

RIASSETTO ISTITUZIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO. POSSIBILI PROSPETTIVE PER LO SPAZIO DI AZIONE REGIONALE

Piergiuseppe Pontrandolfi¹, Antonella Cartolano²

SOMMARIO

In tema di politiche di pianificazione territoriale e di sviluppo locale, la dimensione territoriale, ovvero lo spazio geograficamente limitato e determinato in cui operare, rappresenta un elemento forte seppure non esclusivo (Ciedel, 2001). Contribuire alla coesione nazionale - e quindi alla riduzione delle disparità e degli squilibri territoriali (UE, 2004) - necessita di cambiamenti nelle politiche di pianificazione territoriale che partono, in primis, da una approfondita analisi dello spazio geografico in cui si opera, dalle sue forme organizzative e dai suoi strumenti. Da ciò il bisogno di ripensare la dimensione spaziale entro cui operare e riflettere sull'adeguatezza degli spazi istituzionali, richiamando il dibattito sul "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio (De Luca, 2012). Si tratta di provare a configurare una più appropriata ossatura istituzionale che rappresenti il riferimento stabile di politiche e progetti, capace di produrre sedimentazioni e processi cumulativi (Preto, 1994), pur nel riconoscimento di strategie, politiche ed azioni "a geometria variabile" (Dematteis 2003, Celata 2008). In questo scenario, ci si interroga sul destino dello spazio Regionale e sulla sua possibile evoluzione, anche a fronte del ruolo riconosciuto alle Regioni (Caciagli, 2001), delle strategie macro-regionali promosse dell'UE e delle recenti iniziative di rivisitazione del livello di governo regionale avviate in altri paesi europei. Il paper - a partire dalla disamina delle numerose iniziative che, da molteplici punti di vista, investono lo spazio regionale - riflette sulla possibile configurazione dell'ente regionale italiano in termini di ruoli, competenze e morfologie territoriali che, similmente a quanto avvenuto in Francia, restituisca una nuova architettura territoriale fondata sul dualismo regioni/istituzioni intercomunali (Ferri, 2015), quest'ultime immaginate come la ricomposizione di territori metropolitani, città medie ed aree interne con la definitiva soppressione delle attuali Province.

¹ Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), Università degli Studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com.

² Dottore di Ricerca in Cities and Landscapes: Architecture, Archaeology, Cultural Heritage, History and Resources, Università degli studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: anto.cartolano@gmail.com.

1. Introduzione

La funzionalità del quadro istituzionale, ai vari livelli, è ritenuto, infatti, il nodo di ogni possibile introduzione di metodi e sistemi di pianificazione più efficienti, attraverso cui costruire un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro (Archibugi, 1981).

Analogamente un nesso di reciproca conseguenzialità ed influenza lo si rintraccia tra l'ambito spaziale di azione e le politiche ed i programmi per questi e da questi generati.

Con riferimento al ruolo di sostegno che la pianificazione e programmazione economico-territoriale rappresentano per gli attori dello sviluppo locale è necessario promuovere una più efficiente organizzazione dei differenti livelli istituzionali territoriali, in grado di favorire processi di sviluppo e di riquilibrio territoriale e di aumentare la competitività dei territori, alle diverse scale, nella scena globale.

Si pensi all'Europa, lo Stato, le Regioni, le Province, le strutture intercomunali (Consorti, convenzioni, Unioni di Comuni). Ciascuno di detti livelli mette in opera le sue procedure di sostegno allo sviluppo, in molti casi male articolate tra loro, tanto nelle scelte operative sostenute che nei perimetri di intervento (Mengin, 1998).

In Italia, infatti, si assiste ad una enorme stratificazione geografica degli spazi di gestione dei servizi e di costruzione di politiche di sviluppo e delle relative strutture di gestione. Ciò, se da una parte trova la sua origine in un bisogno spontaneo di superare l'inadeguatezza delle partizioni amministrative tradizionali - dal punto di vista delle forme, degli strumenti e delle competenze, esplorando nuove scale territoriali che, nello specifico, sembrano rivolgersi alle scale intermedie, dette subregionali o di area vasta, con una configurazione definita "a geometria variabile" (Dematteis 2003, Celata 2008) - dall'altra, in assenza di un quadro generale di riferimento, si registra una progressiva copertura del territorio di eterogenee partizioni amministrative-funzionali, con ridondanza organizzativa, sovrapposizione di competenze e conflitti di potere (Rapporto Società Geografica Italiana, 2014).

Si parla di "iperterritorializzazione" (Ferlandi e Molinari, 2009), "territorio millefoglie" (Clementi, 2006 in Jogan, 2006), "cortocircuito geografico" che ostacola l'efficacia delle azioni e delle funzioni, dirette o indirette, poste in capo agli enti locali (Rapporto Società Geografica Italiana, 2014), con un aggravio degli squilibri economico/territoriali. Enti locali che risultano ulteriormente penalizzati dalla presenza di modelli di organizzazione dello spazio geografico plurimi e diversificati (Rapporto Istat Sistemi Locali del Lavoro 2011, 2014).

Da ciò più volte è richiamato il bisogno di un riassetto istituzionale che investa, in maniera radicale, l'intera maglia amministrativa italiana, e ciò non è un tema di recente introduzione.

Nell'ultimo ventennio, infatti, ciascuno degli attuali livelli istituzionali italiani è stato oggetto di proposte di modifiche e riassetto; in alcuni casi detto cambiamento è avvenuto, in altri è rimasto pura proposta, con ciò, non smentendo la necessità di affrontare lo stesso cambiamento.

Non si tratta, però, di ripensarne l'impianto alla luce dei soli obiettivi di contenimento della spesa (peraltro essenziali) e di miglioramento dell'efficienza nelle procedure e nelle erogazioni di servizi, ma di fondarlo su una partizione territoriale coerente rispetto alla soddisfazione delle domande economico-sociali, nel rispetto delle identità territoriali (Società Geografica Italiana, 2013) ovvero di individuare i motori che meglio di altri si candidino a sostenere il rapporto "politiche di sviluppo-politiche di gestione dei territori", pur nella consapevolezza dell'evoluzione e della necessità, di breve – medio periodo, di rileggere queste stesse perimetrazioni per adattare agli effetti/cambiamenti che le stesse strategie implementate possono produrre.

In questo scenario di prospettiva, in cui si sostiene la necessità di identificare dimensioni territoriali fondate su una lettura ed interpretazione del territorio più coerente con le attuali dinamiche economiche e sociali e che facilitino la ricerca di coordinamento e coerenza tra la programmazione sociale ed economica e la pianificazione delle risorse ambientali e territoriali (Pontrandolfi, Cartolano, 2014), ci si interroga sul destino dello spazio Regionale e sulla sua possibile evoluzione, sull'adeguatezza degli attuali ambiti

Metropolitani, come pure sulle possibili configurazioni dell'ente intermedio, per favorire una maggiore efficacia all'azione di governo dei differenti enti territoriali.

Infatti, il necessario rinnovamento del governo del territorio in termini di ruoli, strumenti e forme di governance, in particolare per ciò che riguarda le politiche di pianificazione territoriale e dello sviluppo locale, richiede un necessario ripensamento dell'intera struttura amministrativa italiana ed una propedeutica ridefinizione dei criteri di lettura e di riconoscimento dei territori a quest'ultima associati, in cui lo spazio di azione regionale assume un rilievo cruciale.

Le attuali sfide poste in capo alle Regioni di concorrere ad una competizione tra città e territori a livello di intero spazio europeo, di affermare un proprio ruolo in un contesto in continua evoluzione come quello comunitario e la funzione di ambito spaziale dell'organizzazione della società civile e, conseguentemente, di spazio complessivamente formato da una pluralità di spazi, tra loro variamente sovrapposti e intersecati (Preto, 1994), richiede una configurazione ed una struttura regionale capace di sostenere e cogliere funzioni ed opportunità.

Queste considerazioni portano, pertanto, a dover necessariamente riflettere sul destino dello spazio di azione regionale a partire da un confronto con quanto avanzato nelle proposte che hanno preceduto il recente dibattito sul tema.

Ciascuna possibile nuova configurazione, infatti, è da ricercare, preferibilmente, in forme di discretizzazione e letture del territorio già esistenti le quali, divengono veri e propri criteri guida.

A tal fine, sono ripercorse le proposte di trasformazione che hanno investito il livello regionale italiano negli anni per poi pervenire ad una possibile articolazione dello spazio regionale, riletto in chiave macroregionale, avendo come scenario di riferimento le Regioni del Sud.

2. La dimensione Regionale Italiana e la sua possibile evoluzione in chiave macro-regionale

In un contesto in cui le dinamiche economiche, sociali e territoriali dello spazio Regionale risultano notevolmente cambiate, sembra naturale la prospettiva di una possibile rivisitazione degli assetti Regionali in accompagnamento ad un adeguamento, altresì, dei suoi strumenti di governo.

Si pensi al ruolo proprio riconosciuto alle Regioni da parte dell'Unione Europea (Caciagli, 2001) ed esemplificato dall'espressione "un'Europa con le Regioni" (Loughlin, 1999), alle strategie macro-regionali promosse dell'UE, all'opportunità offerta dalla programmazione comunitaria 2014-2020, ritenuta l'occasione per realizzare un cambio di passo nella politica di sviluppo regionale di tutte le Regioni Europee (Barca, 2009); tutto ciò rafforza l'idea - consolidata da numerose proposte e recenti iniziative di rivisitazione del livello di governo regionale avviate in altri paesi europei - della necessità improrogabile di un riesame di funzioni e configurazione dell'ente sub-nazionale regionale.

L'attuale suddivisione regionale è il frutto dell'evoluzione storica, economica, sociale e linguistica che ha caratterizzato il nostro Paese e che trova le sue origini nel I sec. a.C. nella suddivisione operata da Augusto, finalizzata alla facilitazione della governabilità, del censimento e della riscossione delle tasse. Questa suddivisione tiene conto sia delle caratteristiche fisiche naturali del territorio (a Nord vennero utilizzati come limiti il Po e le catene montuose) che dalla conoscenza della cultura dei popoli (metodologia utilizzata per distinguere il territorio nel Sud del paese) (Fig. 1).

Proprio la ripartizione augustea, fondata sulla base degli elementi naturali che caratterizzano il territorio italiano, è il motivo che nel 1500 porta ad associare al termine regione il concetto di area territoriale.

Successivamente la ripartizione Risorgimentale tiene conto sì degli elementi geografici naturali (come propone Carlo Frulli che definiva le regioni in base ai bacini oro-idrogeografici) ma a questi si aggiungono anche significati culturali e scientifici (come la carta di Cesare Correnti che invece si rifà a valori culturali e linguistici legati alle tradizioni delle varie culture etniche) (Fig. 1).

Nel 1860 Pietro Maestri, coordinatore dell'ufficio nazionale di statistica, organizza il territorio in "compartimenti" raggruppati secondo gli uffici statistici dei vari Stati precedenti all'unificazione, senza alcun riferimento a caratteristiche geografiche o storiche o etniche. Questa mappa venne utilizzata come base

per la suddivisione realizzata con l'approvazione dell'art. 131 della Costituzione del 1948 ed alla effettiva istituzione delle stesse Regioni avvenuta nel 1970.

Solo alcuni compartimenti hanno una propria storia politica e proprie delimitazioni naturali, definiti in sede Costituente "Regioni storiche" o "Regioni geografiche" che divennero poi "Regioni politiche", ma che in generale non rappresentavano una Regione politica, uno spazio vissuto, in quanto erano solo una articolazione del territorio per rappresentare dati di tipo geografico-statistico non seguendo alcuna logica geografica-economica o territoriale (Ferri, 2016).

L'attuale ritaglio regionale è quindi fondato su partizioni ricevute in eredità dai regimi preunitari, attraverso la mediazione dei compartimenti statistici creati nel 1863 per assemblaggio di Province che, come è noto, costituiscono la matrice spaziale delle attuali regioni istituzionali (Sturani, 2011).

Sin da subito, i divari nei processi di sviluppo economico-territoriale tra le regioni e i casi di totale fallimento nelle politiche di sviluppo, hanno evidenziato l'inadeguatezza della regionalizzazione operata dalla Costituzione ai fini della pianificazione del territorio e della programmazione economica (Tinacci Mossello 1990, cit. in Sturani, 2011).

