

Riferimenti teorici per la delimitazione territoriale delle Regioni*

di Aurelio Bruzzo^(**)

Riassunto

Il dibattito in corso a livello nazionale sulla revisione dei confini regionali in Italia è prevalentemente condotto secondo vari approcci disciplinari, con sostanziale esclusione però di quello prettamente economico-territoriale. Inoltre, l'accesa discussione sui costi imputabili alle attività delle Regioni e sul loro numero in Italia non ha finora portato a valide proposte circa l'adozione di criteri oggettivi per individuarne i nuovi eventuali confini. Pertanto, il principale obiettivo del presente studio è individuare nella letteratura scientifica gli elementi di natura più strettamente economica, utili per affrontare il problema in modo diverso da quelli finora privilegiati, vale a dire tenendo quantomeno conto dei criteri di efficienza ed efficacia nell'espletamento delle varie funzioni affidate agli Enti sub-centrali.

Classificazione JEL: R12; H11; R53; H77; R58.

Parole chiave: struttura territoriale del governo; analisi della struttura pubblica, relazioni intergovernative; pianificazione territoriale e politica di sviluppo.

Theoretical references for the territorial delimitation of Regions

Summary

The debate at the national level on the revision of regional border in Italy is conducted mainly according to many multi-disciplinary approaches but the purely economic and territorial one, which is substantially excluded. In addition, the intense discussion on the costs attributable to the activities of the regions and their number in Italy has so far not led to good proposals on the adoption of objective criteria to identify any new boundaries.

Therefore, the main objective of this study is to recover from the scientific literature more strictly economic elements, useful to address the problem in a different way than the ones so far privileged, i.e. taking into account at least the criteria of efficiency and

Jel Classification: R12; H11; R53; H77; R58.

Keywords: territorial structure of government; analysis of public structure; intergovernmental relations; land-use planning and development policy.

* L'articolo costituisce una versione rivista ed ampliata della relazione presentata dall'autore, assieme a V. Ferri, alla XXVII Conferenza annuale della Società Italiana di Economia Pubblica, svoltasi nel settembre 2015 presso l'Università di Ferrara.

(**) Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Ferrara. Via Voltapaletto, 11, 44121 Ferrara. E-mail: aurelio.bruzzo@unife.it.

Introduzione: presupposto e obiettivo del lavoro

Purtroppo si deve prendere atto che il dibattito sia politico che scientifico in corso nel nostro Paese sulla revisione dei confini territoriali delle Regioni è condotto secondo vari approcci disciplinari (giuridico-istituzionale, socio-culturale, finanziario, persino storico), con sostanziale esclusione proprio di quello prettamente economico-territoriale che, a nostro avviso, dovrebbe invece essere quello privilegiato.

Infatti, l'acceso e prolungato dibattito condotto in Italia sui costi imputabili all'azione delle Regioni e sul loro numero, ritenuto eccessivo, ha portato a numerose analisi e proposte di modifica degli attuali confini regionali, di cui però nessuna sembra fondata su criteri oggettivi d'individuazione degli eventuali nuovi confini¹.

Pertanto, il principale obiettivo del presente articolo è quello di individuare nella letteratura scientifica alcuni fondamentali, quanto imprescindibili elementi di natura più strettamente economica che possano tornare utili – costituendo dei validi punti di riferimento – per affrontare il problema in modo più soddisfacente di quelli finora prevalentemente seguiti, vale a dire tenendo quantomeno conto dei criteri dell'efficienza e dell'efficacia nell'espletamento delle varie funzioni da affidare alla competenza degli Enti decentrati o sub-centrali, che a nostro avviso dovrebbero prevalentemente ottenere – com'era nell'ipotesi formulata all'epoca della istituzione delle Regioni a statuto ordinario – alla programmazione socio-economica e territoriale, nonché alla gestione delle attività ad essa più strettamente connessa.

¹ Tale affermazione non tiene evidentemente conto dei risultati cui dovrebbe essere giunta la cosiddetta Commissione Lanzetta, dal momento che questi non erano ancora stati ufficialmente diffusi quando si è chiuso il presente lavoro. Si ricorda, comunque, che la Commissione di studio degli ambiti territoriali regionali, che era stata istituita nel dicembre 2014 dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie e che era stata integrata con alcuni componenti nel successivo gennaio 2015, aveva il compito di svolgere un'analisi sistematica e organica sugli ambiti territoriali regionali per valutare la fattibilità di modifiche all'assetto attuale. A tal fine la Commissione avrebbe dovuto considerare l'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni sotto diversi profili (costituzionale, amministrativo, territoriale, sociale, storico, geografico, istituzionale, economico), anche valutando la fattibilità di accorpamenti tra più Regioni o altre forme di coordinamento operativo e gestionale.

1. Principali riferimenti di teoria economica

1.1 Il prevalente ricorso a criteri extraeconomici per delimitare le regioni

Secondo Vandelli nelle varie esperienze europee d'identificazione e delimitazione delle regioni si alternano e si sovrappongono criteri assai diversi, che s'ispirano variamente alla diversa concezione di regionalismo che ne sta alla base.

Analogamente, si possono distinguere anche diverse concezioni di regione: dalla regione naturale o geografica, contrassegnata da specifici caratteri fisici (particolarmente evidenti nel caso delle isole), alla regione amministrativa, intesa quale porzione del territorio ispirata a esigenze di razionalità negli assetti degli apparati e degli interventi amministrativi; dalla regione economica, finalizzata alla pianificazione e allo sviluppo di zone aggregate per caratteristiche e potenzialità economiche, fino alla regione sociologica, ove prevale la considerazione dell'elemento umano.

Elemento, quest'ultimo, che assume particolare evidenza nella regione culturale, dotata di specifiche identità di gruppi linguistici, etnici o religiosi, o nella regione storica, corrispondente a una "nazione senza Stato", ma che in altre epoche lo è stata o che comunque a lungo e con forza ha aspirato a esserlo (Vandelli, 1997).

Nell'esperienza concreta è certamente vero che, ad esempio, criteri economici e amministrativi hanno esercitato un'influenza prevalente nella regionalizzazione francese, mentre criteri storici e linguistici hanno condizionato la regionalizzazione belga; ma in realtà all'interno di ogni Paese europeo si sono variamente amalgamati e sovrapposti criteri diversi.

D'altronde, alla grande varietà di criteri e di concezioni fa riscontro un'amplissima differenziazione nelle dimensioni demografiche e territoriali risultanti. Così, le regioni francesi presentano generalmente un'estensione alquanto ampia, sebbene scendano a meno della metà due regioni storiche, quali Alsazia e Corsica; quest'ultima, insieme a Limousin, costituisce un'eccezione anche in termini demografici, contando un numero di abitanti notevolmente inferiore a quello delle altre (tra cui la vistosa eccezione dell'Île-de-France, che comprende la grande agglomerazione parigina).

Ancora superiori risultano le differenze nelle situazioni in cui hanno esercitato un'influenza più incisiva i fattori storici e sociali, come nel caso delle comunità autonome spagnole, tre delle quali hanno un'estensione imponente, mentre - dal lato opposto - se ne individuano almeno sei con una

dimensione decisamente inferiore. E ovviamente non minore risulta lo scarto che ne deriva in termini demografici.

Queste notevoli differenze possono richiamare anche la situazione tedesca, nella quale quattro Länder si aggirano sull'ordine dei milioni di abitanti, segnando un divario rilevantissimo rispetto alla dimensione demagogica della città-stato di Brema. Un divario non inferiore, d'altro canto, sussiste in termini di estensione territoriale.

Rispetto a questi casi, i criteri adottati dalla Costituzione italiana sembrano configurare una situazione intermedia: se sei regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Sicilia, Sardegna) superano i 22.000 km², quelle caratterizzate da un territorio più limitato (Molise e Valle d'Aosta) si aggirano invece fra i 3 e i 4.000 km² soltanto. Queste stesse regioni poi presentano le dimensioni più ridotte anche in termini demografici rispetto alla decina di regioni in cui risiede una popolazione decisamente più consistente.

