

11 APRILE 2018

“Mappe d’Italia”: dove va la  
riorganizzazione territoriale?  
Prime osservazioni sul problema dello  
*zoning* amministrativo

di Beniamino Caravita, Giulio M. Salerno, Federica  
Fabrizzi, Simone Calzolaio, Federica Grandi

# “Mappe d’Italia”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello *zoning* amministrativo

di **Beniamino Caravita, Giulio M. Salerno, Federica Fabrizzi, Simone Calzolaio, Federica Grandi**

**Sommario:** Premessa. **1.** Il dato cronologico. **2.** Il superamento del parametro provinciale a livello statale. **3.** L’organizzazione delle funzioni a livello regionale. **4.** Il paradosso delle Città metropolitane. **5.** Le Camere di commercio **6.** Le autonomie sociali. **7.** In conclusione.

## **Premessa**

Le mappe che vengono proposte nello studio “Mappe d’Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi” (Università Mercatorum Press, 2018) offrono diversi spunti di riflessione dai quali si possono trarre indicazioni utili, non solo per gli interpreti, ma anche per il decisore politico.

Il quadro che emerge dall’analisi dei dati è assai complesso. Tale complessità è, in verità, propria di ogni società articolata, dal momento che ciascuna zonizzazione - istituzionale, economica, sociale - ha una sua ragione d’essere, se presa singolarmente, e, nondimeno, vi è sempre uno scollamento temporale tra il mutamento sociale ed il suo recepimento legislativo. Gli studi di geografia amministrativa hanno già messo in luce le forze, uguali e contrarie, che agiscono sullo *zoning* amministrativo: da un lato, i fattori economici e sociali che spingono nella direzione di un continuo adeguamento dei confini amministrativi; dall’altro, la consapevolezza che un continuo cambiamento sarebbe di difficile realizzazione pratica e rischierebbe di sortire inefficienze<sup>1</sup>. Si è portati, per tale ragione, a mantenere fissa la griglia amministrativa, e ciò almeno fino al momento in cui le istanze del territorio, che tendono spontaneamente ad adeguarsi, non riescono più a compensare le diseconomie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Cfr. B. Caravita, *La definizione degli ambiti territoriali ottimali e i processi di aggregazione*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell’energia 2014. Quali regole per il mercato del gas?*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 191 e ss., il quale si chiede “Se gli ambiti istituzionali si sovrappongono e si mettono uno sopra l’altro con confini reciprocamente e continuamente intersecantesi, non è forse che quello che si è guadagnato per quel servizio lo andiamo a perdere in una visione generale, nella capacità di tenuta complessiva del sistema, nella capacità di non disperdere forze ed energie, di non creare continuamente superfetazioni?”.

<sup>2</sup> Cfr Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus, Roma, 2014, p. 17.

Tale duplice spinta che interviene nelle dinamiche dell'organizzazione territoriale, rischia di creare un vero e proprio 'cortocircuito geografico', ove non adeguatamente guidata dal decisore politico, che dovrebbe intervenire sulla base di evidenze tecniche, oltre che di scelte di indirizzo (politico).

Ciò posto, la prima e preliminare osservazione che salta agli occhi alla luce dello studio compiuto è l'incongruenza delle "rizonizzazioni" che sono state effettuate nell'ultimo decennio. Ne deriva la necessità di porre mano in modo più meditato al tema del ritaglio territoriale, nonché al mosaico amministrativo perché non solo "l'assenza di un quadro certo di indirizzo e l'incerta guida del processo di decentramento funzionale iniziato negli anni Novanta costituiscono di per sé, evidentemente una condizione di inefficienza"<sup>3</sup>; ma anche perché la successione di interventi normativi alla quale si è assistito nel corso degli ultimi cinque anni (per limitarci al passato più recente) è improntata alla soluzione del singolo problema, con provvedimenti spesso dettati dall'urgenza, che - senza dubbio - hanno contribuito a complicare il quadro generale e non già a snellirlo.

Di volta in volta, poi, le specifiche ri-articolazioni dell'assetto territoriale delle strutture amministrative sono state giustificate sulla base di assai differenziate esigenze, motivazioni e finalità, talora soltanto genericamente richiamate. Efficienza, semplificazione, razionalizzazione, riduzione della spesa, ottimizzazione dei processi e dei servizi, sono state spesso indicate come ragioni e obiettivi delle singole ri-articolazioni. Anche ad un primo sguardo, invece, risultano meno approfondite le questioni di più ampio respiro derivanti dall'allontanamento dal canone dell'uniforme coincidenza con le circoscrizioni degli enti territoriali, e, in special modo, con i confini della Provincia, tradizionalmente impiegata come riferimento omogeneo per la maggior parte degli enti, delle amministrazioni, delle organizzazioni politiche e sociali.

Se dunque appare arduo ritrovare una logica complessiva, anche a posteriori, in questo processo così articolato e per alcuni aspetti convulso, risulta invece senz'altro utile offrire la ricostruzione dei modelli - per non pochi aspetti differenziati, ma non privi di interessanti elementi di correlazione - che si sono andati determinando nei singoli ambiti delle amministrazioni pubbliche. Dall'evoluzione determinatasi secondo modalità che generalmente sono state il frutto della volontà autonoma delle stesse istituzioni interessate, scaturisce una pluralità di tipologie di ri-articolazione territoriale, che si proverà a sintetizzare al fine di identificare i principali connotati del processo in oggetto.

---

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 30

## 1. Il dato cronologico

A partire da una mera constatazione di natura “cronologica” è stato possibile osservare, nell’arco temporale che va dal 2012 al 2016, la massiccia tendenza delle amministrazioni statali analizzate a procedere, tramite normazione secondaria, a darsi una nuova organizzazione della loro struttura periferica. Come si evince dalle schede di lettura presenti nella ricerca, rappresentano un’eccezione a questo fenomeno diffuso solamente il Ministero dell’Interno - la cui organizzazione strutturata sugli UTG (Uffici Territoriali di Governo) risale al 1999, rivista da ultimo con il decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2006, n. 180 - e gli Ispettorati territoriali del MISE - disciplinati da un decreto ministeriale del 2009, quindi di poco precedente il lasso temporale preso in considerazione.

Tale riorganizzazione sembra essersi basata sulle parole d’ordine ‘accorpamento’, ‘riduzione’, ‘risparmio’; se si scorrono, infatti, gli atti normativi di riferimento si coglie in modo evidente questa spinta alla razionalizzazione in chiave di efficientamento: assai esemplificativo, in questo senso, è l’art. 9, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014, n. 72 recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”, che recita testualmente: *“L’organizzazione dei Provveditorati interregionali è ispirata al criterio dell’efficiente dimensionamento delle strutture, tenendo conto della qualità e della quantità dei servizi svolti, della rilevanza dei compiti e delle funzioni assegnate con riferimento al bacino di utenza e all’ambito territoriale interessato, nonché alla dotazione organica complessiva”*.

