

XXXVI CONFERENZA SCIENTIFICA AISRE – Arcavacata di Rende, settembre 2015
L'Europa e le sue regioni: diseguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività

Titolo del contributo:

Il riordino delle regioni in Francia. Aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali con comparazioni

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto Pubblico dell'Economia
Via Bicocca degli Arcimboldi 8, 20126 Milano

Approccio prevalente: applicativo

Abstract

In Francia nel 2014 sono stati approvati numerosi provvedimenti legislativi di riorganizzazione dei governi territoriali senza introdurre una nuova fase della decentralizzazione. In presenza di significativi divari orizzontali tra le regioni, ed a partire dai numerosi rapporti elaborati negli anni scorsi che sottolineavano la necessità di razionalizzare il livello di governo regionale, l'azione del governo Valls si è concentrata sulla riduzione del numero delle regioni, sull'estensione delle competenze assegnate e sul rafforzamento del loro ruolo all'interno dell'organizzazione decentralizzata della Repubblica e della cosiddetta "millefoglie territoriale". Le principali argomentazioni fornite a supporto del riordino riguardano l'esigenza di costruire rapporti tra livelli di governo e spazi di azione territoriale più coerenti, di ridurre le spese pubbliche e di avere regioni di taglia europea.

L'obiettivo del lavoro è di analizzare gli aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali emergenti dalla nuova carta delle regioni, con particolare riferimento alla verifica del posizionamento delle regioni francesi dopo il riordino rispetto a quelle europee ed italiane.

Le conclusioni evidenzieranno le criticità e le incertezze emergenti dai recenti provvedimenti di riordino delle regioni rispetto ai risultati attesi.

1. Introduzione. Le regioni e le macro-regioni individuate a livello europeo¹

1.1 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 strategia Europa 2020.

Al fine di perseguire obiettivi di sviluppo socio-economico, spesso non singolarmente raggiungibili da una regione o, comunque, da un territorio in un sistema economico che deve confrontarsi sempre più frequentemente con i grandi Paesi emergenti nell'ambito del processo di globalizzazione, l'UE ha suggerito il modello delle euro-regioni (o macro-regioni)² (Piraino, 2015). 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 euroregioni potrebbero poi essere quella Alpina, la Padana, la Tirrenica, tutte realtà caratterizzate da interazioni territoriali di aree plurinazionali non solo di natura oggettiva, ma anche di ordine storico, culturale e sociale.

Ovviamente, è chiaro che l'istituzione di tali macro-regioni deve 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 e assicurare la complementarietà rispetto alla politica per lo sviluppo regionale (o politica di coesione) già da tempo condotta dall'UE.

Naturalmente, nel compiere i primi passi strategici in questa direzione, bisogna individuare e riconoscere una comunità che svolga il ruolo di capofila oppure creare un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, con responsabilità definite e condivise, sapendo bene che i bacini in questione sono espressione di una medesima realtà storica e culturale e rappresentano un medesimo ambiente naturale, ricco di grandi potenzialità che però non possono essere adeguatamente valorizzate senza il coordinamento 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 una innovativa economia di qualità (*blue, green, soft e slow*), in grado di fungere da forza trainante per l'intero sistema economico europeo.

In definitiva, gli Stati e le Regioni europee dovrebbero intraprendere un processo "rafforzato" di cooperazione e collaborazione federativa, al proprio interno, con le istituzioni locali e, all'esterno, con le altre Regioni, rinunciando a difendere quella malintesa autonomia rivendicata sempre più spesso per preservare piccoli privilegi ormai desueti. 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 della società civile al processo politico-decisionale e la creazione di sinergie tra le iniziative preesistenti, al fine di ottimizzare l'impiego delle scarse risorse disponibili (Piraino, 2015)³.

¹ Questo paragrafo è ripreso da Bruzzo e Ferri 2015.

² Nel luglio 2013 la Commissione europea ha pubblicato una relazione volta a valutare l'esito delle prime due strategie macro-regionali dell'UE, nonché a fornire raccomandazioni per il futuro, dalla quale emerge 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, fondato sull'idea che le sfide comuni a più regioni specifiche, siano esse di natura ambientale, economica o di sicurezza, possono essere affrontate con successo solo mediante uno sforzo collettivo, e che una pianificazione congiunta consente di impiegare i fondi disponibili in modo più efficace.

³ 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

avvitarsi in ambiti nazionalistici che diventano sempre più tortuosi meandri privi di adeguato respiro per poter sostenere le grandi strategie di sviluppo e le politiche di coesione (Piraino, 2015).

1.2 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 a livello transnazionale di area vasta e tra i diversi attori, 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 alcune questioni di frizione, di cui quella che qui interessa maggiormente di trattare è certamente quella della scala territoriale.

Stante la definizione di macro-regione fornita (nel 2009) dalla Commissione europea⁴ è abbastanza evidente che si tratta di macro-regioni "funzionali", e cioè definite in funzione di sfide e opportunità comuni transnazionali che richiedono un'azione collettiva⁵. L'adozione di un approccio funzionale dà luogo a possibili geometrie variabili nella definizione delle scale delle macro-regioni, e cioè a seconda della funzione da svolgere si possono delineare scale territoriali diverse⁶.

A questo proposito è evidente la questione della delimitazione della scala territoriale. Quali Paesi e quali territori fanno parte di una macro-regione?

Secondo il criterio della "regionalizzazione funzionale", la scala è determinata dal tipo e dalle dimensioni dei problemi che si vuole affrontare⁷, nonché dalle opportunità che si vogliono cogliere⁸.

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 e dell'innovazione (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 mondiali. Com'è allora possibile circoscrivere le relazioni tecno-scientifiche in una sola regione?

D'altra parte, la questione della scala territoriale assume un chiaro risvolto politico allorquando s'interpreta il criterio della funzionalità a seconda dei diversi interessi in gioco⁹ (Stocchiero, 2010).

⁴ Una macro-regione è "un'area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro".

⁵ Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle problematiche ambientali dove l'azione di un singolo attore non ha efficacia, risultando necessaria un'azione convergente di diversi attori.

⁶ Comunque, l'area di una macro-regione non può che comprendere un numero di Paesi inferiore al totale di quelli membri dell'UE.

⁷ 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 affrontato delimitando la macro-regione all'insieme dei bacini idrici di questi territori.

⁸ Il Veneto e la Croazia soffrono di un problema analogo a quello al centro della macro-regione Baltica, vale a dire l'esplorazione petrolifera dell'Adriatico settentrionale che comporta molte economie esterne; però, le loro due Istituzioni rappresentative degli interessi locali non riescono ad affrontarlo in modo tale da superare gli atteggiamenti competitivi (Croazia) e quelli conflittuali (Veneto) attualmente prevalenti. La macro-regione Adriatico-Jonica – a nostro avviso – potrebbe rappresentare la sede ideale per individuare una soluzione condivisa.

⁹ Poiché si è già avviato il procedimento per l'istituzione della macro-regione Alpina, per la quale non va sottovalutato il problema della delimitazione territoriale, sembra opportuno soffermarsi almeno brevemente su di esso. Infatti, sebbene su questa macro-regione si siano condotte molte analisi di vario tipo (cfr., da ultimo, Eupolis-Lombardia, 2015) e si sia sviluppato un ampio dibattito mediante vari convegni e seminari di studio, non appare chiaro il criterio cui si debba fare riferimento per configurarla dal punto di vista territoriale e geografico. Infatti, inizialmente, facendo riferimento alle regioni del Nord Italia e invocando l'Europa dei popoli e delle regioni che prevede una riagggregazione delle aree territoriali omogenee senza i confini amministrativi esistenti fino a pochi anni fa, si sostiene che questa area

2. L'azione dei Governi Valls e Renzi verso le Regioni

In questo contesto di riorganizzazione dell'azione regionale a livello europeo, Italia e in Francia nei mesi scorsi le regioni sono state al centro dell'azione dei governi¹⁰ e del dibattito politico. Tuttavia, in presenza di analogie tra le regioni dei due Stati¹¹, i divari orizzontali in termini di popolazione (si veda il grafico n. 1) e di differenze riguardanti le competenze e le risorse fiscali loro assegnate, le scelte recenti dei rispettivi governi sono molto diverse. Il governo Valls, oltre ai tagli alle spese delle regioni, ha presentato due progetti di legge¹², per la delimitazione delle regioni (riduzione del loro numero) e per la riorganizzazione territoriale della Repubblica (modifica delle funzioni assegnate ai livelli di governo) mentre il governo Renzi ha proposto una riduzione delle competenze delle regione nel nuovo Titolo V e nel disegno di legge di stabilità ha tagliato le loro risorse di circa 4 miliardi di euro.