Attualmente il regionalismo italiano, inteso come tendenza politica a concedere forme di autonomia politico-amministrativa alle regioni con la configurazione regionale del 1970, sembra non rappresentare più un contributo positivo alla crescita ed allo sviluppo delle Comunità; al contrario, appare, per molti versi, una fonte di spreco di denaro pubblico e di mal gestione amministrativa (Piraino, 2015).

Le origini di tali distorsioni risiedono proprio nella loro configurazione spaziale assunta che, in un'ottica di migliore governabilità e riduzione dei costi della politica, "le nostre Regioni sono troppe" (L. Zingaretti in Piraino, 2015).

Già all'origine dell'attuale assetto regionale, in un articolo del Corriere della Sera (1975), Gianfranco Miglio restituiva la considerazione per la quale le Regioni Italiane fossero "troppo piccole per avere politiche pubbliche ambiziose e articolate ... e troppo grandi per avere un rapporto diretto e un dialogo immediato con i cittadini" (in Piraino, 2015).

Se si osservano, inoltre, le attuali composizioni dei territori regionali, troppo spesso risultano essere disomogenee e con elevati livelli di disequilibrio territoriale; se da un lato non restituiscono una rappresentazione coerente di dinamiche economiche, sociali e più in generale territoriali, con la conseguente difficoltà nel sostenere processi di sviluppo armonici ed equilibrati, dall'altro le realtà che rappresentano sono troppo piccole per assumere, da sole, un ruolo nello spazio europeo così come richiesto dalle contemporanee politiche comunitarie.

Tutto questo porta alla riapertura, ad oltre vent'anni dall'introduzione, del concetto di regionalità fondato sul bisogno di rilettura dello stesso contesto regionale nella direzione della definizione di "macroaree di funzioni".

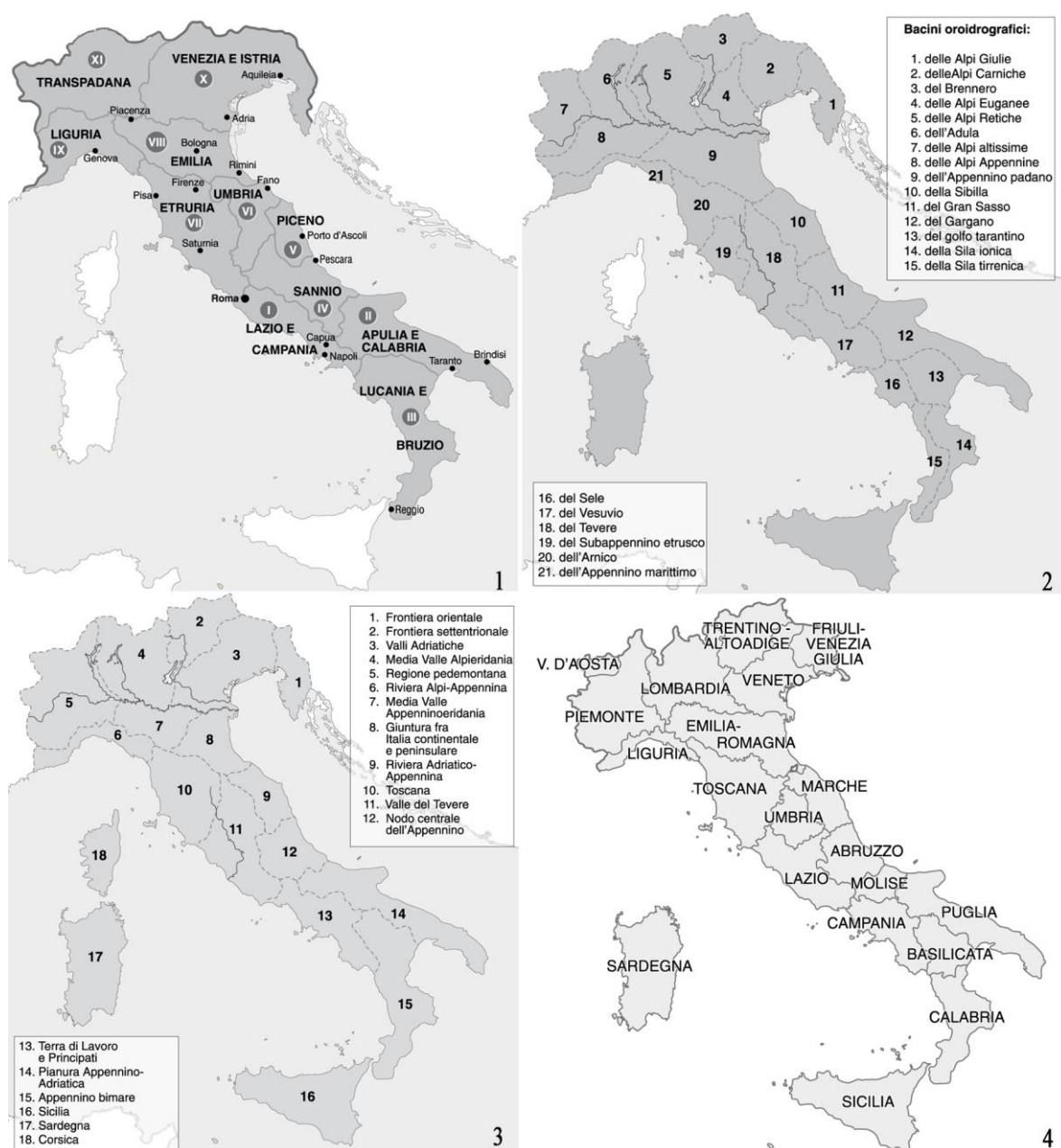


Figura 1 – La suddivisione regionale: secondo Augusto (1); Carlo Frulli (2); Cesare Correnti (3) e con l'approvazione della Costituzione (4) – Fonte: Atlas.

Proprio la centralità assegnata dalla UE alle Regioni ed il principio di intervento dei fondi comunitari chiama in causa l'interrogativo sul livello più adeguato per "accomodare" interessi territoriali diversi e, sovente, anche divergenti. Nella immagine più recente questo livello è stato da alcuni indicato in quello regionale (Barca 2006, De Luca 2008).

Questa ulteriore considerazione rafforza l'idea per la quale sia necessario ri-organizzare e ri-progettare le Regioni. L'obiettivo è quello di garantire, ai sistemi territoriali ed alle aree subnazionali, una effettiva capacità di progetto del proprio futuro (Pacini, 1996). Un ridisegno che, sulla base di criteri capaci di conservare un giusto equilibrio fra le diverse aree del paese (Pacini, 1996), al pari di quanto avvenuto in Francia, possa restituire Regioni di dimensione europea quali veri motori dello sviluppo economico del Paese e delle strategie macroregionali intraprese a livello comunitario.

L'esperienza francese, infatti, con la riduzione delle Regioni da 22 a 14 mediante fusione, è finalizzata ad aumentare la dimensione fisica delle Regioni utile ad un esercizio più efficiente delle competenze strategiche

in materia di sviluppo economico e mobilità e ad accrescere la loro competitività rispetto a quelle europee (Ferri, 2015).

Diviene, allora, fondamentale la realizzazione di macroregioni più coerenti ed omogenee; capaci di rappresentare le dinamiche economiche, sociali e territoriali attraverso la cooperazione; in grado di valorizzare le potenzialità e le vocazioni intrinseche del territorio attraverso il coordinamento e, soprattutto, la coerenza tra programmazione e pianificazione, in luogo di azioni individuali e frammentate (Pontrandolfi, Cartolano, 2016). È, in conseguenza, condivisa l'idea di nuovo regionalismo fondato sulla possibilità di un ridisegno delle attuali Regioni ispirato a criteri di:

- soglie dimensionali adeguate, capaci di favorire progetti di sviluppo economico sul lungo termine;
- autonomia finanziaria come fondamento dell'auto governo regionale.

Questa idea ha generato, nel corso degli anni, una pluralità di iniziative legislative tese al riordino territoriale Regionale. Tutte queste iniziative si basano sui criteri di modifica dei rapporti tra i livelli di governo e le azioni sul territorio, la riduzione della spesa pubblica ma, soprattutto, la volontà di realizzare regioni "di dimensione" europea (Ferri, 2015).

Le due proposte che hanno maggiormente influenzato il dibattito degli ultimi due decenni sono lo studio operato dalla Fondazione Agnelli (1993) che lega la ricerca di una nuova geografia economica e sociale italiana ad una necessaria riforma istituzionale dello stato repubblicano e la proposta di Gianfranco Miglio, presentata nel 1994, che ha avuto l'importante funzione di aver introdotto e divulgato il concetto di macroregione, ripreso a dimensione comunitaria dopo oltre un decennio (Ferri, 2016).

A queste si accompagnano varie proposte di legge tendenti al riordino territoriale delle venti Regioni dell'art. 131 della Costituzione. L'idea di avere delle partizioni territoriali più coerenti, finanziariamente autosufficienti, rappresentative di dinamiche economiche, sociali e territoriali sembra essere, inoltre, un prerequisito della forza richiesta ai territori Regionali al fine di avvalersi dello strumento di cooperazione macroregionale intrapreso già a livello europeo. È importante non rimanere indietro rispetto alla rete delle euroregioni create dall'Unione Europea, con lo scopo di realizzare obiettivi (sistemi energetici, ricerca scientifica ed innovazione, cultura, istruzione, turismo, commercio, protezione ambientale, etc.) difficilmente conseguibili dalle singole regioni nazionali.

Proprio con riferimento alle macroregioni europee è necessaria una precisazione. La prospettiva macroregionale immaginata per il contesto italiano è cosa diversa dalle macroregioni europee.

In Europa, infatti, la macroregione è definita quale livello di governance "collocato tra lo stato nazionale e la comunità sopranazionale", e coinvolge assieme la Comunità, lo stato centrale e le autorità regionali e locali in una scala geografica integrata transnazionale (Stocchiero, 2010).

La definizione è la seguente, la 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*" (European Commission, 2009: 1 e 7). Si tratta cioè di macro-regioni funzionali definite in funzione di sfide e opportunità comuni transnazionali che richiedono un'azione collettiva, al fine di amplificare, attraverso un'azione integrata e multilivello, gli effetti delle politiche esistenti rispetto ad un lavoro individuale e frammentato (aspetto evidente nel caso delle problematiche ambientali dove l'azione di un singolo attore non ha efficacia ma risulta necessaria un'azione convergente di diversi attori). Un modello che accompagna, favorisce e non impone, dinamiche già esistenti da coordinare con quelle dei territori vicini.

La Strategia macroregionale è "*un quadro integrato che consente all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso il coordinamento delle opportune politiche, per consentire ad un territorio di beneficiare di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo economico e sociale ottimale*" (European Commission, 11/2009). Queste "*dovrebbero consentire una facilitazione dei rapporti tra i diversi interessi socio-economici, favorendo, e non imponendo, l'avvento di nuovi metodi per raggiungere risultati migliori in importanti aree di policy*" (European Commission, 2009).

L'adozione di un approccio funzionale dà luogo a possibili geometrie variabili nella definizione delle scale delle macro-regioni, e cioè si possono delineare scale spaziali diverse a seconda del tipo di problemi che si vuole affrontare e delle opportunità che si vogliono provare a cogliere.

Non a caso la suddivisione territoriale delle macroregioni europee si articola, all'attualità, in quattro grandi aree il cui nome deriva dall'elemento geografico che le caratterizza:

- la Baltica (strategia UE per la regione del Mar Baltico EUSBSR) istituita nel 2009; è composta dagli stati europei UE (Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Svezia, Finlandia, parte della Germania e la Danimarca) e non, che si affacciano sul Mar Baltico. L'obiettivo è quello di garantire un ambiente sostenibile, migliorare la prosperità ed l'attrattività oltre che la qualità della rete di trasporto attraverso vincoli transnazionali (Fig. 2).

- la Danubiana (Strategia dell'UE per la Regione del Danubio EUSDR) istituita nel 2011; comprende più di 100 milioni di abitanti e rappresenta complessivamente circa un quinto della superficie eu-ropea. Comprende, complessivamente, quattordici paesi, otto dei quali sono membri dell'unione europea (parte della Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria e Romania). L'obiettivo, oltre alla salvaguardia ambientale, è la creazione di collegamenti ai fini di un miglioramento della prosperità (Fig. 3).

