



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

Il dimensionamento territoriale come
problema giuridico: analisi e proposte
tra artificialità e nuovo radicamento

di Francesco Severa

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma



Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*

di **Francesco Severa**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Dopo una prima parte definitoria del concetto di territorio in un’ottica propriamente giuridica, l’articolo analizza il modello dimensionale presente nella Costituzione italiana, formato sulla dialettica tra artificialità nella ricostruzione dei confini e istanze comunitarie locali. Ci si chiede in quali termini una rettifica di tale approccio, intesa a valorizzare l’elemento identitario, sia capace di rinnovare in positivo la dinamica tra centro e periferia nel nostro ordinamento. Caso di studio, l’organizzazione territoriale dell’area metropolitana di Roma.

Title: Territorial dimensioning as a legal problem: analysis and proposals between artificiality and new entrenchment

Abstract [En]: After an initial part defining the concept of territory from a properly legal perspective, the article analyses the dimensional model present in the Italian Constitution, formed on the dialectic between artificiality in the reconstruction of borders and local community instances. The question that arises is in what terms a rectification of this approach, aimed at enhancing the identity element, is capable of positively renewing the dynamic between centre and periphery in our legal system. Case study, the territorial organisation of the Rome metropolitan area.

Parole chiave: territorio, regionalismo italiano, radicamento territoriale, identità, città

Keywords: territory, Italian regionalism, territorial anchoring, identity, cities

Sommario: 1. Territorio e spazio nella dottrina giuridica del secolo scorso. 2. Artificialità e identità comunitaria nel dimensionamento territoriale: una lettura costituzionalmente orientata. 3. Il caso Roma.

*«La storia non la fanno gli uomini:
gli uomini subiscono la storia come subiscono la geografia.
E la storia, del resto, è in funzione della geografia»
Giovannino Guareschi*

1. Territorio e spazio nella dottrina giuridica del secolo scorso

Il grande paradosso che emerge dal tentativo di analizzare il concetto di territorio è l’assoluta relatività di questo termine, in un certo qual modo la sua immaterialità. È chiaro che la terra esiste, polvere o zolle che siano, che la geografia è un fatto difficilmente trascurabile. Si parli di montagne o di mare, di fiumi o di paludi, l’uomo ne ha inevitabilmente subito la dimensione e il corrispondente imposto confinamento. Ma, seguendo l’insegnamento di Raffestin, questa dimensione spaziale si “territorializza” solo con l’intervento umano. Il territorio è il prodotto di un’azione umana sullo spazio (qui l’interessante

* Articolo sottoposto a referaggio.

distinzione tra i due termini, spazio e territorio appunto), il risultato di uno specifico progetto che si impone al dato naturalistico¹. In questo senso, il territorio va inteso in una prospettiva dinamica, come elemento prodotto e quindi in continua evoluzione. Ancora di più, come esercizio di appropriazione, astratto o concreto che sia, cosicché «ogni pratica spaziale indotta da un sistema d'azioni o di comportamenti, anche embrionali, si traduce in una produzione territoriale»². In questa dimensione acquista allora un senso l'indagine giuridica: «l'uomo ha da sempre costruito il proprio territorio a partire da uno spazio dato. L'ha costruito edificando strade, case, città, lavorando e sistemando terreni. Ma questa costruzione non è mai avvenuta senza la definizione di regole giuridiche, se pur minime»³. Regole queste intese soprattutto a normare il confinamento territoriale, sia sotto una prospettiva interna, come limite di espansione a quello che potremmo definire il proprio “progetto di produzione”, sia sotto una prospettiva esterna, come limite di confronto con l'altrui “progetto di produzione”. Eppure, il tutto va storicizzato. In epoca medievale, come ci spiega Marchetti, il concetto di territorio era strumentale a quello di estensione e determinazione del potere. La formula più utilizzata dai *doctores* del diritto comune recitava *iurisdictio cohaeret territorio*. La *iurisdictio*, cioè il complesso dei poteri pubblici astrattamente esercitabili, si trasferisce dal vertice universale, cioè l'Imperatore, alla base, suddividendosi in un complesso sistema di gerarchie e privilegi, di statuti e università, di cui bisognava definire il confine di competenza. Il dimensionamento territoriale era una delle forme in cui si esprimeva tale confinamento, ma ve ne erano delle altre. Le forme di autonomia privilegiata, quali ad esempio quella delle università degli studi o delle corporazioni cittadine, si fondavano su un concetto di appartenenza essenzialmente legato allo *status personae*. Ancora, la stessa *potestas* vescovile non si determinava come potere su uno spazio territoriale, vista la difficoltà di definirne propriamente i confini, ma sulle persone, su quella porzione del popolo di Dio al Vescovo affidata. La *iurisdictio* si manifestava dunque in maniera plurale, in nome di un particolarismo che non seguiva le linee ferme di una frontiera, ma si adattava alle necessità dei confini geografici e umani. Essa influenzava e modificava lo spazio naturale, caratterizzandolo (la legge della terra) e al contempo venendone condizionata. Nell'idea della giurisdizione come pertinenza del territorio si impone un modello di territorializzazione che non è induttivo, ma pienamente deduttivo. Nella sostanza ammettere come non si possa pensare il territorio e quindi ricostruirne le regole di realizzazione senza tener conto delle sfumature specifiche con cui la “giurisdizione” si manifesta in quel dato spazio. In un certo senso, l'elemento antropico di modificazione dello spazio, che si esprime appunto nel potere

¹ Si veda C. RAFFESTIN, *Per una geografia del potere*, Unicopli, 1981, 155 ss. Una nozione questa che è stata, in realtà, molto criticata nel dibattito accademico della geografia politica. Infatti, non pochi hanno sottolineato i limiti di un'impostazione che riduca lo spazio al solo dato naturalistico, senza pensare che già esso influisce sulle relazioni umani e crea dunque rapporti specifici che hanno non piccoli risvolti sulla società.

² C. RAFFESTIN, *ult. cit.*, 155.

³ P. MARCHETTI, *De iure finium*, Giuffrè, Milano, 2001, 57.

politico, a quell'epoca era da considerarsi al pari dei caratteri naturali dello spazio stesso, che con essi andava armonizzato e conservato (garantito, forse meglio)⁴. Dice sempre Marchetti, «il dichiarato legame della giurisdizione al territorio (o se si vuole alla popolazione che su quel territorio abita) non rappresenta nient'altro che l'affermazione della centralità di alcune condizioni di esistenza (sul piano giuridico, economico o sociale) che non possono essere facilmente alterate, sia nei loro limiti di estensione, sia nei loro contenuti»⁵. È come se l'analisi giuridica del territorio e le regole del confinamento non possano sfuggire al dato empirico di uno spazio al pari segnato da elementi fisici e antropici, da geografia e potere. Manca completamente a questa concezione l'ombra faustiana della modernità. La necessità di “neutralizzare” giuridicamente lo spazio per renderlo più docile ai progetti di funzionalizzazione economica, amministrativa e sociale, per cui gli elementi fisici (evidenze geografiche) e antropici (appartenenza, tradizione, diritti reali acquisiti) divengono oggetto della trasformazione, quando non vengono liquidati come ostacoli ad essa.