La circostanza per cui gli interventi sono tutti concentrati in un arco temporale abbastanza circoscritto non è ovviamente casuale, ma è chiaramente dovuta al contemporaneo sorgere della questione riguardante l’organizzazione provinciale, che proprio a partire dal 2012 comincia ad essere trasposta in atti normativi. Non è un caso che lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 72 del 2014, appena citato, sia un regolamento attuativo approvato ai sensi del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135. Si tratta, dunque, di una conseguenza del decreto sulla *Spending Review* che, infatti, conteneva anche un massiccio intervento di riforma delle Province e l’avvio dell’istituzione delle Città metropolitane.

Questo porta a ribadire, in primo luogo, come vi sia stato (e forse vi sia ancora) un *trend* di riaccentramento organizzativo, dettato probabilmente dal periodo di crisi finanziaria attraversato della Repubblica; il fenomeno, peraltro, non è solo italiano, come è stato evidenziato<sup>4</sup>, ma è comunque significativo.

Di tale processo di riordino statale è possibile dare anche una spiegazione non legata alle immediate ricadute pratiche sul piano dell’efficienza, bensì a un elemento assai meno concreto, ma egualmente incisivo. Sembra esserci, infatti, quasi un valore simbolico, da spendere a livello europeo e internazionale,

---

<sup>4</sup> F. Bilancia, *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie*, in *Ist. fed.*, n. 1/2014, p. 5 ss.

nella visibilità del processo di riaccentramento/razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni pubbliche o di interesse pubblico. In altre parole, sembra quasi di poter dire che la priorità sia stata l'intervenire, perché prioritario era inviare un chiaro messaggio – anche al di fuori dei confini nazionali<sup>5</sup> – circa la volontà di avviare un percorso netto di correzione delle storture e delle diseconomie concernenti lo stesso assetto burocratico del Paese. Se questo risultato sia stato ottenuto è tutto da verificare, ma il messaggio andava (ed è stato) inviato.

Questa urgenza e questa estemporaneità negli interventi ha comportato, forse inevitabilmente, l'assenza di un disegno coordinato e unitario nella revisione degli assetti organizzativi. A fronte, infatti, della consapevolezza di dover intervenire, non vi è stata una eguale consapevolezza della necessità di guidare il processo in modo organico.

Certamente “la sovrapposizione di entità territoriali non reciprocamente coerenti, in realtà, è una costante all'interno delle vicende italiane”<sup>6</sup>, né si vuole demonizzare la sana differenziazione che scaturisce dall'applicazione di un criterio funzionale che superi o prescindano dal criterio amministrativo. Ma la cosiddetta iperterritorializzazione – ossia quel fenomeno per cui si sovrappongono nuove partizioni amministrative come se “di fronte a un vestito non più sufficiente a coprire e proteggere un corpo che è cambiato radicalmente ci si intestardisse a voler aggiungere infinite toppe di forge, tessuti e colori differenti, limitandone di fatto la confortevolezza”<sup>7</sup> - ha raggiunto in Italia livelli che sono stati definiti ‘patologici’. La Società geografica Italiana già nel 2014 usava toni molto allarmistici nel descrivere “il mosaico di ritagli amministrativi alquanto intricato, esito di una pluralità di sovrapposizioni degli ambiti territoriali di competenza, portatore di numerosi conflitti di potere, che ha contribuito a moltiplicare le disfunzioni della pubblica amministrazione e, soprattutto, non ha reso possibile alla cittadinanza un'adeguata fruizione dei servizi”<sup>8</sup>.

Se si considera che il processo appena descritto a livello di amministrazioni statali è riscontrabile anche a livello regionale ed ha interessato altresì, nello stesso lasso temporale, alcune autonomie sociali, è chiaro che il quadro di complessità si complica ulteriormente.

---

<sup>5</sup> Si pensi ai contenuti dell'ormai celebre lettera Trichet-Draghi al Governo italiano del 5 agosto 2011, pubblicata dal *Corriere della Sera*, in cui chiaramente si incoraggiava “il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese”, sottolineando “l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)”.

<sup>6</sup> Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, op. cit., p. 32.

<sup>7</sup>F. Ferlaino, P. Molinari, *Neofederalismi, neoregionalismo e intercomunalità: geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 81.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 31.

Proprio con riferimento alle autonomie sociali e funzionali, peraltro, vi è un elemento di grande interesse che rappresenta una chiave di lettura da non sottovalutare: l'abbandono del modello provinciale – come si dirà più ampiamente - appare doversi imputare alla presa di coscienza dell'inadeguatezza di tale modello rispetto al tessuto socio-economico di riferimento, per come è venuto ad evolversi.

Dunque nel riassetto territoriale complessivo i tempi hanno coinciso, ma le ragioni ed i criteri sono stati molteplici.

## 2. Il superamento del parametro provinciale a livello statale

Un dato si evince in modo abbastanza acclarato dalla lettura delle mappe presentate nella Ricerca: a livello di amministrazioni centrali, vi è stato un progressivo abbandono della circoscrizione provinciale quale ambito ordinario di organizzazione del decentramento delle funzioni statali. Non occorre in questa sede ribadire come quello provinciale sia stato, fin dall'Unità d'Italia, il parametro di riferimento per l'organizzazione statale sul territorio e come questo abbia influenzato anche l'organizzazione di tutti quei soggetti che con lo Stato erano chiamati a dialogare; è sufficiente riportare le parole di Ettore Rotelli che nel 1991 scriveva: “la circoscrizione provinciale è stata collaudata storicamente come organizzazione territoriale prevalente dell'amministrazione periferica dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle grandi associazioni sociali (sindacato dei lavoratori), nonché, infine, dei partiti politici nazionali”<sup>9</sup>.

Oggi si può affermare che tale ruolo prevalente della dimensione provinciale è venuto meno.

La tendenza delle amministrazioni statali - salvo talune eccezioni già richiamate come quella rappresentata dal Ministero dell'Interno, ovvero dalla Agenzie delle Entrate - è nel senso del progressivo abbandono della articolazione territoriale organizzata su base provinciale; alcuni esempi valgono come dimostrazione evidente di tale processo.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca storicamente è stato articolato sul territorio in quelli che venivano chiamati i provveditorati agli studi, uffici presenti in ogni provincia e le cui competenze erano da ultimo fissate nel decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297<sup>10</sup>. I provveditorati agli

---

<sup>9</sup> E. Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e province tra cittadini e apparati*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 48. Per un'ampia ricostruzione di questo ruolo della provincia si veda F. Fabrizzi, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012, nonché F. Bonini, L. Blanco, S. Mori, F. Galluccio, *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Rubbettino, Roma, 2016.