- la Adriatico-Ionica (Strategia UE per la regione Adriatica e Ionica EUSAIR) formata nel 2014; comprende i paesi che si affacciano sul Mediterraneo (Italia, Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Grecia, Montenegro, Serbia e Slovenia) con il principale obiettivo di creare opportunità economiche marittime, rafforzare i collegamenti all'interno della macroregione, migliorare la qualità ambientale e migliorare l'attrattività turistica (Fig. 4).

- in ultimo la macroregione europea Alpina nata nel 1952 tramite la Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi (CIPRA); non è governativa ed è sostenuta dai sette stati presenti attorno alle Alpi (Francia, Svizzera, Liechtenstein, Germania, Austria, Slovenia ed Italia) con il fine della crescita sostenibile, miglioramento dei collegamenti e la sostenibilità e la tutela del patrimonio alpino (Fig. 5).

Chiuso questo inciso sulle strategie macroregionali europee, con riferimento alle macroregioni italiane il fine è quello di ricostituire uno spazio di programmazione unitario.

Le attuali Regioni sebbene interlocutori privilegiati nell'articolazione alla scala locale delle politiche di sviluppo e coesione (Salone, 2011), appaiono incapaci di trainare la crescita e lo sviluppo delle Comunità (Piraino, 2015). Una tale considerazione, diffusamente condivisa, ha generato e continua a dare vita ad una pluralità di iniziative di proposte legislative tese al riordino territoriale Regionale. Appare utile, a tal fine, comprendere quali siano state le proposte susseguitesì nel tempo sino alla data odierna seppure, fin dal 1993, il dibattito sembra essere fortemente influenzato dalla sola idea di poter realizzare sinergie e risparmi di spesa. In generale sono rintracciabili i seguenti approcci:

- approccio pluriregionale: unione fra intere regioni (cd. «macroregioni» o «mesoregioni»),
- approccio interregionale: aggregazione a una Regione esistente (e accorpamenti tra Province appartenenti a Regioni diverse) o nascita di una Regione nuova,
- approccio infraregionale: unione tra Province attualmente ricomprese in un'unica Regione.

Rientrano in questi approcci la proposta della fondazione Agnelli ed i differenti modelli di riorganizzazione alla scala regionale di alcune proposte di Legge, rimaste tali, tra cui quella di Gianfranco Miglio del 1993 e quella della Società Geografica Italiana, a cui fanno seguito numerose altre proposte trattate di seguito in termini di configurazioni prospettate, criteri ed obiettivi.

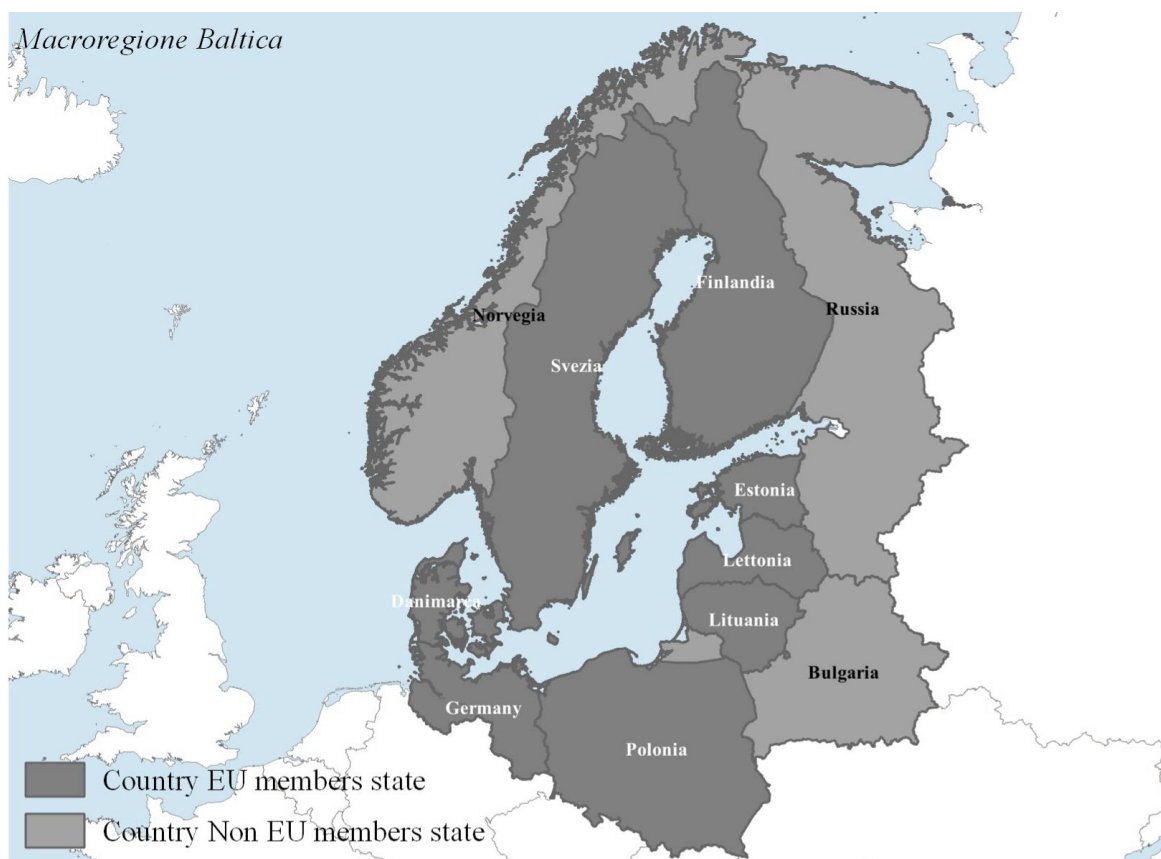


Figura 2 – La strategia Macroregionale Baltica. Elaborazione propria.

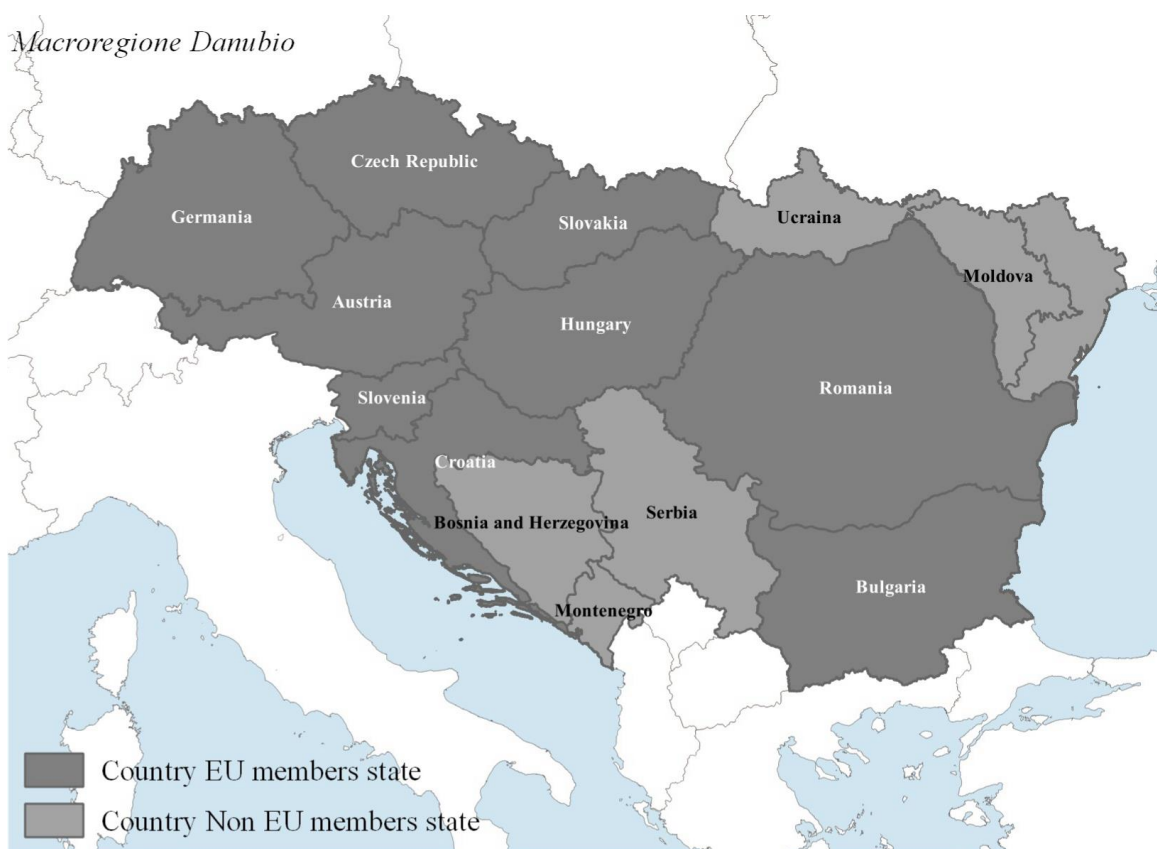


Figura 3 – La strategia Macroregionale del Danubio. Elaborazione propria.

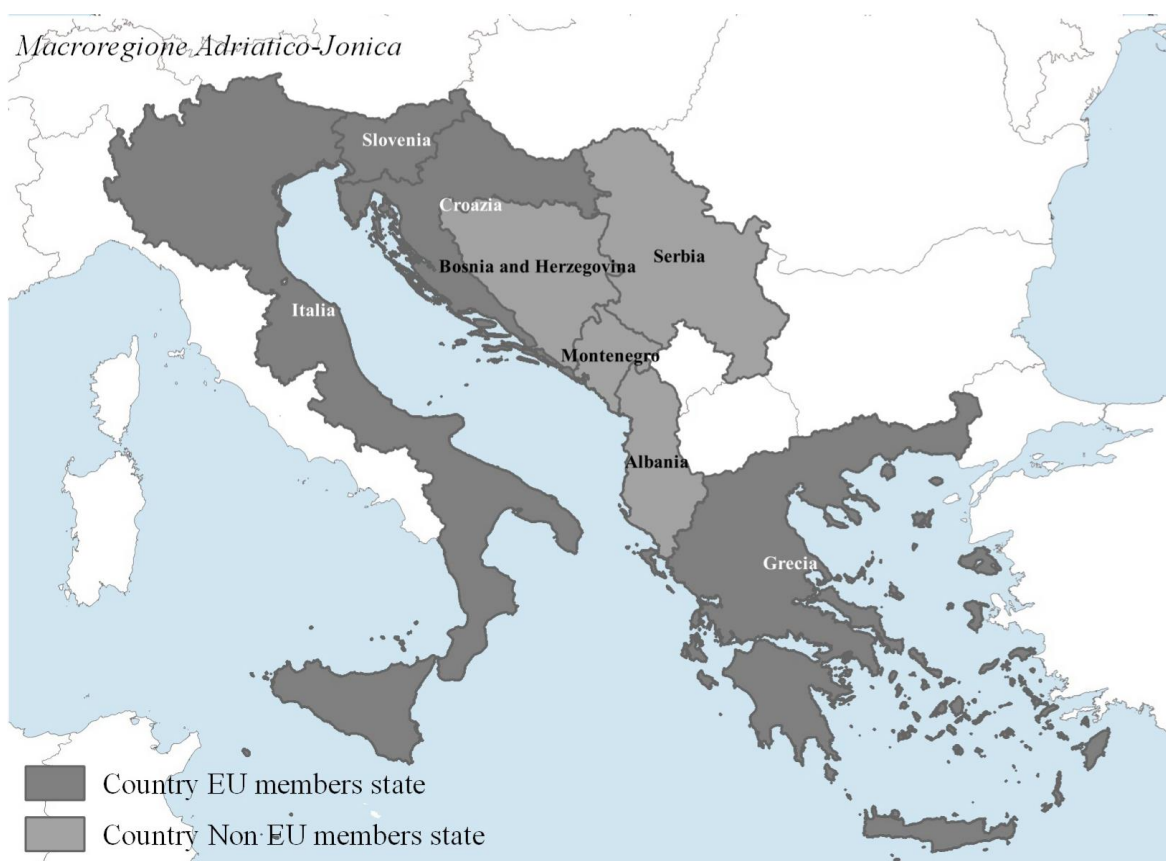


Figura 4 – La strategia Macroregionale Adriatico - Ionica. Elaborazione propria.



Figura 5 – La strategia Macroregionale Alpina. Elaborazione propria.