Prendendo in prestito le parole di Carlo Galli, il problema del moderno sta tutto «nell'invenzione del soggetto come nuovo punto di osservazione della realtà, [che] trova la propria collocazione e spiegazione all'interno del presentarsi dell'ordine non come un dato ma come un problema – cioè come assenza della trascendenza e della sua mediazione tradizionale, e al contempo come esigenza di nuova mediazione»⁶. Se non si parte da questo dato originario, risulta più difficile realizzare come per territorio oggi non si debba intendere un dato, fisico o culturale, ma un “orizzonte di riferimento”⁷, l'esito di un reale processo di ideazione e costruzione, teleologicamente ispirato ad un fine politico o economico o sociale. E questo peculiare presupposto teoretico resta il fondo comune a tutte le diverse concezioni di territorio che la dottrina giuridica ha nella modernità proposto, pur declinato differientemente e diversamente qualificato. Carl Schmitt, in particolare, sembra coglierne con efficacia e lucidità le implicazioni⁸. Nella sua ricostruzione tellurica del νόμος, il giurista di Plettenberg recupera alla terra tutto il suo ingombrante peso. Il *Landnahme*, primigenio atto di apprensione spaziale, diviene il dato fondativo dell'ordinamento giuridico, la manifestazione in concreto di una specifica sovranità geo-localizzata. Questo atto fondativo

⁴ Su questo anche L. MANNORI, *La nozione di territorio tra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMELLI A cura di, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, 46 ss.

⁵ P. MARCHETTI, *ult. cit.*, 95.

⁶ C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Il Mulino, Bologna, 1996, 4

⁷ Così in G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 2, riprendendo la definizione di A. CORBOZ, *Le Territoire comme palimpseste*, in *Diogenes*, 1983, n. 121, 14 ss.

⁸ L'opera in cui più approfonditamente SCHMITT tratta del rapporto tra diritto e territorio è di certo *Der Nomos der Erde*, pubblicato nel 1950. Alcune fasciose suggestioni sull'argomento si trovano già in realtà in *Land und Meer*, del 1942. Approfondimenti organici dell'opera di SCHMITT si ritrovano in L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007, 195 ss., in S. CARLONI, *Terra e mare. Riflessioni di geopolitica e geo-diritto a partire da Carl Schmitt*, Pensa multimedia, Lecce, 2013, e nel più recente L. GAROFALO, *Intrecci schmittiani*, Il Mulino, Bologna, 2020.

è l'archetipo di quella genetica istanza politica che costruisce (e su cui si costruisce) l'ordinamento giuridico. La localizzazione è per Schmitt lo specchio dell'istanza sintetica e di appartenenza che presiede alla costruzione della πόλις, come spazio pubblico organizzato giuridicamente. E se l'impalcatura del diritto non la si pone anticamente con i piedi per terra, essa sfugge, declina, prova ad auto-fondarsi e ad auto-justificarsi nella mera forma. Si tende spesso a dimenticare quanto Schmitt, nel suo grande libro, stia proprio attento a mettere a nudo il senso di questo tendenziale scivolamento verso la secolarizzazione⁹. *Der Nomos der Erde* non è altro che una complessa fenomenologia del tramonto, in cui Schmitt ci racconta come la grande costruzione dello Stato, ultimo prodotto della teoria politica europea, se totalmente distolto dalla sua radice politica pre-posta, che non può che essere materiale e terrestre, diremmo territoriale, finisca per divenire una grande impalcatura ondulante e scheletrica. Un diritto fondato sulla terra, cioè sull'istanza politica primigenia e dunque sul più arcaico senso di giustizia di una comunità, su un ἦθος extra-giuridico, diviene l'essenziale elemento di mediazione al fondo dello spazio pubblico, costruisce e unisce. Un diritto senza legami, pura forma, rischia di essere mero *instrumentum regni*. Ecco perché Schmitt “sceglie” (così fu in realtà) Hans Kelsen e la sua teoria pura del diritto come opposto contraltare¹⁰. Mentre il territorio è per il primo la chiave originaria della costruzione giuridico-sociale, perché materialmente generato da un atto di apprensione fondativo che è nella sostanza atto politico, per il secondo esso non ha altra valenza se non quale confine della validità e della cogenza delle norme. Il complesso ordinamentale per il giurista viennese si regge su una generale norma fondativa che non è altro che principio logico presupposto, a cui non serve alcuna materialità. Da essa discendono le fonti di produzione del diritto e, attraverso di esse, il diritto stesso. In questa seconda visione, allora, il territorio «viene dematerializzato, assunto come entità noetica, deprivato di ogni valore identitario e culturale e ridotto a “*Geltungsbereich von Rechtsnormensystemen*”, e quindi a mera derivazione logica della normatività»¹¹.

Nella sostanza, Schmitt tenta di recuperare al modello giuridico europeo un elemento pre-posto di ancoraggio, che possa evitare (o forse solo ritardare) il definitivo scivolamento verso una visione eminentemente normativistica e quindi secolarizzata. Il νόμος della terra non è poi altro se non una forma di resistenza al piano inclinato della storia occidentale, con il territorio a significare l'arcaico legame etico-politico a cui ancorare la sovra-struttura dell'ordinamento. Dall'altra parte Hans Kelsen, il quale comunque ragiona sul medesimo piano inclinato della storia, ma non in attrito. Egli asseconda la secolarizzazione e costruisce un modello auto-fondativo di ordinamento, basato su presupposti logici e rapporti di razionalità tra norme e fonti. Il territorio è qui mera categoria di organizzazione, confine di

⁹ Su questo sono illuminanti gli spunti di M. CACCIARI, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994, 105 ss.

¹⁰ Hans Kelsen pubblicò il suo *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* per la prima volta nel 1934.

¹¹ G. SCACCIA, *ult. cit.*, 5.

validità e principio di pianificazione. Questi i due poli opposti, la dicotomia genetica, entro cui muovere il ragionamento giuridico sul territorio¹². Un punto di partenza necessario, ma non sufficiente, perché entrambe queste speculazioni, nella loro radicalità, generano delle distorsioni. Da una parte, il riferimento tellurico di Schmitt, che voleva essere elemento catecontico davanti alla secolarizzazione, ha visto il prevalere non del politico, ma delle ideologie totalitarie, nelle tragiche vicende del secolo breve. Dall'altra, la norma radicata sta divenendo solo funzionale alla brutta prevalenza delle logiche di potere¹³.