Da una simile situazione può derivare con una certa frequenza il seguente problema di carattere economico-produttivo: se alle Amministrazioni pubbliche preposte alla gestione politico-economica di aree regionali che sono state delimitate nei loro confini territoriali in base a criteri prevalentemente extra-economici, vengono attribuite le identiche competenze su tutto il territorio nazionale di appartenenza, può accadere che nell'espletamento di alcune funzioni da parte di queste Amministrazioni non venga rispettato il "criterio della internalizzazione"², in quanto non vi sarebbe una sufficiente corrispondenza tra la scala dimensionale propria dell'organizzazione pubblica e quella più appropriata per la produzione e/o la fornitura di beni pubblici. In altre parole, alcune Regioni potrebbero intervenire su un territorio più ampio o più ristretto di quello ottimale, con la conseguenza di dover sostenere maggiori spese, rispetto a quelle minime, oppure di non riuscire a svolgere i propri compiti in modo efficace, così come si attendono invece i loro interlocutori.

² Si può affermare che un bene pubblico viene pienamente "internalizzato", allorché gli eventuali effetti esterni derivanti dalla sua fornitura non si espandono al di fuori dei confini stabiliti per la preposta unità di governo. In caso contrario, il rimedio previsto dalla teoria economica consiste nella riorganizzazione della struttura pubblica, così da comprendere le diverse funzioni di governo. Cfr. Ostrom, Tiebout e Warren (1970), cui si rinvia per un'analisi della più specifica questione connessa alle potenziali capacità evidenziate da un sistema policentrico ai fini del governo delle aree metropolitane.

1.2 Alla ricerca dell'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali

Sempre dal punto di vista della teoria economica e, in particolare del filone del federalismo fiscale (Oates, 1999), è ampiamente risaputo che l'organizzazione ottimale degli Enti pubblici sub-nazionali è quella che media tra due esigenze opposte: da un lato, l'aumento della numerosità degli Enti riduce la loro dimensione media e, nel contempo, anche la distanza media esistente tra il centro di erogazione dei beni pubblici e i cittadini residenti sul territorio cui sono destinati tali beni.

Questa duplice diminuzione può migliorare l'efficacia dell'azione dell'Ente locale, soprattutto nel caso in cui le preferenze dei cittadini siano fortemente eterogenee dal punto di vista spaziale oppure quando i costi di acquisizione delle necessarie informazioni circa tali preferenze siano proporzionali alla distanza esistente tra le località in cui risiedono i cittadini e quella in cui invece è ubicata l'Amministrazione pubblica (efficienza allocativa)³. A questo meccanismo che sottolinea le cosiddette "specificità dei territori", fanno solitamente riferimento coloro che sostengono la necessità dell'istituzione di nuovi Enti a livello sub-centrale o, perlomeno, il mantenimento del loro numero attuale.

D'altro canto, un aumento del numero degli Enti decentrati sarebbe costoso se si riscontrassero considerevoli economie di scala nella fornitura dei beni pubblici offerti⁴. Un più recente filone di letteratura economica internazionale al quale questo saggio potrebbe richiamarsi, è quello che ha studiato i meccanismi endogeni di formazione delle nazioni e la loro ampiezza (Bolton e Roland, 1997; Alesina e Spolaore, 2003, ecc.).

Questi contributi – come forse già noto – hanno posto l'accento sul *trade-off* esistente tra i benefici socio economici derivanti da una nazione di grande dimensione e i corrispondenti costi connessi alla presumibile eterogeneità delle situazioni e delle connesse esigenze rilevabili al suo interno. Tra i primi si sottolinea la rilevanza del mercato interno in presenza di fri-

³ Il decentramento amministrativo, però, può influenzare la cosiddetta efficienza produttiva attraverso diversi canali e in diverse direzioni, non tutte positive: gli elettori possono disporre di un maggior controllo sulle scelte dei politici e "punire" con il voto comportamenti ritenuti non corretti (Persson e Tabellini, 2000); in altri termini, il decentramento può favorire la "cattura" del *policy maker* da parte delle *lobby* locali e generare spreco di risorse pubbliche (Bordignon *et al.*, 2003); lo stesso decentramento può peraltro favorire forme di *yardstick competition* tra enti locali (Bordignon *et al.*, 2004).

⁴ Un lavoro specificamente rivolto alla stima delle economie di scala nei governi locali è, ad es., quello di Byrnes, Dollery (2002).

zioni nel commercio internazionale, la minore esposizione dei Paesi grandi al rischio di *shock* macroeconomici di tipo avverso, nonché il decremento del costo pro capite di produzione dei beni non rivali nel consumo al crescere del numero dei contribuenti.

Oltre una certa soglia dimensionale, però, si possono presentare problemi di congestione e di coordinamento, nonché di eterogeneità delle preferenze rispetto al bene pubblico offerto (cosiddetto argomento del “*one size does not fit all*”)⁵, con i facilmente immaginabili costi che ne conseguono in termini di potenziali conflitti e squilibri.

Dal lato empirico, tuttavia, nel caso italiano non sembrano esistere evidenze consolidate che permettano di tradurre i termini del dibattito teorico in precise prescrizioni di *policy* circa la dimensione territoriale più conveniente per gli Enti locali. In un’ottica benefici-costi, infatti, non si conoscono i possibili vantaggi di una ridotta distanza tra il centro di erogazione dei beni pubblici e la “periferia”, né si dispone di stime sull’entità delle eventuali economie di scala.

Non appare quindi chiaro se e quanto l’attuale configurazione spaziale degli Enti locali italiani sia distante rispetto all’ipotetico ottimo collettivo (e/o sociale). Questa carenza informativa rappresenta anche una concausa della persistente e netta tensione tra il consenso presente nel dibattito pubblico nei confronti di una diminuzione del numero degli Enti e gli orientamenti politici di fatto favorevoli a un suo incremento.

Uno studio pubblicato alcuni anni fa, però, contribuisce a colmare, almeno parzialmente, queste carenze conoscitive, giacché in esso si è cercato di valutare empiricamente l’esistenza ed eventualmente l’ampiezza dei benefici – in termini di sviluppo economico, capitale umano e qualità delle strade – connessi con l’istituzione di nuove Province (Barone, 2011).

I risultati ottenuti indicano che, perlomeno nell’esperienza degli anni ‘90, questa non ha portato benefici significativi in termini di sviluppo economico e di capitale umano ai Comuni che avrebbero potuto beneficiare di un capoluogo di provincia più vicino e/o di una provincia di appartenenza più piccola⁶.

⁵ Alesina *et al.* (2004) trovano conferme empiriche di questo *trade-off* concentrandosi, da un lato, sulle economie di scala e, dall’altro, sull’eterogeneità razziale e religiosa, oltre che di reddito.

⁶ Per la qualità delle strade risulterebbe addirittura una debole evidenza di un suo peggioramento, che appare facilmente comprensibile facendo riferimento al ruolo di collegamento fra territori esercitato da tale tipo di infrastruttura viaria.

Questi risultati, che riguardano la quantificazione dei soli benefici derivanti dall'aumento del numero delle Province, non appaiono chiaramente sufficienti per esprimere un giudizio complessivo circa l'attuale numerosità degli Enti locali in Italia, giacché occorrerebbe valutare quantomeno anche il lato dei costi, ovvero l'eventuale esistenza di economie di scala, la loro consistenza e la dimensione territoriale a partire dalla quale queste economie si manifesterebbero in seguito all'espansione della loro area di competenza.

1.3 La rilevanza del territorio

Sebbene la "territorialità" abbia ormai guadagnato rilievo in molti paesi europei, tra cui l'Italia (Desideri, 2013), il ruolo del territorio nell'ambito della teoria del federalismo fiscale è stato scarsamente affrontato, mentre invece esso presenta alcune interessanti peculiarità quando viene confrontato con il caso degli Stati unitari: il territorio di una federazione, infatti, è il risultato di un'alleanza tra le sue varie componenti; inoltre, negli Stati federali il territorio favorisce la concorrenza tra i diversi Stati e consente alle diversità di manifestarsi nelle varie parti della federazione.