3. Le proposte di rilettura dello spazio regionale italiano

Il ridisegno geografico dell'Italia - che mette in discussione l'inadeguatezza delle partizioni territoriali su cui si regge il sistema amministrativo italiano sin dal 1992 - coinvolge il livello Regionale con un interessante studio operato dalla Fondazione Agnelli che lega la ricerca di una nuova geografia economica e sociale italiana ad una necessaria riforma istituzionale dello stato repubblicano (Pacini, 1996).

Già vent'anni fa ci si interrogava e si metteva in discussione lo spazio Regionale, la sua appropriatezza rispetto ai nuovi compiti attribuitegli³ e la sua capacità di assumere il ruolo di attore privilegiato nel dialogo tra spazio comunitario e dimensione locale.

Tali interrogativi restano ancora aperti e irrisolti e assumono maggior forza se si osservano gli attuali modelli di cooperazione macroregionali promossi a livello europeo: le nostre Regioni, così come attualmente configurate⁴ hanno la forza e la struttura sufficiente a cogliere le opportunità prospettate a livello europeo? Sono capaci di concorrere ad una nuova competizione tra città e territori che coinvolge l'intero spazio europeo e pone al centro dell'attenzione l'organizzazione dei sistemi territoriali sempre di più incentrati nello spazio Regionale? Hanno i requisiti per consolidare e affermare un proprio ruolo in un contesto in continua evoluzione come quello comunitario?⁵

Se queste sono le attuali sfide poste in capo alle Regioni le risposte sembrano non dare esiti favorevoli; non sempre le Regioni si sono dimostrate capaci di governare le dinamiche territoriali dello sviluppo e di sostenere un efficace sistema dei servizi, non sembrano cioè godere di quell'apparato istituzionale e organizzativo necessario per accompagnare i processi in atto.

È rinnovata, quindi, l'esigenza di creare le condizioni affinché ciascun sistema territoriale e ciascuna area sub-nazionale possa avere un'autonoma capacità di cogliere e progettare il proprio futuro, condizione essenziale per ciascuna singola area e opportunità di sviluppo per l'intero paese (Pacini, 1996).

Forse - tra i vari fattori di cambiamento che si rendono necessari e che coinvolgono l'apparato politico, amministrativo, organizzativo e funzionale - fondamentale e preliminare a tutti gli altri, è un ripensamento territoriale delle stesse Regioni, al fine di rimediare a quell'assenza di corrispondenza fra capacità di governo ed esigenze economiche e sociali del territorio; la struttura delle circoscrizioni statistiche, nate oltre cent'anni fa con tutt'altri fini, non può sostenere questo apparato di compiti, funzioni e ruoli, da cui la necessità di una rilettura dei limiti Regionali che può partire proprio da quanto già fatto in passato.

Di particolare interesse è, infatti, la proposta di riconfigurazione territoriale contenuta nello studio della Fondazione Agnelli; i criteri posti alla base di tale rilettura sono quelli di autosufficienza finanziaria, essenziale per ciascuna azione di autogoverno, taglie demografiche adeguate ed immagine di Regioni come territori progetto; quest'ultimo aspetto, ricorrente nelle esperienze di ridefinizione territoriale anche di altre esperienze europee⁶, evidenzia quindi la necessità di legare ad un certo ambito territoriale un appropriato livello di rappresentatività dei fenomeni e richiama la necessaria corrispondenza e coerenza geografica, culturale, economica e sociale del territorio a cui ci si relaziona.

I criteri usati nello studio portano ad una prima sperimentazione che riduce il numero di Regioni da 20 a 12. Due sono le possibili configurazioni (Fig. 6): una prima ipotesi che consideri la sola autosufficienza

³ Si pensa all'importante processo di riforma del titolo V della Costituzione in cui si sancisce un nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea; attraverso la modifica dell'art. 117 della Costituzione, infatti, si attribuiscono maggiori poteri e si ha una più netta ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

⁴ Come già detto l'attuale delimitazione territoriale delle Regioni risale all'Unità d'Italia, in origine 18 e attualmente 20, e risponde a criteri statistici.

⁵ Al livello regionale è chiesto l'organizzazione a scala locale dello sviluppo economico e sociale dei territori che comporranno il nuovo spazio europeo ed in tale scenario di cambiamento le attuali Regioni potrebbero non essere adeguate e pronte a rispondere alle nuove evoluzioni verso cui lo spazio europeo si sta muovendo.

⁶ Si pensi al processo di cooperazione intercomunale avviato in Francia nell'ultimo decennio; gli EPCI (établissement public de coopération intercommunale) sono forme di cooperazione intercomunale federative (o di progetto) che tendono a raggruppare dei comuni intorno ad un progetto di sviluppo locale e di pianificazione territoriale.

economica della nuove Regioni e l'altra che tiene conto delle prospettive economiche dei territori e dei processi di gravitazione consolidati.

Nella prima ipotesi le 12 Regioni sono: 1) Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, 2) Lombardia 3) Triveneto 4) Emilia Romagna 5) Toscana e Umbria 6) Marche, Abruzzo e Molise 7) Lazio 8) Puglia e Basilicata 9) Campania 10) Calabria 11) Sicilia 12) Sardegna.

Nella seconda si ha l'accorpamento dell'Umbria tra Lazio e Toscana (Terni in Lazio e Perugia in Toscana) e della Basilicata tra Campania e Puglia (Potenza in Campania e Matera in Puglia).

Lo studio non modifica gli attuali confini Regionali e Provinciali, procedendo ad un accorpamento e scorporamento delle attuali Province, seppure è riconosciuta la necessità di superare anche tali configurazioni amministrative al fine di tenere conto di processi di gravitazione consolidati e non rappresentati dai limiti amministrativi provinciali attuali.

Inoltre prevalenti sono gli aspetti di razionalità economica, pur nella consapevolezza che essi non necessariamente trovano corrispondenza nella definizione della possibile identità storica e culturale delle stesse Regioni.

Oltre alla proposta della fondazione Agnelli diversi sono stati i tentativi di cambiare l'attuale suddivisione regionale ai fini di una maggiore coerenza territoriale, sociale e culturale finalizzata alla cooperazione e volta ad un miglioramento ambientale, sociale e dello sviluppo.

È immaginata, infatti, una "macroregione" nella quale i temi delle acque, dei rifiuti, della difesa del suolo, dell'ambiente, dell'agricoltura, delle infrastrutture strategiche possano essere affrontati e trattati ad un livello territoriale più appropriato e meno frammentato poiché "le Regioni non sono cristalli e si devono muovere e riconfigurare seguendo le mobilità della storia" (Gambi, 1999).

Tra gli esempi di proposte di nuova articolazione del sistema regionale italiano si annoverano:

- il modello di Costituzione federale elaborato da Gianfranco Miglio nel 1993⁷,
 - la proposta dei parlamentari Pd Morassut e Ranucci del 2015,
 - i modelli di ridisegno dell'assetto regionale proposti dal gruppo di Forza Italia del 2015,
 - la proposta Galletti – Bonaccini del 2014,
 - i 3 modelli proposti da Cattaneo del 2014,
 - il modello delle 5 macroregioni di Caldoro e Chiamparino del 2014,
 - il disegno di legge costituzionale d'iniziativa del senatore Fistarol del 2012,
 - le proposte di rivisitazione della Società Geografica Italiana del 1993,
- descritti di seguito.

Gianfranco Miglio⁸ è stato tra i primi politici italiani a spingere per un modello Costituzionale di tipo federale, fondato sul principio che l'Italia è una Repubblica, radicata nei Municipi, fondata su di un patto di unione fra le comunità naturali in cui i cittadini si articolano. La Repubblica è formata da quindici Regioni (a statuto ordinario), raggruppate in tre Comunità regionali – Nord, Centro e Sud – e dalle cinque Regioni a Statuto Speciale, che hanno dignità di Comunità regionale, e possono adottare, nel loro Statuto, le istituzioni e le procedure previste per le Comunità regionali.

L'ipotesi federalista è ritenuta da Miglio capace di valorizzare le diversità conferendo una maggiore autonomia alle Regioni nella gestione di determinati servizi.

⁷ Coltorti G. (2012), Riforma federale: le tre repubbliche di Miglio, www.lindipendenzanuova.com, 12 gennaio 2012, n°9.

⁸ Giurista, politico italiano, professore e preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano, Gianfranco Miglio è stato tra i principali sostenitori dell'ipotesi di trasformazione dello Stato italiano in senso federale o, addirittura, confederale, e considerato l'ideologo della Lega Nord.

La proposta risale al 1993, come riporta il “Decalogo d’Assago” scritto in occasione del II congresso della lega lombarda, e consiste nella creazione di un’Unione Italiana, ovvero una libera associazione di tre Repubbliche Federali (Nord, Centro e del Sud) a cui aggiungere le regioni autonome della Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia (Fig. 6).

I nuovi soggetti del patto federale coincidono in larga parte con le patrie etno-linguistiche o addirittura – è il caso del Sud Italia – con antichi Stati preunitari.

La Comunità regionale del Nord coincide con la Padania (Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) dove sono parlate le lingue padane gallo-italiche e venete; la Comunità regionale del Centro corrisponde in gran parte all’area ove sono parlate le lingue dell’italiano centrale o mediano (Marche, Umbria, Lazio e Toscana); la Comunità regionale del Sud Italia (Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria) coincide con l’antico Regno di Napoli, territorio in cui sono parlate le lingue italiane meridionali.

Le cinque Regioni a Statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Trentino Alto Adige/Sud Tirolo, Friuli Venezia Giulia) vengono riconosciute nella loro peculiare identità, rese completamente autonome così come avverrebbe per le tre Comunità regionali: istituzioni pienamente responsabili in materia di tassazione e imposte, non più dipendenti dai trasferimenti dello Stato centrale.

Miglio ritiene che ciascuna delle regioni appartenenti ad ognuna delle tre aree condivida con le altre una innegabile omogeneità storico culturale.

Le Regioni non spariscono nel modello. Il governo di ciascuna Repubblica (Comunità regionale) è direttoriale: composto da un Governatore, eletto dai cittadini, e dai Presidenti delle Regioni comprese entro ciascuna Repubblica italiana.

È immaginato che ciascuna delle quindici Regioni a Statuto ordinario possa dotarsi di una propria struttura interna e di una specifica legge elettorale. Però ognuna di queste strutture trova il suo vertice in un Presidente eletto direttamente dal popolo: perché i Presidenti delle Regioni comprese nella Comunità regionale devono formare il Direttorio (governo) della Comunità regionale stessa, guidato da un Governatore, eletto anch’esso da tutti i cittadini”. Per quanto concerne le Province, ritenute inutili e costose, ne è immaginata la totale soppressione.

È compito del governo decidere in materia di politica estera, difesa estera, ordinamento superiore della giustizia, moneta, credito, riequilibrio e programmi economici; tutte le altre competenze restano alle Repubbliche federali.

Con riferimento ai Comuni, seppure ne è riconosciuta l’autonomia, è immaginato un accorpamento degli enti più piccoli, mediante apposite Federazioni di Comuni, con dimensioni non inferiori a 15.000 abitanti⁹.

Per ciò che riguarda l’ordinamento regionale, Miglio, in una intervista del 1990, sostiene come le Regioni siano in dovere di cercare e favorire accordi tra loro al fine di assecondare il naturale intreccio interregionale dei bisogni e degli interessi. Sulla base di una ricerca mai pubblicata ad opera del professore Innocenzo Gasparini, Miglio condivide l’idea per la quale le relazioni economiche fra le Regioni padane, fra quelle dell’Italia centrale e quelle dell’Italia meridionale configurano l’esistenza di almeno tre potenziali “macroregioni”, a cui si aggiungerebbero le isole, le altre Regioni a statuto speciale, ed un “territorio federale” intorno alla capitale romana (Staglieno, 1990).

Più di recente si registra la proposta di legge costituzionale ad opera dei parlamentari Pd Roberto Morassut e Raffaele Ranucci, del 2015.

Il progetto nasce dalla necessità di semplificare l’architettura del regionalismo italiano in modo da ridurre la spesa pubblica e razionalizzarne i costi, di snellire il quadro normativo e legislativo ed infine di ridurre l’articolazione regionale dei Paesi e delle nazioni che fanno parte dell’Unione Europea.

