



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 A G O S T O 2 0 2 2

# Analisi territoriale e riordino multilivello

di Gianmario Demuro  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Cagliari



# Analisi territoriale e riordino multilivello\*

**di Gianmario Demuro**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Cagliari

**Abstract [It]:** Il contributo affronta il tema del riordino territoriale mettendo in evidenza principalmente tre aspetti: la necessità di un approccio interdisciplinare che renda evidente che la razionalizzazione si confronta con una realtà materiale e sul quale esiste l'incoraggiante precedente della legge 142/1990; la scelta sullo strumento da utilizzare (l'obbligo o l'incentivo) con l'idea che un giusto mix tra i due potrebbe condurre ad un soddisfacente riordino territoriale; l'interrogativo sulla necessaria differenziazione tra disciplina delle funzioni per i comuni e gli enti di area vasta e le Regioni e l'ipotesi della creazione di macroregioni. Il tutto alla luce di un tema espressamente di diritto costituzionale, ossia come sarà la riarticolazione dell'Italia politica con la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari.

**Title:** Territorial analysis and multilevel reorganisation

**Abstract [En]:** The contribution deals with the issue of territorial reorganisation, mainly highlighting three aspects: the need for an interdisciplinary approach stressing that rationalisation is confronted with the reality and on which there is the precedent of Law 142/1990; the choice of instrument to be used (the obligation or the incentive) with the idea that a proper mix of the two could lead to a satisfactory territorial reorganisation; the question of the necessary differentiation between the regulation of functions for municipalities and wide area authorities and the regions and the hypothesis of the creation of macro-regions. All of this in the light of an expressly constitutional issue, namely what the reorganisation of political Italy will look like with the reduction of the number of parliamentarians by one third.

**Parole chiave:** riordino territoriali, enti locali, comuni, province, regioni

**Keywords:** territorial reorganisation, local authorities, municipalities, provinces, regions

**Sommario:** 1. La necessità di partire da un'analisi territoriale. 2. Quali proposte fare? 3. Sull'ipotesi delle macroregioni.

## 1. La necessità di partire da un'analisi territoriale

Le relazioni sono state del tutto esaustive vorrei soffermarmi su tre temi. Il primo. Vorrei fare una sottolineatura sul metodo che è stato utilizzato per l'analisi territoriale. Mi pare che la feconda interrelazione e l'interdisciplinarietà dell'analisi, con l'apporto di geografi, di economisti e di giuristi (tutti insieme impegnati nell'analisi territoriale) possa darci una base analitica che è mancata negli ultimi anni; un'analisi territoriale che rende chiara quale è l'assetto del territorio sul quale si vuole intervenire. Un territorio che potremmo definire *materiale*, così come è oggi. Partendo dalla suddetta analisi si può costruire un disegno di razionalizzazione secondo il noto principio di Einaudi "conoscere per deliberare" sulla riforma dei sistemi locali. Tale approccio renderà evidente che la razionalizzazione si confronta con una realtà anch'essa materiale, che parte dalla percezione che hanno dei livelli di organizzazione

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

territoriale; le popolazioni. Esse spesso coltivano l'idea (paradossale) della necessità del mantenimento dell'iper-frammentazione comunale perché la rappresentanza di un territorio, anche piccolissimo, sia lasciata al piccolo comune per la paura di perdersi in un contesto dal quale non si riescono mai ad avere delle risposte. Quindi, da questo punto di vista, con il disegno di razionalizzazione, che parte da un'analisi molto chiara fatta nella relazione di F. Fabrizzi, bisogna trovare la soluzione che possa evitare la contrapposizione che c'è stata in questi ultimi anni tra Nord e Sud per il regionalismo differenziato, e che, attraverso la razionalizzazione degli enti territoriali, venga dispersa la paura di non essere parte di un contesto: un modello *ad integrandum*. Da questo punto di vista, mi pare molto efficace e molto interessante ciò che nel nostro panel ha ribadito F. Dini-geografo per cui l'idea che rivedere il titolo V sia una necessità e il riordino territoriale non parta, necessariamente, da una *dimensione ottima geografica*, cioè da ciò che ci dicono i geografi: non esiste infatti una *dimensione ottima geografica*, però alla luce delle implementazioni di sistemi locali che hanno funzionato, come per esempio i sistemi locali del lavoro, e utilizzando le matrici di Ocse e di Eurostat si possono riorganizzare i servizi. È vero che non esiste la dimensione ottimale in astratto, ma certamente può esistere una dimensione che, essendo già stata sperimentata, potrebbe dare buoni risultati in futuro. Da questo punto di vista mi pare che il gruppo di studio abbia condiviso l'idea che, in Italia, non è che sia andato sempre male, cioè non è che ci sia sempre stato un disallineamento tra l'analisi territoriale e la legislazione. Per esempio, bisognerebbe riprendere alcuni passaggi della legge 142 del '90 perché le scelte che ha fatto le aveva fatte partendo da un'idea di riordino territoriale. Da questo punto di vista possiamo dire che la legge 142 del '90 aveva un modello e alcune scelte di articolazione erano state fatte partendo da un'analisi territoriale. Faccio solo l'esempio delle città metropolitane e del percorso di costruzione delle città metropolitane. Poi, visto a posteriori, il percorso di costruzione delle città metropolitane, [un percorso che nasceva dal basso] non è mai stato attivato perché la prima ridefinizione spettava alle Regioni e le Regioni avevano un interesse contrario a non mettersi in casa un antagonista, come poteva essere appunto il sindaco di una grande città metropolitana. La legge 142 del 1990 partiva da una forte connessione con gli studi di quel periodo. In sintesi, si può fare un'analisi territoriale, lo *status* territoriale non dev'essere soltanto, come dire, un evento per farci cadere nella più totale disperazione rispetto alla complessità che vediamo nel territorio, ma diventa una base per prendere consapevolezza dei problemi e, partendo dalla consapevolezza dei problemi, fare delle proposte.