<sup>10</sup> L'art. 614 recita: “1. Il provveditorato agli studi ha sede nel capoluogo di ogni provincia, salvo quanto previsto dall'articolo 16, comma 2 lettera f), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e quanto previsto dagli articoli 617, 618 e 619 del presente testo unico. 2. Le funzioni di provveditore agli studi sono affidate dal Ministro della pubblica istruzione, ai sensi degli articoli 19 e 25 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni, a funzionari che rivestono la qualifica di dirigente. 3. Il provveditore agli studi sovrintende, alle dipendenze del Ministro, alla istruzione materna, elementare, media, secondaria superiore e artistica; vigila sulla applicazione delle leggi e dei regolamenti negli istituti di istruzione e di educazione pubblica e privata della provincia; dispone nei casi gravi e urgenti la temporanea sospensione delle lezioni; promuove e coordina le iniziative e i provvedimenti utili alla maggiore efficienza degli studi e svolge tutti gli altri compiti, demandatigli dalle disposizioni del presente testo unico e da altre

studi sono divenuti poi Centro Servizi Amministrativi, mutando nome, ma mantenendo sostanzialmente invariata la funzione, e poi, con ulteriore cambio di denominazione, nel 2006 sono stati chiamati Uffici scolastici provinciali. Salvo appunto il cambio di nome, l'impostazione è sempre stata la medesima: un ufficio per ogni provincia.

Oggi, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014, n. 98 stabilisce, all'art. 8, che gli uffici scolastici hanno dimensione regionale e che il numero complessivo è di 18<sup>11</sup>. In questo caso, dunque, sembrerebbe che ad un criterio territoriale – quello provinciale – se ne sia sostituito uno egualmente territoriale, quello regionale.

Un ragionamento analogo sembra aver riguardato anche il MIBACT che con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171 ha avviato una riorganizzazione dei propri uffici periferici istituendo dei segretariati regionali con sede nelle 17 città capoluogo di Regione, ad esclusione della Sicilia, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta<sup>12</sup>.

Tuttavia, proprio nel processo di riordino del Ministero dei beni e delle attività culturali conclusosi con il decreto ministeriale 23 gennaio 2016, n. 44, si può notare l'intervento di criteri ulteriori nella organizzazione delle Soprintendenze. La relativa mappa è assai esplicitiva: in sette casi la Soprintendenza è regionale, in tutti gli altri casi vi è una Soprintendenza che riunisce due o più province, mentre le Città metropolitane di Bari, Milano e Torino hanno una loro Soprintendenza ciascuno (non Venezia, però, né Roma). In alcuni casi, infine, viene istituita una Soprintendenza a livello di comune; è il caso ad esempio di Roma e di Napoli, per le quali esiste una Soprintendenza per il comune ed un Soprintendenza per l'“area metropolitana” (che coincide con la Città metropolitana?)<sup>13</sup>.

Ne scaturisce un quadro assai composito, chiaramente differenziato in base al patrimonio culturale, artistico ed archeologico in gestione (sebbene qualche dubbio possa sorgere leggendo che Firenze è gestita da una Soprintendenza interprovinciale che accorpa anche Pistoia e Prato, mentre la città metropolitana di Milano ne ha una apposita...) che si basa sulla ripartizione Comune, Città metropolitana, Provincia, ma adattandola al criterio funzionale.

Allo stesso modo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sempre nel 2014, ha rivisto la diffusione sul territorio dei Provveditorati alle Opere Pubbliche e, tenendo conto della qualità e quantità dei servizi

---

*disposizioni* di *legge.*  
4. *L'Amministrazione provinciale è tenuta a fornire i locali per il provveditorato agli studi e a provvedere all'arredamento e alla manutenzione dei medesimi?*

<sup>11</sup> Vedi mappa n. 11.

<sup>12</sup> Vedi mappa n. 12.

<sup>13</sup> Vedi mappa n. 13.

svolti e della rilevanza dei compiti e delle funzioni assegnate “con riferimento al bacino di utenza e all’ambito territoriale interessato”, ha istituito 7 Provveditorati in tutto, accorpando due o più Regioni<sup>14</sup>. Lo stesso Ministero, peraltro, nel medesimo provvedimento ha visto ridisegnata la propria articolazione periferica con l’istituzione di sole quattro Direzioni generali territoriali, una per il Nord-Ovest, una per il Nord-Est, una per il Centro ed una per il Sud; i compiti assegnati a tali Direzioni generali sono gli stessi che il decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184 aveva affidato a 9 SIIT (Sistemi Integrati delle Infrastrutture e dei Trasporti), già organizzati con criterio interregionale<sup>15</sup>.

Gli esempi di accorpamento in ambiti territoriali regionali e interregionali potrebbero continuare. Se rimaniamo sul fronte delle amministrazioni statali, uno dei casi più istruttivi è forse quello che riguarda il Ministero della Salute il quale, nell’ambito delle competenze che residuano in capo allo Stato in materia di sanità, ha stabilito che la sua articolazione periferica è strutturata in Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera - USMAF ed in Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari e posti di ispezione frontaliere (UVAC e UVAC-PIF). I primi, esercitando attività di vigilanza transfrontaliera su viaggiatori, mezzi e merci destinate al consumo umano, sono stati organizzati sul territorio secondo un criterio funzionale, così come d’altra parte i secondi: le due mappe che ne scaturiscono accorpano le Regioni in modo del tutto autonomo e non sovrapponibile<sup>16</sup>.

La stessa logica è rinvenibile anche in un soggetto privato, operante sull’intero territorio nazionale, quale è ANAS s.p.a., il cui Consiglio di amministrazione ha deliberato, nell’ottobre 2016, un nuovo modello organizzativo aziendale per la gestione del territorio<sup>17</sup>. Il nuovo assetto è stato stabilito sulla base delle risorse, dei chilometri gestiti e delle superfici, e consiste nell’organizzazione del territorio in otto Coordinamenti Territoriali, chiaramente accorpati su base interregionale, con la significativa ed assai eloquente eccezione rappresentata dalla presenza di un Coordinamento territoriale per la sola regione Calabria, giustificato dal peso del tratto autostradale Salerno-Reggio Calabria.

In sintesi, deve dunque rilevarsi l’emergere del livello regionale e interregionale quale ambito di organizzazione del decentramento delle funzioni statali, ma si deve altresì rimarcare come l’intrecciarsi di un criterio territoriale e di un criterio funzionale abbia comportato una complicazione del quadro di riferimento e la perdita del parametro univoco di riferimento.

Anche il caso del riordino dei Tribunali è abbastanza sintomatico di questo intrecciarsi di criteri.

---

<sup>14</sup> Vedi mappa n. 9.

<sup>15</sup> Vedi mappa n. 8B.

<sup>16</sup> Vedi mappe n. 14 e n. 15.

<sup>17</sup> Vedi mappe n. 26A e n. 26B.



Con il Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 *“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero”* il Governo, nell’esercizio della delega conferita dal Parlamento, ha provveduto alla riduzione degli uffici giudiziari di primo grado garantendo *“la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011”*. La delega è stata però assai precisa nell’indicare che l’assetto territoriale, *“anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi”*, dovesse essere ridefinito *“secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell’estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell’indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d’impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane”*.