⁹ “La scienza dell’amministrazione colloca a 15.000 il punto critico al di sotto e al di sopra del quale si alterano i valori di efficienza e partecipazione di un Comune” (Federalismo e Secessione, Milano, Sperling&Kupfer 1997, pag.105) in Coltorti, (2012).

La proposta riguarda la sostituzione degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione. In particolare è previsto il passaggio da 20 a 12 regioni, con la Sicilia e la Sardegna che restano a statuto speciale e con la provincia di Roma che diventa regione.

Le 12 regioni sono così formate: Regione Alpina (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria); Regione Lombardia; Regione Emilia-Romagna (Emilia-Romagna e la provincia di Pesaro); Regione del Triveneto (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige); Regione Appenninica (Toscana, Umbria e la provincia di Viterbo); Regione Adriatica (Abruzzo, la Provincia di Ancona, Macerata, Rieti ed Isernia); la regione di Roma Capitale (coincidente con la Provincia di Roma); la regione Tirrenica (Campania e le Province di Frosinone e Latina); regione del Levante (Puglia, Molise e la Provincia di Matera e Campobasso); regione del Ponente (Calabria e la Provincia di Potenza); Regione Sicilia e Regione Sardegna (Fig. 6).

I confini vengono definiti, come dichiarato dai proponenti, sulla base di caratteristiche di omogeneità storica, territoriale, di tradizione linguistica ed economica, al fine di ridisegnare un'Italia più compatta e competitiva anche a livello europeo.

Il numero minimo di abitanti è innalzato a 2 milioni e, come riportato all'art. 4, si prevede la possibilità di creare nuove entità regionali senza la preliminare richiesta dei consigli comunali (rappresentati da almeno un terzo della popolazione interessata).

Con il passaggio a 12 entità regionali è stimata una riduzione del costo complessivo annuo di 0.7 miliardi di euro rispetto al 1.16 miliardi di euro spesi per i 20 consigli regionali.

Nello stesso anno si registrano nel dibattito i modelli di ridisegno dell'assetto regionale proposti dal gruppo di Forza Italia. La proposta si fonda sulla convinzione che attraverso le macroregioni possa essere garantita una maggiore efficienza ed economicità della programmazione triennale, possano essere evitati gli squilibri territoriali, anche grazie all'introduzione delle città metropolitane, ed essere ridotti i costi della politica.

I disegni di legge proposti prevedono due percorsi alternativi: uno definito di aggregazione dal basso e l'altro di modifica della costituzione.

Il modello di aggregazione dal basso prevede l'abolizione dell'art. 131 della Costituzione, la modifica dell'art 132 nel quale il limite minimo di abitanti per regione pari ad 1 milione è innalzato a 10 milioni e si prevede l'introduzione di una fase transitoria che consente, su iniziativa del Governo, l'aggregazione delle Regioni in macroregioni, sottoponendo la decisione a referendum confermativo.

In alternativa, ovvero nel caso di modifica diretta della Costituzione (e quindi dell'art. 131), si prevedono diversi modelli di macroregione. In particolare ne sono proposti quattro diversi tipi, senza però dettagliarne i criteri di accorpamento, e precisamente (Fig. 6):

- il modello 1 che prevede 4 macroregioni,
- il modello 2 che ne prevede 5;
- il modello 3 che ne prevede 7
- ed infine quello il modello 4 che ne prevede 8.

In merito alle autonomie speciali il decreto stabilisce che possono rimanere intatte (nonostante vengano riconosciute come aree territoriali appartenenti alle macroregioni) e pertanto ne vengono riconosciuti i caratteri di territori autonomi pur nel rispetto dei trattati internazionali e delle norme a tutela delle minoranze linguistiche (proposta di modifica dell'articolo 116).

Viene, infine, prevista l'introduzione nell'articolo 81 della distribuzione delle risorse finanziarie dello Stato secondo principi che salvaguardino e garantiscano la coesione territoriale e la piena uguaglianza dei cittadini.

E' invece del 2014 la proposta Galletti, sostenuta dal presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini, che prevede la costituzione di 4 macroregioni: Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria e Marche; Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria, senza alcuna modifica per le Regioni a Statuto speciale (Fig. 7).

Un modello che, sulla scia di quanto prospettato dalla proposta Costituzione di Miglio, non porta alla scomparsa delle Regioni (assumono l'amministrazione del territorio nelle materie di competenza macroregionale) e vede i Presidenti delle Regioni, in quanto membri del Direttorio della macroregione, partecipare direttamente ad un esecutivo presieduto dal governatore della macroregione eletto direttamente dai cittadini.

Ancora si hanno le 3 ipotesi indicate dal presidente del Consiglio regionale della Lombardia Raffaele Cattaneo nel 2014. Si tratta di tre ipotesi differenti di riassetto che, come tratto comune al centro della riforma, si fondano comunque sull'idea dell'accorpamento delle attuali Regioni (Fig. 7).

In una prima ipotesi, l'Italia viene divisa in tre macro regioni: la padana alpina (Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna); la centro appenninica (Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo e Molise) e la meridionale insulare (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna).

In una seconda ipotesi l'Italia è suddivisa in 9 Regioni: Limonte (Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta) e Tri-veneto (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino); la Toscana con l'Emilia Romagna; il Lazio con Umbria e Marche; l'Abruzzo con Molise e Puglia, la Campania con la Basilicata e la Calabria. Lombardia, Sardegna e Sicilia, invece, conservano la loro attuale identità geografica.

Nella terza ipotesi, infine, l'Italia ridisegnata risulta avere un volto molto più vicino alla suddivisione attuale: 10 Regioni ordinarie e 5 a statuto speciale con Piemonte e Liguria unite, l'Abruzzo fuso con Marche, Umbria e Molise, la Calabria accorpata alla Basilicata. Nessun cambiamento invece per le altre Regioni.

Bisogna ricordare poi, per completezza di ricostruzione storica della intera vicenda che ha riguardato le ipotesi di riforma degli assetti e della organizzazione regionale, il progetto di riordino di Stefano Caldoro e Sergio Chiamparino, rispettivamente ex presidente della Campania e attuale presidente del Piemonte, che propone la costituzione di 5 macroregioni: 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 (Fig. 7).

Le macroregioni indicate in questa proposta coincidono con le Circoscrizioni elettorali per il Parlamento europeo (Nord ovest; Nord est; Centro; Sud; Regioni Insulari) e non è effettuata alcuna distinzione tra Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Con questa proposta è ipotizzata una possibile riduzione della spesa per organi istituzionali da 228 milioni di euro a 45,6 milioni di euro.

Nel 2012, su iniziativa del senatore Fistarol, si ha il disegno di legge costituzionale finalizzato ad uno snellimento della pubblica amministrazione e ad alla riduzione dei costi della politica.

Nello specifico è promosso un nuovo regionalismo fondato sui criteri dell'autonomia finanziaria come fondamento dell'auto governo regionale e del raggiungimento di dimensioni territoriali che possano favorire progetti di sviluppo economico nel lungo termine. A tal fine l'Italia è immaginata suddivisa in 12 macroregioni nate dall'accorpamento delle Regioni attuali. Nello specifico si ha: 1. Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria; 2. Lombardia; 3. Veneto, Trentino, Friuli; 4. Emilia Romagna; 5. Toscana, Umbria; 6. Marche, Abruzzo, Molise; 7. Lazio; 8. Campania; 9. Puglia, Basilicata; 10. Calabria; 11. Sicilia; 12. Sardegna (Fig. 7).

All'idea di nuovo regionalismo si accompagna la soppressione delle Province ed un accorpamento dei Comuni che ne ridefinisca il numero (con una popolazione non inferiore a 20.000 abitanti) sulla base di apposita legge ordinaria.

In ultimo, tra le varie proposte di riforma del sistema regionale che, come visto, tendono ad una riduzione delle stesse, c'è chi, invece, propone una riorganizzazione territoriale dello Stato e delle regioni prevedendo 36 (o 31) nuove entità territoriali, in totale controtendenza rispetto alle proposte di accorpamento formulate da più parti. Si tratta della Società Geografica Italiana che fornisce una nuova interpretazione del territorio.

Infatti, nel 2013 la Società Geografica Italiana, in collaborazione con il ministero per gli Affari regionali e delle Autonomie, ha elaborato una proposta di riordino territoriale.

L'elemento di originalità di questa proposta è l'ambizione a risolvere congiuntamente i problemi di riordino delle Province, delle Regioni e degli enti territoriali intermedi, sebbene limitati siano gli approfondimenti compiuti dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, dei meccanismi politico-amministrativi e dei rapporti tra livelli di governo, nonché delle implicazioni economiche e finanziarie (Ferri, 2016).

Si tratta della ripartizione del territorio in 36 o 31 dipartimenti¹⁰ (Fig. 7) al posto di tutte le regioni e le provincie, al fine di realizzare distretti più omogenei per caratteristiche storiche ed economiche.

Il fondamento metodologico di tale proposta è l'uso, il più estesamente possibile, del medesimo ritaglio territoriale per l'esercizio del maggior numero possibile di funzioni, eliminando (accorpendo o scomponendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti, al fine di porre rimedio agli effetti distorsivi derivanti dalla iperterritorializzazione in cui riversa l'apparato amministrativo italiano. Un quadro di semplificazione nell'erogazione dei servizi ma altresì un quadro operativo all'utilizzo dei finanziamenti europei in materia di coesione territoriale (Società Geografica Italiana, 2013).

L'intera proposta è fondata sulle "Comunità territoriali", ente di secondo livello, con una soglia demografica minima, stabilita dallo Stato e dalle Regioni, che assume su di sé l'esercizio delle funzioni di ciascun Comune di cui si compone. Detta individuazione però prende atto dei limiti dell'"associazionismo spontaneo", ovvero che la determinazione sulla base delle sole soglie demografiche per l'individuazione dei livelli ottimali dei servizi è in realtà insostenibile senza la presa in carico dei bacini di auto-contenimento dei flussi relativi alla mobilità di prossimità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro ISTAT) di cui, quindi, la proposta tiene conto (Società Geografica Italiana, 2013).

Nello specifico i passaggi intrapresi sono stati i seguenti:

a) in una prima fase si ha l'analisi dei processi relazionali e gravitazionali a livello micro-territoriale attraverso i Sistemi Locali del Lavoro.

I rapporti residenza/lavoro, rappresentativi dello spazio di vita quotidiano, sono valutati in termini di flussi (in ingresso ed in uscita) al fine di discretizzare i livelli di polarizzazione ovvero di aggregare i S.L.L. più dipendenti e meno autonomi verso quelli più fortemente polarizzati.

b) sulla base dell'analisi dei S.L.L., in termini di accessibilità (SLL centrali o dinamici) e di valore aggiunto pro-capite (S.L.L. periferici o in declino) si ha l'individuazione e delle potenziali Comunità, delle Polarità urbane e delle Aree metropolitane.

¹⁰ I vari dipartimenti sono: 1. Aosta, Verbano-Cusio-Ossola, Novara, Biella, Ivrea; 2. Torino; 3. Cuneo, Asti, Alessandria; 4. Milano e Pavia; 5. Bergamo, Como, Lecco, Varese, Sondrio, Monza-Brianza; 6. Piacenza, Cremona, Parma; 7. Brescia, Verona, Mantova; 8. Trento e Bolzano; 9. Venezia, Padova, Vicenza, Treviso, Belluno; 10. Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia; 11. Ferrara e Rovigo; 12. Genova, Savona, Imperia; 13. Bologna, Modena, Reggio Emilia; 14. Ravenna, Rimini, Forlì Cesena; 15. Pisa, Livorno, La Spezia, Lucca, Massa e Carrara; 16. Firenze, Arezzo, Pistoia, Prato; 17. Siena e Grosseto; 18. Ancona, Pesaro-Urbino, Macerata, Ascoli Piceno, Fermo; 19. Perugia e Terni; 20. Roma, Viterbo, Rieti; 21. Latina, Frosinone, Isernia; 22. L'Aquila, Pescara, Chieti, Teramo; 23. Napoli e Caserta; 24. Salerno, Benevento, Avellino; 25. Potenza e Matera; 26. Foggia e Campobasso; 27. Bari e Bat (Barlea-Andria-Trani); 28. Lecce, Taranto, Brindisi; 29. Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia, Crotone; 30. Reggio Calabria; 31. Messina; 32. Catania e Siracusa; 33. Ragusa, Agrigento, Caltanissetta, Enna; 34. Palermo e Trapani; 35. Cagliari, Carbonia-Iglesias, Medio-Campidano, Oristano; 36. Sassari, Nuoro, Olbia-Tempio.