## 2. Quali proposte fare?

Veniamo al secondo punto: quale tipo di proposte fare? Qui si ripropone il tema della razionalizzazione *ad integrandum* che deve includere tutti e bisogna realizzarla in maniera proporzionale, perché altrimenti gli strumenti di contrapposizione alla razionalizzazione sono semplicissimi. Vanno dalla capacità



interdittiva che può essere utilizzata partendo dall'applicazione degli articoli 132 e 133 della Costituzione; alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale nel riordino territoriale degli enti locali; ovvero la possibilità di costruire il sistema degli enti locali non tanto per rispondere ad esigenze territoriali - perlomeno di astratto riordino territoriale - quanto per rispondere ad esigenze di inclusione o di territori che si considerano appunto periferici. Faccio l'esempio che citava la collega Fabrizzi: la Sardegna è passata da quattro a otto province più due città metropolitane nell'arco di due legislature per restituire ai territori l'illusione di contare. Quindi, da questo punto di vista, la domanda è come il legislatore *scrive* sul territorio per integrare? Questa è la domanda di fondo che viene dal lavoro dei gruppi e da ciò che è stato detto. Ebbene, gli strumenti sono due: l'obbligo e l'incentivo. Sono sempre questi i due strumenti che un giurista utilizza in questo contesto e la mia opinione personale è che alla fine dovremmo utilizzare un giusto *mix* tra obbligo e incentivo per arrivare al riordino territoriale. Tuttavia, la soluzione ottimale, per esempio, secondo gli economisti, cito S. Iommi, è la fusione. Per quanto riguarda l'uso dello strumento della fusione, abbiamo visto che i costi amministrativi che vengono definiti per poter arrivare alla fusione, alla fine non riescono a garantire questa prospettiva, però sappiamo bene che è uno strumento che è stato utilizzato in altre democrazie europee come la Francia. Da questo punto di vista in alcuni casi lo strumento della fusione mi pare debba poter essere perseguito. Ma altre soluzioni che mi pare possano integrare le due scelte sono le unioni dei Comuni, incentivate da vincoli temporali e contenutistici. Per esempio, una di queste è il vincolo alla collaborazione e la seconda, che mi è sembrata molto interessante, sempre nella proposta dell'economista S. Iommi, è la differenziazione delle funzioni nei Comuni che sono più in difficoltà, con una sorta di differenziazione delle funzioni all'interno dell'unione dei Comuni, tra chi osserva e chi poi eroga i servizi. Il punto è che, in questi casi, dove non c'è l'obbligo ma ci può essere una *spinta gentile*, per usare un'espressione alla *Thaler- Sunstein, Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, 2014, cioè la *spinta gentile* verso l'utilizzo di questo tipo di aggregazioni: l'esempio citato nei lavori del gruppo è la Strategia Nazionale delle Aree Interne, perché da questo punto di vista è, anche, uno strumento di contrasto allo spopolamento delle aree interne. Lo spostamento delle persone verso le città, dalle zone meno sviluppate alle zone più sviluppate, manterrà la frammentazione comunale; una frammentazione comunale di comuni fantasma, luoghi dove non c'è più nessuno. Quindi da questo punto di vista, un incentivo, dei fondi - e da questo punto di vista sono d'accordo con quello che dicevano prima i colleghi che mi hanno preceduto - l'uso del PNRR come strumento di incentivo rispetto a questa finalità può essere essenziale per garantire poi la realizzazione di questi risultati.