Tale questione è stata recentemente affrontata secondo una prospettiva comparativa a livello internazionale in un certo numero di contributi, di stampo però strettamente giuridico-istituzionale; da essi comunque emerge la conferma di come il territorio in alcuni Stati federali sia collegato ad una serie di fattori, tra cui la lingua, la cultura, le tendenze storiche, le tradizioni economico-politiche, nonché la dimensione (Mangiameli, 2013). Infine, in alcuni di tali lavori si sostiene l'importanza di considerare e comprendere anche la territorialità politica, al fine di "catturare" l'insieme degli elementi socio-economici e culturali di solito compresi in un'organizzazione territoriale.

1.4 La configurazione dei sistemi locali nell'economia del territorio

Nella teoria economica, invece, si rinvengono altri approcci, tra cui quello che fa riferimento al concetto di "suolo", il quale in epoca recente ha assunto un significato economico diverso rispetto a quello più tradizionale, giacché esso viene appunto utilizzato nel senso di "territorio", cioè di spazio in cui hanno luogo le azioni di localizzazione e spostamento effettuate dai principali soggetti previsti dall'analisi economica: i consumatori e gli imprenditori (Romagnoli, 1998). In questo caso, il suolo-territorio rappre-

presenta una imprescindibile dimensione del calcolo economico, la quale modula tutte le variabili considerate come decisionali⁷.

Secondo uno specifico approccio della letteratura a tale tema, è stato coniato il termine “sistema locale di produzione”, intendendo con esso l’insieme delle imprese – appartenenti anche a diversi settori produttivi – localizzate in un territorio di ampiezza non predeterminata, nonché la struttura relazionale che scaturisce da tali insediamenti. Esso, inoltre, modulando i suoi caratteri socio-culturali, politico-amministrativi ed economici, assume diversi connotati, permettendo così sia d’identificare specifici subsistemi (quali i distretti industriali, le aree metropolitane o i comprensori), sia di studiarli in termini di dinamica economica spaziale. Ciò perché tiene conto oltre che dei cambiamenti dovuti alla ripartizione del suolo per destinazioni economiche (insediamento residenziale o produttivo, utilizzo come input, ecc.), anche delle relazioni che s’instaurano o si modificano a seguito sia di “riproporzionamenti funzionali” (come i flussi di traffico, di persone o di fattori produttivi), sia del riposizionamento all’interno di una medesima funzione (come i flussi spaziali di consumo, gli spostamenti per motivi di lavoro o le relazioni fra produttori, fornitori e distributori).

Il concetto di sistema produttivo locale, imperniato sui fattori demografici, istituzionali, sociali e culturali che influenzano l’utilizzazione economica del suolo (in quanto agevola o meno le logiche microeconomiche di comportamento), va però tenuto distinto – sul piano analitico-concettuale – da quello di “sistema territoriale di produzione”. Quest’ultimo, infatti, rappresenta aggregati di settori produttivi localizzati in territori di ampiezza istituzionalmente uniforme, per la cui comprensione (e gestione) si rivelano particolarmente utili le “unità amministrative territoriali”, che circoscrivono spazi di azione economica, configurando così altri sub-sistemi territoriali. Sono queste le unità d’indagine più adatte a studiare la dinamica economica strutturale, ad individuare le “vocazioni territoriali” e a definire statisticamente le “zone economiche omogenee”, secondo gli obiettivi conoscitivi ed operativi propri dell’economia del territorio.

La precedente dicotomia che si basa sulla funzione analitica dello spazio⁸ e sul ruolo svolto dalle Istituzioni, cioè dai soggetti che puntano a qua-

⁷ Ci si riferisce, in particolare, ai costi di localizzazione, di trasporto, ecc.

⁸ Lo spazio svolge la funzione di contenitore dell’azione, nel primo caso, e di suo mero contenitore, nel secondo.

lificare economicamente il territorio⁹, mostra oltre che la possibilità di utilizzare due diversi approcci per lo studio degli aggregati produttivi, anche la loro diversa efficacia in relazione a differenti obiettivi (conoscitivi ed operativi), nonché la loro complementarità per un'esauriente comprensione delle dinamiche produttive. Questa peculiarità fa del sistema locale l'unità d'indagine privilegiata per spiegare "dal basso" l'evoluzione dei sistemi economici: da un lato, perché gli assetti organizzativi territoriali costituiscono la risultante dell'azione dei tradizionali soggetti economici; dall'altro, perché ad essi va attribuito il ruolo di fattore determinante nei processi di sviluppo. Ne sono un esempio il ruolo propulsivo esercitato dagli assetti urbano-industriali, dai distretti industriali, dalle aree di smistamento dei traffici e, al contrario, quello "depressivo" che caratterizza aree tendenzialmente prive di vie di comunicazione, o contraddistinte da assenza di riforme agrarie, nonché da rapporti di subordinazione territoriale tipici del diffuso modello di sviluppo ineguale "centro-periferia".

Relativamente agli aspetti dinamici dei sistemi locali, essi ovviamente dipendono dai cambiamenti registrati nei sistemi produttivi e dal ruolo più o meno attivo esercitato dalle Istituzioni e dal contesto socio-culturale. Si potrebbe quindi sostenere che, in termini generali, i sistemi locali comprendono quattro dimensioni interagenti tra loro: un'organizzazione tecnico-produttiva, un sistema di posizionamento e di flussi spaziali, un modello sociale e un contesto politico-istituzionale (Romagnoli, 1998), per cui la morfologia dei sistemi locali aventi successo nel processo di sviluppo economico di tipo capitalistico è varia e composita, dipendendo dal diverso *mix* di queste quattro dimensioni. Poiché la loro calibrazione non ha visto sufficientemente progredire la dimensione istituzionale rispetto alle altre tre, ora la più recente fase di industrializzazione sta premendo proprio contro le istituzioni politiche: se lo Stato accentratore era funzionale al sistema del capitalismo, al giorno d'oggi non lo è più. Ma ciò non significa che esso debba essere demolito, ma che piuttosto deve essere progressivamente adattato alle esigenze locali le quali tendono appunto a mutare nel tempo all'interno del complessivo contesto territoriale.

⁹ Il territorio nei sistemi locali costituisce un dato per l'impresa, mentre costituisce un criterio d'inclusione e una variabile strumentale nel caso delle unità territoriali.

1.5 Alcune soluzioni per ottimizzare i territori regionali

Poiché purtroppo molto spesso nel passato la delimitazione territoriale delle regioni europee è avvenuta senza tener conto di alcun criterio di natura economica, al fine di rivederne i confini in modo più razionale – soprattutto se si è in presenza di aree metropolitane – si possono individuare quanto meno due soluzioni opposte, che consistono, rispettivamente, nel prendere atto dell’asimmetria territoriale oppure nell’intraprendere una vasta ed impegnativa azione di riordino giuridico-istituzionale (Mangiameli, 2014).

La prima soluzione si basa su dei territori tra loro più o meno fortemente differenziati, per cui le diverse competenze sono ottimizzabili facendo ricorso ad una collaborazione di tipo orizzontale; ad esempio, mediante la predisposizione di un piano strategico a livello interregionale che consideri le interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali esistenti tra aree appartenenti a Regioni diverse.

In questo caso il ruolo che dovrebbe essere svolto dallo Stato sarebbe solo quello di promuovere, accompagnare ed eventualmente adottare anche misure di perequazione, mentre la sostituzione alle decisioni da parte degli Enti decentrati – in base al noto principio di sussidiarietà verticale – dovrebbe essere considerata solo l’ultima opzione disponibile. Ovviamente, questa soluzione presenta delle controindicazioni, consistenti soprattutto nelle notevoli difficoltà manifestate dalle regioni maggiormente arretrate (e dalle loro Amministrazioni) a seguire le *best practices* in materia di avvio e sostegno del processo di sviluppo socio-economico.

La seconda soluzione invece si basa su territori tendenzialmente già “ottimizzati” e di dimensioni più grandi, come nel caso delle Macroregioni europee, e richiede un riordino che deve essere razionalmente, quanto democraticamente accettato dalle popolazioni e che necessita di una ristrutturazione dell’organizzazione politica a livello locale. In questo secondo caso allo Stato spetterebbe un ruolo sia di devoluzione dei poteri, che di attuazione degli interventi speciali.