Esistono in realtà delle declinazioni mediane, che hanno avuto la loro più concreta espressione nelle esperienze costituzionali del secondo Dopoguerra; giudicate utili proprio perché finalizzate a contemperare la doppia necessità di bilanciare la prevalenza del politico (più in generale dei contenuti tellurici, cioè stabili, della nuova comunità in costruzione) sulle forme di garanzia e dignità del singolo (la costruzione dell'ordinamento, tutta formule di tutela)¹⁴. Immediatamente viene alla mente il pensiero di Rudolf Smend, che in realtà precede di molti anni la pubblicazione del grande libro schmittiano¹⁵. Nella sostanza, il professore di Göttingen sosteneva essere la Costituzione un dinamico processo di integrazione, di cui il territorio rappresenta la componente materiale. Tale materialità si realizza non solo nel dato naturalistico, ma ne implica uno di tipo culturale, che concorre, dunque, ad un'integrazione che si potrebbe definire "spirituale"¹⁶. In qualche modo, non si nega la funzione normativistica del territorio, come limite delle competenze dello Stato (o dell'ente territoriale) e come *principium individuationis* dei soggetti sottoposti ad una data sovranità, ma si impone anche un'attenzione sulla sua configurazione quale luogo di emersione degli interessi di una data collettività¹⁷. Infatti, i soggetti che condividono un dato spazio creano inevitabilmente tra essi un rapporto di tipo politico, meglio, per usare termini

¹² Li sintetizza bene IRTI in una sua efficace espressione: «l'essere dell'*Ordnung* schmittiano nasce da un dato luogo; il dover essere kelseniano sceglie "qualche luogo"». Si veda N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 119; l'espressione viene citata anche in C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 6.

¹³ Davvero di interesse su questo l'analisi di G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 42 ss. Per motivi di spazio e di argomento non si può qui approfondire il tema di come, in realtà, lo scivolamento intuito da SCHMITT (la smaterializzazione dello spazio pubblico) sia stato accelerato dal fenomeno globale e dalla nascita di nuovi spazi virtuali in cui sembra esprimersi più efficacemente una sovranità nuova e disancorata dalla mera dimensione statale. Non pochi autori cominciano a discutere di un vero e proprio "diritto al territorio", al fine di recuperare una dimensione di appartenenza comunitaria compatibile con le positive interazioni globali della realtà odierna. Su questo si veda G. M. FLICK, *Minoranze ed uguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, 1/2004, 3 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, 60 ss.; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010; C. NAPOLI, *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in P. COSTANZO - P. MAGARÓ - L. TRUCCO A cura di, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 232 ss.

¹⁴ Su questo L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 4 ss.

¹⁵ SMEND pubblica per la prima volta il suo *Verfassung und Verfassungsrecht* a Monaco nel 1928.

¹⁶ Richiama la teoria smendiana L. ANTONINI, *ult. cit.*, 4 ss.

¹⁷ Altro riferimento alla teorica di SMEND come chiave di lettura del concetto di "territorialità" presente nella Costituzione italiana lo fa B. CARAVITA, *Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. Giur.*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1994, 2 ss.

smendiani, sono accomunati dalle ragioni “del comune destino politico”¹⁸. Ed è in realtà questa concezione mediana di territorio (forse meglio, sintetica, nel senso hegeliano del termine) che sembra emergere in filigrana nella Costituzione italiana del 1948.

Il territorio, per come inteso nella nostra Carta, si realizza in spazio di condivisione politica. Di certo non un dato fisico specifico e definito, confinato e concreto, ma relativo, perché funzionale alla garanzia dei diritti, fine ultimo della sovranità. Proprio perché strumento di coesione politica, vero e proprio fattore di pensabilità del potere sovrano, il carattere relativo del dato territoriale si declina nel concetto di decentramento e nella necessaria presenza delle autonomie locali. L’art. 5 della Costituzione postula la necessaria concorrenza tra Stato e autonomie, incasellate dunque in una pluralità di territori sovrapposti, certo con quello statale, ma anche tra di essi, capaci di individuare comunità politiche, ognuna con la sua autonomia e dunque con le sue competenze, legislative o amministrative. Alcuni hanno allacciato tale modello ad una ragione storica di contrasto¹⁹. Il superamento cioè dello Stato accentrato, visto come facilitatore dell’emersione di derive totalitarie, le quali hanno sempre avversato l’istanza autonoma. Ciò è certo vero. Per quel che a noi interessa, però, va soprattutto sottolineato come, in questa prospettiva, il territorio divenga strumento di delimitazione dell’autonomia politica, nazionale o periferica che sia. Pertiene, dunque, alla comunità, ai cittadini che sul territorio vivono e che in esso condividono l’appartenenza politica. È come se dalla delimitazione dello spazio sorgesse l’istanza politica e il complesso di interessi che l’ente che su quel territorio è stanziato deve garantire o comunque rappresentare. Seguendo l’insegnamento di Caravita, le conseguenze sono essenzialmente tre: (1) la condivisione dell’elemento territoriale è sufficiente a caratterizzare politicamente la comunità ivi stanziata, a prescindere dal fatto che essa possa essere percorsa da difformità che pertengano a elementi di differenziazione ulteriori, culturali, religiosi o di appartenenza; (2) la tutela che l’ente esponenziale del dato territorio deve assicurare a chi ivi risiede si sostanzia come generale, cioè proiettata ad una tutela ampia e generica degli interessi di ognuno; (3) essenziale che ognuna degli enti esponenziali in cui si declina la sovranità nazionale sia legato ai propri cittadini da formule di rappresentanza ispirate alla democraticità²⁰. Sta di fatto allora che il concetto di territorio non solo è relativo, ma votato ad una costitutiva artificialità, che può perfino essere rettificata con strumenti precisi, che la Costituzione apertamente disegna all’articolo 132 e 133.

Ecco, pur non scivolando del tutto in un modello propriamente normativistico, la nozione di territorio, per quanto naturalmente votata alla creazione della comunità politica, prescinde comunque totalmente

¹⁸ «des gemeinsamen politischen Schicksals». Questa l’espressione presente in R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, 169.

¹⁹ Così fa, ad esempio, C. SALAZAR, *ult. cit.*, 8.

²⁰ Così in B. CARAVITA, *ult. cit.*, 2.

da ogni elemento extra-giuridico di costruzione. Non si riconosce alle autonomie una pre-esistenza rispetto alla Costituzione, né si dà conto di quei dati storico-culturali che essenzialmente sono alla base della costruzione della *Gemeinschaft*. Forse se ne può rinvenire qualche traccia nell'art. 9, lì dove il concetto di territorio si “smaterializza” trasformandosi in valore: nell'economia della disposizione, «esso contribuisce [solo] ad arricchire la dimensione dell'identità nazionale che attinge a storia e memoria solo in quanto “incorporato” nei beni ambientali, storici, artistici e culturali tutelati dalla norma»²¹. In questa formula sbiadita, pur proiettata in una dimensione di tutela avanzata dalla recente legge costituzionale n. 1 del 2022, non si rinviene però alcun reale contributo della dimensione territoriale materiale alla costruzione del modello autonomico italiano, il quale, in questo senso, potrebbe benissimo prescindere (e in realtà ha prescisso) dalla rappresentazione di forme di coesione comunitaria non positive. Interessante sarà allora stabilire se tale specifica impostazione abbia pesato positivamente o negativamente sull'esperienza italiana del riparto territoriale e delle politiche autonome.