### 3. Sull'ipotesi delle macroregioni

Il terzo punto che è stato discusso e trattato all'interno del gruppo è se dobbiamo analizzare il territorio dei Comuni o delle aree di mezzo, come per esempio le province o le aree metropolitane, e quello delle Regioni allo stesso modo. Dalla discussione mi pare che il profilo e la prospettiva a cui sono giunti gli interventi della collega Cerutti, ma anche del dottor Severa o ancora della dottoressa De Donno sono collegati rispetto all'idea che non si possono trattare in maniera uguale tutti questi territori. E quindi emerge un tema che riguarda il territorio rispetto all'esercizio di funzioni amministrative e quindi ciò che riguarda principalmente i comuni e le aree vaste, cercando di capire esattamente che cosa voglia e si voglia sostenere che debbano essere queste aree vaste. Siamo in una fase, diciamo così - e qui apro una piccola parentesi - di interregno che dura dalla legge Delrio e che dura ancora oggi rispetto all'articolazione delle Province, alla prospettiva di valorizzazione di questo strumento territoriale. Comunque, sotto questo profilo, l'esercizio delle funzioni e la definizione dei territori è strettamente collegato appunto alla ottima capacità, alla possibile capacità di gestire al meglio le funzioni. Da questo punto di vista bisognerebbe ricominciare a rivalutare - è stato fatto prima della legge 142 del '90, trent'anni dopo andrebbe rifatto incominciando a valutare oggi quali sono le funzioni che questi livelli territoriali devono svolgere. Per quanto riguarda le Regioni, le prospettive sono due. Una è quella di lasciare le cose come stanno e utilizzare gli strumenti dell'intesa, valorizzando l'utilizzo sia dell'art. 116, comma tre, sia anche dell'art. 118 comma otto, per la costruzione di accordi. Da questo punto di vista uno degli esempi che è stato fatto mi sembra molto interessante, quello dell'accordo tra le Marche e l'Umbria. Oppure porre mano una volta per tutte al tema delle macroregioni. Su questo personalmente sono favorevole a ragionare sul tema delle macroregioni: Emilio Lussu in Assemblea costituente aveva proposto cinque grandi aggregati regionali in una Italia federale. Poi l'Italia federale non è arrivata, ma soltanto il sistema delle autonomie. Il punto è come costruire le macroregioni, come arrivare alla costruzione delle macroregioni rispetto a quale idea di regione abbiamo per il futuro e quindi, sotto questo aspetto, se dobbiamo pensare alle Regioni come grandi aggregati di funzioni amministrative, probabilmente abbiamo bisogno di un sistema di riordino territoriale diverso da quello di Regioni che devono continuare a svolgere funzioni legislative. Qui mi ricollego a quello che diceva M. Olivetti nella sua relazione sulla possibilità di una competenza legislativa esclusiva, ma non escludente, rispetto alle funzioni legislative che io ridefinirei o ridimensionerei, a tal fine potrebbe essere utile uno scambio politico tra una riaggregazione per macroregioni da un lato; ad una ridefinizione di poche competenze legislative regionali dall'altro, che diano la possibilità alle Regioni di legiferare in maniera concreta in campi che siano utili come la possibilità di fissare maggiori standard ambientali rispetto a quello statali. E allora, se è vero che il riordino territoriale non è uguale tra i due livelli, appunto quello comunale e provinciale e quello regionale, il vero punto di

svolta è: quale potrebbe essere un incentivo per arrivare a dei modelli di ricostruzione? Uno l'abbiamo già esaminato ed è quello della leva dei fondi incentivanti; ossia la possibilità di riutilizzare questi fondi per la riagggregazione territoriale. Un altro tema che invece mi pare sia espressamente di diritto costituzionale: come sarà la riarticolazione dell'Italia politica - per usare un'espressione tratta dalle geografie scolastiche- con la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari? La riagggregazione delle circoscrizioni elettorali - questo è un tema che non è stato affrontato in questo convegno; ma il punto da cui bisogna ripartire è la ricostruzione della rappresentanza politica, perché se si può ricostruire una rappresentanza politica e insieme avviare un riordino territoriale si possono anche costruire le basi per una rappresentanza politica che sia più legata al territorio e, da questo punto di vista, porre anche le basi per quello che deve diventare un percorso di ricostruzione del consenso a livello territoriale. Da questo punto di vista nel gruppo di lavoro sono emerse due impostazioni: una di Alessandro Gentilini, che sosteneva che gli artt. 132 e il 133 della Cost. siano applicazione diretta dell'articolo 5 della Costituzione italiana e quindi tutta la parte di verifica o di costruzione del consenso delle popolazioni interessate, diventa non modificabile, a patto di non cambiare gli articoli 132 e 133. La seconda impostazione della collega Fabrizzi, che condivido, propone una lettura orientata degli articoli 132 e 133, nella prospettiva di strumenti che erano stati pensati dal Costituente per delle modifiche territoriali puntuali, ma che oggi sono stati più volte adattati rispetto alle analisi e ai tentativi di riordino territoriale che sono stati fatti, a partire dalla l. 142 del 1990. Bisognerebbe, in tal senso, costruire un percorso di interpretazione orientata o, eventualmente, se l'interpretazione orientata non fosse sufficiente, di revisione costituzionale, perché il riordino territoriale sia ancora costruito sul consenso delle popolazioni interessate. Mi rendo conto che forse è la cosa più difficile, però, senza questo consenso il rischio è che ci teniamo la frammentazione, perché è l'unico modo per sentirsi parte di un contesto. Ed è forse la sfida più difficile e la sfida più importante, quella di riportare il consenso intorno al fatto che la frammentazione è evidentemente un costo, perché la frammentazione spinge verso l'esclusione e non certamente verso l'inclusione. Questa è la grande sfida che, a mio modo di vedere, bisognerà affrontare continuando nelle ricerche che abbiamo fatto.