi attuazione.

Ma non bisogna mai disperare. Paradossalmente proprio l'attuale gravissima crisi pandemica – alla fine della quale certo niente potrà essere “come prima” – può essere un'occasione per ripensare/riformare serenamente e coraggiosamente tutte le nostre istituzioni. Naturalmente nessuna riforma è mai del tutto efficace e risolutiva. Anzi, bisogna ammettere che quanto più una riforma è realmente innovativa, tanto più è probabile che vada poi riequilibrata/assestata nel tempo (c.d. *riforme riformande*). Ma – senza negare che esistono Regioni, Province e Città virtuose – le riforme vanno fatte: riusciremo a capire che *in genere* le attuali Regioni hanno troppi poteri legislativi? Che, con alcune rare e non sicure eccezioni, solo un'organizzazione centralizzata/statale può *davvero* garantire i LEA e i LEP su tutto il territorio nazionale?

Purtroppo i giuristi sono tendenzialmente misonoisti, ma rimanere “attaccati” come cozze alle etichette istituzionali esistenti (mero *nomen iuris*), magari nobili e gratificanti, serve a ben poco quando la concreta esperienza sul campo ne mostra la natura di gusci vuoti e/o non ben funzionanti.

In conclusione, se non proveremo a fare radicali riforme ordinamentali, all'occorrenza dolorosamente impopolari, resteremo nel "caos" e nel "pantano" di un *sistema* delle autonomie *asistemato*. Uso deliberatamente quest'ossimoro giuridico per descrivere la situazione delle autonomie territoriali in Italia: senza adeguate rappresentanze (l'attuale bicameralismo perfetto non esiste in alcun altro Paese del mondo), con finte Regioni (Molise: 300.000 abitanti), finte città metropolitane (Reggio Calabria), cripto-Regioni (area metropolitana di Roma: 4 milioni di abitanti) ed enti locali inutilmente frammentati, ecc.

Tutto dipenderà da noi e dalla capacità di rinnovare profondamente la classe politica che finora ha governato l'Italia e i nostri territori locali, conta poco se di destra o di sinistra, visto che in materia di riordino territoriale del nostro Paese mi sembra che tutti abbiano governato piuttosto male.