

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 Buciuni 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.