Come controindicazioni segnalate per questa soluzione, oltre a richiedere parecchio tempo per la sua concreta attuazione, essa può porre problemi di compensazione territoriale all’interno della (macro-)regione di appartenenza, così come può comportare un più o meno lungo mantenimento dei preesistenti divari territoriali.

1.6 Le regioni metropolitane

Un caso più specifico, ma anche molto più frequentemente affrontato nella letteratura internazionale è quello della identificazione delle aree metropolitane, tenendo conto delle loro particolari caratteristiche¹⁰.

I criteri che vengono suggeriti per la perimetrazione di un'area metropolitana di tipo tradizionale in un Paese europeo, come l'Italia, sono i seguenti:

- a) il fenomeno del pendolarismo (i flussi in entrata verso una località centrale e in uscita da essa) e del mercato del lavoro¹¹;
- b) le relazioni economiche e funzionali già presenti all'interno di un territorio, indipendentemente dalla presenza di una grande città;
- c) la densità della popolazione, nonché la contiguità territoriale rinvenibile tra i Comuni che formano l'area e la tensione abitativa di solito lamentata al suo interno;
- d) le decisioni amministrative, come quelle, ad esempio, assunte nel passato dalla Provincia ed ora dalla Città metropolitana (in genere formata da un grande Comune capoluogo e da quelli circostanti).

Tra i numerosi studi di tipo comparato che sono stati condotti in ambito europeo, può essere menzionato quello condotto da Boix e Veneri (2009), nel quale – per misurare le aree urbane spagnole e italiane – sono stati confrontati i risultati ottenuti con due differenti metodologie:

- le *Functional Urban Regions* (FUR), dove il “core” si contraddistingue per due indicatori dimensionali, mentre l'*hinterland* è individuato in base a un indicatore di “pendolarismo”¹²;
- le *Dynamic Metropolitan Areas* (DMAs), dove le aree metropolitane di tipo policentrico vengono individuate come in precedenza, ma con un metodo iterativo, in base al quale il “central core” è composto da centri con almeno 50.000 abitanti, a cui sono aggregati i comuni contigui che

¹⁰ Delle numerose definizioni di area metropolitana rinvenibili in letteratura la seguente appare particolarmente soddisfacente per l'evidenziazione delle sue principali caratteristiche; infatti, si tratta di una zona caratterizzata da: i) una conurbazione nella quale i vari servizi richiedono una considerazione unitaria; ii) l'integrazione delle funzioni e l'intensità dei rapporti che si realizzano al suo interno, relativamente ad attività economiche, servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali; iii) una rete di trasporti che collega tra loro i diversi ambiti urbani e una forte presenza di interazioni economico-sociali all'interno dell'area stessa (Mangiameli, 2014).

¹¹ È questo il criterio privilegiato dall'ISTAT per individuare i sistemi locali del lavoro nella loro più recente configurazione (ISTAT, 2014).

¹² Per cui almeno il 10% degli occupati deve gravitare sul polo metropolitano.

abbiano almeno un tasso di gravitazione sull'area centrale del 15% della loro occupazione, ripetendo l'operazione per ben quattro volte.

A prescindere dagli effettivi risultati ottenuti, quello che interessa maggiormente sottolineare in questa sede è che sono molteplici i tratti e le denominazioni individuate dalla letteratura scientifica per le aree a impronta urbana di grandi dimensioni: metropoli, spazi metropolitani, agglomerazioni o regioni urbane, “*metropolitan regions*”. In effetti, né la definizione né la delimitazione territoriale di tali spazi sono indiscusse. L'unica cosa certa è l'importanza sempre maggiore che tali aree hanno assunto negli ultimi decenni a livello internazionale ed europeo. In effetti, già da secoli la storia dello sviluppo territoriale è contraddistinta da processi di concentrazione e di urbanizzazione. Le innovazioni tecnologiche e sociali, nonché la specializzazione e la divisione del lavoro a livello internazionale hanno mutato la preesistente economia di sussistenza, caratterizzata da uno sfruttamento territoriale piuttosto omogeneo e da una dimensione piuttosto limitata, in un sistema di città e centri urbani con rapporti di interdipendenza più o meno accentuati e diffusi su un'area territoriale più estesa.

È particolarmente importante rilevare poi che i centri urbani sono spesso considerati i motori (*driver*) del progresso economico, sociale e culturale, in quanto si tratta di centri dotati sia di forze innovatrici che di autorità decisionali politico-economiche; talvolta, nello svolgimento di tale funzione riescono addirittura a determinare lo sviluppo di un'intera nazione.

Da qui, a partire dagli anni '90 sia nei testi scientifici che nei documenti programmatici degli organismi competenti in materia di sviluppo territoriale è apparso un nuovo concetto: le “regioni metropolitane”, ossia le già menzionate *metropolitan regions*, sebbene – come per le città – anche in questo caso la definizione, l'utilizzo e il perimetro siano rimasti eterogeneamente generici. Da qui la difficoltà di dare una delimitazione chiara a queste aree, che tuttavia risulta indispensabile quanto meno per effettuare raffronti statisticamente significativi¹³.

¹³ Cfr., ad es., Cochrane et al. (2012), secondo cui “*an understanding of subnational economies must begin with a definition of a functional economic region for which data can be collected and models of economic activity can be appropriately constructed. Metropolitan areas, as opposed to fixed administrative units, represent individual and unified pools of labour that form cohesive economic units. Because they are defined in economic terms, metropolitan areas are better suited than other sub-national geographic units for regional economic forecasting and global comparisons*” (p. 1).

Su una cosa però c'è ampio consenso: molte delle principali funzioni delle metropoli – come ad esempio le stazioni centrali, quali crocevia dei principali collegamenti ferroviari di un'intera regione, o le università, per citarne soltanto due – esistono oggi nella loro entità soltanto perché sono richieste da un ampio bacino d'utenza, costituito appunto dalla regione metropolitana.

L'importanza di tali aree può essere unicamente compresa tenendo conto del concetto di raggiungibilità (o, meglio, di accessibilità nel linguaggio utilizzato nei documenti dell'Unione europea). Maggiore è la raggiungibilità di una località dal centro di un'area metropolitana, maggiore è la probabilità che le imprese vi si installino o le famiglie vi risiedano, quali che siano i confini del territorio comunale. Ad aver contribuito e a contribuire tuttora allo sviluppo delle regioni metropolitane sono il continuo ampliamento e miglioramento delle infrastrutture di trasporto (ad es., i collegamenti ferroviari regionali, nazionali ed anche internazionali, le autostrade, ecc.), nonché le moderne tecnologie della comunicazione.

È ormai opinione diffusa che le aree metropolitane possano essere definite in base alle seguenti meta-funzioni, più o meno sviluppate nelle singole regioni:

- a) funzioni di decisione e controllo: le regioni metropolitane spesso ospitano le sedi di imprese di portata internazionale, di governi e di Parlamenti. L'influsso di questa concentrazione di competenze decisionali spesso oltrepassa i confini regionali per raggiungere, a volte, anche altri continenti.
- b) funzioni d'innovazione e competitività: le regioni metropolitane spesso rappresentano il motore dello sviluppo tecnologico, economico e sociale. Le università e i laboratori di ricerca delle imprese assumono in tale contesto il ruolo di "fucine" dell'innovazione. Determinanti in tale ambito risultano inoltre la densità e la varietà della popolazione residente in queste aree, spesso all'origine delle nuove tendenze.
- c) funzione di *gateway*: le regioni metropolitane sono spesso efficienti crocevia delle conoscenze e del sapere. Se ben raggiungibili anche a livello sovraregionale e internazionale, esse costituiscono i punti nodali all'interno di un sistema relazionale relativamente complesso. Fisicamente, la funzione di *gateway* è riconoscibile dalla presenza, nell'area interessata, di strutture importanti quali aeroporti, stazioni centrali, aree fieristiche, nonché case editrici e *mass media*.

Esistono vari approcci intesi a rilevare statisticamente tali funzioni attraverso, ad esempio, un sistema di indicatori. Dal punto di vista metodologico, però, la rilevazione quantitativa e la delimitazione spaziale delle regioni metropolitane risultano ancora più difficili rispetto a quelle delle agglomerazioni urbane.

Oltre a riflessioni di stampo prettamente scientifico, le regioni metropolitane costituiscono anche un concetto normativo, ripreso dagli ambienti politici in numerosi Paesi europei con il concetto di aree metropolitane nel quadro dei rispettivi progetti territoriali. Lo sviluppo territoriale auspicato dall'UE è uno sviluppo policentrico ed equilibrato al di fuori del famoso pentagono formato dalle città di Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi, che è già fin troppo densamente popolato (figura 1).

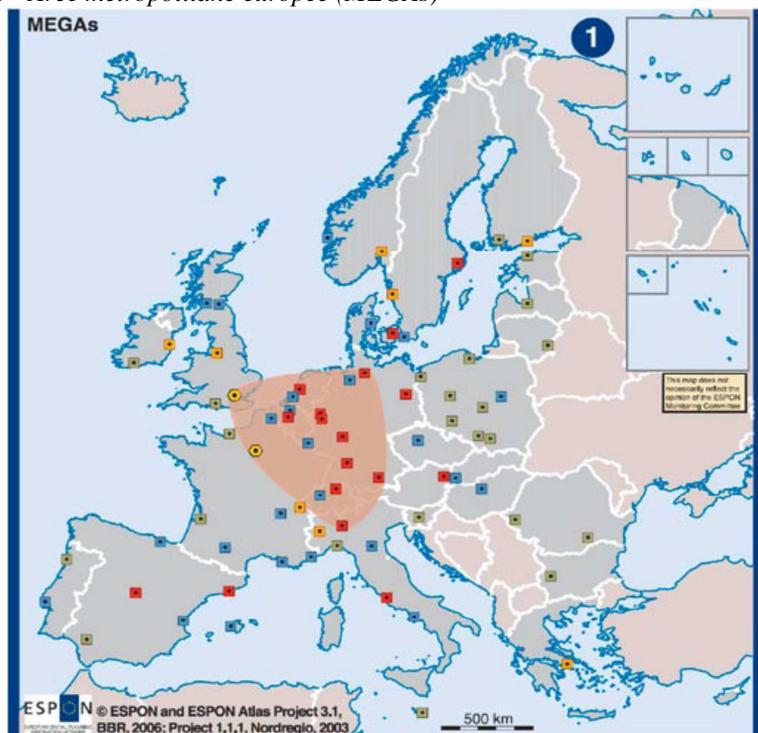
A tale scopo sono state identificate aree europee di crescita metropolitana, le cosiddette *Metropolitan European Growth Areas* (MEGAs), da promuovere e sostenere mediante adeguati interventi mirati.

In considerazione delle loro intense interconnessioni, le regioni metropolitane hanno bisogno di organizzarsi e coordinarsi congiuntamente. Una collaborazione appare opportuna in particolare nei seguenti ambiti, dove vengono lanciati, in misura crescente, anche specifici programmi d'intervento:

- consolidamento dell'importanza economica e rafforzamento della competitività delle attività produttive in esse ubicate;
- pianificazione regionale integrata dell'utilizzo del territorio;
- pianificazione della rete dei trasporti e delle altre infrastrutture;
- applicazione di una politica di sviluppo sostenibile volta a garantire una più elevata qualità di vita.

Alcuni *policy maker*, responsabili di tali programmi a livello nazionale, sperano di assicurare a queste regioni una competitività internazionale, traendo al contempo dalla loro influenza un vantaggio anche per le regioni periferiche. Tuttavia, questo effetto negli ambienti scientifici è controverso, giacché a tal fine appare determinante disporre di una massa critica di abitanti, nonché di imprese e infrastrutture rilevanti all'interno della regione. Cosa questa che è possibile unicamente attraverso una lungimirante ed articolata politica di sviluppo e che non può invece essere ottenuta attraverso decisioni di natura meramente politica.

Fig. 1 - Aree metropolitane europee (MEGAs)



© EuroGeographics Association for administrative boundaries.

Fonte: European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) 2006: Project 1.1.1 & 3.1 – Atlas – Mapping the structure of the European Territory, p. 30.

2. Le regioni metropolitane e le macro-regioni individuate in ambito europeo

2.1 La dimensione europea della riorganizzazione regionale

Nella prospettiva della programmazione europea per il settennio 2014-2020, l'UE ha sollecitato gli Stati membri a rafforzare la loro “capacità istituzionale”, sollecitazione che va declinata nel senso di assumere un insieme coordinato di azioni di riforma tendenti a rendere le Istituzioni pubbliche, comprese quelle decentrate, capaci di affrontare le sfide della competitività territoriale a livello globale, promuovendo una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che costituisce la finalità della nuova, ma ormai ben nota strategia “Europa 2020”. Al fine di perseguire obiettivi di sviluppo socio-

economico, spesso non singolarmente raggiungibili da una specifica regione o, comunque, da un determinato territorio appartenente a un sistema nazionale che deve confrontarsi sempre più frequentemente con i grandi Paesi emergenti nell'ambito del processo di globalizzazione, l'UE ha recentemente suggerito ai governi degli Stati membri di adottare il modello delle macro-regioni (Piraino, 2015). In effetti, da una valutazione dell'esito delle prime due strategie macro-regionali dell'UE è emerso che le strategie sviluppate dall'Unione per le regioni del Danubio e del Baltico (le quali coinvolgono oltre venti Paesi dell'UE ed extra-UE), hanno permesso di sperimentare un tipo di cooperazione unico, in quanto fondato sull'idea che le sfide comuni a più regioni, siano esse di natura ambientale, economica o di sicurezza, possano essere affrontate con successo solo mediante uno sforzo collettivo e che una pianificazione congiunta consenta di impiegare le risorse finanziarie messe a loro disposizione in modo più efficace¹⁴.

Attualmente le macro-regioni europee esistenti sono tre: la *Baltica* (istituita nel 2009), la *Danubiana* (sorta nel 2011) e la *Adriatico-Jonica* (istituita nel secondo semestre 2014 con l'assunzione della presidenza da parte dell'Italia). Altre euro-regioni che interessano l'Italia potrebbero poi essere quella Alpina, la Padana e la Tirrenica, tutte realtà caratterizzate da interazioni territoriali a livello plurinazionale non solo di natura economico-commerciale, ma anche di ordine storico, culturale e sociale.

L'istituzione di tali macro-regioni deve ovviamente evitare l'insidia di una *governance* intergovernativa, benché la loro natura transnazionale implichi anche la partecipazione degli Stati membri interessati. Esse, piuttosto, devono costituire solo un sistema di governo articolato su più livelli, tra cui in particolare quello regionale, perché in questo modo sarebbero in grado di preservare la vocazione europea di simili processi ed inoltre assicurare la complementarietà rispetto alla politica per lo sviluppo regionale (o, meglio, politica di coesione) già da molto tempo condotta dall'UE¹⁵.

Inoltre, nel compiere i primi passi operativi in questa direzione, bisogna individuare una comunità che svolga il ruolo di capofila oppure dar vita ad

¹⁴ In questo caso è molto difficile concordare con Pini (2014) nella sua valutazione fortemente critica nei confronti delle raccomandazioni formulate dall'UE in campo macroeconomico.

¹⁵ Per le interconnessioni rinvenibili tra le regioni metropolitane e le aree territoriali (NUTS1, NUTS2 e NUTS3) adottate per l'esercizio della politica di coesione si veda Eurostat (s.d.), da cui risulta che le regioni metropolitane sono delle regioni NUTS3 o delle combinazioni di queste ultime, comprendenti tutte le agglomerazioni urbane di almeno 250.000 abitanti.

un'istituzione come il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale¹⁶, alla luce del fatto che la progressiva attivazione di una rete di relazioni, saltuarie o stabili, fra enti territoriali, all'interno e in prossimità dell'UE, può dimostrarsi – nel medio e lungo termine – un formidabile strumento di integrazione e di buon vicinato, rispettivamente all'interno e all'esterno delle sue frontiere, con conseguenti vantaggi per i cittadini europei.