3. Le regioni francesi: dalla decentralizzazione alla razionalizzazione¹³

3.1. L'evoluzione e il rafforzamento del ruolo delle regioni

La Francia è composta da 36.700 comuni, 101 Dipartimenti, 22 regioni (escluse quelle d'oltremare) e 2.600 istituzioni intercomunali che esercitano parti di competenze nelle stesse materie e costituiscono la cosiddetta "millefoglie territoriale". A seguito del I Atto della decentralizzazione¹⁴, voluta dal presidente Mitterand nel 1982, le regioni sono diventate Collettività territoriali, elette dai cittadini e amministrate da un Consiglio regionale dopo le prime elezioni a suffragio universale del 16 marzo 1986. Dunque sono molto più giovani rispetto ai Comuni ed ai Dipartimenti, ma il loro pieno riconoscimento costituzionale è avvenuto solo con la revisione della costituzione del 28 marzo 2003¹⁵ che ha introdotto i principi di sussidiarietà e di sperimentazione a favore delle

geografica consiste in una realtà che è riconducibile a una gestione politica e amministrativa infra-regionale omogenea che gravita sulla valle del Po. In altre parole, sembra che venga privilegiato il criterio della omogeneità territoriale (Galli, Pola, 2014). Successivamente, considerando le principali aree dello spazio alpino, si è ammessa l'esistenza di differenze molto marcate per quanto attiene i sistemi fiscali in esse vigenti. Tuttavia, è 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 possono riscontrare nell'area e concorre 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 ancora, però, ci si sofferma sulle caratteristiche della "montanità" evidenziate dalle aree ubicate sulle Alpi, che – potendo effettivamente costituire fattori di debolezza dei territori coinvolti (rispetto a quelli delle valli) – spiegano le finalità perseguite dalla legislazione compensativa vigente in molti Paesi europei, tra cui l'Italia. Si tratta di un'evidente manifestazione della solidarietà che si esprime innanzi tutto negli schemi di perequazione interregionale verticali, e anche orizzontali, e in secondo luogo in specifiche forme solidaristiche o "protettive" rispetto agli handicap economici di cui soffrono tali territori (p. 19). Si finisce così per cogliere un'indubbia, quanto profonda eterogeneità la quale, del resto, manifesta ulteriori forme di "nodalità" o "polarizzazione" nelle ampie e sviluppate conurbazioni urbane (di Milano e Torino, per quanto riguarda l'Italia).

¹⁰ Entrambi i governi sono entrati in carica nei primi mesi del 2014.

¹¹ Ad esempio il ruolo economico delle regioni Lombardia e Rhone Alpes a livello nazionale, rispetto alle altre regioni e a livello europeo.

¹² Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2014. Testo adottato in prima lettura dal Senato il 4 luglio, modificato in prima lettura dall'Assemblea nazionale il 23 luglio, modificato in seconda lettura al Senato il 30 ottobre.

¹³ Numerosi osservatori hanno evidenziato che la riforma territoriale non può essere considerata una nuova decentralizzazione.

¹⁴ Processo che ha trasferito a vantaggio delle Collettività territoriali alcune delle competenze dello Stato e le risorse finanziarie e fiscali corrispondenti.

¹⁵ Articolo 72 modificato il 28 marzo 2003: Le Collettività territoriali della Repubblica sono i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni e le Collettività a statuto particolare e d'oltremare. La formulazione del nuovo articolo 72-2 risulta particolarmente significativa: Le entrate fiscali e le altre risorse proprie delle Collettività territoriali rappresentano (...) una parte determinante dell'insieme delle loro risorse. Ogni trasferimento di competenze tra Stato e Collettività territoriali è accompagnato dall'attribuzione di risorse equivalenti a quelle necessarie per il loro esercizio. L'aumento

Collettività territoriali. Attualmente, secondo l'articolo 1 della Costituzione "l'organizzazione della Repubblica è decentralizzata" (legge costituzionale n. 2003-276) .

Le competenze delle regioni sono aumentate nei decenni successivi, in particolare dopo la legge del 13 agosto 2004 (II atto della decentralizzazione) . Inoltre, la legge del 27 gennaio 2014 ha attribuito alla regione il ruolo di *chef de file*, in materia di organizzazione dell'azione delle Collettività territoriali, in numerose politiche: governo del territorio, sviluppo durevole e sviluppo economico, protezione della biodiversità, qualità dell'aria, politiche in materia di energia, sostegno all'innovazione, internazionalizzazione delle imprese, intermodalità e complementarietà tra i modi di trasporti, sostegno all'insegnamento superiore e alla ricerca.

Recentemente il presidente Hollande ha sottolineato la necessità di raggiungere una dimensione ottimale delle Regioni facendo riferimento ai Lander della Germania, ma, come vedremo in seguito, i) la competitività dei territori regionali non è solo una questione di taglia demografica, ii) i Lander, dopo la riunificazione, presentano ancora significativi divari in termini di popolazione e livello di reddito procapite.

Nel 2008 il presidente Sarkozy aveva attribuito alla Commissione Balladur il compito di avanzare proposte per semplificare i governi territoriali e per il trattamento della questione metropolitana. Il primo rapporto Balladur del 2009 proponeva di rafforzare il ruolo delle regioni, da 22 a 14 con una popolazione di 3-4 milioni di abitanti e per avvicinarle a quelle europee (Pola 2009). Il secondo rapporto Balladur del 2010 aveva proposto l'unione tra Regioni e Dipartimenti, con la creazione di 15 Regioni e di 11 grandi metropoli nei poli urbani di più di 500 mila abitanti¹⁶.

Nel 2014, contestualmente alla riduzione del numero delle regioni, il governo Valls ha presentato il progetto di legge di organizzazione territoriale della Repubblica, che prevede l'aumento delle competenze assegnate alle regioni, in larga parte sottratte ai Dipartimenti. Pertanto, come osservato da numerosi osservatori, non si può parlare di una nuova fase della decentralizzazione, ma di una riorganizzazione dei governi territoriali. Dalla sommaria ricostruzione effettuata emerge in primo luogo che l'esigenza di modificare la taglia delle regioni è stata condivisa da diversi presidenti della Repubblica, e dai rispettivi governi, unitamente a quella di avvicinare le regioni francesi a quelle di testa dell'Unione europea. In secondo luogo, come vedremo in seguito, emerge che i contributi avanzati dalla Commissione Balladur sono di fatto alla base dell'azione del Governo Valls. Inoltre, la razionalizzazione delle regioni sottolinea il fallimento delle azioni di riduzione delle ineguaglianze tra le regioni evidenziate da numerosi indicatori socio-economici.

3.2 La delimitazione delle Regioni nel progetto di legge votato il 23 luglio all'Assemblea nazionale¹⁷

Il Consiglio dei Ministri del 18 giugno ha approvato il progetto di legge in materia di nuova delimitazione delle regioni¹⁸, che prevedeva il raggruppamento di: Basse-Normandie et Haute Normandie, Bourgogne et Franche-Comté, Auvergne et Rhone Alpes, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon) e il mantenimento delle altre regioni, senza modifiche ai Dipartimenti che le compongono.

Dopo i lavori in Commissione il 9 luglio (adozione in prima lettura del progetto di legge) la carta delle regioni prevedeva la riduzione da 21 regioni metropolitane (esclusa la Corsica) a 13 di cui 8 risultanti dalla fusione delle regioni seguenti: Alsace et Lorraine, Aquitaine et Limousin, Auvergne

delle spese derivante da nuove competenze o dall'estensione delle precedenti è finanziato da risorse determinate per legge dello Stato. (...) La legge prevede dispositivi di perequazione destinati a compensare le ineguaglianze tra Collettività territoriali.

¹⁶ I rapporti Balladur hanno profondamente influenzato il dibattito e l'azione dei governi successivi.

¹⁷ Il primo ministro Valls aveva assicurato che in seconda lettura al Senato, dal 28 ottobre, potranno essere apportate delle modificazioni.

¹⁸ Testo adottato in prima lettura dal Senato il 4 luglio, modificato in prima lettura dall'Assemblea nazionale il 23 luglio, modificato in seconda lettura al Senato il 30 ottobre.

et Rhoen Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, Centre et Poitou- Charentes, Champagne-Ardenne et Picardie, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, Base-Normandie et Haute Normandie.

Il 23 luglio, dopo il voto dell'Assemblea nazionale, la carta delle regioni francesi risultava composta da 13 regioni (Corsica compresa) anziché 22, con 6 regioni non modificate, Bretagne, Corse (che dispone di uno statuto particolare) Ile de France, Centre, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Cote d'Azur, mentre le restanti regioni erano interessate dagli accorpamenti: Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Bourgogne et Franche Comté, Haute Normandie et Basse Normandie, Rhone Alpes et Auvergne, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Limousine et Poitou-Charentes.

Se escludiamo la regione più grande, l'Ile de France della capitale Parigi, e la più piccola, la Corsica, le altre non modificate presentano una popolazione compresa tra 2,5 e 4,9 milioni di abitanti, mentre le 7 nuove regioni presentano una popolazione media di 5,2 milioni di abitanti.