Per l'individuazione delle Aree metropolitane si è fatto riferimento ai Sistemi locali delle Città Metropolitane, considerando l'aggregazione alle stesse di sistemi locali dipendenti in termini gravitazionali. Per le polarità urbane, l'assunzione della soglia demografica di 90.000 abitanti ¹¹ e della conseguente massa critica in termini di potenziale economico urbano sono state integrate da valutazioni relative ai ruoli politici e ai profili culturali di eccellenza.

c) infine si perviene all'individuazione degli Eco-sistemi urbani (E.S.U.). Nel ridisegno si fa riferimento al Progetto Strategico "Quadroter" ¹² ed in particolare a quelle componenti strutturali capaci di definire la presenza di un ecosistema urbano (presenza nel/nei centri urbani di servizi superiori; accessibilità interna potenziale non superiore a un'ora di trasporto per la maggior parte dei residenti del sistema per rafforzare la mutua gravitazione e la coesione interna; presenza di possibili sistemi urbani alternativi o di riequilibrio; soglia demografica "tendenzialmente" non inferiore al milione di abitanti; effetti urbani diffusi).

Oltre ciò i caratteri assunti quali guida per l'aggregazione sono stati: presenza di un "asse portante", (inteso in termini di appartenenza ed identità); compresenza di un'area a uso intensivo (elevata densità abitativa) e aree libere; direttrici di supporto all'accessibilità del sistema e alle sue aree più rilevanti; presenza di centralità di diversa natura e valenza (gravitazioni funzionali); presenza di Unità territoriali di recupero ambientale e storico-culturale (UTRAS); alone in grado di supportare l'asse portante (ovvero una superficie sfumata a questo adiacente), dettato dalle caratteristiche insediative e geografiche dell'area.

Il raffronto di questi caratteri con le delimitazioni delle Comunità territoriali ha portato alla conseguente ridefinizione delle delimitazioni di quest'ultime.

La ricomposizione generale prevede così che le nuove Regioni abbiano come riferimento una composizione nelle tre tipologie proposte: Aree metropolitane, Polarità urbane, Comunità Territoriali.

Queste nuove entità sono immaginate come autosufficienti potendo beneficiare al proprio interno dell'esercizio del maggior numero possibile di funzioni (Ferri, 2016).

La proposta quindi passa da una prospettiva "macro" (quelle viste in precedenza) ad una prospettiva "micro".

¹¹ Soglia considerata anche dai S.L.L..

¹² Il progetto Quadroter (Quadro Territoriale di Riferimento) nasce, nel 1987, dalla cooperazione tra il CNR ed il Ministero dell'Ambiente. L'obiettivo è quello di realizzare un quadro territoriale di riferimento che potesse orientare e valutare iniziative e progetti di intervento sul territorio operati da enti pubblici di governo. Vengono indicate le aree che costituiscono gli ecosistemi urbani di equilibrio e vengono indicati i modi con cui regolare le nuove urbanizzazioni, la strategia ambientale-territoriale da adottare per ogni ecosistema e le componenti funzionali compatibili con la salvaguardia e la valorizzazione ambientale (Archibugi, 1989).

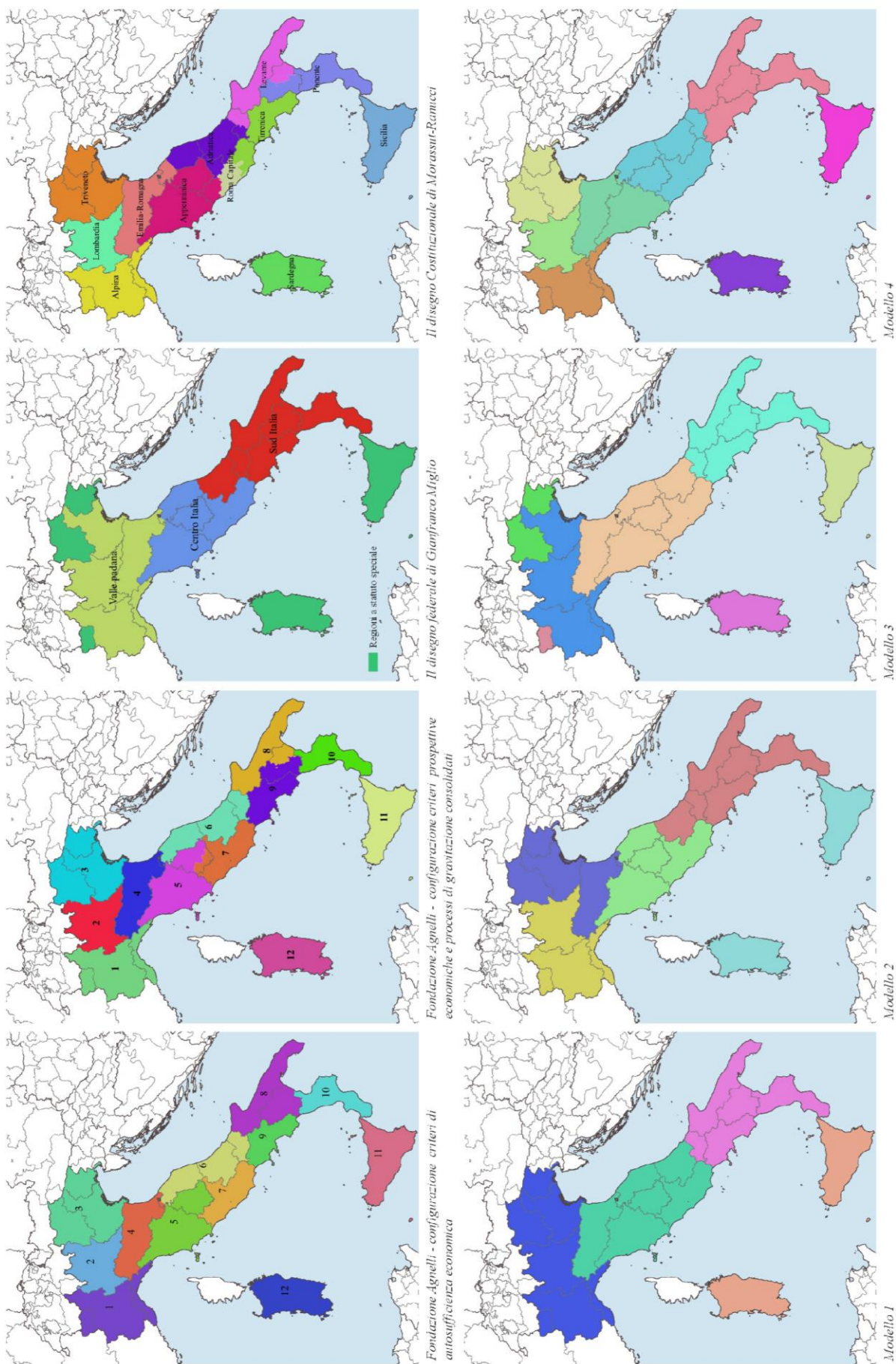


Figura 6 – Le proposte di rilettura dello spazio regionale. Elaborazione propria.

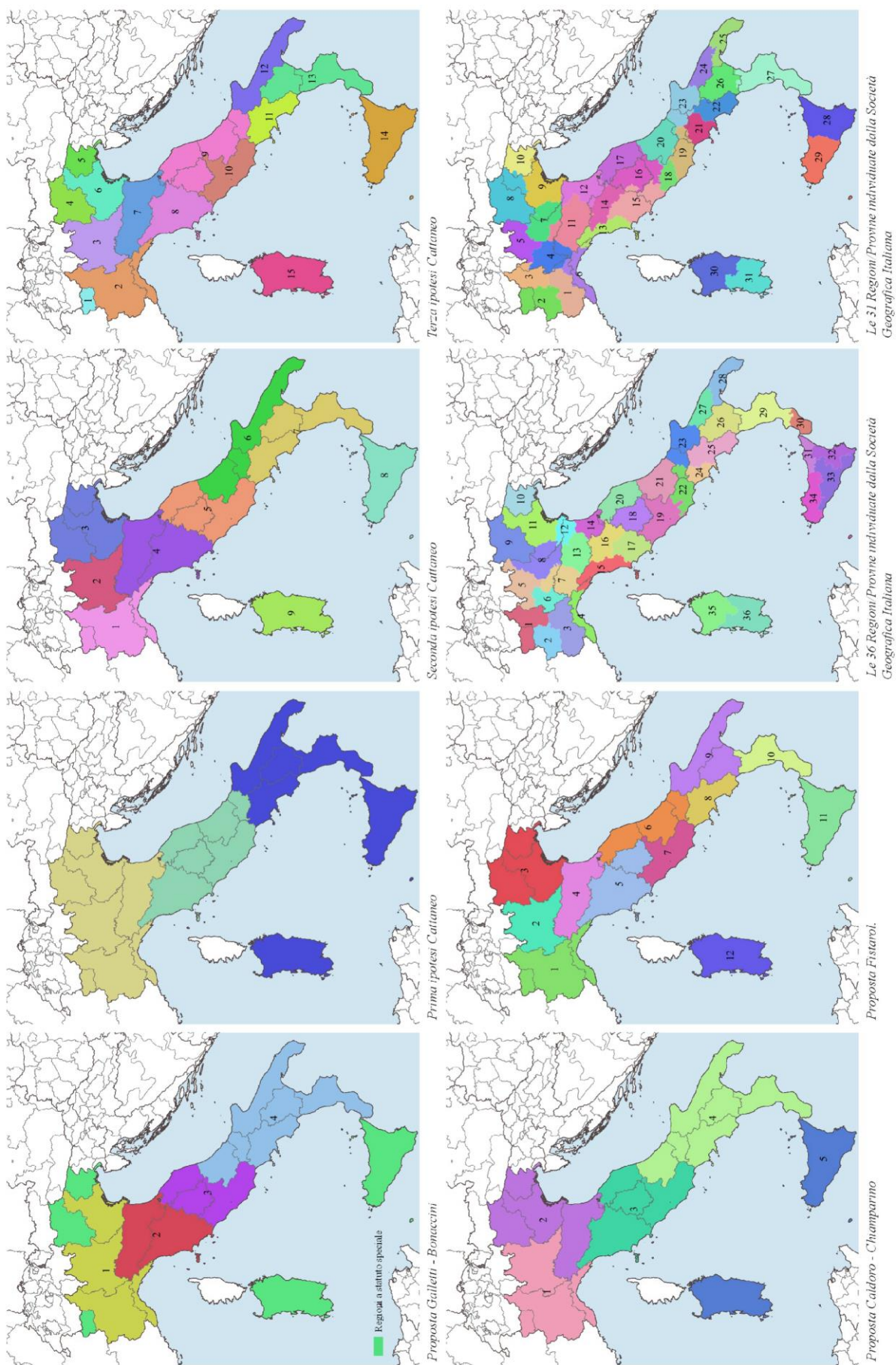


Figura 7 – Le proposte di rilettura dello spazio regionale. Elaborazione propria.

4. Una prospettiva “Macroregionale per le Regioni del Sud”

Una ipotesi di ridisegno dell’attuale assetto regionale italiano, in linea con le strategie macroregionali e con le azioni comunitarie, dovrebbe muovere verso una prospettiva “macro” e non “micro” (come quella proposta della Società Geografica Italiana), al fine di conferire ai nuovi enti regionali la capacità di fare sintesi delle potenzialità dei territori rappresentati e per meglio programmarne lo sviluppo socio economico, attraverso un modello di sviluppo forte e autonomo.

Un ampliamento dei confini delle Regioni, inoltre, potrebbe indurre le loro Amministrazioni a tornare a privilegiare le funzioni di pianificazione, programmazione e coordinamento delle strategie politico-economiche, rispetto a quella della mera gestione dei servizi di competenza, così come del resto si prevedeva già nella loro originaria filosofia istitutiva (Bruzzo, 2016).

Sempre Bruzzo (2016), nel proporre possibili approcci alla revisione dei confini Regionali, affronta due possibili soluzioni. La prima è quella che, prendendo atto dell’asimmetria territoriale, favorisce forme di collaborazione orizzontale - per esempio attraverso Piani Strategici interregionali - che diano voce alle interdipendenze naturali, economiche, e infrastrutturali esistenti appartenenti a Regioni diverse. Una seconda ipotesi è quella di una profonda azione di riordino giuridico-istituzionale, più complicata e complessa, i cui eventuali effetti positivi si possono manifestare solo nel medio-lungo periodo.

