Éupolislombardia
Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

Monitor Convegni
25/2015

Revisione dei confini e accorpamenti di Regioni: fatti e proposte

I casi di Francia, Germania e Italia

Luogo e data

Milano, 11 maggio 2015

Promotore

Éupolis Lombardia

Relatori

Aldo Bonomi, Direttore, Consorzio A.A.S.TER.
Raffaele Cattaneo, Presidente, Consiglio regionale della Lombardia
Alessandro Colombo, Direttore generale, Éupolis Lombardia
Stefano Bruno Galli, Docente di Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche, Università degli Studi di Milano, primo Presidente Éupolis Lombardia
Mauro Laus, Presidente, Consiglio regionale del Piemonte
Ernesto Longobardi, Docente di Scienze delle finanze, Università degli Studi di Bari
Gérard Marcou, Professore di Diritto pubblico, Università Sorbonne de Paris
Georg Milbradt, Docente di Finanza pubblica, Università di Dresda, già Presidente della Sassonia
Alessandro Petretto, Docente di Economia Pubblica, Università degli Studi di Firenze
Lorenza Violini, Docente di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

Sintesi

Il seminario tecnico-scientifico, promosso da Éupolis Lombardia, si è articolato in due momenti principali:

- nella prima parte sono state presentate tre relazioni relative ad alcune significative esperienze europee in materia di aggregazioni regionali e di revisione dei confini territoriali, cui si è aggiunto una breve presentazione circa i lavori della Commissione Lanzetta, istituita presso il Dipartimento per gli Affari Regionali;
- nella seconda parte si è svolta una tavola rotonda cui hanno partecipato politici e studiosi.

***Prima parte* - Relazioni sui casi di Italia, Francia e Germania**

Stefano Bruno Galli ha presentato il caso italiano in prospettiva storica. Di tale esperienza sono stati ricordati anzitutto i lavori pioneristici di Luigi Torelli e di Giacomo Durando, entrambi precedenti l'Unità italiana, relativi alla possibilità di organizzare il futuro assetto della penisola italiana in grandi macroaree, secondo un comune principio di tripartizione del territorio italiano.

A seguire, sono stati illustrati: il progetto di Marco Minghetti, la cui realizzazione, fondandosi sui princìpi del *self-government* anglosassone, proponeva di recuperare il disegno territoriale degli Stati preunitari in una soluzione confederativa su base macroregionale; le proposte di Cesare Correnti e Pietro Maestri i quali, rispettivamente sulla base dei bacini idrografici e a partire dalle esigenze dell'Annuario statistico, individuarono i confini delle Regioni (chiamate inizialmente Compartimenti) più tardi utilizzati dall'Assemblea costituente.

Di tale recepimento è stata sottolineata la natura burocratico-statistica che, polverizzando il tessuto amministrativo e costituzionalizzando una realtà amministrativa frammentata, avrebbe di fatto funzionato da sostegno per il centralismo statale.

A cura di:
Juan José Allevi

Infine, sono stati ricordate alcune delle più significative proposte prodotte negli ultimi decenni:

- la proposta di Gianfranco Miglio fondata su tre Macro Regioni, intese come strumento per scardinare la struttura centralizzata dello Stato;
- la proposta elaborata dalla Fondazione Agnelli nel 1992 ove si intendeva patrocinare l'aggregazione in 12 Regioni secondo criteri di tipo demografico;
- la proposta della Società Geografica Italiana del 2013 che promuove l'istituzione di 36 nuovi dipartimenti.

Il caso francese è stato illustrato da Gérard Marcou, che ne ha esaminato le specificità rispetto all'esperienza italiana, offrendo un ampio e approfondito esame dell'attuale ridefinizione dell'assetto territoriale della Repubblica francese.

A questo proposito sono state esaminate la nuova carta delle Regioni d'Oltralpe, recentemente ridotte da 21 a 12 (cui si aggiunge la Corsica), il contesto politico e gli obiettivi della riforma (illustrati e fatti oggetto di una severa critica) e il sistema delle competenze e della capacità finanziaria delle nuove Regioni. Il relatore ha espresso una valutazione particolarmente problematica, in termini di inutilità e pericolosità, del riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato francese, con particolare sottolineatura dei profili relativi all'assenza di un potere fiscale in capo alle Regioni e al rischio del risorgimento di separatismi infranazionali, nonché della marginalizzazione del ruolo dei Comuni.

Georg Milbradt ha ripercorso, dalla Pace di Vestfalia fino all'epoca attuale, il disegno territoriale dell'area tedesca, sottolineando anzitutto che, secondo la ripartizione statistica dell'Unione europea, le Regioni italiane non possono essere equiparate agli Stati federati tedeschi, i quali troverebbero come proprio ente di paragone soltanto le Macro Regioni. In tale *excursus* storico sono state messi in luce le tappe del Congresso di Vienna, del Secondo Reich, della Repubblica di Weimar – in cui fu posta all'ordine del giorno la questione degli eccessivi squilibri territoriali tra gli Stati federati – e, dopo la fase nazionalsocialista, del riordino della Germania occupata. L'intervento ha poi illustrato i complessi meccanismi previsti dalla Legge Fondamentale per la ristrutturazione del territorio federale (art. 29) e le vicende relative al dibattito circa la possibilità di sopprimere le Città-Stato.