All'organismo individuato verranno affidate responsabilità definite e condivise, sapendo bene che i bacini in questione sono espressione di una medesima realtà storica e culturale, rappresentando un medesimo ambiente naturale, ricco di grandi potenzialità di sviluppo che però non possono essere adeguatamente valorizzate senza un coordinamento pianificatorio e senza la visione d'insieme resa possibile dalla definizione di una strategia comune. Tale strategia macro-regionale di sviluppo, in sostanza, non potrebbe che essere fondata su un innovativo sistema economico di qualità (*green, blue, soft e slow*), in grado di fungere da forza trainante per quello europeo.

In definitiva, gli Stati e le Regioni europee dovrebbero intraprendere un processo “rafforzato” di cooperazione e di collaborazione federativa, al proprio interno, con le Istituzioni locali e, all'esterno, con le altre Regioni, rinunciando a difendere quella malintesa autonomia sempre più spesso rivendicata al solo fine di preservare delle specificità prive di effettivo rilievo. Basti pensare che le macro-regioni possono costituire un ambito favorevole anche alla partecipazione dei soggetti politici locali e degli attori non governativi e, in tal modo, incoraggiare lo sviluppo di efficaci sistemi di coordinamento che facilitino gli approcci dal basso verso l'alto, garantendo una significativa partecipazione al processo politico-decisionale da parte della società civile e la creazione di sinergie tra le iniziative preesistenti, anche al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, limitate per definizione (Piraino, 2015)¹⁷.

¹⁶ Per un'analisi del GECT quale modello uniforme proposto dall'UE per la cooperazione territoriale si veda – tra gli altri – Vellano (2014).

¹⁷ Questa in sostanza potrebbe essere per il nostro Paese la vera svolta che dagli anni Settanta del secolo scorso non si è ancora riusciti a realizzare, malgrado una prima riforma costituzionale, come quella del 2001, ed una seconda in *itinere* che, però, ancora stenta a cogliere la necessaria dimensione europea della *governance* macro-regionale, continuando ad avvitarci in ambiti nazionalistici che diventano meandri sempre più tortuosi e privi di un adeguato respiro per poter sostenere le grandi strategie di sviluppo e le connesse politiche di coesione (Piraino, 2015).

2.2 Opportunità e questioni poste dalle macro-regioni europee

La strategia delle macro-regioni apre certamente nuove opportunità per lo sviluppo territoriale a livello di area vasta, ma pone anche alcune questioni politiche di fondo. Più specificamente, la macro-regione sembra costituire un approccio pragmatico all'esigenza di individuare nuove modalità per rendere più efficace la politica pubblica di area vasta a livello transnazionale e tra attori diversi, coordinando meglio le Istituzioni e le risorse già esistenti. Essa rappresenta anche un modello politico innovativo: infatti, la macro-regione è un livello di *governance* "collocato tra lo stato nazionale e la comunità sopranazionale", che coinvolge assieme l'Unione, lo Stato centrale e le autorità regionali e locali in una scala geografica interrelata transnazionale (Stocchiero, 2010).

Per ognuno degli elementi costitutivi di una strategia macro-regionale si presentano però anche alcune questioni di frizione, di cui quella che qui interessa maggiormente trattare è ovviamente quella della scala territoriale.

Stante la definizione ufficiale di macro-regione fornita dalla Commissione europea¹⁸ è abbastanza evidente che si tratta di macro-regioni "funzionali", e cioè definite in funzione di sfide e opportunità comuni di carattere transnazionale che richiedono un'azione collettiva¹⁹. L'adozione di un approccio funzionale dà luogo a possibili "geometrie variabili" nella definizione delle scale dimensionali delle macro-regioni, e cioè a seconda della funzione da svolgere si possono delineare scale territoriali diverse.

A questo proposito si ripropone in modo evidente la questione della delimitazione della scala territoriale. Quali Paesi e quali territori fanno parte di una macro-regione? Come ampiamente noto, secondo il criterio della "regionalizzazione funzionale", la scala è determinata dal tipo e dalle dimensioni dei problemi da affrontare (Richardson, 1971)²⁰, nonché dalle op-

¹⁸ Una macro-regione è un'area che include territori di diversi paesi o regioni associati oltre che da caratteristiche comuni (geografiche, culturali, economiche o di altro tipo), anche da una o più sfide altrettanto comuni; cfr. European Commission (2009).

¹⁹ Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle problematiche ambientali, come quelle provocate dall'inquinamento idrico o atmosferico, dove l'azione di un singolo attore molto spesso non ha alcuna efficacia, risultando piuttosto necessaria un'azione coordinata e convergente da parte di diversi attori.

²⁰ Nel caso della macro-regione Baltica il problema, ad esempio, della eutrofizzazione del mare che dipende fondamentalmente dagli scarichi inquinanti dei territori che vi si affacciano, è stato razionalmente affrontato delimitando la macro-regione all'insieme dei bacini idrici di questi territori.

portunità che s'intendono cogliere. Ad esempio, il Veneto e la Croazia soffrono di un problema analogo a quello principale della macro-regione Baltica, vale a dire gli effetti prodotti dall'esplorazione petrolifera dell'Adriatico settentrionale che molto presumibilmente comporta numerose e non trascurabili diseconomie esterne. Tuttavia, le due rispettive Istituzioni rappresentative degli interessi locali non riescono ad affrontare congiuntamente il problema, così da superare gli atteggiamenti attualmente prevalenti e che sono di natura competitiva nel caso della Croazia e conflittuale nel caso del Veneto. La macro-regione Adriatico-Jonica potrebbe dunque rappresentare l'ideale contesto istituzionale in cui individuare una soluzione condivisa che tenga conto delle diverse esigenze purché vi sia la volontà politica di cooperare a livello sovra-nazionale.

Come si è già accennato, un approccio di questo genere può più o meno valere a seconda delle problematiche e delle opportunità, ma non sempre il criterio tecnico e oggettivo della funzionalità consente di delimitare aree precise e soprattutto circoscritte. Nel caso, ad esempio, della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica – che rappresenta il secondo pilastro della strategia della macro-regione Baltica – i sistemi locali e regionali sono notevolmente legati a centri di altri continenti e a tecno-strutture transnazionali a livello mondiale. Com'è allora possibile circoscrivere le relazioni tecno-scientifiche in una sola regione?

D'altra parte, la questione della scala territoriale assume anche un evidente risvolto politico allorché s'interpreta il criterio della funzionalità a seconda dei diversi interessi in gioco (Stocchiero, 2010). Ad esempio, anche per la macro-regione Alpina per la quale è già stato ufficialmente avviato il suo procedimento istitutivo, va affrontato il problema della delimitazione territoriale. Infatti, sebbene su questa macro-regione si siano condotte molte analisi di vario tipo²¹ e si sia sviluppato un ampio dibattito in occasione di vari convegni tecnico-politici, non appare ancora chiaro il criterio cui le Regioni interessate intendano fare riferimento per la sua configurazione geografica: da un lato, facendo riferimento alle regioni del Nord Italia e invocando "l'Europa dei popoli e delle regioni" che prevede una riaggregazione delle aree territoriali omogenee senza i confini amministrativi esistenti fino a pochi anni fa, si sostiene che questa area geografica consisterebbe in una realtà riconducibile a una omogenea gestione politica e amministrativa infra-regionale che gravita sulla valle del Po; in altre parole, sembra volersi privilegiare il criterio dell'omogeneità territoriale (Galli,

²¹ Cfr., da ultimo, Eupolis-Lombardia (2015).