2. Artificialità e identità comunitaria nel dimensionamento territoriale: una lettura costituzionalmente orientata

Era il 4 marzo del 1947, quando, in Assemblea costituente, prese la parola il deputato calabrese, monarchico e liberale, Roberto Lucifero D'Aprigliano, eletto nel collegio di Catanzaro, per parlare delle istituende Regioni e della loro ripartizione territoriale: «vi è un altro punto sul quale brevemente richiamo la vostra attenzione in questa seduta: è la questione delle Regioni. Anche noi siamo favorevoli ad una dislocazione dello Stato in amministrazioni e autonomie regionali che possano dare una maggiore libertà di movimento alla organizzazione statale suddivisa nelle sue parti, ma non vogliamo che ogni regione, dandosi uno statuto, diventi uno Stato. Badate, [...] per la Sicilia ci sono ragioni storiche che impongono questa autonomia. E infatti, l'autonomia c'è, è stata data [...]. Ma ci sono regioni che non hanno bisogno di autonomia, regioni che voi metterete nell'imbarazzo di inventarsela, questa autonomia. Ora, dove c'è la necessità, io lo capisco perfettamente; ma arrivare ad una dislocazione cantonale, anche in zone dove non è necessario, questo mi pare che non vada; come non va il modo con cui certe regioni sono state stabilite, secondo determinati criteri; senza offesa per nessuno per quello che vorrei dire (mi dispiace che non ci sia l'onorevole Nenni), ma quella divisione fra *Nennia* e *Michelia*, quella divisione dell'Emilia, un pezzo da una parte e un pezzo dall'altra, per rinnovare i fasti della Secchia Rapita [...]»²². Emergono con chiarezza le due grandi questioni che afflissero i costituenti nella definizione di quello che sarebbe diventato l'art. 131 della Costituzione, in cui vengono specificatamente elencate le Regioni in cui è suddiviso il territorio nazionale.

²¹ C. SALAZAR, *ult. cit.*, 9.

²² Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947.

I venti (inizialmente, in realtà, diciannove) territori regionali ivi elencati non sono stati costruiti in una logica bilaterale, cioè nel tentativo di rispondere a delle precise istanze autonomiste provenienti dalle realtà periferiche, ma sono state il frutto di una libera determinazione dell'organo costituente, un atto unilaterale che ha escluso ogni forma partecipativa alla costruzione del decentramento. Dice efficacemente Mortati che «la volontà unilaterale dello Stato non solo [ha deciso] la formazione delle Regioni, il numero e l'ambito territoriale di ognuna, ma [ha determinato], o direttamente con la Costituzione o con leggi costituzionali, o con leggi semplici cui la prima fa rinvio, i principi relativi alla loro organizzazione e al loro funzionamento»²³. E questa unidirezionalità del decentramento italiano si traduce in quella che prima abbiamo inteso chiamare “artificialità” territoriale. La suddivisione che viene fuori nell'art. 131 non risponde ad una pre-esistente istanza periferica di autonomia, non sorge dal basso quale forma di autodeterminazione, come succede ad esempio nell'esperienza spagnola²⁴. È in sostanza eterodeterminata e calata dall'alto, tanto da far dire a Lucifero che l'autonomia di alcuni territori dovrà essere “inventata”. Nella dimensione che per essi è stata scelta, nelle comunità politiche che smendianamente sorgeranno in funzione di questi nuovi spazi territoriali, l'istanza autonoma non è dato naturale, non è pertinenza territoriale, ma effetto di una dinamica tutta successiva e da creare *ex novo*. È probabile che, nel dire questo, Lucifero avesse in mente il modello statutario (dello Statuto albertino del 1848), che non prevedeva alcuna forma di decentramento regionale come noi oggi lo intendiamo, e che dunque il costituente calabrese pensasse ad un modello in cui l'autonomia periferica fosse un'eccezione, a beneficio di comunità che potessero storicamente e culturalmente determinarsi quali autonome, come appunto sarà per la Sicilia. Prescindendo però dalla controproposta, il dato che è utile qui ribadire è proprio l'assoluta impermeabilità del modello regionale italiano ad un concetto di territorio “caratterizzato”. Il territorio degli enti locali regionali è infatti nell'ordinamento italiano, esclusivamente e per una vocazione originaria, lo strumento di individuazione e costruzione di comunità politiche di autonomia, che si rendono esponenzialmente in enti locali a carattere generale. Nulla ha a che fare con un retroterra culturale o identitario. Ecco qui il modello smendiano, un territorio che non sfuma

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 750.

²⁴ Il modello di organizzazione regionale spagnolo, istituito dalla Costituzione del 1978, si fonda su un principio di indeterminatezza territoriale; infatti, a norma dell'art. 143 della Costituzione spagnola, sono le singole province a potersi costituire in Comunità autonome, secondo uno specifico procedimento che coinvolge il legislatore centrale e che provvede anche alla definizione delle singole competenze riconosciute ad ogni entità territoriale con il proprio statuto. Tra l'altro, di questo complesso di competenze, la singola Comunità può decidere quali specificatamente attivare e quali lasciare in capo all'autorità centrale. Si parla al riguardo del meccanismo del “vassoio dei formaggi” (*tabla de quesos*), opposto al modello più definito del regionalismo italiano, fondato su una comune disciplina di competenze per le Regioni a statuto ordinario, si parla allora del meccanismo del “caffè per tutti”. Sul tema A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019 o ancora, in tema di differenziazione e competenze, D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020.

totalmente nell'immaterialità normativa, mantenendo una certa dose di materialità quale dato oggettivo fondante la comunità politica, ma che allo stesso tempo ignora i caratteri propri di identità culturale, che il dato tellurico porta con sé.

Si può cogliere, però, anche un secondo aspetto dalle parole di Lucifero, che è strettamente connesso se non consequenziale rispetto all'artificialità. Il riferimento alla *Nennia* e alla *Michelia* nelle parole del deputato riguarda la polemica politica nata in seno all'Assemblea costituente rispetto alla proposta di introdurre nell'elenco presente in Costituzione la Regione Emiliana Lunense (così propose di chiamarla l'On. Micheli), che avrebbe dovuto unire le aree di Parma, Modena e Piacenza alla zona tirrenica di Carrara, staccata dalla Regione Emilia e Romagna (terra natale dell'On. Nenni). Una proposta che era stata discussa con serietà nel 1946 dalla Commissione dei 75, che ne aveva previsto l'istituzione tra le Regioni ad autonomia ordinaria. Non se ne fece nulla, ma non fu un caso isolato, visto che molti deputati cercarono di reclamare una suddivisione territoriale che rispondesse meno ad una eccessiva artificialità. È il caso del Sannio, della Daunia o ancora del Cilento; da menzionare anche la questione del Molise, da considerare o meno come singola Regione ovvero da unire agli Abruzzi²⁵. In qualche modo, il decentramento italiano si sviluppò in questa aperta tensione tra una razionalizzazione territoriale essenzialmente funzionale, fondata soprattutto su criteri statistici, e il tentativo, in sostanza depotenziato, di far valere elementi identitari, anche se spesso meramente campanilistici.