Sempre sul fronte delle amministrazioni statali, peraltro, lo studio ha evidenziato, da ultimo, che nel percorso di riordino sono state seguite anche modalità originali ed in alcuni casi, la riorganizzazione è stata l’occasione per operare una differenziazione funzionale tra le diverse sedi territoriali, sfruttando le opportunità della digitalizzazione e della cd. *datification*.

In questo senso sembra da leggere il *“Piano di riassetto territoriale”* di Banca d’Italia che ha come obiettivo - da raggiungere entro la fine del 2018 - ridurre le proprie filiali a 39, rispetto alle 58 di partenza, potenziando i compiti delle filiali di maggiori dimensioni, nonché accentrando 3 divisioni distaccate di vigilanza e chiudendo 19 succursali con operatività ormai molto ridotta<sup>18</sup>.

Ebbene, pur rimanendo la presenza sul territorio un elemento importante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, nell’individuazione delle Filiali da chiudere si è tenuto conto della domanda di servizi e della loro natura. Banca d’Italia, infatti, con il Piano di riordino ha voluto ottimizzare le possibilità offerte dalla digitalizzazione dei servizi in un contesto dove il mandato istituzionale consente di differenziare le responsabilità operative delle filiali, in considerazione della flessione dei compiti di tesoreria provinciale dello Stato e di quelli legati alla circolazione delle banconote, a fronte della necessità di aumentare l’impegno nella vigilanza bancaria e finanziaria, nel quadro della gestione operativa della politica monetaria comune, nonché della gestione e sorveglianza del sistema dei pagamenti (cfr. § 3 del Piano medesimo).

### **3. L’organizzazione delle funzioni a livello regionale**

Gli effetti del riordino delle Province e, più in generale, della esigenza di riassetto della organizzazione dei servizi e delle funzioni causate da immanenti ragioni di sostenibilità economico-finanziaria si sono avvertiti in modo rilevante anche a livello regionale.

---

<sup>18</sup> Vedi mappa n. 25.

La ricerca è stata svolta “a campione”, ma avendo cura di concentrarsi su funzioni di competenza regionale che appaiono delineare i percorsi di riordino in riferimento a funzioni connesse con il processo di riordino delle Province (formazione professionale), a funzioni che impegnano la maggior parte dei bilanci regionali (servizio sanitario regionale) ed a funzioni strategiche per il tessuto socio-economico regionale (ATO di gestione delle acque e dei rifiuti).

Per quanto concerne la formazione professionale, anche a livello regionale sembra confermato il percorso di progressivo ridimensionamento, se non proprio abbandono, del (tradizionale) livello provinciale di organizzazione della funzione, che si è osservato a livello statale. Ad eccezione di poche Regioni del Nord (e della Campania), in sostanza la funzione viene attratta a livello regionale, nel processo di attuazione del riordino delle funzioni disciplinato dalla l. n. 56 del 2014<sup>19</sup>.

Ancor più interessante l'evolversi dell'assetto organizzativo delle Aziende sanitarie locali, all'interno degli ordinamenti regionali, caratterizzato, in linea generale, da una tendenza alla riduzione del numero delle aziende sanitarie.

Una parte delle Regioni italiane già a partire dai primi anni duemila ha provveduto a superare il parallelismo fra territorio della provincia e della ASL, istituendo un'unica azienda sanitaria per l'intero territorio regionale, poi di norma suddivisa al proprio interno per comparti territoriali. In altri casi, e di norma nel meridione, le Regioni hanno deciso di mantenere la dimensione provinciale delle aziende sanitarie. Più di recente, nelle Regioni più grandi (Lombardia, Veneto, Toscana, ma anche Umbria e Friuli Venezia Giulia), la dimensione territoriale delle aziende sanitarie è stata rideterminata utilizzando un criterio funzionale, slegato dalla dimensione provinciale, e correlato più strettamente alla natura del servizio reso ed alle conseguenti esigenze organizzative sottese<sup>20</sup>.

Sono pochi gli ordinamenti regionali che, negli ultimi dieci anni, non sono stati interessati da un processo di riforma o almeno di razionalizzazione dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di una maggiore efficienza organizzativa e del perseguimento di economie di scala. E' interessante osservare che non si tratta solo – e forse neanche principalmente – delle Regioni sottoposte a piani di rientro o addirittura commissariate<sup>21</sup>, a causa di disavanzi del sistema sanitario regionale. Ciò è un segno evidente che la strutturale sostenibilità della spesa sanitaria regionale viene considerata un fattore decisivo a livello regionale, in grado di produrre autonomamente una spinta verso la razionalizzazione e l'accorpamento delle aziende sanitarie locali.

---

<sup>19</sup> Vedi mappa n. 33.

<sup>20</sup> Vedi mappe n. 27A, 27B, 27C, 27D, 27E.

<sup>21</sup> Cfr. sul tema S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014, p. 1.

Il grado di uniformità della spinta verso la razionalizzazione (aziende sanitarie locali) o dei suoi effetti di ri-accentramento a livello regionale (formazione professionale) che si riscontra in riferimento alle due funzioni indicate, non si rinviene per altre due funzioni strategiche di competenza regionale ovvero per l'individuazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione delle acque e dei rifiuti.

Gli *ATO rifiuti* sono variamente organizzati dalle diverse Regioni su base provinciale, su base regionale o individuando il territorio di incidenza dell'ATO con un criterio funzionale<sup>22</sup>.

Analogamente è a dirsi per gli *ATO acqua*, ma con una marcata differenziazione territoriale: nelle Regioni del Nord – segnatamente sub-alpine – gli ATO sono individuati su base sub-provinciale, provinciale o interprovinciale, tenendo conto dell'andamento dei principali corsi d'acqua; nelle Regioni del centro-sud (con la notevole eccezione della Sicilia, del Lazio e delle Marche) gli ATO sono a base regionale<sup>23</sup>.

L'organizzazione regionale degli ATO appare abbastanza stabile e non risulta aver subito modifiche rilevanti negli ultimi anni, in coincidenza con il processo di riordino delle Province.

Quanto sin qui descritto consente di sviluppare tre osservazioni di fondo.

In primo luogo, gli ordinamenti regionali hanno provveduto a razionalizzare l'articolazione territoriale nelle funzioni di propria competenza quando e nella misura in cui ciò era connesso con processi di riordino (come nel riallocamento delle funzioni non fondamentali già attribuite delle Province) o con esigenze di sostenibilità finanziaria di carattere nazionale (come nel caso della complessiva spesa sanitaria), mentre invece hanno mantenuto la struttura amministrativa consolidata laddove questa ha potuto restare estranea all'ondata razionalizzatrice dell'ultimo lustro.

Lo stesso fenomeno può essere osservato anche da un altro punto di vista: è e resta molto forte il grado di influenza dello Stato e delle dinamiche nazionali sui singoli ordinamenti regionali, mentre appare ancora incerto ed impalpabile il grado di collaborazione e di cooperazione orizzontale fra le Regioni, proprio in un ambito – quello della organizzazione ottimale delle funzioni regionali – che utilmente potrebbe prestarsi ad un confronto e ad una comparazione costante dei diversi modelli regionali.

Questa assenza di cooperazione, rende anche abbastanza labile – se non proprio circondata da una certa diffidenza – l'applicazione effettiva del principio di sussidiarietà verticale in particolare in riferimento a funzioni dal rilevante impatto economico (un caso interessante è proprio quello delle Ato rifiuti in Lombardia). Quel che si osserva è che non solamente quando la decisione è influenzata dallo Stato o è determinata da fattori di sostenibilità finanziaria si assiste a scelte chiaramente ispirate all'accentramento ed al superamento, dunque, del principio di sussidiarietà, ma anche quando la scelta in ordine all'assetto organizzativo è rimessa alle Regioni, il decisore politico regionale agisce con modalità e criteri che non

---

<sup>22</sup> Vedi mappa n. 30.

<sup>23</sup> Vedi mappa n. 29.

sembrano tener conto dell'esigenza di valorizzare il livello di governo più vicino ai cittadini nella allocazione delle funzioni regionali. In questo contesto, si osservano e permangono rilevanti differenze fra Regioni del Nord e le altre Regioni nella valorizzazione del livello provinciale.

Anche a livello regionale, pertanto, il quadro delineato sembra condurre verso un modello di razionalizzazione organizzativa influenzato più da fattori esterni ed estranei alla ottimale distribuzione delle strutture sul territorio, che da una ponderata valutazione – in ciascun ordinamento regionale e in collaborazione fra ordinamenti regionali – della miglior allocazione di funzioni, strutture e risorse nei diversi contesti regionali. Si può discutere, in altri termini, di una tendenza all'accorpamento senza ponderazione del grado di efficienza del riordino complessivo.

E' chiaro che tutti gli ordinamenti regionali hanno iniziato a muoversi repentinamente in vista ed in funzione del processo di riordino delle Province ed alla luce del progetto di riforma costituzionale che ridimensionava in maniera sensibile la potestà legislativa delle Regioni. Non è affatto chiaro, invece, se le ragioni di questo movimento disordinato e scoordinato siano fondate e se gli effetti a breve e medio termine condurranno a una organizzazione migliore della precedente. Soprattutto, non è chiaro che tendenza assumerà tutto questo processo dopo il rigetto di una riforma costituzionale, che aveva tra i suoi punti qualificanti proprio quello dell'abolizione del livello provinciale.

A seguito della pronuncia referendaria del 4 dicembre 2016, vi è infatti un impianto costituzionale immutato che fa delle Regioni soggetti deputati alla programmazione e alla legislazione e vi è, di contro, una legislazione ordinaria che riporta in capo alle stesse Regioni ambiti amministrativi rilevanti<sup>24</sup>. A completare il quadro, va poi tenuto presente che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha abrogato, infelicitemente<sup>25</sup>, l'art. 129 Cost. che configurava le province come ambiti di decentramento statale e regionale di tal che l'ente intermedio non sarebbe più neppure configurabile come circoscrizione per il decentramento di funzioni regionali.

La vicenda delle ARPA<sup>26</sup> appare confermare una certa situazione di disorientamento a livello regionale, conseguente alla mancata soppressione degli enti provinciali. L'intervento di riorganizzazione funzionale delle Agenzie ad opera del legislatore nazionale con la legge 28 giugno 2016, n. 132, difatti, era stato interpretato dalle Regioni come l'occasione per una rilettura delle leggi regionali anche alla luce “della

---

<sup>24</sup> Cfr. F. Fabrizzi, *Le Regioni e la sostenibilità costituzionale del loro ruolo tra mancata riforma e legge Delrio*, in G.C De Martin, F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 131.

<sup>25</sup> L'avverbio è utilizzato da B. Caravita, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del sì*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 14.

<sup>26</sup> Vedi mappa n. 28.

possibile abolizione delle Amministrazioni provinciali nell'ambito del processo di revisione costituzionale in corso" (così, ad esempio, Regione Toscana)<sup>27</sup>.

In effetti, l'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali) ha previsto l'ampliamento delle attribuzioni della Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise disponendo, tra l'altro, al comma 2, che *"In ragione del riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, attuato, a livello regionale, con la legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18, recante "Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)", all'ARPAM sono altresì attribuite, a decorrere dai provvedimenti di cui al comma 3, le funzioni in materia di: a) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico); b) impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)"*. In buona sostanza, dunque, la regione Molise ha inteso servirsi dell'ARPA – intendendola evidentemente quale ente strumentale della Regione stessa – per gestire funzioni non provinciali che a seguito del riallocaamento post Legge Delrio sono state accentrate sulla Regione.

La legge regionale in questione, tuttavia, è stata, impugnata dal Governo e la Corte Costituzionale, con la sent. n. 132 del 2017, ha ritenuto costituzionalmente viziata la norma del Molise, giacché la natura delle funzioni esercitate da tali Agenzie deve rimanere nel limite del supporto tecnico-scientifico e non può debordare in un'attività decisionale di natura anche discrezionale, ossia di pianificazione e di autorizzazione. In particolare, secondo i giudici costituzionali, è illegittima l'attribuzione all'ARPA di *"competenze che comportano la valutazione di interessi pubblici differenti, a volte tra loro confliggenti, il cui contemperamento richiede valutazioni di carattere discrezionale e non meramente tecnico, competenze che, ai sensi dell'art. 118 Cost., spetterebbero, invece, agli enti territoriali, deputati a rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita"*.

#### 4. Il paradosso delle Città metropolitane

In modo apparentemente paradossale, l'unico livello di governo in cui resta fermo l'ambito territoriale provinciale è la Città metropolitana<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. il documento *"Verso la riforma delle agenzie ambientali. Un contributo per un eventuale aggiornamento della legge regionale, condiviso fra Direzione e sindacati"*, 13 ottobre 2014, pubblicato su *ARPATnews*, accessibile dal collegamento: <http://www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2014/210-14/210-14-verso-la-riforma-delle-agenzie-ambientali>.

<sup>28</sup> Vedi mappa 34.

Quanto a questo profilo, ciò che emerge dalla ricerca è che, da una parte, la scelta della sovrapposizione del perimetro provinciale con quello metropolitano non sembrerebbe essere in sintonia con i segnali che provengono dalle amministrazioni e dal tessuto economico, che - come si è visto - sembrano essere alla ricerca di un metodo per l'individuazione di uno spazio che possa garantire - finalmente - l'efficientamento dei compiti che gli attori istituzionali, pubblici e privati, sono chiamati a svolgere.

Nel momento in cui è stata approvata la legge n. 56 del 2014 - che ha optato per un approccio prudentiale e diremmo eccessivamente conservativo - questo dato non è stato tenuto in considerazione, anche perché il *trend* ha preso consistenza dopo l'approvazione della legge stessa. Le modalità di approvazione della legge e il contesto nel quale l'intervento legislativo è sopraggiunto<sup>29</sup> danno in parte ragione di una scelta che è stata efficacemente definita come "controintuitiva"<sup>30</sup>. Resta fermo, tuttavia, che l'occasione rischia di tramutarsi in un'occasione persa, stante la debolezza teorica e pratica della soluzione adottata e lo scarso allineamento con i parametri di individuazione della Città metropolitana e dell'area vasta elaborati a livello sovranazionale<sup>31</sup>.

La scelta appare tanto più paradossale se si pensa che l'idea stessa di Città metropolitana viene elaborata per dare una risposta alle istanze organizzative provenienti dal tessuto socio-economico, che non riescono a trovare soddisfazione negli assetti politico-istituzionali esistenti sul territorio. Lo studio, su più fronti, ha permesso di evidenziare, a questo proposito, come un soggetto istituzionale che sembra aver maturato coscienza di quali e quante Città metropolitane avrebbero bisogno di essere istituzionalizzate esista: si tratta dell'Agenzia delle entrate che, avendo contezza dei flussi economico-finanziari presenti sul territorio, non a caso, ha previsto l'istituzione di più direzioni provinciali nelle sole città di Roma, di Milano, di Napoli e di Torino<sup>32</sup>. Ciò a dimostrare, una volta ancora, quanto sia necessario, nel ridisegnare

---

<sup>29</sup> Si veda la ricostruzione in F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014, p. 1 e ss.

<sup>30</sup> Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato*, op. cit., 2014, p. 66. Sostiene B. Caravita, *Roma Capitale*, in F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella Legge Delrio*, op. cit., p. 98, che "basta invero uno sguardo alla carta geografica per capire che in almeno tre casi sarebbe opportuno poter prendere in considerazione l'ipotesi che la Città metropolitana venga costituita facendo entrare anche Province diverse: questo è il caso di Milano, nella cui Città metropolitana ben potrebbe rientrare la provincia di Monza e Brianza; di Firenze, nella cui Città metropolitana ben potrebbero rientrare le province di Pistoia e Prato; di Bari, nella cui Città metropolitana ben potrebbe rientrare la Provincia di BAT. Ogni soluzione diversa è artificiale e difficoltosa. In realtà, le Città metropolitane il cui territorio può sostanzialmente coincidere con la Provincia di riferimento sono in primo luogo Napoli, poi Genova e forse un po' forzatamente Venezia. Per le altre costituenti Città metropolitane far riferimento alla Provincia è geograficamente sbagliato giacché le Province sono estremamente più ampie dell'area metropolitana. E' questo il caso di Bologna, Torino e Reggio Calabria. Per Reggio Calabria, poi, partire dalla Provincia come base per l'istituzione del nuovo ente, chiamato a governare vaste conurbazioni antropizzate, significa far diventare l'Aspromonte Città metropolitana".

<sup>31</sup> Cfr. F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Città metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, agg., UTET GIURIDICA, p. 159-182.

<sup>32</sup> Vedi mappa n. 4.

un ambito territoriale, il dialogo tra i soggetti istituzionali che possiedono le informazioni di rilievo in riferimento alle esigenze da soddisfare.

Proprio tale considerazione conduce ad apprezzare positivamente le vicende che hanno portato alla creazione dell'attuale Città metropolitana di Cagliari in rapporto alla preesistente organizzazione provinciale.

Orbene, la storia recente delle Province sarde è travagliata e nota: nel 2001 con legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 alle quattro province di Sassari, Nuoro, Oristano e Cagliari si sono aggiunte quattro nuove province: Carbonia-Iglesias, Ogliastra, Medio Campidano e Olbia-Tempio. La legge regionale, adottata in base alla previsione dello Statuto speciale di autonomia nella normazione degli enti locali, era stata anche oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 230 del 2001) che ha stabilito che *“rientra nelle competenze della Regione Sardegna l’istituzione di nuove province nel suo territorio, nei limiti indicati nell’incipit dell’art. 3 dello statuto stesso e, segnatamente, nei limiti derivanti dall’armonia con le norme della Costituzione, anche estranee al titolo V della sua seconda parte, e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica”*.

Il 6 maggio 2012 (in piena tempesta antiprovinciale...) a seguito di consultazione referendaria regionale, le norme istitutive delle quattro nuove province sono state abrogate e contestualmente è partito un processo di riordino degli enti territoriali sardi. All’esito di tale riordino, la legge regionale n. 2 del 2016 rubricata *“Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”*, al Titolo III, ha dettato la disciplina per la Città metropolitana di Cagliari. La legge regionale ha recepito le indicazioni della Legge Delrio su tutti i fronti, ma se ne è discostata proprio con riguardo al ritaglio territoriale. La legge, infatti, non sostituisce *tout court* la circoscrizione provinciale di Cagliari con la Città metropolitana di Cagliari, bensì parte dal territorio del Comune di Cagliari a cui vengono aggiunti una serie di altri comuni, individuati dall’art. 17, comma 2, della legge, che hanno una stretta connessione funzionale territoriale, sociale ed economica con il Comune capoluogo della Regione. La parte residuale della Provincia di Cagliari resta a costituire la Provincia del Sud Sardegna, così come fissato dall’art. 25 della legge regionale che individua le circoscrizioni provinciali valide *“fino alla loro definitiva soppressione”*.

La Regione autonoma sarda è l’unica dunque, ad oggi, a non avere compiuto una operazione di mera trasposizione meccanica della circoscrizione provinciale su quella della Città metropolitana.

Lasciando in disparte il caso della Città Metropolitana di Roma, in cui la dimensione provinciale appare del tutto incongrua, sia con la dimensione del comune di Roma, sia con le funzioni di Roma Capitale<sup>33</sup>, ciò dimostra che individuare un effettivo perimetro “metropolitano”, distinto dal tradizionale territorio

---

<sup>33</sup> Si veda, sul punto, B. Caravita, *Rilanciare il progetto di Roma Capitale*, in *federalismi.it* n. 12/2015 e Id., *Patto per Roma nell’agenda di governo: la proposta di una legge speciale per la Capitale*, in *federalismi.it* n. 17/2017.

provinciale, è possibile e che ciò di norma comporta una attenta ponderazione delle esigenze specifiche dell'area metropolitana considerata. Non basta, infatti, un tratto di penna del legislatore per identificare e disciplinare quella complessa trama di relazioni che caratterizza ciascuna area metropolitana.

## 5. Le Camere di commercio

Una volta scoperto il vaso di Pandora del riordino territoriale che ha interessato le amministrazioni statali come gli enti locali, la Ricerca non poteva mancare di dare conto di quanto sta accadendo nell'ambito di quella particolare autonomia funzionale che presiede alla tutela degli interessi sottesi all'organizzazione imprenditoriale sul territorio: la rete delle Camere di commercio. Invero, l'organizzazione di queste ultime è interessata da uno dei più importanti interventi di ristrutturazione istituzionale in corso: sulla base di una proposta di Unioncamere, ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, le Camere di commercio hanno avviato un piano complessivo di razionalizzazione per accorpamento delle proprie sedi, che ha permesso la riduzione del loro numero (da 105 a 60), garantendo la presenza di almeno una Camera di commercio in ciascuna Regione<sup>34</sup>.

Il lavoro di ristrutturazione che è stato compiuto dalle Camere di commercio presenta un livello di innovazione istituzionale davvero rimarcabile che merita, pertanto, di essere descritto nel suo percorso formativo.

In particolare – con un procedimento simile a quello seguito da Banca d'Italia – il sistema camerale si è riorganizzato sul territorio adottando un criterio funzionale che tenesse in considerazione i molteplici fattori incidenti sull'attività svolta dalle Camere stesse. Già l'art. 10 della legge 7 agosto del 2015, n. 124, individuando i principi ed i criteri direttivi della delega legislativa, contemperava in realtà esigenze territoriali ed esigenze funzionali, ad esempio laddove prescriveva la *“possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo la istituibilità di una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine”*.

L'obiettivo assegnato al legislatore delegato era dunque quello di procedere alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, tenendo conto, non solo del vincolo amministrativo (almeno una camera di commercio in ogni Regione), ma altresì valutando indicatori economici diversi e le specificità geo-economiche dei territori. Tale la proposta, poi confluita nel decreto legislativo del 2016,

---

<sup>34</sup> Vedi mappa n. 36.



è stata pertanto il frutto di una attenta valutazione, supportata anche da dati offerti dal Censis. L'articolazione del nuovo sistema camerale è stata elaborata a partire non solo dal contesto economico e dal tessuto imprenditoriale delle nuove circoscrizioni territoriali, ma altresì dai dati del mercato del lavoro, del turismo, della legalità, così come dalla dotazione di infrastrutture oltre che di sedi di Alta Formazione universitaria e tecnico-superiore.

Una serie di aspetti che, con tutta evidenza, coinvolgono ambiti competenziali tanto statali che regionali, circostanza questa che ha portato le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia a impugnare il decreto legislativo n. 219/2016, sollevando questioni di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale, che si è pronunciata con la sent. 261/2017. L'ampia ed articolata pronuncia del Giudice delle leggi fissa alcuni punti fermi che vanno nel senso di confortare la scelta compiuta. In primo luogo, infatti, la Corte ha stabilito che *“l'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale”* (punto 12.1.1 delle Considerazioni in diritto). Sempre sotto il profilo della riorganizzazione territoriale, la Corte non ha ritenuto di dover accogliere le censure regionali rivolte alla prospettata incongruità della riduzione del numero delle Camere di commercio, ed ha ritenuto altresì legittima la procedura attraverso la quale, con successivo decreto attuativo del Ministero per lo Sviluppo Economico, si è proceduto alla effettiva individuazione delle nuove circoscrizioni. La motivazione adottata dai giudici costituzionali attiene sempre all'inevitabile visione complessiva ed univoca che avrebbe dovuto caratterizzare l'intervento: *“L'obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla «ridefinizione» delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega – che rendeva ineludibile una ricognizione ed un'istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato) – consente, infatti, di interpretare quest'ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio”*.

L'unico profilo per il quale la Corte ha ritenuto fondate le censure mosse dalle Regioni ricorrenti attiene al rispetto del principio della leale collaborazione, proprio in ragione del fatto che il sistema camerale - e quindi la sua riorganizzazione funzionale – incide su molteplici ambiti materiali di competenza tanto statale che regionale. Per questo la sentenza ha stabilito che *“il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”, ma che “il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento”*.

In forza di questa pronuncia, il riordino territoriale del sistema camerale ha avuto un nuovo passaggio in Conferenza per ottenere l'intesa prescritta; il decreto di riordino territoriale è stato così sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni ed a gennaio 2018 è stata sancita la mancata intesa. Il Consiglio dei ministri (in data 8 febbraio 2018) ha autorizzato il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto recante “Riduzione del numero delle Camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale, a norma dell’articolo 3, comma 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219”, a norma del d.lgs. 281/97. Successivamente, quindi, il Ministro ha emanato il DM in data 16 febbraio 2018.

## 6. Le autonomie sociali

La riflessione condotta sulla ristrutturazione delle Camere di commercio ha dato lo spunto, poi, per aprire alle ulteriori articolazioni del pluralismo sociale sul territorio, segnatamente di alcune delle principali associazioni di categoria in ambito industriale, artigianale, commerciale, agricolo e dei principali ordini professionali. A partire dal convincimento che nella Costituzione repubblicana la centralità del territorio non trova più solamente espressione nell’organizzazione autarchica degli enti locali, ma anche nella relazione con gli individui e con le formazioni sociali a che sono espressione del territorio medesimo, ossia che, in altre parole, l’attuazione del principio democratico in riferimento ai territori passa non solo per il principio di autonomia e di decentramento, ma altresì per il riconoscimento di un ruolo fondamentale ai singoli e ai corpi intermedi che sul territorio vivono e operano<sup>35</sup>; la ricerca non poteva evitare di gettare uno sguardo anche sulle vicende che hanno interessato le autonomie sociali.

In questo ambito, per la verità, la circoscrizione provinciale sembra essere ancora preponderante: ne sono chiaro esempio l’organizzazione territoriale, ad esempio, di Confagricoltura<sup>36</sup> e Coldiretti<sup>37</sup> o ancora l’Ordine delle professioni sanitarie<sup>38</sup> e quello degli Ingegneri<sup>39</sup>. Se in qualche (sporadico) caso è dato vedere accorpamenti interprovinciali o una struttura accorpata su base regionale, la Provincia resta la cellula fondamentale di organizzazione sul territorio. Anche in questo ambito, tuttavia, è possibile segnalare due vicende, che hanno avuto come protagoniste la Confartigianato e la Confederazione nazionale dell’artigianato (CNA), di particolare interesse. Si può osservare, infatti, che lo Statuto di Confartigianato approvato il 30 ottobre 2014, nel dare corso all’opera di riordino istituzionale della Confederazione, precisa che l’ambito territoriale delle associazioni territoriali aderenti coincide con quello della Provincia o, se esistente, della Città metropolitana solo in via residuale, giacché esso di regola deve

---

<sup>35</sup> G. Allegri, *Autonomie sociali e territoriali*, in *www.treccani.it*.

<sup>36</sup> Vedi mappa n. 42A e 42B.

<sup>37</sup> Vedi mappa n. 43.

<sup>38</sup> Vedi mappa n. 48.

<sup>39</sup> Vedi mappa n. 47.

essere definito ottimizzando “*l’azione di rappresentanza e servizio nel perseguimento delle finalità associative ed in relazione al contesto economico e sociale*” (art. 7). Difatti, come chiarisce il regolamento di attuazione dell’11 febbraio 2015 “*L’obiettivo del ridisegno del sistema territoriale della Confartigianato-Imprese è la razionalizzazione della rete confederale, al fine di consentire un’adeguata attività di rappresentanza e servizio, anche promuovendo economie di scala*” (art. 2)<sup>40</sup>.

Nella stessa direzione sono anche gli interventi disposti dalla Confederazione nazionale artigiani con lo Statuto nazionale (approvato dall’Assemblea del 27 ottobre 2017);, nonché dal Regolamento attuativo dello Statuto (approvato dalla Direzione Nazionale il 14 dicembre 2017). Il [Regolamento attuativo](#), invero, prevede l’elaborazione di un “*Piano strategico*” (art. 6) volto, tra le altre cose, a individuare “*una dimensione minima dei livelli associativi territoriali*” sulla base di alcuni parametri. La soglia prevede il superamento di almeno due dei seguenti parametri entro tre anni, dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, come unità territoriale:

- Abbinati INPS = >500*
- Imprese con Servizi = >500*
- Entrate complessive = > 500.000”*<sup>41</sup>.

Queste previsioni sono l’indice di una certa insoddisfazione del tessuto economico per la tradizionale organizzazione territoriale a base provinciale. Al tempo stesso, esse costituiscono dei tentativi di elaborazione di un criterio alternativo per l’individuazione di un ambito territoriale ottimale per lo svolgimento dei compiti istituzionali affidati alle cure dell’autorganizzazione dei privati.

## 7. In conclusione

Su un crinale tradizionalmente refrattario ai cambiamenti come quello del ritaglio territoriale e dello *zoning*, qualcosa si è mosso e si sta muovendo.

Alla fine della XVI legislatura il modello organizzativo del “pentagono istituzionale” italiano si è trovato a fare i conti con la sua *sostenibilità finanziaria*. Per questo, con atti normativi caratterizzati dall’urgenza del provvedere, si è inizialmente affrontato il problema della riforma dell’assetto dei livelli di governo italiani ed è ritornato alla ribalta – più di mezzo secolo dopo la Costituente – il tema della soppressione delle Province (d.l. n. 201 del 2011, cd. “Salva Italia”).

Le leve di questo processo sono, come abbiamo visto, molteplici ed hanno come minimo comun denominatore il venir meno dell’ente Provincia quale cellula di riferimento per l’organizzazione tanto pubblica, quanto privata. Come in tutti i processi, peraltro, alcuni soggetti resistono maggiormente

---

<sup>40</sup> Vedi mappa n. 38.

<sup>41</sup> Vedi mappa n. 39.

rispetto ad altri al recepimento del cambiamento. E' il caso degli ordini professionali che restano in sostanza ancorati al livello provinciale, sebbene, con buona probabilità, con il passare del tempo e con il dialogo con il soggetto pubblico, saranno portati ad adeguarsi.

Ne emerge un quadro complessivo di non semplice comprensione, in cui sono molto evidenti le cause del processo di riordino dei diversi soggetti (l'esigenza di dimostrare un percorso di risanamento finanziario e di razionalizzazione della spesa, su tutte), ma sono molto meno evidenti i criteri utilizzati e la loro condivisione fra i molteplici protagonisti del percorso di riassetto dei livelli di governo italiani. Quel che appare potersi leggere nelle mappe contenute nella Ricerca è l'assenza di una visione integrata del processo di riordino, a partire dalla razionalizzazione del decentramento amministrativo dei singoli Ministeri, che sembrano essersi mossi individualmente e in assenza di una *unitaria regia di governo* del riassetto degli apparati amministrativi. Tale mancanza, in uno con la brusca interruzione del percorso di riordino provocata dall'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, rende più fragile la tenuta del processo e del percorso di riordino intrapreso da ciascuno dei soggetti analizzati.

La fragilità e, a tratti, l'estemporaneità del processo di riassetto intrapreso si deve confrontare, attualmente, con l'esigenza di recuperare il valore dell'organizzazione territoriale del Paese delineata dal vigente art. 114 Cost.: l'intervento di riordino delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane dovrà essere portato a compimento a *Costituzione invariata*.

Come accennato, se provassimo a sovrapporre tutte le mappe pubblicate nella Ricerca, dovremmo prendere atto, però, che in questo 'movimento' non si scorge un criterio univoco e, soprattutto, è mancata una visione complessiva che potesse indirizzare il processo di riarticolazione territoriale delle amministrazioni. L'assenza di un qualche coordinamento sembra essere tanto più grave in quanto emerge, sia a livello statale, tra Ministeri che hanno proceduto ad una riorganizzazione interna senza parlarsi; sia a livello regionale, poiché ciascuna Regione è andata per proprio conto nell'organizzare le funzioni amministrative di propria competenza; sia anche nel rapporto Stato-Regioni, perché anche in questo caso La descrizione di quanto accaduto e accade sul territorio porta ad affermare che il processo di riordino e di accorpamento non solo è auspicabile, ma che anzi esso è inconfutabilmente in atto. Come d'altronde è già stato osservato in dottrina, laddove è stato rilevato che "l'accorpamento delle Province o, comunque, la revisione delle attuali circoscrizioni, dovrebbe determinare una ridefinizione complessiva dell'organizzazione statale periferica, basata proprio sulla dimensione provinciale: prefetture, tribunali, questure, provveditorati, ordini professionali, camere di commercio, intendenze di finanza, agenzie delle entrate dovrebbero andare incontro anch'esse ad un processo di accorpamento e snellimento" e si è specificato che la riforma del livello provinciale andrebbe fatta "non tanto (o, comunque, non solo)



lungo la direttrice segnata dalla legge Delrio, ma secondo invece criteri geografici, economico-sociali e di effettiva razionalizzazione dimensionale<sup>42</sup>.

Il venire meno della Provincia come riferimento omogeneo e la variabilità dei modelli risultanti dai processi di ri-articolazione, certo, di per sé, non costituiscono fattori critici. Occorre, però, che siano collocati nell'ambito di una corretta e consapevole prospettiva che coniughi opportunamente la definizione degli ambiti territoriali con le esigenze attuali e future della collettività, e che sappia favorire il corretto esercizio delle differenziate funzioni di amministrazione attiva in relazione all'evoluzione dello specifico e concreto contesto di riferimento. Un ruolo importante in tutta questa vicenda riorganizzativa è giocato sicuramente da una progressiva deterritorializzazione delle funzioni: la rete permette, cioè, di organizzare funzioni e compiti, prescindendo da un livello territoriale di riferimento. Anche per quanto riguarda questo innovativo profilo, tuttavia, appare essere mancata un'adeguata riflessione. E, allora, se l'omogeneità come unico criterio di riferimento per efficienti organizzazioni territoriali appare tramontata, i modelli innovativi risultano ancora privi di stabili e condivisi punti di riferimento e, nondimeno, di una consapevole presa di coscienza della loro importanza.

L'auspicio, quindi, è che la Ricerca "Mappe d'Italia" possa gettare un po' di luce su alcuni recenti fenomeni in cui la dimensione pragmatica non è stata accompagnata da una sufficiente consapevolezza teorica.

---

<sup>42</sup> M. Gorlani, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum?*, in *federalismi.it*, n. 5/2017, pp. 25 s.