Alessandro Petretto, membro della Commissione di studio degli ambiti territoriali regionali (cd. Commissione Lanzetta), in attesa della pubblicazione, prevista per il 21 maggio 2015, dei risultati della Commissione, ha illustrato il metodo adoperato e le principali alternative discusse in quella sede, sostanzialmente riconducibili all'ipotesi di procedere a un'aggregazione territoriale delle esistenti Regioni, tramite un intervento di revisione della Costituzione (distinto da quello già in corso di discussione), o alla diversa opzione consistente nel procedere ricorrendo agli strumenti già previsti (aggregazioni funzionali, accordi interregionali).

***Seconda parte* - Tavola rotonda dedicata alle proposte italiane attuali**

Mauro Laus ha sottolineato come, a suo avviso, stante l'attuale quadro delle riforme in corso di approvazione o attuazione, è suggeribile proseguire con la riforma costituzionale del Senato e, soltanto successivamente, procedere con la riorganizzazione dei confini attuali delle Regioni

Raffaele Cattaneo, presentando tre diverse ipotesi di riaggregazione regionale – un'Italia a 3 macroregioni, una a 9 Regioni (ove la Lombardia continuerebbe ad essere comunque un ente a sé stante) e una a 15 Regioni, di cui 10 a Statuto ordinario e 5 a Statuto speciale (corrispondenti alle attuali Regioni speciali) – ha sottolineato l'attuale importanza di una difesa della tradizione civica delle autonomie, in modo speciale di quelle regionali. Nel suo intervento ha altresì espresso il timore per l'attuale attacco al regionalismo, evidenziando la necessità strategica per le Regioni, nel presente momento storico, di intervenire attivamente con proprie iniziative e

proposte nel dibattito attualmente in corso sui mutamenti istituzionali, al fine di evitare il rischio della riduzione delle Regioni a semplici enti locali su grande scala. Infine, ha sottolineato che anche in caso di aggregazione tra più Regioni, risulterà comunque necessaria la presenza di enti di livello intermedio tra le Regioni stesse e i Comuni.

Particolare attenzione ai cambiamenti indotti dalla cd. economia dei flussi sulla geografia delle Regioni è stata data dall'intervento di Aldo Bonomi, che ha evidenziato l'importanza di un ridisegno delle Regioni come strumento essenziale per la loro sopravvivenza a fronte del predominio delle logiche finanziarie, il quale, se incontrastato, finirebbe per produrre un'attrazione forzata dell'Italia del Nord verso la Germania e una caduta dell'Italia del Sud nell'attuale condizione della Grecia.

Ernesto Longobardi si è soffermato sull'importanza della finanza regionale, il cui modello, disegnato dalla legge delega n. 42/2009, è rimasto sostanzialmente incompiuto. Ha inoltre sottolineato l'attuale assenza di un accurato lavoro scientifico, in particolare sulle economie di scala proprie dell'organizzazione dei servizi, come premessa per qualsiasi ipotesi di ridefinizione dei confini regionali, avvertendo peraltro in ordine all'inutilità di aggregazioni territoriali prive di meccanismi perequativi adeguati e dunque incapaci di affrontare i problemi redistributivi.

Lorenza Violini, soffermandosi sugli aspetti più strettamente giuridici delle tematiche oggetto del seminario, ha evidenziato, tra l'altro, l'opportunità di una riflessione di sistema sulla natura delle Regioni (evidenziando l'alternativa tra le figure delle Regioni come realtà meramente amministrative o come strutture forti capaci di produrre politiche differenziate), focalizzando l'attenzione sui soggetti cui andrebbe ricondotto il potere di intervento nei meccanismi aggregativi di cui all'art. 132 della Costituzione, da individuarsi, a suo avviso, nell'intero elettorato italiano, in ragione dell'interesse nazionale sottostante alla definizione dei confini regionali.

➢ Elementi di interesse

Dalle relazioni presentate e dalla tavola rotonda possono essere sottolineati in particolare i seguenti spunti di interesse:

- l'attualità della discussione circa le forme di aggregazione e accorpamento territoriale non solo in Italia, ma anche in altri ordinamenti europei;
- l'importanza di un'analisi economica e sociale adeguata, funzionale al ripensamento dei confini regionali;
- l'esigenza di evitare, qualora si procedesse a una revisione dei confini, soluzioni burocratiche a favore di procedimenti democratici preceduti da un'analisi dei diversi fattori meritevoli di essere considerati (economie di scala, flussi economici etc.).

Éupolis Lombardia

Éupolis Lombardia supporta l'esercizio delle funzioni di Regione Lombardia attraverso la promozione e la diffusione di un sistema avanzato di credenze al fine di sostenere, secondo il principio di sussidiarietà, lo sviluppo complessivo del territorio lombardo e degli enti, istituzioni e organismi a esso relazionati.

Monitor Convegni

Monitor Convegni propone la sintesi dei contenuti emersi nei convegni organizzati da Éupolis Lombardia e da altri soggetti su temi di interesse per l'Istituto e per Regione Lombardia.