Da un punto di vista teorico, questi pochi accenni alla genesi del sistema regionale italiano possono essere ricostruiti alla luce della nota dottrina di Antonio La Pergola, che, sulla scia di Friedrich, rintraccia una differenza qualitativa tra un'autonomia che residui dal basso, cioè all'esito di un processo di

²⁵ Interessante in questo ambito l'intervento tenuto in Assemblea il 30 maggio del 1947 dall'On. Vincenzo Cicerone, eletto nel collegio di Lecce, che riteneva il nuovo sistema territoriale fortemente penalizzante per il Mezzogiorno, argomentando con una interessante ricostruzione sulle origini del modello regionale che era venuto fuori dai lavori in Commissione: «non ritengo che la ripartizione delle Regioni, così come è stata fatta nel progetto di Costituzione, avvantaggerebbe il Mezzogiorno e ne dirò il perché. Il perché consiste nel fatto che voi avete preso come unità di misura territoriale nel Nord, nella maggior parte dei casi, il tracciato dei vecchi stati. Avete preso così un Piemonte, una Lombardia, una Liguria, una Toscana e via di seguito. Ora il centro di queste Regioni è la vecchia capitale statale che, nella fattispecie, è Milano, Torino e Genova. Volete forse che di fronte ad esse le Province si ribellino e pongano delle pregiudiziali? Questo non accadrà. L'unità piemontese, lombarda sarà perfetta perché i centri minori si raccoglieranno attorno ai loro centri secolari, e riunite tutte queste energie, costituiranno un complesso potentissimo nello Stato. Pensate alla Lombardia e al Piemonte stretti attorno a Torino e a Milano ed avrete una somma di energie uguale alla somma di energie del Belgio e dell'Olanda. Ma cosa si è fatto nel nostro Mezzogiorno? C'era ben poco da scegliere: o si andava verso l'unità del vecchio Stato così come era stato fatto nel Nord, o si andava nel Mezzogiorno ad una riunione attorno a Napoli, oppure si doveva andare alle vecchie distinzioni amministrative del napoletano. Ma queste non sono le Regioni che oggi ci si vuol dare. Non è mai esistita una regione Lucana, non è mai esistita una regione Calabria, non è mai esistita una regione Pugliese; sono veramente espressioni geografiche, sono veramente creazioni artificiali da paragonarsi ad alcuni Stati del Nord America, tagliati su meridiani e paralleli. Non c'è un sentimento regionale in queste Regioni: noi abbiamo solo un sentimento meridionale, di cui siamo fieri, ma non abbiamo un sentimento più particolare, perché siamo abituati, da mille e più anni, a considerarci un'unità, e quindi non comprendiamo perché ci si vuol fare a fette come una torta, mentre nessuno di noi lo ha richiesto».

federalizzazione, e quella costruita dall'alto, cioè all'esito di un processo di decentramento²⁶. Mentre nel primo caso l'autonomia degli enti periferici risponde ad una logica appunto residuale, quale ultimo avanzo della originaria e assoluta sovranità che essi potevano vantare, nel modello decentrato tale autonomia risponde ad una logica concessoria, propriamente un'autonomia "ottriata". Essa differisce da quella residuale «non tanto nella natura, e nemmeno, necessariamente, nell'estensione, quanto per il fatto che è frutto di un diverso processo formativo dello stato»²⁷. Il dato genetico finisce dunque per influire su tutta l'organizzazione dei rapporti tra centro e periferia. Ciò accade, ad esempio, in tema di cessione di competenze, solitamente tassative nei sistemi decentrati, ovvero con riguardo all'autonomia organizzativa, confinata entro determinate indicazioni dal centro, utili a definire «un *modicum* di omogeneità nella organizzazione interna dei membri [...] e di compatibilità tra il regime del governo centrale e l'assetto che i membri vogliono darsi»²⁸. Alla base dei due processi di costruzione ci sono allora istanze differenti. Nella dinamica federalista noi troviamo delle autonomie pre-esistenti, ognuna portatrice di una propria sovranità, che autonomamente decide di limitarla in funzione della nuova sovranità federale. Può anche accadere che tali autonomie siano in realtà presenti solo "allo stato latente" e che sia dunque il processo federale a manifestarle istituzionalmente. E qui subentra il concetto di comunità: «la comunità friedrichiana non rappresenta solamente la proiezione sul piano istituzionale di quei fattori *lato sensu* etnico-culturali ed economici [...] che devono essere chiaramente avvertiti come "esclusivi" da una certa cerchia sociale, prima di assurgere a forza propulsiva del *federalizing process*», ma ha anche «una necessaria dimensione territoriale [rappresentandosi] come un nucleo organizzato, portatore di un potere, del quale il territorio costituisce, non solo la misura, ma anche, per così dire, un attributo essenziale»²⁹. Il passaggio è chiaro: vi è prima una comunità "etno-culturale", riunita nella condivisione di determinati fattori di coesione, essa si può istituzionalizzare e "entificare" in un ordinamento territoriale, espressione di una sovranità che sarà poi diluita nella costruzione federale. Nel decentramento la questione si ribalta. Perché l'unica comunità latente che conta è quella nazionale ed esprime una sovranità che è propriamente statale. La suddivisione autonoma è solo un tentativo di frazionamento delle attribuzioni tra più centri di potere, che comunque sono espressione dell'unica indivisibile sovranità statale. L'artificialità nel confinamento territoriale interno non è dunque estranea a questa logica e può evidentemente e legittimamente rispondere a meri indirizzi funzionali, di omogeneità statistica ovvero di produzione economica. Ma se smendianamente la costruzione territoriale serve a dar vita a comunità politiche periferiche che possano esprimere delle istanze finalizzate a mediare in maniera più finitima tra cittadini

²⁶ Il riferimento è qui a A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie "garantite". Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Cedam, Padova, 1987, 158 ss.

²⁷ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 169.

²⁸ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 171.

²⁹ A. LA PERGOLA, *ult. cit.*, 129.

e istituzioni centrali, ci si potrebbe chiedere se ha senso ignorare la componente comunitaria. Chiedersi cioè se il confinamento interno dello stato nazionale, che dunque risponde innanzitutto ad una comunità che ha riguardo a quella dimensione, non abbia senso ricostruirlo anche in base a logiche di identità più basse, di credenze, valori, tradizioni ricondotte a frazionamenti territoriali dello Stato, che, ad esempio, innegabilmente caratterizzano l'Italia. Il dubbio sta nello stabilire se un'estrema artificialità non finisca poi per umiliare alcune istanze periferiche ben definite da omogeneità e struttura e influisca quindi negativamente sul corretto funzionamento dell'intero sistema decentrato.