In entrambi i casi un nuovo ridisegno territoriale si rende necessario ancor più se letto con riferimento alle attuali dinamiche e tendenze di stampo europeo.

La nuova forza richiesta alle Regioni, a nostro avviso, può essere ottenuta solo attraverso maggiori livelli di autonomia il che significa capacità di autogovernarsi e auto sostenersi e presuppone, necessariamente, una loro rilettura e una nuova configurazione.

Si ritiene, inoltre, come la necessaria riprogettazione della dimensione regionale debba necessariamente andare di pari passo con una riconfigurazione del modello di governance locale, che pone come centrale il tema della pluricomunalità.

Comprensibilmente uno spazio macroregionale richiede una maggiore forza ed una maggiore pertinenza degli spazi sub-regionali di cui si compone che, data la elevata frammentazione e la ristretta dimensione demografica dei Comuni italiani, richiede necessariamente un altrettanto e contemporaneo ripensamento della dimensione intermedia.

Nello specifico, una possibile ridefinizione della struttura amministrativa italiana potrebbe proprio caratterizzarsi per la proposta della istituzione di macro-regioni, più ampie delle attuali (Luca, Salone, 2013), all’interno delle quali prende forza la dimensione intermedia. In altri termini, la ricerca di spazi pluricomunali, sta all’interno di una riorganizzazione complessiva dell’intero apparato amministrativo che spazia dalle macroregioni, alle aggregazioni intermedie (morfologie metropolitane e strutture policentriche di medi - piccoli comuni)¹³ per arrivare all’unità di base che è quella comunale.

La prospettiva macroregionale appare, inoltre, coerente con l’attuale potestà legislativa di competenza Regionale, sia con riferimento alle materie concorrenti, di cui all’art. 117, comma 3 della Costituzione, che a quelle residuali di cui all’art. 117 comma 4 (organizzazione dei servizi sanitari e sociali, servizi scolastici, disciplina della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, pianificazione del territorio regionale, dotazione infrastrutturale, mobilità interna alla (macro) regione, valorizzazione e organizzazione del turismo). In tal senso, oltre ad una maggiore coerenza delle politiche e delle strategie intraprese ciò potrebbe favorire una semplificazione dei linguaggi, una maggiore organicità delle politiche ed una maggiore

¹³ Una tassonomia più dettagliata sulle aggregazioni pluricomunali è stata sviluppata nel lavoro di ricerca dal titolo “DIMENSIONE SOVRACOMUNALE E SVILUPPO LOCALE: ENTITÀ TERRITORIALI, FORME ORGANIZZATIVE E STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO”, XXX ciclo di dottorato in Cities and Landscapes: Architecture, Archaeology, Cultural Heritage, History and Resources - Università degli Studi della Basilicata – Scuola di Architettura – DICEM Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo - PhD Antonella Cartolano, Tutor Prof. Piergiuseppe Pontrandolfi.

sinergia degli interventi, pur preservando le specificità locali da rappresentare in seno allo spazio intermedio, contribuendo ad un più diffuso riequilibrio dello spazio macro-regionale.

Ancora, si ritiene che gli spazi macroregionali possano essere capaci di sostenere e controbilanciare la direzione di “nuova centralità” generata dalla globalizzazione e dalle forze transnazionali, fattori che stanno accompagnando la transizione da un modello di Stato nazionale a quello transnazionale (Beck, 1997), nel quale il principale attore della politica internazionale potrebbe essere lo Spazio Europeo in luogo di ciascuno Stato membro.

Le macroregioni, pertanto, rappresentano una possibile nuova esigenza organizzativa confacente alla mutazione dei tempi. Una riforma in senso macroregionale diventa, quindi, una esigenza fondamentale in grado di rinnovare le Regioni ed i loro sistemi interni, con il fine di favorire l’aumento della competitività economica, il miglioramento della qualità sociale e una maggiore resa istituzionale, capace di superare l’ingiustificata e diversa distribuzione delle risorse che caratterizza le Regioni a Statuto speciale, nate in ragione di particolari contingenze storiche e socio-culturali che oggi si ritengono oramai superate, rispetto a quelle a Statuto ordinario (Società Geografica Italiana, 2013).

Occorre, inoltre, sottolineare come una simile rivisitazione contribuisca direttamente alla risposta di bisogno di innovazione del governo del territorio e dei suoi strumenti.

Innanzitutto, una nuova legge sulla pianificazione territoriale dovrebbe portare alla definizione di un “Quadro programmatico di riferimento per lo sviluppo del territorio nazionale”, avente come contenuti essenziali la distribuzione della popolazione sul territorio, l’articolazione programmatica dell’armatura urbana alla scala dell’intero territorio, le grandi linee di una rete nazionale di infrastrutture e dei trasporti, le grandi scelte nazionali in materia di protezione ambientale, etc. Qualcosa di simile, con riferimento ad esperienze passate ma certamente da valutare positivamente, allo “Schema di assetto” nazionale della Datar francese e del “Programma territoriale” federale tedesco (Archibugi, 1981).

Al suo interno quadri di coerenza, alla scala macroregionale e quindi di più ampio respiro, sia per le politiche di uso del suolo che per il raccordo degli interventi infrastrutturali.

Non va, infatti, dimenticato che la nascita delle Regioni a statuto ordinario derivi non solo dall’esigenza di decentramento dei poteri statali verso le autonomie locali, ma anche dal bisogno di avere quadri generali di riferimento territoriale (Preto, 1994) per il coordinamento delle grandi scelte strategiche riguardanti infrastrutture viarie, aree di interesse ambientale da salvaguardare e ipotesi di sviluppo urbano.

Entrando nel merito dei criteri posti alla base della nuova articolazione regionale, le proposte esaminate appaiono carenti di criteri rigorosi di tipo socio-economico e di indicatori finanziari per l’individuazione dei nuovi confini delle Regioni (Ferri, 2016).

Per evitare di incorrere negli stessi errori del passato alcuni di questi criteri dovrebbero essere impiegati con un approccio mutevole, flessibile, che possa cogliere prontamente le nuove dinamiche e le nuove tendenze che col tempo si sono manifestate, associando alla nuova rilettura del territorio regionale una rinnovata capacità cooperativa delle stesse Regioni.

Sicuramente caratteristiche di omogeneità storica, morfologica, territoriale, di tradizione linguistica ed economica si pongono quali fondamenti della nuova lettura regionale, al fine di ridisegnare un’Italia più compatta e competitiva anche a livello europeo.

Focalizzando l’attenzione sul Mezzogiorno è immaginabile un Sud che abbia una dimensione sovraregionale, cosa del resto coerente con la sua storia secolare, così da avere maggiori possibilità in termini di centralità nello spazio europeo. Per questo motivo una macroregione del Sud sarebbe un soggetto più agile e più autorevole in grado di favorire la formazione di una visione unificata delle criticità economiche e dei punti di forza del territorio.

Ai fini del lavoro svolto, pur non entrando nel merito di una puntuale configurazione di macroregione meridionale, si ritiene che una possibile sintesi dei caratteri prima menzionati siano ricercabili a partire dalla rappresentazione dei caratteri idrogeologici delle regioni del sud, esemplificati dal distretto Idrografico dell’Appennino Meridionale di cui fanno parte.

La morfologia disegnata dal distretto dell'Appennino Meridionale, infatti, trova corrispondenza con molte delle proposte di delimitazione della macroregione meridionale avutesi nel corso degli anni (Fig. 8).

Ad ogni modo sono molto più numerose le proposte che vedono insieme le regioni peninsulari del Sud di Campania, Basilicata, Puglia e Calabria rispetto a quelle che le vedono smembrate ed accorpate con differenti modelli.

In questa geografia si troverebbero sintetizzati caratteri storici (l'antico Regno delle due Sicilie), morfologici e ambientali, come pure sarebbero intercettate ed aggregate le dinamiche di natura economico-produttiva e sociale che attualmente legano le differenti Regioni in particolare per le aree di bordo, conferendo unitarietà e sinergia di azione.

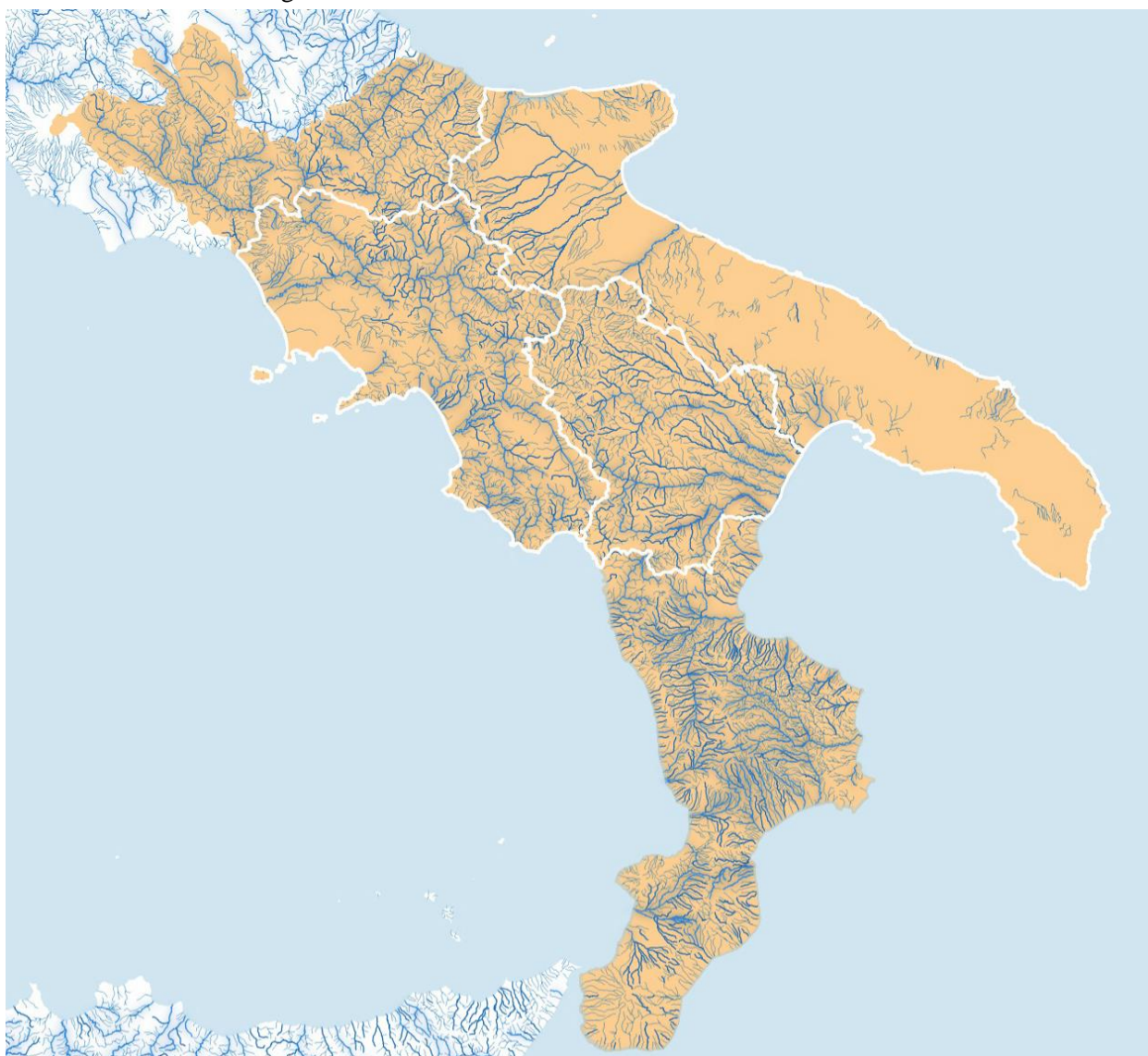


Figura 8 – Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale. Elaborazione propria.

Una macroregione del Mezzogiorno, inoltre, in una ottica di spazio Europeo, potrebbe assumere un ruolo importante per la funzione, per l'intero nostro paese, di cerniera tra i Paesi dell'Europa meridionale ovvero tra i territori del bacino mediterraneo, rafforzando le relazioni tra est ed ovest.