Pola, 2014). Dall'altro lato, però, considerando nel concreto le principali aree dello spazio alpino, viene ammessa l'esistenza di differenze molto marcate per quanto attiene, ad es., i sistemi fiscali in esse vigenti. Tuttavia, è stato sufficiente rilevare che l'Italia e gli Stati d'Oltralpe applicano tutti un'aliquota implicita sul reddito delle società ben superiore alla media dell'area Euro per giungere alla conclusione secondo cui questo fattore si aggiunge alle altre numerose analogie che si riscontrano nell'area e concorre così a giustificare "l'opportunità di considerare la macroregione alpina come una forma di collaborazione più che mai adeguata a rispondere alle sfide comuni che i Paesi coinvolti si trovano a fronteggiare" (p. 18). Successivamente, però, ci si sofferma sulle evidenti caratteristiche di "montanità" proprie delle aree ubicate sulle Alpi, che – potendo effettivamente costituire fattori di debolezza per i territori coinvolti (rispetto a quelli posti nelle valli o, addirittura, nelle pianure) – concorrono a spiegare le finalità perseguite dalla legislazione compensativa vigente in molti Paesi europei, tra cui l'Italia, quale evidente manifestazione della solidarietà che si esprime, innanzi tutto, negli schemi di perequazione interregionale (verticali e orizzontali) e, in secondo luogo, in specifiche forme solidaristiche (o "protettive") rispetto agli handicap economici di cui oggettivamente soffrono i territori montani (p. 19). Si finisce così per cogliere un'indubbia, quanto profonda eterogeneità che si aggiunge alle ulteriori forme di "polarizzazione" presenti nelle ampie e sviluppate conurbazioni urbane (come quelle di Milano e Torino) ubicate nelle aree pianeggianti di Lombardia e Piemonte.

2.3 Riorganizzazione territoriale delle Regioni italiane e politica di coesione dell'UE

Avendo finalmente esplicitato i criteri dell'omogeneità e della eterogeneità, anche economico-produttiva oltre che geografico-territoriale, ai quali sarebbe possibile ricorrere ai fini della delimitazione o ri-delimitazione delle regioni economiche (Richardson, 1971), appare opportuno precisare che il tema della riorganizzazione territoriale degli Stati europei, tra cui l'Italia, non può non prendere in considerazione le funzioni attualmente svolte dalle Regioni in materia di politica di coesione territoriale e di programmazione dei fondi strutturali europei (Del Gaizo, 2015).

Tali funzioni possono certamente trovare nella neo-istituita Agenzia italiana per la coesione territoriale un importante strumento di coordinamento strategico, sistematico e di supporto alle Amministrazioni regionali per la

gestione dei fondi prima menzionati. Ma queste ultime non possono essere completamente dimenticate, né con riguardo alla caratterizzazione territoriale dell'attuale impostazione della gestione dei fondi strutturali previsti dai Regolamenti UE che disciplinano la materia²²; né con riguardo alla coesenzialità di tali funzioni a quelle di pianificazione e programmazione proprie degli Enti decentrati, presente anche nell'ultima impostazione attribuita in Italia alla riforma costituzionale di riorganizzazione territoriale.

Avendo introdotto nell'ordinamento istituzionale nazionale l'abolizione delle Province assieme all'istituzione delle Città metropolitane, lasciando contemporaneamente intatti, da un lato, gli attuali confini territoriali delle Regioni e, dall'altro, l'accentuata frammentazione comunale, significa lasciare incompiuto e claudicante il processo di riorganizzazione territoriale in corso, evitando d'intervenire proprio sui "malati" più gravi (Del Gaizo, 2015), cioè sui livelli di governo meno efficienti ed efficaci.

Di fronte alla gravità della crisi in cui - secondo alcuni commentatori e studiosi - versa l'attuale sistema regionale, appare alquanto evidente la necessità quantomeno di un accorpamento degli attuali Enti territoriali in macro-regioni dalle caratteristiche, omogenee o disomogenee a seconda delle sfide e delle opportunità che si presentano nei concreti ambiti territoriali in cui gli Amministratori regionali e locali intendono intervenire.

Numerose poi sono le ulteriori ragioni che si possono individuare a favore di una razionale scelta riformatrice in tal senso, tra cui anche la necessità di far fronte agli ulteriori squilibri territoriali determinati dalla prevista istituzione delle stesse Città metropolitane. È già stato rilevato come le caratteristiche peculiari assunte da queste nuove entità italiane, rispetto alle esperienze estere, siano quelle della disomogeneità dimensionale e demografica (anche in termini di densità di popolazione) quantomeno fra le tre città più grandi (Roma, Milano e Napoli) e le rimanenti, nonché il fatto di contenere all'interno del loro territorio circa un terzo della popolazione nazionale. Peraltro, disponendo tali nuovi organismi di funzioni di programmazione e pianificazione molto simili a quelle delle attuali Regioni.

Pare evidente che, anche senza attendere la concreta attuazione della legge n. 56/2014²³, la mancanza di un ente di area vasta con funzioni di riequilibrio territoriale, che abbia - fra l'altro - la capacità di compensare le

²² Per di più in un Paese come l'Italia, nel quale permangono tuttora profondi squilibri territoriali, che purtroppo hanno trovato una fonte di accentuazione nella recente grave crisi.

²³ Sulle implicazioni derivanti dall'emanazione della cosiddetta legge Delrio, con particolare riferimento alla pianificazione e al governo d'area vasta, si veda Pompilio (2015).

attività svolte dalle nuove entità anche per la restante fetta di popolazione esclusa dal loro territorio (di solito maggioritaria), possa contribuire ad accentuare le asimmetrie e gli squilibri che ne seguirebbero in termini di attrazione delle risorse (finanziarie, tecniche ed umane), di governo del territorio e di pianificazione dei servizi pubblici di maggiore portata.

Così come, a fronte di un certo numero di Città metropolitane prossime tra loro (situazione che si verifica in molte aree del Paese), pare evidente che anche la dimensione dell'Ente territoriale che le contiene – cioè la Regione – debba accrescersi rispetto a quella attuale (Del Gaizo, 2015).

Conclusioni

Dall'analisi condotta nelle pagine precedenti si traggono rilevanti, quanto evidenti indicazioni a favore dell'esigenza di provvedere anche in Italia ad una revisione dell'attuale delimitazione territoriale degli Enti sub-centrali, nonché circa gli specifici criteri disciplinari da adottare per giungere a tale revisione.

Poiché sono numerose le teorie economiche che attribuiscono una congrua rilevanza al territorio, quale variabile tendente a influenzare il processo di sviluppo socio-economico all'interno di un sistema nazionale, in esse si possono rinvenire diversi approcci.

Alcune teorie, come quelle della localizzazione delle attività produttive e quelle più convenzionali sul federalismo fiscale, evidenziano caratteri del territorio – come, rispettivamente, la distanza fisica e le differenze socio-culturali – che inducono a configurare le aree amministrative decentrate come regioni di piccola dimensione, giacché in tal modo si tenderebbe a ridurre i costi di trasporto sostenuti dai cittadini-consumatori, da un lato, oppure si riuscirebbe a soddisfare le loro diverse esigenze, dall'altro.

Alcune più recenti teorie economiche, invece, alla luce della veloce evoluzione cui sono sottoposti i moderni sistemi economici e dei connessi cambiamenti che frequentemente avvengono al loro interno, individuano alcuni fattori – come l'innovazione tecnologica e il processo di globalizzazione – che rendono opportuno un aumento della dimensione territoriale delle unità amministrative sub-centrali.

Ad esempio, l'innovazione tecnologica che negli ultimi decenni si è progressivamente registrata nei settori dei trasporti e delle comunicazioni ha comportato una notevole riduzione dei costi connessi al superamento della distanza geografica (Senn, 2002); il processo di globalizzazione, inve-

ce, ha influenzato i concetti di competizione e di competitività che ora non riguardano più solo le imprese o i sistemi produttivi, ma anche le stesse aree geografiche (Camagni, 2002), privilegiando gli aspetti dinamici rispetto a quelli di tipo statico²⁴.