La taglia delle Regioni risulta modificata in maniera significativa in quanto 4 regioni presentano popolazione maggiore di 2 milioni di abitanti e 8 regioni maggiore di 4 milioni di abitanti (esclusa la Corsica). Dopo la modifica la popolazione media di tutte le regioni metropolitane è aumentata da 3.116.761 abitanti a 4.851.560 abitanti (+64,24%) ma se escludiamo dal calcolo l'Ile de France e la Corsica l'aumento del valore medio è pari al 68,63%. (Si rinvia alle tabelle B, C, D, E riportate in appendice per il quadro delle modifiche nel percorso parlamentare).

Inoltre, il numero dei comuni delle regioni modificate presenta un aumento rilevante rispetto a quello delle regioni non modificate.

Il progetto di legge relativo alla delimitazione delle regioni, approvato il 23, luglio disciplinava inoltre:

- la data delle elezioni regionali e dipartimentali in dicembre 2015 (oggetto di variazioni nel processo legislativo).
- il diritto dei dipartimenti di aderire a una regione contermine
- la scelta del capoluogo regionale
- il numero dei consiglieri delle nuove regioni.

3.3 La delimitazione delle Regioni dopo le modifiche apportate in seconda lettura con il voto del Senato del 30 ottobre

Il primo ministro Valls aveva annunciato che in seconda lettura al Senato (la votazione era prevista per il 28 ottobre) sarebbero state apportate modifiche al testo votato dall'Assemblea nazionale il 23 luglio.

Puntualmente, il 30 ottobre il Senato ha adottato il progetto di legge presentato dal governo di riduzione delle regioni da 22 a 14, ma un emendamento approvato all'Assemblea nazionale ha portato a 13 il numero delle regioni, unificando Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

Il 21 ottobre la commissione del Senato ha modificato la carta delle regioni aumentando il loro numero da 13 a 15. L'Alsace è mantenuta nei limiti attuali, La lorraine e la Champagne-Ardenne fuse tra loro, mentre quella tra Languedoc-Roussillon e Midy Pyrénées annullata. Inoltre, i Dipartimenti possono fondersi tra loro.

Successivamente il Senato, in seconda lettura, ha ancora modificato la carta delle regioni e portato a 15 il numero delle regioni. Rispetto alle decisioni precedenti risultano non modificate l'Alsace, che in precedenza risultava accorpata alle regioni Lorraine e Champagne-Ardenne, che restano accorpate.

(Si rinvia alle tabelle B, C, D, E riportate in appendice per il quadro delle modifiche nel percorso parlamentare).

3.4 Un primo commento alle modifiche apportate nel processo legislativo

Nel percorso parlamentare che ha portato le regioni da 21 a 12, (esclusa la Corsica) la delimitazione delle Regioni ha subito numerose modifiche riguardanti il numero di quelle modificate e non modificate, a testimonianza della debolezza dei criteri utilizzati e della discrezionalità politica nel processo decisionale.

Tra le ragioni che hanno inizialmente motivato la scelta di mantenere nei confini attuali l'Alsace, non possiamo escludere il fatto che ospita le sedi comunitarie, mentre l'accorpamento tra la regione Rhone Alpes ("la Lombardia francese") e la regione Auvergne non è mai stato in discussione nei diversi testi di legge, così come la non modifica di una regione con una forte identità come la Bretagna. Inoltre, più grandi non vuol dire automaticamente più forti: infatti se da un lato risulta ridotta la distanza dalle prime due, Ile de France e Rhone Alpes, in termini di popolazione e di superficie, dall'altro la nuova delimitazione, ovviamente non riduce le distanze tra le prime due e le altre le regioni per numero di imprese e livello di sviluppo economico. (Si rinvia alle tabelle B, C, D, E riportate in appendice per il quadro delle modifiche nel percorso parlamentare).

Nonostante l'aumento delle competenze assegnate nel 1985 e nel 2003, ed alla recente assegnazione del ruolo di *chef de file*, le regioni francesi risentono ancora della differenza iniziale con i Dipartimenti dal punto di vista politico-istituzionale, mentre dal punto di vista dell'autonomia finanziaria hanno subito gli effetti negativi della compensazione della *taxe professionnelle* e non riescono a finanziare in maniera autonoma le politiche ed i progetti per lo sviluppo economico.

Va osservato inoltre che il Governo ha posto l'attenzione sul numero, ma una questione non trattata riguarda le risorse finanziarie per gli investimenti nei settori sviluppo economico e trasporti che dipendono in larga parte dal cofinanziamento degli ex Contratti di piano Stato Regioni, ora Contratti di progetto.

3.5 La posizione delle Regioni: competenze rafforzate e più risorse fiscali

Al decimo congresso dell'Associazione delle Regioni (ARF) che si è tenuto il 9 e 10 ottobre 2014 i presidenti non hanno contestato la decisione di ridurre il numero delle regioni, ma hanno posto al governo i seguenti problemi: il finanziamento delle nuove competenze, l'autonomia fiscale, il potere regolamentare di adattare le funzioni al proprio territorio.

Il presidente dell'Associazione delle Regioni (ARF) Rousset (presidente della regione Aquitaine, accorpata) ha evidenziato che le Regioni, rispetto ai Dipartimenti, percepiscono una quota inferiore del gettito fornito dal contributo sul valore aggiunto delle imprese (CVAE) che ha sostituito la *Taxe professionnelle*, (sulla quale è stata costruita l'Irap), ma le Regioni hanno la responsabilità dello sviluppo economico dei territori. Per questo L'ARF chiede l'assegnazione del 70% del gettito derivante dal CVAE.

Secondo Rousset, la riduzione dei trasferimenti finanziari ha avuto e avrà un effetto negativo sulla capacità d'investimento delle regioni, con particolare riferimento al settore dei trasporti e dei licei, in quanto esse non dispongono di margini di manovra significativi sulle aliquote. Va infatti ricordato che il margine di manovra sulle entrate fiscali delle regioni è molto inferiore a quello dei comuni, delle istituzioni della cooperazione intercomunale e dei Dipartimenti.

Il possibile aumento delle entrate è stimato in 400 milioni di euro a fronte di una perdita dei trasferimenti dallo Stato pari a 1,5 miliardi.

In effetti dei 27 miliardi di euro del bilancio totale delle regioni francesi, 21 miliardi sono destinati a interventi nei settori economici (trasporti e formazione), e pertanto esse chiedono un aumento della quota del gettito della CVAE loro assegnata, dal 25% attuale al 70%, rispetto 26,5% di Comuni ed EPCI e del 48,5% assegnato ai Dipartimenti (che non dispongono di competenze nei settori economici, ma in quelli sociali).

Il progetto di legge per il bilancio del 2015 presentato dal Governo al Comitato della finanza locale, prevede una riduzione dei trasferimenti finanziari dello Stato ai governi locali pari a 11 miliardi di euro in tre anni, di cui 3,7 miliardi nel 2015, mentre le regioni chiedono un aumento delle risorse fiscali, a partire dalla ridefinizione della quota della (CVAE).

Nella legge finanziaria per il 2015, le Regioni chiedono un aumento delle risorse dedicate al finanziamento del trasporto ferroviario, attraverso interventi sul *versement transport* oppure sui benefici concessi alle società concessionarie delle autostrade.

Inoltre, le Regioni chiedono la totale compensazione finanziaria dei maggiori costi indotti da nuove norme decise dallo Stato e di evitare la proliferazione dei decisori sulle competenze economiche, in quanto esse dispongono di poteri molto inferiori a quelle tedesche per supportare le PMI.

Dunque le regioni francesi non si oppongono alla razionalizzazione ma pongono alcune questioni in merito alle competenze ed alle risorse loro assegnate, sulla manovrabilità delle risorse e la costruzione di strumenti di raccordo dell'azione dello Stato e delle Regioni.

3.6 Le risposte del primo ministro Valls alle richieste delle regioni

Il primo ministro Valls (già più giovane consigliere regionale di Francia) ha fornito chiarimenti e assicurazioni relative alle nuove competenze e alle risorse finanziarie e fiscali delle regioni che disporranno di nuove competenze e di strumenti per accompagnare la crescita delle imprese, le politiche per la formazione e l'impiego, trasporti ferroviari, strade regionali, infrastrutture aeroporti e porti, gestione dei licei.

Potranno adottare Schemi di indirizzo per garantire la coerenza delle azioni decise dai singoli governi locali in materia di sviluppo economico e governo del territorio.

Secondo il primo ministro Valls il ruolo delle Regioni dovrà aumentare rispetto ai compiti svolti finora in materia di servizi pubblici per l'impiego e la formazione professionale. In questa direzione ha proposto conferenze periodiche tra Stato e Regioni per definire azioni congiunte sulle politiche per il lavoro dei giovani, la formazione, l'apprendimento, nonché incontri periodici tra Governo e presidenti delle Regioni per costruire nuove politiche e sforzi supplementari per la gestione dei Contratti di Piano Stato Regioni 2015-2020, senza modificare il finanziamento delle azioni in materia di mobilità a seguito della sospensione dell'ecotassa.