Nel sistema italiano, in cui, come abbiamo visto, l'assetto territoriale regionale risponde a una logica propriamente statistica e funzionale, possono essere rilevate alcune evidenti distorsioni. La più macroscopica riguarda le modalità con cui le istanze periferiche vengono rappresentate e difese a livello centrale. Un primo dato è propriamente di natura politica. L'assenza di un diretto legame tra enti territoriali e un omogeneo sostrato comunitario ha impedito la formazione di dinamiche politiche regionali che esprimessero linee sensibilmente dissonanti con quelle centrali. Questo emerge già solo guardando alla inesistenza di formazioni politiche che possano dirsi propriamente regionali, se non per qualche eccezione in territori in cui esiste una diversa caratterizzazione linguistica ovvero nelle realtà insulari³⁰. Perfino un grande partito di rappresentanza periferica, come era la prima Lega Nord, si è fatto portatore di istanze riconducibili non certo ad un singolo territorio regionale. Questa tendenza, totalmente invertita in un sistema decentrato come quello spagnolo, invece più sensibile ad una costruzione regionale che temperasse l'artificialità con un promovimento dal basso delle specifiche istanze territoriali, influisce evidentemente sulla difficoltà di creare strumenti istituzionali di dialogo tra centro e periferia. Questo secondo dato è emerso ancor più forte dopo la riforma del titolo V della Costituzione, quando alle maggiori competenze legislative cedute alle Regioni non è seguita la creazione di specifici strumenti di raccordo, come poteva essere la trasformazione di una delle due camere nella sede della rappresentanza regionale³¹. Eppure, le due considerazioni si inseguono. Creare un sistema stabile di dialogo legislativo tra centro e periferia può avere un senso da un punto di vista funzionale, essendo evidentemente necessario un punto di coordinamento tra l'attività del legislatore statale e di quelli periferici. Tale coordinamento però mostrerebbe notevoli mancanze comunque sotto l'aspetto politico,

³⁰ Già in A. D'ATENA, *ult. cit.*, 68 si sottolinea lo stretto legame tra il destino del regionalismo italiano e l'emancipazione degli enti regionali dal sistema dei partiti nazionali. Si consenta di rinviare sul punto anche a F. SEVERA, *Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 2 Fascicolo speciale monografico, 2020, 298 ss.

³¹ Per un approfondimento organico sul tema, M. G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Cedam, Padova, 2020. Dello stesso autore e con particolare attenzione alle novità del modello in tempo di emergenza M. G. RODOMONTE, *La "leale collaborazione" tra Stato e Regioni nell'emergenza. Riflessioni sparse sull'esigenza della rappresentanza territoriale nelle Camere*, in M. COSULICH A cura di, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 417 ss.

non essendo affidate le istanze periferiche a specifiche formazioni partitiche regionali, ma a quegli stessi gruppi politici che mediano gli interessi a livello centrale. La formula delle conferenze, rafforzata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di intese, che ha nella sostanza trasformato la delega legislativa e la successiva emanazione dei decreti delegati in accordo con gli esecutivi regionali nello strumento principe della leale collaborazione³², è quella che più si è affermata proprio perché altamente caratterizzata da una certa laicità funzionalistica nell'approccio, che non esclude certo la politica, pur declinandola in formati diversi da quelli della rappresentanza autonoma.

Da queste riflessioni possiamo allora cogliere alcuni dati utili a impostare concettualmente il problema del confinamento territoriale interno. L'artificialità che ispira la costruzione territoriale del sistema regionale italiano risponde evidentemente alla logica smendiana della costruzione di comunità politiche, generiche nei fini, fondate sulla comunanza territoriale. Tale modello decentrato non ha prontamente seguito le caratterizzazioni identitarie interne al paese, ma è stato calato *ex alto*, creando nuove collettività territoriali, spesso sovrapposte alle comunità latenti. Probabilmente risponde a questa consapevolezza l'istituto disciplinato dall'art. 132 della Costituzione, che, al comma 1, permette la fusione di Regioni esistenti, con legge costituzionale e sentiti i consigli regionali interessati, ovvero la creazione di nuove Regioni, di almeno un milione di abitanti, su richiesta di un numero di consigli regionali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, come anche l'approvazione tramite referendum; al comma 2, si sviluppa invece il procedimento per il distacco e l'unificazione di porzioni di territorio di una Regione verso un'altra. Procedimento questo vincolato all'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei territori interessati, espressa mediante referendum, e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali. In questo testo si ritrova uno spazio di rettifica dell'artificialità del sistema, avendo il costituente creato un modello di revisione del confinamento che possa partire dal basso, palesando la comunità latente di cui parlavamo. Il testo dell'art. 132, sia chiaro, non toglie il fatto che il legislatore costituzionale possa direttamente intervenire sull'elenco dell'art. 131, secondo i canoni della revisione costituzionale, per aggiungere, togliere o modificare il numero delle Regioni. Ciò rafforza l'idea che la previsione del 132 sia essenzialmente costruita come intervento dal basso, che però, come nota efficacemente Mortati, non è comunque sottratta alla decisione centrale, che rimane decisiva nel procedimento su esposto, si realizzi in una legge costituzionale come al comma 1 o in una legge dello Stato come al comma 2³³. E forse proprio da qui occorrerebbe partire.

³² Si veda Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016, in cui si afferma che «l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento».

³³ Si veda C. MORTATI, *ult. cit.*, 755.



La piena funzionalità del sistema regionale passa evidentemente attraverso una riscoperta delle istanze identitarie, soffocate da un'eccessiva artificialità, che rende più difficile far muovere correttamente il sistema. Le comunità politiche territoriali vanno saldate alle forme comunitarie, perché esprimano reali aspirazioni politiche, anche dissonanti rispetto alle forze politiche dominanti il campo nazionale, così da rafforzare una dialettica tra centro e periferia, atrofizzata da un'eccessiva funzionalizzazione delle istanze locali. Ciò evidentemente non avrebbe senso se impostato dall'alto, cioè se frutto di una riorganizzazione razionalizzata e centralizzata. La strada potrebbe allora essere quella di una semplificazione del modello dell'art. 132, con una influenza meno incisiva da parte statale e una valorizzazione dell'iniziativa dal basso, che magari intervenga temporaneamente, sul modello della XI disposizione transitoria, che consentiva, fino a tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, di variare l'elenco delle Regioni con specifica procedura. Un sistema temporaneo e semplificato, da introdurre con legge costituzionale, potrebbe favorire un riassetto a tendenza comunitaria del sistema, che certo gioverebbe alla miglior attuazione del regionalismo italiano. Una formula facilitata di revisione del decentramento che dovrebbe poi tener conto di un nuovo e sostanziale attore dei modelli di nuova territorializzazione di questa epoca, la città. Le grandi realtà urbane, che nel nostro paese si restringono alle tre città più abitate, Roma, Milano e Napoli, stanno sempre più acquisendo una nuova soggettività, di natura socio-economica, culturale e politica, che impone di ragionare sulla loro collocazione nel complesso degli enti territoriali, nella necessità di assicurare forme di *governance* specifiche, sviluppate e coordinate sul vasto territorio metropolitano³⁴. Ecco, allora che potrebbe avere un senso costruire queste forme di rettifica semplificata nella necessità di riformare le sovrapposizioni di enti in corrispondenza delle città, restringendo e razionalizzando il territorio regionale in cui risultano incastonate le tre menzionate aree metropolitane e ridefinendone il governo del territorio in questa nuova dimensione spaziale³⁵. Proviamo a capire come in concreto ciò potrebbe accadere riferendoci alla città di Roma, che proprio dalla riforma del titolo V di venti anni fa ha subito una serie di interventi riformatori, risultati in realtà quasi sempre inefficaci.

