

Verso le macroregioni?

di Giovanni Di Cosimo *

(pubblicato su www.astrid-online.eu)

1. Sulla scena politico-istituzionale si registra una rinnovata attenzione per il tema della delimitazione territoriale delle Regioni che, secondo alcuni, dovrebbe costituire l'oggetto di un intervento legislativo volto a completare il disegno della riforma costituzionale che in autunno sarà sottoposta al voto referendario.

Segno di tale interesse è l'ordine del giorno Ranucci, presentato al Senato il 5 ottobre 2015 e accolto dall'Esecutivo, che «impegna il Governo a considerare l'opportunità di proporre anche attraverso una speciale procedura di revisione costituzionale la riduzione del numero delle Regioni». Di quest'obiettivo si fanno carico alcune proposte di legge costituzionale. La proposta AC 2826, del 19 gennaio 2015, mira ad aggregare le Regioni ordinarie per costituire tre macroregioni (del nord, del centro, del mezzogiorno), lasciando integre le attuali Regioni speciali. La successiva proposta AC 3090, del 30 aprile 2015, riduce a dodici il numero delle Regioni elencate nell'art. 131 della Costituzione. A sua volta, la proposta AC 3583, presentata il 4 febbraio 2016, punta a costituire cinque macroregioni: del nord-ovest, del nord-est, dei due mari, del distretto di Roma capitale, del sud. Va menzionato pure il testo che introduce la possibilità per le Regioni di federarsi fra loro per creare macroregioni con propri organi di governo e un proprio ordinamento: proposta di legge costituzionale AC 758, del 16 aprile 2013, che si differenzia dalle altre perché i nuovi enti si affiancherebbero alle esistenti Regioni.

Sul fronte governativo, il Ministro per gli affari regionali ha istituito nel dicembre 2014 una commissione di studio, che nel luglio successivo ha prodotto una relazione con due proposte definite "complementari": la prima suggerisce di realizzare forme di coordinamento operativo e gestionale fra le Regioni, la seconda suggerisce di ridurre il numero delle Regioni.

2. Ciò posto, il ridisegno degli ambiti territoriali delle Regioni dovrebbe essere attentamente ponderato. Occorre valutare se vi sono davvero le condizioni per spingersi in questa direzione. L'istituzione delle macroregioni, che è il risultato da più parti auspicato del ridisegno territoriale, dovrebbe essere preceduta dall'esame puntuale di almeno cinque aspetti che vorrei brevemente passare in rassegna.

Per procedere consapevolmente sulla strada delle macroregioni sarebbe inoltre opportuno, come suggerisce la commissione ministeriale, sperimentare gli strumenti che rispondono alla medesima esigenza di superare i limiti d'azione delle attuali Regioni. In effetti, non è stata ancora attuata la disposizione costituzionale secondo cui le Regioni possono concludere intese per costituire organi comuni e per migliorare l'esercizio delle funzioni (ottavo comma dell'art. 117); e quella che consente di differenziare i compiti delle Regioni, secondo la logica del regionalismo a geometria variabile (terzo comma dell'art. 116).

3. Il primo aspetto riguarda i presupposti (culturali, storici, ambientali ecc.) che fondano il ridisegno territoriale. La relazione al progetto di legge AC 3583 parla di «forti legami storici, culturali, economici, ambientali, linguistici, infrastrutturali e viari fra i territori». Nondimeno, i tratti del ridisegno possono variare in ragione di come vengono definiti i presupposti, tant'è vero che due proposte di legge partono da premesse analoghe

ma poi tracciano ambiti territoriali assai diversi (AC 3090 e AC 3583). Di qui la necessità di un'attenta valutazione sul punto, senza trascurare come in questi decenni di sperimentazione del modello regionale sia aumentata la percezione individuale dell'appartenenza alla comunità regionale.

4. Il secondo aspetto concerne la convenienza economica. Gli autori delle proposte di legge sostengono che le macroregioni consentirebbero di ridurre la spesa pubblica. Il fine è lodevole, ma sarebbe meglio verificare il fondamento di tale previsione. La prudenza si spiega con la circostanza che le recenti modifiche dell'architettura istituzionale finalizzate alla riduzione dei costi, per esempio la riforma delle province, alla prova dei fatti, hanno fruttato risparmi ben minori di quelli prospettati. Sul punto la commissione ministeriale rileva giustamente che il fine del contenimento dei costi può essere raggiunto «soprattutto attraverso la riduzione e la semplificazione degli ambiti amministrativi sub-regionali e nel processo di aggregazione dei Comuni», più che per mezzo dell'accorpamento delle Regioni.

5. L'aspetto successivo riguarda l'estensione del ridisegno territoriale. A questo riguardo si pone la questione delle Regioni speciali. Una proposta le lascia in piedi «per non privare tali regioni delle forme e condizioni particolari di autonomia di cui godono» (AC 3583). Un'altra, invece, conserva la specialità solo per le due isole maggiori (AC 3090). In effetti, dopo tutti questi anni, s'impone una seria riflessione sulle persistenti ragioni della specialità. L'istituzione delle macroregioni ben potrebbe essere l'occasione per ripensare alla luce della prassi il sistema regionale nel suo complesso; occasione persa, fra l'altro, dalla stessa riforma costituzionale.

6. C'è poi l'aspetto delle competenze, al quale conviene per completezza far cenno, anche se riguarda l'assetto macro-regionale a regime. La relazione alla proposta AC 3583 parla della necessità di «migliorare la gestione di politiche complesse e onerose, come sono tutte quelle volte al rafforzamento dei fattori competitivi di un territorio». L'indicazione è coerente con la linea della riforma costituzionale che mortifica la funzione legislativa delle Regioni, configurandole come enti, essenzialmente, amministrativi. Bisogna, però, capire se e come la dimensione macro-regionale potrebbe costituire un fattore di maggiore efficienza sul piano della gestione delle politiche. Occorre poi considerare se sia preferibile trasferire ai nuovi enti le attuali funzioni regionali, oppure ripensarle in rapporto alla loro più vasta dimensione; in entrambi i casi sarebbe opportuno differenziarle in ragione delle diverse situazioni territoriali.

7. L'ultimo aspetto riguarda l'articolazione del sistema dei poteri locali. In alcune aree del Paese l'interlocutore delle macroregioni sarebbe un ente "di peso" come la città metropolitana, mentre nel rimanente territorio i nuovi enti si troverebbero di fronte solo i comuni, la cui distanza dall'ente di livello superiore aumenterebbe sensibilmente per effetto congiunto dell'abolizione delle province e, appunto, dell'istituzione di regioni più vaste (tanto più se si dovesse optare per una drastica riduzione del numero delle Regioni). I rapporti dei comuni con il livello di governo regionale potrebbero diventare più difficoltosi soprattutto per i comuni piccoli, con conseguente pregiudizio per l'efficienza del sistema dei poteri locali.

Per rimediare occorrerebbe intervenire sugli altri livelli di governo locale. Da un lato, dando seguito all'indicazione della riforma costituzionale in merito alla disciplina legislativa dei profili ordinamentali degli enti di area vasta; dall'altro, riducendo la frammentazione del livello comunale per mezzo delle unioni e delle fusioni dei piccoli comuni, per quanto

l'esperienza insegna che per questa via si ottengono risultati modesti, fintanto che non si proceda in via autoritativa, come hanno fatto altri Paesi.

* Università di Macerata

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali