

Centro Interdipartimentale di Studi Regionali (CISR) “Giorgio Lago”
<http://www.centrostudiregionali.unipd.it>



RSLD 
Regional Studies and Local Development

RSLD – Regional Studies and Local Development

<https://rsl.d.padovauniversitypress.it/>

©2020 Padova University Press
Università degli Studi di Padova, via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it
ISSN 2784-8361

Staff

Direttore scientifico

Patrizia Messina

Comitato Scientifico

Giovanni Allegretti; Marco Almagisti; Brunetta Baldi; Matteo Bassoli; Elena Battaglini; Marina Bertocin; Silvia Bolgherini; Giulio Cainelli; Lorenzo Ciapetti; Domenico Cersosimo; Giancarlo Corò; Renato D'Amico; Marzia De Donno; Valentina De Marchi; Stefano De Rubertis; Eleonora Di Maria; Ekaterina Domorenok; Francesca Gambarotto; Paolo Roberto Graziano; Luciano Greco; Sabrina Lucatelli; Stefan Marchioro; Daniele Marini; Giorgia Nesti; Giorgio Osti; Paolo Perulli; Laura Polverari; Stefania Profeti; José Luis Rhi-Sausi; Gianni Riccamboni; Ottavia Ricci; Paola Santinello; Michelangelo Savino; Gianluca Toschi; Claudia Tubertini; Gian Piero Turchi.

Comitato di redazione

Mattia Casula; Selena Grimaldi; Francesco Jori; Lorenzo Liguoro; Giulio Mattiazzi; Mattia Munegato; Lorenza Perini; Giada Storti

Segreteria di redazione

c/o sede CISR "Giorgio Lago", Università di Padova, via del Santo 28 - 35123 Padova
email: redazione.rsld@unipd.it

Direttore responsabile

Giovanni Luigi Fontana

Regional Studies and Local Development
Studi Regionali e Sviluppo Locale
n.1/2020

Nuove forme di regionalismo e regionalità
in Italia e in Europa

a cura di
Patrizia Messina

Indice

Introduzione <i>di Patrizia Messina</i>	1
Regionalismo e Urbanesimo <i>Paolo Perulli</i>	7
Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto <i>Patrizia Messina</i>	19
Confini regionali e processi d'urbanizzazione post-metropolitani <i>Luca Garavaglia</i>	55
Innovazione digitale e polarizzazione spaziale. Un'analisi sui nuovi divari regionali <i>Giulio Buciuini e Giancarlo Corò</i>	73
Regionalization in Central and Eastern European countries after EU Enlargement <i>Neliana Orlandi Rodean</i>	97
Ripensare l'autonomia regionale: il caso italiano <i>Maurizio Malo</i>	127
Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali <i>Claudia Tubertini</i>	139
Soggetti nella metropoli. Ripensare il governo della democrazia <i>Mauro Farnesi Camellone</i>	155

Introduzione

DI PATRIZIA MESSINA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-1

La dimensione regionale sta acquisendo una rilevanza crescente che, tuttavia, per poter essere compresa nella sua portata trasformativa, ha bisogno del contributo di diverse prospettive disciplinari.

Cosa intendiamo oggi per “regione”? E come si sta trasformando questo concetto? Quali sono le nuove regionalità emergenti nel contesto europeo? In che misura, per esempio, alcune città o reti di città, e i relativi processi di metropolizzazione rilevabili in diversi contesti europei, possono essere intesi come nuove regioni funzionali? Esiste una qualche forma di coincidenza e/o divergenza tra regioni funzionali emergenti e regioni amministrative? Con quali effetti sulle *chances* di sviluppo dei territori?

La necessità di raccordare regioni funzionali e regioni amministrative si può intravedere, negli ultimi anni, anche dalla crescente attenzione prestata a Regioni, Città, Enti intermedi ed Enti locali, divenuti la sede privilegiata di riforme istituzionali, sia in termini di decentramento politico che di rinnovamento organizzativo e adeguatezza istituzionale, soprattutto in Europa. Aldilà delle motivazioni dichiarate di riduzione della spesa pubblica, che sono comunque rilevanti, queste riforme di riordino territoriale sono anche dettate dalla necessità di andare incontro a un cambiamento che, se da un lato riguarda l'organizzazione complessiva dello Stato e l'adeguatezza delle istituzioni di governo del territorio, dall'altro sta riguardando anche la società locale, l'economia del territorio e le stesse politiche di sviluppo.

A partire da questi interrogativi abbiamo scelto di dedicare il primo numero della rivista *Regional Studies and Local Development* a questo tema, presentando alcuni saggi in precedenza discussi in occasione del convegno *Nuove forme di regionalismo e regionalità in Italia e in Europa*, fortemente voluto dal Centro Interdipartimentale di Studi Regionali “Giorgio Lago” (CISR) dell'Università di Padova, svoltosi il 17 dicembre 2019, con il coordinamento scientifico di Patrizia Messina, che ha curato questo primo numero.

Obiettivo del convegno, fatto proprio anche dalla rivista, è di promuovere una riflessione interdisciplinare su questi temi e consentire un proficuo dialogo tra discipline giuridiche, politologiche, filosofiche, sociologiche,

economiche, a partire da almeno due diverse dimensioni delle nuove regionalità in Europa:

- *le city regions di tipo funzionale*, emergenti con il processo di metropolizzazione a partire dalle trasformazioni prodotte dalle cd. “reti di città”;
- *le istituzioni regionali in senso politico-amministrativo e le riforme istituzionali*, indotte anche dalle stesse politiche europee di coesione e sviluppo regionale, a cui si collega, nel caso italiano, anche il regionalismo differenziato, a cinquant’anni dall’istituzione delle regioni a statuto ordinario.

Fanno da sfondo le politiche regionali dell’UE, che da un lato hanno contribuito negli anni a mettere al centro delle politiche di sviluppo la dimensione *place based*, promuovendo di fatto un cambiamento anche nel modo di intendere le regioni stesse e il loro campo di azione nelle politiche di sviluppo, non solo economico, e dall’altro, a partire dalla programmazione 2014-2020, tendono sempre più a valorizzare le dimensioni dello sviluppo funzionale, soprattutto delle funzioni urbane, nella prospettiva della sostenibilità dello sviluppo.

Il saggio di apertura a questo volume di Paolo Perulli sottolinea proprio la necessità di adottare una nuova visione di sviluppo territoriale a partire dall’ibridazione di due diverse concezioni, quella della *regio* e quella dell’*urbs* che, se per lungo tempo hanno costituito due modi radicalmente diversi di concepire il governo del territorio, oggi sembrano invece convergere, dando forma a un nuovo tipo di espansione urbana inedita, attraverso corridoi e reti che attraversano i vecchi confini amministrativi e sono oggi in cerca di legittimazione istituzionale. Dalle ricerche condotte sul campo, sono queste le nuove forme emergenti che caratterizzano l’urbanizzazione globale del XXI secolo, sollevando al tempo stesso molteplici nodi problematici, tra loro interrelati, sui piani economico, politico, giuridico e culturale che richiedono, appunto, uno sforzo di comprensione inter e trans-disciplinare.

Il saggio di Patrizia Messina focalizza l’attenzione sulle metamorfosi che stanno investendo le forme di regolazione politica e governo del territorio, nel contesto della globalizzazione, che fanno seguito ai processi di metropolizzazione delle nuove aree urbane funzionali, o *City region*. A differenza del concetto di urbanizzazione, che fa riferimento all’espansione urbana a partire da un centro cittadino verso le periferie rurali e al conseguente aumento demografico, o urbanesimo, il concetto di metropolizzazione mette infatti l’accento sulle funzioni urbane che caratterizzano le nuove aree metropolitane, che si configurano come *functional urban area* (Oecd, 2012). L’analisi viene focalizzata, da un lato, su quattro casi studio esemplari del Nord Europa che i dati sulla competitività regionale (Rci) mostrano essere tra le regioni europee più dinamiche e competitive. Dall’altro, considerando i paesi mediterranei caratterizzati da maggiori criticità, viene analizzato il caso

del Nordest italiano e in particolare del Veneto. L'analisi consente di mettere in luce diverse forme di governance per le aree vaste di tipo funzionale, mettendo in evidenza il peso dell'adeguatezza istituzionale per il governo delle nuove *city region* come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale nel contesto dell'economia globale.

Con riferimento al caso del Nord Italia, il saggio di Luca Garavaglia prosegue analizzando i problemi di regolazione correlati ai processi di urbanizzazione estesi alla scala di corridoio territoriale e di *city-region*, che si organizzano come *Functional Urban Area*, su scala trasversale rispetto ai confini amministrativi comunali, provinciali e regionali. Il governo di questi sistemi territoriali emergenti richiederebbe, se non una riforma istituzionale adeguata, perlomeno un più intenso ricorso a strumenti per il coordinamento degli attori pubblici coinvolti nella pianificazione territoriale, con particolare riguardo alle scelte relative alla fornitura di beni e servizi pubblici per cittadini e imprese, che consentano ai nuovi sistemi post-metropolitani di produrre strategie integrate e di realizzare interventi che riducano esternalità negative e fenomeni di competizione tra territori. Tuttavia, il ricorso a questo tipo di strumenti di governance territoriale è ostacolata da resistenze non solo organizzative, ma anche culturali, relative alla cronica difficoltà delle pubbliche amministrazioni, e in particolare delle regioni dotate di nuove competenze e poteri, di lavorare in rete tra loro, con le città e con gli attori privati.

Il saggio di Giulio Buciuini e Giancarlo Corò ci consente di estendere l'ambito di osservazione analizzando i processi di polarizzazione spaziale delle attività innovative, valutando gli effetti economici e politici nelle aree che rimangono escluse dai tali processi, con particolare riguardo a Stati Uniti ed Europa. Il contributo propone una rassegna del dibattito internazionale che si è sviluppato su questo argomento, a partire dal saggio *The revenge of the Places that don't matter* di Rodriguez-Pose (2018), aggiungendo nuove chiavi di lettura sulle cause dei processi di polarizzazione spaziale suggerite dagli approcci utilizzati nell'ambito dell'economia della conoscenza e dalle ricerche sull'impatto della *digital transformation* sulle catene globali del valore. Inoltre, con riferimento al dibattito sulle tendenze spaziali post-Covid 19 che stanno riaprendo una finestra di opportunità a favore di un riequilibrio territoriale dei processi insediativi, il contributo propone una prima rassegna di casi studio di "periferie competitive", intese come luoghi esterni ai principali centri metropolitani, che hanno tuttavia saputo organizzare efficaci processi di sviluppo attraverso la combinazione di fattori endogeni e l'attrazione dall'esterno di risorse per l'innovazione.

La dimensione regionale delle politiche dell'UE viene analizzata dal contributo di Neliana Orlandi Rodean, focalizzando l'attenzione sull'impatto

che queste politiche hanno avuto sui Paesi dell'Europa centro-orientale, con particolare riguardo ai casi di Polonia, Ungheria e Romania dopo il processo di allargamento dell'UE verso Est. La regionalizzazione, avvenuta attraverso la costituzione delle agenzie regionali di sviluppo, ha avuto infatti in questi paesi un diverso seguito, dovuto sia alla diversa conformazione amministrativo-territoriale di questi paesi, segnati da una forte centralizzazione governativa, sia alle riforme istituzionali e normative che hanno mutato l'iniziale impianto regionale verso un consolidamento delle aree metropolitane funzionali.

La dimensione politico-istituzionale del livello regionale di governo, con particolare riguardo al caso italiano è invece approfondita nei saggi di Maurizio Malo e di Claudia Tubertini. L'avvio del regionalismo differenziato (art. 116 Cost. comma terzo) segna infatti un passaggio rilevante nel percorso di sviluppo istituzionale del regionalismo italiano, non privo di ambiguità, dal federalismo all'autonomismo regionale¹, che è stato al momento congelato a causa dell'emergenza sanitaria Covid19. Questa emergenza, in particolare, sta contribuendo a mettere in luce, da un lato, rilevanti differenze tra le regioni italiane e i loro sistemi sanitari nella capacità di gestire l'emergenza stessa e, dall'altro, i limiti rilevabili da un decentramento regionale delle competenze, proprio nell'ambito della sanità e di un diritto fondamentale come quello della salute.

In questa prospettiva, il contributo di Maurizio Malo invita a ripensare l'autonomia regionale nel caso italiano, suggerendo una riforma "radicale" che privilegia il regionalismo amministrativo su quello politico (in cui le Regioni, oltre ad avere organi elettivi e autonomia amministrativa, esercitano anche il potere legislativo), una riforma centrata sulla distinzione dei ruoli tra Stato e Regioni: allo Stato la legislazione e alle Regioni il governo dell'amministrazione. Questo al fine di garantire un sistema istituzionale più efficiente, più chiaro e anche più comprensibile per la comunità.

Il contributo di Claudia Tubertini si sofferma proprio sull'effettivo spazio riconosciuto alle Regioni italiane per l'esercizio della propria potestà legislativa, anche in funzione del governo del sistema locale, riscontrando come quest'ultima sia stata progressivamente ridotta, mentre è accresciuto il peso della Regione come ente di amministrazione. Gli scenari di riforma più recenti, dalla riforma del Titolo V della Costituzione, alla legge Delrio, alle richieste di regionalismo differenziato, inducono, tuttavia, ad un possibile ripensamento di questo assetto in applicazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

¹ A questo riguardo si veda il contributo di Brunetta Baldi (2019) e più in generale della single issue "L'autonomia regionale differenziata in Italia", a cura di Luciano Greco e Patrizia Messina, *Economia e Società regionale*, 3/2019.

Infine, il saggio di Mauro Farnesi Cammellone va alla ricerca della definizione di un campo concettuale adeguato ad affrontare i processi di metropolizzazione che stanno attraversando l'Europa, riconoscendo la necessità di un esperimento di innovazione istituzionale che investa le categorie politiche e giuridiche con cui siamo stati soliti pensare l'ordine costituzionale europeo. La combinazione di una lettura istituzionale del fenomeno con un'analisi di tipo funzionale richiede infatti, in primo luogo, il ripensamento del "governo della democrazia". Sul piano della filosofia politica, questo significa ripensare il nesso sovranità-rappresentanza, insieme alle dimensioni della *responsabilità politica* e della stessa *legittimità* del governo della democrazia (e dunque il concetto di popolo), allo scopo di rilanciare una riflessione su possibili esperimenti federalistici.

In questa prospettiva una federazione "a rete" di città europee, piuttosto che una federazione di Stati, potrebbe essere un'ipotesi da valutare con un certo interesse.

Regionalismo e Urbanesimo

Regionalism and Urbanism

PAOLO PERULLI

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-2

Abstract. Questo articolo è un contributo alla necessità di una nuova visione entro l'ibridazione di forme politico-economiche dell'urbanizzazione globale del XXI secolo. Flussi, reti e corridoi sono le forme contemporanee della crescita urbana e della sua espansione che attraversa le scale territoriali. Le relazioni basate sul contratto sono aumentate in ogni sfera della vita sociale. Esse rappresentano un concetto dialettico e negoziale in cui sono tra loro interrelati fattori economici, politici, giuridici e culturali.

Abstract. *This article is a contribution to the need for a new insight into the hybridization of political-economic forms in the globalized urbanity of the 21st Century. Flows, networks and corridors are the contemporary forms of urban growth and expansion across the territorial scales. Contractual relations have increased in every field of social life. They are a dialectical and negotiated concept in which economic, political, legal and cultural factors are interrelated.*

Keywords: *City, Region, Regionalism, Urbanism, Governance*

1. Questioni di definizione

Regionale e urbano, regionalismo e urbanesimo non sono affatto sinonimi di uno stesso fenomeno e distinti solo per dimensione, maggiore nella regione e minore nell'urbano. Questa visione è spesso seguita da chi si occupa di "studi urbani e regionali". L'etimologia è invece molto diversa (Benveniste 2001). Regione viene da *Regio*, quindi da *Rex*: è l'atto di divisione legittima di un territorio da parte di un'autorità sacra. È una categoria politica, significa tracciare il confine (*regere fines*). Urbano viene da *Urbs*, città: di origine sconosciuta (forse etrusca). Qualcuno sostiene che venga da *urvum*, manico dell'aratro, anch'esso indicherebbe il confine tracciato da un aratro.

Ma *urbs* non è correlativo della parola greca *polis*, che indica la città e poi lo stato, bensì della parola greca *asty*, che designa l'estensione fisica della città ai piedi dell'acropoli. La categoria politica è *civitas*, mentre *urbs* è categoria di fisica sociale: essa designa la parte bassa della città, dove si concentra la plebe (in greco *plethos*, in latino *plebs*). Poi urbano ha significato quello che non è rurale, quindi fine, raffinato. Infine urbanità è diventata una categoria sociologica più ampia, urbanistica è la disciplina che nel Novecento si dedica alla pianificazione fisica della città. La sua origine è sanitaria, serve a evitare il contagio e la malattia connesse all'urbanizzazione.

Invece il regionalismo appartiene da sempre a una prospettiva politica. Quando si forma lo Stato nazionale, nell'Ottocento, essa è una visione critica dello Stato centrale napoleonico. È tipicamente di destra in Francia, con Maurice Barrès, e poi nazionalista e localista. Anche separatista-autonomista. È una prospettiva anti-statale. In Italia il leghismo nella sua prima fase riprende quella prospettiva anti-stato centrale in chiave secessionista. Diventa poi un movimento politico di destra, nazionalista: riprendendo, senza probabilmente conoscerla, l'origine prima tracciata.

Di natura completamente diversa è il federalismo. Esso è una visione politica statale, che pensa all'autonomia di ciascuna unità entro uno Stato relativamente forte. I *Federalist Papers* dei padri fondatori americani ne sono la Bibbia. Soprattutto il pensiero di James Madison, vincente alla Convenzione del 1787 a Filadelfia, traccia una critica del sistema politico che è ancora attualissima. Elenca undici difetti del sistema: gli stati non si conformavano alla prima Costituzione, quella del 1781; usurpavano l'autorità federale e impedivano rapporti ordinati con l'estero; violavano reciprocamente i diritti di ogni stato ed erano incapaci di collaborare tra loro; non erano garantiti contro la violenza interna né il governo federale era in grado di far applicare le leggi del Congresso; alcuni stati non avevano ratificato gli articoli costituzionali; infine ogni stato approvava troppe leggi, le modificava a capriccio e molte leggi erano ingiuste. Sembra l'elenco dei difetti della attuale situazione delle

Regioni italiane nei confronti del governo centrale. Madison elaborò l'idea di uno stato in cui la potenza è sparpagliata, in cui si mettono in competizione tra loro localismi, gruppi sociali e città per evitare la prevalenza di un gruppo o di una città su tutte le altre. Il modello di Madison moltiplica le fazioni e gli interessi fino al punto di renderli l'uno il controllore dell'altro. Bisogna far sì che ambizione si contrapponga ad ambizione, scrive il grande federalista. La proliferazione di cariche negli stati, nelle contee e nelle città avrebbe creato una rete di influenze che avrebbe attraversato e "tenuto in forma" l'intero sistema, creando una prima intelaiatura della futura città delle reti (per tutta questa parte si veda Perulli 2000).

2. Post-metropoli

Osservando le città-regioni mondiali si è colpiti dalla grande varietà delle soluzioni che sono state trovate nel tempo al "problema di Madison", che è comune da sempre a tutte le società urbane: quello della coabitazione conflittuale nello stesso territorio di popolazioni diverse per classe, ceto, etnia, casta, potere. La città come coabitazione di stranieri è una visione che viene da lontano, è perfino originaria delle prime città. È infatti una "nobile menzogna", secondo Platone, che la *polis* sia abitata da cittadini che hanno la stessa origine, anche in quel caso si tratta di una mescolanza di popolazioni di diversa origine. I miti di fondazione servono a tenere insieme i molti diversi che abitano la città. La fondazione di Roma per Tito Livio è frutto di un incontro di genti diverse, di diversa e oscure origini, anche ladri e banditi: ma la mescolanza delle terre di origine di questi primi fondatori ne fa una città, un mondo (*mundus* è in origine la buca al centro della città in cui terra e primizie della terra venivano poste in forma sacrale). In anni recenti il tema è stato ripreso da autori come Zygmund Bauman e Edward Soja. Il termine *sinecismo* (che significa coabitazione, unione di abitazioni) è stato riproposto dalla teoria contemporanea della post-metropoli. La coabitazione che trova espressioni sempre nuove (città, sobborgo, territorio, regione urbana sono termini che valgono per la città antica-*urbs*, *suburbium*, *territorium*, *regio*-come per quella contemporanea), presuppone che sia operante un qualche legame che unisce le diverse articolazioni sociali e geomorfologiche della città-regione. In molte teorie come quella elaborata a metà Novecento sulla Megalopoli (anch'esso termine che viene dalla tradizione classica, da Filone di Alessandria), manca una consapevole espressione di questo legame. Si tratta di un agglomerato funzionale di più metropoli, una nebulosa urbana, una galassia. I cui cittadini sono affatto consapevoli di appartenere alla stessa Megalopoli. La geografia urbana ha poi definito *Functional Urban Area* quel

territorio che include una città e la sua area di pendolarismo quotidiano. Questa visione funzionale si scontra con quella amministrativa, ma entrambe sono inadeguate a cogliere le dinamiche e i flussi della mobilità urbana contemporanea.

3. Il contratto urbano

Secondo la teoria politica, esiste un “contratto” che lega le diverse popolazioni impedendo che la società urbana si disarticoli e si frammenti fino ad esplodere, o a implodere. Questo contratto- usando il termine in senso hobbesiano- va continuamente rinegoziato, è un terreno di contesa e non di cessione della sovranità, anzi essa viene continuamente rimessa in discussione. Episodi di esplosione o di disarticolazione (come il grave conflitto esploso a Barcellona sull’indipendenza Catalana, a Londra sulla Brexit, a Hong Kong sull’autonomia “*one country two systems*”) esprimono le criticità e le debolezze del “contratto” e richiedono immediate risposte, che spesso non vengono trovate da parte delle élites al comando delle rispettive società, che preferiscono la repressione. Anche il c.d. regionalismo differenziato italiano andrebbe analizzato in questo quadro. Esso esprime i legami deboli entro uno Stato centrale, anziché cercare i legami forti entro uno Stato federale.

Nella modernità, il “contratto” è stato costruito intorno a due parole-chiave: inclusione e individualizzazione. Apparentemente contraddittori, questi termini invece sono integrati tra loro esprimendo quello che è stato a lungo il cemento della società. Da un lato, norme sociali inclusive che hanno inserito nella società urbana le ondate successive di strati emergenti e conflittuali (la classe operaia nel XIX secolo, l’immigrazione extra-nazionale nel XX secolo, la nuova povertà rurale nel XXI secolo), dall’altro una crescente autonomia individuale come requisito indispensabile della sociabilità moderna. Questi processi immani hanno sin qui permesso che lo spaesamento, letteralmente la perdita del proprio paese e delle proprie radici, abbia trovato il modo di essere superato costruendo un “mondo comune” come lo concepisce Hannah Arendt (1958), dotato di stabilità. Proprio la Arendt ha fornito il suo contributo all’elaborazione del concetto di “contratto” per spiegare come, dall’antichità a oggi, si siano costruiti ponti che permettono di mettere in connessione isole altrimenti separate, immerse in un mare di incertezza e imprevedibilità: immagine “federativa”. In questa stessa direzione sono andate le teorie dell’“arcipelago”, la cui origine europea è stata tracciata di recente da Massimo Cacciari (1997) e prima di lui da autori come Max Weber e Georg Simmel. Mentre su temi più propriamente economici, l’economia-

arcipelago è stata illustrata da Pierre Veltz (1998) come moderna divisione spaziale del lavoro nella mondializzazione. In tutti questi significati, è in gioco l'autonomia delle parti e l'unità dell'insieme; una visione dialettica tra queste due componenti è essenziale e ineliminabile.

Oggi però molte teorie sociali, come quella della società liquida, mettono in discussione la miscela di inclusione-individualizzazione su cui si è retta la modernità e indicano la necessità di fronteggiare nuove forme di esclusione e di comportamenti anomici. Nel contempo, la pressione esercitata dalla globalizzazione sulle città-regioni, da sempre attrattori socio-economici della ricchezza che si esercita in rendita e fiscalità, ne sta esplicitando aspetti di privatizzazione che contrastano con la loro natura pubblica. Il nuovo "contratto" da costruire dovrà presentare una visione alternativa, rimettendo in gioco una visione multi-dimensionale, multi-attoriale delle società urbane contemporanee.

4. Morfologie urbane

La tesi qui sostenuta è che *l'urbano* anche nell'epoca della sua massima *estensione* – termine che andrà sulla scorta di Neil Brenner (2016) riletto a partire almeno dal concetto cartesiano di *res extensa* che domina l'intera modernità – non si identifica con uno spazio indifferente e isomorfo (tesi sostenuta da Koolhaas, Sudjic e altri teorici della città generica, infinita, ecc.) ma mantiene, conserva e riproduce a scala allargata una dialettica tra diverse forme, tempi e modi di uso dello spazio urbano.

Sul piano epistemologico si usa contrapporre nella cultura contemporanea *extensity* e *intensity*, la prima meccanica e inanimata, la seconda vitalista e riflessiva, mentre noi preferiamo vederne l'interdipendenza: l'estensione urbana possiede una propria interna dinamica, una forza che è la somma di una miriade di individuali volontà di potenza. È avvenuto qui un rovesciamento: la *res extensa* non appare guidata da qualcosa che le è esterno (una *res cogitans* che la dirige) ma da intrinseche forze di espansione, potenze – tecniche, economiche, funzionali – che non rispondono ad altro che alla propria volontà di potenza. L'urbanizzazione contemporanea non è guidata da alcun cogito, ma dalla volontà di potenza. Il prodotto delle trasformazioni è quindi sia estensione che intensificazione: sia generalizzazione di forme di uso e sfruttamento del suolo da parte di una società di individui (imprese, poteri) possessivi, che individualizzazione delle forme modellate attraverso meccanismi sociali e culturali come proprie, distinte individualità urbane. Micro e macro, individuale e collettivo concorrono a rimodellare l'urbano.

Per questo è utile presentare un aggiornato ritratto urbano dell'Italia contemporanea quale emerge dalle ricerche sulla post-metropoli del XXI secolo, mettendo in evidenza la persistenza di lunghissimo periodo di tipi urbani elaborati dagli autori classici (da Max Weber sul tipo della città occidentale, al Walter Benjamin delle immagini di città; da Lewis Mumford della città nella storia, alla storia urbana di lunghissima durata di Paul Bairoch; da Immanuel Wallerstein dei sistemi-mondo, al millennio urbano europeo di Paul Hohenberg e Lynn Lees; dalla città-fulcro dell'economia di Jane Jacobs, alle strutture semiogeniche urbane di Françoise Choay) che hanno dominato il pensiero urbano del XX secolo. Si tratterà quindi di un discorso essenzialmente epistemologico dell'urbano nell'epoca della post-metropoli, volto cioè a spiegare tutto il campo dell'esperienza urbana storicamente costruito nelle forme, nei tempi e nei confini socio-morfologici che volta per volta saranno distintamente definiti.

Nella linguistica generale che sottende il disegno urbano ritroveremo quindi strutture, segni e significati come: luogo centrale, densità, perfino villaggio che appartengono all'epoca pre-metropolitana e metropolitana, ma assumono nell'epoca post-metropolitana una nuova valenza, un diverso valore d'uso e nuovi valori relazionali. Mentre troveremo anche strutture, segni e significati nuovi, come quella di corridoio, che si propongono quali specifiche forme e funzioni dell'epoca post-metropolitana.

Quanto conti la dimensione storica di lunga durata, è presto detto con alcuni esempi. L'arcipelago urbano che oggi forma PaTreVe, il tessuto post-metropolitano che unisce Venezia a Padova e Treviso, pur non avendo mai trovato una forma istituzionale, ha le sue prime origini nelle costellazioni di insediamenti venetici che sono alla base della nascita di Venezia. La città-giardino di Pavia, per Mumford (2013) esempio di continuità evolutiva tra reticolo dell'insediamento romano ancora intatto e modernità urbana, appartiene oggi alla post-metropoli milanese di cui rappresenta da sempre il più antico nucleo universitario e scientifico. Nel frattempo inediti corridoi tra Milano e Venezia stanno saldando un continuum urbano il cui disegno ha certamente nel Lombardo-Veneto l'antecedente storico, e nelle infrastrutture ferroviarie e viarie la potenza connettiva prevista da Carlo Cattaneo già nell'Ottocento.

L'attuale rete urbana del Nord Italia, che oggi noi consideriamo una *global city-region*, è quindi il frutto di lunghe sedimentazioni storiche che hanno prodotto successive aggregazioni, *collages* e innesti nel cui spazio i fatti sociali si sono distribuiti e organizzati nel tempo.

Processi inintenzionali, disegni urbani intenzionali e fattori culturali si sommano negli esiti dei fatti sociali che definiamo post-metropolitani.

5. Tipi di città

Nella tabella 1 si riprendono i tipi di città elaborati sulla scorta di Max Weber (1950) e se ne discute l'attualità per leggere il caso italiano (per una trattazione più estesa si rimanda a Perulli, Vettoreto 2018).

Nella proposta qui contenuta, che riprende e rielabora i tipi weberiani di città, possiamo identificare nella città metropolitana del Nord Italia (Milano, Bologna, Torino) i tipi weberiani di città di consumatori e di città di commercianti, mescolati quanto a funzioni politico-amministrative di comando e direzione, e a funzioni mercantili, finanziarie, logistiche sempre più globali.

Al contrario, nella città densa (Napoli, Bari, Palermo) si identificano aspetti del tipo della città di consumatori, specie con riferimento al ruolo di redditi extra-urbani e trasferimenti statali di tipo assistenziale, e al ruolo del deficit pubblico nella gestione stessa della città.

Tabella 1 - *Tipi di città*

Tipo di città	Carattere dominante	Caso italiano
Città metropolitana	Dominanza politica su un'economia sia centrale che periferica	Soprattutto localizzata nel Centro-Nord, con forti differenziazioni tra area milanese e romana.
Città densa	Porosità socio-spaziale, tendenziale anomia	Le maggiori città del Mezzogiorno.
Città periurbana	Autonomia territoriale, clubizzazione sociale	Fitta urbanizzazione del Centro-Nord.
Città corridoio	Dominanza di filiere trans-territoriali	I corridoi urbani del Nord, fortemente dinamici, che mostrano evoluzioni radicali rispetto alla Terza Italia.
Città giardino	Controllo sui processi capitalistici di rendita urbana	I piccoli centri a elevata qualità ambientale in territori di piccola impresa e aree metropolitane del Nord e Centro.
Città satellite	Satellizzazione-polinucleazione sia politica che economica	Difficilmente riconoscibile nel caso italiano, ma presente in particolare nel caso di Roma.
Città bordo	Controllo urbano di aree marginali con effetti di urbanizzazione estesa	Localizzate in prevalenza al Centro-Nord come cerniere tra sistemi urbani e aree del disagio insediativo.
Città villaggio	Interpenetrazione tra "urbano" e "rurale"	Ampia pluralità di situazioni diffuse in tutto il territorio italiano.

La città periurbana (molti casi intorno alle città metropolitane) è espressione della tipica tendenza della città di commercianti a produrre fenomeni di suburbanizzazione residenziale per ceti medi e medio-alti (dove si formano club di ceto medio-alto: clubbizzazione sociale).

La città corridoio (lungo gli assi Milano-Venezia, Milano-Bologna) nasce dall'espansione del ruolo logistico e distributivo identificato nella città di commercianti, verso formazioni più estese di tipo propriamente urbano.

La città giardino (esempio Pavia) e la città villaggio (esempio il Salento) identificano rispettivamente aspetti di suburbanizzazione e aspetti di ruralizzazione di popolazioni urbane o di consumo rurale di redditi urbani, già presenti in Weber.

La città satellite (per esempio a Roma) e la città bordo (esempio Torino) sono due aspetti distinti di uno stesso fenomeno di decentramento e di polinucleazione che può essere ricondotto alla città di produttori, nel loro progressivo decentramento produttivo e nella formazione di distretti e nuclei di produzione ai margini della città e nei distretti rurali prossimi alla città.

I tipi qui discussi presentano dinamiche distinte quanto ai gruppi sociali dominanti, alle coalizioni urbane, alle dinamiche dei redditi e dei consumi. Gruppi sociali dinamici, demograficamente giovani si stanno localizzando sempre più nei tipi (periurbano, corridoio, giardino, alcuni tipi di villaggio) intermedi tra la città-metropoli e le aree interne. Una "città intermedia" si sta formando, con caratteri e stili di vita e di consumo meno noti rispetto ai più tipici insediamenti metropolitani, o marginali, e con basi economiche con elevati gradi di complessità e varietà, sia entro la produzione manifatturiera e le configurazioni distrettuali, che nella localizzazione di servizi al quotidiano e alle imprese, che, infine, nella potente trasformazione del settore agricolo che tende a non connotare più la dimensione "rurale" di un'area, ma un segmento significativo di queste nuove spazialità urbane. In questo territorio intermedio, o "periferia competitiva", si giocano molti degli aspetti che caratterizzano la modernità urbana contemporanea.

Si deve tuttavia notare la riproduzione e perfino l'accentuazione dei divari con il Mezzogiorno, la cui trama urbana vede una debole presenza di questa forma di "città intermedia" e la continuità del ruolo delle città di consumatori, e, più in generale, una debole varietà di fenomenologie urbane in grado di produrre beni collettivi per la competitività d'impresa. La questione meridionale, tralasciata da un punto di vista della complessità urbana, appare connotata ancora da una specifica "questione urbana", nel senso complesso, politico sociale ed economico, che Max Weber attribuisce al carattere della città.

6. Problemi di governance

Tutto ciò pone in termini nuovi i problemi del governo urbano e regionale. La loro evidente sovrapposizione, con una amministrazione cittadina e una amministrazione regionale che si scontrano sullo stesso territorio, è un esito dei processi di post-metropolizzazione sopra descritti. Purtroppo nessun disegno alla Madison è stato in grado di guidare in Italia dopo il 1970 la regionalizzazione e l'urbanizzazione. La debolezza del governo centrale ormai assente nel disegno istituzionale, l'evidente caos regionale, il disastro sanitario del 2020 in regioni come la Lombardia, la mancanza di forme coordinate di governo tra regione e città metropolitana, aggravata dalla legge 56/2014, si stanno cumulando. La tabella seguente cerca di indicare una possibile strada per risolvere pragmaticamente i problemi insorti. La loro effettiva risoluzione non è infatti affrontabile da una riforma istituzionale o costituzionale, ma dovrà essere gestita con la flessibilità istituzionale qui proposta.

Tabella 2 - *Traiettorie di policy*

Principali issues strategiche da affrontare	Traiettorie 1 in entrata (le "dinamiche reali" da misurare)	Traiettorie 2 In uscita (le "istituzioni attese" da progettare)
LETTURA DEL TERRITORIO DISORDINE INSEDIATIVO USO DELLE TECNOLOGIE ABILITANTI MULTILEVEL GOVERNANCE	Territori in sviluppo (dove si riscontrano nuovi ispessimenti localizzati di crescita e innovazione) Nuove nebulose e conurbazioni (dove si riscontrano saldature di urbanizzazioni contigue) Piattaforme (dove si riscontrano nuovi sistemi-guida di economie-territorio) Corridoi (dove si riscontrano flussi densi di persone, merci e informazioni) Output: Rappresentare l'Italia urbana (una mappa aggiornabile, interattiva e iterativa del sistema urbano)	Parametri (regole pratiche condivise per governare processi di sviluppo) Perimetri (disegni di accordi inter-istituzionali e multi-attoriale) <i>Hubs & Spokes</i> (sistemi di gestione e sviluppo di reti territoriali mediante pianificazione strategica territoriale e contratti di sviluppo territoriale) Output: Gestire l'Agenda urbana (una rete di accordi inter-governativi e inter-istituzionali locali)

La prima traiettoria è di tipo analitico (fornisce gli input). Essa parte dalla lettura dei fenomeni territoriali, come la diffusione insediativa, la formazione di cluster e nodi, di corridoi e di club etc., per indicare una nuova rappresentazione dell'Italia urbana contemporanea. Essa non sta entro alcun contenitore regionale, provinciale, municipale. Essa sollecita la sperimentazione di nuove forme di allenza trans-urbana, trans-metropolitana, trans-regionale. Questa è la seconda traiettoria qui tracciata, essa è di tipo politico (fornisce gli output). Essa ha bisogno di parametri, di perimetri e di governance. I parametri servono per definire praticamente come si interviene sui processi di sviluppo, ad esempio nelle filiere produttive, nelle reti di imprese, nei patti per il lavoro. Pratiche di questo tipo sono presenti in alcune esperienze recenti, come il patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna. I perimetri servono a circoscrivere le allenze territoriali e gli accordi inter-istituzionali lungo un corridoio (ad esempio tra Milano e Bologna, tra Milano e Venezia). La governance serve a gestire un complesso di accordi inter-territoriali e inter-istituzionali entro un'agenda urbana nazionale ed europea nella cui elaborazione si scontano gravi ritardi. Mentre la retorica politica ha proclamato il XXI secolo il secolo urbano, il governo urbano e regionale non riesce a superare le forme e i limiti tracciati nel XIX e XX secolo.

Riferimenti bibliografici

- Arendt, H. (1958), *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bauman, Z. (2003), *City of Fears, City of Hopes*, London: Goldsmiths.
- Benveniste, E. (2001), *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Torino: Einaudi.
- Brenner, N. (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*, Milano: Guerini.
- Cacciari, M. (1997), *L'arcipelago*, Milano: Adelphi.
- Mumford, L. (2013), *La città nella storia*, Roma: Castelvecchi.
- Perulli, P. (2000), *La città delle reti*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Perulli, P., Vettoretto, L. (2018), "Tipi di città e analisi socio-spaziale", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 61 (4): 693-722.
- Soja, E. W. (2000), *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford: Blackwell.
- Veltz, P. (1998), *Economia e territori: dal mondiale al locale*, in Perulli, P. (a cura di), *Neoregionalismo*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Weber, M. (1950), *La città*, Milano: Bompiani.

Note sull'autore

Paolo Perulli: Università Piemonte Orientale; <https://orcid.org/0000-0002-0463-0558>.
Professore ordinario di Sociologia economica presso l'Università del Piemonte Orientale. Ha insegnato a Cambridge (Mass.) e a Parigi, all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia e all'Università del Molise. Autore di numerose pubblicazioni, è stato coordinatore locale del progetto *PostMetropoli. Atlante dei territori post-metropolitani*, www.postmetropoli.it Dirige la *Scuola dei Sud del Mondo* della Fondazione Eni Enrico Mattei, www.southsoftheworld.com

**Tra Città metropolitana e City Region.
Adeguatezza istituzionale come vantaggio
competitivo per lo sviluppo regionale in quattro
regioni europee e il caso del Veneto**

***Between Metropolitan City and City Region.
Institutional fit as a competitive advantage for
regional development in four European Regions and
the case of Veneto***

PATRIZIA MESSINA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-3

Abstract. Il saggio focalizza l'attenzione sulle metamorfosi che stanno investendo le forme di regolazione politica e governo del territorio, nel contesto della globalizzazione, che fanno seguito ai processi di metropolizzazione delle nuove aree urbane funzionali, o city region. Viene approfondita, da un lato, l'analisi di quattro casi studio esemplari del Nord Europa che i dati sulla competitività regionale (Rci) mostrano essere tra le regioni europee più competitive. Dall'altro, considerando i paesi mediterranei caratterizzati da maggiori criticità, viene analizzato il caso del Nordest italiano e in particolare del Veneto. L'analisi consente di mettere in luce diverse forme di governance per le aree vaste di tipo funzionale, mettendo in evidenza il peso dell'adeguatezza istituzionale per il governo delle nuove city region come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale nel contesto dell'economia globale.

Astract. *The essay focuses the attention on the metamorphoses that are affecting the forms of political regulation and government of the territory in the context of globalization, which follow the processes of metropolisation of the new functional urban areas - or city regions. On the one hand, the analysis of four study cases in Northern Europe, that the data of the Regional Competitiveness Index (Rci) show to be among the most competitive European regions has been carried out. On the other hand, considering the Mediterranean countries characterized by greater and different criticalities, the case of the Italian Northeast Region and in particular of Veneto Region has been taken into consideration. The analysis makes it possible to highlight different functional forms of governance for large areas, putting into evidence the weight of the institutional fit for the governance of the new city regions as a regional competitive advantage in the context of the global economy.*

Keywords: *City Region; Regional competitiveness; Functional urban area; Institutional fit; Network governance.*

1. Dalle regioni alle *City Region*? Nuove forme di governo del territorio e resistenze al cambiamento

Il processo di globalizzazione, rafforzato dall'espansione delle nuove tecnologie digitali, sta profondamente trasformando il nostro pianeta, generando una vera e propria "metamorfosi del mondo", che si configura come una nuova cosmologia, una nuova "immagine del mondo" (*cosmos*), che necessita di un cambiamento anche del corrispondente *nomos*, ovvero del sistema di regole che dà forma, orienta e sostiene questa nuova formazione. Fenomeni come il cambiamento climatico, il rischio crescente di catastrofi ambientali e, non ultimo, di pandemie globali, stanno mettendo sempre più in evidenza che l'idea di Stato-nazione non è il centro del mondo ma che, piuttosto, gli Stati devono riposizionarsi in un nuovo scenario globale, caratterizzato da una crescente interdipendenza cosmopolita, a cui, tuttavia, non ha fatto ancora seguito un'adeguata trasformazione del sistema normativo e istituzionale. Come sottolinea a questo riguardo Ulrich Beck (2017: 5):

Questo tumulto non si può concettualizzare con le nozioni di "cambiamento" di cui dispone la sociologia, ossia in termini di "evoluzione", "rivoluzione" o "trasformazione". Noi viviamo infatti in un mondo che non sta semplicemente cambiando, ma che è nel bel mezzo di una metamorfosi [...]. Per cogliere questa metamorfosi del mondo è necessario indagare i nuovi inizi, puntare lo sguardo su ciò che sta emergendo dal vecchio, cercare d'intravedere, nel tumulto presente, le strutture e le norme future.

Questo processo di metamorfosi riguarda quindi anche, e in particolar modo, le istituzioni di governo del territorio ereditate dal passato. In un mondo globalizzato, caratterizzato da una crescente mobilità e interdipendenza, stanno emergendo infatti nuovi conflitti e nuovi gap da governare, che richiedono un profondo cambiamento delle forme organizzative e di regolazione politica consolidate, tensioni che possono essere descritte efficacemente attraverso le dicotomie: Locale vs Globale; Luoghi vs Flussi; Stanzialità vs Mobilità; Rigidità vs Flessibilità (Bonomi, Masiero 2014).

Come sottolineano diversi autori a questo riguardo¹, la globalizzazione non è un fenomeno che attiene solo all'economia e ai mercati finanziari, ma riguarda l'intero sistema delle relazioni e delle interconnessioni che incidono sulla costruzione sociale del territorio. Un territorio "mobile" (Perulli 2014), attraversato da continui *flussi*, di informazioni, di conoscenze, di merci,

¹ Si vedano tra gli altri: Robertson (1994); Castells (1996); Sen (1999); Giddens (2000); Zolo (2004); Bassetti (2007); Bonomi e Masiero (2014).

di persone, di capitali finanziari, se vuole essere competitivo nel sistema globale, è costretto a ridefinire, in primo luogo, le dinamiche di costruzione sociale del territorio stesso, a partire non solo dai *confini* amministrativi, ma anche e soprattutto da quelli cognitivi (*self*) e delle relazioni tra i luoghi (*net*) (Castells 1996).

La regolazione politica, quindi, è chiamata oggi a rispondere a dinamiche di sviluppo territoriali profondamente mutate, poiché la competitività che conta ora non è più quella tra singole imprese, ma tra territori, come le città e le regioni (Porter 1991), che devono essere in grado di attrarre risorse (umane, finanziarie, culturali) per connettersi ai flussi globali.

In questo scenario acquistano una particolare rilevanza le città-regione che si configurano come *città glocali* (Hall 1966; Bassetti 2007), ovvero conurbazioni “a rete” in cui si concentrano le funzioni strategiche per l’attrattività del territorio, organizzate attraverso reti di servizi in grado di garantire “beni collettivi per la competitività” (Crouch et al. 2004): dalla mobilità e logistica, alla ricerca e sviluppo, ai servizi di welfare. L’efficienza e l’efficacia di queste reti di servizi garantiscono il governo dei flussi di area vasta, rendendo al tempo stesso attrattivo il territorio, come nodo di una rete globale.

Come ha messo bene in luce Calafati (2009) con la metafora delle «economie in cerca di città», i flussi cercano infatti luoghi su cui convergere. Servono quindi politiche volte ad aumentare l’attrattività dei territori e valorizzare il sistema produttivo locale/regionale, potenziando le funzioni urbane.

Come cercherò di mettere in luce in questo contributo, con riferimento al contesto europeo, partendo da queste premesse, le aree che risultano oggi più competitive sono quelle che stanno attivando processi di metropolizzazione (Indovina 2009), intesi come processi di addensamento o coalescenza di funzioni e di servizi urbani «a rete» per aree vaste di rango regionale-metropolitano. Si parla in questo senso di *city-region*, o *metro-region*, dove la dimensione regionale non coincide con quella di un ente regionale in senso amministrativo, ma piuttosto con l’ambito territoriale di area vasta infrastrutturato dalle reti di servizi urbani. Il concetto di *city-region* è connotato, quindi, in senso funzionale e non amministrativo e si avvicina perciò al concetto di *functional urban area* dell’Oecd (2012).

In questa prospettiva, nel contesto europeo, possono essere analizzate, da un lato, le riforme di riordino territoriale avviate negli ultimi anni da diversi paesi europei, volte a ridurre la frammentazione amministrativa e il numero di comuni (attraverso le fusioni di comuni), anche attivando reti intercomunali di servizi (unioni di comuni, convenzioni) e, soprattutto, volte ad attivare città metropolitane o reti di città. Dall’altro lato, osservando l’evoluzione delle politiche regionali dell’UE, lette in relazione alle più ampie trasformazioni o,

meglio, metamorfosi che investono proprio i tradizionali concetti di regione e di regionalizzazione, possiamo sostenere che, a partire dagli ultimi cicli di programmazione, queste politiche andrebbero opportunamente riconsiderate sotto una nuova luce. Se infatti le politiche regionali dell'Ue, con la riforma Delors, sono nate come politiche redistributive, volte a perseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale, con particolare riguardo alle regioni in ritardo di sviluppo, sostenendo il potenziamento del livello regionale di governo da un punto di vista essenzialmente amministrativo, anche attraverso le teorie della *multilevel governance* (Marks 1993; Scharpf 2002; Piattoni 2005), negli ultimi anni, a partire dalla programmazione 2007-2013 che ha eliminato il criterio della zonizzazione, introducendo gli obiettivi strategici di sviluppo, l'accento viene rivolto piuttosto sulla competitività regionale nel contesto globale (Paggi 2009), riscoprendo le città come "motore di sviluppo", con l'individuazione di regioni funzionali, o città-regione, e una crescente attenzione per le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale e per la sostenibilità (Commissione europea 2011).

Nei paragrafi che seguono focalizzeremo l'attenzione su queste trasformazioni a partire dagli studi riguardanti le nuove aree urbane funzionali, o *city region*, approfondendo l'analisi di quattro casi studio europei emergenti di significativa rilevanza, sottolineando le maggiori criticità dei paesi mediterranei nel favorire forme di governance a rete per aree vaste di tipo funzionale, con particolare riferimento al caso del Nordest italiano e del Veneto. In questa prospettiva, l'attenzione verrà concentrata sulla diversa concezione di governo dell'area vasta, come rete di città o come provincia metropolitana, per concludere con un'analisi degli svantaggi competitivi che caratterizzano il caso italiano.

2. Quali Città "motori di sviluppo"? Nuove aree urbane funzionali e integrazione urbano-rurale

L'internazionalizzazione radicale dell'economia ha accresciuto in modo inedito il ruolo strategico dei territori e delle città. La competitività di un sistema produttivo dipende infatti, sempre più, dal modo di regolazione con cui vengono prodotti i "beni collettivi per la competitività" (Crouch et al. 2001) entro un dato contesto (Messina 2012). Si tratta di beni e servizi costituiti da infrastrutture fisiche, ma anche immateriali, come la formazione di capitale umano qualificato, di servizi alle imprese e alle persone, di welfare locale, che rendono un territorio attrattivo per la sua qualità della vita. Queste dinamiche richiedono profondi cambiamenti anche degli assetti istituzionali che attengono al governo dei processi di sviluppo, poiché anche l'efficienza

della rete di servizi, alle persone e alle imprese, l'innovazione istituzionale della pubblica amministrazione e la qualità del governo nel suo complesso, diventano ora fattori di sviluppo cruciali.

Il concetto di "competitività regionale" e una sua definizione operativa risultano essere a questo riguardo di particolare interesse. Nel contesto dell'Ue questo tema è stato oggetto di uno studio comparato che ha ideato il *Regional Competitive Index* (Rci), fatto proprio dalla Commissione europea nel 2013 (Annoni, Dijkstra 2013) e aggiornato con cadenza biennale. Esso ha consentito di elaborare una definizione operativa di competitività regionale che può costituire nel nostro caso una rilevante base di riferimento. Rci non è una semplice misurazione della produttività o della ricchezza in termini esclusivamente economici, esso è stato costruito infatti a partire da un'accurata batteria di indicatori che fanno riferimento a una pluralità di dimensioni che vanno considerate in modo sistemico: dal quadro istituzionale a quello macro-economico; dalle infrastrutture alla qualità della salute; dall'istruzione alla capacità innovativa dei talenti, agli investimenti delle imprese.