³⁴ Si veda E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, in AA. VV., *European Yearbook of Constitutional Law 2020. The City in Constitutional Law*, Springer, Berlin Heidelberg, 2021, 332; interessante anche il meno recente P. KHANNA, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi Editore, Roma, 2017.

³⁵ Vale la pena sottolineare che tale movimento non si pone necessariamente in contrasto, ma può essere complementare, alla condivisione di alcune funzioni a livello macroregionale, come sottolineato in T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in questo stesso Volume.

3. Il caso Roma

Roma rappresenta un caso unico di sovrapposizione e intreccio di un complesso di elementi distonici, espressione di formule identitarie, di *status* e di dimensionamento territoriale³⁶. La più evidente di queste disarmonie è il contrasto insanabile tra la vocazione universale dell'Urbe, manifestazione del secolare legame con il cattolicesimo, e la dimensione di capitale della Repubblica, assai più recente ed evidentemente più ristretta della prima, tanto da essere a lungo oscurata da quella. Fa riflettere il salto temporale tra l'annessione di Roma all'Italia (1870), con il successivo spostamento in città della sede delle istituzioni del Regno (1871), e l'ufficiale sanzione, nella Costituzione repubblicana, di uno speciale *status* per la città simbolo dello Stato unitario italiano, avvenuta solo nel 2001 (nel 1948 si preferì soprassedere). Parliamo di centotrent'anni di ritardo, che ben testimoniano quanto fosse difficile recuperare la realtà romana a questa dimensione statale che in fondo le va ancora oggi un po' stretta. Altra distonia risiede nella dimensione territoriale dei vari enti che concorrono al governo della città, che non è stata concepita tenendo in conto la specialità della capitale, ma seguendo la normale organizzazione e gerarchia che caratterizza il sistema degli enti locali italiani, con la concorrenza di comune, provincia (oggi città metropolitana) e regione. Come risultato, l'ingombrante presenza di Roma, il più esteso e popolato comune d'Italia, sbilancia gli equilibri territoriali, economici e sociali della Regione Lazio e del circondario metropolitano, drenando certo risorse dai territori periferici, ma anche influenzando sugli equilibri politici e sulla rappresentanza elettorale delle aree più lontane dalla città. Una complessità stratificata e mai sottoposta ad una reale razionalizzazione, che tenesse conto del fatto che «la necessità e la *ratio* di uno *ius particolare* per Roma da un lato non può prescindere dall'assetto del territorio che, per motivi geografici, sociali e economici, gravita intorno alla Capitale»³⁷.

A prescindere dagli interventi legislativi che nel tempo hanno tentato di assegnare a Roma, nella dimensione comunale, maggiori competenze amministrative e finanziarie³⁸, dal punto di vista dell'assetto territoriale l'unica novità significativa è stata quella della legge n. 56 del 2014 (meglio conosciuta come legge Delrio), che in realtà non ha imposto modifiche dimensionali, ma è intervenuta sugli assetti di governo delle entità provinciali, istituendo le città metropolitane, già previste all'art. 114 Cost., e imponendo per esse una formula elettiva indiretta³⁹. In particolare, mentre il consiglio metropolitano

³⁶ Efficace la definizione di "ircocervo Roma", in B. CARAVITA, *Un futuro per Roma Capitale: modelli, idee e dimensioni a confronto*, in AA.VV., *A centocinquanta anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, 8 ss.

³⁷ F. FABRIZZI, *Roma e la riorganizzazione territoriale*, in B. CARAVITA, *ult. cit.*, 54.

³⁸ L'ultimo complessivo tentativo di riorganizzazione amministrativa della città, con l'introduzione di una specifica autonomia finanziaria per l'ente comunale, è stata la previsione dell'art. 24 della legge n. 42 del 2009 (conosciuta come legge sul federalismo fiscale): una delega al governo, poi realizzata per mezzo dei decreti legislativi nn. 156 del 2010, 61 del 2012 e 51 del 2013.

³⁹ Per un'analisi organica della riforma, si veda F. FABRIZZI - G. M. SALERNO, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014.



viene ora eletto dal complesso dei consiglieri comunali e dei sindaci dei comuni ricompresi nel territorio dell'ente, il ruolo di sindaco metropolitano spetta *ex lege* al sindaco del comune capoluogo, in questo caso Roma⁴⁰. Per quel che riguarda specificatamente la nuova Città metropolitana romana, la legge introduce anche uno specifico spazio di manovra per l'ente, attraverso la definizione di una speciale autonomia statutaria, strumento che permette di disciplinare «i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali»⁴¹. La finalità del nuovo modello così introdotto era assai distante dalla *ratio* che ispira il concetto di autonomia territoriale nella Costituzione. Si voleva istituire un ente che fosse capace di coordinare efficacemente la grande città capoluogo (Roma appunto) con la vasta area metropolitana che la circonda, stabilendone il fulcro proprio in quella figura di vertice, il sindaco metropolitano, coincidente con il vertice del comune di riferimento. Nessuna traccia della comunità politica smendiana e del territorio come sede degli interessi dei conterranei, ancor di più come ente a carattere generale, ma la definizione di un ente di mero coordinamento territoriale, in evidente contrasto con il modello costituzionale sin qui sviscerato. Artificialità di artificialità, spiegata in realtà dalla iniziale immaginata transitorietà di tale previsione normativa, che sarebbe poi venuta meno una volta andata in porto la riforma costituzionale che avrebbe abolito gli enti intermedi (cosa poi non accaduta). In realtà, ragionando di spinte contrapposte, mentre tale nuovo assetto è di certo funzionale al consolidamento della forza centripeta che attrae su Roma l'organizzazione dei servizi e il governo del territorio di tutta la periferia metropolitana, di certo non assicura l'eguale valorizzazione delle forze centrifughe, pur esistenti, e che rivendicano una maggiore attenzione per le aree decentrate. Non svaniscono così i rischi che un tale assetto possa favorire lo squilibrio territoriale, con Roma a fare da “buco nero”. Nel dicembre 2021, a rettifica del detto modello, è intervenuta una sentenza della Corte costituzionale, che ha accertato, per quanto non dichiarato, la non conformità a Costituzione dell'automatismo che identifica il sindaco metropolitano e il sindaco del capoluogo nelle città metropolitane, con un perentorio monito al legislatore perché elimini tale discrasia tra l'assetto di governo delle province (in cui anche il presidente è eletto dal collegio elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni) e quello appunto degli enti

⁴⁰ In realtà, è noto che l'art. 1, comma 22, della legge n. 56/2014 prevede, in deroga al precedente comma 8, la possibilità che lo statuto della città metropolitana disponga (quale opzione alternativa al detto automatismo) l'elezione a suffragio universale del sindaco metropolitano con sistema elettorale fissato con legge dello Stato. Condizione di tale elezione diretta è l'articolazione del territorio del comune capoluogo in più enti comunali. Contengono già previsioni in questo senso gli statuti metropolitani di Roma, Milano e Napoli, senza però che sia stata approvata dal Parlamento la necessaria legge elettorale. Tali previsioni statutarie rimangono così inattuatae.