Anche se le modifiche delle competenze e l'assegnazione delle nuove risorse non avviene nello stesso provvedimento legislativo, il Governo Valls ha riconosciuto la necessità di aumentare le risorse finanziarie delle Regioni, ed in particolare quelle fiscali, rispetto all'aumento del fabbisogno collegato alle nuove competenze assegnate e rinvia alla legge finanziaria le decisioni. In particolare, Valls ha sottolineato che le risorse finanziarie delle Regioni sono "oramai inadatte" e che "non dispongono quasi più di autonomia fiscale", ed ha promesso interventi per "una fiscalità economica" e in materia di competenza esclusiva per il sostegno agli attori economici, oltre a quelle in materia di energia, trasporti e mobilità e governo del territorio.

3.7 Il progetto di legge relativo alla nuova organizzazione territoriale della Repubblica

All'interno delle leggi di decentralizzazione la riforma territoriale della Repubblica persegue tre obiettivi principali: semplificare e chiarire i ruoli delle collettività locali, fare dei territori il motore della crescita economica, rafforzare la solidarietà territoriale.

Oltre alla diminuzione del numero delle regioni le questioni più importanti della riforma territoriale riguardano le competenze e le risorse finanziarie, nonché la riduzione del "mille foglie", la sovrapposizione delle competenze tra livelli di governo territoriale.

Il governo Valls riconosce l'esigenza di adeguare le risorse, finanziarie e fiscali, delle regioni ai nuovi costi determinati dalle nuove competenze, nel quadro di una revisione complessiva delle loro risorse finalizzata a migliorare la loro "visibilità" e l'efficacia della spesa pubblica.

La nuova architettura territoriale che emerge dal progetto di legge è fondata sul ruolo della coppia regione/istituzioni intercomunali, (che dovranno raggiungere la taglia di 20.000 abitanti al primo

gennaio 2017), appropriata per offrire servizi pubblici a costi inferiori e organizzare la propria azione attorno ai *bassins de vie*, con eccezioni previste per le aree poco popolate e di montagna, e disporre di una taglia di circa 20.000 abitanti al primo gennaio 2017.

Il progetto di legge attribuisce alle regioni nuovi blocchi di competenze per favorire lo sviluppo economico, l'attrazione degli investimenti ed uno sviluppo equilibrato dei territori.

Numerose competenze saranno sottratte ai Dipartimenti, in materia di collegi e politiche della mobilità, trasporti interurbani e scolastici e di viabilità. Le regioni potranno adottare Schemi di indirizzo delle politiche in numerosi settori, ad esempio per sostenere i poli di competitività.

I Dipartimenti manterranno le loro competenze essenziali, nel settore sociale, reddito minimo di inserimento (RMI), e reddito minimo di assistenza (RMA), sostegno ai comuni, in particolare rurali, finanziamento dei servizi antincendio e soccorso.

4. Il riordino delle Regioni in Francia: alcune considerazioni

Dopo il riordino, la popolazione delle regioni accorpate risulta maggiore di 3 milioni di abitanti, quella media di tutte le regioni metropolitane è aumentata da 3.116.761 abitanti a 4.851.560 abitanti (+64,24%), ma se escludiamo dal calcolo l'Ile de France e la Corsica l'aumento del valore medio è pari al 68,63%. La taglia delle regioni per popolazione risulta significativamente modificata (si veda la tabella n. 3 sotto riportata). Inoltre, nelle 7 regioni modificate il numero medio dei comuni è salito a 4.130 mentre nelle 6 regioni non modificate è di 1.471.

Le argomentazioni utilizzate per giustificare il riordino delle regioni sono le seguenti: ridurre la spesa pubblica, costruire regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali (Marcou, 2014; 2015).

Sul primo punto, secondo quanto riportato nello studio d'impatto¹⁹ il costo per abitante delle amministrazioni regionali con popolazione minore di un milione di abitanti è più di due volte maggiore rispetto alle regioni che superano i 4 milioni di abitanti, ma il dato è ottenuto considerando anche la Corsica e le regioni d'oltre mare ed inoltre non sono valutati i costi ed i benefici della riorganizzazione dei servizi dello Stato a livello regionale. Sul secondo punto la taglia delle regioni a livello europeo (ed in particolare in Germania dove 8 Länder presentano popolazione inferiore a 3 mila abitanti), risulta molto diversificata.

Come cambia il posizionamento delle regioni francesi a livello europeo?

L'obiettivo perseguito dal governo è di aumentare la taglia delle regioni rispetto all'esercizio delle competenze strategiche sviluppo economico (sostegno ai poli di competitività, sviluppo delle piccole e medie imprese, investimenti in infrastrutture per facilitare la mobilità dei cittadini) e mobilità-trasporti, per aumentare l'efficienza dell'azione regionale e la competitività rispetto a quelle europee.

Il miglioramento del posizionamento delle regioni a livello europeo, risulta ovviamente conseguito (si veda la tabella n. 2 e la tabella F in appendice) in termini di superficie e di popolazione (solo le regioni Limousin, Franche Comté e Corsica non appartengono alle prime 100, mentre la metà appartiene alle prime 50) ma l'aumento della taglia non basta per aumentare la competitività.

Dunque le regioni modificate si avvicinano alla taglia media dei Länder tedeschi di 5 milioni di abitanti, che anche tuttavia presentano significativi divari orizzontali ed economici anche dopo la riunificazione

Tabella n. 1 Popolazione e superficie delle nuove regioni

	Popolazione in milioni di abitanti	Superficie in kmq
Alsace, Lorraine, et Champagne-Ardenne	5,5	57.443

¹⁹ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, Sénat n. 635, 18 juin 2014.

Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	5,8	84.096
Auvergne-Rhone Alpes	7,6	69.814
Bourgogne-France-Comté	2,8	47.785
Bretagne	3,2	27.213
Centre Val de Loire	2,6	39.151
Corse	0,3	8.680
Ile de France	11,9	12.013
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	5,6	72.724
Nord-Pas-de Calais-Picardie	6	31.815
Normandie Haute et Basse	3,3	29.911
Pays de la Loire	3,6	32.083
Provence-Alpes-Cote d'Azur	4,9	31.485

Fonte: elaborazioni dati Insee

Tabella n. 2 Posizionamento delle regioni francesi modificate rispetto alle 287 regioni europee nel 2012

	Popolazione	Superficie	Densità	PIL procapite
Alsace,Lorraine, et Champagne-Ardenne	17	11	158	120
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	15	5	193	119
Auvergne-Rhone Alpes	9	10	126	67
Bourgogne-France-Comté	42	15	214	134
Bretagne	39	33	113	135
Centre	46	19	198	124
Corse	224	135	239	130
Ile de France	3	107	15	5
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	18	8	176	117
Nord-Pas-de Calais-Picardie	-	8	176	117
Normandie Haute et Basse	38	28	121	122
Pays de la Loire	33	25	120	108
Provence-Alpes-Cote d'Azur	23	27	69	72

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tabella n. 3 Variazione della taglia delle regioni francesi (progetto di legge votato dall'Assemblea nazionale il 23 luglio)

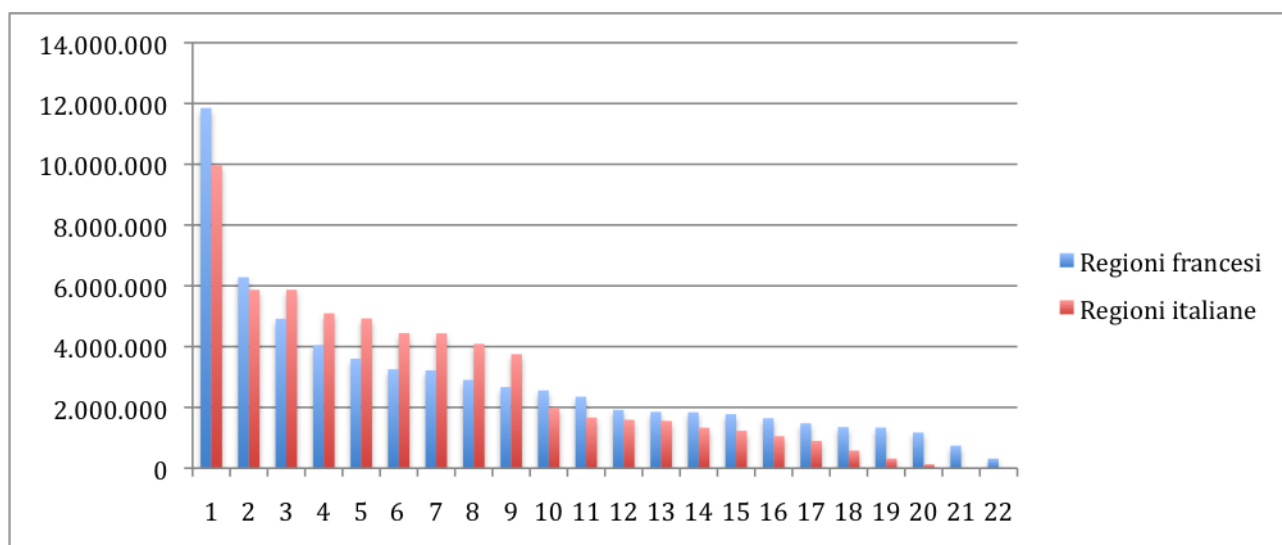
	Prima della modifica	Dopo la modifica
Taglia delle regioni	Numero delle regioni	Numero delle regioni
Meno di 1.000.000 di abitanti	2	1 Corsica
Da 1 milione a 2 milioni di abitanti	9	-
Da 2 milioni a 4 milioni	7	4
Maggiore di 4 milioni	4	8
Totale regioni	22*	13