A proposito di questo secondo processo si ricorda inoltre che anche la geografia economica e politica riconosce ormai che, in un quadro di profondi mutamenti sollecitati proprio dalla globalizzazione, stati-nazione, regioni e sistemi territoriali hanno visto cambiare il proprio peso relativo in termini di centralità economica, di esercizio del potere, di efficacia dell'azione pubblica, con effetti radicalmente innovativi sul piano della territorialità. Un ruolo particolarmente rilevante nel nuovo scacchiere geopolitico e geo-economico è svolto proprio dalle regioni, che non solo hanno assunto funzioni di attori nel campo della competizione e delle politiche di sviluppo, ma assurgono anche a soggetti attivi della politica, come interlocutori e, talvolta, anche come concorrenti dello Stato centrale (Conti, Giaccaria, Rossi, Salone, 2014).

Anche il definitivo imporsi e la diffusione della terziarizzazione ha accentuato il ruolo svolto dalle aree urbane, al cui interno si concentrano appunto le più avanzate attività produttrici di servizi, come quelle operanti nel settore R&S e in quelli connessi (Cappellin, 2012), per cui tali aree hanno visto espandersi il loro bacino d'utenza, fino a trasformarsi in vere e proprie regioni metropolitane.

Pure le riforme istituzionali, come quella recentemente adottata in Italia – con la trasformazione delle Province in Enti di secondo livello e l'istituzione delle Città metropolitane – evidenziano l'esigenza di un ampliamento dei confini delle Regioni, soprattutto per indurre le loro Amministrazioni a tornare a privilegiare le funzioni di pianificazione, programmazione e coordinamento delle strategie politica economica, rispetto a quella della mera gestione dei servizi di competenza, così come del resto si prevedeva già nella loro originaria filosofia istitutiva.

Ma come può essere ottenuto questo risultato? Solo mediante una materiale e apparentemente semplice estensione della superficie delle Regioni in seguito ad un loro accorpamento effettuato in base a criteri da individuare di volta in volta? Oppure anche mediante altre soluzioni?

²⁴ In merito alla competitività regionale si osserva che tale concetto può essere accostato a quello di attrattività regionale, la quale – secondo Passeri, Mazzi e Viassone (2014) – si lega in un circolo virtuoso al *regional brand*.

Poiché nel caso delle macro-regioni europee, che rappresenta certamente l'ipotesi più fortemente sostenuta dal punto di vista istituzionale, l'adozione del criterio della "regionalizzazione funzionale" può dar luogo a geometrie variabili, ai fini della definizione delle scale territoriali non vanno certamente trascurate soluzioni come quella del coordinamento, anche in seguito alle forti connessioni esistenti soprattutto fra le regioni metropolitane (sebbene appartenenti anche a Paesi diversi), oppure la soluzione cooperativa, soprattutto nei casi in cui ci si trovi in presenza, come nel caso dell'Italia, di profonde differenze di natura socio-culturale ed economica.

In conclusione, è importante che i criteri di natura economica che sono stati brevemente ripresi nel presente studio, non vadano assolutamente accantonati, per privilegiarne altri magari di natura meramente politica o amministrativa, soprattutto allorché il principale intendimento che si persegue quando si procederà ad una revisione territoriale delle Regioni e dei Comuni italiani è quello di aumentare il livello di efficienza e di efficacia fatto registrare da tali Enti pubblici, quale loro contributo alla soluzione della crisi fiscale in cui da alcuni decenni versa la complessiva Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., & Spolaore, E. (2003). *The Size of Nations*. Cambridge. MIT Press.
- Alesina, A., Baqir, R., & Hoxby, C. (2004). Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities. *Journal of Political Economy*, 112, 348-396. Doi:10.1086/381474
- Boix, R., & Veneri, P. (2009). Metropolitan Areas in Spain and Italy. IERMB W.P. in *Economics*, n. 09.01, march.
- Bolton, P., & Roland, G. (1997). The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1057-1089. Doi:10.1162/003355300555420.
- Bordignon, M., Colombo, L., & Galmarini, U. (2003). Fiscal Federalism and Endogenous Lobbies' Formation. CESifo Working Paper 1017.
- Bordignon, M., Cerniglia, F., & Revelli, R. (2004). Yardstick competition in inter-governmental relationships: theory and empirical predictions. *Economics Letters*, 83, 325-333. Doi:10.1016/j.econlet.2003.11.014.
- Byrnes, J. D., & Dollery, B. E. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence". *Urban Policy and Research*, 20, 391-414. Doi:10.1080/0811114022000032618.
- Camagni, R. (2002). A proposito di competitività territoriale: concetto solido o fuorviante? In M. Cucculelli e R. Mazzoni (a cura di), *Risorse e competitività* (pp. 125-139). Milano. FrancoAngeli.

- Cappellin, R. (2012). Cities and Services in the Knowledge Economy. In *The Harmony of Civilization and Prosperity for All, Selected Papers of Beijing Forum 2011* (pp. 223-250). Peking University Press.
- Cochrane, S., McGee, M. & Zandi, K. (2012). *Global Metropolitan Areas: The Natural Geographic Unit for Regional Economic Analysis*, Moody's Analytics, June.
- Conti, S., Giaccaria, P., Rossi, U. & Salone, C. (2014). *Geografia economica e politica*. Milano-Torino. Pearson Italia.
- Del Gaizo, D. (2015). (Macro)regioni e riforma costituzionale. *Federalismi.it*, 3, febbraio.
- Desideri, C. (2013). Regionalism and Territorial Politics in Italy. In S. Mangiameli (ed.), *Federalism, Regionalism and Territory*, Issirfa-Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – Consiglio Nazionale delle Ricerche, Giuffrè, 149-196.
- EupolisLombardia, (2015). *La Macro Regione del Nord Italia: una realtà concreta*. Documento edito a cura della Presidenza, Milano.
- European Commission, (2009). *Macro-regional strategies in the European Union*, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.
- Eurostat, (s.d.). *Metropolitan regions*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions.
- Galli, S., B. & Pola, G. (a cura di) (2014). *Il Nord e la Macroregione Alpina*. Milano. Guerini e associati.
- ISTAT, (2014). *I sistemi locali del lavoro 2011*. Statistiche report. Roma.
- Mangiameli, S. (2013). Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo. In www.issirfa.it.
- Mangiameli, S. (2014). *Le città metropolitane per le politiche dell'innovazione e della crescita*. Issirfa. Napoli. novembre.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149. Doi: [10.1257/jel.37.3.1120](https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120).
- Ostrom, V., Tiebout, C.M. & Warren, R. (1970). L'organizzazione del governo nelle aree metropolitane: un'indagine teorica. In A. Testi (a cura di). *Sviluppo e pianificazione regionale* (pp. 385-408). Torino, Einaudi.
- Passeri, R., Mazzi, C. & Viassone, M. (2014). Il circolo virtuoso tra regional brand e attrattività regionale: prime evidenze dalle regioni italiane. *Piccola Impresa / Small Business*, 1, 13-37. Doi: [10.14596/pisb.162](https://doi.org/10.14596/pisb.162).
- Persson, T. & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Pini, P. (2014). L'Europa e le sue "raccomandazioni" perverse. *argomenti*, 40, 5-24. Doi: [10.3280/ARG2014-040001](https://doi.org/10.3280/ARG2014-040001)
- Pompilio, M. (2015). *Governo e pianificazione territoriale di area vasta*. Prospettive alla luce della L. 56/2014. *EyesReg*, 1, 5, gennaio.
- Piraino, A. (2015). *La dimensione europea della riorganizzazione macro-regionale*. In *Federalismi.it*, 3, febbraio.

- Richardson, H. W. (1971). *Economia regionale*. Bologna. il Mulino.
- Romagnoli, A. (1998). Sistemi locali. In H.Jaffe e A. Romagnoli (a cura di). *Economia politica*. Jaca Book. Milano. pp. 371-375.
- Senn, L. (2002). New economy, territorio e fiscalità. *Scienze regionali*, 1, 147-156.
- Stocchiero, A (2010). Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova? CeSPI, WP 65/2010.
- Vandelli, L. (1997). Regionalismo. *Enciclopedia delle scienze sociali*. [http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo_\(Enciclopedia_delle_Scienze_sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo_(Enciclopedia_delle_Scienze_sociali)/).
- Vellano, M. (2014). *La cooperazione territoriale nell'Unione europea*. Torino. Giappichelli.