⁴¹ Così l'art. 1, comma 103, della legge n. 56 del 2014.

metropolitani⁴². Nella sostanza, ove il legislatore intervenisse nel senso indicato dalla Corte, non vi sarebbe più un'identità tra le due cariche apicali di città metropolitana e comune di Roma. Tralasciando le valutazioni di merito e concentrandosi sugli effetti in concreto della decisione⁴³, ove certo in qualche modo risulterebbe attenuata la carica centripeta di cui prima parlavamo, si sancirebbe l'istituzione di una sorta di inconciliabile dualismo tra sindaco metropolitano e sindaco cittadino, poco funzionale alle ragioni di coordinamento dei due enti rappresentati. Stante il rapporto di funzionalità dell'ente metropolitano rispetto all'ente cittadino (almeno così esso è stato pensato), il rischio di una conflittualità permanente tra istanze centripete e centrifughe, come anche di meri equilibri politici, non sembra far svanire (ma forse perfino incrementa) le preoccupazioni di una possibile degenerazione.

Appare evidente come l'unica modalità per assicurare un equilibrio tra le forze in gioco sia quella di cedere l'assoluta prevalenza all'ente metropolitano nella funzione di coordinamento, eliminando la forza opposta centripeta in capo al comune capoluogo. Secondo tale prospettiva, la necessità è quella di smembrare il territorio del comune capoluogo in una pluralità di enti comunali più piccoli e omogenei, tutti chiamati a partecipare agli assetti di governo della città metropolitana. Si eliminerebbero così inutili sovrapposizioni, trasformando l'istanza metropolitana in una forza sintetica e non oppositiva rispetto all'interesse centralizzante di un capoluogo forte. Questo processo di razionalizzazione metropolitana troverebbe quindi una corrispondenza con il processo di razionalizzazione regionale proposto al paragrafo precedente: l'introduzione con legge costituzionale di una forma semplificata e temporanea di rettifica dei confini della Regione interessata, in questo caso il Lazio, con diritto di iniziativa in capo ai comuni di confine e a quelli confinanti con comuni di confine per il trasferimento ad altra Regione, previa consultazione referendaria della popolazione interessata. Tutto al fine di far coincidere i nuovi confini regionali rettificati con l'area metropolitana sostanziale (quindi insieme funzionale e identitaria, ma non artificiale e amministrativa) della metropoli. Questo doppio movimento, di rafforzamento dell'entità metropolitana (magari anche con l'elezione diretta del sindaco metropolitano) e di razionalizzazione omogenea, identitaria e funzionale della Regione intorno alla principale area urbana, potrebbe interessare

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 2021: «questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto [...], quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali”». La Corte costituzionale difende in maniera efficace il modello smembrato di autonomia, intendendo gli enti territoriali elencati al primo comma dell'art. 114 Cost. come tutti intesi a identificare una collettività politica, istituzionalizzata in una formula amministrativa a carattere generale e inevitabilmente a legittimazione democratica. Un'osservazione che si ritrova già nelle argomentazioni di CARAVITA in tema di territorio degli enti locali in precedenza citate in questo stesso lavoro (B. CARAVITA, *ult. cit.*, 2).

⁴³ Per il merito si rimanda, *ex plurimis*, a G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Sullo stesso tema A. M. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021 e G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021.

le tre maggiori realtà urbane del paese, Napoli e la Campania, Milano e la Lombardia e, appunto, Roma e il Lazio, regolando su un nuovo assetto più omogeneo le istanze territoriali⁴⁴.

Al netto della proposta, quel che emerge è la stretta correlazione tra assetto territoriale interno dello Stato e definizione delle istanze periferiche. Il modello costituzionale italiano, fissato sul fondo smendiano di una territorialità che è matrice politica e democratica, necessita di bilanciare l'artificialità del dimensionamento degli enti regionali con la materialità delle identità, su cui costruire l'autonomia. Un recupero che non può essere vincolato *ex alto*, ma deve partire dalle comunità latenti, dagli stessi ordini decentrati. Un recupero che può contribuire a creare una nuova coscienza periferica, capace di avanzare anche istanze dissonanti rispetto alle logiche del centro, magari anche con la forza di costituire nuove figure partitiche che se ne facciano latrici. Tutto nell'ottica di facilitare la dinamica centro-periferia per come uscita dalla riforma del titolo V, che risale ormai a venti anni fa. Pur se sostanzialmente acquisita nei principali processi di decentramento della funzione legislativa, essa ancora palesa alcune difficoltà nel sintetizzare i processi decisionali che coinvolgono il livello centrale e il livello periferico. E serve proprio a questo la costruzione di un nuovo modello di radicamento, nella realizzazione del quale i giuristi possono certo dare un notevole contributo.

⁴⁴ In realtà, l'orientamento riformatore delle forze politiche su Roma e la sua autonomia ha seguito negli ultimi tempi una logica opposta. La proposta di legge costituzionale licenziata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nel giugno 2022 (A.C. 1854), che ci si apprestava a discutere in assemblea prima della brusca interruzione della XVIII legislatura, prevedeva la possibile cessione all'ente Roma (in una dimensione territoriale non meglio specificata nel testo, ma che potrebbe dedursi essere quella comunale) della funzione legislativa in quelle materie dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione (esclusa la salute) individuate dallo Statuto speciale della città, adottato dall'Assemblea capitolina a maggioranza dei due terzi. Nella sostanza, la creazione di una "regione ibrida" (forse meglio, di una "para-regione") invitata a coesistere, in un equilibrio tutto da costruire e che si può immaginare non proprio pacifico, con la Regione Lazio. Al netto degli specifici problemi che porrebbe la nuova ripartizione delle materie di competenza legislativa, appare chiaro, già da questa rapida ricostruzione del testo di riforma, come la legittima tendenza a rafforzare l'entità metropolitana non sia pensata in una logica di razionalizzazione organica delle sovrapposte dimensioni locali, col rischio che forme più ampie di autonomia siano calate su un complesso e inefficiente intreccio di dimensioni di governo. C'è una precedenza logica che va riaffermata: la decisione sul dimensionamento territoriale deve anticipare quella sull'allocatione delle competenze. Per un approfondimento sul tema si vedano i testi degli interventi di G. M. SALERNO, F. FABRIZZI, G. FONTANA e A. STERPA, tenuti in occasione del seminario a porte chiuse organizzato da *federalismi.it* il 5 luglio 2022 dal titolo "Roma Capitale tra modifica della Costituzione e legge ordinaria: a che punto siamo?", tutti pubblicati a corredo del fascicolo n. 19 del 27 luglio 2022 della rivista.