Fonte: elaborazioni su dati ARF e Insee

Note: * compresa la Corsica escluse le 4 regioni d'Oltre mare

Il confronto con le regioni italiane evidenzia l'effetto dell'accorpamento nella fascia da 2 a 6 milioni di abitanti (si vedano i grafici n. 1 e 2 e la tabella A riportata in appendice)

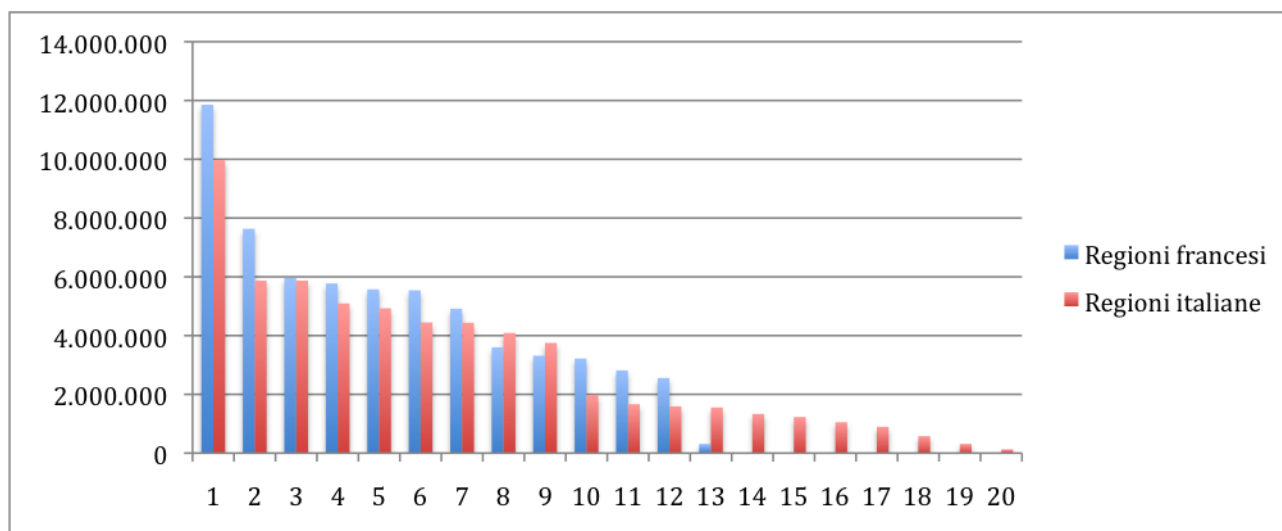
Grafico n. 1 Confronto tra la popolazione delle regioni francesi e italiane al primo gennaio 2014 prima del riordino.



Fonte: elaborazione su dati Istat e Insee

Note: Le prime regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

Grafico n. 2 Confronto tra la popolazione delle regioni francesi e italiane al primo gennaio 2014 dopo il riordino.



Fonte: elaborazione su dati Istat e Insee

Note: Le prime regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

Sul terzo punto l'obiettivo perseguito dal governo è di aumentare la taglia delle regioni rispetto all'esercizio delle competenze strategiche sviluppo economico (sostegno ai poli di competitività, sviluppo delle piccole e medie imprese, investimenti in infrastrutture per facilitare la mobilità dei cittadini) e mobilità-trasporti, per aumentare l'efficienza dell'azione regionale e la competitività rispetto a quelle europee.

In generale le nuove regioni possono essere considerate troppo grandi in quanto presentano una superficie maggiore o simile a numerosi stati europei, Belgio, Paesi Bassi, Austria. Una valutazione della dimensione ottima o sub ottima delle regioni dovrebbe essere condotta sulla base delle funzioni svolte e delle risorse finanziarie e fiscali autonome loro assegnate. Inoltre, il ruolo economico delle regioni non dipende tanto dalla dimensione quanto dallo sviluppo dell'economia delle loro città con particolare riferimento alle aree metropolitane.

Un ulteriore punto critico del riordino delle regioni riguarda il fatto che il governo ha modificato i confini, ma contestualmente non è intervenuto sulle competenze e sulle risorse finanziarie e fiscali delle regioni (Marcou, 2015) nonostante le richieste dei rappresentanti delle regioni su entrambi i fronti: sviluppo economico e sostituzione di trasferimenti con entrate fiscali manovrabili, finora molto deboli²⁰. Ciò conferma che i processi legislativi condotti da centro e riguardanti i livelli di governo territoriali sono spesso condotti con la definizione prima dei confini, poi delle funzioni e infine con (l'eventuale) assegnazione delle risorse.

Dal punto di vista economico, se trascuriamo le regioni Ile de France e Rhone Alpes, le differenze in termini di reddito pro capite (Brosio, 2015) e di prodotto interno lordo non sono molto significative, e per queste ragioni i meccanismi di perequazione tra le regioni risultano molto deboli dal punto di vista finanziario e inesistenti per quanto riguarda i Contratti di Piano Stato Regioni.

Le prime osservazioni evidenziano che nel processo di decentralizzazione francese la ridefinizione dei poteri tra i diversi livelli di governo ora sembra premiare le regioni, rispetto a un sistema centro periferia basato sullo Stato e sui Comuni, in una logica funzionalista (Allegri, 2015 e Marcou, 2015) ma a ben vedere emergono numerose incertezze proprio in relazione alla validità e al raggiungimento degli obiettivi iniziali dichiarati e più in generale sul ruolo dei Dipartimenti tradizionalmente al centro del sistema politico-amministrativo centro-periferia.

Pertanto, non si può parlare di una nuova fase della decentralizzazione, ma di una riorganizzazione dell'azione dei governi territoriali effettuata dal centro che comprende anche il rafforzamento del governo delle aree metropolitane effettuato con le métropoles (Ferri, 2015).

5. Il caso dell'Italia

5.1. Il riordino delle regioni, divari tra regioni e regionalismo

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 aveva attribuito maggiori poteri, sempre non differenziati, alle Regioni senza considerare i divari orizzontali di popolazione, superficie, reddito pro capite e livello di sviluppo economico, trascurando i costi di funzionamento e di esercizio delle funzioni dei governi regionali e le ragioni a favore del riordino territoriale delle regioni che comunque sono rimaste in una condizione subalterna rispetto al centro in nome della supremazia statale (Mangiameli, 2013). Dopo l'approvazione della legge delega n. 42 del 2009, nel nuovo contesto della crisi economica e finanziaria, tale condizione è risultata evidenziata dai numerosi provvedimenti in materia di finanza pubblica²¹, finalizzati al contenimento del debito pubblico ed utilizzati per alimentare un processo di ri-centralizzazione che hanno sottovalutato gli effetti sulla crescita economica (Petretto, 2014). Negli ultimi anni il consenso che si è creato sulla cosiddetta, "abolizione delle province" ha riguardato anche le regioni, il loro costi ed inefficienze. Pertanto, sono emerse numerose proposte di riordino delle regioni giustificate in generale dalla riduzione dei costi della politica (funzioni generali e costi degli organi politici) ma che trascurano le questioni economiche, finanziarie e territoriali del riordino degli enti territoriali.

Prima di esaminare le proposte di riordino si ritiene necessario effettuare un cenno relativo al processo di costruzione delle regioni. La definizione dei confini delle regioni effettuata dall'Assemblea costituente (elencazione delle regioni nell'art. 131) ha seguito un criterio

²⁰ Al decimo congresso dell'Associazione delle Regioni (ARF) che si è tenuto nell'ottobre 2014 i presidenti non hanno contestato la decisione di ridurre il numero delle regioni, ma hanno posto al governo i seguenti problemi: il finanziamento delle nuove competenze, l'autonomia fiscale, il potere regolamentare di adattare le funzioni al proprio territorio. Il presidente (ARF) Rousset (presidente della regione Aquitaine, accorpata) ha evidenziato che le Regioni, rispetto ai Dipartimenti, percepiscono una quota inferiore del gettito fornito dal contributo sul valore aggiunto delle imprese (CVAE) che ha sostituito la Taxe professionnelle, ma le Regioni hanno la responsabilità ai fini dello sviluppo economico dei territori. Per questo L'ARF chiede l'assegnazione del 70% del gettito derivante dal CVAE.