Una macroregione, di circa 20 milioni di abitanti, capace di mettere in relazione le tante diversità, pure presenti, attraverso una strategia condivisa e coordinata ed un dialogo continuo.

Le competenze potrebbero restare quelle attualmente gestite dalle Regioni e dettate dall'art. 117, terzo comma della Costituzione¹⁴ così come modificato dalla L. cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V, Parte II, con una enfasi maggiore al governo del territorio, alla programmazione delle grandi infrastrutture del territorio macroregionale, alla programmazione della rete dei servizi avanzati, alla programmazione strategica dello svi-luppo macroregionale, in sinergia e coerenza con il quadro dettato a livello nazionale.

Al riguardo, condividendo alcune proposte del referendum costituzionale 2016, si ritiene che in questo contesto di riforma possa apportare beneficio il superamento della competenza concorrente tra Stato e Regione (macroregione) con la precisa individuazione delle competenze di ciascuno e l'introduzione della clausola di supremazia ovvero della possibilità da parte dello Stato di intervenire in materie regionali (macroregionali) quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale, anche al fine di preservare l'unitarietà nazionale.

È immaginando questa geografia, in questa fase a confini ancora sfumanti, che si ritiene possa trovare forza e configurazione l'ente intermedio.

Come già anticipato, nell'ampio spazio macroregionale troverebbero collocazione morfologie pluricomunali in diversificate configurazioni immaginate, a differenza che in passato, sufficientemente strutturate affinché possano divenire i territori di riferimento anche per i processi di pianificazione territoriale (Pontrandolfi, Cartolano, 2014).

Quindi macroregioni articolate in morfologie pluricomunali (aree metropolitane, aggregazioni di città medie e aggregazioni di comuni delle aree interne) caratterizzate da configurazioni democratiche, strutturate, capaci di garantire la sedimentazione delle esperienze, di accumulare progressivamente nuova capacità dei Comuni di lavorare insieme, non solo da un punto di vista gestionale, ma anche con riferimento alle politiche strategiche e di sviluppo dei propri territori, riferite e riferibili ad un territorio tendenzialmente più coerente alla scala delle dinamiche socio-economiche e territoriali. Organismi capaci di garantire il raggiungimento di un livello minimo di erogazione di servizi, per il territorio di competenza, inteso quale preconditione alle stesse politiche di sviluppo.

Dimensioni territoriali in cui si afferma un principio di democraticità delle decisioni con l'assunzione diretta delle responsabilità, rispetto alle scelte effettuate, nei confronti del proprio elettorato e senza, con questo, comprimere eccessivamente l'autonomia decisionale di ciascun Comune che, per alcuni aspetti, è solo spostata al livello pluricomunale.

5. Conclusioni

A tutti i livelli, da quello regionale al livello municipale, nel corso degli anni sono state intraprese iniziative volte ad una rilettura della maglia politico-amministrativa del Paese al fine di ridurre le distanze tra territori istituzionali e territori funzionali; in particolare ciò è reso quanto mai indispensabile se letto in relazione alla repentina evoluzione delle dinamiche economiche e sociali che investono lo spazio europeo e dei ruoli che ne conseguono in capo a Regioni, Città e territori.

¹⁴ Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Nonostante i contributi teorici e l'azione dell'Unione Europea in materia di individuazione delle aree metropolitane e di definizione delle macroregioni, nella delimitazione delle Regioni gli aspetti economici e territoriali risultano sostanzialmente trascurati.

Come visto, il dibattito nazionale sulla revisione dei confini Regionali, è condotto secondo vari approcci ad esclusione di quelli prettamente economico – territoriali. Il rischio è che le attuali Regioni, delimitate in funzione di criteri extra-economici, in assenza di una corrispondenza tra la scala dimensionale dell'organizzazione pubblica e quella più appropriata per la produzione e/o fornitura di beni pubblici, non riescano a svolgere i loro compiti in maniera efficace (Bruzzo, 2016).

In particolare per l'Italia, in presenza di dimensioni territoriali, di popolazione e di livelli di efficienza dell'azione pubblica regionale molto diversificati, nonché di tensioni nelle relazioni tra lo Stato ed i governi territoriali in ordine alla riduzione di poteri e di risorse finanziarie e fiscali, manca un disegno di riordino delle Regioni definito sulla base di criteri socio-economici, territoriali e finanziari esplicitati a priori.

Come visto, le proposte di delimitazione sopra descritte evidenziano la mancata dichiarazione degli obiettivi da raggiungere (spesso molto generici) e dei criteri utilizzati per la delimitazione (Ferrenti, 2016),

Al contrario, la cooperazione andrebbe adottata non solo nell'ottica miope della spending review, ma in quella di costruire attori collettivi territoriali capaci di elaborare una visione strategica dello sviluppo locale e dotati delle capacità tecniche e finanziarie per realizzarla.

Le esperienze esaminate, in molti casi, dimostrano come la definizione dei perimetri (indipendentemente se siano di sviluppo o di gestione dei servizi) dello sviluppo locale sia fortemente condizionata dagli interessi elettorali delle differenti parti politiche piuttosto che fondarsi sulle volontà ed interessi degli attori socio-economici a tutti i livelli e dei cittadini.

Da ciò il bisogno di un ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale che muova nella direzione di intercettare ed accompagnare le attuali dinamiche territoriali ed urbane con forme istituzionali e strumenti di governo del territorio maggiormente rispondenti alle nuove sfide poste in capo, in particolare, all'azione pubblica, immaginando, quindi, per queste nuove entità a confini sfumati, più moderne ed efficaci forme di governance e strumenti di governo.

Va tuttavia notato che un certo divario tra dinamiche e partizioni politico-amministrative è comunque inevitabile, perché dividere il territorio in regioni istituzionali significa fissare dei confini a un sistema di relazioni spaziali in evoluzione (Dematteis, 2015). Nonostante ciò è pur sempre vero che l'azione politico-amministrativa guadagna in efficacia quando il suo ritaglio territoriale corrisponde a quello delle regioni funzionali, come pure è altrettanto vero che queste ultime, a loro volta, sono in qualche misura indotte a modellarsi sulla distribuzione spaziale della rete dei servizi collettivi, delle infrastrutture e di altri fattori strutturanti che dipendono dalle decisioni e dai finanziamenti della pubblica amministrazione (Dematteis, 2015).

Da questo il bisogno di ripensare la dimensione spaziale entro cui operare e riflettere sull'adeguatezza degli spazi istituzionali, richiamando in causa lo storico dibattito sul "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio non più conciliabili con i confini amministrativi di stampo tradizionale (De Luca, 2012) sempre meno adatti alla interpretazione dei processi economici e territoriali in atto ed incapaci di affrontare in modo efficace i bisogni del territorio e delle comunità locali.

È inconcepibile, infatti, che il settore pubblico - architrave di ogni sistema-Paese – continui a restare escluso dal generale processo di modernizzazione che si sta vivendo (Pozzoli, 2007).

Se gli obiettivi del legislatore italiano sono quelli di pervenire ad una razionalizzazione del sistema delle Autonomie Locali (attuando la semplificazione dei livelli istituzionali che operano sul territorio), perseguire l'efficienza e l'economicità nell'erogare servizi adeguati e di qualità ai cittadini nonché promuovere una governance del territorio più appropriata ed efficace, di fatto le soluzioni proposte sembrano lontane dall'includere nel processo di spending review criteri di accompagnamento alla rivisitazione degli assetti territoriali capaci di dare risposta alle politiche di sviluppo e di assetto dei territori, salvo per poche

eccezioni, confermando il bisogno di un cambio anzitutto culturale che non può essere ottenuto attraverso mere logiche di risparmio della spesa, peraltro, perseguibili solo in presenza di processi organizzativi adeguati, attraverso la lotta agli sprechi e la realizzazione di economie di scala, non essendo possibile alcun automatismo tra tipologia di gestione prescelta e conseguimento di benefici e risparmi.

Sostenere lo sviluppo locale, ovvero contribuire alla coesione nazionale e quindi alla riduzione delle disparità e degli squilibri territoriali (Commissione Europea, 2004), necessita di profondi cambiamenti nelle politiche di pianificazione territoriale che partono, prima di tutto, da una approfondita analisi dello spazio geografico in cui si opera, dalle sue forme organizzative e dai suoi strumenti.

Ed è proprio per evitare che lo slancio verso nuove letture territoriali alla scala pluricomunale intermedia possa restare imbrigliato nei rigidi confini amministrativi regionali, è perseguita l'idea di una rivisitazione che coinvolga anche gli attuali assetti regionali; in altre parole tutto ciò non può che non riflettersi su un ripensamento del ruolo e del ritaglio geografico delle regioni, per modellarle sulle reti delle città e di territori ed adeguarle così, per quanto possibile, alle nuove articolazioni funzionali del territorio nazionale e di quello europeo (Dematteis, 2015).

Una traiettoria di riorganizzazione della maglia amministrativa che propone una visione di territorialità espressa dal trinomio Unione Europea – neoregioni – intercomunalità (Ferlaino, Molinari, 2009), sintetizzabile in un processo di rescaling che vede il comune muoversi verso l'intercomunalità, la regione verso la macroregione, lo stato verso l'Europa neofederale, la città metropolitana verso la città capitale della macroregione (Ferlaino, Molinari, 2009).

6. Bibliografia

- Archibugi F. (1981), *La pianificazione territoriale: la funzionalità del quadro istituzionale ai vari livelli*, 2° Congresso Nazionale di Architettura "Politiche edilizie e urbanistiche in Italia", Roma, 1-3-Luglio 1981
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Placebased Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, DG Regio, Brussels, European Commission
- Bruzzo A. (2016), *Riferimenti teorici per la delimitazione territoriale delle Regioni*, in *Argomenti*, terza serie, 3/2016
- Caciagli M. (2001), *Integrazione europea e identità regionali*, WP 1/2001, CIREs, Italian Research Centre for European Studies
- Celata F. (2008), *L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia. Ipotesi interpretative*, in *Rivista Geografica Italiana*, 115 (2008)
- De Luca G. (2008), *Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale*, in Belli A. e Mesolella A. (a cura di) (2008), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Belli A., Mesolella A. (a cura di), Alinea editrice
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione Regionale Cooperativa*, Perugia, Alinea Editrice.
- Dematteis G. (2003), *SLoT (Sistema locale territoriale). Uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio*, Documento del Convegno: Per un patto di sostenibilità. Sviluppo locale e sostenibilità tra teoria e pratica, Pinerolo, 29 ottobre 2003
- Dematteis G. (2015), *L'Italia e le sue Regioni. Regioni come reti di sistemi urbani*, http://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-reti-di-sistemi-urbani_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità: il governo regionale e provinciale del territorio*, XXX conferenza italiana di scienze regionali, Firenze 2009

- Ferri V. (2015), *Il riordino delle regioni in Francia. Aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali con comparazioni*, XXXVI Conferenza scientifica AISRE – Arcavacata di Rende, settembre 2015, L'Europa e le sue regioni: diseguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività
- Ferri V. (2016), *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, terza serie, 3/2016
- Gambi L. (1999), *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative, da Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di Lucio Gambi e Francesco Merloni, Il Mulino, Bologna.
- Jogan I. (a cura di) (2006), *A che serve il policentrismo?*, in *Lo spazio europeo ad alta risoluzione*, Inu ed., 2006
- Loughlin J. (a cura di) (1999), *La democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- Mengin J., (1998), *Développement local et politiques d'aménagement du territoire : avis*, *Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>
- Pacini M. (1996), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2014), *Riorganizzazione degli Enti Locali e nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata*, in *Urbanistica Informazione*, N° 255, INU edizioni.
- Pozzoli S. (2007), *L'illusione della governance. Il sistema degli enti locali in Inghilterra*, in *Azienditalia* n°1/2007
- Preto G., Occelli S. (1994), *Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche, Considerazioni teorico-metodologiche*, in Working Paper n. 105, IRES, Torino
- Società Geografica Italiana Onlus (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*.
- Società Geografica Italiana Onlus (2014), *Il riordino territoriale dello Stato, Scenari Italiani 2014*. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana
- Staglieno M. (a cura di) (1990), *Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla terza repubblica a cura di Marcello Staglieno*, Laterza editore.
- Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI, WP 65/2010
- Sturani M.L. (2011), *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in Agostini F. (a cura di) (2011), *Le Amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende Venete in età contemporanea*, Franco Angeli Editore