Di particolare rilevanza sono gli indicatori di capacità istituzionale² e dell'innovazione dal punto di vista del governo del territorio e della capacità attrattiva delle risorse per lo sviluppo, che sulla base dei dati raccolti, risultano essere uno dei punti di forza delle regioni del Nord Europa e uno dei maggiori punti di debolezza per la competitività delle regioni mediterranee e dell'Est Europa.

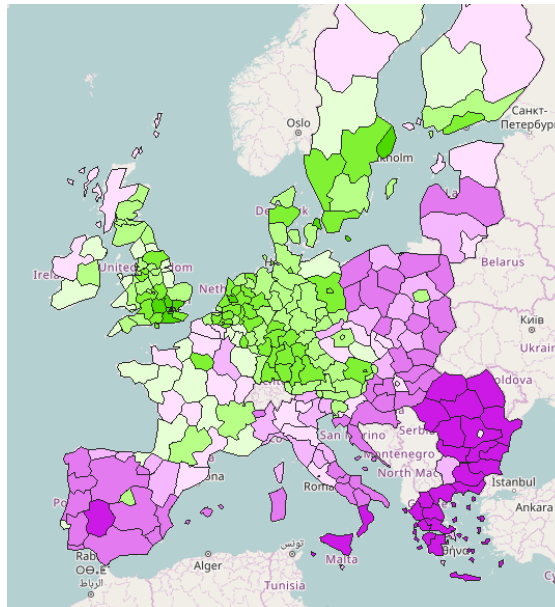
La Fig.1 mostra come le regioni europee che risultano essere oggi più competitive (colore verde), siano le regioni dell'Europa continentale della Germania, Paesi Bassi, Inghilterra e Paesi scandinavi, mentre le regioni più in difficoltà (colore viola) sono le regioni del Mediterraneo e dell'Est europeo.

Gli indicatori dell'Rci non lasciano dubbi: anche le regioni più ricche del Nord Italia, che mostrano buone performance nel campo della qualità della salute e mantengono una posizione intermedia per le condizioni del mercato del lavoro, la diffusione dell'innovazione e i servizi alle imprese, peggiorano decisamente per incidenza di laureati sulla popolazione e dotazioni tecnologiche nelle famiglie e nelle imprese. Ma le performance peggiori si hanno, appunto, quando si passa alla qualità delle istituzioni e al quadro macro-economico, dove il peso del sistema-Paese (alto debito

² La capacità istituzionale, in termini di adeguatezza, efficacia e innovazione, risulta essere un fattore sempre più rilevante per lo sviluppo regionale, al punto che le stesse politiche europee prevedono un investimento significativo per il potenziamento della "capacità istituzionale" delle regioni, soprattutto in termini di formazione delle risorse umane della PA regionale. Si veda in sintesi Polverari (2020).

pubblico, carico fiscale, burocrazia, corruzione, litigiosità politica) incide inevitabilmente anche sul livello regionale.

Figura 1- *Indice europeo di competitività regionale - Rci 2019*



Fonte: https://europa.eu/regional_policy

La competitività regionale, quindi, è fortemente correlata alla capacità di governo e di messa in rete del territorio attraverso la fornitura di servizi e di infrastrutture, e alla capacità di generare nuovo “spazio urbano” funzionale.

In questa prospettiva, altre ricerche mettono in luce una serie di trasformazioni che stanno attraversando i Paesi europei, a cominciare dalla tradizionale dualità urbano-rurale³. La crescente interdipendenza oggi esistente tra aree urbane e rurali è confermata anche dall'intensificarsi dei flussi di pendolarismo su distanze sempre più ampie, dallo *sprawl*⁴ urbano,

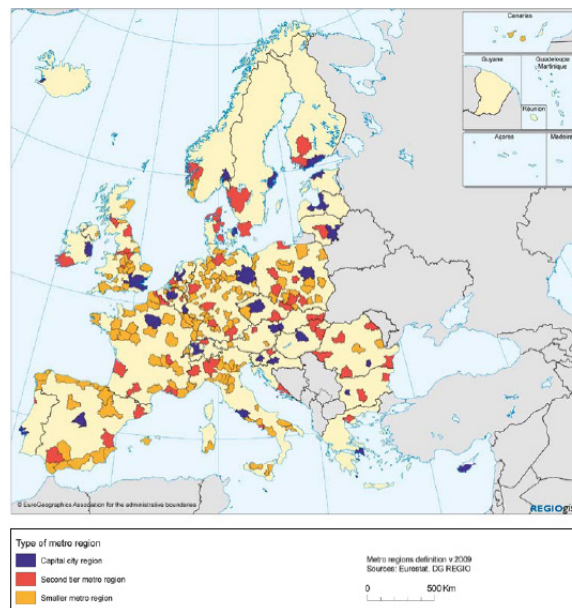
³ A partire dalla seconda metà del Novecento, si sta registrando una sorta di “rivincita delle campagne”, insieme a forti processi di contro-urbanizzazione, favoriti da cambiamenti di natura sia economica (aumento della rendita urbana e diffusione sul territorio dell'attività industriale) sia tecnologica (infrastrutturazione dei territori rurali) sia psicosociale (la campagna come luogo in cui rifugiarsi per ritrovare il contatto con la natura, con ritmi più lenti). Cfr. Messina (2020).

⁴ Lo *sprawl* urbano, o città diffusa, indica il fenomeno urbanistico della crescita disordinata delle periferie urbane a bassa densità abitativa, dovuto a una assenza di pianificazione. Tra gli effetti negativi: l'elevato consumo di suolo, maggiori costi ambientali ed energetici, maggiori costi di trasporto e, in generale, maggiori costi di connessione in rete dei servizi (Camagni 2010). A questo modello si contrappone quello della “città compatta” (cfr. nota 10 infra).

ma anche da una sorta di ibridazione delle funzioni: le aree rurali svolgono sempre più spesso funzioni urbane (si pensi per esempio alle fattorie sociali, ma anche a percorsi di turismo urbano-rurale sostenibile) e, d'altro canto, le città riproducono al proprio interno crescenti condizioni di ruralità: si pensi alla diffusione di orti urbani, *vertical farm* e *community garden*, tutti espressione del diffondersi dell'agricoltura urbana "a Km zero". L'insieme di questi elementi contribuisce a rendere i confini tra città e campagna sempre più labili e a rafforzare il legame tra i due contesti, in relazione all'affermarsi di una crescente interdipendenza e complementarietà.

Le città europee, quindi, in tempi e modi diversi, si stanno trasformando, in alcuni casi in modo inedito (Bonomi, Abruzzese 2004; Perulli 2000; 2014). Le ricerche volte a individuare le *European Metro Region* (Eurostat, 2011), hanno messo in luce due tipi di sistemi urbani metropolitani prevalenti (Fig.2): da un lato le grandi capitali, dall'altro nuovi spazi urbani "a rete", del tutto inediti, che si configurano come nuovi poli urbani attrattivi, in cerca di un adeguato riconoscimento istituzionale.

Figura 2 - *European Metro Region* (2011)



Fonte: Eurostat - Directorate-General for Regional and Urban Policy

Sul piano urbanistico vanno tenute distinte due diverse conformazioni delle nuove città-regione:

- le *agglomerazioni*, tendenzialmente monocentriche, in cui lo sviluppo avviene intorno a un centro egemone, attraverso l'inglobamento dei centri

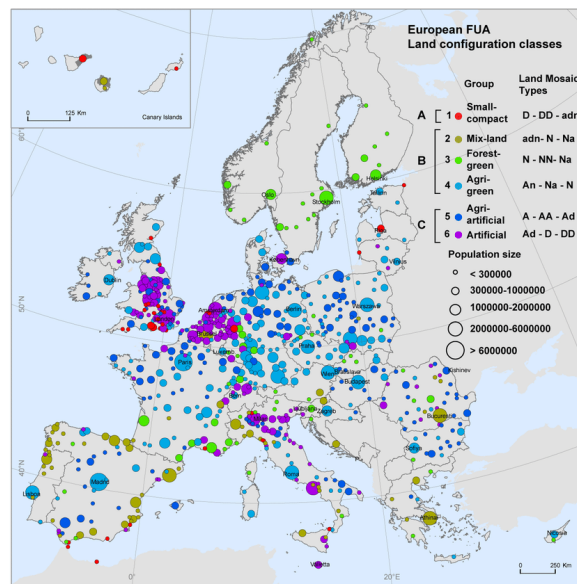
periferici, oppure attraverso la fusione di più centri contigui di simile importanza;

- le *conurbazioni*, ovvero un tipo di sviluppo del territorio che consiste nella saldatura reciproca, pianificata o spontanea, di centri abitati in un'unica area urbana, dovuta alle mutue interazioni sociali, territoriali, economiche, alla crescita della popolazione residente e all'espansione urbana.

La conurbazione si configura quindi come una forma policentrica di area urbana, differente dall'agglomerazione che, invece, nasce su un forte nucleo centrale formato da una città più grande delle altre, che nella sua espansione va ad inglobare centri minori. Alcune capitali europee, come per esempio Roma, rientrano nel caso dell'agglomerazione, altri casi come la grande Londra o la grande Parigi, si stanno evolvendo invece secondo il sistema della conurbazione, anche grazie a normative nazionali che favoriscono la costituzione di città-regioni, per esempio attraverso la costituzione di unioni di comuni.

Queste nuove tendenze vengono confermate anche dalle ricerche sull'*European Functional Urban Areas* (Fig.3).

Figura 3 - *European Functional Urban Areas*



Fonte: *Oecd* (2012)

I dati fanno rilevare l'emergere di nuove aree urbane funzionali (Oecd 2012), composte da un centro abitato ad alta densità abitativa (core) e da una zona circostante di pendolarismo, non necessariamente contigua, ma

strettamente integrata dal punto di vista occupazionale o formativo: un ruolo importante, in questo senso, viene svolto infatti anche dalle università e dalla loro capacità attrattiva e di networking. Anche in questo caso spiccano le aree del Nord Europa e del Sud dell'Inghilterra, ma anche le città del Nord Italia: da Milano a Venezia e, con Bologna, lungo la Via Emilia.

Quali sono le novità emergenti che caratterizzano queste nuove città-regione? Per rispondere adeguatamente a questa domanda analizzeremo nel dettaglio quattro casi studio di nuove conurbazioni di particolare interesse (tutti situati nelle aree in viola della Fig. 3): la Metropoli europea di Lille al confine franco-belga; la regione metropolitana di Øresoud o Grande Copenaghen, tra Danimarca e Svezia; la Randstad o "città anello" olandese; la "città-mosaico" del BrabantStad sempre nei Paesi Bassi.

Pur nella loro varietà, un aspetto emerge come ricorrente in tutti questi casi: la capacità, o la necessità, di attivare politiche di integrazione urbano-rurale, come strumento in grado di ricucire non solo territori funzionalmente diversi, ma anche il tessuto sociale, attivando reti di partenariato urbano-rurale, con l'obiettivo strategico di rafforzare il legame tra i diversi contesti territoriali attraverso l'espansione delle reti di servizi (Agnoletti et al. 2014). Nello stesso tempo, così facendo, i processi di metropolizzazione fanno emergere nuovi conflitti, tipici della globalizzazione, che devono essere governati: l'integrazione urbano-rurale richiede infatti il superamento di antichi localismi, radicati nelle aree rurali, che percepiscono il cambiamento come una minaccia piuttosto che come una risorsa e oppongono quindi resistenza.

3. Quattro esempi di nuove Aree urbane funzionali "a rete" o *City region*

Focalizziamo ora l'attenzione su quattro casi di *City region* europee di particolare interesse, in cui la costituzione di nuovo spazio urbano funzionale come conurbazione è avvenuta, o sta avvenendo, attraverso l'attivazione di reti di governance tra città e aree rurali, in diversi casi anche transfrontaliere, sostenute da politiche europee di cooperazione interregionale per il potenziamento delle reti di servizi.

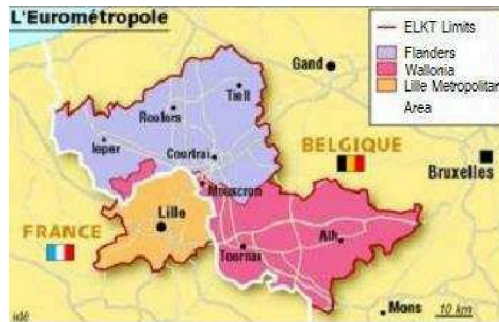
3.1 *Métropole Européenne de Lille e Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai*

La Metropoli Europea di Lille (Mel) è oggi una unione intercomunale di tipo metropolitano⁵, situato nel dipartimento del Nord nella regione dell'Hauts-

⁵ Con la riforma avviata nel 1999 e giunta a compimento nel 2015, in Francia sono previsti

de-France, costituita da una conglomerazione transfrontaliera franco-belga formata da una vasta area urbana che riunisce, dal lato francese, le città di Lille, Roubaix, Tourcoing e dal lato belga la città vallone di Mouscron e altri centri minori. Si tratta di una rete intercomunale composta da un network di circa 90 comuni e città tra Francia e Belgio che, grazie a questa significativa espansione transfrontaliera, ha dato origine anche alla Euroregione di Lille-Kortrijk-Tournai (Elkt) (Le Blan 2001) (Fig.4).

Figura 4 – Le aree di Métropole Européenne de Lille (Mel) e dell'Eurometropoli Lille-Kortrijk-Tournai (Elkt)



Fonte: <https://www.lillemetropole.fr>

La storia della metropolizzazione di Mel si intreccia quindi con quella dell'Euroregione o *Eurometropolis* franco-belga Elkt, poiché entrambe hanno tratto beneficio e legittimazione l'una dall'altra (Foucher, 2018; Tilly, 2012). Questa cooperazione transfrontaliera si configura infatti come un'azione senza precedenti, con una metodologia che risulta essere del tutto originale e innovativa, certamente per il contesto europeo, ma non solo.

Quando la comunità urbana intercomunale di Lille (Delsalle, 1991; Bruyelle, 1991) prese piede alla fine degli anni Sessanta, l'apparato industriale ereditato dal XIX secolo, in gran parte dominato dall'industria tessile, era già in crisi. La riconversione industriale è stata accompagnata da un costante processo di riorganizzazione delle funzioni e dello spazio urbano che ha portato alla costituzione dell'area metropolitana,

oggi quattro tipi di Unioni di comuni (Epci) con soglie demografiche e competenze diverse. Le Metropoli sono unioni di comuni volontarie con più di 500.000 ab. i cui confini possono espandersi «a rete», indipendentemente dai confini dei dipartimenti provinciali, che vengono depotenziati, in vista di una riforma costituzionale che possa eliminarli. Esse sono dotate di competenze specifiche per lo sviluppo e pianificazione territoriale, turismo, cultura, lavoro, promozione e attrattività del territorio, grandi infrastrutture. Per un confronto con il caso italiano cfr. Messina (2017).

formalizzata compiutamente solo nel 2015 (cfr. nota 5 infra). Da questo momento le prerogative e le risorse della comunità urbana della Mel si sono notevolmente sviluppate. Nel 2017, Mel aveva un budget di circa 1,5 miliardi di euro e impiegava oltre 2.800 agenti responsabili di assicurare il funzionamento dell'istituzione e della rete di servizi da essa coordinati.

Sul piano istituzionale, Mel ha un organo deliberativo, il “consiglio metropolitano” e una struttura dirigente composta dal presidente (eletto a maggioranza assoluta all'interno dell'organo deliberativo) e da un ufficio di presidenza, composto dal presidente e uno o più vice-presidenti. Ha anche una “conferenza metropolitana”, che riunisce il presidente del consiglio metropolitano e i sindaci dei comuni membri, e un “consiglio di sviluppo”, un organo consultivo composto da personalità della società civile. Infine, ha un'amministrazione che comprende i vari servizi responsabili di garantire il funzionamento dell'istituzione e il coordinamento delle reti di servizi ad essa affidate.

Come si è detto, la storia della metropolizzazione di Mel si intreccia con quella dell'euroregione che prende origine nel 1991, sotto l'impulso del presidente della Comunità urbana di Lille, Pierre Mauroy, che cerca di legittimare l'istituzione metropolitana di Lille promuovendo la Conferenza intercomunale permanente transfrontaliera: un partenariato di cinque strutture intercomunali fiamminghe, francesi e valloni, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera e unire le forze nella costruzione di una Eurometropolis (Bussière, 2000). Questa struttura ha dato alla luce in particolare il progetto *Grootstad* (“grande città”) che ha portato allo sviluppo di un piano transfrontaliero tra il 1998 e il 2001.

In questo contesto, la partnership ha portato alla creazione dell'*Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai* (Elkt) nel gennaio 2008, il primo Gect (gruppo europeo di cooperazione territoriale) in Europa, che riunisce 152 comuni e quattordici istituzioni francesi e belghe in un territorio multiculturale di 3.550 KMq, ospitando oltre 2 milioni di abitanti al momento della sua costituzione. L'Eurometropolis ha un'agenzia con sede a Courtrai, responsabile del coordinamento dei partner e della preparazione dei lavori e delle azioni progettuali (Guerrini e Martini 2019).

Sulla base di una revisione delle azioni avviate durante i primi cinque anni, l'Eurometropolis ha adottato una strategia per il periodo 2014-2020 organizzata attorno a tre assi principali: a) lo sviluppo del potenziale socioeconomico, con una piattaforma comune per l'innovazione, mercato del lavoro transfrontaliero, cooperazione nel campo della formazione e della ricerca, parchi di attività condivisi, sviluppo dell'attrattiva territoriale; b) la mobilità interna e accessibilità, attraverso l'integrazione di trasporto

pubblico e lo sviluppo della rete di *soft link*; c) il miglioramento della qualità dell'ambiente e dello sviluppo territoriale sostenibile e integrato.

Facendo parte dell'Euroregione e in virtù del suo nuovo status metropolitano, Mel ha potuto sviluppare dal 2015 un piano di cooperazione transfrontaliera che coinvolge il dipartimento, la regione e i comuni francesi interessati. Nel 2017 Mel ha concluso infatti un patto metropolitano sull'innovazione con lo Stato francese che prevede in particolare aiuti di Stato per la realizzazione di un piano di cooperazione transfrontaliera con le regioni belghe delle Fiandre e della Vallonia, istituendo una delegazione permanente presso le istituzioni europee a Bruxelles.

Tra i fattori generativi che hanno dato ulteriore impulso al processo di consolidamento della Eurometropoli transfrontaliera, oltre alla costituzione della Mel, vanno segnalati altri due aspetti rilevanti. In primo luogo la costruzione dell'euro-tunnel nel Canale della Manica e della linea dell'alta velocità TGV Parigi-Londra, con il suo passaggio attraverso Lille, che ha dato un forte impulso allo sfruttamento dei programmi europei di cooperazione transfrontaliera per potenziare una rete integrata di trasporti, favorita anche dal trattato di Schengen. Si conta oggi che il flusso pendolare superi i 16.000 pendolari giornalieri nella sola area di Mel, con una forte componente transfrontaliera. In secondo luogo, l'attivazione di una serie di politiche integrate di sviluppo territoriale che è stata in grado di coniugare sviluppo urbano e sviluppo rurale, dando al tempo stesso una identità territoriale allo *sprawl* urbano (Paris e Mons, 2009) e valorizzando la complementarietà con l'area agricola. La rete del sistema urbano della *city region* è organizzata, infatti, sia su nuclei urbani interconnessi, tanto sul lato francese quanto sul lato belga, sia su comuni satellite e villaggi rurali che si sono evoluti in peri-urbanizzazione in seguito all'esplosione delle abitazioni suburbane fin dall'inizio degli anni Sessanta, sia infine su importanti componenti del tessuto verde regionale ed europeo di tipo naturalistico o a vocazione agricola. Le aree agricole rimangono infatti una componente importante del territorio metropolitano, poiché nel 2013 rappresentavano ancora il 46% della superficie totale di Mel, rendendola la metropoli più agricola in Francia.

Va sottolineato, infine, che questo patrimonio architettonico e paesaggistico (Lille métropole, 1993; Louguet e Tiry, 2010), al crocevia di culture francesi e fiamminghe, è stato oggetto fin dagli anni Settanta di una politica di protezione e valorizzazione della storia della regione e del suo passato industriale e testimonia la capacità di una regione di sapersi riposizionare nella rete globale, coniugando tradizione e modernità. Su questa scia, nel 2018 Mel ha creato anche un'agenzia di attrattività territoriale, non solo a fini turistici, e il marchio internazionale "Hellolill".

3.2. Øresund Region o Greater Copenhagen

Si tratta di una regione metropolitana che comprende la Danimarca orientale e la provincia di Skåne (Scania) nella Svezia meridionale (Virgili 1996). La regione, centrata attorno allo stretto di Øresund, che collega il Mare del Nord con il Mare Baltico, e alle due città che si trovano su entrambi i lati, Copenaghen in Danimarca e Malmö in Svezia, è collegata a Sud dal ponte Øresund, che attraversa dal 2000 lo stretto all'estremità meridionale, e nella parte settentrionale dalla rotta del traghetto HH tra Helsingør (Danimarca) e Helsingborg (Svezia) (Fig.5).

Figura 5 - Øresund Region o Greater Copenhagen



Fonte: <https://www.greatercph.com/>

Se si pensa che la contea di Scania, con capitale Malmö, è stata danese per 600 anni e svedese negli ultimi 350, si comprende la portata simbolica di questo ponte, destinato a diventare, oltre che un collegamento cruciale per il traffico nazionale e internazionale, anche una delle attrazioni turistiche più spettacolari d'Europa (Laurance 2007).

Il 1° gennaio 2016 il nome della regione è stato cambiato in “Grande Copenaghen” e il Comitato di Øresund è stato ribattezzato come “Il Comitato Grande Copenaghen e Scania”. La regione metropolitana di Øresund ha una popolazione di oltre 4 milioni di abitanti (2018), una densità di popolazione di circa 192 / KMq ed è composta da aree rurali e urbane. Ci sono due aree metropolitane all'interno della regione: l'area metropolitana di Copenaghen e la Metropolitan Malmö (Garlick, Kresl, Vaessen, 2006), tra le più densamente popolate della Scandinavia. Le aree rurali si trovano nell'entroterra di entrambe le sponde, ma soprattutto nella Scania, una delle regioni agricole

più produttive del Nord Europa. Le politiche di integrazione urbano-rurale in questo contesto hanno riguardato, da un lato, l'intensificazione della rete dei trasporti e della connessione alla rete internet e dall'altro incentivi di flussi migratori verso le aree meno popolate della Svezia, attratti da costi delle abitazioni più convenienti, e verso la Danimarca attratti da maggiori opportunità di lavoro.

Il punto di svolta della costituzione della regione metropolitana si è avuto con la costruzione nel 2000 del ponte Øresund⁶, seguito nel 2001 dalla fusione dei porti di Copenhagen e Malmö, per formare un'unica compagnia portuale: il porto di Copenhagen-Malmö. Questa fusione transfrontaliera di due porti in una sola entità giuridica è la prima nella storia europea che ha dato un forte impulso al commercio internazionale dell'area.

A sostegno della costituzione della nuova regione metropolitana vanno segnalate anche diverse *policies* congiunte di promozione dell'identità di Øresund nella regione, al fine di contrastare vari ostacoli alla cooperazione transfrontaliera causati da sentimenti nazionalistici e sovranisti di entrambe le parti. Con questo obiettivo, per esempio, a partire dal 1997 è stato costituito un consorzio di dodici università⁷ (quattro svedesi e otto danesi) da entrambi i lati del Øresund, aprendo tutti i corsi, le biblioteche e le altre strutture a tutti gli studenti, insegnanti e ricercatori della regione (Øresund University, 2007).

Nel gennaio 2007 si contavano 14.000 pendolari giornalieri sul ponte Øresund, con un aumento del 43% rispetto al 2005. I fattori principali che spiegano l'aumento del traffico vanno ricondotti al crescente numero di svedesi pendolari, per sfruttare la necessità di manodopera sul mercato del lavoro a Copenhagen e gli stipendi più alti offerti in Danimarca, ma anche ad un aumento dell'immigrazione dei danesi a sud della Svezia: nel 2006, 4.300 persone si sono trasferite infatti dalla parte danese della regione di Øresund alla contea di Scania, attratte dai prezzi più bassi degli immobili (Øresund Committee, 2007). L'integrazione transfrontaliera tra le diverse parti è stata favorita quindi, in tempi piuttosto brevi, anche grazie a politiche pubbliche congiunte che hanno incentivato gli spostamenti per lavoro o per residenza, in grado di legare urbano e rurale, rendendoli economicamente

⁶ Si tratta di una delle più grandiose costruzioni d'Europa, ideata da ingegneri italiani, lunga otto chilometri, costruita a partire da un'isola artificiale di quattro chilometri, osteggiata dagli ecologisti e oggi diventata una delle maggiori riserve naturali. Altri 4 chilometri di tunnel, per un totale di 16 chilometri, sono destinati al traffico ferroviario a doppio binario e automobilistico (Laurance 2007). Già nel 2010 l'ingente investimento risultava essere stato ammortizzato (Guerrini e Martini 2019).

⁷ Le università hanno oggi 150.000 studenti e più di 14.000 ricercatori totali e ospitano 19 parchi scientifici e tecnologici. La segreteria è situata presso l'Università di Lund e l'Università di Copenhagen. Cfr. Laurence (2007).

convenienti⁸. Oltre al pendolarismo legato al lavoro, gli svedesi oggi si recano spesso a Copenaghen per godersi lo shopping e la vita notturna, frequentare le istituzioni culturali e formative e utilizzare l'aeroporto internazionale di Copenaghen.

La costruzione del Ponte di Øresund, tuttavia, può essere compresa solo tenendo conto del lungo lavoro di cooperazione transfrontaliera iniziato nel 1993. Da quella data le autorità locali, regionali e nazionali hanno collaborato a un forum di politica regionale chiamato Comitato Øresund e, dal 2016, *The Greater Copenhagen & Skåne Committee*. Il forum è composto ancora oggi da 18 politici, i cui periodi elettorali differiscono in quanto rispettano i tempi dati dai cicli elettorali delle varie autorità che rappresentano. Il comitato è legalmente un'organizzazione finanziata dai suoi membri attraverso progetti che intercettano finanziamenti esterni. Numerosi sono stati i progetti transfrontalieri dell'Unione Europea che hanno sostenuto la regione, in particolare: la rete europea dei servizi per l'impiego Eurores (1997) volta a promuovere un mercato del lavoro comune e transfrontaliero; Interreg II (1994-1999) e Interreg IIIA, operativi dalla fine del 2000.

Un fattore che costituisce, ancora oggi, un freno per uno sviluppo integrato dell'area è costituito tuttavia dalla mancanza di una moneta unica, poiché sia la Svezia che la Danimarca mantengono le proprie valute nazionali, la corona danese e la corona svedese, sebbene entrambe siano accettate in alcune aree dell'altro paese. Questo elemento contribuisce a mettere in evidenza come il persistere di differenze nazionali costituisca oggi un freno per l'innovazione prodotta dalle nuove *city region*, un freno che potrebbe essere eliminato favorendo una maggiore integrazione europea, con la conseguente eliminazione delle barriere nazionali.

3.3 Randstad Holland

La *Randstad* (città anello) olandese costituisce uno dei rari esempi di sistema metropolitano policentrico europeo. Si tratta di un territorio in equilibrio dinamico fra terra e acqua, in gran parte originatosi dal lavoro storico dell'uomo nel delta del Reno-Schelda, per conquistare terra dal mare. Al di fuori delle aree urbane, il paesaggio è eminentemente agricolo e rurale,

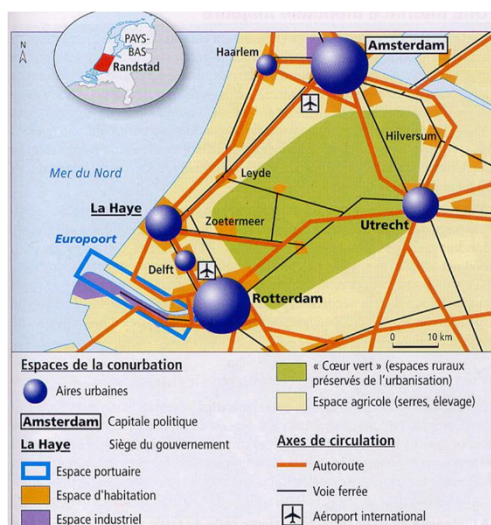
⁸ Il flusso di pendolari che si muovono per lo più in una direzione, dal lato residenziale verso la Svezia e dal lato del mercato del lavoro verso la Danimarca, ha generato una serie di problemi dovuti a una difficile armonizzazione delle norme fiscali sulla tassazione, che hanno lasciato i comuni svedesi di Scania con un aumento dei costi, non coperti da maggiori entrate fiscali dalla crescente popolazione pendolare, tassata principalmente nel paese di occupazione. Queste criticità sono state in buona parte superate grazie a specifiche politiche europee, volte a garantire una maggiore integrazione tra i due paesi. Cfr. Commissione europea (2017).

spesso di grande valore scenografico. Si tratta di un ambiente ad altissima vulnerabilità dell'ecosistema, la cui gestione da sempre richiede una forte capacità di cooperare della comunità, soprattutto nella pianificazione dello sviluppo territoriale. In questo contesto si è venuta formando la città-regione policentrica della *Randstad*, promossa in base ad un disegno di organizzazione territoriale risalente agli anni Trenta del Novecento, poi ripresa negli anni Sessanta, sulla base di un concetto di pianificazione che valorizzava la prospettiva del policentrismo come vantaggio competitivo, per contrastare, da un lato il sovrappopolamento di Amsterdam e, dall'altro, l'insorgere di una competitività tra città che nuocesse al Paese (Guerrini, Martini 2019).

La *Randstad* Regio è stata istituita nel 1991 come modello di cooperazione formale fra 4 province, 4 grandi città e 4 regioni urbane (12 istituzioni), in un paese come l'Olanda, privo di decentramento regionale. L'obiettivo della sua creazione è favorire la crescita di competitività del territorio e al contempo migliorarne la vivibilità (Pluckel, 2006). Le ragioni della scelta sono da attribuire alla crescente interdipendenza dei luoghi urbani e rurali e all'interesse reciproco nel gestire in modo unitario i temi di governo del territorio quali: *housing*; traffico e trasporti; infrastrutture; specializzazione economica; sviluppo territoriale urbano e rurale.

La rete urbana della "città anello" si basa, quindi, su diciassette città dei Paesi Bassi, focalizzate su quattro poli urbani principali (Fig. 6), costituiti dalle città di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia e Utrecht e da una serie di città medie tra cui Haarlem, Leida, Delft e Dordrecht.

Figura 6 - *RandStad olandese*



Fonte: <http://mapa-metro.com>

L'area si dispone intorno a una zona centrale agricola, con una struttura a forma di anello, in grado di competere nel suo insieme con le maggiori capitali europee⁹, con infrastrutture di comunicazione quali l'aeroporto di Amsterdam-Schiphol, fra i primi in Europa per traffico di merci e passeggeri, e il porto mondiale di Rotterdam.

Le funzioni amministrative, economiche e culturali sono decentrate nelle varie città che la compongono: L'Aia è la città in cui vengono esercitate sia le funzioni di governo sia quelle amministrative; ad Amsterdam si trovano le grandi società finanziarie; Rotterdam ha un grande porto e una concentrazione di industrie pesanti; Utrecht è un importante centro culturale; a Leida, Haarlem e Hilversum si sono sviluppate le industrie leggere. Prevale quindi un sistema di *network governance* di tipo funzionale, con una logica di complementarietà tra i diversi poli urbani, specializzati ognuno in una funzione diversa.

Le aree urbane della *Randstad* sono collegate da una efficientissima rete viaria, ferroviaria e fluviale e sono caratterizzate da un denso spazio urbano e da un polmone verde, contando circa sette milioni di abitanti (circa 2/3 dell'intera Olanda), con una densità di circa 1.200 abitanti per chilometro quadrato.

Il Comitato Esecutivo (*Executive Committee*) di *Randstad Regio* è composto di 5 membri e non possiede poteri decisionali vincolanti sui membri: seppur formali, le sue decisioni, prese di concerto con i membri delle 12 istituzioni partecipanti, consistono di fatto in raccomandazioni per ognuna di esse. *Randstad Regio* mantiene rapporti di consultazione formale anche con diversi ministeri del governo centrale.

Necessariamente, in un contesto così densamente popolato e con un ecosistema fragile, la pianificazione territoriale è considerata un elemento indispensabile al perseguimento di un efficace disegno di sviluppo territoriale, che si fonda su una "Strategia Metropolitana" per accrescere l'interdipendenza fra i poli urbani, facendo del *Randstad Holland* una grande regione urbana metropolitana, particolarmente attenta alle politiche ambientali di contenimento del consumo di suolo, soprattutto rurale.

Lo spazio rurale ed agricolo nel *Randstad* costituisce ancora l'80% del territorio, per lo più concentrato nel "Cuore Verde", intercluso fra le quattro città maggiori. La sua difesa dalla pressione insediativa generata dai nodi urbani costituisce una priorità strategica per il mantenimento dell'equilibrio territoriale e la funzionalità dei servizi eco-sistemici. In termini generali, la politica nazionale in materia di difesa del territorio prescrive infatti che le opportunità insediative vengano sempre concentrate nelle principali

⁹ Va ricordato infatti che secondo l'Indice Europeo di Competitività regionale (Rci), la *Randstad* olandese è la regione con il livello più alto di competitività tra le regioni dell'UE. Si veda a questo riguardo la Fig.1 infra.

conglomerazioni metropolitane, secondo un approccio sequenziale in cui la priorità di sviluppo urbanistico va sempre alle aree già insediate, mentre il ricorso a suoli “naturali” è consentito soltanto una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e di completamento.

A partire dagli anni Novanta è stata attuata la politica della “città compatta”¹⁰ mediante il programma Vinex, espressamente introdotto dal governo allo scopo di contenere la diffusione urbana negli spazi liberi peri/intra-urbani e contrastare specificamente l’espansione urbana verso lo spazio rurale. Vinex ha valore cogente su tutti i livelli di pianificazione¹¹ e definisce tre principi-guida di tutta la pianificazione olandese: a) ogni area urbana deve provvedere al proprio fabbisogno abitativo; b) i nuovi sviluppi urbani devono essere concentrati all’interno delle aree urbane e le aree rurali devono essere preservate attraverso una politica restrittiva di espansione territoriale; c) le nuove aree ricreative, per abitazioni e per lavoro, vanno concentrate vicino ai centri città con connessioni di trasporto pubblico (città compatta).

Di particolare interesse è il modello di governance: tra gli strumenti identificati figurano i c.d. *Vinex-covenants*, che costituiscono accordi volontari che il governo centrale sottoscrive con le amministrazioni locali, a livello metropolitano, per definire: a) l’esatta localizzazione e numero delle nuove abitazioni; b) le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo; c) il finanziamento governativo per l’acquisto e la predisposizione del suolo (incluse le eventuali bonifiche) e la fornitura di infrastrutture, incluso il trasporto pubblico. In tal senso, sono state costituite strutture amministrative pubbliche a livello di *city-region* che, rilevando compiti di municipalità e province, stringono gli accordi coi privati in base a un principio di condivisione dei benefici, ma anche dei costi e dei rischi. Le policies per la gestione sostenibile dello spazio rurale e agricolo operano essenzialmente attraverso due linee di azione: il contrasto alla dispersione insediativa nello spazio rurale e la compensazione ecologica per le opere infrastrutturali.

Negli ultimi anni stanno emergendo diversi problemi connessi a due principali sfide: da un lato, la minaccia costituita dal cambiamento climatico

¹⁰ Per “città compatta” (concetto introdotto nel 2006 dal Cpre - *Campaign to Protect Rural England*) si intende un insediamento ben progettato ad alta densità, con abitazioni di media altezza e funzioni miste, concentrato su nuclei di centri urbani e nodi di trasporto pubblico, di dimensioni sufficienti ad offrire una serie di vantaggi sociali ed economici a breve distanza dalle abitazioni. Per contenere il consumo di suolo e la dispersione urbana, occorre insomma un insediamento più denso, in grado di evitare il sovraffollamento. Un equivoco, assolutamente da sfatare, è quello di confondere la “alta densità” con la presenza di “edifici alti”. La città compatta è piuttosto una città a misura d’uomo, in grado di garantire alta qualità della vita e dei servizi e uno sviluppo territoriale sostenibile. Cfr. Messina (2009).

¹¹ Nelle aree di sviluppo urbano, o *Vinex locations*, si prevedeva di realizzare 227.000 abitazioni in 10 anni (1995-2005). Cfr. Ervet (2012).

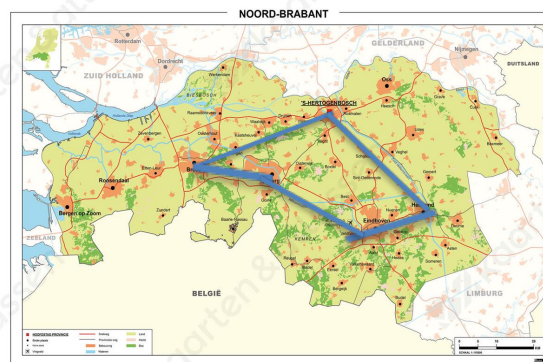
e l'innalzamento del livello del mare, di particolare gravità per un paese costantemente in lotta per la difesa del suo territorio e, dall'altro, la crescente concentrazione di popolazione, di traffico e di presenze turistiche, generato proprio dalla straordinaria capacità attrattiva esercitata da quest'area. In relazione agli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo, entrambe queste sfide hanno reso necessario avviare studi specifici volti a definire misure adeguate di contrasto all'erosione e consumo di suolo e per un decongestionamento dell'area metropolitana. Questi studi, su cui oggi si sta fortemente dibattendo, dovranno affrontare con approcci nuovi il tema delle politiche integrate di sviluppo urbano-rurale e di un ridisegno del *Randstad* e del suo "Cuore verde", anche con l'aiuto delle nuove tecnologie (Hmitiaj 2012).

3.4 *BrabantStad – Mosaic Metropolis*

Il Brabante Settentrionale è una provincia olandese tra le più ricche e innovative d'Europa, situata nella parte sud del Paese, confinante con il Belgio (Fig. 7).

Il progetto *BrabantStad*, o *Mosaic Metropolis*, nasce dalla collaborazione «a rete» tra la Provincia del Nord Brabant e cinque principali città della stessa provincia: Eindhoven, Helmond, 'sHertogenbosh, Tilgurg e Breda, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile tra città, aree rurali e piccoli centri. Si tratta di una regione metropolitana particolarmente dinamica, leader mondiale nella tecnologia, che conta un totale di 1,5 milioni di abitanti e il 20% della produzione industriale nei Paesi Bassi (un quarto dei posti di lavoro è dedicato alla tecnologia e ICT), su un territorio di circa 5.000 Km².

Figura 7 - Provincia del Nord Brabant e BrabantStad



Fonte: elaborazione propria da <https://brabantstad.nl>

Nell'area del BrabantStad si contano ogni anno oltre 2.100 domande di brevetto registrate presso l'*European Patent Office* (Epo), circa l'8% dell'Ue. Ciò è dovuto principalmente alla presenza del gigante olandese dell'elettronica Philips e dei centri di ricerca scientifica ad esso collegati¹². Inoltre, BrabantStad fa parte dell' *Eindhoven - Leuven - Aachen Triangle* (Elat), un accordo di cooperazione economica tra le università e le città di Eindhoven (Olanda), Lovanio (Belgio) e Aquisgrana (Germania), che ha creato una delle aree più innovativa dell'UE, in termini di denaro investito in tecnologia ed economia della conoscenza¹³.

Per questo insieme di ragioni il BrabantStad si configura tra i più importanti centri di economia della conoscenza, non solo a livello europeo. Ma proprio per questo, a partire dagli anni Novanta, ha sentito il bisogno di darsi un progetto integrato di sviluppo territoriale sostenibile.

La partnership che ha dato vita alla *città mosaico* ha lo scopo di formare una rete urbana integrata, o *city region*, per rendere il Brabante Settentrionale con una specifica identità *smart e green*, esplicitamente riconosciuta, non solo per i flussi globali, ma anche per la popolazione residente nel contesto dei Paesi Bassi, migliorando la qualità della vita e la rete dei servizi di pubblica utilità (De Bore, 2014).

Particolare attenzione è data alla cooperazione intercomunale e al potenziamento della rete di servizi per il collegamento delle città con le aree rurali, inglobate nella città mosaico, come il Parco nazionale De Biesbosch, attraverso un potenziamento del trasporto pubblico e di piste ciclabili (*smart&green mobility*) e di connessione capillare della rete internet.

L'aspetto più interessante, ai nostri fini, è costituito dal tipo di governance a rete intercomunale che caratterizza il BrabantStad, poiché non si tratta di un livello amministrativo, ma di un accordo di cooperazione il cui ruolo di direzione, riconosciuto da tutti gli attori, è svolto dalla *multiutility del servizio idrico integrato* (Jansen, 2014). Questo può essere compreso per due ragioni di fondo: in primo luogo perché, nel contesto dei Paesi Bassi, per ragioni morfologiche, il governo dell'acqua ha sempre giocato un ruolo strategico di grande rilevanza e la rete idrica è in grado di collegare in modo funzionale aree urbane e aree rurali, percorrendo capillarmente tutto

¹² L'Università della tecnologia di Eindhoven, città in cui è insediata la Philips, ospita un incubatore di startup tecnologiche. Il NatLab è sviluppato nella *High Tech Campus* di Eindhoven.

¹³ Questa tradizione cooperativa si è estesa anche in altre direzioni. A partire dal 2002, l'Eindhoven University of Technology, l'Ospedale Catharina a Eindhoven, Philips Medical e l'Università di Maastricht hanno unito le forze e hanno iniziato la ricerca congiunta in scienza biomedica. Questa sinergia ha dato vita a un nuovo corso di studi dell'Università di Eindhoven (BioMedical Technology o Bmt) che sta facendo di Eindhoven un hub di tecnologia biomedica a livello europeo.

il territorio regionale; in secondo luogo perché la *multiutility* si configura come una società privata a partecipazione pubblica e risponde quindi ai requisiti di flessibilità, propri di un'impresa, ma anche di rappresentanza politica, propri di un organo politico rappresentativo. Questi elementi possono essere di particolare interesse per il caso del Veneto e del Nordest italiano.

4. Il caso del Veneto e del Nordest italiano: l'inadeguatezza istituzionale come svantaggio competitivo

Focalizziamo ora l'attenzione sul caso italiano, uno dei paesi dell'area mediterranea che, secondo i dati del Rci (2019), ha livelli di competitività più bassi rispetto alle regioni del Nord Europa. Sul piano istituzionale possiamo rilevare a questo riguardo anche una differenza di particolare interesse: i paesi del Nord Europa, che oggi risultano essere più competitivi, hanno anche un ridotto numero di comuni, poiché hanno attuato riforme di riordino territoriale già a partire dagli anni Settanta¹⁴. I paesi del Sud Europa hanno invece, al tempo stesso, una bassa competitività, ma anche un'alta frammentazione amministrativa e una scarsa capacità di "fare rete" (Bolgherini, Messina 2014; Messina 2016).

Le ragioni di queste differenze affondano le radici in motivazioni di ordine storico e di cultura politica e istituzionale (Bobbio 2002): dall'origine dei comuni e delle autonomie locali nell'Italia del centro-nord nel Medioevo, alla diffusione in età moderna del modello napoleonico di organizzazione dello Stato, fondato su un controllo gerarchico dal centro (Comuni, Province, Stato), che ha riguardato soprattutto i Paesi del sud Europa. Queste differenze persistono e diventano rilevanti per analizzare la diversa capacità di attivare oggi riforme istituzionali adeguate e forme di governance in grado di affrontare le sfide della globalizzazione, al punto che, si può sostenere, l'eredità storica delle autonomie locali, che permea le istituzioni e le pratiche di governo locale, la cultura e le identità locali soprattutto nei Paesi mediterranei, costituisce oggi una delle maggiori resistenze al cambiamento con cui bisognerà confrontarsi per potenziare la competitività regionale in termini di capacità e adeguatezza¹⁵ istituzionale di queste regioni.

¹⁴ Dal 1959 al 2010 sono state attuate riforme istituzionali che hanno fortemente ridotto il numero dei comuni in molti paesi europei, come per esempio: Olanda (da 1.015 a 430); Belgio (da 2.669 a 589); Danimarca (da 1.387 a 98); Regno Unito (da 2.028 a 406); Svezia (da 2.281 a 290); Germania (da 24.272 a 12.104) cfr. Bolgherini, Messina (2014) e Messina (2016).

¹⁵ In campo amministrativo, il "principio di adeguatezza" prevede che un'entità organizzativa, potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta

Un esempio significativo è dato proprio dalla riforma che ha istituito in Italia le città metropolitane. La riforma Delrio (L.56/2014) non ha risolto infatti l'ambiguità con cui si definisce l'ambito di governo di area vasta, costituito dalla città metropolitana e da un ridimensionamento del livello provinciale¹⁶: da un lato pensato come ambito di governo funzionale di secondo livello di tipo intercomunale, ma dall'altro ancora prigioniero, di fatto, di una concezione giuridico-amministrativa gerarchico-piramidale, che comporta il mantenimento dei vecchi confini amministrativi delle province anche per le città metropolitane, portando con sé evidenti problemi di inadeguatezza istituzionale tra funzioni e reti di servizi metropolitani, da un lato, e ambito territoriale di riferimento dall'altro.

Questo vincolo, a differenza di quanto accade per esempio in Francia, in cui le Metropoli sono definite come unioni di comuni volontarie, ingessa pesantemente la capacità di azione delle città metropolitane, rendendole sostanzialmente sfasate rispetto all'area metropolitana "di fatto", che avrebbe bisogno di essere governata potenziando le funzioni proprie di un'area metropolitana.

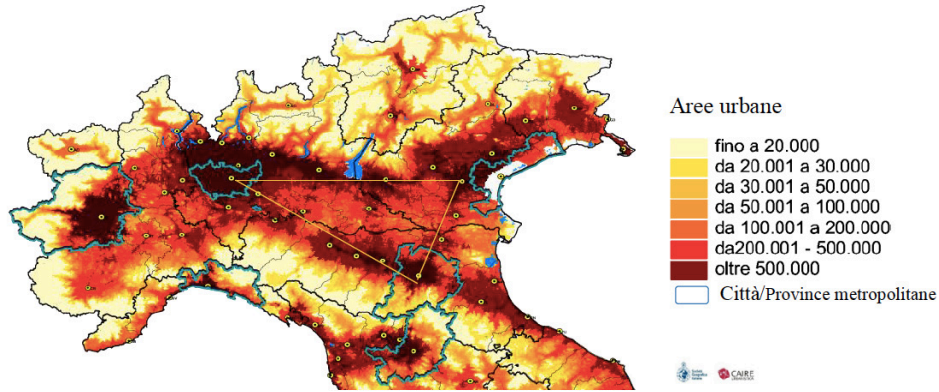
Possiamo parlare a questo riguardo di scarsa "adeguatezza istituzionale"¹⁷, definibile come la capacità di svolgere le funzioni di governo a cui un'istituzione è preposta, indipendentemente dalla dimensione simbolica identitaria, focalizzando piuttosto l'attenzione sulla sua capacità di rispondere in modo adeguato ed efficiente a domande, fabbisogni e criticità che si generano in relazione ad uno specifico campo di policy (Ciapetti e Messina 2017). La Fig.8 mette bene in luce questa sfasatura nel caso italiano.

a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà. Ciò è quanto prevede la Costituzione all'art. 118 per Province, Città Metropolitane e Regioni, insieme ai principi di sussidiarietà e differenziazione.

¹⁶ Com'è noto, con la legge Delrio la Provincia diventa un ente territoriale di area vasta di secondo livello e si configura come una sorta di grande unione di comuni obbligatoria. Vengono istituite inoltre 10 Città metropolitane, a partire dai confini amministrativi della provincia della città capoluogo di regione. Va ricordato che il disegno di riforma istituzionale prevedeva l'abolizione delle province, garantite dalla Costituzione, ma la riforma costituzionale non è andata in porto in seguito agli esiti negativi del referendum del 4 dicembre 2016. Cfr. Vandelli (2014); Tortorella, Alulli (2014); Vigneri (2016).

¹⁷ Il concetto di adeguatezza istituzionale, o *Institutional fit*, qui proposto, nasce nell'ambito degli studi sul governo degli ecosistemi naturali (Epstein et al., 2015) e fa riferimento alle modalità con cui un assetto istituzionale risulta adeguato al sistema che si intende governare (Cox (2012). Per un'applicazione al caso del governo delle aree vaste, cfr. Ciapetti, Messina (2017).

Figura 8 - Italia del Centro-Nord. Aree metropolitane funzionali e città/province metropolitane.



Fonte: Baldini (2014), *Caire Urbanistica*

Un ulteriore fattore di debolezza, nel caso italiano, è dato dalla presenza delle regioni, cui vengono delegate le competenze in materia di riordino territoriale e sviluppo regionale, con cui le città metropolitane, come *city region*, entrano inevitabilmente in concorrenza, anche in questo caso differenziandosi dal caso francese in cui le regioni sono state invece appena istituite come macroregioni (Ciapetti 2016; Messina 2017).

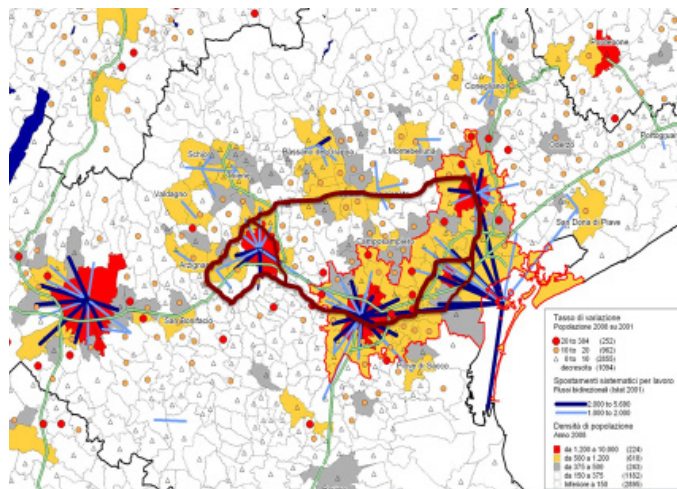
Possiamo sostenere che questa incoerenza, dovuta a una sostanziale inadeguatezza istituzionale, si configuri sempre più come un vero e proprio svantaggio competitivo per lo sviluppo regionale italiano. Uno svantaggio che Calafati aveva già espresso in modo inequivocabile, parlando di “economie in cerca di città”: «In Italia non ci sono più città, ma aree urbane in attesa di diventare città» (Calafati 2009: 3).

L'emergere delle *city region* come ambiti strategici per l'attrattività e la competitività dei territori, nel contesto italiano, solleva pertanto una serie di interrogativi sui modelli organizzativi e le forme di governance più adeguati per il governo di un'area vasta di tipo policentrico, che non può coincidere in alcun caso con l'attuale dimensione provinciale. Questo problema emerge in modo ancor più evidente nelle zone intensamente urbanizzate, come quelle del Veneto centrale, in cui i confini amministrativi tra un comune e l'altro non vengono più percepiti da tempo in modo distinto nell'esperienza quotidiana dei loro abitanti: si parla in questo caso di “città diffusa” o “arcipelago metropolitano” (Indovina 1999; Fregolent 2005; Perulli 2012), con uno *sprawl* favorito dalla sostanziale assenza di una qualunque

pianificazione dello sviluppo urbano¹⁸ e territoriale (Messina 2012; 2013; 2016), ma collegato piuttosto al modello di economia diffusa della piccola e media impresa, tipico della Terza Italia (Bagnasco, 1977). Per questa ragione, i confini amministrativi tradizionali, comunali o provinciali, definiti in epoche storiche molto precedenti, oggi non risultano più essere adeguati a definire l'ambito di un'area vasta metropolitana. In questi nuovi contesti urbani-metropolitani il sistema delle relazioni e delle interconnessioni "a rete" con il mondo globale richiederebbe di superare i vincoli dei confini amministrativi mettendo al centro dell'attenzione le funzioni (es. mobilità e logistica) per governare i flussi di area vasta della conglomerazione che si è andata configurando di fatto.

Particolarmente pesante diventa, quindi, lo svantaggio competitivo per il Veneto, in cui è sempre più evidente la sfasatura tra il territorio in cui si trova ad operare la città metropolitana di Venezia (area costiera) e il territorio della "città diffusa" del Veneto centrale, tra le città di Venezia-Mestre, Padova, Treviso e Vicenza, congiunte dalla nuova Pedemontana (Fig. 9).

Figura 9 - I poli urbani del Veneto centrale per densità demografica (variazioni 2001-2008) e l'area metropolitana del Veneto centrale



Fonte: elaborazione propria, da Feltrin, P., et. al (2010)

L'area del Veneto centrale presenta infatti tutti gli elementi che caratterizzano un'area metropolitana funzionale, come conglomerazione di tipo policentrico¹⁹: alta densità demografica; alta densità di flussi pendolari

¹⁸ Basti pensare che il Veneto è oggi la regione italiana con il maggiore consumo di suolo, seguita subito dopo dalla Lombardia (Ispra, 2020).

¹⁹ Gli studi sull'Area metropolitana policentrica del Veneto centrale sono numerosi. Si veda

giornalieri di persone e merci; alta concentrazione di piccole e medie imprese; presenza di nodi importanti di servizi logistici e del terziario avanzato, comprese importanti università.

Tuttavia, il territorio è segnato non solo da una forte frammentazione amministrativa (quattro province e oltre 200 comuni), ma anche da spiccati localismi e da una scarsa cultura di rete cooperativa istituzionale e tra gli attori pubblici e privati. Manca inoltre una programmazione strategica regionale in grado di armonizzare sviluppo urbano e sviluppo rurale in un contesto non meglio definito di “campagna urbanizzata” (Messina 2016; Savino 2017).

L’assenza di un nodo metropolitano integrato del Veneto centrale si ripercuote inoltre su tutto lo sviluppo del Nord italiano, poiché viene a mancare a Nord-Est il nodo urbano organizzato del nuovo triangolo produttivo tra Milano-Bologna e Venezia.

La politica della Regione Veneto è ben lontana dall’affrontare oggi questo problema. Secondo la Regione, infatti, l’area vasta tende a coincidere ancora con le vecchie province, mentre l’attenzione viene spostata, da qualche tempo, sul tema dell’autonomia differenziata, rimarcando la frattura centro-periferia²⁰. Si tratta di un progetto che tuttavia, se non è accompagnato da una strategia di sviluppo regionale, non sembra essere in grado di rispondere adeguatamente all’esigenza di implementare la competitività regionale: l’autonomia regionale può costituire infatti un mezzo, ma non certamente il fine di una strategia di sviluppo regionale (De Donno, Messina 2018; Greco, Messina 2020). Servirebbe piuttosto una strategia di metropolizzazione per la città diffusa del Veneto centrale, segnalata anche dall’Oecd (2012) come *Functional Urban Area* che, in assenza di un polo metropolitano competitivo, tenderà a gravitare sempre più su Milano e Bologna, perdendo di capacità attrattiva. Per poter operare in questa direzione diventa di fondamentale importanza mobilitare tutte le forze produttive della regione per sostenere l’urgenza di una strategia di sviluppo regionale in grado di favorire un riposizionamento strategico del territorio²¹.

tra gli altri: Indovina (2009); Camagni (2010); Fregolent (2005; 2013); Fantin, Fregolent e Ranzato (2012); OCSE (2012); Perulli (2012); Messina (2013); Zanetto, Calzavara e Soriani (2013); Romano (2014); Corò e Dalla Torre (2015); Savino (2017); Costa (2019).

²⁰ Espressione della frattura centro-periferia, ereditata dalla subcultura politica territoriale bianca, è oggi il partito della Lega, saldamente al governo regionale da oltre 10 anni. Si veda a questo riguardo anche Diamanti (1996); Messina (2012); Riccamboni (2015).

²¹ In questa prospettiva si è mossa di recente Confindustria, fondendo le sedi di Treviso e di Padova in Assindustria Venetocentro. Cfr. *Piano industriale di fusione Assindustria Venetocentro*, 2018.

5. Competitività regionale, sostenibilità dello sviluppo e adeguatezza istituzionale: alcune conclusioni

In conclusione, possiamo sottolineare alcuni elementi che, dal punto di vista istituzionale, accomunano la buona governance delle nuove aree urbane funzionali analizzate come *city region*, per meglio sottolineare così le criticità del caso italiano e suggerire alcune strategie per affrontarle.

I quattro casi studio del Nord Europa analizzati, pur nella loro diversità, mostrano infatti una notevole capacità di attivare reti di governance innovative, in grado di dare forma alle nuove *city regions* emergenti, superando la logica dei confini amministrativi comunali, provinciali, regionali e in alcuni casi anche nazionali. L'adeguatezza istituzionale che, in questi casi, si va costruendo attraverso progetti di sviluppo condivisi, risulta essere accompagnata da un lato dalla capacità di costruire alleanze territoriali che si configurano come reti intercomunali e, dall'altro, di realizzare interventi coordinati di diversi attori pubblici e privati, tra questi le università acquistano un ruolo di particolare importanza per la loro capacità sia di investire sulla formazione, la ricerca applicata e la terza missione, in collegamento con il territorio, sia di incentivare le connessioni con reti di città interregionali e internazionali.

In questa prospettiva, va sottolineato, la dimensione del "governo della rete" richiede, in primo luogo, il superamento di una logica burocratica-amministrativa chiusa, limitata ai soli confini amministrativi, e richiede piuttosto l'attivazione di *reti cooperative tra territori*, anche di regioni o di stati amministrativamente distinti. In questa prospettiva, insomma, il Comune (ente locale) non è mai la Città (rete di servizi). Le aree urbane funzionali sono infatti tutte intercomunali, sono reti di città, in grado di generare nuovo spazio urbano. Le reti di città si configurano quindi come una nuova forma di governance per l'area vasta, dotata di un'elevata adeguatezza istituzionale (*institutional fit*) nel contesto di una economia globale.

La costruzione di nuovi spazi urbani *integrati* richiede insomma un profondo cambiamento delle forme di regolazione politica e una cultura di rete, a cominciare da quelle istituzioni di governo, come i piccoli Comuni, che presentano una scarsa capacità istituzionale rispetto ai nuovi obiettivi di sviluppo, una forte identità locale e una forte resistenza a «fare rete». Questo dato contribuisce a spiegare la rilevanza delle riforme istituzionali, attivate dai diversi paesi europei in tempi diversi, volte a ridurre la frammentazione amministrativa dei piccoli comuni, ma anche le maggiori difficoltà incontrate in quei Paesi, come quelli mediterranei, in cui la presenza dei Comuni è storicamente più radicata e costituisce un fattore, spesso determinante, di resistenza al cambiamento. Le strategie di metropolizzazione, quindi,

coinvolgono in modo significativo anche le riforme istituzionali e di riordino territoriale con il duplice obiettivo, da un lato, di promuovere una semplificazione amministrativa dei livelli di governo insieme all'adeguatezza istituzionale e, dall'altro, di rafforzare la capacità delle reti di governance policentriche per favorire la "messa in rete" degli attori strategici dello sviluppo regionale (Messina 2011a; Bolgherini, Messina 2014; Bolgherini 2015).

Un secondo aspetto rilevante riguarda la capacità di attivare politiche integrate di sviluppo urbano-rurale. Come è stato messo in luce dalle ricerche (Oecd 2013), le buone pratiche a questo riguardo danno rilievo alla qualità delle reti di partenariato urbano-rurale ma, soprattutto, alla capacità di attivare reti di governance di area vasta in grado di generare al tempo stesso nuove forme di comunità territoriali (Veneri 2013) e nuovo spazio urbano *ibrido*, attraverso reti di servizi intercomunali, in cui entrambi i nodi urbano e rurale possono giocare il proprio ruolo entro un gioco cooperativo a somma positiva (*win-win*), in una prospettiva di sviluppo urbano policentrico e sostenibile. Queste nuove regioni funzionalmente integrate, per essere politicamente efficaci, hanno bisogno però anche di nuove narrazioni, ovvero di essere accompagnate convintamente da un sistema di formazione e informazione che sostenga il processo di costruzione sociale delle nuove identità territoriali di area vasta, superando le diffidenze localistiche. Il valore aggiunto di questo percorso è costituito da una maggiore capacità attrattiva di questi territori nel contesto dell'economia globale, sia perché maggiormente in grado di connettersi in rete con altri territori con una logica cooperativa, sia perché maggiormente capaci di realizzare politiche attive per lo sviluppo sostenibile. Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale, per essere davvero efficaci, devono passare quindi sia dall'attivazione di reti intercomunali cooperative sia dalla costruzione sociale di nuove comunità e identità territoriali integrate, superando le barriere dei confini amministrativi e delle identità tradizionali (Messina, 2020).

Un terzo aspetto rilevante, correlato a quest'ultimo, è dato dal manifestarsi di resistenze al cambiamento di tipo localistico. In tutti i casi, anche quelli di successo, si rileva l'emergere di atteggiamenti di chiusura e diffidenza verso le sfide esterne, percepite come minaccia piuttosto che risorsa, che si esprimono anche attraverso un comportamento elettorale orientato a perseguire una sorta di "difesa" della comunità locale, che tende spesso a premiare i partiti populistici e conservatori²². In tutti questi casi, i dati mettono in luce il permanere di una frattura tra aree urbane e periferie, che può essere

²² Questo gap è stato rilevato in diverse competizioni elettorali recenti, non solo italiane (Pascale, 2019).

interpretata come una frattura territoriale tra innovazione e conservazione, ovvero tra due modi diversi di rispondere alla sfida della globalizzazione che investe i territori in modo differente. Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sono chiamate a farsi carico, quindi, anche di queste forme di spaesamento e di questo gap. Non possono essere trascurati, per esempio, temi come quello della sicurezza, o meglio, della assicurazione sul futuro delle comunità locali di fronte al fenomeno migratorio, dell'identità collettiva, dell'inclusione sociale, della valorizzazione delle tradizioni locali.

In quarto luogo, serve un progetto condiviso di sviluppo di area vasta funzionale, su scala regionale, che coinvolga gli attori strategici, pubblici e privati, dello sviluppo del territorio, un progetto che va perseguito con lungimiranza e determinazione nel tempo e che, se è sostenuto da una *leadership* competente e capace, in grado di collaborare attraverso reti di governance multi-attore, può essere perseguito anche da governi di colore politico diverso. Il potenziamento delle reti di governance, quindi, richiede un forte investimento sulla cultura di rete di tutti gli attori, pubblici e privati: la metropolizzazione come strategia di sviluppo (Messina, 2019) non riguarda infatti solo i governi locali, ma la capacità di lavorare in rete di tutti gli attori strategici dello sviluppo regionale, a partire dalle imprese, dalle associazioni di categoria che le rappresentano, dalle università, in una prospettiva di responsabilità sociale di territorio²³. Questo processo evolutivo potrebbe essere ancora meglio sostenuto da politiche europee di sviluppo regionale mirate, le quali, attraverso incentivi selettivi, agiscono come fattore esterno di innovazione istituzionale e della governance regionale (Messina, 2011b).

Un quinto aspetto, non meno importante, è costituito dagli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo (Onu 2015) che finiscono con il sovrapporsi a quelli della competitività regionale, introducendo dei correttivi importanti. Per esempio, l'attrattività di una città-regione deve essere accompagnata anche da azioni di contenimento e mitigazione; la lotta all'inquinamento ambientale delle città richiede non solo l'introduzione di nuove tecnologie dei trasporti, ma anche l'incentivazione di mezzi di trasporto *slow* rispettosi dell'ambiente. Le strategie di sviluppo urbano sostenibile si intrecciano quindi sistematicamente con quelle della competitività regionale e richiederebbero, di conseguenza, anche un ripensamento dei concetti stessi di competitività e attrattività regionale, con un conseguente adeguamento degli indicatori del Rci: oltre un certo limite, infatti, l'attrattività diventa insostenibile.

²³ L'approccio della responsabilità sociale di territorio è di particolare rilevanza per perseguire un progetto politico di sviluppo territoriale condiviso dagli attori strategici dello sviluppo regionale, poiché consente di passare da una governance *multi-stakeholder* a una governance *community-holder*. A questo riguardo cfr. Messina (2019); Turchi e Messina (2019).

Infine, se gli obiettivi dello sviluppo diventano oggi quelli della sostenibilità, allora come ricorda Lanzalaco (2009: 183), va sottolineato che lo sviluppo sostenibile è essenzialmente uno “sviluppo guidato”, ovvero: «Non c'è sviluppo sostenibile senza governo dello sviluppo. Non c'è governo dello sviluppo senza istituzioni [adeguate]». Questo significa che, in questa nuova prospettiva, le dimensioni della regolazione politica e dell'adeguatezza istituzionale diventano di particolare importanza, al punto che occorrerebbe tenerne conto, di conseguenza, anche negli indicatori che misurano la capacità istituzionale, i quali non possono essere più riferiti solo alla *capacità amministrativa*, ma andrebbero integrati anche con la componente della *capacità politica* di governo nel definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo condivisi, anche attraverso riforme istituzionali coerenti con questi obiettivi.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti, C., et al. (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Bologna: il Mulino.
- Annoni, P., Dijkstra, L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*, JCR, Scientific and Policy Reports, Luxemburg: European Commission.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: il Mulino.
- Bassetti, P. (2007), 'Le città globali', in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova: Cleup, 21-30.
- Beck, U. (2017), *La metamorfosi del mondo*, Bari: Tempi nuovi.
- Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari: Laterza.
- Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista*, Bologna: il Mulino.
- Bogherini, S. e Messina, P. (2014), (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press.
- Bonomi, A. e Abruzzese, A. (2004) *La città infinita*, Milano: Mondadori.
- Bonomi, A. e Masiero, R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia: Marsilio.
- Bruyelle, P. (1991), *La communauté urbaine de Lille, métropole du Nord-Pas de Calais*, La Documentation Française.
- Bussière, E. (2000) (dir.), *Le Grand Lille*, Fonds Mercator, coll. «L'esprit des villes d'Europe».

- Calafati, A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli.
- Camagni, R. (2010), *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell,
- Ciapetti, L. (2016), *Regioni amministrative o regioni funzionali?*, seminario dello Standing Group “Studi regionali politiche locali”, CIRN “Giorgio Lago”, Università di Padova, 12 maggio.
- Ciapetti, L. e Messina, P. (2017), “Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia”, *Eysreg. Giornale di Scienze Regionali*, 7 (5): 179-184.
- Commissione europea (2011), *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato – Proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020*, Bruxelles.
- Commissione europea (2017), *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell’UE*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo: Bruxelles.
- Communauté urbaine de Lille (1998), *Lille Métropole rassemblée*, Fayard.
- Corò, G. e Dalla Torre, R. (2015), *Spazio metropolitano. Per rilanciare la competitività del Nord Est*, Venezia: Marsilio.
- Costa, P. (2019) (a cura di), *Quattro Venezie per un Nordest. Rapporto su Venezia Civitas Metropolitana 2019*, Fondazione di Venezia, Venezia: Marsilio.
- Cox, M. (2012), “Diagnosing Institutional fit: a formal perspective”, *Ecology and society*, 17(4).
- Crouch, C. et al. (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino.
- De Boer, Y. (2014), “Alleanze metropolitane: il caso del Brabantstad”, convegno *Unconscious Metropolis. Veneto centrale, Brabantstad, West Flanders: tre aree metropolitane europee a confronto*, Festival Città impresa, Schio (VI), 11 aprile.
- De Donno, M. e Messina, P. (2018), ‘Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?’, *Istituzioni del federalismo*, 39 (2), 471-504.
- Diamanti, I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma: Donzelli.
- Epstein, G., et al. (2015), “Institutional fit and Sustainability of social-ecological systems”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14.
- Ervet (2012), *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, Bologna: Regione Emilia-Romagna.

- Fantin, M., Fregolent, L. e Ranzato, L. (2012), 'La città continua del Veneto centrale', in M. Fantin, et al, *La città fuori dalla città*, Roma: INU Edizioni, 13-45.
- Feltrin, P., Maset, S., Dalla Torre, R., Valentini, M. (2010), "Crescita economica, infrastrutture e mobilità: la scala sovra regionale e quella regionale", in Perulli, P. (a cura di) *Nord Regione Globale. Il Veneto*, Milano: Bruno Mondadori.
- Fregolent, L. (2005), *Governare la dispersione*, Milano: F. Angeli.
- Fregolent, L. (2013), "Verso l'area metropolitana veneziana", in *Economia e società regionale*, 1, 89-99
- Foucher, M. (2018), *Lille Métropole en Europe et dans le monde: Présences, ouvertures et influences*, Paris: CNRS Éditions.
- Garlick, S., Kresl, P., Vaessen, P. (2006), *The Øresund Science Region: A cross-border partnership between Denmark and Sweden*, Copenhagen: Oecd.
- Giddens, A. (2000), *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna: il Mulino.
- Greco, L. e Messina P. (2019), "Introduzione al tema monografico. Regionalismo differenziato: rischi e opportunità", *Economia e società regionale*, 3, 13-21.
- Guerrini, A. e Martini, A. (2019), "Dalla città policentrica alla città metropolitana. Alcuni casi studio europei", *Civiltà di cantiere*, 3, 1-30.
- Jansen, C. (2014), *BrabantStad as a Mosaic Metropolis*, intervento al convegno *Costruire reti di città. Il governo di area vasta oltre le province*, Università di Padova, Master School X edizione, 18 settembre.
- Hall, P. (1966), *The World Cities*, The World University Library Weidenfeld & Nicolson.
- Hmitiaj, E. (2012), *La conurbazione metropolitana policentrica della Randstad Hollan*, tesi di laurea, Milano: Politecnico di Milano.
- Indovina, F. (1990), (a cura di), *La città diffusa*, Venezia: Daest - IUAV.
- Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: F. Angeli.
- Ispra (2020), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2020*, www.snpambiente.it
- Lanzalaco, L. (2009), 'Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili', in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova: Cleup, 177-190.
- Laurence, P. (2007), *Bridge shapes new Nordic hub*. BBC News, August.

- Le Blan, M. (2001), *Lille Eurométropole franco-belge. Lille métropole, Mouscron, Tournai, Ieper, Kortrijk, Roeselare*, La Renaissance du livre.
- Lille Métropole (1993), *Un siècle d'architecture et d'urbanisme, 1890-1993*, Le Moniteur.
- Louguet, P. e Tiry, C. (2010), *Lille transfrontalière: l'architecture d'une métropole à grande échelle*, Gollion, coll. «Archigraphy».
- Marks, G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in A. Cafruny, S.G. Rosenthal (eds.), *The State of European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, New York: Lynne Rinner.
- Messina, P. (2009), 'Dalla città diffusa alla città compatta? Per una governance integrata di area vasta', D. Marini, S. Oliva (a cura di) *Nord Est 2009. X Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia: Marsilio, 433-444.
- Messina, P. (2011a), "Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience", *Eastern Journal of European Studies (EJES)*, 2, 111-128.
- Messina, P. (2011b) 'L'Ue come fattore di innovazione della governance regionale', P. Messina (a cura di) *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova: Cleup, 211-224.
- Messina, P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova: Padova University Press.
- Messina, P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", *Economia e Società regionale*, 1, 46-63.
- Messina, P. (2014), 'Dai Comuni alle reti urbane: il caso del Veneto', in S. Bolgherini e P. Messina (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press, 73-92.
- Messina, P. (2016), 'Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?' in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, 231-260.
- Messina, P. (2017a), "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto", *Istituzioni del federalismo*, 4, 1057-1090
- Messina, P. (2017b), 'Le sfide al governo del territorio nell'era della globalizzazione. Il caso del Veneto', in M. Savino (a cura di), *Governare il territorio in Veneto*, Padova: Cleup, 207-218.

- Messina, P. (2019a) “La metropolizzazione come strategia di sviluppo regionale. Politiche e nuove forme di governance per le *City Regions* europee: il caso del Veneto”, *Civiltà di cantiere*, 3, 73-76.
- Messina, P. (2019b), ‘Territori generativi e responsabili. Sostenibilità e innovazione sociale attraverso le politiche di sviluppo locale’, in P. Messina (a cura di), *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*, Padova: Padova University Press, 241-262.
- Messina, P. (2020), “Politiche integrate urbano-rurali: reti di governance per lo sviluppo territoriale”, «Italianieuropei», 3, 118-123, www.italianieuropei.it
- Messina, P. et al. (2016), *Politiche e Istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.
- Oecd (2012), *Definition of Functional Urban Area for the OECD Metropolitan database*, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm> (consultato il 10/11/2019).
- Oecd (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Paris: Oecd.
- Onu (2015), *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione 21 ottobre, Italia.
- Øresund Committee (2007), *Living in the Øresund Region*. Retrieved, 30 August;
- Øresund University (2007), *What is Øresund University?*, Retrieved 30 August.
- Paggi, G. (2009), *L’Unione Europea nella globalizzazione*, Roma: Apes.
- Paris, D. e Mons, D. (2009), *Lille métropole: Laboratoire du nouveau urbain*, Parenthèses Editions, coll. «La ville en train de se faire».
- Pascale, A. (2019), *Voto europeo e rapporto città/campagne*, <http://www.alfonsopascale.it/index.php/voto-europeo-e-rapporto-cittacampagne/#> (consultato il 10/07/2020).
- Pluckel, H. (2006), ‘*Randstad Holland – building a competitive and livable region*’, Oecd, *Working party on Territorial Policy and Urban Areas*. Bilbao: Oecd.
- Perulli, P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino: Bollati Boringheri,
- Perulli, P. (2012), (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: il Mulino.

- Perulli, P. (2014) (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino: Einaudi.
- Piattoni, S. (2005), “La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative”, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 417-445.
- Polverari, L. (2020), “La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del *policymaking*”, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3.
- Porter, M.E. (1991), *Il vantaggio competitivo delle Nazioni*, Milano: Mondadori.
- Riccamboni, G (2015), Dalla Chiesa alla Lega. Il Veneto in cerca di politica, in F. Jori, G. Riccamboni, "C'era una volta il Nordest", Padova, PUP.
- Robertson, R. (1994), “Globalization or glocalization”, in *Journal of International Communication*, I (1): 33-52.
- Romano, L. (2014) (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PaTreVe*, Venezia: Marsilio.
- Savino, M. (2017) (a cura di), *Governare il territorio in Veneto*, Padova: Cleup.
- Sebastiani, C. (2003), ‘Dal sistema degli Stati all’Europa delle città’, in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma: Carocci, 35-52.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (2002), “Verso una teoria della multilevel governance in Europa”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 12-42.
- Tilly, P. (2012), *Les frontaliers du nord autour de la métropole lilloise: une longue histoire commune*, Nancy: PUN-Editions Universitaires de Lorraine, 199-216.
- Tortorella, W., Alulli, M. (2014) *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia: Marsilio.
- Turchi, G.P. e Messina, P. (2019), ‘Interazione sociale per generare coesione sociale: nuove metriche per la misurazione’, in P. Messina (a cura di), *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*, Padova: Padova University Press, 223-240.
- Vandelli, L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, S. Arcangelo di Romagna: Maggioli.
- Veneri, P. (2013), “I partenariati urbano-rurali: un approccio integrato allo sviluppo economico”, in *agrireregionieuropa*, 35.

- Vigneri, A. (2016), 'La città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia', in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, 177-208.
- Virgili, A. (1996), *L'Øresund: regione transfrontaliera della nuova Europa*, Firenze: Università di Firenze.
- Zanetto, M., Calzavara, A. e Soriani, S. (2013), "Le linee chiave del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta", *Economia e società regionale*, 118 (1).
- Zolo, D. (2004), *Globalizzazione. Una mappa di problemi*, Roma-Bari: Laterza.

Note sull'autrice

Patrizia Messina: Università degli Studi di Padova; <https://orcid.org/0000-0003-0142-0536>.

Professore associato di Scienza politica dell'Università di Padova, dove insegna Governo locale e Politiche dell'UE per lo sviluppo locale. È direttore del Centro interdipartimentale di Studi Regionali "Giorgio Lago" (CISR) e direttore del Master in *Manager dello Sviluppo Locale Sostenibile*. Coordina il Laboratorio UNICITY sulle relazioni tra Università e Città di Padova (www.unicitylab.eu).

Confini regionali e processi d'urbanizzazione post-metropolitani

Regional boundaries and post-metropolitan urbanization processes

LUCA GARAVAGLIA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-4

Abstract. Alla luce delle evoluzioni del quadro istituzionale italiano, l'articolo esplora, facendo particolare riferimento a esempi e casi di studio relativi ai territori del Nord Italia, i problemi di regolazione dei processi di urbanizzazione e delle dinamiche socio-economiche estese alla scala di Functional Urban Area (Fua: Oecd, 2013), di city-region e di corridoio territoriale, che si organizzano in scala trasversale rispetto ai confini amministrativi urbani, provinciali e regionali. Il governo di tali sistemi territoriali, richiederebbe la definizione di nuovi layer di governo del territorio o, in un'alternativa un più intenso ricorso a strumenti per il coordinamento orizzontale e verticale degli attori pubblici coinvolti nella pianificazione territoriale e nelle scelte relative alla fornitura di beni e servizi pubblici per cittadini e imprese, che consentano ai nuovi sistemi post-metropolitani in assemblaggio di produrre strategie integrate e di realizzare interventi che riducano esternalità negative e fenomeni di competizione tra territori. La diffusione di simili strumenti di governo dei processi territoriali è però ostacolata da resistenze non solo organizzative, ma anche culturali, relative alla cronica difficoltà delle pubbliche amministrazioni, e in particolare delle regioni dotate di nuove competenze e poteri, di lavorare in rete tra loro, con le città e con gli attori privati.

Abstract. *After the changes in the Italian institutional framework, the paper discusses regulation problems of trans-regional urbanization processes and socio-economic dynamics organized at the level of Functional Urban Area (Fua), city-region and territorial corridor in northern Italy. The regulation of inequalities, inefficiencies and competition between territories within these systems, requires the definition of new layers of government or, in alternative, forms of horizontal and vertical coordination of existing local public administrations to plan urban growth and land use, to organize the production of local collective competition goods for citizens and firms, to promote social and economic development. However, the definition of governance tools for these territorial assemblages is hampered not only by organizational problems, but also by the chronic difficulty of local and regional to cooperate with each other and with private stakeholders and actors.*

Keywords: *Regional governance, Regional development, Functional urban areas, City-regions*

1. Autonomie regionali e regolazione degli assetti territoriali

I recenti e ancora in corso mutamenti istituzionali nella direzione della devoluzione e dell'attribuzione di nuove e più estese funzioni agli enti regionali hanno portato a un rafforzamento delle autonomie delle regioni, con un impatto profondo sulla regolazione dei processi di urbanizzazione, in particolare nei territori del Nord Italia caratterizzati da una fitta trama urbana in cui stanno emergendo nuovi assetti post-metropolitani (Balducci et al., 2017).

Si tratta di un processo avviato con la legge Bassanini (l. n. 59/1997) in cui si prevedeva l'attribuzione alle regioni delle funzioni relative alla cura e alla promozione dello sviluppo, proseguito in seguito con la legge costituzionale n.1/1999 che ha stabilito l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale, e in seguito giunto a un passo decisivo con la riforma del titolo V della Costituzione e in particolare con la modifica dell'articolo 117, che per la prima volta ha introdotto elementi di federalismo nell'ordinamento costituzionale, elencando le materie di potestà legislativa concorrente tra stato e regioni e riservando alle regioni la potestà legislativa per le materie non espressamente riservate alla legislazione statale¹. L'incremento dell'autonomia delle regioni a statuto ordinario è tornato in tempi recenti all'attenzione del dibattito politico a seguito delle iniziative attuate nel 2017 da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (subito seguite da Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania), volte ad ampliare il novero delle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, che prevede la possibilità di introdurre forme di regionalismo differenziato miranti a valorizzare le identità e le potenzialità regionali, al fine di favorire il dinamismo dei sistemi regionali e di incentivare una competizione virtuosa tra i territori (pur nel limite dei principi di coesione nazionale e di solidarietà che contraddistinguono l'azione e l'organizzazione complessiva dell'ordinamento costituzionale). Tali iniziative hanno portato nel febbraio 2018 alla stipula di accordi preliminari di durata decennale tra il governo e le regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, in cui è stato individuato un primo elenco di materie di prioritario interesse regionale (comprendente la tutela dell'ambiente, la tutela della salute, la tutela del lavoro, l'istruzione e i rapporti internazionali e con l'Unione europea),

¹ Nella precedente formulazione dell'art. 117 si sanciva invece la competenza statale in tutte le materie per le quali non fosse prevista esplicitamente una potestà legislativa concorrente regionale, o per le quali lo stato non avesse definito con legge ordinaria spazi di intervento riservati alle regioni. (Dallara e Rizzi, 2005).

passibile di successive modifiche e estensioni (in particolare l'accordo preliminare con la Lombardia cita espressamente come materie di possibile futuro accordo il governo del territorio e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Anche se per una piena attuazione del regionalismo differenziato saranno necessari ulteriori passi legislativi, il percorso delle autonomie regionali ha già prodotto rilevanti conseguenze sulle architetture istituzionali: le strategie di sviluppo sociale ed economico delle regioni, incarnate nei documenti di programmazione economica e finanziaria, hanno acquisito un'importanza sempre maggiore nell'indirizzare le risorse pubbliche destinate ai territori e nel ridisegnare gli spazi dell'azione pubblica. La scala a cui questi programmi definiscono la loro operatività e costruiscono le proprie visioni di sviluppo è precipuamente quella regionale, in assenza di un coordinamento tra regioni limitrofe per governare processi comuni e interdipendenze: ciò genera conseguenze rilevanti sulle geografie della regolazione e sugli assetti territoriali e urbani.

Un primo effetto è la crescente importanza dei confini regionali, che marcano differenze sempre più evidenti tra i territori. Anche quando si è in presenza di un sistema urbano e produttivo diffuso e trans-regionale, come accade ad esempio nei territori della pianura padana, le differenti politiche e priorità delle regioni stanno producendo una discontinuità che si esprime in crescenti disparità tra i due lati dei confini regionali: tra Lombardia e Piemonte il fiume Ticino segna una distinzione evidente tra territori in difficoltà sulla sponda occidentale, e aree ancora prospere su quella orientale, con un divario che si è accentuato a partire dallo scoppio della crisi economica del 2008 ed è rimasto ampio anche nella fase di recupero più recente, come è testimoniato dai dati sulla crescita economica² e sulla capacità innovativa³.

Più in generale, aumentano fortemente le distanze tra le strategie e le pratiche delle differenti regioni in aree strategiche per lo sviluppo sociale ed economico dei territori: ne sono esempi gli effetti delle politiche sanitarie lombarde, che hanno portato all'insediarsi di un sistema in cui la presenza di attori privati è assai più forte che nelle altre regioni del Nord (Sartor, 2019;

² Il tasso medio annuo di crescita del PIL piemontese nel periodo 1995-2017 è stato pari a 0,3, un terzo di quello lombardo e la metà di quello nazionale; nello stesso periodo il tasso medio annuo di crescita del PIL pro-capite è stato pari a 0,2, la metà di quello della Lombardia Cfr. Politecnico di Torino e Fondazione Agnelli, *Primo Rapporto dell'Osservatorio su Innovazione e Imprenditorialità in Piemonte*, 2019.

³ Il *Regional Competitiveness Index* dell'Ue assegna nel 2019 al Piemonte un valore rapportato alla media delle regioni europee di -0,27, contro il -0,07 della Lombardia, prima regione italiana, con un rilevante divario in tutte le aree relative all'innovazione, in cui il Piemonte registra un valore di -0,24 contro il -0,11 della Lombardia. Cfr. Commissione Europea, *The EU Regional Competitiveness Index (RCI)*, 2019.

2020), oppure le differenti modalità, più o meno centralizzate, di sostegno allo sviluppo dei sistemi economici (regolazione dei processi di innovazione, incentivi alla ricerca & sviluppo, interventi sui sistemi delle conoscenze e dei saperi, etc.) attuate da Piemonte (modello basato su quadranti regionali, a scala sovra-provinciale) e Emilia Romagna (modello basato sulle specializzazioni produttive a scala locale o urbana).

Un secondo effetto del rafforzamento della scala di regolazione regionale è il maggior peso delle gerarchie urbane e territoriali interne alle regioni che, ai fini di molte dinamiche, diventano più importanti delle gerarchie nazionali o d'area vasta, in quanto definiscono le logiche territoriali di ripartizione di importanti risorse per lo sviluppo, quelle assegnate dai documenti regionali di programmazione. Molte regioni del Nord individuano più o meno esplicitamente "aree centrali" in cui si concentrano gli interventi per il sostegno alla competitività e spesso anche i più importanti investimenti infrastrutturali: Milano in Lombardia, Torino in Piemonte, il sistema Padova-Venezia-Treviso in Veneto. Le città e i territori estranei ai principali progetti di sviluppo regionali rischiano di vedere aumentata la propria marginalità: questo rischio appare più evidente non solo per le aree interne, scarsamente connesse ai sistemi di flussi e alle principali direttrici di sviluppo, ma anche per le città di soglia (Giaccaria, 2014) ai confini con altre regioni, per le quali un progetto integrato di sviluppo a scala d'area vasta richiederebbe forme di coordinamento trans-regionale (Verona in Veneto, Mantova in Lombardia, Cuneo in Piemonte).

E proprio la scarsa visibilità e considerazione delle esigenze di regolazione delle interdipendenze estese a scala trans-regionale è il terzo effetto evidente dell'aumento di autonomia delle regioni: un effetto che non dipende solo dalla autoreferenzialità regionale nel guardare ai processi di regolazione del territorio, ma anche dalle croniche difficoltà di coordinamento orizzontale delle pubbliche amministrazioni. Nelle regioni del Nord è stata ormai da tempo individuata l'importanza di una dimensione di scambio e di coordinamento trans-regionale nelle dinamiche prima di tutto economiche (Fondazione Agnelli, 1992; Turri, 2000; Perulli e Pichierri, 2010; Perulli, 2012), che compongono un sistema di *macro-city region* (Scott 2001a; 2001b; 2006). In questo contesto i sistemi delle conoscenze formali e dei servizi avanzati per le imprese che si concentrano nel nodo metropolitano milanese e in una fitta rete di nodi urbani secondari (Bologna, Torino, Venezia, Genova, Trieste e altri ancora) lavorano in squadra con un sistema manifatturiero forte e poli-specializzato diffuso nel territorio, generando economie di agglomerazione e assemblando, una piattaforma macro-regionale che opera in maniera integrata sui mercati globali. Ne sono esempi notevoli le filiere agro-alimentari che si addensano tra Basso Piemonte, Lombardia meridionale

ed Emilia-Romagna, le reti della meccatronica che uniscono imprese e università di tutto il Nord, le numerosissime e strette collaborazioni tra i servizi di design di Milano, Torino, Bologna e i distretti industriali sparsi nella macro-regione (Garavaglia, 2012). Per un simile macro-sistema, le forme di regolazione organizzate alla sola scala regionale non possono che essere sub-ottimali. In molte aree cruciali per lo sviluppo economico (filiera lunghe, sistemi delle conoscenze e dell'innovazione, sistemi logistici, etc.) le esperienze di coordinamento delle funzioni di regolazione tra regioni e la costruzione di strategie e progettualità condivise sono però assenti o solo embrionali, minacciando una allocazione inefficiente delle risorse per la produzione di servizi e infrastrutture per lo sviluppo.

2. Processi di urbanizzazione trans-territoriali in Italia

Anche i processi di urbanizzazione hanno in molti luoghi assunto dimensioni e caratteristiche tali da non permettere più il loro auto-contenimento entro i confini regionali. L'intera area padana è stata interpretata come una ininterrotta formazione urbana (Turri, 2000): gli spazi e i confini che un tempo delimitavano città e paesi non esistono più, per effetto dei mutamenti delle pratiche di vita e delle modalità di organizzazione nello spazio di società ed economia che hanno ridisegnato le geografie territoriali, dando vita a un grande sistema post-metropolitano, policentrico e altamente integrato, esteso da Torino all'Adriatico, che condivide le stesse forme di urbanizzazione diffusa, gli stessi problemi di congestione, vivibilità, sostenibilità, le stesse questioni sociali e politiche, la stessa anomia (Perulli e Pichierri, 2010). Questa trasformazione non si è però realizzata su un foglio bianco, ma si è sviluppata sulla base di un comune retroterra territoriale, culturale e storico e di una matrice urbana preesistente che in molte aree era già improntata a un modello di insediamento diffuso (Baccichet, 2015), composto da una moltitudine di città grandi e medie, vicine le une alle altre e storicamente interconnesse da densi scambi di flussi di persone, merci e informazioni, che si è progressivamente saldato senza curarsi dei confini amministrativi. Nelle regioni meridionali del Paese, invece, le differenti caratteristiche del tessuto urbano, in cui le città non hanno storicamente assunto un ruolo centrale nei processi economici, hanno portato a una situazione in cui le dinamiche sociali ed economiche d'area vasta, che caratterizzano i territori del nord, sono qui molto meno rilevanti, al di fuori delle città maggiori e dei loro hinterland (Triglia, 2014).

Così come avvenuto in altri Paesi di tutto il mondo, anche in Italia nel secolo scorso la rapida evoluzione dei sistemi della mobilità e la pressione

demografica hanno avuto come primo effetto evidente un'enorme crescita delle città, a partire dalle metropoli in cui si concentrano le opportunità di lavoro, le attività generatrici di reddito, di sviluppo e di innovazione, i sistemi della conoscenza (Borja e Castells, 1997). Lo sviluppo urbano, attuatosi sia in senso insediativo-urbanistico che in senso sociale e funzionale, ha rapidamente portato le metropoli a riversarsi fuori dalle mura (Perulli, 2007), prendendo le forme di agglomerati estesi nello spazio senza confini ben definiti, fino a raggiungere dimensioni regionali (Martinotti, 1993; 1999) nei quali non sempre risulta facile individuare centralità: da una situazione di prevalenti relazioni radiali tra centro e periferia, si è passati alla definizione di sistemi post-metropolitani (Soja, 2000) nei quali funzioni di rango urbano (servizi pubblici, servizi medici e del welfare, attività culturali e del tempo libero, etc.) si diffondono ovunque nello spazio e, conseguentemente, si fanno sempre più rilevanti anche andamenti di tipo tangenziale che collegano direttamente nodi in precedenza considerati periferici, in un'esplosione delle forme e delle funzioni (Brenner, 2014) che si esprime in modelli originali di densificazione, di estensione e di eterogeneità. Nel Nord Italia il caso più evidente è quello del sistema metropolitano milanese, in cui l'espansione del costruito e delle funzioni urbane si è da tempo realizzata a una dimensione spaziale assai più estesa di quella della precedente provincia (ora Città Metropolitana): la *functional urban area* (FUA: Oecd, 2013) è estesa a bacino di circa 252 comuni e 4 milioni di abitanti (Tosics, 2015), una dimensione assai maggiore rispetto sia a quella del Comune di Milano (circa 1,3 milioni di abitanti) che a quella della città metropolitana (134 comuni, con circa 3 milioni di abitanti), componendo un agglomerato che quindi risulta regolato solo in maniera parziale dalla Legge Delrio (l. 56/2014). La metropoli milanese, intesa in senso funzionale, è composta da numerose polarità residenziali, produttive e dei servizi, dal polo fieristico di Rho sede di Expo 2015 all'asse commerciale del Sempione e ai vari poli logistici diffusi nella seconda cintura metropolitana, con un'estensione che sorpassa sia i confini regionali, allungandosi almeno fino a Novara in Piemonte (la cui crescente vocazione logistica, e residenziale non può essere compresa se non come parte integrante dell'agglomerato milanese) e a Piacenza in Emilia-Romagna (dove hanno sede importanti strutture logistiche e della GDO destinate a servire l'intera area metropolitana), sia i confini nazionali, nella direzione del Canton Ticino e del polo finanziario di Lugano.

Ma i processi di urbanizzazione diffusa e di interconnessione di sistemi territoriali un tempo sostanzialmente autonomi non hanno interessato solo Milano e le città maggiori. Nelle regioni del Nord sono state individuate almeno 22 aree metropolitane in assemblaggio (Feltrin et al., 2010), la maggior parte delle quali composte non dall'espansione dei grandi centri urbani ma dalla

crescita, interconnessione e fusione di sistemi urbani di medie dimensioni, localizzati soprattutto lungo i maggiori assi infrastrutturali (ad esempio le città della via Emilia, o Rimini e le altre città della riviera romagnola). Molti di questi nuovi sistemi post-metropolitani si organizzano a cavallo di differenti regioni: è il caso dell'Adigarda, regione estesa tra il Veneto occidentale, la Lombardia Orientale e il Trentino (Carbognin et al., 2004), il cui centro è la città di Verona che, già nel 2005, nel suo piano strategico, aveva individuato come sistema territoriale di riferimento per il proprio sviluppo sociale ed economico l'area sovra-provinciale e trans-regionale comprendente le province di Trento, Brescia, Mantova e Vicenza: era infatti a tale scala che si organizzavano le scelte residenziali e lavorative dei cittadini, le relazioni di filiera delle imprese locali, i servizi strategici per il metabolismo urbano (dalle *utilities* alla logistica). Verona aveva quindi avviato il progetto *Rete di Città Adige-Berico-Garda* (Perulli e Garavaglia, 2006) per definire una strategia di sviluppo integrata per questo sistema d'area vasta, in accordo con le città capoluogo delle province coinvolte, raccogliendo ampio consenso tra sindaci e stakeholders (camere di commercio, associazioni imprenditoriali, attori del terzo settore, gestori delle utilities, etc.) che avevano riconosciuto la necessità di regolare le forti interdipendenze tra città e tra territori nell'area, intervenendo insieme sia per costruire un sistema di mobilità di tipo metropolitano tra i centri urbani maggiori, sia per razionalizzare la fornitura di servizi per imprese e cittadini, sia per la messa in squadra dei sistemi turistici territoriali. Dopo la realizzazione di una fase preliminare di studio del territorio della "Rete di Città" e la presentazione di un documento programmatico condiviso dai sindaci di Verona, Brescia, Trento, Mantova e Vicenza, in cui si avanzava la proposta di attuare per la regione dell'Adige-Berico-Garda un sistema di governance leggero e aperto (Ermolli, 2004) mirante a ottimizzare le economie di scala peculiari al territorio, organizzato attorno a una Conferenza permanente dotata di funzioni programmatiche e comprendente i sindaci, le regioni, le province, le camere di commercio, i massimi esponenti del mondo economico e della società civile (Perulli e Garavaglia, 2006), il processo restò però inattuato nei fatti, a causa delle difficoltà organizzative del coordinamento tra enti appartenenti a differenti regioni (Regione Veneto e Regione Lombardia non fornirono peraltro alcun tipo di supporto all'iniziativa, che vide invece il coinvolgimento della Provincia Autonoma di Trento nella persona dell'allora Presidente Dellai) e dall'assenza di strumenti adatti a fare dialogare strutturalmente e lavorare insieme amministrazioni cittadine e provinciali in un contesto trans-regionale, che imposero tempi di implementazione incompatibili con i ritmi della politica. Inoltre, con le nuove elezioni a Verona, il progetto perse il proprio *endorsement* politico e venne perciò trascurato nell'agenda della

nuova amministrazione cittadina (Garavaglia, 2017b). A quindici anni da quell'esperienza abortita, non è stata ancora realizzata nessuna governance per il sistema metropolitano esteso di Verona, al quale non è stato neppure riconosciuto lo status di Città Metropolitana, nonostante costituisca il centro urbano più popoloso del Veneto. Di conseguenza, le interdipendenze nei processi di urbanizzazione, sociali ed economici nel sistema trans-regionale dell'Adigarda continuano ad alimentare una competizione tra città e tra territori sempre più intensa, senza alcuna forma di coordinamento orizzontale o verticale in grado di garantire una più efficiente organizzazione delle funzioni urbane e un più efficace impegno delle risorse pubbliche e private.

Il caso del sistema dell'Adigarda ben esemplifica come le città medie nel Nord siano state protagoniste di importanti processi di sviluppo territoriale, paragonabili a quelli avvenuti nelle principali aree metropolitane europee. Anche senza il volano di una città centrale di grandi dimensioni, la città media è risultata attrattiva per nuove popolazioni, sia nei momenti di più forte crescita demografica dei poli metropolitani (fino agli anni Settanta del ventesimo secolo), sia quando questi hanno iniziato a cedere abitanti ai territori della cintura e dell'area vasta: nel nord Italia una delle condizioni fondamentali di questo sviluppo è stata la disponibilità di un denso ed efficiente sistema di interconnessioni stradali e ferroviarie, che ha facilitato l'inserimento dei centri urbani minori nella densa trama di relazioni in assemblaggio all'interno della *city-region*, avviando processi di regionalizzazione diffusa sempre più marcati.

La particolare rilevanza delle relazioni trans-territoriali orizzontali che coinvolgono una moltitudine di città e territori permette di leggere il Nord-Italia come un sistema urbano ed economico "d'arcipelago" (Veltz, 1996), caratterizzato non solo dalla presenza di una città globale (Milano) ma anche e soprattutto da un denso tessuto urbano: ne risulta uno scenario di regione urbana policentrica (Parr, 2004) o di metropoli policentrica. Per "metropoli policentrica" si intende una serie di città, in numero compreso tra 10 e 50, separate fisicamente ma inserite in un'identica rete funzionale e raccolte attorno ad una o più città centrali di dimensioni maggiori che hanno il compito di garantire la presenza di servizi avanzati per la competizione globale (Hall e Pain, 2006): simili agglomerati sono tipici di molte tra le più grandi *city-region* europee come il Randstad, la Rhine/Rhur, il Belgio (Hall, Pain e Green, 2006).

Se le città globali (Sassen, 1997) sono definite dalle proprie reti esterne (di portata globale), le metropoli policentriche lo sono invece da quelle interne: si situano in regioni urbane ampie connesse da densi flussi di persone e di informazioni, e traggono la propria forza dalla nuova divisione funzionale

del lavoro, organizzata nello spazio su basi urbane o distrettuali a favorire gli scambi di servizi. La governance dei flussi interni, piuttosto che da forme amministrative di governo (che comunque mantengono un ruolo centrale in quanto assicurano la disponibilità delle infrastrutture e dei beni collettivi necessari alla gestione dei flussi interni ed esterni), viene definita da reti imprenditoriali e corporative che organizzano nel territorio le proprie attività controllando lo spazio attraverso la localizzazione in punti-chiave del territorio delle proprie unità locali (gestionali e di controllo, finanziarie, produttive, logistiche, commerciali) e movimentando spostamenti pendolari per motivi di lavoro⁴ che si articolano anche su grandi distanze (Taylor, Evans e Pain, 2006). A questa dimensione territoriale appare possibile definire la concentrazione imprenditoriale e le reti di servizi avanzati che sono necessari per entrare nei mercati globali ma, contemporaneamente, mantenere la possibilità di accessibilità materiale (tra persone e strutture produttive delle reti di imprese): la metropoli policentrica non è quindi solo una piattaforma economica, ma anche un modello di organizzazione dello spazio urbano e regionale che influenza i processi di urbanizzazione, così come le scelte residenziali e lavorative dei cittadini, presentando loro opzioni diverse rispetto a quelle tipiche dei contesti metropolitani monocentrici. Nei sistemi di metropoli policentrica anche le piccole città possono avere una ampia *geographical reach* (Beauregard, 1995) e un'area di impatto (Clark, 2004) adeguata allo sviluppo di pacchetti di servizi avanzati per imprese e cittadini in grado di competere con quelle delle grandi città, almeno per alcune componenti dell'offerta, e sviluppare politiche per la propria crescita e attrattività. Di conseguenza, tali sistemi sono caratterizzati da una forte competizione tra territori, che favorisce la specializzazione delle offerte locali: le città minori non sono chiamate a fornire servizi rari già reperibili presso i maggiori poli metropolitani e possono specializzarsi in un numero limitato di funzioni e di servizi avanzati per i cittadini, le imprese e i *city-user* (Hall e Pain, 2006; Agnoletti et al., 2014).

Simili fenomeni di interconnessione e coordinamento, in gran parte spontaneo e non governato, delle offerte urbane di servizi e di beni collettivi locali per la competitività (Crouch et al., 2001; Pichierri, 2002) sono evidenti in particolare nei sistemi trans-regionali di corridoio territoriale, allineati lungo alcuni dei principali assi infrastrutturali, come l'autostrada A4 da Milano fino a Venezia e alle città friulane, la Via Emilia, la dorsale adriatica, il sistema toscano-ligure allungato da Firenze a La Spezia (Fubini, 2008; Busi e Pezzagno, 2011; Garavaglia, 2017a).

⁴ In particolare tra il nodo metropolitano centrale, dove si concentrano i *knowledge workers*, e i nodi secondari (Hall e Pain, 2006).

La letteratura sui corridoi (Whebell, 1969; Priemus, 2001; Priemus e Zonneveld, 2003) ha evidenziato la loro natura di assi infrastrutturali⁵, di assi di sviluppo economico contraddistinti da tassi di innovazione e sviluppo superiori a quelli delle aree circostanti, ma anche di assi di urbanizzazione, che hanno rappresentato negli ultimi decenni le principali direzioni di deconcentrazione delle aree core metropolitane (Zonneveld e Trip, 2003; Lanzani, 2011) e di saldatura delle città medie (Feltrin et al., 2010).

I sistemi di corridoio territoriale individuati nelle regioni del Centro-Nord Italia (in particolare tra Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) condividono alcune caratteristiche e tendenze comuni: in essi nell'ultimo ventennio si sono verificati fenomeni di densificazione che hanno interessato in particolare le città medie e medio-piccole. Inoltre, in tali aree si organizzano densi scambi di flussi pendolari, che avvengono non solo a favore dei poli metropolitani ma anche delle città minori lungo gli assi dei corridoi: le *catchment areas* delle città tendono a sovrapporsi e le città medie non solo producono, ma anche accolgono flussi pendolari corposi di lungo raggio (extra-provinciali), che bypassano il core metropolitano. Infine, nei sistemi di corridoio si registrano buone performance economiche, con una forte presenza (se comparata alla media nazionale e a quella delle rispettive regioni) di imprese innovative e di servizi avanzati per la globalizzazione. In queste aree si assiste a una integrazione dei sistemi economici delle città minori, a comporre una "collana di perle" (Trip, 2003) in cui i pacchetti di servizi alle imprese e alle persone prodotti dalle città tendono a integrarsi e le ridondanze di offerta sono limitate. Ad esempio, sull'asse del Corridoio V, Torino mostra una specializzazione nei servizi per l'innovazione tecnologica, Novara e Verona nelle attività logistiche, Vicenza in quelle fieristiche, Padova nei servizi gestionali nelle ICT, Venezia nel design e nei servizi convegnistici, Trieste nella ricerca scientifica. Sull'altro grande asse di flussi che innerva il nord, la Via Emilia, si ha una simile situazione anche nelle aree dove è più forte l'influenza dei centri metropolitani di Milano e Bologna: così Piacenza ha una buona specializzazione nella logistica, Parma e Pavia nelle attività culturali, Modena nel design e nelle attività dello spettacolo, Reggio Emilia nei servizi di consulenza amministrativa e gestionale (Garavaglia, 2017a).

Nel complesso, i corridoi territoriali costituiscono dei sistemi lineari policentrici che legano insieme luoghi di residenza e di lavoro, città dei servizi e territori della produzione, coinvolgendo non solo i nodi metropolitani, ma anche e soprattutto i centri minori, lungo i quali si organizzano i più rilevanti processi di crescita urbana e si verifica una integrazione dei processi sociali

⁵ Un aspetto enfatizzato soprattutto nella visione dei corridoi prodotta dal programma europeo TEN-T (Albrechts e Coppens, 2003; Pain, 2010).

ed economici: ma nonostante il loro ruolo primario nelle dinamiche di urbanizzazione e di sviluppo economico, essi non sono in alcun modo oggetto di forme di regolazione dedicate, soprattutto a causa della loro natura trans-territoriale che imporrebbe, per costruire una loro governance, di coordinare differenti governi locali e provinciali gestendo in maniera integrata questioni di primaria importanza, a partire da quelle relative all'uso del suolo.

Anche al di fuori delle aree densamente urbanizzate dei sistemi metropolitani e di corridoio, si individuano nel Nord numerosi altri territori accomunati da tratti simili e da problematiche comuni la cui natura trans-regionale rende più complessi i processi di regolazione e di sviluppo: le aree alpine e appenniniche in spopolamento, i sistemi produttivi allineati nella fascia prealpina che affrontano un difficoltoso processo di deindustrializzazione (De Rossi, 2019), i sistemi turistici dei laghi e delle coste⁶. Dal punto di vista dei processi di urbanizzazione si ha quindi nel Nord Italia uno scenario pienamente post-metropolitano, che non trova però corrispondenze nei confini amministrativi e viene di conseguenza regolato in forme frammentate e parziali, senza che sia elaborata una visione o una strategia d'insieme.

3. Implicazioni di governance

I sistemi di *Functional Urban Area*, di metropoli policentrica e di corridoio territoriale sono quelli in cui si manifestano in maniera più visibile le contraddizioni e le ingiustizie della nuova società post-metropolitana. L'esplosione dello spazio urbano nell'area vasta (Brenner, 2014) ha portato a ulteriore complessità e a nuovi conflitti, difficili da regolare perché altamente mobili e spesso invisibili (Soja 2000): conflitti per l'uso del suolo conteso tra funzioni residenziali, produttive e commerciali, conflitti ambientali (conservazione dell'ambiente naturale, qualità dell'aria, difesa idrogeologia, contrasto al cambiamento climatico) che non possono essere affrontati solo localmente, senza generare forti esternalità e inefficienze, conflitti economici relativi alle traiettorie di crescita e sviluppo, alle politiche del lavoro e della formazione, ma anche conflitti sociali. I sistemi post-metropolitani riproducono localmente le ingiustizie sociali tipiche della globalizzazione: i loro spazi contengono porzioni elevate di popolazione che, escluse dai benefici del dinamismo economico, vivono in un profondo stato di emarginazione. Si tratta di contesti connessi economicamente e culturalmente a livello globale, ma sconnessi fisicamente e socialmente al proprio interno, tanto

⁶ Un esempio è il sistema del Lago Maggiore, che presenta un prospero polo turistico molto frequentato da visitatori internazionali sulla sponda occidentale piemontese e risulta invece scarsamente attrattivo e vitale sulla sponda lombarda, nonostante la più agevole accessibilità da Milano e dall'aeroporto di Malpensa.

da generare evidenti fenomeni di esclusione (Castells 2002; Sassen 2014). Le questioni sociali risultano aggravate dal contrasto tra le pressioni per la competitività esercitate dai *global player*, che incentivano tagli ai sistemi di welfare (Scott 2001a; Brenner 2004), e la forte domanda di welfare generata sia dalla crescente precarizzazione della vita e del lavoro cui sono esposte tutte le popolazioni urbane, sia dalla necessità di integrare i flussi migratori che i sistemi post-metropolitani ricchi attirano dai Paesi a minore sviluppo. Sempre più evidenti sono inoltre le diseguaglianze tra territori interne ai sistemi d'area vasta, causate da politiche che, concentrando poteri e risorse nelle aree centrali nel tentativo di potenziarne l'attrattività e la competitività (Brenner, 2004), hanno allargato il divario tra centro e periferie, portando a un'ineguale distribuzione territoriale dei servizi pubblici essenziali e dei beni collettivi locali per la competitività. Conseguenza di queste dinamiche sono crescenti proteste sociali, sfociate in Francia nell'emersione del movimento dei *gilet jaunes* (Ferri, 2019) e in Italia in nuove geografie del voto che hanno premiato, anche nei territori relativamente ricchi del Nord, forze anti-sistema incarnate prima dalla Lega e poi dal Movimento Cinque Stelle.

Solo molto raramente le dinamiche oggetto di conflitto si trovano a corrispondere ai confini amministrativi o alle ripartizioni scalari: nello scenario post-metropolitano si affastellano forme e scale di regolazione differenti, alle quali contribuiscono una moltitudine di attori pubblici e privati, che insistono su dimensioni spaziali mutevoli, poiché gli ambiti entro cui si organizzano i processi sono frammentati funzionalmente e spesso anche discontinui spazialmente. La compresenza di più dimensioni spaziali di organizzazione dei processi urbani appare in parte irrisolvibile (Vandermotten et al., 2008), ma di certo l'attuale tendenza al rafforzamento delle autonomie regionali aumenta la complessità e la frammentazione, sovrapponendo alle geografie fluide definite dalle dinamiche sociali, economiche e urbane un ulteriore *layer* dato dai confini amministrativi delle regioni, che pare diventare sempre più marcato e definisce importanti differenze nelle politiche e nella regolazione.

Per poter progettare interventi efficaci, le amministrazioni locali e regionali dovrebbero essere in grado di operare in un'ottica sistemica, che consideri anche le dinamiche e le interdipendenze in atto nell'area vasta. Questo finora non pare essere accaduto e i modelli di sviluppo territoriale si sono organizzati secondo politiche locali improntate alla crescita incrementale, senza un disegno strategico complessivo, spesso con pesanti conseguenze sul consumo di suolo e sulla qualità della vita (Marson, 2015). Dinamiche che potrebbero essere utilmente governate con un coordinamento più forte dei luoghi tra loro interconnessi, diventano invece teatro di sempre maggiore competizione territoriale, che negli scenari d'area vasta dei sistemi

di *Functional Urban Area*, di *city-region* e di corridoio territoriale rischia di risolversi in giochi a somma zero o addirittura (quando si richiedono interventi che necessitano una certa massa critica per poter essere attuati) in un'insufficiente capacità di produrre infrastrutture e beni collettivi per la competitività. Nel nord Italia, le esperienze di collaborazione tra regioni sono rare e spesso episodiche, e si limitano ad alcuni ambiti funzionali di regolazione: la tendenza è anzi quella di costruire modelli regionali per regolamentare e governare funzioni di importanza strategica (dalla ricerca e sviluppo, alla tutela ambientale, alla sanità) e per affrontare problemi che pure sono comuni all'intera macro-regione, quali il consumo di suolo o l'inquinamento delle acque e dell'aria, portando all'aumento, invece che alla riduzione, delle differenze tra i territori.

La scarsa tendenza delle regioni a collaborare per regolare dinamiche che si manifestano e organizzano alla scala trans-regionale difficilmente potrà essere compensata dai livelli di regolazione inferiori: le province, nell'incertezza sul loro destino e private di molte delle loro attribuzioni, sembrano ridotte a un ruolo marginale nei processi di regolazione del territorio e del suo sviluppo, mentre le città metropolitane risentono della incompleta implementazione della legge Delrio (l.n. 56/2014), che in molte aree di policy rende incerti i loro ruoli e le loro risorse, soprattutto per quanto riguarda le funzioni condivise con gli altri livelli di governo. Anche le amministrazioni delle città, che potrebbero essere le naturali protagoniste di un coordinamento orizzontale, mancano spesso delle risorse economiche e delle conoscenze necessarie per individuare il proprio ruolo nei sistemi d'area vasta e per predisporre reti di governance efficaci: nonostante in Europa siano già da tempo state attivate esperienze di alleanze politico-economiche tra città per organizzare azione collettiva alla scala d'area vasta, su una serie di differenti assi che includono le politiche per lo sviluppo economico e infrastrutturale, per il marketing territoriale, per la coesione sociale e la sostenibilità ambientale (Brenner, 2004), le città da sole, senza un processo partecipato e accompagnato dalle regioni, non possono però che costruire sistemi di regolazione deboli (Simmonds, 2000), privi di poteri e risorse propri per imporre conformità agli standard da essi definiti, se non quelli derivanti da forme di pressione politica o pubblica.

È inoltre evidente come alcune importanti aree di policy, a partire da quelle che riguardano la redistribuzione, non possano essere affrontate efficacemente alla scala locale nei sistemi d'area vasta post-metropolitani, e restino appannaggio dei livelli regionale e nazionale (Fainstein, 2001). Nel complesso, appare quasi del tutto assente un disegno istituzionale che sappia riequilibrare gli interessi (Perulli, 2009) e mettere a sistema le differenti dimensioni di organizzazione delle dinamiche post-metropolitane

con i confini amministrativi orizzontali e verticali: pare anzi emergere, in Italia come in altri stati europei, a partire dalla Germania (Tosics, 2015), una resistenza delle regioni nei confronti di innovazioni istituzionali che potrebbero sottrarre alla propria podestà e capacità di controllo proprio quelle parti del territorio, aree metropolitane e corridoi territoriali, in cui si concentra la parte più rilevante della popolazione e della ricchezza.

Per incentivare collaborazioni stabili, caratterizzate da consapevoli *agency*, adeguate competenze proprie e dotate di visione strategica alla scala di metropoli policentrica o di corridoio, occorrerebbe una maggiore capacità del settore pubblico nel suo complesso di lavorare in rete (Bardach, 1998), sperimentando assetti innovativi che prevedano la partecipazione di più livelli istituzionali e che includano anche attori privati e agenzie che ricoprono un ruolo rilevante nelle dinamiche estese alla dimensione d'area vasta: una capacità attualmente ben poco sviluppata a tutti i livelli delle autonomie locali. Ma su questa sfida, non facile, si giocheranno nei prossimi anni molte delle prospettive di sviluppo dei sistemi territoriali più vitali e innovativi della macro-regione del Nord.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti, C., Camagni, R., Iommi, S., Lattarulo, P. (a cura di) (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Bologna: Il Mulino.
- Albrechts, L., Coppens, T. (2003), "Megacorridors: striking a balance between the space of flows and the space of places", *Journal of Transport Geography*, 11, pp. 215-224.
- Baccichet, M. (2015), "La dimensione storica dell'insediamento diffuso in Veneto e Friuli", in Marson, A. (a cura di), *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*, Macerata: Quodlibet.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F. (a cura di) (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano: Guerini e Associati.
- Bardach, E. (1998), *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Beauregard, R. (1995), "Theorizing the global-local connection", in Knox, P., Taylor, P. (a cura di), *World cities in a world system*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Borja, J., Castells, M. (1997), *Local and global: the management of cities in the Information Age*, London: Earthscan.

- Brenner, N. (2004), *New state spaces*, New York: Oxford University Press.
- Brenner, N. (a cura di) (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlino: Jovis.
- Busi, R., Pezzagno, M. (2011), *Una città di 500Km. Letture del territorio padano*, Roma: Gangemi.
- Carbognin, M., Turri, E., Varanini, G.M. (a cura di) (2004), *Una Rete di Città. Verona e l'area metropolitana Adige-Garda*, Verona: Cierre edizioni.
- Castells, M. (2002), *La società dell'informazione. La nascita della società in rete*, Milano: Egea.
- Clark, T.N. (2004), *The city as an entertainment machine*, Research in Urban Policy, Vol. 9, Amsterdam: Elsevier – JAI Press.
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voeltzkov, H. (2001), *Local production systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Dallara, A, Rizzi, P. (2005), “Le politiche di sviluppo e i sistemi territoriali: un quadro conoscitivo”, in Ciciotti, E., Rizzi, P. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Roma: Carocci.
- De Rossi, A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli: Roma.
- Ermolli, B. (2004). “Torino-Milano-Genova: l'alleanza sinergica”, *Impresa e stato* 69: 36-39.
- Fainstein, S.S. (2001), “Inequality in global city regions”, in Scott, A.J. (a cura di), *Global city regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Feltrin, P., Maset, S., Dalla Torre, R., Valentini, M. (2010), “Crescita economica, infrastrutture e mobilità: la scala sovra regionale e quella regionale”, in Perulli, P. (a cura di) *Nord Regione Globale. Il Veneto*, Milano: Bruno Mondadori.
- Ferri, V. (2019), “I gilet jaunes, gli amministratori locali e la Grande Parigi”, *Urban@blog*, disponibile al sito: <https://www.urbanit.it/i-gilets-jaunes-gli-amministratori-locali-e-la-grande-parigi/> (consultato il 01/08/2020).
- Fondazione Agnelli (1992), *La Padania, una regione italiana in Europa*, Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Fubini, A. (2008), *Corridor policies and territorial development. Main infrastructure and urban nodes within Corridor V*, Milano: Franco Angeli.

- Garavaglia, L. (2012), “Metropoli e città medie”, in Perulli P. (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.
- Garavaglia, L. (2017a), *Città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia*, Milano: Guerini e Associati.
- Garavaglia, L. (2017b), *Località in movimento. Governare i sistemi locali nella società dell'informazione*, Torino: Rosenberg & Sellier.
- Giaccaria, P. (2014), “Confine →Soglia”, in Perulli P. (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino: Einaudi.
- Hall, P., Pain, K. (a cura di) (2006), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Hall, P., Pain, K. Green, N., (2006), “Anatomy of the polycentric metropolis: eight mega.city regions in overview”, in Hall, P., Pain, K. (a cura di), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Lanzani, A. (2011), *In cammino nel paesaggio. Questioni di geografia e urbanistica*, Roma: Carocci.
- Marson, A. (a cura di) (2015), *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*, Macerata: Quodlibet.
- Martinotti, G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna: Il Mulino.
- Martinotti, G. (1999), “Introduzione”, in Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*. Bologna: Il Mulino.
- OECD, (2013), *Defining regions and functional urban areas*, in *OECD, Regions at a Glance 2013*, Parigi: OECD Publishing.
- Pain, K. (2010), “‘New Worlds’ for ‘Old’? Twenty-First-Century Gateways and Corridors: Reflections on a European Spatial Perspective.”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.35, Issue 6, pp.1154-1174.
- Parr, J. (2004), “The polycentric urban region: a closer inspection”, *Regional Studies*, 38 (3), 231-240.
- Perulli, P. (2007), “Milano e le sue porte”, *Dialoghi internazionali*, 6.
- Perulli, P. (2009), *Visioni di città, Le forme del mondo spaziale*, Torino: Einaudi.
- Perulli, P. (a cura di) (2012), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.
- Perulli, P., Garavaglia, L. (2006), “La pianificazione strategica e le reti di città”, *Studi organizzativi*, 2.

- Perulli, P., Pichierri, A. (a cura di) (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino: Einaudi.
- Pichierri, A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino: Bologna.
- Politecnico di Torino, Fondazione Agnelli (2019), *Primo Rapporto dell'Osservatorio su Innovazione e Imprenditorialità in Piemonte*, disponibile al sito: <http://eic.polito.it/wp-content/uploads/Primo-Rapporto-Osservatorio-04-aprile-2019.pdf> (consultato il 27/9/2020).
- Priemus, H. (2001), "Corridors in the Netherlands: apple of discord in spatial planning", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92, (1), pp. 100-107.
- Priemus, H., Zonneveld, W., (2003), "What are corridors and what are the issues? Introduction to special issue: the governance of corridors", *Journal of Transport Geography*, 11, pp. 167-177.
- Sassen, S. (1997), *Città Globali*, Torino: UTET.
- Sassen, S. (2014), *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard: Belknap Press.
- Sartor, M. E. (2019), "Lombardia. Pubblico e privato a confronto", *Salute internazionale*, 26 giugno 2019, disponibile al sito: <https://www.saluteinternazionale.info/2019/06/lombardia-pubblico-e-privato-a-confronto/> (consultato il 30/7/2020).
- Sartor, M.E. (2020), "Lombardia. Istantanee a confronto", *Salute internazionale*, 4 marzo, disponibile al sito: <https://www.saluteinternazionale.info/2020/03/lombardia-istantanee-a-confronto/> (consultato il 30/7/2020).
- Scott, A.J. (2001a), *Le regioni nell'economia globale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna: Il Mulino.
- Scott, A.J., (a cura di) (2001b) *Global city regions: trends, theory, policy*, New York: Oxford University Press.
- Scott, A.J. (2006), "Globalization and the rise of city-regions", in Brenner, N., Keil, R. (a cura di), *The global cities reader*, New York: Routledge.
- Simmonds, R. (2000), "Emerging cultures of governance", in Simmonds, R., Hack, G. (a cura di), *Global city regions. Their Emerging forms*, New York: Spoon Press.
- Soja, E.W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford: Blackwell.
- Taylor, P., Evans, D., Pain, K. (2006), "Organization of the polycentric metropolis: corporate structures and networks", in Hall, P., Pain, K. (a

- cura di), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Tosics, I. (2015), *Post-metropolitan territories. The european relevance of the research*, paper per il seminario “PRIN Post-Metropolis” (Milano, 19-20 febbraio 2015).
- Trigilia, C. (2014), *Le città medie al Nord e al Sud. Una frattura di lunga durata*, paper per il convegno “L’identità territoriale delle città medie italiane”, Scuola Nazionale di Sviluppo Locale “S.Brusco”, 9° edizione, Asti, 27-28 novembre 2014.
- Trip, J.J. (2003), “The corridor as an axis of economic development”, in Zonneveld, W., Trip, J.J., *Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept*, Housing and urban policy studies, 27, Delft: Delft University Press.
- Turri, E. (2000), *La megalopoli padana*, Venezia: Marsilio.
- Vandermotten, C., Halbert, L., Roelandts, M., Cornut, P. (2008), “European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking?”, *Regional studies*, 42:8.
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, ville set territoires. L’économie de l’archipel*, Parigi: PUF.
- Whebell, C.F.J. (1969), “Corridors: a theory of urban system”, *Annals of the Association of American Geographers*, 59, pp. 1-26.
- Zonneveld, W., Trip, J.J. (2003), *Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept*, Housing and urban policy studies n.27, Delft: Delft University Press.

Note sull’autore

Luca Garavaglia: Idea srl; <https://orcid.org/0000-0002-9963-1552>

Dottore di ricerca in Società dell’Informazione. Coordinatore del Master in Sviluppo Locale presso l’Università del Piemonte Orientale, ha svolto attività di docenza e di ricerca presso l’Università di Milano Bicocca e l’Università del Piemonte Orientale. Dal 2008 collabora al programma “Progetto Nord” di Fondazione Irso che studia la macro *city-region* del Nord Italia. Dal 2020 è Direttore Scientifico di Idea srl. Si occupa di analisi socio-economica dei territori e delle dinamiche di flusso tra territori, a scala di *city-region* e di corridoio territoriale.

**Innovazione digitale e polarizzazione spaziale.
Un'analisi sui nuovi divari regionali**
*Digital Innovation and Spatial polarization.
An Inquiry on the new regional divides*

GIULIO BUCIUNI E GIANCARLO CORÒ

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-5

Abstract. L'articolo analizza i processi di polarizzazione spaziale delle attività innovative, con particolare attenzione agli Stati Uniti e all'Europa, valutando gli effetti economici e politici nelle aree che rimangono escluse da tali processi. Il contributo si iscrive nel filone di ricerca avviato dal saggio *The revenge of the Places that don't matter*, di Rodriguez-Pose (2018), che ha suscitato una crescente attenzione e propone una rassegna del dibattito internazionale che si è sviluppato su questo argomento, aggiungendo due ulteriori elementi: nuove chiavi di lettura sulle cause dei processi di polarizzazione spaziale come dagli approcci di Economia della conoscenza; in secondo luogo viene considerata la discussione sulle tendenze spaziali post-Covid 19, che stanno riaprendo una finestra di opportunità a favore di un riequilibrio territoriale dei processi insediativi. L'articolo propone inoltre una prima rassegna di casi studio di "periferie competitive" intese come luoghi esterni ai principali centri metropolitani che hanno tuttavia saputo organizzare efficaci processi di sviluppo attraverso la combinazione di fattori endogeni e l'attrazione dall'esterno di risorse critiche per l'innovazione.

Abstract. *The article analyses the spatial polarization processes of innovative activities, with particular attention to the United States and Europe, assessing the economic and political effects in the regions left behind. The contribution is part of the research program launched by the essay "The revenge of the Places that don't matter" by Rodriguez-Pose (2018), which has attracted increasing attention. The article proposes a review of the international debate developed on this topic, adding two further elements: first of all, new keys to understanding the causes of spatial polarization processes such as proposed from the approaches of the Knowledge Economy; secondly, the discussion on post-Covid 19 spatial trends, which are reopening a window of opportunity in favour of a territorial rebalancing of location processes. The article also proposes a first review of case studies of "competitive peripheries", i.e. places outside the main metropolitan centres that have nevertheless been able to deploy effective development processes through the combination of endogenous factors and the attraction of external innovative resources.*

Keywords: *Polarization, Innovation, Competitive peripheries*

1. Introduzione. La crescita diseguale nell'economia nella conoscenza

Se in passato l'attenzione agli squilibri economici si concentrava prevalentemente sul differenziale tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo (la cosiddetta *between inequality*) oggi lo scarto di prosperità si registra sempre più all'interno dei confini nazionali (*within inequality*). A partire dagli anni Novanta del secolo scorso assistiamo infatti a un rapido processo di convergenza nei livelli di sviluppo fra aree del mondo: in meno di trent'anni la quota del Pil mondiale detenuta dai paesi del G7 è passata dal 70% al 45%, tornando così alla stessa quota che questo gruppo aveva a inizio del Novecento (Baldwin 2019). Al contempo si alzano però le disuguaglianze interne ai paesi più ricchi, separando i destini dei gruppi più affluenti, che dalla globalizzazione e dall'uso produttivo delle nuove tecnologie hanno saputo trarre i massimi benefici, da quelli delle classi medie, condannate invece alla stagnazione (Collier 2020; Milanovic 2016).

Un aspetto tuttavia sottovalutato dalle analisi sulle *within inequality* è la frattura territoriale che divide al proprio interno i singoli paesi, accentuando un fenomeno dalle conseguenze dirompenti. Dagli Stati Uniti all'Inghilterra, ma anche in Francia, Spagna e Italia, la differenza tra le cosiddette città *Alpha* e le aree periferiche è sempre più evidente. Gli effetti collaterali di questo nuovo squilibrio economico sono stati a lungo sottovalutati, almeno fino a quando non si sono manifestati attraverso una sorta di "vendetta elettorale" (Rodriguez-Pose 2018).

L'Italia non è certo esente da questo fenomeno. Il differenziale di competitività tra Nord e Sud Italia è andato ampliandosi negli ultimi dieci anni, così come quello tra Milano, città leader indiscussa dello sviluppo economico italiano, e il resto del paese. Pensiamo, in particolare, al differenziale di competitività generatosi tra Milano e Torino negli ultimi quindici anni, che rappresenta uno degli esempi più chiari di come la polarizzazione dell'innovazione segua un processo cumulativo. Se fino agli anni Ottanta Milano e Torino erano, assieme a Genova, i due vertici principali del "triangolo industriale" italiano, oggi sono due città profondamente diverse. Milano ha saputo infatti ritagliarsi un ruolo da protagonista nello scenario economico e finanziario globale, diventando sede centrale dei maggiori gruppi industriali del Paese e attirando multinazionali e investimenti esteri da tutto il mondo. Torino, invece, deve fare i conti con il progressivo disinvestimento dell'impresa un tempo simbolo della città – diventata nel frattempo *global corporation* con sedi a Londra e Amsterdam e, dopo la fusione con PGA, anche a Parigi – senza la quale il capoluogo piemontese non sembra aver ancora trovato un modello di sviluppo in grado di frenare il declino industriale.

In linea con molti altri luoghi alle prese con la polarizzazione dell'innovazione, la crescita di Milano è avvenuta in quota parte anche a discapito di Torino. Si pensi ad esempio alla migrazione del Salone dell'auto dal capoluogo piemontese a quello lombardo, oppure al potenziamento della divisione *corporate e investment banking* di Milano della banca torinese Intesa San Paolo. È questa infatti la natura attuale delle città *Alpha*: luoghi eletti da *trendsetter, millenials* e innovatori che fanno leva sull'immaterialità dell'economia della conoscenza per catalizzare gli *asset* chiave dell'innovazione: creatività, conoscenza e risorse finanziarie. Spesso a discapito di città secondarie, talvolta ubicate proprio in prossimità dei nuovi poli dell'innovazione mondiale. Sono questi alcuni dei meccanismi alla base della crescente polarizzazione che caratterizza il nostro tempo e che anche una certa politica dell'innovazione ha di fatto alimentato negli ultimi vent'anni.

Questo scenario di polarizzazione si è ad un certo punto trovato a fare i conti con gli effetti della pandemia Covid-19, che in pochi mesi sembra avere cambiato le tendenze favorevoli alle grandi città globali. La pandemia ci ha colto tutti alla sprovvista, incluse le città *Alpha* e i suoi principali *stakeholder*. Da città simbolo dell'innovazione e dell'accentramento della ricchezza nel mondo, molte delle città *Alpha* sono diventate negli ultimi mesi i principali nodi della propagazione globale del virus. Da Londra a New York e da Milano a Madrid, sono stati proprio i grandi *hub* economici del mondo a subire con maggior veemenza gli effetti nefasti della pandemia. Paradossalmente, sono stati proprio alcuni dei fattori alla base della crescita di queste città – connettività globale, densità di popolazione, attività basate su scambi e interazioni ripetute – a favorire la diffusione del Covid-19 all'interno dei confini metropolitani delle principali città. Di contro, abbiamo assistito ad un rinnovato interesse verso le periferie e le città secondarie, considerate oggi luoghi maggiormente sicuri e più adatti alle nuove forme del lavoro a distanza. Tuttavia, i cambiamenti oggi in corso potrebbero scalfire solo parzialmente l'egemonia globale delle città *Alpha* e restituirci nel medio-lungo periodo uno scenario molto simile a quello cui ci siamo abituati in questi ultimi anni. L'opportunità per le città secondarie è dunque una finestra che può chiudersi in fretta.

2. Una nuova geografia dell'economia e del lavoro

Per capire come la polarizzazione dell'innovazione sia andata rafforzandosi negli ultimi decenni è necessario contestualizzare questo fenomeno all'interno dei grandi cambiamenti che hanno caratterizzato il recente

sviluppo dell'economia mondiale e la sua attuale geografia. In particolar modo, nel corso degli ultimi quindici anni l'economia ha subito una serie di profonde trasformazioni che hanno cambiato i meccanismi di creazione e distribuzione del valore economico tanto nel mondo sviluppato quanto in quello in via di sviluppo. Alla base di questa epocale trasformazione vi sono una serie di fenomeni noti. Il più evidente è la globalizzazione dei mercati e delle catene del valore, fortemente accelerata dall'ingresso nel 2001 della Cina all'interno della *World Trade Organization* (WTO). Questo fenomeno ha esteso le reti di divisione del lavoro a regioni del mondo fino ad allora escluse dai processi di industrializzazione moderna, aprendo enormi opportunità per le imprese occidentali che, attraverso la delocalizzazione di parte dei processi produttivi, hanno potuto ridurre i costi e aumentare la competitività. L'altro fenomeno rilevante, che per molti aspetti costituisce il fattore abilitante della stessa globalizzazione, è la sofisticazione delle infrastrutture di *Information and Communication Technology* (ICT), che hanno garantito la connettività tra diverse fasi produttive appartenenti a una medesima catena del valore transazionale, facilitando in questo modo l'integrazione di conoscenze diverse e complementari. I recenti sviluppi delle tecnologie digitali – la cosiddetta Industria 4.0, in particolare l'intelligenza artificiale, la manifattura additiva e la robotica integrata – stanno ulteriormente accelerando questi processi.

Un terzo elemento ha infine contribuito a ridisegnare l'attuale geografia economica: la finanziarizzazione dell'economia reale. Culminata con il default di Lehman Brother nel Settembre del 2008, l'ingerenza della finanza nella struttura socio-economica occidentale non si è limitata alle speculazioni nel mondo del *real estate* americano attraverso i noti mutui *subprime*, ma ha saputo diversificare il proprio raggio d'azione. Il recente boom di investimenti nelle *high-potential start up* (HPSU) è il risultato anche delle scelte strategiche di *asset manager* americani e del ricollocamento di investimenti privati da un settore poco profittevole (a causa di politiche economiche espansive e tassi di interesse vicini allo zero) a un settore in cui investimenti in *tech unicorn* riescono a garantire ad investitori privati ritorni economici fino a 20 volte superiori l'investimento iniziale (Florida e Mellander, 2018).

L'azione congiunta di questi fattori ha generato una serie di cambiamenti i cui effetti non sono ancora stati interamente compresi. Tra questi, grande risalto è stato dato alla pressione esercitata da imprese *low-cost* sulla struttura competitiva di molti settori manifatturieri – da quelli tradizionali a quelli *high tech* – e dalla conseguente distruzione di milioni di posti di lavoro nei paesi sviluppati. Assieme alla delocalizzazione della manifattura, anche l'accentuarsi dei processi migratori dai paesi in via di sviluppo ha contribuito ad accrescere la pressione economica e sociale sui soggetti già

colpiti dalla globalizzazione, favorendo l'affermazione politica dei movimenti populistici. Dall'altro lato, il progresso tecnologico nel campo delle ICT e gli investimenti strategici della finanza nel settore hi-tech hanno contribuito a forgiare dei nuovi ecosistemi dell'innovazione, all'interno dei quali *start up* digitali, laboratori universitari e fondi di investimento lavorano in sinergia nell'avanzare le frontiere dell'innovazione. L'ecosistema digitale della Silicon Valley e il polo biotecnologico di Boston sono solo i due modelli di riferimento più noti, cui si sono aggiunti altri *hub* dell'innovazione in prossimità di grandi aree metropolitane.

È proprio in relazione a questi importanti avvenimenti che Enrico Moretti, economista della University of California di Berkeley, pubblica un libro di grande successo sulla nuova geografia del lavoro (Moretti 2012). Analizzando i principali cambiamenti avvenuti nel mercato del lavoro statunitense nel corso degli ultimi decenni, Moretti enfatizza la capacità di alcuni grandi agglomerati urbani come New York, San Francisco e Boston di trainare l'economia del lavoro americano attraverso la creazione di professioni ad alto valore aggiunto. In particolare, la presenza in questi luoghi di un'alta concentrazione di aziende innovative, professionisti di talento e strutture finanziarie a supporto di nuove imprese ha garantito un generale aumento della produttività. Principale conseguenza di tale fenomeno è l'incremento delle retribuzioni dei *golden collars* impiegati nei settori *high tech*, ma tra gli aspetti più interessanti rilevati da Moretti c'è anche l'aumento dei salari dei lavoratori meno qualificati impiegati nelle aree metropolitane più innovative. In altre parole, l'elevata produttività che caratterizza alcune città non solo premia imprese innovative e professioni ad alta intensità di conoscenza che competono sui mercati globali (ingegneri, programmatori, designer, esperti di finanza), ma anche impieghi più tradizionali e di prossimità come quello di babysitter, tassista, ristoratore. Ne consegue che fare da babysitter o cameriere a San Francisco potrebbe risultare più remunerativo che lavorare come impiegato, operaio specializzato o anche libero professionista in una città della *Rust Belt* come Detroit.

L'analisi proposta da Moretti permette dunque di mettere in luce un problema centrale e allo stesso tempo sottostimato delle economie avanzate qual è la crescente divergenza tra città e aree metropolitane all'interno dello stesso paese. In questa analisi tende tuttavia a prevalere un certo determinismo economico che sottovaluta gli effetti politici dei processi di polarizzazione dell'innovazione. Studiare le ragioni economiche di tali processi è fondamentale, ma dovrebbe essere importante considerare anche l'altra faccia della medaglia: quella delle aree urbane rimaste indietro e che dunque vivono il gioco dell'innovazione dal lato dei perdenti. Una perdita che riguarda le risorse più preziose di una comunità: i giovani talenti, le imprese

più innovative, gli investimenti più remunerativi, per non dire dell'erosione della ricchezza immobiliare.

Concentrando l'attenzione sulla polarizzazione delle attività innovative si rischia inoltre di assecondare soluzioni teoricamente efficienti, ma dalle conseguenze sociali e politiche molto critiche, come quella di promuovere flussi sistematici di migrazione dalle regioni periferiche verso pochi e ben selezionati centri metropolitani. Per quanto questa ipotesi si basi su un principio tutto sommato condivisibile anche dal punto di vista morale – l'idea che la produttività non sia attribuito esclusivamente individuale, bensì collettivo, perciò lo spostamento verso ecosistemi innovativi aumenta la produttività delle persone e accresce il benessere sociale – le conseguenze politiche di una mobilità selettiva (le figure più qualificate) e unidirezionale (dalla periferia al centro) possono risultare devastanti. L'abbandono da parte dei giovani più istruiti delle città minori e delle vecchie regioni industriali priva queste aree della risorsa più importante per una possibile ripresa, togliendo ogni speranza sull'inversione del ciclo depressivo.

Le conseguenze sono sotto i nostri occhi. Che sia la *Rust Belt* americana, oppure le vecchie città industriali nel Nord dell'Inghilterra, per non dire del nostro Mezzogiorno, sempre più abbiamo a che fare con aree di declino economico e sociale che, secondo l'efficace definizione di Rodriguez-Pose (2018), si auto-percepiscono come “luoghi che non contano nulla”. È soprattutto da questi luoghi che è partita la “vendetta elettorale” contro le classi dirigenti e le élite culturali insediate nei centri pulsanti dell'innovazione. La frattura geografica è del resto un tratto evidente sia nei consensi alla Brexit, sia nella *constituency* elettorale che aveva portato Trump alla casa Bianca nel 2016. Anche in Europa i movimenti populistici e sovranisti hanno del resto ottenuto i maggiori consensi nelle aree periferiche (Dijkstra et al, 2020).

Questo voto, tuttavia, non colpisce solo le periferie, ma l'intero paese, mettendo radicalmente in discussione le politiche di apertura internazionale a sostegno all'innovazione che avevano accompagnato lo sviluppo delle economie avanzate. Il cambio di agenda dei cosiddetti governi populistici mette in secondo piano gli investimenti in capitale umano e nuove tecnologie a scapito di politiche redistributive e protezioniste. L'esito è la riduzione del potenziale di crescita che penalizza, insieme, i sistemi metropolitani più avanzate e le aree periferiche. Per superare questa politica della vendetta sociale, che riduce il problema redistributivo a una illusoria chiusura sovranista, è necessario cambiare agenda di policy, mettendo al primo posto la creazione di capacità di innovazione e opportunità di crescita sostenibile nelle aree rimaste indietro.

3. *Alpha City e Apocalypse Town*

Il recente interesse per le dinamiche competitive delle *Alpha City* ha consentito di riprendere e rilanciare i modelli teorici sulle “economie esterne” per lungo tempo trascurati dalla ricerca economica. A partire dai *Principles of Economics* di Alfred Marshall del 1890, dove viene analizzata la densità geografica delle attività economiche e i relativi benefici in termini di sviluppo e condivisione delle conoscenze da parte di produttori collocati. Com'è noto, grazie in particolare al recupero effettuato da Giacomo Becattini, il contributo di Marshall è diventato uno dei capisaldi della letteratura sui distretti industriali. Tuttavia, se si escludono le rielaborazioni da parte di Paul Krugman e Michael Porter, questo approccio sistemico aveva finora influenzato in misura limitata gli studi sulla crescita economica e la competitività delle imprese.

I benefici delle *agglomeration economies* sono stati ampiamente discussi anche in ottica di sviluppo urbano. A partire dagli anni Sessanta e Settanta Jane Jacobs è divenuta un nome di riferimento in questo filone di letteratura, grazie soprattutto alla pubblicazione di alcuni importanti saggi come *The Economy of Cities* del 1969. Anticipando le analisi sulla geografia della classe creativa di Richard Florida (2002) e, per alcuni versi, anche il programma di ricerca sulla complessità economica (Hausman, Hidalgo et al. 2007; Hidalgo 2015), Jacobs ha messo efficacemente in luce la capacità di alcuni sistemi urbani di generare quella varietà economica che costituisce il principale fattore di combinazione delle conoscenze, promozione dell'innovazione, attrattività di investimenti, idee, talenti. Gli ecosistemi urbani in cui si sviluppano processi di diversificazione e specializzazione dell'economia diventano così gli incubatori naturali delle nuove imprese.

Grazie a questa lettura sull'importanza della complessità dei luoghi nell'economia della conoscenza, è dunque possibile comprendere perché oggi i principali fondi di *venture capital* e *private equity* tendano a concentrarsi in alcune specifiche città. Tuttavia, c'è un aspetto attorno al quale il rinnovato dibattito sul ruolo delle città nell'economia contemporanea non sembra aver ancora fornito risposte esaustive e, soprattutto, soluzioni convincenti: si tratta degli squilibri indotti da un sistema in cui “*the winner takes it all*”, ossia nel quale ad emergere è un nucleo ristretto di città, a discapito di un modello di sviluppo economico più diffuso, inclusivo e democratico.

La crescente disparità tra città *Alpha* e città periferiche è oggi particolarmente evidente negli Stati Uniti, proprio dove si insediano i principali *hub* mondiali dell'innovazione. Mentre a San Francisco e a Boston si discutono *round* di investimenti multi-milionari, gli abitanti di Flint, nel Michigan, rimangono senz'acqua potabile per mesi a causa dell'eccesso

di piombo nelle tubature dell'acquedotto che la comunità locale non ha le risorse per rinnovare. Flint e Detroit in Michigan, assieme a Youngstown e Cleveland in Ohio, oppure Buffalo nello Stato di New York, come Pittsburgh in Pennsylvania sono alcune delle città americane che Alessandro Coppola definisce da *Apocalypse Town*. Presentando i risultati di uno straordinario lavoro di ricerca condotto per mesi sul suolo americano, Coppola descrive scenari di povertà inimmaginabili per un paese occidentale, tanto più se la nazione in questione è la principale potenza economica mondiale. Tra i vari aspetti discussi dall'autore, particolarmente efficace è la narrazione di un fenomeno conosciuto come *food desert*, ossia luoghi urbani in cui, anche a causa della carenza dei trasporti pubblici, la distanza fisica da supermercati e punti di fornitura di generi alimentari impone ai residenti locali di basare la propria alimentazione su *fast food* e cibo processato. Coppola analizza le dinamiche socio-economiche che contraddistinguono le diverse città ubicate nella fascia geografica che si estende dai grandi laghi del Mid-West fino alla West Virginia, includendo lo stato dell'Indiana, dell'Ohio dell'Iowa e dell'Illinois. Storicamente famosa per la presenza di industrie pesanti come la produzione di acciaio e automobili e le miniere di carbone, la *Rust Belt* è divenuta nel corso degli ultimi decenni una delle zone più povere degli Stati Uniti ed ha scatenato un acceso dibattito sugli effetti collaterali causati dal progressivo abbandono di attività manifatturiere.

Per quanto divenuta nell'immaginario collettivo nazionale il simbolo di un declino post-industriale per alcuni aspetti inevitabile, la *Rust Belt* è lungi dall'essere l'unica regione americana afflitta da profondi problematiche socio-economiche.

Una seconda area di grande interesse per l'analisi della crescente disparità tra diversi stati americani è la cosiddetta *Bible Belt*, una regione che geograficamente corrisponde al Sud-Est degli Stati Uniti. È in Stati come il Nord e il Sud Carolina, la Georgia e l'Alabama che si concentrano le roccaforti religiose dell'America contemporanea e le maggiori comunità di cittadini afro-americani. In un territorio ancora fortemente caratterizzato da problemi di integrazione tra comunità bianche, afro-americane e *Latinos*, la deindustrializzazione degli ultimi anni ha ulteriormente minato la tenuta del tessuto economico e sociale. Sono questi infatti gli stati in cui le produzioni di *consumer goods* come tessile-abbigliamento e mobili hanno garantito per decenni occupazione a centinaia di migliaia di persone generalmente poco istruite.

Di questi settori industriali oggi è rimasto poco e secondo statistiche della *US Bureau of Labour Statistics* del 2015, nel corso dell'ultimo decennio la forza lavoro nella produzione del mobile si è ridotta del 45%. Parte degli esuberanti generati dalla globalizzazione della produzione e dall'introduzione

di automazione nei processi produttivi sono stati recuperati dall'apertura di nuove fabbriche di automobili, come la Mercedes a Vance (Alabama) e la BWM a Spartanburg (South Carolina), nonostante i dubbi sollevati da alcune inchieste di *The Atlantic* circa l'offerta di contratti di lavoro a salari minimi e con limitati diritti ai lavoratori.

Progressivamente svuotati da quelle attività manifatturiere che per anni hanno sostenuto la crescita economica della *middle class* americana, gli stati della *Rust* e della *Bible Belt* si trovano oggi esclusi anche dal circuito dell'innovazione *hi-tech* e *knowledge-intensive*. Ad eccezione di qualche caso isolato (come il *Research Triangle* di cui diremo nel cap. 8), il Mid-West e il Sud-Est degli Stati Uniti sembrano destinati ad occupare una posizione sempre più periferica nell'economia della conoscenza americana.

Una possibile opportunità di sviluppo post-industriale è stata identificata nella recente crescita del movimento dei *makers*, neo-artigiani tecnologici, auto-produttori particolarmente interessati all'intersezione tra *hardware* e *software* in attività produttive a volumi limitati. Questa è ad esempio una delle proposte che sembra emergere da "The Smartest Places on Earth", un lavoro pubblicato da Agtmael e Bakker (2016) con l'intento di discutere le possibilità e gli spazi per una nuova rivoluzione industriale nella *Rust Belt*. Il racconto offerto dagli autori è senza dubbio originale e fa leva sull'accattivante idea di stimolare la resilienza di aree urbane post-industriali attraverso iniezioni di idee innovative e di giovani motivati dalla ricerca di un modello economico alternativo e in contrapposizione con i paradigmi *mainstream* dell'economia tecno-finanziaria contemporanea. Tuttavia, i dati a supporto della presunta rivoluzione dei *makers* sono ancora sporadici e incompleti. La sensazione è che in assenza di una massa critica sufficiente in termini di attività economica, servizi specializzati, infrastrutture dedicate, la condizione periferica rappresenti un grande ostacolo per la rinascita di città come Buffalo, Youngstown e Flint. La quasi totale assenza di investimenti *in loco* da parte di fondi di *private equity* e *venture capital* certifica la difficoltà delle città della "seconda America" di attrarre linfa per nuove attività imprenditoriali ad alto potenziale di crescita e innovazione.

4. Lo sviluppo diseguale delle metropoli americane

L'analisi dello sviluppo diseguale delle città del mondo trova negli Stati Uniti l'espressione più evidente. Il crescente *gap* tra l'America delle due coste e quella degli Stati del Mid-West e delle Great Plains è un fenomeno oramai ampiamente noto e che ha ricevuto negli ultimi tempi una particolare attenzione da parte di centri di ricerca e *think tank* come Brookings Institution.

Un interessante indicatore utilizzato per leggere la differenza tra le ‘due Americhe’ proviene dall’analisi dei prezzi degli *asset* immobiliari. Secondo un’analisi proposta da Richard Florida, esistono oggi negli Stati Uniti 160 *zip code* (l’equivalente del nostro codice di avviamento postale) dove il valore medio delle abitazioni supera il milione di dollari (Florida 2017). Ebbene, l’80% di tali *zip code* è concentrato nelle aree metropolitane di New York, San Francisco e Los Angeles. Il *divide* tra la l’America delle città *superstar* e il resto del Paese è ancora più evidente se letto in termini comparati. Sempre con riferimento all’analisi di Florida, apprendiamo che l’investimento necessario ad acquistare un appartamento nel quartiere SoHo a New York (il cui valore medio si aggira sui 3 milioni di dollari) permetterebbe di comprare 23 case ad Atlanta o addirittura 29 unità a Detroit! Sono numeri difficili da immaginare se pensiamo che queste città, alla fine, fanno parte dello stesso paese.

Il forte apprezzamento del mercato immobiliare in alcune specifiche aree urbane dipende da una logica economica piuttosto semplice: l’aumento della domanda di immobili spinge in alto i prezzi, mentre l’offerta risulta invece anelastica. In altri termini, dati i vincoli urbanistici, infrastrutturali ed economici, l’offerta di immobili non riesce ad adeguarsi alla domanda in crescita, creando in questo modo una scarsità che si manifesta in un rapido incremento dei prezzi. Se l’offerta di beni immobiliari è anelastica e spinge così in alto i prezzi di abitazioni e uffici, perché la domanda cresce tanto rapidamente?

Sempre secondo Richard Florida, la ragione è che i *millennials* tendono a spostarsi nelle grandi città metropolitane perché proprio in questi spazi si concentrano le principali opportunità di lavoro e persone con formazione e interessi simili, con i quali diventa dunque possibile condividere conoscenze e dividere il lavoro, accrescendo in questo modo la produttività e, corrispondentemente, anche i redditi. La concentrazione di giovani creativi alimenta poi l’offerta di svaghi e servizi loro dedicati, rendendo perciò più confortevole e vibrante l’ambiente urbano, che ha evidentemente un effetto cumulativo sull’attrattività e i sui valori immobiliari. Si tratta ovviamente di capire quanto possa durare, e per quali soggetti, la rincorsa fra aumento dei redditi (generato dalla crescita di produttività assicurata dell’ambiente urbano) e dei prezzi di case e uffici (dovuto al rapporto squilibrato fra domanda e offerta nel mercato immobiliare). Se i secondi superano i primi, evidentemente la concentrazione non paga. Se invece il premio di produttività è maggiore dell’extra-rendita metropolitana, il gioco continua.

Come ha osservato Paul Collier (2020), questo rapporto è tuttavia molto differenziato a seconda dei soggetti interessati. Chi ci guadagna, oltre ai proprietari immobiliari dei centri metropolitani, è in realtà un gruppo di *professionals* qualificati, che tuttavia devono essere anche *single*, poiché solo

in questo modo il premio di reddito può superare gli elevati costi della casa e della vita nelle *Alpha city*. Una famiglia con figli avrebbe invece maggiori difficoltà a sostenere tali costi. Ancora meno se si tratta di lavoratori con basse qualifiche che operano nei settori di servizio a bassa produttività. Il che pone seri problemi di giustizia distributiva considerando che non solo i servizi a bassa produttività sono necessari alla vita urbana (si pensi a trasporti, raccolta dei rifiuti, ristorazione, consegne a domicilio, ecc.), ma anche i figli, evidentemente, costituiscono un bene fondamentale per una società vitale! Le città che concentrano l'innovazione creano dunque vantaggi a favore di una particolare categoria di soggetti – *professionals* con elevata qualificazione che tendono a vivere da *single* – che tuttavia esternalizzano sia i costi di produzione dei servizi a bassa produttività, sia quelli di riproduzione biologica della società.

D'altro canto, la rigidità del mercato immobiliare vale, in negativo, anche per città diventate periferiche, come Detroit e Pittsburgh. Infatti, il declino demografico, tanto più se dovuto alla mobilità in uscita delle fasce di popolazione più giovani e dinamiche, genera un calo di domanda che, a fronte di un patrimonio fisso, riduce i prezzi degli immobili, contraendo di conseguenza la ricchezza delle famiglie e gli attivi delle imprese. Del resto, famiglie e imprese che rimangono nelle città periferiche hanno minore disponibilità a pagare, alimentando il circolo vizioso del declino. In tale processo la perdita vissuta nelle città periferiche è duplice: la prima è una riduzione di *reddito*, in quanto le risorse umane più qualificate fanno mancare, con la loro uscita, il contributo produttivo e innovativo più importante al sistema locale; la seconda è una perdita di *ricchezza*, che passa attraverso la caduta dei valori immobiliari, componente decisiva negli attivi delle famiglie anche come garanzia per indebitamenti finanziari. Si può dunque comprendere il senso di frustrazione vissuto nelle aree in declino, dove la mancanza di una prospettiva di riscatto può facilmente trasformarsi in sentimento politico di vendetta (Rodriguez-Pose 2018).

Come abbiamo già visto, l'economia dell'informazione ha portato con sé nuove mansioni e una nuova geografia del lavoro. Più precisamente, se fino agli anni Novanta il cuore pulsante dell'economia industriale americana si sviluppava attorno a città secondarie come Detroit, Pittsburgh o Atlanta, oggi la geografia delle professioni maggiormente produttive include pochi *hub* dell'innovazione, come San Francisco, New York e Boston. Sono infatti queste città dove oggi si produce l'innovazione e si concentrano le principali università, imprese digitali e istituti finanziari del Paese.

La rapida ascesa di un nucleo ristretto di *superstar city* americane avviene grazie a due principali fenomeni che caratterizzano l'economia dell'informazione: il crescente peso specifico della finanza nel modello

economico degli Stati Uniti (nonostante il collasso del sistema finanziario del 2008) e la crescita del settore digitale e delle sue imprese maggiormente rappresentative. A tal proposito è sufficiente ricordare come le cinque imprese quotate con maggior capitalizzazione di mercato in America – in ordine decrescente, Apple, Alphabet, Microsoft, Amazon e Facebook – appartengano tutte al settore digitale. Nel 2001, solo una delle top 5 del mercato azionario, Microsoft, apparteneva a questo settore.

Oltre ad un significativo cambio nella gerarchia delle imprese americane a maggior valore di mercato, il nuovo paradigma economico introdotto dai nuovi *big tech* è stato accompagnato da due ulteriori elementi: 1) la concentrazione delle attività direttive di queste multinazionali in specifici luoghi; 2) lo sviluppo di un ecosistema di start up tecnologiche ispirate al modello di business delle grandi piattaforme digitali. Seppur diversi, questi fenomeni condividono un'importante caratteristica: si concentrano tutte in poche *Alpha City*.

Particolarmente utile, in questo senso, è la lettura della geografia dei nuovi lavori creati nell'industria tecnologica. Facendo riferimento ad alcuni dati pubblicati nel 2019 da Brookings Institution, scopriamo che il 90% dei nuovi lavori attivati nell'*high tech* americano negli ultimi quindici anni si sia concentrato in sole 5 città: Seattle, Boston, San Diego, San Francisco e San Jose, con le ultime tre situate in California. Secondo l'analisi proposta dal *think tank* di Washington DC, lo sviluppo del settore digitale americano ha creato migliaia di posti di lavoro anche in svariate città secondarie americane, come Phoenix (Arizona) e Charlotte (North Carolina), ma al tempo stesso ha aumentato la propria concentrazione in un numero limitato di città della costa. Tale tendenza è confermata da un altro dato: nel 2018, il 44% del numero complessivo di lavori attivi nell'industria *high tech* americana si concentrava nelle top 10 *superstar city* del Paese. Questo processo è dunque alla base del crescente divario che sta segnando non solo la geografia economica americana, bensì la società e la scena politica della prima potenza mondiale.

5. Regioni metropolitane in Europa

Seppur in misura meno accentuata rispetto agli Stati Uniti, la crescente disuguaglianza tra città *Alpha* e città secondarie è un fenomeno oggi ampiamente osservabile anche in Europa. Dal *gap* esistente tra Londra e la periferia inglese, a quello che separa Parigi dal resto della Francia e Milano dal resto d'Italia, nell'ultima decade l'economia europea è andata organizzandosi attorno ad alcuni grandi *hub* della finanza e dell'innovazione. Elemento comune a queste tre grandi aree metropolitana è infatti la crescente

concentrazione dei due *asset* intangibili più importanti nell'economia dell'informazione, il capitale umano e quello finanziario. Seppur attraverso dinamiche diverse, Londra, Parigi e Milano hanno seguito fedelmente il modello intrapreso da alcune *superstar cities* americane, diventando a tutti gli effetti il loro alter ego nel vecchio continente. Oltre all'annoso problema della disuguaglianza tra diversi stati membri dell'Unione Europea - tipicamente tra stati del Nord e del Mediterraneo - un'ulteriore frattura economica e sociale si sta dunque disegnando all'interno di alcuni dei principali Stati Europei. Le conseguenze di tale frattura sono oggi visibili nei diversi movimenti di protesta che hanno caratterizzato la vita politica europea negli ultimi anni, dai gilet gialli in Francia a Brexit in UK, fino all'affermazione dei partiti populistici e sovranisti in Italia. Che cosa lega questi movimenti di protesta apparentemente diversi tra loro? Oltre ad una spiccata insoddisfazione verso le istituzioni - sia europee che nazionali - il crescente populismo oggi osservabile in Europa segue una geografica precisa, quella dei luoghi *left behind*. (Dijkstra et al 2018).

Ma esiste davvero una correlazione tra l'ascesa delle *superstar cities* europee e l'avanzamento di un sentimento sociale e politico di protesta nelle città secondarie? I trend dei voti politici in Europa ci dicono di sì. Guardando ad esempio agli esiti del voto del giugno 2016 sulla Brexit, è facilmente osservabile come la geografia dei *'leave'* abbia seguito di pari passo quella delle città maggiormente in difficoltà dal punto di vista economico. Di contro, il 60% della popolazione di Londra si è espressa a favore del *'remain'*. Il caso inglese non è stato un'anomalia, ma semmai ha anticipato la geografia del discontento francese e italiano. Mentre in Francia i movimenti di protesta dei gilet gialli si sono concentrati principalmente nelle periferie, mettendo a nudo ancora una volta i problemi a lungo irrisolti tra i centri delle città e le periferiche *banlieux*, in Italia una larga base dell'elettorato populista risiede in luoghi esclusi dall'economia dell'informazione. In questo senso, è interessante osservare come Milano sia rimasta una delle poche città del Nord Italia in cui nelle ultime elezioni non hanno prevalso i partiti populistici e sovranisti.

Mentre Londra e la Gran Bretagna hanno seguito quasi pedissequamente un modello economico e sociale tipicamente americano, dove la dematerializzazione dell'economia è in corso ormai da alcuni decenni, i casi di Milano e Parigi presentano delle peculiarità del tutto europee. Dopo la Germania, infatti, Italia e Francia sono rispettivamente il secondo e il terzo Paese europeo per produzione manifatturiera, condizione che dovrebbe favorire una maggior coesione sociale proprio per i ragionamenti espressi nelle pagine precedenti. Inoltre, Italia e Francia hanno in comune un solido *welfare state* sociale, infrastruttura costruita negli anni anche grazie ad una

sostenuta spesa pubblica. Ciò nonostante, Parigi e Milano simboleggiano oggi il rapido avanzamento di un nuovo modello economico attraverso il quale le città o le aziende maggiormente performanti si aggiudicano una parte consistente del mercato. Siamo dunque nel pieno del modello *the winner takes all*, che applicato alle città rischia di essere ancora più dirompente e socialmente insostenibile.

Secondo un'analisi del 2019 elaborata da alcuni studiosi francesi su dati relativi al periodo 2011-2015, un terzo dei *top earner* francesi (collocati nello 0,1% più ricco) risiede a Parigi. In aggiunta, mentre nella maggior parte delle province francesi il reddito pro capite medio nel 2015 oscillava tra i 15.000 e i 21.000 euro, le sole tre province dove tale reddito superava la soglia dei 27.000 euro si trovano nell'area metropolitana di Parigi¹.

Il netto *divide* che separa Parigi (o quanto meno una parte rilevante della sua popolazione) e il resto della Francia è una condizione che parte da lontano e sembra essere strettamente legata proprio alla conversione del modello economico francese da economia industriale a economia dell'informazione. Riprendendo infatti alcune elaborazioni pubblicate dal *The Guardian* su base dati Eurostat a fine 2019, è interessante osservare come dal 1980 a 1995 l'output industriale generato nell'area metropolitana di Parigi sia diminuito di ben 5,5 miliardi di euro. Nello stesso periodo, tuttavia, l'output generato dall'industria dei servizi parigina è cresciuto di ben 20 miliardi euro, di fatto segnando un cambio profondo nella struttura economica della capitale francese².

La transizione dell'economia francese verso il modello dell'economia dell'informazione vede Parigi come naturale *hub* del sistema economico domestico. Forte di una struttura pubblica già fortemente accentrata attorno alla sua capitale, l'economia francese ha accelerato negli ultimi anni la propria dipendenza dalla sua città simbolo. L'annuncio del 2018 del Presidente Macron di voler sostenere la creazione di un fondo di investimento da 5 miliardi di euro a supporto delle start up francesi sembra rafforzare ulteriormente il ruolo centrale di Parigi, dove già nel 2017 si concentravano 342 dei 743 principali investimenti privati in start up del Paese (Start.France, 2018). Il piano d'investimenti annunciati dal Presidente francese si inquadra peraltro all'interno di un più ampio programma governativo a supporto di nuove start up innovative, *La French Tech*. Inaugurato nel 2013, questo programma ha avviato negli ultimi anni un ambizioso piano di sviluppo internazionale,

¹ https://www.college-de-france.fr/media/philippe-aghion/UPL3301568933944809748_Anatomy_Inequality_2019.pdf

² <https://www.theguardian.com/cities/2019/nov/10/how-europes-cities-stole-continents-wealth>

intercettando una serie di città globali con l'obiettivo di iniziare un percorso di co-sviluppo *cross country*. Non sorprende che la città scelta per rappresentare l'ecosistema dell'innovazione italiano sia stata orientata proprio su Milano.

6. Italia: l'economia non cresce ma gli squilibri si

La crescita economica di Milano è un fenomeno forse più recente di quello vissuto da Parigi, ma non per questo meno importante. Dopo gli sfarzi industriali degli anni Ottanta e la crisi attraversata negli anni Novanta, negli ultimi dieci anni Milano è tornata ad essere a tutti gli effetti la capitale economica d'Italia. Il boom economico milanese è oggi osservabile attraverso diversi indicatori, come la rapida crescita del prezzo degli immobili, la concentrazione degli *asset* finanziari e delle sedi italiane delle multinazionali straniere e il crescente afflusso di migliaia di quei giovani talenti che Richard Florida definisce *creative minds*.

Con l'organizzazione dell'Expo nel 2015 Milano ha vinto forse la sfida definitiva per mostrare al mondo (e a sé stessa) di essere diventata a tutti gli effetti un *global city*. Tuttavia, ritenere che l'organizzazione dell'Expo sia stato il vero trampolino di lancio di Milano è riduttivo. Come Parigi, infatti, anche la crescita di Milano va letta attraverso il trend economico delle ultime due decadi, quando l'economia dell'informazione ha progressivamente sostituito quella industriale.

Uno studio pubblicato dall'Osservatorio Permanente sulla Qualità della Vita a Milano fornisce una conferma alla tesi che la crescita di Milano parte da lontano, almeno da inizio anni 2000. Secondo una stima effettuata da Roberto Camagni del Politecnico di Milano, dal 2000 al 2016 l'incidenza di Milano sul PIL italiano è cresciuta del 17.7%. La magnitudo dell'aumento del peso specifico di Milano sull'economia domestica italiana risulta ancora più evidente se consideriamo che nello stesso periodo solo altre quattro città italiane hanno incrementato la propria quota di PIL sul totale italiano. Di queste, Roma ha visto il proprio peso specifico crescere del 4.4% in quindici anni, mentre Bologna è cresciuta di 'appena' il 3.8%. Aldilà del *gap* esistente tra Milano e la seconda e terza città di questo specifico *ranking*, colpisce come il resto delle città italiane abbia diminuito il proprio apporto al PIL nazionale. D'altra parte, è questo un risultato non particolarmente sorprendente se pensiamo che da circa dieci anni a questa parte l'economia italiana è rimasta pressoché stagnante. Proprio in virtù di tale considerazione, tuttavia, è pressoché inevitabile che la crescita del 17.7% registrata da Milano all'interno di un'economia stagnante sia stata accompagnata dalla decrescita di qualche altra città.

Affermare che la crescita di Milano rappresenti la causa della decrescita del meridione italiano o della stagnazione di buona parte delle città del Nord Italia è piuttosto complesso e difficile da supportare da un punto di vista scientifico e analitico; tuttavia, esistono diverse evidenze empiriche che sembrano confermare l'esistenza quanto meno di una correlazione tra la crescita economica di Milano e il rallentamento competitivo di una buona parte del resto del Paese. Questo assunto, che peraltro abbiamo già verificato nella trattazione della crescita di alcune città *Alpha* americane, si rifà alla *ratio* principale dell'economia dell'informazione: la graduale sostituzione di *asset* fisici con *asset* immateriali permette a questi ultimi di circolare con più facilità e di concentrarsi in pochi luoghi metropolitani nei quali i professionisti della finanza, del design, del marketing e delle ICT tendono ad insediarsi.

Pur rimanendo il secondo Paese per *output* industriale in Europa, negli ultimi dieci anni l'Italia ha perso circa il 25% della propria base manifatturiera. La rarefazione dell'industria italiana è un fenomeno che ha coinvolto tutte le regioni industriali italiane, inclusa Milano. Tuttavia, la grande differenza tra Milano e il resto d'Italia è stata la capacità del capoluogo lombardo di riposizionarsi da un punto di vista economico, intercettando il flusso dei nuovi fattori di vantaggio competitivo dell'economia dell'informazione. Così, la crescita del settore finanziario italiano si è principalmente concentrata a Milano, con qualche residuale attività dislocata tra Roma (per lo più nella finanza pubblica), Verona (Cattolica Assicurazioni) e Torino (Fondazione Intesa San Paolo). In alcuni casi, abbiamo addirittura assistito agli effetti di una 'crescita a somma zero', dove la crescita del settore finanziario di Milano è stata accompagnata dalla decrescita del medesimo settore in altre città, come ad esempio Torino. Per non dire della capacità dei centri finanziari milanesi di approfittare delle crisi bancarie di altre regioni, com'è avvenuto con il tracollo delle Banche popolari venete, acquisite da Banca Intesa al prezzo simbolico di un solo euro.

Il dualismo tra Torino e Milano rimane, tuttavia, particolarmente significativo. Torino, infatti, rappresenta al meglio la categoria di quelle città alle prese con una difficile riqualificazione post-industriale, dove la progressiva erosione di *asset* produttivi (FCA su tutti) non è stata sufficientemente compensata dall'attrazione di *asset* immateriali. Sebbene negli ultimi anni Torino abbia saputo dar vita ad una fiorente industria del turismo di qualità, particolarmente nell'ambito del turismo eno-gastronomico, la trasformazione della città in un *hub* dell'economia immateriale sembra ancora lontana. Oltre alle difficoltà intrinseche alla riqualificazione dell'economia locale, negli ultimi anni Torino ha assistito allo spostamento di alcuni dei propri *asset* immateriali verso Milano. Su tutti, vale la pena ricordare la crescita

della divisione di *corporate finance* della torinese Intesa San Paolo a Milano e lo spostamento del Salone dell'Auto dal capoluogo Piemontese a quello Lombardo.

Sebbene non sia nostra intenzione biasimare Milano per i problemi di competitività che da diversi anni affliggono svariate Regioni italiane, è innegabile che la crescita economica di Milano non sia avvenuta a 'costo zero' per gli altri territori. Nel delicato processo di riposizionamento geografico degli *asset* chiave dell'economia dell'informazione, Milano ha infatti capitalizzato il ruolo di città con le istituzioni (pubbliche e private) maggiormente efficienti del Paese, attirando in questo modo un numero crescente di risorse finanziarie e cognitive dal resto d'Italia. Il costante flusso di studenti che dal resto d'Italia ogni anno decide di trasferirsi a Milano (per poi, spesso, restarci) ci conferma che l'effetto catalizzatore di Milano sia in atto ormai da diversi anni. A farne le spese sono soprattutto le Regioni del Sud italiano, alle prese con una costante e crescente emorragia di cervelli. Tanto che, più che di fuga di cervelli all'estero, andrebbe coniato il termine 'fuga di cervelli a Milano'.

7. Effetto Covid-19: come cambiano le città nella pandemia?

Come tutti i grandi avvenimenti storici che hanno segnato l'evoluzione della società moderna, anche la diffusione del Covid-19 ha seguito delle precise direttrici geografiche. Dalla sua genesi a Wuhan, fino alla diffusione dapprima in Lombardia e in seguito nel resto del mondo, la pandemia che sta ci sta affliggendo non si è sviluppata in maniera uniforme nel mondo. Osservando la diffusione geografica del virus, colpisce in particolar modo la velocità di propagazione e la letalità del Covid-19 nei grandi centri metropolitani mondiali. Secondo *The Economist*, New York ha registrato il 19% del totale dei decessi da Covid-19 in America, nonostante ospiti solamente il 3% della popolazione domestica; durante il primo picco della pandemia in Italia (Marzo-Aprile 2020), il 50% dei nuovi contagi e decessi provenivano dalla Lombardia, con Milano a giocare tristemente il ruolo da capofila regionale. Lo stesso trend si è potuto osservare in Inghilterra dove Londra è presto diventata il volano dei contagi domestici, oppure in Spagna dove Madrid e Barcellona hanno distanziato il resto del paese per velocità di trasmissione del virus. La densità demografica caratterizzante le città *Alpha* ci offre certamente una valida spiegazione sulle ragioni alla base della peculiare e sinistra geografia del Covid-19. Ma non basta. Esistono ulteriori elementi da tenere in considerazione per una corretta lettura del fenomeno,

come l'accentramento delle risorse materiali ed immateriali nei grandi *hub* economici del mondo e la connettività che li collega. Il primo fattore ci spiega non solo la densità demografica delle città *Alpha* ma anche quella professionale e la conseguente necessità per migliaia di professionisti di frequentarle quotidianamente. Il secondo, la connettività globale, favorisce lo scambio continuativo di risorse, idee e persone tra le città *Alpha* del mondo, ma anche di input meno desiderati come appunto i virus.

Oltre alla rapida diffusione del virus nei grandi spazi metropolitani globali, un secondo fenomeno che sta fortemente condizionando la vita delle città *Alpha* nell'epoca della pandemia è il loro svuotamento. Probabilmente temporaneo, s'intenda, ma pur sempre svuotamento. Abilitati dalla rapida e pervasiva diffusione del lavoro da remoto, milioni di professionisti e studenti nel mondo hanno smesso di frequentare negli ultimi mesi i grandi centri della conoscenza globale. Una immediata conseguenza di questo fenomeno è proprio lo svuotamento delle *downtown* di città come Milano, Londra e New York e la fuga di migliaia di talenti verso luoghi periferici, siano questi la città d'origine o la seconda casa al mare o in montagna. A Dublino, ad esempio, mancano oggi all'appello più di 20.000 professionisti impiegati nelle multinazionali dell'*high tech* che hanno base in città. Da Google a Facebook e da Airbnb e LinkedIn, il ritorno in ufficio è rimandato ad almeno il Giugno del 2021, con la possibilità sempre più concreta di un approccio *blended* che mescoli lavoro in presenza e virtuale. Venendo meno la presenza fisica di una moltitudine di pendolari e di professionisti residenti *in loco* crolla una parte cospicua dell'economia urbana delle città *Alpha*. Nel breve termine assistiamo alla contrazione economica di negozi, hotel e ristoranti; nel medio periodo toccherà invece al settore immobiliare, ambito quest'ultimo che, come abbiamo visto, ha molto beneficiato dell'agglomerazione economica nelle città *Alpha*.

La pandemia sta mettendo dunque a dura prova non solo la tenuta del sistema sanitario delle capitali dell'innovazione del mondo, ma anche la loro sostenibilità economica. Il fenomeno in corso è ben chiaro ai politici che le governano. Da Beppe Sala a Sadiq Khan, sono sempre più frequenti gli appelli a supporto del ritorno del lavoro in città, a testimonianza della crescente preoccupazione nella classe dirigente e negli *stakeholder* delle città *Alpha*. Tuttavia, se da un lato i principali centri metropolitani mondiali hanno dovuto far fronte negli ultimi mesi ad una crisi economico-sanitaria tanto improvvisa quanto impetuosa, dall'altro, abbiamo assistito con un certo stupore al generale immobilismo delle città secondarie. L'immobilismo a cui facciamo riferimento richiama alla quasi totale assenza di un disegno, di un'idea o persino di un dibattito politico ed economico che puntino a recuperare il ritardo di competitività accumulato dalle città secondarie negli

ultimi vent'anni. Il temporaneo svuotamento delle città *Alpha* rappresenta infatti un'occasione irripetibile per una grande parte di città minori che sono rimaste escluse dai grandi circuiti dell'innovazione e dell'economia della conoscenza. L'occasione è quella di ri-bilanciare l'eccessivo accentramento di risorse e *asset* nelle città *Alpha* attraverso una loro più equa distribuzione geografica.

Questa finestra di opportunità andrebbe colta attraverso il confronto tra i vari *stakeholder* operanti a livello locale, come ad esempio le istituzioni politiche, le università e i centri di formazione e le imprese private. Lo sforzo comune deve essere necessariamente orientato ad attrarre e trattenere talenti e risorse in uscita dalle capitali mondiali ed offrire loro delle condizioni di lavoro e di vita che difficilmente troverebbero nelle città *Alpha*. Dalla qualità della vita al minor costo del *real estate*, esistono diverse leve sulle quali costruire una nuova narrativa per le città secondarie. Serve però un disegno ed uno sforzo comune, che sappia cogliere l'eccezionalità e la magnitudo dell'opportunità che oggi si presenta ai centri urbani secondari e che individui delle aree critiche d'intervento. Dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche a quelle logistiche e dagli investimenti in attività culturali a quelle di svago, sono molteplici gli ambiti verso i quali andrebbero orientati investimenti e delle nuove politiche di sviluppo. La posta in gioco è più alta di quello che riusciamo oggi a quantificare. Non riguarda solamente lo sviluppo economico e sociale delle città secondarie ma anche e soprattutto la sostenibilità del capitalismo e della democrazia nell'era dell'economia della conoscenza.

8. Una nuova prospettiva: territori competitivi oltre le città Alfa

Trovare soluzioni credibili alla tendenza verso la polarizzazione delle attività innovative è dunque condizione per contrastare quella crescita delle disuguaglianze che rischia di mettere in crisi lo sviluppo nelle democrazie liberali. È una preoccupazione espressa anche da un grande economista come Paul Collier, che nel suo recente libro sulla crisi del capitalismo (Collier 2019), indica come prioritaria la necessità di ricucire la frattura tra le *Booming Metropolis* e le *Broken Cities*, una frattura che oggi amplifica le disuguaglianze sociali ed economiche all'interno delle nazioni, creando quel risentimento politico che alimenta il consenso ai movimenti populistici.

Come abbiamo visto richiamando il lavoro di Rodriguez-Pose, questo pericolo si sta già manifestando con una polarizzazione politica che fa da contrappunto a quella economica e che assume i caratteri della vendetta.

Del resto, se nell'economia sono state a lungo le città *Alpha* a vincere a man bassa, nelle consultazioni elettorali sono invece le periferie a prendere il sopravvento, riconoscendosi in partiti, movimenti e progetti politici che si oppongono programmaticamente a tutto ciò che ha reso possibile il successo delle capitali dell'innovazione, a partire dalla libera circolazione di persone, capitali, merci e conoscenze.

Da qui parte tuttavia anche una nostra convinzione: uno sviluppo territoriale più equilibrato, sostenibile e inclusivo è possibile. Contrapporsi alla polarizzazione dell'innovazione attraverso politiche regressive – come sono quelle protezionistiche – non può che portare, alla fine, a una perdita per tutti, periferie comprese. Soprattutto, rischia di generare lacerazioni ancora più gravi di quelle che intende rimarginare. Le tensioni internazionali che mai come oggi attraversano il mondo sono lì a ricordarci che l'ideologia sovranista cui si appellano i leader populistici è un'arma a doppio taglio: per ottenere consenso all'interno del Paese, si generano contrapposizioni esterne i cui sbocchi possono diventare drammatici.

Il quadro che emerge dalla nostra analisi aiuta a capire la forza dei processi di polarizzazione, ma anche gli elementi su cui agire per creare periferie più competitive e ristabilire condizioni di maggiore equilibrio nella distribuzione territoriale dei fattori critici dello sviluppo. Non mancano del resto alcune interessanti esperienze da cui prendere spunto. Nonostante la condizione di perifericità, alcuni territori hanno saputo trattenere e attrarre risorse fondamentali per l'innovazione, assicurando così alle comunità locali condizioni di prosperità e, aspetto forse ancora più importante, creando fiducia sul proprio futuro. Un esempio di periferie competitive è ad esempio il *Research Triangle* del North Carolina, un distretto tecnologico che ha puntato tutto sulla convergenza fra ricerca universitaria e industriale, reagendo con successo al declino economico che aveva colpito questa storica regione manifatturiera nel Sud-Est degli Stati Uniti.

Un altro caso è Galway, città situata lungo la costa orientale dell'Irlanda, distante oltre 200 km da Dublino, dove sono riusciti ad ancorare al territorio l'iniziale flusso di investimenti multinazionali grazie a una coraggiosa politica sul capitale umano, creando un vivace cluster imprenditoriale specializzato in tecnologie biomedicali. Altra esperienza di grande interesse è la *Metropole Ruhr Region*, un'area che sembrava condannata a svolgere il ruolo di *Rust Belt* europea. Tuttavia, diversamente dal caso americano, la classe dirigente di questo vecchio distretto carbonifero e siderurgico ha saputo prendere in mano il proprio destino, investendo soprattutto sulle risorse che erano state sacrificate dal precedente ciclo di sviluppo: ambiente e patrimonio culturale.

Fra gli esempi di periferie competitive ci sono anche casi italiani. Innanzitutto l'Alto Adige, un'area che sembrerebbe condannata dalla geografia a un ruolo marginale nei processi di sviluppo – montuosa, relativamente isolata, lontana dai grandi centri metropolitani e dai principali nodi aeroportuali – che tuttavia mostra da anni una vivacità economica e demografica come poche altre in Italia. L'altra area è la Via Emilia, per la quale il concetto di periferia può risultare eccessivo, ma che ha il grande merito di aver mantenuto tassi di sviluppo e buona occupazione in un contesto economico nazionale tutt'altro che favorevole, ma soprattutto di aver saputo gestire meglio di altre aree del Nord l'effetto "ombra" di Milano, un effetto che altri territori, anche nella stessa Lombardia per non dire in Piemonte, hanno invece sofferto pesantemente. Il caso emiliano e quello di Bolzano fanno capire come la complessità dello spazio metropolitano possa essere creata e organizzata anche all'esterno delle grandi città, promuovendo uno sviluppo equilibrato e inclusivo, che fa leva su un ruolo chiave delle istituzioni locali, ma anche sulla capacità dei sistemi di imprese di innovare continuamente le tradizioni produttive.

9. Un'agenda politica per periferie competitive

Da queste esperienze si possono ricavare alcuni utili insegnamenti per creare, anche al di fuori delle Città Alfa, territori più competitivi, attrattivi, intraprendenti. Non si tratta di ricette facili e buone per tutti gli usi, ma almeno di definire una possibile scatola di attrezzi concettuali e operativi che diversi territori possono utilizzare in base alle proprie caratteristiche e volontà. I punti fondamentali sono cinque. Il primo è la consapevolezza che il fattore chiave dello sviluppo sono oggi le conoscenze produttive, una risorsa umana dinamica che si crea, accumula e rigenera essenzialmente attraverso l'esperienza, lo scambio e l'interazione ripetuta fra imprese. È dunque necessario partire dal capitale di conoscenze, competenze e *know-how* di cui sono spesso ricchi i territori italiani, anche se talvolta sembra difficile riconoscerne la consistenza e il valore economico. Partire dalla specificità delle conoscenze produttive locali significa anche evitare di rincorrere i grandi centri metropolitani sul loro terreno, quanto piuttosto giocare con loro un rapporto complementare e sviluppare relazioni con altri territori per aumentare varietà e complessità potenziale del sistema produttivo locale. In questo senso è importante riconoscere che la conoscenza produttiva non è una risorsa data una volta per tutte e non può perciò essere confinata alle tradizioni locali, siano esse artigianali, industriali o anche tecnologiche. Il valore economico delle tradizioni risiede

semmai nella capacità di ibridarle e rinnovarle con i flussi di conoscenze esterne.

Ecco allora il secondo punto di un'agenda per le periferie competitive: l'importanza dell'apertura internazionale come condizione per intercettare flussi di nuove conoscenze e stimoli all'innovazione. Che si tratti di esportare un prodotto locale o importare beni, servizi e tecnologie da altre economie, ma anche di accogliere e promuovere investimenti multinazionali o far parte di catene globali del valore, ebbene la dimensione internazionale è destinata a essere parte fondamentale di ogni economia locale di successo. Pensare di proteggersi dai cambiamenti economici e dalla concorrenza isolandosi dal mondo è una scelta che, anche ammesso possa generare qualche beneficio nel breve termine, può costare davvero cara nel medio-lungo periodo.

Per vivere la globalizzazione come opportunità e ancorare le imprese al territorio le comunità locali devono però attrezzarsi con risorse adeguate, a partire da un buon sistema educativo, in particolare universitario. È questa, alla fine, l'infrastruttura più importante dello sviluppo moderno. Tuttavia, come avviene per strade, ferrovie, aeroporti, non è l'esistenza in sé di un'infrastruttura a creare sviluppo, ma il modo con cui la si usa produttivamente, rendendola aperta e ben collegata al territorio, tenendola in funzione attraverso manutenzioni continue, migliorandola in base alle esigenze che emergono dallo stesso processo di sviluppo.

Tutto questo richiede però buone istituzioni, cioè dispositivi di regolazione efficace dell'azione collettiva, che purtroppo non è facile ottenere nel breve periodo, tanto meno se il territorio sta attraversando una fase di declino. Le buone istituzioni – che non riguardano solo il sistema politico, ma più in generale il modo con cui la classe dirigente contribuisce alla produzione e al funzionamento dei beni comuni – sono spesso anche il risultato dello sviluppo, non solo la loro premessa. In ogni caso, senza questa condizione, creare territori competitivi diventa difficile. Buone istituzioni sono tuttavia il risultato di un processo di apprendimento che richiede non solo di prendere esempio dai successi, ma anche riflettere sugli errori.

Il nostro percorso di ricerca è partito da una seria preoccupazione – il crescente divario fra città vibranti e attrattive da un lato, e territori periferici e in declino dall'altro – nel tentativo di trovare condizioni che possono favorire uno sviluppo più equo e sostenibile anche sul piano politico. Riteniamo tuttavia che rafforzare ed estendere la competitività dei territori periferici, o che rischiano di diventare tali, possa inoltre aiutare a costruire quel processo di coesione europea che si era interrotto dopo la crisi del 2008 e che, invece, sembra aver ripreso vigore con l'emergenza Covid-19. Un'Europa più coesa, capace di rispondere alle grandi sfide poste

dai cambiamenti economici, tecnologici e geopolitici del nostro tempo, non può che essere un'Europa federale. Un'Europa in cui città e regioni – luoghi dove si esprimono in modo più diretto e autentico gli interessi delle comunità reali di cittadini – devono contare molto più adesso nei processi decisionali che riguardano il nostro futuro.

Riferimenti bibliografici

- Baldwin, R. (2019), *The Globotics Upheaval: Globalisation, Robotics and the Future of Work*, Orion Publishing Co
- Collier, P. (2020), *Il Futuro del Capitalismo. Fronteggiare le nuove ansie*, Bari, Laterza
- Coppola, A. (2012), *Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Bari, Laterza
- Dijkstra, L., Poelman H., Rodríguez-Pose A. (2020), “The Geography of EU Discontent”, *Regional Studies*, Vol. 54 (6)
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York, Basic Books
- Florida, R. (2017), *The new urban crisis*, New York, Basic Books
- Florida, R., Mellander C. (2017), “Rise of the Startup City: The Changing Geography of the Venture Capital Financed Innovation”, *California Management Review*, Vol. 59, January
- Hidalgo C.A., Klinger B., Barabási A.-L., Hausmann R (2007), “The Product Space Conditions the Development of Nations”, *Science* 27 Jul 2007, Vol. 317, Issue 5837 DOI: 10.1126/science.1144581
- Hidalgo C. (2015), *Why Information Grows: The Evolution of Order, from Atoms to Economies*, Basic Books
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House
- Milanovic B. (2016), *Global Inequality Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press
- Moretti E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt
- Rodríguez-Pose (2018) “The revenge of the Places that don't matter”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 11, Issue 1, Pages 189–209, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Van Agtmael, A., Bakker, F. (2016), *The Smartest Places on Earth: Why Rustbelts Are the Emerging Hot Spots of Global Innovation*, New York: Public Affairs

Note sugli autori

Giulio Bucini: Business School del Trinity College di Dublino; <https://orcid.org/0000-0003-2365-5643>

Docente in *Entrepreneurship* alla Business School del Trinity College di Dublino. Ha svolto attività di ricerca sull'economia dell'innovazione e le *Global value chains* presso l'Università Ca' Foscari Venezia, la Duke University di Durham (NC) e l'Università di Toronto.

Giancarlo Corò Università di Venezia Ca' Foscari; <https://orcid.org/0000-0002-8770-1576>
Professore di Economia Applicata presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia, dove tiene gli insegnamenti di *Economia dello Sviluppo e del Commercio Internazionale* e di *Industrial Cluster Economics*. Coordina l'area di ricerca "Competitività e mercati internazionali" della Fondazione Nord Est.

Regionalization in Central and Eastern European countries after EU Enlargement

La regionalizzazione nei Paesi dell'Europa Centro-orientale dopo l'allargamento

NELIANA ORLANDI RODEAN

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-6

Abstract. Nell'Europa centro-orientale la decentralizzazione e la regionalizzazione possono essere analizzate come due fasi in un unitario processo di democratizzazione, che, avviato in seguito alla caduta del regime comunista, si è rafforzato in occasione dell'adesione all'Unione europea. In corrispondenza alle politiche dell'UE per la creazione delle NUTS, sono state create le c.d. Regioni di sviluppo, enti amministrativo-territoriali stabilite su base volontaria, senza personalità giuridica. La presente analisi propone un'indagine concernente l'evoluzione delle politiche regionali in tre paesi dell'Europa centro-orientale – Polonia, Ungheria e Romania. In primo luogo, si evidenziano le differenze nell'impostazione amministrativo-territoriale di questi paesi; in secondo luogo, si sottolineano le successive riforme e gli aspetti normativi che hanno mutato l'iniziale impianto regionale verso un consolidamento delle aree metropolitane; in terzo luogo, uno sguardo critico alle attuali politiche di regionalizzazione in questa area svelerà l'inefficacia di queste regioni tra risvegli nazionalisti e paure del passato.

Abstract. In Central and Eastern Europe, decentralization and regionalization can be analyzed as two phases in a unitary process of democratization, which, started following the fall of the communist regime, was strengthened upon accession to the European Union. In correspondence with the EU policies for the creation of NUTS, the so-called the "development regions", administrative-territorial bodies established on a voluntary basis, without legal personality. This analysis proposes a survey concerning the evolution of regional policies in three countries of Central and Eastern Europe - Poland, Hungary and Romania. First, the differences in the administrative-territorial setting of these countries are highlighted. Secondly, the subsequent reforms and regulatory aspects that have changed the initial regional structure towards a consolidation of urban and metropolitan areas are emphasized. Thirdly, a critical look at current regionalization policies in this area will demonstrate the ineffectiveness of these regions through nationalist trends and past fears.

Keywords: Regionalization, Development regions, Statistical regions, NUTS reform, CEE regional policy

1. Introduction

To speak of a region is to understand its past, to grasp the attachment that societies and men have for places, it is to explain its economic, political and social functioning in a local and world context, it is to address the prospects for its future (Bailly, 1998).

Regions within European Union vary largely in territory, status, functions and responsibilities – a flexible approach enhanced by the historic evolution of the concept of “region”. While in the past “region” referred rather to a geographical area than to a political entity, nowadays it is steadily used to describe a territorial-administrative, socio-economic and political unit, regardless of the diversity that characterizes these units in each country. A process aiming at establishing “regions” would first need to clearly define this concept and its goal.

Regionalization has been usefully and pragmatically defined as

the process that creates a capacity for independent action aimed at developing a specific area (sub-national but supra-local) through the mobilization of its economic fabric and - where appropriate - of features of local and regional identity, through the development of its potential (Marcou, 2002).

This process can occur on the basis of existing institutions or can give rise to a new territorial organization which will better fulfil these aims. It may be accomplished through an enhanced administrative decentralization or via a specific re-allocation of economic and entrepreneurial resources and capacities. It may fall within attributions of central government that need to be devolved or attributions of local authorities that need to pool efforts. Regionalization is a broad concept that can accommodate with a lot of meanings and which has nothing compulsory in it.

Not always, an existing region or the creation of a new one means a process of regionalization. In Central and Eastern Europe (CEE), member states such as Romania, Poland and Hungary have different historical, ethnical, cultural, social features of their regions. In these CEE countries, the regionalization process has a different meaning: is more linked to democratization process and to the accession to the European Union (EU) and is based on the design of regions on statistical basis in order to promote an efficient allocation of EU co-financing resources.

Regional development is more of a goal or, at least, a farther tool, since regional policy is meant to bridge the prosperity gap within the European Union. There is no specific chapter of EU *acquis* related to regions and each member state has the territorial organization and local government

structure that corresponds best to its political and legal traditions and environment. Besides, the legal nature of the *acquis* under “Regional policy and coordination of structural instruments” is, primarily, a standard which do not need national legislation transfer. There is only an EU classification system of geographical administrative areas for statistical purposes – the so-called *Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS)*³ – shaped within the EU Cohesion Policy. In correspondence of the NUTS, each member state divides its territory, administratively speaking, in order to provide for the strengthening of economic and social cohesion and cooperation among all existing levels of government. In practice, this has not led – and need not lead - to changes in the administrative structure of member states or to the establishment of new/additional territorial units. It is only a specific model followed by the structure and organization of the sub-national administration. NUTS classification offers a format within which the national administrative units of member states can fit to a given level. In this case, regionalism is the necessary predecessor of a well-functioning regionalization (Lorenz, 1991). It can and has, however, had an impact on the development of regionalization in some member states, but this has not been the case of Romania and Hungary.

If, at the beginning, administrative development has looked upon the design of territorial units targeted to reduce economic, social and regional disparities, starting from the end of 20th century CEE countries undergo in favor of urbanization and metropolization processes.

The aim of this paper is to discuss the aspects of the evolution of regional policies in three countries of Central and Eastern Europe – Romania, Hungary and Poland –that, notwithstanding democratic backsliding and regionalization process interrupted by central authoritarian tendencies, benefit from the EU funds earmarked to regional policy. The present analysis investigates whether the regional policies of these member states follow the same purpose of pre-accession goal. First, the differences in the administrative-territorial setting of these countries are highlighted with the consequent diversity in the establishment of NUTS. Secondly, the subsequent reforms and regulatory aspects that have changed the initial regional structure towards a consolidation of urban and metropolitan areas are emphasized. Thirdly, a critical look at current regionalization policies in this area will demonstrate the ineffectiveness of these regions through nationalist trends and past fears.

³ The NUTS exists since long but its present version has been introduced by Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), online at: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=OJ:L:2003:154:0001:0041:EN:PDF>.

2. Models of regionalization in CEE countries

The administrative-territorial structures to the East of the former Iron Curtain carried a strong political stamp, manifested by excessive centralization, undermining or even denial of local autonomy, through an obvious tendency to uniform social, cultural or ethnic discrepancies. Only states with a federal and decentralized structure, based on argument ethnic heterogeneity were able to preserve regional units comparable in size to those in the west of the continent, endowed with real autonomy guarantee of keeping ethnic tensions and separatist movements under control. Whether the strict delegation of the central authority to the local samples seems to be a common element for the entire ex-communist space, the administrative models in these countries have known different shapes.

The post-war political changes that paved the way for the establishment of communist dictatorships in Central and Eastern Europe were almost inevitably followed by administrative reforms (Poland - 1946; Bulgaria - 1947; Hungary, Czechoslovakia and Albania - 1949; Romania and Yugoslavia - 1950). Integrated in all economic and social changes, administrative reforms had to create models that would serve to streamline control and to implement planning tasks and economic reforms. At the same time, in a first phase ('50s - '60s) was aimed, through the newly created administrative structures and the destruction of some outbreaks of resistance from previous political regimes, by including cities or regions with a "bourgeois past" in administrative structures authoritatively controlled by the representatives of the new power. The reforms were radical and were made in both directions: if in Bulgaria it went on a large fragmentation of the territory (out of 7 regions, 100 were created), in Romania and Poland the trend was reversed (28 regions, later reduced to 18 and 16, respectively 17 *voivodeships*). The impact of these changes has been found in an obvious turbulence of administrative systems materialized by repeated "readjustments": 1950, 1954, 1960, 1972, 1973 and 1975⁴ in Poland; 1952, 1956 and 1960 in Romania; 1984 in Hungary) (Fourcher, 1993).

Following changes of administrative models have resulted in a reduction of to three to two of the number of administrative levels, thus generalizing the departmental system (Albania - 1953, Bulgaria - 1959, Romania - 1968, Poland - 1975, Hungary - 1984). The regional administrative structures have been abolished, the departmental ones have been reduced to simple control and planning units, implementation tools in territory of central policies, also

⁴ The Polish administrative reform of 1975 was intended to be a radical one by multiplying the number of voivodeships and suppressing the intermediate administrative level (*powiat*).

giving formal importance to the lower level, unable to become strong local authorities with real financial autonomy. This form of centralization was avoided and the regional system was maintained in Poland (by adding an intermediate level - “*rejon*”) and Hungary (by creating a higher level, regional one).

In the year of the revolution, the administrative structures in the three countries had been presented in the context of a departmental system of a country with regions of decentralized shape (Poland) or regions with district form (Hungary and Romania) (Fourcher 1993).

Table 1 - Administrative units in CEE countries

Country	Area (kmp)	Departmental level	District level
POLAND	312.677	49 <i>województwa</i>	2465 <i>gmina</i>
ROMANIA	238.391	41 <i>județe</i>	2688 <i>comune</i>
HUNGARY	93.030	20 <i>megyék</i>	2898 <i>köség</i>

Source: Fourcher M. (coord.) (1991), *Fragments d'Europe*, Fayard, Paris, p. 74, with adjustments.

While the departmental level remains the same in Romania and Hungary, the 1998 reforms in Poland reduce the number of old *voivodeships* to 16.

The process of democratization of CEE countries is a unitary process that comprises the decentralization and regionalization, which, initiated following the fall of the communist regime, was strengthened upon EU accession.

The standards of accession to EU do not directly include the adoption of decentralized or regional territorial organization systems. However, it cannot be denied that an influence, at least indirectly, in favor of territorial organization reforms is exercised by the European Charter of Local Self-Government. The European Charter of Local Self-Government - opened for signature by the member countries of the Council of Europe on 15 October 1985 - provides for signatory states to adopt rules to provide local institutions with the tools to carry out their functions, in conditions of autonomy and in compliance with the principle of subsidiarity.

It was precisely the subsidiarity the foundation for the allocation of development and identity functions for each of the levels of territorial organization. The administrative divisions followed in the CEE countries aimed to create the *regions of development* and not a real *regionalization* of the countries, in compliance with the subsidiarity principle. In such context, any proposal for territorial organization which does not refer to development as a goal of regionalization and to subsidiarity as the fundamental principle

of allocating functions for different spatial units is susceptible the lack of relevance.

In correspondence with the EU policies for the creation of the NUTS, the so-called *development regions*, administrative-territorial bodies established on a voluntary basis, without legal personality, represent only a way of embedding the regional development policy at the pre-established provinces level. But it should be considered that in the case of 22 of the 27 EU countries, NUTS 1 or NUTS 2 regions have administrative status.¹ Romania and Hungary are part of the series the countries (Sweden, Finland, Hungary, Slovenia, Bulgaria, Romania and Ireland) which have not granted administrative status to regions of rank 1 or 2.

Despite ethnic, cultural, social disparities, in the CEE states, *development regions* has been created as statistical administrative and territorial units with the aim of:

- reducing the lack of balance between the regions by stimulating the well-balanced development by recovering the delay in development from the disadvantaged areas;
- preparing the institutional frame correspondent to the accession criteria to EU and the access to the structural funds;
- at regional level, correlating the government sectorial politics by stimulating the initiatives and capitalizing the local and regional resources in order to obtain a
- sustainable socio-economic development of regions;
- stimulating the interregional cooperation nationally, internationally and over the borders, the attendance of the regions to the European organizations, economic, regional and institutional development promoters.

Whether the objectives could have a common *fil rouge* in all three considered countries, the administrative divisions reflect only a proportionally partition of the territory and the creation of regions in order to manage the European funds. Hence, in Poland and Romania, these are 7 and respectively 4, and the *regions* as territorial units of rank 2 are 16 and respectively 8, which more or less corresponds to historical territorial fragmentations. In Hungary, the unitary feature of the state did not give space to administrative division²; territorial units are statistical entities created in occasion of accession to EU; there are 3 macroregions and 8 regions.

The regional reorganization of CEE countries is shaped as a two-steps project: before and after the EU accession. Notwithstanding the first stage

¹ See *European Regional and Urban Statistics Reference Guide*, EUROSTAT, EC, 2010.

² In Hungary, it comes to administrative division only in regards to territories of the Kingdom of Hungary (1920).

seemed promising by homogenizing the disparities between different counties, the second phase was characterized by a regression in terms of inefficiencies and setting aside the regional policies in favor of local and urban ones.

The statistical regionalization in these countries and the regional policies implemented through three main funds – Regional Development Fund, Cohesion Fund and Social Fund – aimed to contribute to the completion of integration process in the greater environment of regional Europeanization. Hence, the integration process is not yet complete. The classic gap between North and South on economic and budgetary policies was accompanied by the deep division between East and West on the concept and practice of solidarity. Social and territorial disparities undermine EU cohesion and policy. In this sense, the importance of the link between a country's macroeconomic balance and compliance with its European rules, with the use of European funds, is one of the Commission proposal to further intensify.

3. Regional policies and reforms in CEE countries

3.1. Framework of EU regional policy

The most influential catalyzing force behind the construction of the regional level was connected to the accession process to the EU. With the conditionality of adopting the *acquis communautaire*, the EU largely motivated and legitimized the adoption of vital reform and the overall modernization of the CEE states. This was also true in the field of spatial policy, where the EU through the PHARE programme provided technical assistance for the preparation of regional policies.

Over the past decade, regional policy in many EU member states has undergone extensive reassessment. In virtually every country there has been a debate about the future of regional policy, followed by changes that often represent a significant break with past practice. The characteristics of the policy shifts are varied, but essentially they focus on regional growth rather than their distribution of resources. Instead of targeting intervention selectively on struggling regions, newer regional policies encourage development of all areas, increasingly attempting to capture socio-economic processes that traverse administrative boundaries. The use of standard policy tools (such as financial subsidies and incentives) is being superseded by decentralized regional policies that are broader in scope and instruments, often involving programmes that contain a range of actions. The focus of new policies tends to be on regional capabilities and the role of regional policy is now to mobilize a more effective use of public and private resources rather

than direct intervention. As part of this, traditional hierarchical relationships, where national governments monopolized policy administration, have been supplanted by more network-based arrangements involving a wider range of participants at multiple levels and relying on cooperative structures.

In the early post-communist period, regional policy objectives in CEE countries were commonly uncoordinated and strategically weak (Bachtler and Taylor, 1999). During the second half of the '90s, many of these countries began to put in place national regional policy legislation that included strategic objectives; for example Hungary (1996), Poland (1998), Romania (1998), Bulgaria (1999), Slovenia(1999), the Czech Republic (2000), Lithuania (2000) and Slovakia (2001). These national regional policy objectives included a significant equity component, emphasizing balanced regional development and the need to reduce regional disparities (Yuill and Quiogue, 2005). In general, however, this legislation was part of the preparations for EU accession: the drafting of legislation, concepts or strategies set out the main objectives of regional policy within a framework that reflected EU goals.

Several national regional policies explicitly stated that one of their basic objectives was to take full advantage of the opportunities offered by EU regional policy. Many of these domestic policy strategies, plans and objectives were developed as an explicit mechanism to bring national regional policy into line with EU policy approaches and were used as framework documents for EU programmes. Cohesion policy has had a significant effect on the national policy framework in Hungary. The way that national regional policy objectives are expressed through identifying objectives and then setting priorities and measures is modelled on cohesion policy, suggesting that there has been a substantial cultural and operational impact (EPRC and Euroreg, 2010).

Another sign of the increasing influence of the EU regional policy model was the multi-annual perspective of domestic strategies and objectives. Evaluations of some cohesion policy programmes contend that they introduced more strategic, long-term conceptualization of domestic regional development objectives (ÖIR, 2006). There is evidence from elsewhere in the EU that cohesion policy programmes can push domestic regional policy towards objectives that foster competitiveness, entrepreneurship and innovation, in line with the priorities set out in the *EU's Lisbon Agenda for Growth and Jobs* (Bache, 2008).

Despite the persistence of regional disparities within many CEE countries, the priority attached to competitiveness-related themes has increased, in keeping with cohesion policy trends over the past decade. For instance, the National Strategy for Regional Development in Poland, launched in 2010 has

as its first objective supporting the growth of competitiveness of regions.³ This applies to the whole Polish territory and aims to employ the potential of those areas that have the greatest capacity to spur economic growth, especially the largest urban centres, in Warsaw and other regional centres.

From this perspective, EU policy influence on regional policy objectives seems to be clear-cut and direct. However, CEE member states interpret cohesion policy objectives according to their own needs and priorities. An example of this is the inclusion of objectives associated with the Lisbon agenda. For the 2007–2013 period, Structural Funds programmes were obliged by the EU to earmark or dedicate a percentage of funds for investments that directly strengthen competitiveness and job creation in research and innovation, human capital, business services, major European infrastructures and improvement of energy efficiency. In CEE, strong commitment to Lisbon goals is evident from the increased and sizeable volume of cohesion policy earmarked expenditure (especially in Poland), despite not being formally bound by the rule. On the one hand, this suggests that the CEE countries have been particularly receptive to EU norms, incentives and discourses transmitted through EU cohesion policy (Scherpereel, 2010).

From a more critical perspective, the earmarking exercise illustrated the scope for cohesion policy objectives to be shaped and diluted as the cohesion policy regulations are negotiated with member states. At different stages, extra categories were added to the Lisbon categorization, some of which were regarded by the Commission as being inconsistent with the spirit of the Lisbon agenda (Mendez, 2011). Similar tensions are reflected in current debates on the European Commission's proposals to concentrate cohesion policy funding in the next programming period 2014–2020 on a limited number of priorities related to the Europe 2020 strategy (including energy efficiency and renewable energy, SMEs and innovation).

The need for flexibility to adapt EU priorities to national and regional contexts has been underlined in virtually every member state response to these proposals. The need to provide scope for other priorities that are less prominent in the Europe 2020 strategy, notably basic infrastructure support, has been emphasized in several CEE member states. Thus, domestic regional policy objectives in CEE increasingly favor competitiveness over equity aims, in line with the turn towards competitiveness under cohesion policy after the Lisbon agenda. However, the meaning of these concepts and the regional policy activities that they support has been adapted in the process,

³ See Polish Ministry of Regional Development (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, obszary Wiejskie* (Warsaw, Ministry of Regional Development)

incorporating domestic preferences. National regional policies continue to reflect the particular territorial development challenges faced.

Finally, it is important to note the emergence in some CEE member states since 2010 of new national regional policies that are distinct from cohesion policy. Having gained experience with cohesion policy, these countries are developing or debating new domestic regional policy frameworks to determine or guide broader, national approaches to regional development. The leading example of this trend is the launch of the new National Strategy for Regional Development (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, KSRR) in Poland. The KSRR has been judged to be, at least partly, an assertion of Poland's domestic regional development vision, aligned with – but distinct from – cohesion policy (Grosse, 2009).

Looking to the future, the role of domestic policy could intensify. As cohesion policy programmes potentially take a narrower view of regional economic development, and one focused on growth in all regions, the CEE member states may not wish to be constrained by a comparatively narrow set of EU-led regional economic development goals.

3.2. Regional development in Romania

The *Green Paper*, EC, 1997. *Regional development policy in Romania* highlighted that “from the perspective of development it would be much more effective if the country would be divided into a smaller number of development regions, based on the grouping of counties (*județ*) according to their similar level of development.” Thus, a structure of eight development regions was proposed between the national and county level to facilitate the implementation of regional policies.

The legal framework was created with the adoption of the 154/1998 Law for regional development in Romania. Institutionally speaking the new development regions represent more of a compromise, an ambiguous solution between centralism and regionalism (Cernea, 2000). They are not legal entities and their functions are mainly limited to the establishment, implementation and evaluation of regional development policies. The development regions are administered by the National Council for Regional Development, the coordinating bodies being the Regional Development Agencies and the Regional Development councils. Therefore, the development regions have very limited decision-making capabilities and are largely subordinated to the central government. They also pose a democratic deficit, because they do not enjoy any form of legitimacy through local or regional elections. In this context, the implementation of the Romanian regional policy as well as the establishment of the development regions can be interpreted as a top-down

oriented process of regionalization rather than a bottom-up oriented process of regionalism (Deaconu, 2003).

Regionalization was not understood as a political process, rather as an administrative one, part of the process of decentralization, in an attempt to further increase the participation of citizens to the decision-making process and the democratic legitimacy of the state at large while also improving the accountability of public authorities in particular and allowing them to better fulfil to the needs and requirements of their constituencies (Tănăsescu, 2002).

After Romania's accession to the EU, the question of reorganizing the current state structure quickly came back to the political agenda, mainly brought up initially in 2011 by the state President Traian Băsescu and the then ruling Democratic Liberal Party. However, the necessity to create administrative-territorial regions was linked to more pragmatic considerations. First of all, the 2007-2008 global financial crisis in 2009 began to hit hard the economy of Romania, which compared to 2008 in terms of GDP began to contract by more than 7% (Onofrei and Lupu, 2010). As a result harsh austerity measures were introduced and the public sector had to be largely curtailed. According to the President the "fat man" as he described the state of public administration, had to be reformed. Therefore, words like efficiency, economies of scale, as well as the notion of decentralization and deconcentration slowly began to spread in public and political discourses (Popescu, 1999). At the same time there was also the problem posed by the slow absorption rate of EU structural funds, which at the time of austerity could have brought the deeply needed capital and investments into the struggling economy.

Under these circumstances, a thorough administrative-territorial reform was proposed, with the transformation of the eight already existing development regions into administrative-territorial entities (Guțan, 2002). Unfortunately, however, the whole process in the absence of a clear proposal backed by comprehensive feasibility studies, not to speak about public consultations, remained only on a declarative, political statement level. It is also unfortunate that the initial principles of the reform process, namely, subsidiarity and decentralization were largely neglected, and the completely societal discourse, mainly due to public support, shifted to more populist, superficial aspects. At a certain point a form vs. functionality paradox began to emerge. People were more interested in the future 'borders' and 'capitals', in the overall spatial characteristics of the new administrative-territorial units and less in the more serious, pragmatic aspects of the reform process, like what kind of rights will be conferred to these new units, or will they have legislative authority as well regionally elected bodies and representatives, etc. Thoughtlessness and superficiality was present also in the relationship of the ruling political party with the coalition partner, the Democratic Alliance

of Hungarians in Romania. The proposal, rejected from the very beginning the bottom-up oriented movements of self-determination of the Hungarian ethnic community in Transylvania, in particular in Székelyland, which stood in a sharp contrast to the political programme. In this respect, it was obvious that without the support of the Hungarian community any initiative towards an administrative-territorial reorganization was condemned to failure.

The necessity to establish a functional and efficient administrative system was once again brought back to the political agenda as one of the key themes of the 2012 legislative elections, from which – mainly as a result of the post-crisis discontent wave – the two thirds majority winning Social Liberal Union didn't constitute an exception. After the formation of the new government, the ruling union under the three thematic pillars of 'Development, Decentralisation, Regionalisation' initiated a thorough process of administrative-territorial reform (Ianoş and Pascariu, 2012). Officially, the reform process started from the consideration that in the following period Romania has to overcome a serious economic gap, that it faces towards Europe, by bringing public services and decisions closer to the ordinary citizen – according to the European principle of subsidiarity – and by using existing resources in a more efficient way: local resources, governmental funds and European possibilities (Benedek and Kurkó, 2010).

In the background, however, it was obvious that the reform process is motivated once again by the existence of a highly centralized, bureaucratic and inefficient public administration, which, although largely curtailed during the financial crisis, was right due to a lack of structural reforms largely responsible for the low absorption rate of EU funds. The risk of losing the majority of the budget allocated to Romania during the 2007-2013 financial period of the EU posed a serious concern for the new government, which in times of economic hardship deeply needed fresh capital to shake up the struggling Romanian economy. Therefore, the new government soon aimed at modernization of public administration and the question of EU funds.

From the very beginning, a very controversial reform process began to emerge, especially if we consider that Romania was in the middle of a negotiation and accreditation process for the next financial period (2014-2020) of the EU and the coalition wanted to push through the process in one year, during 2013. In this respect one of the most intriguing aspects was that both the Permanent Representation of Romania to the EU as well as the National institute of statistics informed the Commission in February 2013 that in the framework of the NUTs-2013 revision process, Romania will not propose any changes to the current NUTs system (NUTs-2010). Taking into consideration the strict regulations of the EU regarding the modification or amendments to existing NUTS classifications (Reg. No 1059/2003 and No 1046/2012), it

became obvious that the government, although on the surface open to debate new proposals, in the background largely supported the proposal of the former government. Under these circumstances, the government tended to preserve the current status quo by transforming the current development regions into administrative-territorial units, mainly because this scenario had the lowest consequences in terms of costs and conflict risks.

Although the government tried to back up the reform process by a series of public consultations organized all over Romania, yet in the absence of a clear proposal these were more like campaigns to promote and legitimize the reform process itself than comprehensive approaches to engage with bottom-up oriented initiatives. Unfortunately, the technical body, the Consultative Council for Regionalization (CONREG) that was entrusted with the elaboration of a concrete policy proposal, proved to be nothing else than a tool in the hand of the government to scientifically underpin already decided proposals. Given the political frictions and internal tensions of the ruling coalition, in addition the superficiality and hasty preparation of the reform process, not to mention the lack of public support for a constitutional revision that was necessary, there is no surprise that the initiative of the coalition ended up in failure.

As a movement of last resort, the coalition tried to materialize some aspects of the reform proposal through a decentralization draft bill, according to which several central governmental functions would have been decentralized, better to say deconcentrated to county level institutions, however without transferring their funding from central authorities. The initiative can be regarded as a compromise between the centre and local, county-level ruling elites who feared that the government-initiated regionalization process could lead to diminishing their rights and influence. However, the hastily adopted superficial bill by governmental responsibility was immediately attacked by the former political party at the Constitutional Court. The court decided unanimously, backed by a 106-page motivation that the government's decentralization bill clearly violated the constitution mainly around the principle of local autonomy and the constitutional regime of property.

3.3. Regional development in Poland

Changes in the Polish development policy after 1989 have been one of the most important fields of reforms after the fall of the communist regime. In 1990, the local government in the Third Commonwealth of Poland was restored after 40 years of non-existence during the time of Polish People's Republic (1944–1989). The reform that took place in 1998 and further changes related to the country's EU membership since 2004 demonstrate the polarization and

diffusion model of the development that is currently promoted in the strategic documents. This model is one of the main innovations in the regional policy that is currently implemented in Poland and which was designed since 2014. The perspective to join the EU enforced the decentralization reforms and the introduction of multi-level governance in Poland. The claim to access the EU has forced the transformation and adaptation of administrative structures at the regional level in order to manage the Structural Funds. As the pressure came from the European level the first stage of regionalization process of Poland can be classified as a top-down regionalism.

Poland is a regionally diversified country. Due to turbulent history and present-day development circumstances (Opilowska, 2019), Polish territory is characterized by three types of disproportion: development gap between large cities and the rest of the country; development gap between Eastern and Western Poland; and increasing intraregional disproportions. Statistical regions were founded in consideration of these disproportionalities: there were founded 7 macroregions (NUTS 1) and redesign of old *voievodships* (NUTS 2) in order to homogenize such regional disparities.

Development policy in Poland undergoes enduring changes, which are results of changing environment. Polish socio-economic reality transformed significantly after joining the European Union and has been remodeling until now due to progressing decentralization and regionalization of the territory. The top-down regionalism facilitated the bottom-up regionalization.

As a result of the first stage of the reform of 1990, territorial self-governments were introduced at the local level (*gmina*). In the government, there were no appropriate organizational structures to deal with the issue of the regional development. However, a part of ongoing post-1989 reforms and implemented activities also contributed, somehow occasionally to the regional development in the subsequent years. With the Act of 8 March 1990 on the Municipal Local Government, under which the local self-government units (*gmina*) was established. At the same time, however, the Act disbanded the national councils, which represented the local authorities at the regional level (*województwa*). Thus, the new law created the situation in which there were no strong entities capable of leading an efficient policy in the intra-regional dimension.

In 1998, when already the Polish Constitution came into force on 17 October 1997, two following self-governing levels were established: *poviat* and *voivodeship*, bringing back the three levels of territorial self-government structure.

Respect to Romania and Hungary, Poland is a unitary state with a decentralized system and administrative self-governing. The reform of the territorial structure consisting in decentralization of public authority was of

key significance to the development of regional policy in Poland. On 1 January 1999 the administrative reform became more effective reducing the number of *voivodeships* from 49 to 16 that are equivalent to NUTS 2 units. In Poland there is a dual administrative structure at regional level. There are *voivodeships* councils (*sejmiki*) elected in general elections and headed by elected marshals, which are responsible for the development and implementation of regional economic policies. They dispose of independent budgets. Besides this, there are *voivodes* who are state appointed officials that represent the central government at a regional level. The *voivodeships* can enter into bilateral and multilateral cooperation with foreign partners and are responsible for public security services.

A complete change of government shape was made under the two Acts of 5 June 1998: on the *Powiats* Government and the Regional Government. Particularly important was the establishment of the regional self-government –the entity entitled to independently set development strategies and plans, as well as programmes and projects aimed at their implementation at the *voivodeship* level (NUTS 2).

A fundamental change in nature and scope of regional policy in Poland, which was a foregone conclusion because of the solutions from reform of 1998, required the preparation of other statutory regulations. This process was also associated with the need to adapt Polish solutions to the changing model of cohesion policy of the EU (Szlachta and Zaleski, 2010). In the next edition of the legal basis for regional policy in Poland, attention should be primarily paid to the Act of 12 May 2000 on the Principles of Promoting Regional Development. This Act was a contribution to the adoption by the Council of Ministers on 28 December 2000 of the National Strategy of Regional Development 2001-2006. This strategy constituted a basis for action at national and provincial levels. The strategy established the principles, criteria, and mechanisms for formulation and implementation of regional development policy in Poland. The strategy was also a basis for programming the mid-term regional development policy. As the mission of the National Strategy of Regional Development was to specify the adaptation of Polish regional policy model to the standards of the European cohesion policy, which was a prerequisite for the use of the Structural Funds and Cohesion Fund in Poland. Priorities of the National Strategy of Regional Development 2001–2006 were: (1) the enlargement and upgrading of the infrastructure needed for improving the competitiveness of regions; (2) the restructuring of the economic base of regions and its diversification; (3) the development of human resources; (4) the additional support for areas endangered by marginalization due to natural conditions; and (5) the development of international cooperation of regions (Ministry of Regional Development and Construction, 2000). This strategy

was also the basis for applying for funds from pre-accession programs of the EU: PHARE, ISPA, and SAPARD (Grochowski and Rzeźnik, 2010).

The strategic document in the field of the regional policy was initially the *Programme of Regional Development 2004–2006* (Ministry of Economy and Labour, 2003). The Programme was established by the Act of 20 April 2004 on the National Development Plan, which adjusted Polish regional policy to the European cohesion policy. This document was prepared in accordance with the provisions of the Council Regulation No 1260/99 (European Commission, 1999) and was a legal and organizational basis for the absorption of resources of the Structural Funds and the Cohesion Fund by Poland for the period 2004–2006. It became the core document for a new organization of regional policy in Poland in the first years of membership in the EU (Churski, 2009).

The national spatial management concept, which was prepared before Poland's entry to the EU structure, did not consider many important conditions such as results of globalization process and Poland's accession to the European Union. Therefore, in 2005 the updated spatial management plan was adopted, which although minimized shortages of the previous concept did not advanced evidently the bases for regional policy. Both documents – the basic national spatial management concept and updated one – expressed that the key problem for elaborating on national development strategy is to fulfill the requirements of competitiveness and efficiency urged by the world economy and a need for rapid modernization of the national economy. In 2007, the Ministry of Regional Development began working on a new concept of national spatial management, where the first step included formulating theses and assumptions. The new concept of national spatial management was supposed to be a strategic planning instrument of long-term spatial policy of Poland. Its structure contains the conditions, targets and guidance for national sustainable development and the activities essential for their accomplishment. When faced with regional disparities, the Ministry of Development worked out the additional support for the eastern *voivodeships* (Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie) – the Operational Programme Eastern Poland 2014-2020. The main objective of the programme is to increase the competitiveness and innovation of the Eastern Poland macroregion (NUTS 1).

The adopted objectives of the State regional policy include the construction of hierarchical system of space management policy; increasing competitiveness of Poland and regions by supporting metropolization of the country space, developing cooperation between cities in Poland, in Europe and in the world; supporting the utilization of growth and innovation centres situated beyond the metropolis areas.

The National Development Strategy 2007–2015 was adopted by the Council of Ministers on 29 November 2006 and was the primary strategic document setting out the objectives and priorities of development policy, and taking into account the trends described in the strategic documents and policies of the EU. The National Development Strategy defined the objectives and priorities of development policy in the perspective of 2007–2015 and the conditions that should encourage this development. The rationale behind the creation of this type of document was the fact that although there were many positive changes after 1989, Poland remained in the group of poorest countries of the EU. As the main, long-term strategic document, it constituted a point of reference for other strategies and programs of central and regional government.

The practical result of discussions and amendments to the Act of 6 December 2006 on the Principles of Development Policy was the creation of a new strategic order. The principles alluded to the report “Poland 2030” of the Board of Strategic Advisors to the Prime Minister of Poland and the decision of the Council of Ministers in 2009 regarding the new system of the development management in Poland, which had to allow the creation of an efficient mechanism for ensuring implementation of strategic programming of the state development goal,

The Council of Ministers on 13 July 2010 adopted the *National Strategy of Regional Development 2010–2020: Regions, Cities and Rural Areas (NSRD)* – a strategic document relating to a policy of socio-economic development of Poland in regional terms. This strategy sets out the objectives of regional policy towards the different regions of the country, in particular, the division into urban and rural areas and defines their relationship in reference to other public policies with a strong territorial orientation. The NSRD also outlines how public entities, in particular, the central government and regional governments have to act to achieve the strategic objectives of national development. The NSRD assumes further strengthening of the role of regions in achieving the development objectives of the country and, therefore, contains proposals to change the role of provincial governments in this process and proposals to improve the participation of other public entities. Regional policy is understood more broadly than ever before – as a public intervention realizing the development objectives of the country by actions aimed territorially and the principal level of which remains planning and implementation of the regional system.

It should be emphasized that the new paradigm of regional policy in Poland presented in the NSRD draws heavily from the new approach to the conduct of development policies introduced by the Organization for Economic Co-operation and Development, and the debate on the territorial cohesion

and future of cohesion policy of the EU. The mindset used in the NSRD is consistent with the direction proposed in the *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength* (European Commission, 2008) that postulates better use of development potentials of the territories that are regionally differentiated. The Green Paper also refers to the third dimension of cohesion policy of the EU – to the territorial dimension alongside with social and economic dimensions. In addition, the NSRD introduces the category of areas to which the regional policy will be specifically targeted, which are called as areas of strategic intervention. These areas include: 1) basic spaces of concentration of socio-economic development processes of the country and regions (the main urban centers together with their functional environments); 2) areas beyond the direct impact of the main centers that require strengthening potentials to develop and create or improve conditions for increasing the absorption and spread of focused development processes in major urban centers; and 3) the problem areas or territories with the highest concentration of negative phenomena and a range of national or supra-regional importance issues (Wiktorowski, 2011).

New regional and development policy in Poland introduces some instruments and structures to facilitate the implementation of their goals. The whole process focuses on various configurations of the authorities to improve the coordination and implementation of policies (for example, the major urban centers and their surrounding areas have to create so-called agglomeration associations). Moreover, efforts are taken towards further decentralization of responsibilities to regional governments through National Spatial Development Concept 2030. The above mentioned NSRD 2030 emphasizes the objective to counteract the development discrepancies between and within regions.

3.4. Regional development in Hungary

Hungary represents a particular case study since the introduction of new NUTS regions lead to an up till now unsettled professional and political debate and the connections of the traditional administrative system and the new statistical system shape the departmental model. The regionalization period in the history of Hungarian public administration came to an end in 2010 without the decentralized management of the structural funds having been created.

The territory of Hungary is traditionally divided into counties. Counties form traditional mezzo level units in Hungary's administrative hierarchy, between the level of the central government and settlements (municipalities). All three administrative levels have elected governments; however, Hungary

is a functionally very centralized state with a strong central government. Today there are 19 counties along with the capital city, with their borderlines were last modified by the administrative reform of the 1949-1950's. In the past decades, counties' jurisdiction was significantly decreased upon the pressure of settlements (Csomós, 2012). Thereby currently counties only fulfil an institutional provider role without actual administrative power (Schneider, 2010).

The country today is characterized by pronounced and exacerbating disparities in income and economic opportunities between its regions (Dusek, Lukács, and Rász, 2014). In recent years many social scientists have been talking about a torn apart country or about evolving dualism to describe the divide between central and peripheral areas, which is starting to be more and more impermeable and invincible (Timár, 2007). On one hand, there is the relatively prosperous and fast growing central area, and on the other, there is the countryside lagging behind, facing economic downturn and severe social problems. The latter areas often labelled as crises area are hit by high unemployment, decreasing incomes and living standards, pockets of poverty, increasing social exclusion, spatial segregation and tension between the Roma and non-Roma population. In 2012, a fourth administrative level of so-called districts (*járás*) was re-established between the level of counties and municipalities.

After the transition and with the accession of the country to the European Union, Hungarian territorial divisions needed revision in order to meet with the NUTS statistical system. Since the institution of regions above the level of counties was previously unknown in Hungary, the question of the new planning regions (NUTS 2) resulted in a hitherto unresolved polemics. Amongst spatial planners, some have opposed even the creation of regions, arguing that the county system is the only historically integrating unit, and the artificially created NUTS regions for the request of the EU are not driven by inner forces (Szanyi et al, 2010). On the other side, most planners have understood that NUTS 2 regions play a vital role for spatial planning purposes and the allocation of different EU financial instruments addressing regional disparities. However, they disagreed on the possible demarcation of the new regions (Kovács, 2000). Parallel to planning questions, a political discussion started on the potential allocations of administrative power on the new regional level. Eventually, the regional division was accepted in 1999, and seven NUTS 2 planning regions were established by merging three counties each, except Central Hungary only containing Budapest and the surrounding Pest County. A regional institutional structure has been established, serving developmental policy objectives connected to the central government.

As a consequence of the decentralization process started after the system change, the local governments are now independent from the Central one and there's no hierarchy among them: their duties and rights are established by the Self Government Act. By the way, decentralizing governmental powers has not avoided the coming out of efficiency and coordination problems, especially in dealing with the application of regional policies.

In order to follow the requirements of the *aquis communautaire* and to become able to achieve and manage the European funds for the cohesion policy, Hungary has established a renewed institutional and administrative system. By the way, regional entities has just played a limited role in the decision making regarding regional policy because of the lack in managing abilities and because of the initial instability (due to the opposition of powers among counties). Therefore, the control on the regional development programs remained to the Central Government, specifically to the Ministry for Environment and Regional Policy, created in 1990.

In 2010, a reform was introduced in Hungary, which pushed public administration towards the notion of effectiveness and cost-efficiency. This reform seems to have been accompanied by a rather étatiste state in the framework of which the hierarchic and centralized methods of the management of public tasks enjoy priority over the principle of decentralization. The new constitution entered in force in 2011 has produced a major political change of the legal system: slowly Hungary became an authoritarian and illiberal system in which the Fidesz party has the goal to eliminate the disparities among regions. The most important change in the context of statistical regionalization has the split of the Central Hungary in two parts corresponding to Budapest and Pest county, effective since 2018.

The Hungarian government approved a new Act on local governments in 2011 that transformed the division of tasks between the local and the meso-levels of public administration. The Hungarian Act on Local Self-Governments suggests that the legislator was aware of all the critics of fragmented local governments that have so many responsibilities and which resemble the North European model of governance. The basis of the new concept of state organization is the Constitution which reconsidered and intensified the relationship between the state and the municipalities. The regulation at the local level entailed, in several areas, narrowing down the responsibilities. Some tasks were absorbed by the state (primary and secondary education, health care services etc.). In addition, at the subnational level, a completely new profile was created by the model of the county self-governments. This is related to the fact that the new power simply threw away the system of regional development, built on development councils. Regions and regionalization were forgotten and regions were downgraded

into nothing more than statistical units of data collection (NUTS 2); their status was taken by the county. It was a relief for the advocates of county general assemblies, because the task of regional and rural development was assigned to the subnational level as of 1 January 2013. This level was also authorized for spatial planning and the management of some development coordination tasks. Counties, a territorial unit formerly considered as weak and void of positions, have become the almost exclusive actors of meso-level governance – or have they? This doubt is indicated by the fact that Parliament deprived counties of all their former public service provision tasks, and also nationalized the related institutional properties of the counties. Counties no longer run hospitals or special service institutions; they no longer operate secondary education institutions, libraries and other public collections, and they no longer offer sports and pedagogical professional services etc. The nationalization of these tasks and the parallel building of the county government offices moved the meso-level from decentralized structures towards a hierarchical and centralized organizational system. Of course, there is another contradiction in the fact that the counties are now responsible for both development and spatial planning. Neither the local nor the other territorial actors are integrated in a manner governed by public law into this important governance tool. From this aspect, the authorization of the county to cooperate in the harmonization of the spatial development plans of the villages and towns is indifferent. All in all, meso-level self-governments lost their functions, which could have been their links to the municipalities in the case of strong counties. As we have already mentioned, the legal institutional framework for the cooperation of the two layers of self-government are still missing from the Act on Local Self-Governments. Local governments can cooperate in a formalized framework with each other, quite absurdly, if they participate in some cross-border cooperation, such as a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), Euro-region etc.

Institution building continued at the meso-level by a major amendment to the Act on Regional Development and Spatial Planning in 2012. Two new institutions were created with the label “consultation” in their names: the Regional Spatial Development Consultation Forum and the County Spatial Development Consultation Forum. The names suggest that organs suitable for the articulation of the interests of local and territorial actors were created. The Forum is empowered to act on those issues that require regional level decisions, statements or opinions, and, pursuant to the Par. 14/A of the Act also to represent the single decision of the county self-governments as the viewpoint of the region.

The institutional frameworks of the cooperation of municipalities (multi-purpose micro-regional association, micro-regional development council,

types of intermunicipal bodies according to the Act on municipalities) were overruled by the legislator. The new Constitution has created a constitutional background for the legislator to oblige the municipalities to associate, both for the management of local public affairs and for public authority proceedings. The Hungarian Parliament remedied a long malpractice by inaugurating the institution of the so-called obligatory associations. Now if municipalities are reluctant to cooperate on their own initiative, the state may order the establishment of associations for the provision of the respective tasks, even in a single manner for the whole country. One kind of requirement to cooperate came into effect as of 1st January 2013 by the obligation for villages with less than 2,000 inhabitants to set up joint mayors' offices. Another requirement for the foundation of joint offices is that they have to serve a minimum of 2,000 population from which the legislator excuses those joint municipal offices that have been composed of at least seven municipalities. This way the element of the economies of scale is now being integrated into the operation of municipal level public administration, two decades after transition.

The local government system formerly considered as definitely liberal and democratic will be under stricter state control by the Hungarian Act on Local Self-Governments, from legal, legislative and economic aspects alike that seems to point over re-centralization.

4. Regionalization vs metropolization

Since 1975 the EU Regional Policy has been targeted to reduce economic, social and territorial disparities across the EU. Today roughly one-third of the EU's budget is dedicated to this particular goal.

2004 and 2007 have been characterized by a fundamental event for the future of the EU: the enlargement to Eastern European countries. This step has led to the modification of the EU Cohesion Policy, mainly regarding the programs (43 more, especially for underdeveloped regions) and the EU instruments, whereas the financial allocations for the programming years 2004-2006 reached 24 billion euros. After the second wave of EU enlargement there was an increase in structural and cohesion funds from 94.9 billion euros (2007-2013) to 351.8 billion euros (2014-2020).

At a glance, various programmes were started to uniformed the disparities among regions. For instance, in Romania, 9 programmes for more than 32 billion euros were dedicated for regional and infrastructure development and agricultural development. In Poland, a multi-regional program managed at national level (integrated regional program), through 16 regional operational programs and 7 European territorial cooperation programs, as well as a

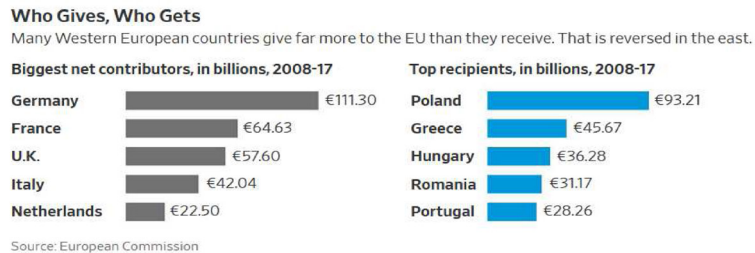
technical assistance program for about 24.6% of total European funds. In Hungary, 15 programmes with thematic priorities (economic development, transport development, societal renewal, environment and energy development, territorial development, state reform) were developed for a total of 24.5 billion euros. If suddenly after the EU accession the EU funds were earmarked to these programmes in order to uniform the regional disparities, over time, regional policies focus on the implementation of programmes that aim at the development of metropolitan areas. It is important to highlight the percentage of EU funds dedicated to each analyzed CEE country (Fig. 1); all this in the context of a balance that see the largest net contributors to cohesion funds (Germany, France, the United Kingdom and Italy) and these CEE countries most favored by European funds but where nowadays anti-Europeanism is stronger (Fig. 2).

Figure 1- Percentage of EU funds for Regional policies



Source: European Commission (2019)

Figure 2 - EU contributors and recipients



Source: European Commission (2019)

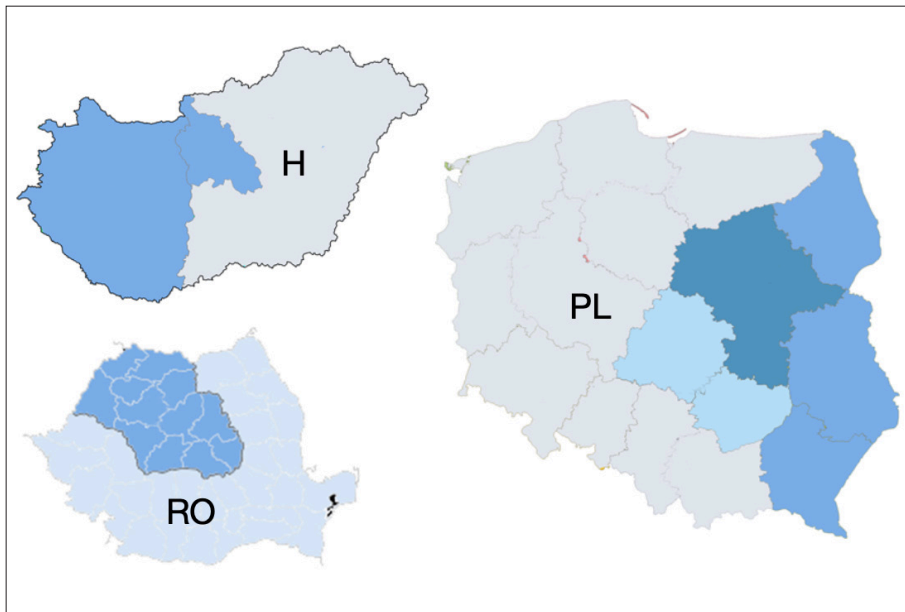
Between 2007-2013, the introduction of ROPs (Regional Operational Programmes) for each region ensured the prerequisites of regional capacity building and the diffusion of multi-annual strategic planning of developmental initiatives at regional and local levels (Dabrowski, 2012). At the present, the regions are involved in the implementation of sectoral programs. The ROP are administered by the regional authorities (25% of the funds). In such context, the structural funds are managed by the regional authorities, in collaboration with the central ones and the government is not

involved in the ROP management but only imposes guidelines. The problem that persists is determined by the existence of limited financial resources of the regional authorities.

A new approach has been introduced with regard to increasing the performance of regional programs, namely the establishment of management by objectives, including by establishing minimum annual amounts certified by the EU.

The distribution of funds is very different from one macro-region to another. In Hungary, the macro-region of the west absorbs 45% of the funds, in Poland the macro-regions of the East with an absorption of 60% in the Mazovian *Voivodeship*.⁴ Differently in Romania, there is a disparity between North and South, in particular with the distribution of EU funds in the macro-region, which corresponds to Transylvania, in the proportion of 49% (Fig.3).

Figure 3 - *Macroregions: higher development in Hungary, Poland and Romania*



Source: *Author's elaboration on EU data (2019)*

Moreover, not only these macroregions are more developed respect to other but also present a different implementation of policies. Regional policy re the administrative units is reshaped in favor of urban and

⁴ The difference between the richest Mazovian and the poorest Lubelskie amounts to 90.8%. The remaining funds are managed at the central ministries level (Sześciło, 2018).

metropolitan development. In these areas, cities are the primary recipients of increasing levels of economic development. As consequences, many EU funds have been appropriated to metropolization and urbanization processes. The main cities of these macroregions have seen a gradually progress through various investment programs. Such projects are run at a metropolitan rather than a regional level and cover a wide range of sectors: health, transport, research, environment and energy, for an amount equal to € 8 billion of the EU budget.

Some investment projects in the three case-study countries are highlighted:

Hungary: Better connectivity, less traffic congestion and greater transport safety around Budapest

€ 105.5 million loan for the modernization of the southern section of the Budapest ring road, with the reconstruction of roads and bridges and new cycle paths. The project will reduce journey times and improve road safety for the 90,000 vehicles that circulate in the area every day; traffic congestion will also decrease, as it will be diverted from the city center.

Romania: easier transport to Bucharest, environmental protection and water management in the country

- € 1 billion for the modernization of the Bucharest ring road, with the extension of various sections and the doubling of lanes in both directions. The loan will also support the construction of a 51 km section in the southern part of the new Bucharest ring road. Also in the Romanian capital, € 97 million of EU funds will finance works on the entire metro line 2, with new tracks and new rolling stock.

almost € 603 million will support the protection and rehabilitation of the tourist area of the Black Sea coast in the Constanta district. The project includes reef consolidation works, artificial beach nourishment with the addition of sand, biodiversity conservation measures (artificial reefs and repopulation of marine species) and monitoring equipment.

- The EU will ultimately invest over € 135 million in improved drinking water and waste water systems in the district of Timiș. Another 15,000 inhabitants will be connected to the drinking water network and nearly 380,000 people will benefit from better quality drinking water.

Poland: better healthcare and greater connectivity

- € 61 million of EU funds in the healthcare sector for the purchase of new equipment for the university hospital in Krakow (Lesser Poland), benefiting 3.3 million inhabitants. Another € 56 million will contribute to the construction of a new hospital complex for the Regional Pediatric Center in Poznań (Greater Poland), which will allow centralization of health care services, expand facilities and purchase new equipment. The Center will be

equipped with a pediatric first aid service and the orthopedics, traumatology and rehabilitation departments will be expanded.

- € 155 million are earmarked for maritime transport to increase operational safety in the port of Gdansk (Pomerania), thanks to the strengthening of the breakwater structures. A contribution of almost € 65 million is intended for the construction or modernization of the quays and hydraulic engineering works in the port of Gdynia with a consequent increase in traffic safety.

- in the rail transport sector, € 126 million will contribute to the construction of the Szczecin Metropolitan Railway which will connect the main cities of Western Pomerania, including Stargard, Police and Gryfino, benefiting 687 000 inhabitants. The purchase of 16 electric trains that will run in the Warsaw agglomeration will be supported by a contribution of almost € 39 million. A contribution of almost € 58 million will go to the modernization of 152 passenger cars and the purchase of 20 electric locomotives that will circulate on the lines managed in the country by PKP Intercity.

- in the road transport sector, cohesion policy will finance the construction of a section of the S7 expressway between Warsaw and Grójec (€ 129 million), a section of the A2 motorway between the Warsaw southern ring road and Mińsk Mazowiecki (more than € 78 million), a section of the S3 expressway towards the Czech border in Lower Silesia (€ 105 million) and a section of the Olsztyn variant in the Warmian-Masurian *voivodeship* (€ 87 million). All these projects, which are part of the trans-European transport network, will ensure greater road safety, shorter travel times and better territorial cohesion in the country.

But all such ambitious projects should face up the corruption, fraud and office abuses as well as a political framework characterized by nationalist tendencies and populist challenges of the three problematic CEE member states in which democracy and rule of law are under pressure.

4. Concluding remarks

In three countries of Central and Eastern Europe – Romania, Hungary and Poland – Eu values such democracy and rule of law are under pressure. Regionalization as part of democratic process is still incomplete or even records a setback. Notwithstanding democratic backsliding and authoritarian trends, such member states still benefit from the EU funds earmarked to regional policy.

The analysis emphasizes the evolution of regional policies highlighting the different approaches and regulation in the institutionalization of territorial-administrative units of these member states. As demonstrated, the regional

policies and the creation of NUTS swerve towards metropolization instead of initial regionalization purpose of pre-accession goal. The reforms after EU accession deal with the development of territorial areas around main cities of the macroregions. Current regionalization policies in CEE countries result inefficient because of dissimilar allocation of EU funds. Social, economic and political disparities are still existing and development programs aim at local progress. In such a context, some regions are more developed respect to other or different areas of the same macroregion result more urbanized respect to another. Regardless of the administrative structure, in the three countries, nationalist trends and recentralization of powers enhance the regionalization's inefficiency. As a regionalized unitarian country, Poland has the strongest institutionalized and administrative regions respect to Hungary and Romania. So it is hardly probable that its regionalized system will be revised and/or modified soon, especially if we take into consideration the own financial income, property and assets of the *voivodships*.

In any case, administrative capacity in connection with the institutional and reform capacity and redefinition of regional and state competences are some of future perspective to implement in CEE countries. Innovative approach to the analysis of regional programs should reflect the weakness of regionalization process: on the EU side, flagging of the processes of construction and implementation of programs, and on the national side, the lack of complete coordination of the national intervention instruments (such as institutional agreements and negotiating tools) with European ones.

References

- Bache, I. (1998): *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press
- Bachtler, J. and Taylor, S. (1999), 'Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications', *Final Report to the Directorate General for Regional Policies* (Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde)
- Bailly, A. S. (1998), 'The Region: A basic Concept for Understanding Local Areas and Global Systems', *Cybergeo: European Journal of Geography, La science régionale: Journées d'études en l'honneur de Jean Paelinck*, available at <http://cybergeo.revues.org/333>.
- Benedek J. and Kurkó I. (2010), 'The Evolution of Regional Economic Disparities in Romania', *Transylvanian Review*, 19 (S4), 143-158.
- Cernea, E. (2000), 'Dinamica legislației privind descentralizarea administrativă', *Revista de drept public (serie nouă)* XXVI (1), 26-32.

- Churski, P. (2009). 'Polityka regionalna a kształtowanie się spójności i konkurencyjności Wielkopolski' in P. Churski (ed.), *Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego. Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności*, 1-89, 41.
- Csomós, Gy. (2012), 'Regions and Regional Centres in Hungary: The Critical Interdependence of Public Administration and Regional Development', *Society and Economy*, 34 (4), 599-618.
- Czernielewska, M., Paraskevopoulos, C., and Szlachta, J. (2004). 'The regionalization process in Poland: An example of 'Shallow' Europeanization?', *Regional and Federal Studies*, 14(3), 461-496.
- Dabrowski, M. (2012). 'Towards strategic regional development planning in Central and Eastern Europe?', *Regional Insights*, 3(2), 6-8.
- Deaconu, Ş (2003), 'Bună guvernare și descentralizare', *Revista de drept public (serie nouă)* XXXI (3), 21-26.
- Dusek, T., Lukács, R. and Rász, I. (2014), 'Development Differences Among the Regions of Hungary', *Procedia Economics and Finance*, 9, 264 - 277.
- EPRC and Euroreg (2010), 'The Objective of Economic and Social Cohesion in the Economic Policies of Member States', Final Report to the European Commission (Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde).
- Fourcher M. (coord.) (1993), *Fragments d'Europe*, Paris: Fayard, 73-74.
- Grochowski, M. and Rzeźnik, G. (2010), 'Polityka i praktyka rozwoju regionalnego w kontekście realizacji polityki spójności UE – próba oceny na przykładzie Mazowsza', *Mazowsze Studia Regionalne*, 4, 149–166.
- Grosse, T. G. (2009), 'Cele i zasady polityki regionalnej państwa', Expert Study for Ministry of Regional Development on the theme of the KSRR (Warsaw, Polish Ministry of Regional Development).
- Guțan, M. (2002), 'Istoria administrației publice românești. Regiunea administrativă', *Revista de drept public (serie nouă)* VIII (1), 194.
- Ianoș I. and Pascariu G. (2012), 'Începuturile politicii regionale în România', *Urbanismul serie nouă*, 11, 74-79.
- Kirchner, E.J. (1999), *Decentralization and Transition in the Visegrad Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*. Basingstoke: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 237.
- Kovács, T. (2000), 'Magyarország régiói', *KSH Statisztikai Szemle*, 78 (12), 945-962.

- Lorenz, D. (1991). 'Regionalisation versus Regionalism – Problems of Change in the World Economy'. *Intereconomics*. 26(1), 3-10.
- Marcou, G (ed.) (2002), "Introduction" to *Regionalization for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Mendez, C. (2011) 'The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?', *European Planning Studies*, 19, 3.
- Nagyházi, Gy. (2015), 'Regional development trends and the regional development institutions in the Visegrad countries – enabling or hindering institutional environment?', *DEUROPE*, 7(2), 28-44.
- Palermo, F., and Parolari, S. (2013). *Regional DYNAMICS in Central and Eastern Europe, New Approaches to Decentralization*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 257
- Pálmai, É. (2014), 'Evaluation of using EU funding sources in the Regional Operative Programmes', *DEUROPE*, 6(3), 85-96.
- Polish Ministry of Regional Development (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, obszary Wiejskie* (Warsaw, Ministry of Regional Development).
- Polish Ministry of Regional Development (2017), 'Decentralization and multi-level governance in Poland. Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies', available at <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multi-level-governance-in-Poland.pdf>
- Popescu, C. L. (1999), *Autonomia locală și integrarea europeană*, București: ALL Beck, 59.
- Onofrei, M. and Lupu, D. (2010), 'The dimension of public administration in Central and East European countries in the current financial crisis', *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 29, 109-124.
- Opiłowska, E. (2016), 'Regionalism in a unitary state. Regional identity in the Polish western border regions', *Dans L'Europe en Formation*, 379(1), 122-139.
- Opiłowska, E. (2019), 'Regionalisation in Poland: background, features and public perception. A first appraisal', *Belgeo*, 2, available at <http://journals.openedition.org/belgeo/34254>.

- ÖIR (2006), 'The Leverage Effect of the European Cohesion Policy Under the SF', *Draft Final report, Study commissioned by the Committee of the Regions* (Vienna, ÖIR).
- Scherpereel, J. (2010), 'EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions', *Regional and Federal Studies*, 20, 1.
- Schneider, G. (2010), *A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata - Hogyan növelhető a Közép-magyarországi régió versenyképessége*, PhD dissertation, Corvinus University of Budapest, Hungary. Available at <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/424/>.
- Szanyi, M., et al (2010), 'Emergence and development of industry clusters in Hungary: Searching for a 'Critical Mass' of Business via Cluster Mapping', *Institute of Economic Research, Discussion Paper Series A*, No.539, Hitotsubashi University, 186-8603 Tokyo, Japan.
- Sześciło, D. (2018), 'Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku, Warszawa', *Fundacja im. Stefana Batorego.*, available at https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/D_Szescilo-Recydywa-centralizmu.pdf
- Szlachta, J. and Zaleski, J. (2010). 'Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020'. *Gospodarka Narodowa*, 10, 37–56.
- Tănăsescu, S. (2002), 'Regionalizarea României și implicațiile sale la nivelul cadrului legislativ', *Altera VIII*, 19, 5-13.
- Timár, J. (2007), 'Different Scales of Uneven Development - in a (No Longer) Post-socialist Hungary', *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 64, 103-128.
- Török, I. (2013). 'Regional development in Romania: Shaping European convergence and local divergence'. *Regions Magazine*, 291(1), 25-27.
- Wiktorowski, K. (2011). 'Rozwój obszarów wiejskich regionu zachodniopomorskiego na tle założeń KSRR 2010–2020'. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego Wrocławiu*, 166, 798-809.
- Yuill, D. and Quiogue, N. (2005). 'Spatial Targeting under EU and National Regional Policies', *Conference Discussion Paper No. 5, Benchmarking Regional Policy in Europe Conference*, Riga, 2005.

Note sull'autrice

Neliana Orlandi Rodean: Università di Verona; <https://orcid.org/0000-0002-3441-5058>
Professore a contratto di Diritto costituzionale presso l'Università di Verona e Ricercatrice presso il Forum Trans-regional Studien di Berlino.

Ripensare l'autonomia regionale: il caso italiano

Rethinking regional autonomy: the Italian case

MAURIZIO MALO

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-7

Abstract. Dopo essere stato rammentato il principio costituzionale di indivisibilità della Repubblica italiana che praticamente esclude la legittimità di qualsiasi iniziativa secessionista, l'esposizione si volge ad uno dei punti su cui il convegno *Nuove forme di regionalismo e regionalità in Italia e in Europa* (Università di Padova, 17 dicembre 2019) ha invitato a riflettere, ovvero il punto «delle istituzioni regionali in senso politico-amministrativo e delle riforme istituzionali». Al riguardo si prospetta, come ipotetica “radicale” riforma, la distinzione dei ruoli: allo Stato la legislazione e alle Regioni il governo dell'amministrazione, per un sistema istituzionale più efficiente, più chiaro, più comprensibile per la comunità.

Abstract. After having recalled the constitutional principle of indivisibility of the Italian Republic which practically excludes the legitimacy of any secessionist initiative, the paper addresses one of the points on which the conference *New forms of regionalism and regionality in Italy and Europe (University of Padua, 2019)* invited us to reflect, that is, the point of “Regional institutions in a political-administrative sense and institutional reforms”. In this regard, the distinction of roles is envisaged as a hypothetical, “radical” reform: to the State the legislation and to the Regions the administration, in the perspective of a more efficient, clearer, more understandable institutional system for the community.

Keywords: Region, institutional reform, government

1. Ripensare gli aspetti giuridico-costituzionali del regionalismo

Sono convinto che all'alba del terzo decennio degli anni 2000, per le Regioni europee in generale e per le Regioni italiane in particolare, sia giunto il momento di tornare a riflettere sugli aspetti giuridico-costituzionali fondamentali del regionalismo. La mia riflessione così orientata riguarda evidentemente le Regioni come enti autonomi territoriali all'interno di uno Stato. Non riguarda le Regioni che hanno l'ambizione di ergersi a Stato.

Su questo punto, di possibili, ulteriori Stati europei di dimensione regionale, mi limito a citare, in riferimento alle iniziative nel territorio italiano, le parole della Corte costituzionale espresse per censurare il referendum consultivo veneto volto alla indipendenza della Regione. «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?». Questo era il quesito.

In proposito, la Corte osserva, nella sentenza 118 del 2015, che tale

referendum consultivo [...] suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'articolo 5 della Costituzione [...]. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale.

Queste le parole della Corte. L'unità della Repubblica è principio costituzionale supremo, che non potrebbe essere legittimamente sovvertito neppure da una legge di revisione della Costituzione.

Rimango giurista e mi attengo quindi alla legalità costituzionale, che è la legalità più alta, assoluta, nelle esperienze di diritto positivo. Che poi la legalità costituzionale possa essere comunque superata dai fatti, superata dalla storia, va da sé, è innegabile.

Mi limito a osservare in aggiunta, e sempre nella prospettiva del diritto costituzionale, che la Corte purtroppo non ci dice quale sia il valore sostanziale racchiuso nel principio di indivisibilità dello Stato, valore che è tuttavia necessario comprendere affinché il principio non si risolva in un mero feticcio. Ma può risultare abbastanza evidente che al principio di indivisibilità si legano, in senso sostanziale, i diritti e i doveri fondamentali posti dalla Costituzione.

Diritti e doveri che fuori dal quadro costituzionale italiano, in una nuova entità territoriale sovrana, potrebbero gli uni (i diritti) non essere garantiti, o essere garantiti meno di quanto la Costituzione italiana li garantisce; gli altri (i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale nella Repubblica italiana, ai quali con una secessione fatalmente ci si sottrarrebbe)

non verrebbero più assolti nella doverosa misura che l'estensione territoriale e sociale italiana necessita.

Con questo significato di tipo sostanzialista attribuibile al principio di indivisibilità, si potrebbe allora superare finanche il rigore dell'articolo 5 della Costituzione, prospettando una eventuale "rottura legittima" dell'unità della Repubblica italiana, laddove il quadro costituzionale italiano dei diritti e dei doveri fosse tutto recuperato e condiviso (*tutto*, è bene sottolineare) dagli Stati (costituiti e ridimensionati all'esito della divisione) mediante un sistema di relazioni di spessore giuridico sufficientemente cogente per gli Stati stessi, circa il rispetto dei diritti e l'assolvimento dei doveri (in senso internazionale).

Siffatta prospettiva mi sembra tuttavia solo teorica per non dire utopistica, anche nell'ipotesi di maggiore, più solida e "vincolante" coesione degli Stati, sotto l'Unione Europea.

Tra parentesi, osserverei piuttosto che quella qualificabile, per intenderci, come la piattaforma costituzionale dell'Unione (i due trattati nel testo vigente, sull'Unione e sul funzionamento dell'Unione, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) sembra essere, a ben riflettere, addirittura incoerente rispetto a taluni principi supremi della Costituzione italiana, segnatamente alla lettura di disposizioni del Titolo terzo della Parte prima della Costituzione, sui *rapporti economici*.

Il metodo per raggiungere il fine della società equilibrata e del benessere diffuso, metodo che si può chiaramente evincere dalla lettura delle disposizioni costituzionali italiane, non è certo quello dell'arretramento dell'azione delle istituzioni pubbliche in campo economico e sociale; non è certo quello della concorrenza come ideale assoluto; della competizione anche tra istituzioni pubbliche, in un assurdo e stritolante gioco di vincenti e perdenti; non è certo quello della assegnazione delle finanze pubbliche attraverso cervellotiche e discutibili gare.

Viceversa, si può osservare che il metodo prevalente presso l'Unione Europea non è quello dell'intervento pubblico in economia e nei rapporti sociali al fine di rendere concreti i diritti dei lavoratori e i diritti della comunità, alla salute, all'istruzione, all'assistenza e altro; non è quello dell'attenzione e della mano tesa verso le categorie più deboli; in sintesi, non è il metodo che prescrive invece la Costituzione italiana.

Poi, che in punto di rapporti economici si ritenga che la Costituzione italiana sia superata o implicitamente abrogata dai difformi principi ricavabili dai trattati relativi all'Unione, ispirati perlopiù alle teorie liberiste, è interpretazione giuridicamente insostenibile, errata, anche se ad avanzarla sono insigni studiosi, prevalentemente d'area economico-aziendale, che maneggiano il diritto e il diritto pubblico in particolare, con allarmante

disinvoltura. Tra gli altri, l'articolo 43 della Costituzione *sulla riserva e sul trasferimento, mediante esproprio, alle istituzioni pubbliche o a comunità di lavoratori o di utenti, di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia e abbiano carattere di preminente interesse generale*, è articolo che viene letto con particolare "fastidio" dai cultori del "nuovo corso" economico-sociale. Ma questo non è un articolo abrogato; né in ipotesi superato per desuetudine (perché a lungo inapplicato). Sarebbe anzi auspicabile, specialmente ora che siamo travolti dall'inedita esperienza della pandemia, che si facesse applicazione del principio di "nazionalizzazione delle imprese", iniziando dalla costituzione di un sistema pubblico per la libera connessione alla rete internet in qualsiasi luogo del Paese, in considerazione del fatto che larghissima parte della comunità è chiamata a utilizzare necessariamente la rete per svariati servizi e attività, pure fondamentali come l'istruzione e le stesse prestazioni sanitarie.

Senza insistere oltre, e chiudendo sul punto della ipotetica formazione di nuovi Stati per "secessione", va ribadito che "non si può fare" in base all'articolo 5 della Costituzione: divieto ipoteticamente superabile solo se la divisione fosse compiuta con il pieno recupero dei principi cardine della Costituzione italiana, relativi agli obiettivi e al metodo, attraverso un patto strettamente vincolante per ogni Stato sorto dalla divisione. È una prospettiva che appare molto problematica e lontana.

2. Quale autonomia regionale italiana nel contesto dello Stato nazionale?

Conduco quindi l'attenzione sul sistema regionale autonomo nell'ambito della dimensione statale, provando a ripensare ai caratteri ordinamentali dell'autonomia delle Regioni italiane.

Mi pare che sia il tempo di farlo dopo cinquant'anni di esperienza delle Regioni ordinarie e dopo l'esperienza ancora più lunga delle Regioni a statuto speciale.

E lo faccio chiedendomi, come già altri studiosi e maestri del diritto pubblico si sono chiesti, «a che cosa servono le Regioni». Tra essi Giandomenico Falcon direttore di una delle più note riviste di diritto regionale, in un momento assai problematico nel 2012, quando le Regioni erano avvolte da cattivissima fama a seguito di numerosi scandali riguardanti l'impiego del denaro pubblico destinato strettamente all'attività politico-istituzionale, e speso invece da consiglieri e assessori regionali per sollazzi personali (Cota, "il Trota", Fiorito: v. le cronache tra il 2010 e il 2012), tanto che la conferenza delle Regioni, allora guidata da Vasco Errani, "andò a Canossa", si direbbe,

in quanto fu paradossalmente indotta a chiedere allo Stato, più esattamente al Governo Monti, di intervenire mediante decreto-legge al fine di ridurre i costi della politica regionale.

Allora gli scettici verso il regionalismo erano molti, incitati in particolare da noti giornalisti del più accreditato quotidiano italiano.

Ma, in risposta agli scettici verso il regionalismo, veniva fatto osservare che, sia in riferimento alle culture identitarie locali (intese come le parti costitutive dell'identità culturale nazionale), sia in riferimento all'attenzione e sensibilità nell'azione di governo per la cura degli interessi a beneficio della comunità, va riconosciuta alle Regioni la qualificazione di autonomie politico-istituzionali «naturali» (nel senso dell'articolo 5 della Costituzione), e va aggiunto che esse, per estensione geografica, sono *idonee* ad essere le più consapevoli ed efficienti entità di governo del territorio (inteso in senso complessivo, non soltanto dell'urbanistica), da preferire quindi rispetto ad altri livelli di governo, in aderenza ai principi espressi dall'articolo 118 della Costituzione, per l'esercizio dell'azione amministrativa.

Cosicché, le Regioni sono enti di amministrazione per la cura in concreto degli interessi della comunità.

L'eventuale regionalizzazione dell'amministrazione statale decentrata (in settori ulteriori rispetto a quelli dove già è compiuta: regionalizzazione già compiuta nella sanità; e attualmente richiesta, in chiave di autonomia differenziata, in settori delicati come l'istruzione e il patrimonio culturale) spaventa molti, ma appare coerente con i principi costituzionali che, prima di trovare assestamento nell'articolo 118, sono già scolpiti nell'articolo 5 della Costituzione sulla promozione delle autonomie locali come enti socialmente naturali.

Del resto, il disegno costituzionale che implica un numero decisamente limitato di Ministeri, non è teso a ridurre l'importanza di materie in ipotesi prive di espressa organizzazione statale di governo, in quanto attribuite alle Regioni e agli enti locali. All'opposto, esso mira ad una amministrazione pubblica più vicina e sensibile ai caratteri tutt'altro che omogenei del territorio e della società italiana. A sua volta, l'esperienza del "covid" conferma la presenza di situazioni abbastanza diversificate, in riferimento alle aree territoriali di dimensione regionale.

In punto di efficienza e di incisività dell'azione non può certo dirsi che l'amministrazione statale decentrata, in particolare quella per la tutela dei beni culturali e ambientali (e pure l'amministrazione scolastica), abbia dato e dia prove particolarmente brillanti.

Ma un sistema amministrativo perlopiù governato dalle Regioni, nella prospettiva della maggiore efficienza, della responsabilizzazione, della prossimità alla comunità, della differenziazione identitaria dei territori, non

implica necessariamente l'esercizio di potere legislativo in senso stretto, ad opera delle Regioni stesse. Per quella che è stata la lunga esperienza legislativa regionale italiana; per i contenuti consentiti alle leggi regionali; per la relativamente modesta dimensione territoriale delle Regioni italiane, si può ritenere che non sia opportuno mantenere la competenza legislativa in capo agli enti regionali, con l'approvazione di leggi pari-ordinate alle leggi statali, in termini di forza o valore giuridico.

La dottrina giuridica è abbastanza concorde e la Corte costituzionale è abbastanza ferma nel ritenere che la legislazione regionale sia essenzialmente al servizio dell'amministrazione regionale e locale. Quella regionale resta legislazione per l'azione e l'attività amministrativa.

I vincoli costituzionali in questo senso sono sufficientemente chiari (evidenti, tra gli altri, i limiti dell'ordinamento civile, dell'ordinamento penale e dell'ordinamento processuale, ancorché si possa provare ad eroderli).

Per le aree disciplinari del diritto privato, del diritto penale e del diritto processuale la potestà legislativa è esclusivamente statale, in qualsiasi materia, dalla sanità all'agricoltura; dal lavoro al commercio; dall'edilizia al turismo. E via dicendo.

Dottrina e giurisprudenza costituzionale sono sostanzialmente concordi nell'assegnare alla potestà legislativa regionale il ruolo della necessaria base disciplinare per l'esercizio delle funzioni amministrative (secondo il principio di legalità): una base legislativa che però è anche e già prima statale (nella prassi, è rintracciabile pure in materie residuali di competenza regionale) e che, con apposita revisione costituzionale, potrebbe restare soltanto statale.

È vero che l'orientamento dell'articolo 117 della Costituzione sulla potestà legislativa, come riformato nel 2001, è invece nel senso di incrementare la competenza legislativa delle Regioni.

Ma non si può certo dire che in circa vent'anni ormai di esperienza legislativa composita, statale e regionale, in base all'articolo 117 riformato, la riforma del 2001 abbia dato buona prova.

Essa ha piuttosto generato un contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni di dimensioni sconcertanti; contenzioso che non è destinato a diminuire.

D'altra parte, non va dimenticato che la formulazione delle disposizioni di riforma del Titolo V, operate dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, non è frutto di una profonda riflessione ad opera di esperti costituzionalisti intenzionati ad arrivare alla quadratura del cerchio del pluralismo istituzionale italiano.

Com'è noto, il testo della riforma venne elaborato e poi approvato in velocità, su iniziativa del centro-sinistra, prima delle elezioni parlamentari dello stesso anno (2001), al fine di blandire la Lega Nord di Umberto Bossi,

che invece si sarebbe poi accordato nuovamente con Berlusconi in chiave elettorale.

La promessa costituzionale, insita nella riforma del 2001, di largo potere legislativo alle Regioni, si rivelò ben presto velleitaria e illogica.

Del resto, come attualmente si chiede con dotta *vis polemica* un attento studioso (Alessandro Sterpa), quale spazio legislativo rimane per 300 mila molisani o anche per 10 milioni di lombardi, quando l'obiettivo che si persegue è la omogeneizzazione delle regole per più di 500 milioni di europei?

Affinché l'idea della soppressione del potere legislativo regionale non sia intesa come mera, scomposta provocazione in chiave anti-regionale (non potrei mai come "convinto sostenitore" dei principi fondamentali della Costituzione italiana, tra cui il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali, all'articolo 5), per fugare una tale impressione desidero subito aggiungere e precisare che, con l'esclusione delle leggi regionali, non intendo affatto escludere qualsiasi potere normativo delle Regioni per la disciplina delle funzioni amministrative: il potere normativo regionale può restare, ma subordinato a quello statale.

In altre parole, non intendo svilire il ruolo delle Regioni che può invece rimanere alto, notevole, strategico, nei versanti in cui esse sono idonee a dare il meglio, anche senza potestà legislativa, e che sono i versanti della programmazione, del coordinamento, del governo e, per certi aspetti, anche della gestione nei diversi settori amministrativi.

Le funzioni amministrative regionali possono essere sviluppate, ma senza bisogno di discipline legislative regionali (senza bisogno di leggi regionali). Il potere normativo necessario alle Regioni per disciplinare le funzioni amministrative può essere esercitato con fonti di rango regolamentare e comunque fonti subordinate alla legge statale (la vecchia dottrina che parlava delle leggi regionali come fonti sub-primarie, forse meriterebbe di essere recuperata). La disciplina riservata alla legge o riservata alla fonte primaria va lasciata allo Stato.

Del resto, nel passare in rassegna la massa delle leggi regionali italiane ci si può chiedere quante delle disposizioni normative in esse contenute siano autenticamente vincolate alla fonte legislativa (riserva di legge).

Se noi giuristi avessimo la pazienza di passare attentamente al setaccio della riserva di legge le numerosissime fonti legislative regionali, ben poche disposizioni da esse recate resterebbero sul panno della tipologia legislativa.

E laddove la fonte legislativa è necessaria in quanto sussiste una riserva di legge, secondo Costituzione, ad esempio per la disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori in base all'articolo 32, si può ampiamente dubitare della legittimità costituzionale di discipline legislative regionali al riguardo, ancorché esse siano in modo rocambolesco resiste, come la disciplina della

legge della Regione Veneto del 2007 sulla sospensione dell'obbligo vaccinale disposto da leggi statali, contro la difterite, il tetano, la poliomielite e l'epatite B; con il singolare effetto di rendere facoltative per i neonati in Veneto vaccinazioni viceversa obbligatorie per i neonati in altre Regioni.

Non mi sfugge che disposizioni legislative sono necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative a qualsiasi livello (statale, regionale, locale), in base alla riserva "relativa" di legge recata dall'articolo 97 della Costituzione ("relativa", nel senso che è consentito integrare la disciplina attraverso fonti normative subordinate alla legge), ma tali disposizioni legislative possono restare nelle esclusive mani del legislatore statale senza riduzioni sostanziali delle potenzialità che le Regioni sono idonee ad esprimere comunque in modo autonomo, se adeguatamente dotate di compiti amministrativi e delle relative risorse finanziarie (come già per la sanità).

Magari qualche rara legge regionale addirittura anticipatrice della legislazione statale non verrebbe alla luce, ma ne guadagnerebbe il pluralismo istituzionale come sistema: pluralismo istituzionale che attualmente è assai poco compreso e assai poco condiviso dalla comunità.

Potrebbe essere così evitata la veste legislativa per discipline che, in quanto legislative, recano spesso auliche e inutili norme di principio per occuparsi poi, ad esempio, della istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto, o dell'addestramento e dell'allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio (con la sottile distinzione tra addestramento e allenamento già simboleggiata nel titolo della legge), o che si occupano di valorizzazione dei locali storici o delle celebrazioni del quinto centenario della nascita di Ruzante. Tutte cose nobilissime, intendiamoci, ma che non appare necessario disciplinare con legge.

Senza la potestà legislativa regionale ci risparmieremmo poi leggi paradossali come la legge veneta n. 28 del 2016 volta al riconoscimento del "popolo veneto" come minoranza nazionale bisognosa di protezione ai sensi della convenzione europea di Strasburgo del 1995, posta in essere a fini di "non discriminazione", di tolleranza, di garanzia delle libertà fondamentali, e di tutela culturale in favore delle minoranze minacciate.

Sostenere nella forma della legge che per i Veneti ci sono rischi di discriminazione o di negazione delle libertà fondamentali, o che ci sono resistenze alla libera espansione della cultura locale appare ridicolo. È vero che la Corte costituzionale ha poi annullato questa legge veneta, con sentenza 81 del 2018. Ma appunto si è dovuti giungere in Corte. E casi analoghi di leggi regionali assai discutibili, poi annullate dalla Corte costituzionale, sono numerosi. Invece, in mancanza della potestà legislativa delle Regioni sarebbero evitati assurdi giudizi come quello ora indicato e

sarebbe decisamente ridotto il contenzioso costituzionale Stato-Regioni, circoscritto nell'unica figura processuale del conflitto di attribuzioni tra enti.

Va da sé, d'altro canto, che la legislazione statale dovrebbe limitarsi a dettare discipline in cui si impone autenticamente la riserva di legge. Se lo Stato dovesse superare questo limite, alle Regioni potrebbe essere sempre consentito il ricorso in Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

La normazione regionale di sviluppo potrebbe in larga misura persistere nella figura del regolamento regionale (approvato dal consiglio) e anche attraverso discipline differenziate di dettaglio in relazione alle situazioni delle regioni italiane che sono medio-piccole, ma di diversa morfologia e struttura sociale.

Mi rendo conto che questa sollecitazione possa essere avvertita come scomposta provocazione. La questione del ruolo e della forza del potere normativo regionale appare ora "fuori agenda" e va comunque attentamente studiata.

A me pare questione ineludibile rispetto alla lunga prassi della legislazione regionale, e tanto più nel momento in cui si intende dare applicazione all'articolo 116 comma 3 della Costituzione, sull'autonomia differenziata, che è assai equivocamente orientato all'incremento del potere legislativo delle Regioni.

Dev'essere chiaro infatti che anche le competenze legislative eventualmente cedute dallo Stato a determinate Regioni, in base all'articolo 116, sono funzionali all'esercizio di compiti amministrativi (legislazione per l'amministrazione). La legislazione resta al servizio dell'amministrazione, per così dire.

Ma la legislazione regionale in realtà non è necessaria per sviluppare autonomi e soprattutto efficaci sistemi amministrati governati dalle Regioni. E non aiuta a generare un sistema istituzionale efficiente per gli anni a venire.

Se si distinguono i ruoli, lo Stato per la legislazione e le Regioni per il governo dell'amministrazione, il sistema istituzionale risulta più chiaro, più comprensibile per la comunità.

È questa una risposta "contro corrente" a quello che è il primo punto su cui siamo stati invitati a riflettere per il convegno molto ben ideato da Patrizia Messina, ovvero il punto «delle istituzioni regionali in senso politico-amministrativo e delle riforme istituzionali»; è una risposta "fredda", di ingegneria giuridica si direbbe, ma secondo me è la prospettiva più ragionevole, anche nella percezione comune del fenomeno istituzionale regionale, inteso infatti in senso politico-amministrativo, piuttosto che in senso politico-legislativo: l'analisi d'ordine sociologico ci potrebbe dare prova che gran parte della comunità è ancora ignara della capacità legislativa delle

Regioni e rimane incredula nel venire a conoscenza che dalla loro nascita gli enti regionali approvano leggi pari-ordinate alle leggi statali.

4. Stato e Regioni al tempo del Covid

Con riguardo all'inedito sciame pandemico, che si è reso evidente in territorio italiano da febbraio del 2020, e che è ancora drammaticamente attivo (novembre 2020), è assai difficile valutare con sufficiente pacatezza l'operato degli attori istituzionali. Ma la vicenda sembra confermare l'opportunità di seguire la via qui indicata, che conduce alla semplificazione del sistema dei poteri pubblici: esclusivamente allo Stato il potere legislativo; alle Regioni un potere normativo integrativo e un potere di ordinanza (con le funzioni amministrative già di competenza regionale).

Com'è noto, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, convertito dalla legge n. 35 del 22 maggio 2020, ha legittimato un'ampia disciplina di tipo regolamentare, attraverso la figura giuridica del d.P.C.M. Più coerente sarebbe stato prevedere distinti regolamenti regionali, per la tutela della salute e l'amministrazione nell'emergenza, anziché un "monolitico" regolamento statale per l'intero territorio nazionale, emanato con d.P.C.M.

Del sistema sanitario, i cui servizi regionalizzati da decenni sono stati chiamati ad affrontare urgentemente una prova titanica e sono riusciti a reggere in larga misura abbastanza bene, allarma più della endemica inefficienza delle strutture di alcune aree del Paese, il ritardo e l'incapacità del Governo statale nel praticare un adeguato potere sostitutivo, laddove l'azione amministrativa regionale è notoriamente e da anni fallimentare (Calabria).

Al Governo si addice il compito di codificare, attraverso decreto-legge, parametri tecnico-scientifici volti al contenimento del virus, derogabili dalle Regioni solo in senso più precauzionale per la salvaguardia della salute. In base ad una siffatta "normazione tecnica", la determinazione del grado delle misure da adottare per aree regionali è competenza che più si addice alla Regione (da esercitare con ordinanza del Presidente della Regione), anziché allo Stato, come invece accade, esercitata con ordinanze del Ministro della salute, che originano la carta geografica pandemica dell'Italia (di vario colore).

A ciascuno il suo compito, con più chiarezza nella distinzione delle funzioni. Sembra di intravedere un pregiudizio verso i Presidenti di Regione, in merito alla decisione sulla collocazione del territorio regionale nella fascia corretta (o "più precauzionale"). Ma non è giusto fare il processo alle intenzioni, che peraltro taluni Presidenti hanno manifestato nel senso del massimo rigore a

fini di tutela della salute (De Luca, Campania, al netto dei toni melodrammatici, su cui qui si sorvola). Anziché occuparsi della corretta colorazione da assegnare alle Regioni in genere, sarebbe più proficuo che il Ministro della salute si concentrasse su quei servizi sanitari e assistenziali regionali che non funzionano, esercitando adeguatamente i suoi poteri sostitutivi, con attenzione minuziosa all'intero territorio italiano: un'attenzione che potrebbe condurre a svelare sacche di inefficienza e trascuratezza dei servizi sanitari anche in regioni con un sistema sanitario generalmente funzionante. Alle Regioni, che governano la sanità nell'ordinario, va invece lasciata la gestione anche nell'emergenza sanitaria. Poi, naturalmente ci sono (ed è giusto che siano assiduamente praticati) i cosiddetti "tavoli" o strumenti di collaborazione tra Regioni, Stato ed enti locali. Ma una più chiara distinzione dei ruoli e dei poteri degli attori istituzionali (e quindi in linea di principio e in estrema sintesi: allo Stato la legislazione, alle Regioni e agli enti locali l'amministrazione) potrebbe giovare rendendo più coerente e credibile il pluralismo istituzionale italiano.

Riferimenti bibliografici

- Bartole, S. (2005), "Introduzione all'ordinamento regionale italiano", in Bartole, S., Bin, R., Falcon, G.R. Tosi, R. *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, II ed.
- Bin, R., Falcon, G. (2018), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, II ed.
- Caretti, P., Tarli Barbieri, G. (2019), *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V ed.
- D'Atena, A. (2019), *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed.
- Falcon, G. (2012), "A che servono le Regioni", in *Le Regioni*, 2012 (4).
- Martines, T., Morelli, A., Ruggeri, A., Salazar, C. (2019) *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, X ed.
- Sterpa, A. (2020), *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli studi di Torino, Torino, pagg. 561 ss.

Note sull'autore

Maurizio Malo: Università degli Studi di Padova; <https://orcid.org/0000-0002-9463-1158>
Professore associato di Diritto pubblico presso l'Università di Padova, ove insegna anche Diritto costituzionale e Diritto dell'ambiente. È coordinatore della redazione della rivista *Le Regioni*, diretta da Giandomenico Falcon (ed. Il Mulino, Bologna). Fa parte del

Comitato scientifico della rivista informatica di diritto *Osservatorio sulle fonti*, diretta da Paolo Caretti, Università di Firenze (<http://www.osservatoriosullefonti.it>). Fa parte del Comitato scientifico della *Rivista italiana di Diritto del turismo*, diretta da Francesco Morandi (ed. Franco Angeli, Milano). Nel 2020 è uscito il libro curato dall'Autore, *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna.

Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali

The role of the regions in the organization of local government according to the most recent institutional reforms

CLAUDIA TUBERTINI

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-8

Abstract. Il contributo si sofferma sull'effettivo spazio riconosciuto alle Regioni per l'esercizio della propria potestà legislativa, anche in funzione del governo del sistema locale, riscontrando come questa sia progressivamente ridotta, mentre è accresciuto il peso della regione come ente di amministrazione. Gli scenari di riforma più recenti inducono, tuttavia, ad un possibile ripensamento di questo assetto in applicazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Abstract. *The essay is focused on the effective space within the Italian Regions may exercise legislative powers, particularly in relation to the governance of their local system. This space has been progressively reduced, while the weight of the Regions as administrative bodies has increased. However, the most recent scenarios leads to a rethinking of this situation, in application of the principles of subsidiarity and loyal cooperation.*

Keywords: *Regions, Local government, Subsidiarity, Loyal cooperation, Autonomy*

1. Le Regioni come enti di legislazione: lo spazio effettivo della potestà legislativa regionale

Il tema delle relazioni tra Regioni ed enti locali impone anzitutto una considerazione d'insieme sullo spazio effettivo riservato alla legislazione regionale nel nostro ordinamento.

Su questo punto appare ormai condivisa la sensazione di una progressiva riduzione dei margini di autonomia legislativa regionale, in tutte le materie che nel 2001 il legislatore costituzionale aveva inteso – esplicitamente o implicitamente – riconoscere loro (De Martin, 2014; Bin, 2016).

Non è questa la sede per soffermarsi sulle numerose cause di tale riaccentramento dei poteri legislativi in capo allo Stato, spesso a sua volta conculcato, nell'esercizio della propria autonomia legislativa, dalla pervasività dell'intervento delle istituzioni (soprattutto finanziarie) europee¹. Si deve quindi dare per scontato il ruolo cruciale della crisi economica (Gardini, 2011; Vandelli, 2012; Bin, 2014), che ha spinto il legislatore statale a riaccentrare le competenze legislative su di sé anzitutto per un controllo più diretto sull'uso delle risorse, ma anche per anticipare l'attuazione di programmi di riforma. A contribuire a questo risultato è stata anche l'evidente differenziazione tra le Regioni quanto a rendimento istituzionale, capacità di interpretazione del proprio ruolo legislativo², nonché – non certo ultimi per grado di incidenza – i diffusi episodi di *malagestio*, che hanno determinato un crescendo di sfiducia nell'istituzione regionale (Cammelli, 2012; Mangiameli, 2013; Bassanini, 2012).

Questo riaccentramento di competenze è stato realizzato, in buona parte, mediante l'invocazione da parte dello Stato del principio di sussidiarietà, utilizzato però in chiave ascendente: ossia tramite l'invocazione di esigenze di esercizio unitario di funzioni amministrative quale veicolo e giustificazione per un ampliamento delle competenze legislative statali (Pastori, 2011; Carrer, Rossi, 2012). L'attrazione in sussidiarietà di competenze legislative, praticata dal legislatore statale sin dai primi anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, dopo l'avallo operato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 303/2003, si è più volte ripetuta (Scaccia, 2009; Belletti, 2012; Mangiameli, 2014).

A prescindere dalla posizione che si prenda sulla necessità o addirittura l'ineluttabilità di quanto è avvenuto, si può quindi senz'altro parlare di

¹ Per uno studio, anche in chiave comparata, dell'impatto delle politiche europee sulle istituzioni territoriali, cfr. Vipiana (2014).

² Si vedano, sul punto, gli esiti della ricerca sull'impatto della crisi sulle amministrazioni regionali e locali racchiuse nel volume a cura di Vandelli, Gardini, Tubertini (2017).

una sussidiarietà *subita* dalle Regioni, ovvero di un “accentramento senza disegno” (Cammelli, 2016: 371) che non può che avere inciso, a valle, anche sulla sussidiarietà *praticata*, ovvero sulle scelte che le Regioni hanno compiuto rispetto al proprio sistema locale³.

Del resto, l'imponenza di questo fenomeno è stata tale da riportare la stessa Corte Costituzionale, pure artefice della lettura del principio di sussidiarietà anche in chiave ascendente, ad un forte richiamo all'esigenza di un riequilibrio nell'esercizio, da parte dello Stato, dei suoi poteri legislativi al di fuori degli ambiti ad esso riservati dalla Costituzione. Il riferimento è alla sentenza 251/2016, che ha suscitato – per il fatto di aver imposto l'intesa tra Stato, regioni e autonomie locali nell'ambito della Conferenza Unificata per l'adozione di decreti legislativi intersecanti materie di competenza regionale – particolare scalpore e, addirittura, allarme da parte di chi ha paventato un blocco della legislazione statale intera (vista ormai la preponderanza di legislazione delegata). Non era questo, a bene vedere, l'obiettivo della Corte, che ha invocato l'applicazione della leale collaborazione anche nell'esercizio di funzioni legislative, ma che si rivolge pur sempre al Governo, nel momento in cui è chiamato (come fa sia quando adotta regolamenti, sia quando propone decreti legislativi) a portare ad esecuzione norme primarie; e che comunque più volte giustifica, in vari passaggi, la sua decisione in base alla particolare incisività e omnicomprensività della legge delega, dimostrando quindi che il supposto “principio dell'obbligo di intesa sui decreti legislativi” non sia un principio, a sua volta, inderogabile (Bifulco, 2017; Poggi, Boggero, 2016; Agosta, 2017; Ambrosi, 2017). Anzi, a contrario, lo stesso allarme sul possibile blocco della legislazione statale per effetto di questa pronuncia potrebbe essere letto come una spia dell'enorme quantità dei casi in cui, ormai, il legislatore statale interviene con la propria legislazione in materie di competenza legislativa regionale (Cortese, 2017).

In questo scenario, anche lo spazio del legislatore regionale nella disciplina e conseguente distribuzione delle funzioni amministrative tra sé e i propri enti locali appare spesso limitato, relegato a quello di esecuzione di scelte decise a livello nazionale. Ciò ha generato, nel più recente lasso di tempo, reazioni opposte: il riferimento è alle ormai note, e altrettanto discusse, iniziative di alcune regioni volte ad ottenere una autonomia differenziata, che non possono essere derubricate a mere iniziative di contrapposizione politica con il Governo centrale, una sorta di “guanto di sfida” sul presupposto di una migliore capacità di governo (Poggi, 2020), ma possono essere lette anche come reazione alla sussidiarietà *subita* da parte di Regioni che ritengono

³ Sul punto mi sia consentito rimandare alle riflessioni svolte nel mio contributo: Tubertini (2016b).

di poter, invece, per vocazione e potenzialità di sviluppo, riappropriarsi del proprio ruolo di enti di legislazione (Morelli, 2017), riottenendo spazi di intervento proprio in quelle materie in cui più forte è stata, negli anni, l'attrazione in sussidiarietà, e anche, nei limiti consentiti dal quadro costituzionale, garantirsi la possibilità di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni amministrative locali.

Si dirà che l'utilizzazione della procedura per l'ottenimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost. per contrastare la lettura accentratrice di competenze di cui la Regione, ai sensi dell'art. 117 Cost. dovrebbe già considerarsi titolare, sia una forzatura. In realtà, essa appare comprensibile, nel contesto sopra descritto, proprio nell'ottica di un recupero di margini di effettiva capacità di normazione e di amministrazione da parte di un livello di governo indubbiamente penalizzato, in questi anni, dalla lettura data delle norme costituzionali.

2. In particolare: lo spazio per la costruzione di sistemi regionali delle autonomie

Emblematica, sul punto, è proprio la vicenda che ha interessato l'interpretazione accentratrice data alla potestà legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Per le Regioni, vedersi riconoscere un margine effettivo di potestà legislativa sul proprio sistema locale avrebbe significato anche poter ideare modelli organizzativi adattati alla specificità del proprio contesto territoriale; avrebbe significato poter "organizzare un proprio sistema regionale delle autonomie locali", come già aveva previsto la legge 142 del 1990 e confermato, all'articolo 3, il *Testo unico degli enti locali* (TUEL), cercando di definire un quadro di autonomie idonee a ricevere e ad esercitare in modo efficiente nuove funzioni.

All'indomani dell'entrata in vigore del titolo V, la dottrina aveva ripercorso tutto il TUEL identificando, ambito per ambito, le parti suscettibili di diversa disciplina ad opera del legislatore regionale, immaginando, dunque, quale effetto del nuovo riparto costituzionale delle competenze amministrative, anche la rottura dell'unitarietà del cd. "ordinamento degli enti locali". Invece, com'è ormai evidente, la lettera p) dell'art. 117 è stata, come altre materie esclusive statali, anch'essa oggetto di una interpretazione estensiva tale da abbracciare anche quegli aspetti - come ad esempio le forme associative e di cooperazione tra enti locali - che avrebbero potuto costituire il *proprium* di differenti "sistemi regionali delle autonomie locali".

È così avvenuto che le riforme istituzionali che pure hanno coinvolto intensamente le autonomie locali nell'ultimo decennio siano state

contrassegnate dal protagonismo del legislatore statale: il quale, secondo un disegno peraltro non organico ma congiunturale (come sottolineato, di recente, dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 33/2019), è intervenuto, a partire soprattutto dalla fine del 2010, con una serie di interventi molto incisivi, che hanno cambiato il profilo del nostro sistema locale. Con una trasformazione che ancora non può dirsi compiuta: il sistema locale appare ancora, infatti, “in transizione”.

Anche in questo caso, non è questa la sede per addentrarsi nelle motivazioni, che sono peraltro le stesse già indicate sopra. La crisi economica, certo, ha pesato, sulla necessità di portare a rapido compimento riforme su tutto il sistema locale, senza poter attendere il filtro della legislazione regionale. Anche in questo caso, ha pesato la non omogenea capacità dei legislatori regionali nel porsi come possibili, affidabili soggetti di programmazione e organizzazione delle funzioni locali sul proprio territorio. Non sono mancati, ad onore del vero, anche casi nei quali le regioni hanno percepito più in chiave antagonista che collaborativa il proprio ruolo rispetto a quello delle autonomie locali: trattenendo a sé funzioni, nel timore di perdere terreno anche sul versante amministrativo, oltre che su quello legislativo. Anche in questo caso, occorre tuttavia constatare che nella definizione del disegno di riforma delle autonomie locali, il ruolo delle Regioni è stato del tutto ancillare. Vi è stata, in altri termini, una forte svalutazione da parte dello Stato dell'effettivo peso conquistato, nel tempo, dalla legislazione regionale nella definizione del ruolo degli enti locali, una scarsa considerazione delle specificità già esistenti, delle differenti politiche e impostazioni già caratterizzanti non tutte, ma senz'altro molte regioni (soprattutto nelle politiche di incoraggiamento alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali). Gli spazi di flessibilità lasciati alla legislazione regionale sono stati marginali, la tendenza del legislatore statale è stata quella di applicare in modo il più possibile uniforme le misure previste. In questo processo – è necessario sottolinearlo - le autonomie locali spesso non sono state alleate, ma, al contrario nemiche: è prevalsa in loro la diffidenza nei confronti delle Regioni e la ricerca di una relazione diretta con lo Stato: uno Stato, del resto, che preferisce la logica binaria delle relazioni, per non perdere la propria centralità, secondo uno schema *divide et impera* che rende oltremodo complesse le relazioni inter-istituzionali nel nostro Paese.

In questo contesto neppure la giurisprudenza costituzionale è stata di particolare aiuto. Essa non ha manifestato un indirizzo favorevole ad una lettura espansiva del ruolo regionale. È prevalso un atteggiamento di cautela, se non di vera e propria chiusura nei confronti del ruolo regionale.

Emblematico è il caso oggetto della sentenza 129 del 2019, riguardante la legislazione regionale della Toscana, che mostra tutta la difficoltà incontrata

dalle Regioni nella ristrutturazione delle funzioni provinciali. Sul tema, del resto, ormai da tempo la dottrina avverte la necessità di una differenziazione capace di riconnettere attori, bisogni e risorse attorno a strutture (Di Carpegna Brivio, 2018b), misurate sulle specifiche esigenze dei territori. In questa sentenza la Corte ha escluso qualsiasi possibilità di differenziazione nelle funzioni provinciali in materia di ambiente, ritenendo che la definizione di “livelli uniformi di tutela” riservata allo Stato comprenda anche la individuazione del livello di amministrazione che deve esercitare ciascuna competenza. Di qui il sostanziale blocco del sistema delle competenze in materia di ambiente a quanto stabilito dalla normativa statale previgente, senza possibilità di riorganizzazione, anche quando le evidenze sostanziali mostrano l'impossibilità oggettiva delle province di continuare a svolgere quelle funzioni per effetto dell'applicazione delle misure statali di riduzione della loro dotazione organica e finanziaria. Situazione paradossale, quella delle province: che da un lato rivendicano la competenza, ma dall'altro sopravvivono grazie al supporto finanziario e tecnico delle Regioni (Tubertini, 2019).

Ma anche in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, nell'importante occasione nella quale la Corte si è trovata a potersi esprimere in materia, essa ha mancato di valorizzare il ruolo regionale. Il riferimento è alla nota sentenza 33 del 2019, nella quale la Corte ha contestato la soluzione eccessivamente rigida e uniformante dettata dal legislatore statale, senza, tuttavia, fare rinvio – come sarebbe stato certamente più opportuno – alla legislazione regionale nella individuazione delle particolari situazioni nelle quali il principio della obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni possa essere derogato, tenuto conto dei particolari caratteri geografici, demografici e socio-ambientali dei comuni. Il principio affermato, in buona sostanza, è corretto, ma l'intervento del legislatore regionale appare l'unica strada davvero percorribile, onde evitare che al problema della mancata corrispondenza tra ingegneria legislativa e geografia funzionale (Morelli, 2019) si affianchi l'imprevedibilità dell'ingegneria interpretativa, in un tema già scivoloso. L'ente regionale, esercitando le relative funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, è senz'altro il livello più adeguato a dar forma alle indicazioni fornite dalla Corte, così da delineare il modello di *governance* più adatto alle rispettive esigenze territoriali. La Corte ha senz'altro perso, da questo punto di vista, l'occasione per un opportuno rinvio alla legislazione regionale.

Questi pochi ma significativi esempi spiegano i tentativi di superare questi limiti nelle richieste di autonomia differenziata, presenti soprattutto nella prima versione della proposta emiliana, ma anche in quella lombarda: proposte sulle quali, almeno nella prima fase di trattative, vi è stata una

sostanziale chiusura da parte dello Stato. Altrettanto contrarie sembrano essere le stesse autonomie locali: la loro richiesta di mantenere invariato il blocco delle funzioni fondamentali ad esse già riconosciute dal legislatore statale cela, a ben vedere, il timore di una estensione dello spazio della legislazione regionale in materia locale. Ci spiega l'insistenza, da parte delle associazioni delle autonomie locali, affinché nel disegno di legge proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, volto a dettare disposizioni per l'attuazione della procedura ex art. 116, comma 3 Cost.¹, sia stabilito che il processo di attribuzione alle Regioni di forme a condizioni particolari di autonomia debba avvenire, tra l'altro, nel rispetto «dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 1 e 5 della Costituzione, sentiti gli enti locali e tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

3. Le Regioni come enti di amministrazione: la sussidiarietà alla prova

Per ragionare della sussidiarietà praticata dalle Regioni nella ripartizione delle funzioni amministrative, occorre fare una breve premessa sullo stesso articolo 118 e sugli obiettivi a base della riforma costituzionale del 2001. Secondo la prevalente dottrina, in estrema sintesi, si trattava di rompere, attraverso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'uniformità amministrativa; di attenuare il profilo della regione come ente amministrativo, valorizzandone invece il suo ruolo di ente di legislazione e programmazione; e infine, di ridurre ulteriormente l'impatto e la consistenza delle funzioni amministrative assegnate allo Stato. Ebbene, rispetto a questo impianto, non si può non sottolineare come sia stato anzitutto il legislatore statale ad abbandonare progressivamente l'obiettivo del complessivo adeguamento dell'ordinamento locale al nuovo articolo 118 della Costituzione. Lo spartiacque è rappresentato dall'anno 2005, caratterizzato dalla scadenza dell'ennesima proroga della delega, contenuta nella legge 131/2003, all'attuazione dell'art. 118 e dall'avvio (attraverso la successiva legge finanziaria per l'anno 2007) dei numerosi e variegati interventi che hanno, da quel momento in poi, via via alterato l'ordinamento degli enti locali, con un comune denominatore: il ridimensionamento dei costi e dei

¹ Il riferimento è allo schema di disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri del 3/12/2019.

relativi apparati delle amministrazioni. In questo contesto, l'idea di un nuovo e ulteriore decentramento di funzioni amministrative viene di fatto accantonata; la stessa definizione delle funzioni fondamentali locali, a lungo rinviata, viene operata frettolosamente, in via provvisoria, nel 2009, ad opera della legge n. 42/2009 e per i soli comuni, allo scopo, ben diverso da quello originario, di introdurre una differenziazione nelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative comunali, assicurando solo a quelle fondamentali una copertura integrale.

Come da più parti è stato osservato, questo cambio di prospettiva, fortemente influenzato dalla crisi economica, ha spostato il baricentro della legislazione dal principio di sussidiarietà a quello di adeguatezza (Tubertini, 2017) e ha portato il legislatore statale a percorrere anche la strada dello svuotamento del livello intermedio provinciale, sino a lambirne l'idea di definitiva soppressione. A questo obiettivo, del resto, è stato dai più collegata anche la dequotazione della rappresentatività politica degli organi provinciali, operata dalla legge 56/2014 in nome della semplificazione dell'amministrazione, di riduzione dei livelli, di eliminazione di duplicazioni e di sovrapposizioni².

Appare evidente che questa operazione si è posta in contrasto con il principio di sussidiarietà, inteso nella sua accezione di valorizzazione del distinto e specifico ruolo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, e in contrasto con la stessa costruzione "a gradi" del sistema delle funzioni amministrative presupposta dal Titolo V (per cui vi è prima il Comune, e successivamente, a scalare, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). Ma è operazione che, in parte, è anche l'effetto delle scelte operate, nel periodo precedente, in nome di questo principio: perché è proprio in attuazione della sussidiarietà che la stagione del cd. terzo decentramento aveva portato la gran parte delle Regioni a riconoscere alle Province un rilevante ruolo amministrativo, in quasi tutti i campi e settori oggetto di decentramento.

Una delle motivazioni può senz'altro essere rinvenuta nella frammentazione del tessuto comunale, che ha naturalmente condotto a collocare a livello intermedio numerose funzioni di prossimità che, in un sistema municipale meno parcellizzato, avrebbero potuto essere adeguatamente svolte dai comuni; ma non sono mancate anche motivazioni di carattere più prettamente economico e sociale, legate all'intento di dare impulso allo sviluppo di specifiche porzioni di territorio, o a quello di riconoscere la specificità di territori infra-regionali (addirittura istituendo – com'è avvenuto fino al 2005 – nuove Province).

² Per una visione d'insieme della legge 56, cfr. Pizzetti (2015); Sterpa (2014); Vandelli et.al. (2014), con la collaborazione di Barrera, Tessaro, Tubertini.

Occorre avvertire che la valorizzazione del livello provinciale non ha operato ovunque allo stesso grado di intensità, per cui si è assistito ad un paradosso: se, in una parte d'Italia, si è generata una sensazione di inutilità del livello provinciale, o comunque di sproporzione tra la sua elevazione ad ente politico e le funzioni svolte, per la limitatezza delle competenze ad esse riconosciute, in altri contesti – proprio quelli in cui più era stata praticata la sussidiarietà - il costante aumento delle competenze provinciali ha però anche messo in luce l'incapacità dell'amministrazione provinciale, sia dal punto di vista amministrativo che di quello politico-rappresentativo, di soddisfare le aspettative di un sistema che richiedeva, invece, sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni, gestione oculata delle risorse.

Rispetto a questo disegno di forzato svuotamento del livello provinciale – peraltro reso ancor più rigido e irragionevole dal “blocco” intangibile delle cd. funzioni fondamentali - le Regioni hanno rivendicato la possibilità di operare una valutazione complessiva delle funzioni amministrative locali, in modo da conseguire un nuovo disegno razionale delle competenze amministrative sul proprio territorio: sfruttando quindi l'occasione delle leggi regionali di attuazione della legge 56 per un riassetto di tutte le competenze, in attuazione del principio di sussidiarietà. Proprio da tale principio discende che l'elenco delle funzioni “di area vasta” possa essere ampliato per effetto di una autonoma scelta del legislatore regionale, nelle materie di rispettiva competenza; scelta che, naturalmente, avrebbe dovuto tener conto della nuova natura istituzionale delle Province, scegliendo per esse solo quelle funzioni coerenti con la rappresentatività “attenuata” delle stesse. Questa lettura è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale (sent. 50/2015), la quale, chiamata a sindacare la legittimità costituzionale della legge 56/2014, ne ha dato una sorta di interpretazione adeguatrice, leggendo molte delle sue disposizioni alla luce dell'intervenuta stipula in Conferenza Unificata dell'Accordo attuativo dell'11 settembre 2014, che aveva, in effetti, riconosciuto alle Regioni uno spazio di autonomia molto più ampio di quello previsto dalla legge nell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni provinciali, comprese quelle fondamentali, e nelle modalità per il riordino delle restanti funzioni amministrative.

Tuttavia, ancora una volta, questo disegno non si è potuto, di fatto, realizzare appieno in attuazione del principio di sussidiarietà. A pesare fortemente è stata, come è noto, la successiva e quasi coeva legislazione statale (a partire dalle disposizioni contenute nella l. 190/2014) che ha rappresentato un momento di rottura nel processo di attuazione della legge 56. La necessità di rispettare gli obblighi relativi alla riduzione della dotazione organica provinciale, unita alla drastica riduzione delle risorse finanziarie utilizzabili per la copertura

delle funzioni, hanno influenzato in maniera netta il processo di riordino, avvenuto in senso inverso a quello inizialmente ideato, che doveva partire dalla loro natura e non dal loro costo, e che doveva fondarsi in primo luogo sulla valorizzazione del livello comunale; poi, sulla possibile conferma in capo alle Province delle funzioni la cui natura e dimensione ne giustificasse il mantenimento a livello intermedio; ancora, sulla considerazione del ruolo istituzionale differenziato delle Città metropolitane; e infine, e solo in ultima istanza, sull'attribuzione alle Regioni delle funzioni di maggiore complessità e dimensione.

Questa tendenza al riaccentramento ha fatto parlare di nuovo centralismo regionale³ nelle relazioni tra Regioni ed enti locali: un'etichetta forse eccessiva, ma non del tutto infondata per le leggi regionali successive alla riforma Delrio. Soprattutto sul versante comunale, il decentramento è stato in effetti generalmente limitato, e comunque circoscritto a funzioni cd. di prossimità, oppure, rinviato al raggiungimento effettivo da parte dei comuni della soglia di adeguatezza attraverso processi di aggregazione sovracomunale, che la Regione si impegnava a sostenere e incoraggiare; in molti casi le Province hanno perduto, a favore del livello regionale, anche funzioni riconducibili nell'alveo di quelle fondamentali e, comunque, fortemente caratterizzanti, sino a quel momento, il loro profilo (Tubertini, 2016; Fabrizzi, 2017).

4. Nuovi scenari di riforma. Di nuovo, sussidiarietà e leale collaborazione

Il quadro che si è rappresentato mostra una difficoltà oggettiva delle Regioni di svolgere il proprio ruolo di indirizzo e raccordo del sistema delle autonomie, nonostante la legge Delrio avesse aperto una grande finestra di opportunità proprio alle Regioni, affidando alla legislazione regionale il riassetto funzionale dell'area vasta. Lo spazio di intervento concesso è stato però molto angusto, condizionato dalla necessità dell'applicazione uniforme di una serie di misure e di condizioni.

La fase attuale, nella sua incertezza, apre scenari del tutto inediti.

Da un lato, infatti, l'esito negativo del referendum costituzionale, ha allontanato, forse definitivamente, la prospettiva dell'eliminazione del livello provinciale, confermato nella sua necessità (Gardini, 2016). Dall'altro, le ormai insistenti richieste di una revisione dell'impianto ordinamentale locale introdotto dalla legge 56/2014 non sono ancora giunte ad un sufficiente livello

³ Così ad esempio il dossier di Legautonomie *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Luglio 2015 (www.legautonomie.it).

di chiarezza né di omogeneità, oscillando tra la restaurazione dello *status quo ante* e la trasformazione definitiva delle Province in “case dei comuni”.

Sul punto, non può che condividersi l’idea che “le questioni che si pongono allo stato attuale non si presentano – e non possono essere concepite – come semplice adempimento o completamento di un disegno definito, come ordinaria attuazione di disposizioni già adottate. Né, all’opposto, possono essere impostate sulla base di ipotetiche esigenze di arretramento, in conseguenza dell’esito negativo del referendum su una riforma costituzionale pur strettamente connessa alla recente legislazione sul governo locale” (Vandelli, 2017: 18).

Nel frattempo, come ricordato, sembra essersi avviato, non senza difficoltà e incertezze, il percorso del regionalismo differenziato in importanti contesti regionali, con conseguente possibile trasformazione degli attuali equilibri tra sistema locale e livello regionale. Il tutto, in un quadro finanziario che, pur mostrando indubbi segnali di ripresa, vede ancora le amministrazioni, soprattutto regionali e locali, sottoposte a pesanti limiti e vincoli nell’utilizzo delle risorse.

Del resto, non è possibile trascurare il rilevante impatto che l’epidemia da Covid-19 ha determinato non solo sull’economia, nazionale e mondiale, ma anche sugli equilibri istituzionali sia esterni, sia interni a ciascun Paese. In Italia, in particolare, l’esigenza che più è stata avvertita è stata quella di assicurare un maggior coordinamento tra gli interventi delle amministrazioni chiamate a vario titolo ad affrontare l’emergenza sanitaria, economica e anche sociale, generata dal dilagarsi della pandemia (Cammelli, 2020). Il problema si è posto non solo nelle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo, o nelle relazioni Stato-Regioni, ma anche nelle relazioni enti locali-Regioni-Stato, dove a risaltare è stata, nuovamente, la difficoltà per la Regione di esercitare, al di fuori dell’ambito strettamente sanitario, una efficace funzione di coordinamento e sintesi degli interessi delle rispettive comunità locali, non riuscendo, in molti casi, a porre un freno alla frantumazione ed estrema diversificazione degli interventi (Torre, 2020).

Vi sono, in definitiva, molti profili che potranno, anche nell’immediato futuro, condizionare la capacità delle Regioni di praticare un ruolo di governo del proprio sistema locale. L’auspicio che si può formulare è che anche il legislatore statale rivolga la dovuta attenzione alle autonomie locali, per troppo tempo sacrificate in nome dell’economicità, effettuando, specialmente in relazione al ruolo degli enti locali intermedi, scelte coerenti con i nuovi orizzonti di sviluppo delle autonomie. Questo sembra essere l’obiettivo a cui si ispira la Commissione di studio istituita, nel mese di luglio 2020, presso il Ministero dell’interno con il compito di predisporre un nuovo disegno di

legge delega per il riordino dell'ordinamento degli enti locali, da sottoporre al Parlamento entro la fine dell'anno.

Sul versante regionale, è auspicabile che le Regioni, prima ancora di avviare nuovi interventi, sottopongano ad un serio “test di sussidiarietà” l'attuale distribuzione delle funzioni amministrative tra sé e il proprio sistema locale, in modo da eliminare, laddove possibile, accentramenti ispirati ad una logica puramente emergenziale e non in linea con la natura delle funzioni da esercitare; valorizzando, sempre laddove possibile, il livello comunale, se del caso accompagnando tale valorizzazione con idonee iniziative di sostegno, tali da consentire ai comuni di raggiungere quella dimensione e capacità organizzativa che giustifichi il conferimento di nuove funzioni; e infine, svolgendo nei confronti del legislatore statale anche un ruolo di proposta e di impulso – alla luce dei dati emersi dalla concreta esperienza – sulle soluzioni praticabili per far uscire le Province dall'attuale incertezza istituzionale e per sviluppare adeguatamente il ruolo essenziale delle Città metropolitane.

Se si concorda sulla necessità di un recupero di spazio per la Regione al fine di trovare soluzioni organizzative adeguate al proprio territorio – le specificità territoriali sono moltissime! – occorre però anche dire che ciò esige un'applicazione più rigorosa del metodo della leale collaborazione anche tra Regioni ed enti locali, spesso solo formalmente applicato: lo dimostra la difficile esperienza dei Consigli delle Autonomie locali e l'opacità della concertazione svolta a livello regionale nelle altre sedi, formali o informali, ove essa avviene (Pizzolato, 2017; Di Carpegna Brivio, 2018a). Del resto, anche la già menzionata sentenza 33 del 2019 della Corte Costituzionale aveva posto l'accento sulla necessaria applicazione di meccanismi concertativi alla definizione, a livello regionale, degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni. La Corte ha alluso espressamente alla necessità di una “fisiologica dialettica”, improntata a una “doverosa cooperazione”, da parte di tutte le istituzioni; ancor più, come si è detto, nell'attuale fase di emergenza pandemica il metodo cooperativo appare essenziale, a tutti i livelli (Piperata, 2020).

La consapevolezza di questa esigenza sembra riecheggiare anche nel documento presentato dalle Regioni al Presidente della Repubblica in occasione della celebrazione dei Cinquant'anni dalla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario. In quella sede, le Regioni hanno infatti chiesto la “ridefinizione del rapporto tra Regione e le altre componenti essenziali delle rispettive comunità: Comuni, Unioni, Province, Città metropolitane in una moderna e unitaria concezione di sistema delle autonomie territoriali [che] rifugga da ogni centralismo, sia statale sia regionale”⁴.

⁴ Il documento del 4 agosto 2020 “le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel

Solo in questo modo, nel prossimo futuro, il ruolo regionale potrà dispiegarsi pienamente. Le Regioni devono, in altre, parole praticare forme di decisione integrata, cercando anzitutto l'alleanza con il proprio territorio.

Riferimenti bibliografici

- Bassanini, F. (2012), "Riforma della riforma, o ritorno al passato?", in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova. Regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, il Mulino, 509 ss.
- Belletti, M. (2012), *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne
- Bifulco, R. (2017) "L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale", in *Federalismi.it*, fasc. 3.
- Bin, R. (2014), "Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia", *Istituzioni del federalismo*, 47 ss.
- Bin, R., (2016), 'Chi ha paura delle autonomie?', in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, EDI
- Cammelli, M. (2012), 'Regioni e regionalismo: la doppia impasse', *Le Regioni*, 673 ss.
- Cammelli, M. (2016) 'L'amministrazione in torsione', in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforma*, Bologna, BUP.
- Cammelli, M. (2020), 'Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo', *Il Mulino*, fasc. 3, 396 ss.
- Carrer, M., Rossi, S. (2012) 'La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione', *Quaderni Costituzionali*, 259 ss.
- Cortese, F. (2017) 'Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio', *Le Regioni*, 119 ss.
- De Martin, G.C. (2014), 'Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici', *Istituzioni del federalismo*, 29 ss.
- Di Carpegna Brivio, E. (2018a), I CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti, *Federalismi.it*, fasc. 5

quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale. Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia" è reperibile sul sito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (www.regioni.it), nella sezione "50 anni Regioni".

- Di Carpegna Brivio, E. (2018b), 'Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione', *Le Regioni*, 877 ss.
- Gardini, G. (2011), 'Le autonomie ai tempi della crisi', *Istituzioni del federalismo*, 457 ss.
- Gardini, G. (2013) 'Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi', *Istituzioni del federalismo*, 6 ss.
- Gardini, G. (2016), 'La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?', *Istituzioni del federalismo*, 585 ss.
- Fabrizzi, F. (2017) 'L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud', *Le Regioni*, 953 ss.
- Mangiameli, S. (2013), *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffré
- Mangiameli, S. (2013), 'Crisi economica e distribuzione del potere politico', *RivistaAIC*, fasc. 4
- Mangiameli, S. (a cura di) (2014), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffré.
- Morelli, A. (2017) 'Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?', *Le Regioni*, 321 ss.
- Morelli, A (2019), 'Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali', *Le Regioni*, 523 ss.
- Pastori, G. (2011) 'Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive', *Le Regioni*, 581 ss.
- Piperata, G. (2020), 'Emergenza pandemica e distribuzione del potere tra centro e periferia', *Giornale di diritto amministrativo*, 318 ss.
- Pizzetti, F. (2015), *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffré.
- Pizzolato, F. (2017), 'In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie', *Jus on line*, fasc. n. 3
- Poggi, A., Boggero, G. (2016), 'Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte Costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto', *Federalismi.it*, fasc. 25
- Poggi, A. (2020), 'Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare', *Federalismi.it*, fasc. 25.
- Scaccia, G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Jovene
- Sterpa, A. (2014), (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene.

- Torre, F. (2020), 'Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus', *Diritti regionali*, fasc. 1
- Tubertini, C. (2016a) 'L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative', *Le Regioni*, 99 ss.
- Tubertini, C. (2016b), "Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni", in Bassanini, F., Cerniglia, F., Quadrio Curzio, A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, p. 69 ss.
- Tubertini, C. (2017) 'Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata', in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 225 ss.
- Tubertini, C. (2019), 'I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato', *Le Regioni*, 924 ss.
- Vandelli, L. (2012), 'Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi', *Le Regioni*, 845 ss.
- Vandelli, L. (2014) 'Le autonomie nella prospettiva delle riforme', *Istituzioni del federalismo*, 121 ss.
- Vandelli, L., et.al. (2014), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli.
- Vandelli, L., Gardini, G., Tubertini, C. (2017), (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni ed innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli.
- Vipiana, P. M. (2014), (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli.

Note sull'autrice

Claudia Tubertini: Università degli Studi di Bologna; <https://orcid.org/0000-0002-8988-5823>

Professore associato di Diritto Amministrativo presso *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna. È membro del collegio docenti della SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica della stessa Università, dove insegna Diritto regionale e governo locale.

**Soggetti nella metropoli.
Ripensare il governo della democrazia**
*Subjects in the metropolis.
Rethinking the governemnt of democracy*

MAURO FARNESI CAMELLONE

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-9

Abstract. Il saggio ricerca la definizione di un campo concettuale adeguato ad affrontare i processi di metropolizzazione che stanno attraversando l'Europa, riconoscendo la necessità di un esperimento di innovazione istituzionale che investe le categorie politiche e giuridiche con cui siamo stati soliti pensare l'ordine costituzionale europeo. La combinazione di una lettura istituzionale del fenomeno con un'analisi di tipo funzionale richiede preliminarmente il ripensamento categoriale del "governo della democrazia", nel doppio senso del genitivo, soggettivo e oggettivo. Si tratta di ripensare l'imputazione delle responsabilità politiche a partire da relazioni sociali ultra-individuali e istituzioni a un tempo ultra e infra-statali: è la stessa "legittimità" del governo della democrazia che occorre riconsiderare dal punto di vista categoriale. Per questi motivi, il contributo filosofico-politico qui proposto tematizza criticamente il nesso sovranità-rappresentanza (e dunque il concetto di popolo) allo scopo di rilanciare una riflessione categoriale su possibili esperimenti federalistici.

Abstract. *The article seeks the definition of an appropriate conceptual field to understand the processes of metropolisation that Europe is going through, recognising the need for an institutional innovation experiment that involves the political and legal categories with which we have been accustomed to think of the European constitutional order. The combination of an institutional reading of the phenomenon with a functional analysis requires a categorical rethinking of the "government of democracy", in the double sense of the genitive, subjective and objective. It is a question of rethinking the imputation of political responsibilities starting from ultra-individual social relations and institutions that are both ultra- and infra-state: it is the very "legitimacy" of the government of democracy that needs to be reconsidered from a categorical point of view. For these reasons, this philosophical-political contribution critically addresses the sovereignty-representation nexus (and therefore the concept of "people") in order to relaunch a categorical reflection on possible federalist experiments.*

Keywords: *Representation, Sovereignty, Constitution, People, Citizenship*

1. Soggetti e categorie

I processi di *metropolizzazione* che stanno attraversando diverse regioni europee possono essere interpretati come complessi mutamenti dell'ordine materiale delle relazioni sociali, economiche e politiche che le istituzioni non sembrano in grado di governare efficacemente.⁵ Assumendo questa prospettiva analitica, le nuove forme di regionalismo in Europa e la *governance* del loro sviluppo (Messina 2019) non possono essere affrontate come questioni semplicemente istituzionali: la compenetrazione tra dimensioni territoriali e dinamiche di flussi ci costringe a combinare la lettura istituzionale del fenomeno con un'analisi di tipo funzionale. Di più: da un punto di vista filosofico-politico, a dover essere problematizzata è la stessa categoria di "confine istituzionale" e dunque anche le prospettive di autonomia differenziata che su di essa si basano (Duso e Scalone 2010).

La definizione di un campo concettuale adeguato ad affrontare la questione, che di per sé risulta eccedere lo spazio della pura amministrazione, ci rivela la necessità di un esperimento di innovazione istituzionale che investe le categorie politiche e giuridiche con cui siamo stati soliti pensare l'ordine costituzionale europeo almeno a partire dal secolo scorso (Hofmann 2005). Il presente contributo pone in una prospettiva storico-concettuale (Chignola e Duso, 2008) la questione di chi siano i "soggetti" coinvolti nel processo materiale della regionalità funzionale, si chiede cioè chi sia imputabile dell'innovazione politica e giuridica richiesta dai processi in corso. Inoltre, se il problema è quello del governo delle filiere produttive e logistiche che scavalcano gli istituzionali confini regionali, ci si deve chiedere quale sia l'effettiva "capacità istituyente" (Chignola 2020) dei soggetti protagonisti di questa trasformazione strutturale (Grappi 2018).

Radicalizzando queste questioni, possiamo dire che il passaggio da un ordine delle relazioni socio-politiche a base stanziale a una processualità complessa orientata dalle dinamiche dei flussi (di persone, di merci, di dati, di normatività ecc.) obbliga a una strutturale riconfigurazione della dimensione della *cittadinanza*, e dunque del dispositivo di rappresentazione politica a base individuale che è stato il *pivot* dell'ordine democratico-liberale nell'età delle Costituzioni (Duso 2003). La combinazione di una lettura istituzionale del fenomeno con un'analisi di tipo funzionale richiede preliminarmente il ripensamento categoriale del "governo della democrazia", nel doppio senso del genitivo, soggettivo e oggettivo. Si tratta, in altri termini, di ripensare l'imputazione delle responsabilità politiche a partire da relazioni sociali ultra-individuali e istituzioni a un tempo ultra e infra-statali: è la stessa

⁵ Cfr. i contributi in questo volume di Patrizia Messina e di Giulio Buciuini e Giancarlo Corò

“legittimità” del governo della democrazia che occorre riconsiderare dal punto di vista categoriale. Per questi motivi, il contributo filosofico-politico che qui propongo tematizza criticamente il nesso sovranità-rappresentanza (e dunque il concetto di popolo) allo scopo di rilanciare una riflessione categoriale su possibili esperimenti federalistici.

2. Concetti e forma politica

L'odierno orizzonte socio-politico pone, a livelli diversi, il problema di concepire delle realtà politico-istituzionali che abbiano un carattere unitario e tuttavia non annullino la diversità e la dimensione plurale dei soggetti che in esse si ritrovano come elementi costituenti di una realtà complessa. I processi che attraversano l'Unione Europea risultano emblematici a questo proposito, in quanto mostrano con evidenza come sia necessario pensare una realtà politica che non escluda ma, al contrario, si strutturi sulla pluralità dei membri che la costituiscono. Altrettanto emblematiche sono le difficoltà che hanno incontrato i diversi tentativi di “costituzionalizzare” l'Europa. Il compito di rendere possibile unità e pluralità è di certo assai arduo. Se la relazione tra la costellazione dei concetti politici moderni e la forma Stato è tutt'altro che contingente, allora il superamento dello scenario categoriale degli Stati nazionali comporta, allo stesso tempo, il superamento di quella costellazione concettuale che ha dato luogo al modo moderno di pensare la politica e di organizzare la vita in comune degli uomini.

Questa costellazione ha al suo centro un concetto di *potere* che si presenta nella forma della *sovranità*, cioè dell'unico potere che è proprio del corpo politico nella sua totalità: una funzione di comando a cui tutti devono ubbidire e che deve risultare dipendente da un processo di legittimazione alla cui base sta *la volontà di tutti i cittadini*. Di fronte alla volontà collettiva non sono pensabili altri soggetti politici: una pretesa di contare politicamente di fronte, e anche *contro*, la volontà collettiva è considerata sempre illegittima in questa costellazione concettuale (Rosanvallon, 2002).

Questa logica permea di sé la *forma politica* che in tale contesto si produce e che trova la sua manifestazione storica negli Stati e le sue regole nelle Costituzioni. Quest'ultime, fondamentali strumenti di organizzazione della vita in comune, sono state pensate sulla base della distinzione tra *soggetto individuale* e *soggetto collettivo*, vale a dire sulla base della separazione tra la società civile (in cui si muovono gli interessi particolari) e lo Stato (luogo del comando e dell'obbligazione). La forma Stato regolata dalle Costituzioni non tollera corpi e aggregazioni parziali dotati di capacità politica: essa si fonda su di una concettualità che impedisce di pensare l'ordine politico-istituzionale

come articolazione di una pluralità complessa di differenti soggetti politici. Di fronte all'espressione unitaria del soggetto collettivo, risulta illegittima ogni volontà che pretenda di avere carattere politicamente cogente, sia essa espressa da singoli o da gruppi.

I processi materiali che caratterizzano la realtà contemporanea a diversi livelli esigono invece la capacità di pensare la pluralità e la differenza, e dunque di superare primariamente la dimensione della sovranità e l'organizzazione concettuale che su di essa si organizza. Ad essere inadeguata è la stessa funzione fondante attribuita all'*individuo* pensato come realtà in sé sussistente, determinabile a prescindere dai rapporti che lo costituiscono. I concetti di *uguaglianza* e *libertà* risultano consustanziali a quello di individuo, ma anche alla sua funzione logica nella fondazione di un potere legittimo.

Per comprendere la realtà politica che ci sta di fronte, è oggi necessario superare il dispositivo concettuale con cui si è pensata – e si continua malgrado tutto a pensare – la politica? Se la risposta a questa domanda è affermativa, allora risulta urgente dotarsi di uno strumentario categoriale adeguato all'organizzazione della *pluralità* funzionale sulla base di una ridefinizione del concetto stesso di *unità*. Ciò comporta il superamento del concetto moderno di *potere politico* e della sua *legittimazione*, e dunque anche il superamento del nesso sovranità-rappresentanza che formalizza la relazione tra soggetto individuale e soggetto collettivo, lasciando al concetto di *popolo* la funzione identitaria che caratterizza la moderna *democrazia*.

Un approccio schiettamente filosofico-politico non pretende certo di fornire modelli costituzionali nuovi e alternativi, ma piuttosto propone un'analisi radicale dei principi che stanno alla base delle Costituzioni e delle procedure che da essi discendono. Ciò richiede innanzitutto uno sguardo storico-concettuale ampio, che non si lasci aprioristicamente limitare dalla pretesa universalità dei concetti politici moderni e dei loro presupposti: uno sguardo che si interroghi sulla stessa genesi del diritto costituzionale moderno, genesi che ne caratterizza in modo ineludibile la logica intrinseca (Zagrebel'sky, 1993). Tale sguardo avrà carattere filosofico, se, abbandonando la pretesa teorica di costruire quadri normativi astratti, ma anche non rassegnandosi alla relativistica comparazione di differenti *Weltanschauungen*, si spingerà a chieder ragione in modo radicale dei presupposti e dei *valori* fondanti gli stessi *saperi* della politica. Tale interrogazione critica ha la forza di far emergere le aporie intrinseche alla forma politica moderna e alla *teoria* che la sostiene. Ma la filosofia-politica deve muovere, pena il limite dell'astrazione, oltre questa domanda, arrischiandosi a indicare in quale direzione sia possibile avanzare per comprendere la nostra realtà e orientare la prassi. La discussione sul *federalismo* che rilancerò alla fine di questo scritto risponde a questa

necessità. Nel quadro complesso in cui ci stiamo muovendo, con la categoria di federalismo non voglio in nessun modo rimandare a proposte di *Stato federale* o di *Federazione di Stati*, ipotesi che rimarrebbero del tutto interne al dispositivo concettuale della sovranità e dello Stato, strette nel rapporto tra soggetto individuale e soggetto collettivo (Beaud 2007). Proprio per questo, oggi più che mai occorre ridiscutere strutturalmente la *legittimazione democratica*, ponendo con forza il tema dell'*effettiva partecipazione politica di soggetti complessi*.

3. I limiti della legittimazione democratica

L'esigenza di pensare la pluralità nell'ambito dell'ordine creato dalla costituzione emerge con evidenza all'interno del dibattito relativo ad *una costituzione per l'Europa* (Habermas 2011; Grimm 2016). A quali condizioni? Il nostro ragionamento prende le mosse dal *deficit di legittimazione democratica* che più volte è stato attribuito ai processi di integrazione europea. In queste critiche la legittimazione democratica è vista come un risultato indiscusso da dover perseguire, o che comunque sarebbe bene conseguire, come se si trattasse di un valore indiscutibile. Se ci si chiede però in cosa consista la cosiddetta legittimazione democratica, e si comprende il rapporto intrinseco che essa ha con il dispositivo della sovranità, la convinzione che sia proprio la legittimazione democratica ciò di cui l'Europa ha bisogno potrebbe vacillare.

Il termine "democrazia" è spesso usato come contenitore delle più svariate esigenze e la stessa espressione "legittimità democratica" è spesso intesa in modi diversi e vaghi. Se cerchiamo di dare ad essa un significato preciso dal punto di vista delle strutture costituzionali dobbiamo fare riferimento a un processo formale che presuppone un unico popolo, formato da cittadini uguali che, senza distinzione di gruppo e di appartenenza, danno luogo ad un corpo rappresentativo, il quale esercita l'unico potere a cui tutti sono sottoposti. Le elezioni periodiche sono il mezzo che dovrebbe realizzare il congiungimento tra la volontà dei singoli e l'esercizio del potere che con le elezioni è fondato. Alla base di questa risoluzione formale sta la costruzione teorica che ha preso corpo nelle dottrine moderne del diritto naturale e ha trovato una sua realizzazione storica, a partire dalla Rivoluzione francese, nelle Costituzioni (Duso, 2006). La legittimazione democratica implica la costellazione concettuale che caratterizza teoricamente la sovranità moderna e che si è sedimentata nella dottrina dello Stato e nelle Costituzioni democratiche. In questa prospettiva, molti sostenitori di una Costituzione europea auspicano di vedere realizzata in modo più pieno la legittimità democratica. Si può facilmente notare che tale legittimazione ripeterrebbe

inevitabilmente i meccanismi che sono propri dello Stato democratico per come l'abbiamo conosciuto nell'ultimo secolo e che, se estesi all'Europa, farebbero di questa *uno* Stato, conglobante in sé, e dunque dissolvente, gli Stati che ad essa hanno dato luogo.

Sussiste davvero una differenza sostanziale tra euroscettici e fautori di una Costituzione dell'Europa? Se posta in questi termini, la contesa si gioca all'interno di un terreno teorico condiviso, che non mette in questione la concettualità su cui si fonda la dottrina dello Stato e non riesce a pensare in modo innovativo la realtà politica. Ciò avviene sia nel caso in cui l'Europa sia pensata come Stato, sia nel caso in cui si resti fermi alla realtà degli Stati ricordando che la via che porterebbe alla costituzione si fonda su trattati, di cui sono autori quegli Stati che non intendono scomparire come soggetti politici. Quando ci si auspica che i soggetti protagonisti della Costituzione europea siano i cittadini stessi guardando a una *Europa dei popoli*, non si riqualifica in modo politicamente diverso il *popolo*, ma piuttosto si sostituisce l'operare dei singoli Stati con quello di istituzioni europee legittimate direttamente dalla elezione da parte dei cittadini europei. Ciò darebbe vita a organi legislativi ed esecutivi che agirebbero in modo unitario e avrebbero una base democratica. Certo, in questo caso gli Stati nazionali sarebbero *superati* dalla Costituzione di uno Stato europeo, ma quest'ultimo rimarrebbe caratterizzato dalla medesima cifra teorica dello Stato perché fondato interamente sul dispositivo della sovranità. Questo dispositivo, *strutturalmente incapace di pensare la pluralità*, deve allora essere sottoposto a critica.

4. Democrazia e de-politicizzazione

La democrazia moderna, intesa come forma di organizzazione costituzionale, trova le sue radici concettuali nel laboratorio della scienza del diritto naturale (Duso, 2006), dove sono nati i due concetti che fungono da pilastri per le moderne costituzioni: quello di *sovranità del popolo* e quello di *rappresentanza politica*. Questi due concetti caratterizzano le Costituzioni moderne in quanto esse presuppongono un soggetto costituente (il popolo). D'altro canto, non c'è Costituzione che non preveda un corpo rappresentativo, in quanto senza di esso non ci sarebbe possibilità di dare luogo all'espressione della volontà e all'azione unitaria del soggetto collettivo (Hofmann, 2007).

Oggi, in un tempo in cui il dibattito pubblico europeo ha tra i suoi più chiassosi protagonisti strenui difensori della sovranità nazionale, il concetto di "sovranità del popolo" appare incapace di risultare significativo nella descrizione dei processi reali: non solo le decisioni impattanti lo spazio delle relazioni materiali sono frutto di processi complessi e di un intreccio di forze

che rende quanto meno parziale l'effettiva capacità decisionale degli organi deputati ad esprimere la volontà del popolo, ma le stesse costituzioni mettono in atto una serie di vincoli, all'interno dei quali si devono muovere legislativo ed esecutivo, in modo tale che la sovranità del popolo, che caratterizza l'immaginario più semplice e immediato della democrazia moderna, sembra in realtà avere perso gran parte della sua assolutezza. La costituzione, nella sua funzione legittimante il potere, può liberarsi facilmente dall'idea di un soggetto costituente e dalla dimensione del popolo come grandezza costituente (Böckenförde, 1991)? Il superamento dell'inadeguatezza della sovranità nazionale quale orizzonte comprensivo dei processi reali richiede un mutamento di pensiero ben più radicale di quanto appaia in prima battuta: richiede di oltrepassare il modo in cui è intesa la stessa Costituzione, vale a dire l'orizzonte concettuale che sta alla sua base (Duso, 2008).

Il concetto di sovranità è il risultato di una costruzione logico-razionale che attribuisce all'individuo un ruolo di fondazione della politica e del potere. Questo ruolo fondante è reso pensabile solo dai concetti di uguaglianza e libertà. Sulla scena del contratto sociale, il concetto moderno di sovranità si presenta come il frutto di un processo di legittimazione che mostra non solo la necessità di un potere assoluto e superiore ad ogni potere naturale dei singoli per poterne garantire i diritti, ma anche l'esigenza che esso sia il risultato della stessa volontà degli individui¹. In questa logica, l'autorità è pensata esclusivamente sulla base di un processo di *autorizzazione*, che fissa nella volontà dei singoli il momento fondante e legittimante. Perciò il superamento della dimensione della sovranità comporta necessariamente il superamento del ruolo dei concetti di individuo, di uguaglianza e di libertà, almeno per come essi funzionano all'interno della costellazione dei concetti politici moderni. Ciò significa superare l'orizzonte in cui lo spazio politico è pensato a partire dai diritti individuali, interrompendo la circolarità che fonda il potere irresistibile del corpo comune sui diritti degli individui, e che dunque fa dello Stato la fonte unica del diritto inteso come espressione della volontà del popolo.

Spesso coloro che intendono mettere in discussione il concetto di sovranità, la pensano prevalentemente come verticalità, come nuda dimensione del comando, come istanza che dall'alto condiziona l'agire di coloro che vi sono sottoposti. In quest'ottica le carte costituzionali sono considerate come l'insieme dei vincoli posti al potere, il quale deve essere limitato in

¹ In questa prospettiva ermeneutica, la storia della sovranità moderna inizia con Thomas Hobbes: sono l'uguaglianza attribuita agli individui nello stato di natura e la nozione di libertà individuale pensata come assenza di limiti esterni a produrre, con la *consequenzialità di una ragione geometrica*, il concetto di sovranità (Duso, 2006).

favore dei diritti dei cittadini. Si suole far risalire tale funzione limitante al giusnaturalismo che si sarebbe posto il compito di affermare i diritti degli individui e dunque di limitare il potere. Questa prospettiva non coglie né la logica dei concetti né tanto meno la realtà dei processi. Se la Costituzione consistesse in una semplice limitazione del potere, ciò significherebbe che il potere nasce da un'istanza diversa dalla Costituzione, ma non è così. Il potere concepito nella Costituzione è quello che è ad essa connaturato, a monte e a valle, secondo la celebre distinzione di Sieyès tra *potere costituente* e *potere costituito*. Il potere è qui pensato nella duplice forma del *soggetto* che unico può dare la Costituzione, e di quel potere costituito che, fondato sulla volontà dei cittadini attraverso le elezioni, si presenta nell'insieme di potere legislativo e potere esecutivo (Hofmann, 2007). Dunque il potere politico non è istanza estranea alla Costituzione, ma è *posto con la Costituzione e dalla Costituzione*.

Prendendo in considerazione le moderne dottrine del diritto naturale, luogo genetico della concettualità che ritroviamo al lavoro dentro le costituzioni, appare difficile sostenere che il giusnaturalismo sia una dottrina di *limitazione del potere*: ciò sarebbe vero solo se il potere fosse un'istanza estranea alla ragione che pone i diritti degli individui. Al contrario, il giusnaturalismo è una costruzione teorica che, a partire da individui immaginati come uguali e liberi, fonda un potere coattivo che appare giusto e razionale in quanto unica possibilità di realizzazione di quegli stessi diritti. Per un tale compito è necessario che la forza del potere collettivo sia incommensurabile con quella dei singoli e sia indipendente, nei contenuti a cui dà luogo, dalla volontà di questi ultimi. Questo lo statuto paradossale della sovranità moderna: essa nasce dai diritti e dalla volontà di tutti, ma è estranea e opposta alle volontà individuali. Il potere e l'espressione del comando trovano unità nel soggetto collettivo, il quale da una parte coincide con singoli intesi nel loro insieme, ma allo stesso tempo è ad essi opposto. Non si tratta qui di un processo di unificazione e accordo di volontà diverse, ma dell'*espressione dell'unica volontà politica come volontà di tutti*: le differenze materiali e la pluralità dei soggetti politici sono esattamente ciò che non è possibile pensare all'interno di questo modo di concepire l'unità (Duso, 2003).

Se poniamo attenzione all'espressione della volontà sovrana del soggetto collettivo, scopriamo nel corpo rappresentativo il secondo pilastro delle costituzioni. Il concetto di rappresentanza è intrinsecamente collegato a quello di sovranità. Già il *Leviatano* di Hobbes rivelava questa connessione strutturale antepoendo alla descrizione della nascita e delle caratteristiche della sovranità la posizione e la soluzione del problema di *come sia concepibile l'unità di un ente artificiale costituito da una molteplicità di individui*. Nel XVI capitolo dell'opera che teorizza il più assoluto dei poteri politici, il

segreto della costituzione della sovranità si scopre essere un *nuovo concetto di rappresentanza*, il quale permette di pensare come strutturalmente complicati la creazione del soggetto collettivo e la legittimazione dell'esercizio del potere. La persona civile esiste solo se c'è qualcuno che la *rappresenta*, che esprime unitariamente la sua volontà. Il rappresentante riveste questa funzione solo in quanto questa è la funzione che tutti razionalmente riconoscono come necessaria. Il potere del sovrano, sia esso un uomo o un'assemblea di uomini, si fonda esclusivamente sulla volontà di tutti, cioè è frutto di un processo formale di *autorizzazione* (Hobbes 1997, 131-135).

Se in Hobbes il processo di creazione dell'autorità ha un carattere puramente logico, nelle moderne Costituzioni esso si esprime invece attraverso procedure precise: sono infatti le elezioni che si incaricano di realizzare il processo della fondazione dal basso degli organi che sono destinati ad agire politicamente. Sono le elezioni che hanno il compito di mostrare che il potere non è di qualcuno in particolare, ma di tutto il corpo politico. Visto che tutti sono membri dello Stato, le elezioni dovrebbero evidenziare *l'appartenenza a tutti del potere*. Almeno apparentemente, ciò garantirebbe l'intrinseca *democraticità* dell'ordine politico moderno, uno spazio di relazioni ordinate in cui sarebbero *tutti* i cittadini ad essere sovrani, o a dover essere tali di diritto. Ovviamente, ciò è insostenibile perché contraddittorio: se la sovranità consiste nella decisione unitaria ed efficace rispetto all'agire in comune e se le volontà individuali non possono che essere ipotizzate come diverse (in quanto singolari), allora la sovranità non può che essere attribuito della totalità del corpo politico, e dunque espressione del corpo rappresentativo.

Anche se inconsistente, l'immagine dei *cittadini sovrani* è significativa, in quanto mostra quanto sia connaturato al processo di legittimazione del potere il legame identitario tra i singoli e il soggetto collettivo. Ciò significa che i cittadini non sono sovrani perché il *sovrano è il popolo*? In realtà, le due affermazioni non si escludono a vicenda, perché il concetto di *popolo* indica ad un tempo una realtà singolare e la totalità dei cittadini. Come pensare l'*identità* tra il soggetto collettivo-singolare e i molti individui che lo costituiscono? Un popolo è libero solo quando ubbidisce alle leggi che esso stesso si è dato, esprimendosi come soggetto collettivo attraverso coloro che, unitariamente, lo *rappresentano*. Tuttavia, sono i singoli cittadini ad ubbidire individualmente alla legge, senza che in essa siano rappresentabili i contenuti delle loro volontà. Nei regimi democratici ci si affida a procedure elettive per realizzare il passaggio dalle volontà individuali a quella collettiva. Il *concetto di rappresentanza* che sorregge queste procedure è l'arcano del legame tra volontà individuale e volontà collettiva, tra la formazione di quest'ultima e le modalità di legittimazione del potere costituito. Si tratta di *dar forma* ad una volontà comune che non preesiste e non ha oggettività al di fuori di

questo processo di formazione. Tale rappresentazione della volontà comune non può avere alla sua base che l'espressione della volontà dei cittadini: "non c'è rappresentazione senza elezione". Alla base dell'elezione stanno i cittadini assunti come uguali, cioè come indifferenti rispetto a qualsivoglia appartenenza, vincolo, legame o raggruppamento. In che cosa allora consiste l'espressione di volontà che si attua nel voto?

Nelle elezioni assistiamo solo apparentemente alla trasmissione di volontà politica. La capacità di azione politica è propria solo del soggetto collettivo, mentre nell'evento elettorale non è il popolo che vota, ma i singoli cittadini, i quali non trasmettono contenuti di volontà. La loro volontà resta privata, non politica, tant'è che l'esito del voto non si determina in azioni da compiere, ma in persone da scegliere. Con il voto designiamo coloro i quali esprimeranno la volontà comune e faranno le leggi: con il voto *autorizziamo* i rappresentanti a esprimere *al nostro posto la volontà comune*, vale a dire accettiamo di identificare quest'ultima con la nostra volontà politica. Non siamo di fronte a un atto di trasmissione di volontà politica, ma piuttosto a un atto di *autorizzazione*, cioè di conferimento di autorità a coloro che devono esprimere la volontà comune e che devono esercitare il potere. Si tratta precisamente della logica di costruzione dell'autorità teorizzata nelle dottrine del contratto sociale, secondo cui la costituzione della persona civile si realizza mediante l'atto con cui *tutti* si dichiarano *autori* delle azioni che l'attore o gli attori politici (i rappresentanti) compiranno. Nelle elezioni democratiche si ripresenta la stessa aporia rilevabile in quelle dottrine: tutti sono *autori* di azioni che *non* compiono, mentre gli *attori* compiono azioni di cui *non* sono autori e dunque, in fondo, responsabili² (Hoffman, 2007).

La conquista del diritto di voto, che contraddistingue la cittadinanza democratica, sembra dunque essere pagata con la perdita di qualsiasi elemento oggettivo riferibile alle relazioni sociali ed economiche che ci determinano in quanto soggetti. Il voto sembra rimanere l'unico atto politico che i cittadini

² Che non si tratti di una trasmissione di volontà politica è bene espresso dalla formula del *mandato libero*, che caratterizza le elezioni nelle odierne democrazie. Con il voto non si dà un mandato vincolante o imperativo, ma appunto si delega il deputato ad esprimere *liberamente*, con gli altri rappresentanti, la volontà del soggetto collettivo. Ci si potrebbe soffermare ad analizzare tutti i mutamenti che questo rapporto formale ha avuto nel tempo, in particolare con l'avvento dei partiti. A questo proposito si potrebbe innanzitutto constatare che i programmi dei partiti non sono tanto finalizzati a indicare le azioni politiche che si intende compiere, quanto piuttosto al consenso che si vuole ottenere per allargare la propria base elettorale e dunque aumentare la propria influenza sull'esercizio del potere. Basti qui ricordare che un *vincolo di partito* non è contemplato nelle costituzioni democratiche, le quali non rinunciano alla libertà del mandato per un mandato vincolato da soggetti quali i partiti, i quali non sono nemmeno riconosciuti come veri e propri soggetti politici, ma solo come strumenti associativi atti a convogliare e accorpate le opinioni e le scelte (Tomba, 2018).

compiono, ma le elezioni, in quanto si risolvono in un atto di *autorizzazione*, tolgono ad essi la possibilità di essere *attori* politici: li riducono all'essere dei *privati*. Il fondamento teorico della democrazia consiste nell'idea che il comando venga dal popolo e dunque che il comando a cui si è soggetti sia il *proprio*. Tuttavia la riduzione al voto quale unico momento formalmente politico della vita del cittadino lo *spoliticizza*. I cittadini non contribuiscono effettivamente a fare la legge, *non determinano cioè il contenuto del comando a cui sono sottoposti*: proprio in quanto *il potere è autorizzato dal basso*, il suo contenuto (non essendoci trasmissione di volontà politica) è deciso dall'alto. Ciononostante, la logica della legittimazione richiede che tutti si debbano riconoscere nella volontà del soggetto collettivo e dunque debbano ubbidire *a-priori* al suo comando.

Ci si può avvicinare a cogliere la radice del problema cogliendo che il carattere aporetico della democrazia rappresentativa non è superato nemmeno nel concetto di *democrazia diretta*. Nemmeno la negazione della rappresentanza in favore di un'espressione diretta della volontà del popolo sfugge all'aporia la cui radice consiste – in relazione al concetto di sovranità ancor prima che a quello di democrazia – nella pretesa di negare il carattere politico delle relazioni socio-economiche. L'astratta assolutizzazione della volontà dell'individuo e della libertà intesa come indipendenza della volontà produce la sottomissione piena e senza riserve del singolo al soggetto collettivo: questa dipendenza assoluta non può essere legittimata che attraverso l'imputazione del comando proprio a colui che deve ubbidire: i cittadini si trovano privi di una dimensione politica *di fronte* al potere perché il potere è già, in fondo, il *loro potere*.

La causa di questa aporia riposa nel modo di concepire l'unità politica nel contesto del dispositivo della sovranità e della democrazia. Essa consiste nel fatto che la dimensione collettiva viene pensata sulla base del concetto di individuo, inteso come realtà in sé consistente, e dunque come elemento puntiforme di una moltitudine indifferenziata. Ciò che all'interno di una siffatta costellazione concettuale non si riesce più a pensare politicamente sono le molteplici relazioni differenziali che costituiscono i singoli. Dal momento che la società non può non essere caratterizzata da una forma di unità, se il punto di partenza, razionalmente fondante, sono i molti individui, l'unità non può che essere pensata come *altra*, e cioè diversa e a loro contrapposta. Ciò vale per la logica rappresentativa, ma anche per una ipotetica volontà del popolo che si possa esprimere direttamente. L'aporia della sovranità democratica consiste nel fatto che il comando collettivo è attribuito al popolo e dunque anche a tutti, ma contemporaneamente è a tutti contrapposto. La radice logica dell'aporia riposa allora nella relazione *molti-uno*, una relazione che è di identità, ma contemporaneamente di contrapposizione. Questo modo di

intendere l'unità rende impossibile l'espressione politica della pluralità, che potrebbe essere riguadagnata solo *trasformando* il rapporto, strutturante le costituzioni democratiche, di soggetto individuale e soggetto collettivo.

5. Possibilità federali?

Da una prospettiva filosofico-politica, la sfida a cui ci troviamo oggi di fronte è quella di fuoriuscire dalla costellazione concettuale prodotta dalla teoria moderna, di appropriarci della possibilità di pensare la realtà socio-politica superando *la pretesa universalità dei concetti moderni*. La complessità e la pluralità dei rapporti e dei processi che strutturano il nostro presente evidenziano l'inadeguatezza del dispositivo semplice e univoco della sovranità, mentre il diritto assume sempre più una dimensione non riducibile alla fonte unica dello Stato.

Lo sforzo di pensare politicamente la *pluralità* sembra suggerirci un'ipotesi *federalistica*. Un'ipotesi che a questo punto dobbiamo pensare come ulteriore ai processi di legittimazione democratica che comportano la perdita di soggettività politica dei membri in favore della nuova unità a cui danno luogo; piuttosto, un pensiero federalistico dovrebbe riferirsi all'unità solo nel permanere del carattere pienamente politico dei membri che concorrono alla formazione della nuova realtà. Certo non si tratta di una unità garantita a-priori, come avviene nel caso della sovranità, in cui l'espressione dell'unica volontà è garantita dalla costruzione formale e dalla legge della maggioranza. Qui invece l'unità è un cammino sempre in fieri, che comporta dibattito, controllo e, certo, anche conflitto tra i membri associati: dunque una pluralità di soggetti sempre presenti in uno spazio che non li neutralizza ma che, al contrario, riconosce loro *il massimo di responsabilità politica*.

Proviamo, in conclusione, a pensare in questo modo allo spazio economico, sociale e politico europeo. Se ci soffermiamo a riflettere sui *membri* che costituiscono l'Europa come pluralità, non possiamo più intenderli mediante la forma dello Stato, alla quale è essenziale la caratteristica della sovranità. Lo stesso strumento costituzionale nella sua funzione classica è legato alla sovranità e a un modo di intendere l'unità politica che non appare utilizzabile oggi per l'Europa. Certo, resta vero che i processi di integrazione europea hanno richiesto dei trattati e la forma del *trattato* implica la necessaria autonomia decisionale dei contraenti (Grimm 2016). Non possiamo però rimanere ancorati all'immagine degli Stati sovrani in un momento in cui quegli Stati, se intendono integrarsi in una più ampia e unitaria realtà, cambiano di "natura", perché stanno cambiando le loro Costituzioni: in quanto parti di una nuova realtà non hanno più l'autonomia e l'indipendenza

che caratterizzano la decisione sovrana. Un modo nuovo di pensare l'unità politica appare necessario, a partire dal riconoscimento della pluralità dei soggetti politici che costituiscono l'unità; e ciò anche all'interno della realtà che è stata fino ad ora definita mediante la forma-Stato. Il concetto di sovranità dovrebbe in questa direzione essere superato sia per l'Europa, sia per gli Stati.

Il problema che ci si spalanca di fronte una volta raggiunto questo livello di analisi è, ancora una volta, quello di definire lo statuto dei soggetti coinvolti nei processi di *de-sovrannizzazione* e di *de-costituzionalizzazione* che stanno attraversando lo spazio europeo. Per far ciò, occorre ritornare a riflettere sul carattere intrinsecamente *appropriativo* della soggettivazione nel quadro della formazione sociale capitalistica (Nichols 2020). Non per riproporla come chiave di lettura univoca del mondo in cui viviamo, quanto per ribadire la persistente centralità della dimensione proprietaria e appropriativa per la strutturazione dei rapporti al cui interno la figura dell'individuo viene continuamente riprodotta – come maschera *spetttralmente oggettiva*. Su questo piano *la critica dell'economia politica* consegna alla critica della politica la divaricazione tra la dimensione e i soggetti dell'appropriazione (che a partire dall'azione di soggetti corporati investe sempre più eminentemente potenze comuni, saperi, cooperazioni, forme di vita) e la persistente vigenza di una norma proprietaria ritagliata sulla figura, sempre più svuotata di contenuti "positivi", dell'individuo. All'interno di questo scarto, il capitalismo contemporaneo è andato ridefinendosi attorno a processi di *finanziarizzazione*³ che hanno investito l'insieme dell'economia e della società, modificando in profondità i rapporti tra economia reale ed economia finanziaria, tra rendita e profitto, e soprattutto la stessa *razionalità* del calcolo economico (Mezzadra 2020, 40-45).

Pensare la politica oggi, dunque, non può prescindere dal problema del "governo" di questi processi, dove il termine non può più indicare i governi esistenti, sempre più configurati come *rule takers* anziché *rule makers* nei confronti del capitale finanziario (Bussani 2010). Il problema diventa allora quello di pensare a una dimensione del governo politico capace di sottrarsi all'azione impositiva del capitale finanziario, il quale si esprime assai efficacemente attraverso i dispositivi transnazionali della *governance*. Di più: non ci si può più sottrarre dall'affrontare concettualmente la disseminazione, all'interno della trama dei rapporti sociali, della *matrice anonima del comando del capitale*, che assicura la riproduzione della stessa figura dell'individuo.

³ Per un approccio puntuale al tema e un'analisi dei relativi dibattiti rimando a Brancaccio, Costantini, Lucarelli 2015.

Con questi problemi deve fare i conti una riflessione sulle potenzialità e sugli orizzonti contemporanei di un *federalismo oltre lo Stato*. In primo luogo perché è nel varco aperto da queste questioni, dai costi sociali altissimi, che termini come *solidarietà e comunicazione* (cruciali per ben intendere che cosa sia un *foedus*) possono essere *materialmente* riqualificati; in seconda battuta, perché i processi di finanziarizzazione hanno reso possibile, negli ultimi cinquant'anni, una formidabile *concentrazione di potere non centralizzata*. Essi hanno reso possibile una compensazione sul terreno del potere e della decisione strategica di quel fortissimo decentramento che tanto sul piano intensivo (ovvero delle qualità e competenze umane messe a valore dal capitale) quanto sul piano estensivo (ovvero territoriale e spaziale) ha caratterizzato la grande trasformazione attraversata dal modo di produzione capitalistico negli ultimi decenni. Il capitale finanziario si presenta come potere immenso, concentrato e non centralizzato, che si è andato progressivamente sganciando dal controllo politico e industriale di livello nazionale, fondando sul livello globale la legittimità del suo intervento. Ciò sembra rimarcare la *strutturante sconnessione* tra le dinamiche del modo di produzione capitalistico e le forme politiche di organizzazione dell'umanità, mettendoci in guardia dall'illusione di un controllo "nazionale" e "sovrano" di questo potere.

I processi di metropolizzazione che stanno potentemente trasformando l'articolazione istituzionale delle regioni europee riconfermano una volta di più che *lo spazio è una costruzione sociale*, e non un dato esogeno, che svolge un ruolo attivo nelle dinamiche produttive del capitale (Vertova 2009). La complessa dimensione politico-spaziale della metropoli deve perciò essere affrontata anche attraverso una puntuale geografia politico-economica, appropriata alla comprensione delle configurazioni spaziali del capitalismo contemporaneo che ridefiniscono profondamente il rapporto centro-periferia, tanto su scala globale quanto su quella locale. "Metropoli", dunque, ci si propone oggi come categoria politico-economica sulla corretta definizione della quale si gioca la possibilità di cogliere le connessioni tra fenomeni apparentemente sparsi, disseminati nel tempo e nello spazio, alla ricerca di connessioni sistemiche senza le quali il governo politico dei processi in atto non è immaginabile.

Riferimenti bibliografici

- Beaud, O. (2007). *Théorie de la federation*. Paris: PUF.
- Böckenförde, E.-W. (1991). *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zur Verfassungsrecht*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.

- Brancaccio E., Costantini O., Lucarelli S. (2015). 'Crisi e centralizzazione del capitale finanziario', *Moneta e Credito*, vol. 68, numero 269, 53-79.
- Bussani, M. (2010). *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*. Torino: Einaudi.
- Chignola, S. (2020). *Diritto vivente. Ravaisson, Tarde, Hauriou*, Macerata: Quodlibet.
- Chignola, S. e Duso, G. (2008). *Storia dei concetti e filosofia politica*. Milano: FrancoAngeli.
- Duso, G. (2003). *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*. Milano: FrancoAngeli.
- Duso, G. (2006). *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*. Milano: FrancoAngeli.
- Duso, G. (2008). 'Oltre il nesso sovranità -rappresentanza: un federalismo senza Stato?', in M. Bertolissi e altri (a cura di), *Ripensare la costituzione. La questione della pluralità*. Monza: Polimetrica, 183-210.
- Duso, G. e Scalone, A. eds. (2010). *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*. Monza: Polimetrica.
- Grappi, G. (2018). 'Integration, logistical complexity, time, and some hints on the political present', *Soft Power*, volume 6, 269-275.
- Grimm, D. (2016). *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: C.H. Beck.
- Habermas, J. (2011). *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Hobbes, T. (1997). *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno stato ecclesiastico e civile*. Trad. it. a cura di A. Pacchi. Roma-Bari: Laterza.
- Hofmann, H. (2005). 'Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di Costituzione', in S. Chignola e G. Duso (eds.), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*. Milano: FrancoAngeli, 227-237.
- Hofmann, H. (2007). *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*. Milano: Giuffrè.
- Messina, P. (2019). 'La metropolizzazione come strategia di sviluppo regionale', *Civiltà di cantiere*, volume 3, 73-76.
- Mezzadra, S. (2020). *Un mondo da guadagnare. Per una teoria politica del presente*. Milano: Meltemi.
- Nichols, R. (2020). *Theft is Property! Dispossession and Critical Theory*. Durham & London: Duke University Press.
- Rosanvallon, P. (2002). *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.

- Tomba, M. (2018). 'Who's Afraid of the Imperative Mandate?', *Critical Times*, Vol. 1, No. 1, 108-119.
- Vertova G. (2009). *Lo spazio del capitale. La riscoperta della dimensione geografica nel marxismo contemporaneo*. Roma: Editori Riuniti.
- Zagrebelsky, G. (1993). 'Storia e costituzione', in P. Grossi (a cura di), *L'insegnamento della storia del diritto medievale e moderno*. Milano: Giuffrè, 177-227.

Note sull'autore

Mauro Farnesi Camellone: Università degli Studi di Padova; <https://orcid.org/0000-0001-6230-7866>

Professore associato di Filosofia politica presso il Dipartimento di Scienze politiche, Giuridiche e Studi internazionali (SPGI) dell'Università di Padova – mauro.farnesicamellone@unipd.it