²¹ Secondo l'art. 12 della legge 24 dicembre 2012 n. 243, le regioni, province comuni e città metropolitane "concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico".

sostanzialmente territoriale utilizzando le circoscrizioni statistiche (con correzioni)²² che lasciava ampi spazi alla discrezionalità politica come dimostrato anche in seguito dalla separazione del Molise dalla Regione Abruzzo nel 1963, realizzata pur in presenza di una popolazione pari a trecento mila abitanti inferiore al minimo di un milione fissato dall'art. 132 comma primo della Costituzione (Sterpa, 2015). Dunque, a partire dalla Costituzione, le scelte del legislatore non hanno dedicato la dovuta attenzione a criteri economici e funzionali e tanto meno alla dimensione ottima delle regioni in relazione alle funzioni loro assegnate. Recentemente, ad esempio nel caso della riforma del Titolo V della Costituzione sono stata sottovalutata, oltre ai divari orizzontali tra le regioni e le numerose implicazioni dal punto di vista economico, finanziario, la complessità dell'azione legislativa regionale, mentre negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata sulle modalità di ottimizzazione delle regioni, delle province e dei comuni trascurando il ruolo dello Stato e dei suoi apparati in periferia. A proposito degli squilibri tra le regioni va ricordato che la situazione italiana risulta particolarmente complessa: 10 province hanno più di 1 milione di abitanti, mentre due regioni Valle D'Aosta e Molise non raggiungono i 400 mila abitanti, Umbria e Basilicata non raggiungono il milione di abitanti, risultando inferiori a molti Comuni capoluogo, Milano, Napoli, Torino, nonché a numerose province, altre sette (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria non raggiungono i due milioni di abitanti superati dal comune di Roma (Antonini, 2015) che presenta un'incidenza rilevante sulla popolazione e sulla superficie della regione Lazio. Tuttavia, la questione del riordino delle regioni non presenta solo importanti aspetti relativi alle dimensioni territoriali, ma anche riguardanti i regimi ordinario e speciali degli enti regionali (attuati in un contesto storico e politico in parte modificato) con importanti conseguenze dal punto di vista finanziario che generano trattamenti ineguali tra territori contermini.

5.2. Le proposte di delimitazioni delle regioni²³

Veniamo ora ad una sommaria descrizione delle proposte di delimitazione delle regioni. Prima però è necessario ricordare le due proposte che hanno maggiormente influenzato il dibattito degli ultimi due decenni. La proposta della Fondazione Agnelli,...

per l'influenza che ha avuto nell'introduzione e nella diffusione del concetto di macroregione va ricordata la proposta di Gianfranco Miglio presentata nel 1994, che prevedeva l'abolizione delle province e sulla base di criteri di geografia economica l'individuazione delle seguenti macroregioni: Valle padana (Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna); Centro Italia (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) e Sud Italia (Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata). Le 5 Regioni a Statuto speciale sarebbero state salvaguardate.

Di seguito sono sommariamente descritte le proposte formulate per il riordino delle regioni.

Proposta Morassut e Ranucci

Prevede 12 macroregioni: Valle d'Aosta Piemonte Liguria; Veneto Friuli Venezia Giulia; Trentino Alto Adige; Emilia Romagna, compresa la Provincia di Pesaro; Abruzzo, comprese le provincie di Macerata, Ancona Rieti, Ascoli, Isernia; Toscana, Umbria, compresa la Provincia di Viterbo; Sardegna; Roma capitale, comprendente il comune di Roma e la provincia di Roma; Campania,

²² Il dibattito in Assemblea costituente è ancora oggi di grande interesse. A favore di regioni più ampie si ricorda la mozione presentata da Costantino Mortati nella seduta del 14 settembre del 1946, secondo il quale occorre tener conto della "ripartizione regionale della ricchezza dei carichi tributari e della capacità economica delle regioni" per la determinazione dei confini regionali (Ferrara, 2015). Circa i criteri geografici per l'individuazione delle regioni si ricorda l'affermazione di Nilde Jotti a proposito dei confini dell'Emilia Romagna: "(...) un grande triangolo limitato dalla linea del Po, dagli Appennini, dal mare" (Bonora, 1984 p. 79). A favore di considerazioni economiche e funzionali si ricordano gli interventi di Ezio Vanoni (Bonora, 1984, p. 70). I criteri economici proposti da Vanoni e Mortati risultarono tuttavia minoritari.

²³ Si consenta il rinvio a Bruzzo e Ferri 2015.

comprese le Province di Latina e Frosinone; Sicilia; Calabria, compresa la Provincia di Potenza;
Puglia, comprese le province di Matera e di Campobasso
Lazio eliminato e statuto regionale per Roma capitale

Proposta Galletti sostenuta dal Presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini
Prevede 4 Macroregioni: Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria e Marche; Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria.

Proposta del presidente del Consiglio regionale della Lombardia (Cattaneo 2015).

Prevede 3 ipotesi alternative: 3 macroregioni, 9 regioni comprendenti regioni a statuto speciale: 15 regioni a statuto ordinario e speciale.

Macroregione Padano-alpina: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna;

Macroregione centro-appenninica: Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise;

Macroregione meridionale insulare: Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna

9 Regioni comprendenti regioni a statuto ordinario e speciale: Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta; Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria, Marche; Abruzzo, Molise, Puglia; Campania, Basilicata Calabria; Sicilia e Sardegna.

15 regioni, 10 ordinarie: Piemonte e Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche Abruzzo e Molise, Lazio, Campania, Puglia, Calabria-Basilicata; 5 a statuto speciale, confermate quelle attuali.

Proposta Caldoro Chiamparino

Prevede 5 macro regioni²⁴: Piemonte, Lombardia, Liguria e Valle d'Aosta; Emilia Romagna, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia; Lazio, Marche, Toscana, Umbria; Abruzzo Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia; Sardegna e Sicilia.

Oltre alle proposte indicate va ricordato che è stata istituita nel 2104 la Commissione Lanzetta, di studio degli ambiti territoriali regionali ha il compito di svolgere un'analisi sistematica e organica sugli ambiti territoriali regionali per valutare la fattibilità di modifiche all'assetto attuale.

La Commissione, composta in prevalenza da giuristi, considera 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. I risultati dei lavori non sono stati finora diffusi.

Ulteriori ipotesi da considerare riguardano eventuali macroregioni sulla base delle circoscrizioni elettorali per il parlamento europeo, cioè:

Nord ovest: Piemonte, Lombardia, Liguria, Valle d'Aosta

Nord est: Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige

Centro: Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo e Molise

Sud: Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Abruzzo e Molise

Tra le macroregioni riconosciute dall'UE, di interesse per l'Italia sono la macroregione adriatica e la macroregione alpina estesa su un territorio di 450 mila chilometri quadrati comprendente 46 Regioni appartenenti a sette Stati diversi (Francia, Italia, Svizzera, Austria, Slovenia, Germania, Liechtenstein). Le Regioni italiane coinvolte nella macroregione alpina (EUSALP) sono cinque: Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia. A queste si aggiungono le Province autonome di Trento e Bolzano.

²⁴ La proposta indica una possibile riduzione della spesa per organi istituzionali da 228 milioni di euro a 45,6 milioni di euro.

Un primo esame delle proposte elencate evidenzia la mancata dichiarazione degli obiettivi da raggiungere, (spesso molto generici) e dei criteri utilizzati per la delimitazione (Ferrenti, 2015), senza riferimenti ai concetti di regione omogenea, nodale, di programmazione, alla taglia delle regioni europee, al ruolo dell'Unione europea nelle politiche regionali

In generale, risultano sottovalutati o non considerati i seguenti aspetti:

- le interdipendenze in materia di ambiente, infrastrutture, mobilità ed economia tra le regioni ed i fenomeni di gravitazione territoriale;
- il collegamento tra dimensione territoriale e funzioni da esercitare, ad esempio in materia di sviluppo economico;
- la coesistenza o l'eliminazione delle province;
- le difficoltà di modificare i confini delle regioni attuali assorbendo alcune province;
- le differenze ed i privilegi dell'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale che potrebbero ostacolare gli accorpamenti;
- benefici nel contenimento dei costi possono derivare non solo dalla riduzione del numero e dall'aumento delle dimensioni (entro certi limiti), ma anche dalla razionalizzazione della spesa e dal riordino delle funzioni;
- il ruolo delle città capoluogo, Napoli per la regione Campania, ad esempio il peso di Roma capitale e della provincia di Roma sulla regione Lazio, e pertanto la prospettiva di statuto speciale per Roma capitale;
- gli effetti sulla composizione del nuovo Senato delle Regioni;
- le differenze tra le economie delle regioni aggregate e di efficienza finanziaria tra le regioni
- il ruolo ed i rapporti con le autonomie locali (aumento del numero di comuni);
- il livello di cooperazione esistente tra le regioni;
- i rischi del passaggio tra regioni troppo piccole a regioni troppo grandi, per fare che cosa?

Rispetto alle proposte avanzate, concentrate sui confini e sulla taglia delle regioni, si richiama l'attenzione sulla necessità di superare il regime ordinario e di costruire un regionalismo differenziato di tipo funzionale con trattamenti differenziati dal punto di vista finanziario per consentire di svolgere funzioni differenziate e in definitiva di esercitare il ruolo di indirizzo e di programmazione affidano alle regioni dalla Costituzione (Nicotra, 2015). In attesa del riordino strutturale delle regioni, considerate le diverse tipologie di interdipendenze e di complementarietà che ne condizionano l'azione, è necessario richiamare l'attenzione sulla necessità di aumentare la cooperazione orizzontale attraverso lo strumento delle intese, finora poco utilizzate, e provare a costruire forme di raccordo e di collaborazione interregionale in ambiti territoriali sovra regionali, sperimentando unioni funzionali tra regioni nella messa in comune di politiche e servizi (Poggi, 2015; Sterpa, 2015)²⁵.

5.3 La proposta della Società Geografica Italiana

Tra le proposte di riordino delle regioni quella più innovativa è stata avanzata al Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie da parte della Società geografica italiana²⁶ e prevede la

²⁵ Indicazioni utili al processo di ridefinizione dei confini e dell'azione delle Regioni sono avanzate da Vitali (2015) che sottolinea le difficoltà registrate nell'esercizio della funzione legislativa, nei poteri ordinamentali e nei rapporti con le autonomie locali, compresi quelli di tipo finanziario, l'attuale situazione di indebolimento del potere legislativo regionale e la necessità istituire Regioni come strutture leggere che indirizzano, programmano, regolano, controllano e collaborano, nonché di ricostruire i rapporti con le autonomie locali (Vitali, 2015).

²⁶ Società geografica italiana, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, reperibile in http://www.societageografica.it/images/stories/riordino_territoriale.pdf.

riorganizzazione territoriale dello Stato e delle attuali regioni in 35/40 nuove entità territoriali²⁷. La proposta parte dalla considerazione della mancanza in Italia di un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro e dalla singolarità del caso italiano a livello europeo.

La proposta della Società Geografica si propone di rispettare il più possibile la sovrapposizione con gli attuali confini amministrativi

Le nuove regioni sostituiranno anche le province esistenti e saranno il più possibile autosufficienti potendo beneficiare al proprio interno dell'esercizio del maggior numero possibile di funzioni.

Ne deriverebbe, dunque, secondo la proposta un risparmio di gestione e una semplificazione del quadro dell'erogazione di servizi.

La proposta della Società Geografica si caratterizza per una particolare visione territoriale che ha l'ambizione di risolvere congiuntamente i problemi di riordino delle province e delle regioni, ma non presenta adeguati approfondimenti dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, dei meccanismi politico-amministrativi e dei rapporti tra livelli di governo, nonché delle differenze e della complessità tra i territori italiani (si pensi al numero di comuni del Piemonte e della Lombardia) e delle implicazioni economiche e finanziarie. La proposta della Società geografica italiana assume una prospettiva opposta rispetto alla precedente iniziativa della Fondazione Agnelli basata su macro regioni ed alle attuali iniziative a livello macroregionale a livello europeo, ad esempio la macroregione alpina.

6. Osservazioni conclusive

In Francia non emerge un conflitto tra le Amministrazioni regionali e il governo centrale sulla delimitazione delle nuove regioni, ma un confronto sulle nuove competenze, sulle modalità di finanziamento e sulla manovrabilità delle risorse e la costruzione di strumenti di raccordo dell'azione dello Stato e delle Regioni. Tuttavia, sono numerose le criticità che emergono dal riordino in relazione alle scelte effettuate rispetto agli obiettivi perseguiti.

In Italia, in presenza di dimensioni territoriali, di popolazione e di livelli di efficienza dell'azione pubblica regionale molto diversificati, nonché di tensioni tra le Regioni e il governo centrale in ordine alla riduzione del ruolo delle prime previsto nella revisione neo-centralista del Titolo V della Costituzione, come avvenuto per le Province, manca un disegno di riordino economico-territoriale definito sulla base di criteri esplicitati a priori e collegato ai poteri e alle risorse attribuite alle Regioni. Le proposte di riordino avanzate finora non presentano approfondimenti relativi agli aspetti economici e territoriali, ai costi e benefici connessi alla riorganizzazione.

Nel caso francese, le argomentazioni utilizzate per giustificare il riordino delle regioni, ridurre la spesa pubblica, costruire regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali risultano poco approfondite a livello di studi preparatori del processo legislativo, con particolare riferimento ai costi ed ai risparmi attesi ed alla complessità della nuova organizzazione. Il riordino delle regioni intrapreso sembra sottovalutare i rischi della riorganizzazione all'interno di un ampio processo di revisione dei rapporti tra Stato e Comuni, Dipartimenti e Regioni, con un ruolo crescente di queste ultime.

Riferimenti bibliografici

- Allegri G. (2015), “Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all’italiana? Primi appunti a partire dall’ottica funzionalista francese”, *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio.
- Antonini, L. (2015), “Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell’assetto istituzionale”, *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio.
- Bonora P. (1984), *Regionalità. Il concetto di regione nell’Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Angeli, Milano.
- Brosio G. (2015), *Processi di aggregazione e riorganizzazione territoriale in Europa*, relazione alla IV Conferenza sulla Finanza e l’Economia Locale, IFEL-ANCI e SIEP, Roma, giugno.
- Bruzzo A., Ferri V., (2015), La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un’analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia, contributo accettato alla 27° Conferenza SIEP “Public Policies in Financial Crisis”, Ferrara, settembre 2015.
- Cattaneo R. (2015), *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali. Contributo per la discussione*, Regione Lombardia, Milano.
- EupolisLombardia (2015), *La Macro Regione del Nord Italia: una realtà concreta*, documento edito a cura della Presidenza, Milano, marzo.
- Ferrenti M. (2015), “Il DDL sulle macroregioni”, *L’Indro*, 27 gennaio.
- Ferri V. (2015), “Il riordino delle regioni in Francia”, *il sussidiario.net*
- Galli S.B., Pola G. (a cura di) (2014), *Il Nord e la Macroregione Alpina*, EupolisLombardia, Guerini e associati, Milano, settembre
- Mangiameli S., (2013), *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in www.issirfa.it
- Marcou G., (2014), “Métropoles, régionalism, départements: qui l’emportera? ”, *Les Cahiers français*, n. ???.
- Marcou, G., (2015), *Grandi regioni: per che fare?*, relazione presentata al Seminario tecnico-scientifico su “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germani e Italia”, Milano, EupolisLombardia, maggio.
- Nicotra I. (2015), “Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto regionale della Repubblica”, *Federalismi*, n. 3, febbraio.
- Petretto A. (2014), “Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita”, in Cappellin et al., *Crescita, investimenti e territorio*, eBook “scienze regionali”.
- Pola G. (2009), “Dalla decentralizzazione “costituzionalizzata” alla abolizione della taxe professionnelle. Riforme concluse e rivoluzioni annunciate nel settore locale francese”, in AA.VV., *La finanza locale in Italia, Rapporto 2009*, Angeli, Milano, pp. 241-261.
- Piraino, A., (2015), “La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale”, *Federalismi.it*, n. 3, febbraio.
- Sterpa A. (2015), “Quali macroregioni e con quale Costituzione?”, *Federalismi.it*, n. 3, febbraio.
- Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI, WP 65/2010.
- Vitali W. (2015), *Innovazione nel riordino istituzionale*, relazione presentata al convegno su: “Il riordino istituzionale. L’efficienza delle istituzioni e l’efficacia dei servizi”, a cura di SCS Consulting, Bologna, marzo.

Appendice

Tabella A

Le regioni francesi ed italiane per popolazione in ordine decrescente al primo gennaio 2014

	Regioni francesi	Popolazione 2014	Popolazione 2014	Regioni italiane	
1	Ile de France	11.852.851	9.973.397	Lombardia	1
2	Rhone Alpes	6.283.541	5.870.451	Lazio	2
3	Provence Alpes Cote d'Azur	4.916.069	5.869.965	Campania	3
4	Nord Pas de Calais	4.042.015	5.094.937	Sicilia	4
5	Pays de la Loire	3.601.113	4.926.818	Veneto	5
6	Aquitaine	3.254.233	4.446.354	Emilia Romagna	6
7	Bretagne	3.217.767	4.436.798	Piemonte	7
8	Midi Pyrennes	2.903.420	4.090.266	Puglia	8
9	Languedoc Rousillon	2.670.046	3.750.511	Sardegna	9
10	Centre	2.556.835	1.980.533	Calabria	10
11	Lorraine	2.350.657	1.663.859	Sardegna	11
12	Picardie	1.918.155	1.591.939	Liguria	12
13	Alsace	1.852.325	1.553.138	Marche	13
14	Haute Normandie	1.839.393	1.333.939	Abruzzo	14
15	Poitou Charentes	1.777.773	1.229.363	Friuli Venezia Giulia	15
16	Bourgogne	1.642.734	1.051.951	Trentino Alto Adige	16
17	Basse Normandie	1.475.684	896.742	Umbria	17
18	Auvergne	1.350.682	578.391	Basilicata	18
19	Champagne Ardenne	1.336.053	314.725	Molise	19
20	Franche Comté	1.173.440	128.591	Valle d'Aosta	20
21	Limousin	741.072	21		
22	Corse	314.486	22		

Tabella B Principali indicatori delle 6 Regioni non modificate (progetto di legge votato dall'Assemblea nazionale il 23 luglio)

Regioni non modificate	Superficie (kmq)	Popolazione 2014*	Densità ab/kmq	Numero dipartimenti	Numero comuni	PIL 2011 in €/ab
Bretagne	27.208	3.217.767	118	4	1.270	25.021
Corse	8.680	314.486	36	2	360	25.613
Ile de France	12.012	11.852.851	987	9	1.281	51.118
Centre	39.151	2.556.835	65	6	1.841	25.546
Pays de la Loire	32.082	3.601.113	112	5	1.496	27.036
Provence-Alpes-Cote d'Azur	31.400	4.916.069	157	6	958	29.214
Valori medi compresa Ile de France	25.089	4.343.654	240,33	5,33	1.203	157
Valori medi esclusa Ile de France	27.704	2.862.385	95,2	4,6	1.187	77
Francia metropolitana	543.965	63.070.344	116	116	36.552	30.999

Fonte: elaborazioni su dati ARF e Insee

Note * popolazione al 1 gennaio 2014

Tabella C Principali indicatori delle 7 Regioni modificate (progetto di legge votato dall'Assemblea nazionale il 23 luglio)

Regioni modificate	Superficie (kmq)	Popolazione 2014	Densità Ab/kmq	Numero dipartimenti	Numero comuni	PIL 2011 in euro/ab*.
Alsace, Champagne-Ardenne Et Lorraine	8.280	1.852.325	224	2	904	28.475
	25.606	1.336.053	52	4	1.953	25.996
	23.547	2.350.657	100	4	2.338	23.411
	57.433	5.539.035	96	10	5.195	
Aquitaine, Limousine et Poitou-Charentes	41.308	3.254.233	79	5	2.296	26.734
	16.942	741.072	44	3	747	23.168
	25.810	1.777.773	69	4	1.460	24.386
	84.060	5.773.038	69	12	4.503	
Auvergne et Rhone Alpes**	26.013	1.350.682	52	4	1.310	24.513
	43.698	6.283.541	144	8	2.874	30.546
	69.711	7.634.223	109	12	4184	
Bourgogne et France Comté	31.582	1.642.734	52	4	2.046	25.373
	16.202	1.173.440	72	4	1.785	24.211
	47.784	2.816.174	124	8	3.831	
Midi Pyrénées et Languedoc- Russillon	45.348	2.903.420	64	8	3.020	26.615
	27.376	2.670.046	98	5	1.545	23.556
	72.724	5.573.446	77	13	4.565	
Nord_Pas de Calais et Picardie	12.414	4.042.015	326	2	1.545	24.739
	19.399	1.918.155	99	3	2.291	23.329
	31.813	5.960.170	187	5	3.836	
Basse Normandie et Haute-Normandie	17.589	1.475.684	84	3	1.812	23.717
	12.317	1.839.393	149	2	1.420	26.807
	29.906	3.315.077	111	5	3.232	
Valori medi nuove Regioni	56.204	5.230.166		10		

Fonte: elaborazioni su dati ARF e Insee

Note: * dati provvisori.

**La regione Rhone Alpes è la seconda regione in termini di popolazione e di indicatori economici.

Tabella D Principali indicatori Regioni modificate (progetto di legge adottato dal Senato il 30 ottobre)

Regioni modificate	Superficie (kmq)	Popolazione 2014	Densità Ab/kmq	Numero dipartimenti	Numero comuni	PIL 2011 in euro/ab*.
Aquitaine, Limousine et Poitou-Charentes	41.308	3.254.233	79	5	2.296	26.734
	16.942	741.072	44	3	747	23.168
	25.810	1.777.773	69	4	1.460	24.386
	84.060	5.773.038	69(***)	12	4.503	
Auvergne et Rhone Alpes**	26.013	1.350.682	52	4	1.310	24.513
	43.698	6.283.541	144	8	2.874	30.546
	69.711	7.634.223	109	12	4.184	
Bourgogne et France Comté	31.582	1.642.734	52	4	2.046	25.373
	16.202	1.173.440	72	4	1.785	24.211
	47.784	2.816.174	124	8	3.831	
Champagne-Ardenne et Lorraine	25.606	1.336.053	52	4	1.953	25.996
	23.547	2.350.657	100	4	2.338	23.411
	49.153	3.686.710		8	4.291	
	57.433	5.539.035	96	10	5.195	

Nord-Pas –de- Calais et Picardie	12.414	4.042.01	326	2	1.545	24.739
	19.399	1.918.155	99	3	2.291	23.329
	31.813	5.960.170	187	5	3.836	
Basse Normandie Et Haute Normandie	17.589	1.475.684	84	3	1.812	23.717
	12.317	1.839.393	149	2	1.420	26.807
	29.906	3.315.077	111	5	3.232	
Valori medi nuove Regioni	53.451	5.230.166		8,6	4.130	

Fonte: elaborazioni su dati ARF

Note: * dati provvisori.

**La regione Rhone Alpes è la seconda regione in termini di popolazione e di indicatori economici.

(***) densità media

Tabella E Principali indicatori delle Regioni non modificate (progetto di legge adottato dal Senato il 30 ottobre)

Regioni non modificate	Superficie (kmq)	Popolazione 2014*	Densità ab/kmq	Numero dipartimenti	Numero comuni	PIL 2011 in €/ab
Alsace	8.280	1.852.325	224	2	904	28.475
Bretagne	27.208	3.217.767	118	4	1.270	25.021
Corse	8.680	314.486	36	2	360	25.613
Ile de France	12.012	11.852.851	987	9	1.281	51.118
Centre	39.151	2.556.835	65	6	1.841	25.546
Pays de la Loire	32.082	3.601.113	112	5	1.496	27.036
Provence-Alpes-Cote d’Azur	31.400	4.916.069	157	6	958	29.214
Midi-Pyrénées	45.348	2.903.420	64	8	3.020	26.615
Languedoc - Roussillon	27.376	2.670.046	98	5	1.545	23.556
<i>Valori medi compresa Ile de France</i>	<i>25.089</i>	<i>4.343.654</i>	<i>240,33</i>	<i>5,33</i>	<i>1.203</i>	<i>157</i>
<i>Valori medi esclusa Ile de France</i>	<i>27.704</i>	<i>2.862.385</i>	<i>95,2</i>	<i>4,6</i>	<i>1.187</i>	<i>77</i>
<i>Francia metropolitana</i>	<i>543.965</i>	<i>63.070.344</i>	<i>116</i>	<i>116</i>	<i>36.552</i>	<i>30.999</i>

Fonte: elaborazioni su dati ARF e DGCL

Note * popolazione dei comuni al 1 gennaio

Tabella F Posizionamento delle 22 regioni francesi rispetto alle 295 regioni europee nel 2012

	Popolazione	Superficie	Densità	PIL procapite
Alsace	63	137	46	80
Aquitaine	35	16	157	99
Auvergne	87	32	216	133
Basse-Normandie	82	68	143	116
Bourgogne	75	24	214	118
Bretagne	36	31	98	122
Centre	45	17	190	115
Champagne-Ardenne	86	36	213	109
Corse	220	129	235	119
France-Comté	102	76	171	135
Haute_Normandie	64	98	76	101
Ile-de_France	3	101	15	5

Languedoc_Roussillon	42	30	133	140
Lmousin	125	71	220	145
Lorraine	48	44	170	142
Midi-Pyrénéess	39	12	196	100
Nord-Pas-de-Calais	26	97	31	126
Pays de la Loire	30	23	109	97
Picardie	61	56	126	144
Poitou-Charents	67	33	185	132
Provence-Alpes-Cote d'Azur	19	25	71	72
Rhones Alpes	10	13	80	61

Fonte: ARF