

# La dimensione regionale nel prisma della statualità post-nazionale e delle regioni urbane globali: le innovazioni in atto e il ritardo della ricerca

**Carlo Salone**  
Università di Torino  
[carlo.salone@unito.it](mailto:carlo.salone@unito.it)

The Author(s) 2018.  
This article is published  
with Creative Commons  
license CC BY-SA 4.0  
Firenze University Press.  
DOI: 10.13128/contest-10633  
[www.fupress.net/index.php/contest/](http://www.fupress.net/index.php/contest/)

**parole chiave**  
regione;  
regionalismo;  
regioni urbane;  
stato-nazione

*L'articolo intende discutere con un taglio critico le modalità con cui il dibattito scientifico, la politica regionale e le azioni che da questa derivano stanno affrontando i cambiamenti radicali che contrassegnano il rapporto tra le 'regioni politiche' e il potere statale, sullo sfondo di una situazione internazionale caratterizzata dall'irrompere del cosiddetto discorso 'sovranista'. Quest'ultimo sembra aver ridimensionato l'afflato regionalista che aveva connotato l'ultimo decennio del Novecento, in particolare nei paesi membri dell'Unione Europea, e riportato in auge la sovranità statale come asse di riferimento della vita delle comunità politiche nazionali. In*

## Introduzione

In questo breve scritto si intendono ripercorrere le trasformazioni radicali che hanno di recente investito gli istituti regionali, intesi sia in quanto spazi dell'azione politica sia in quanto essi stessi soggetti politici e attori delle politiche, sullo sfondo del cambiamento dell'assetto politico e istituzionale che

caratterizza l'attuale quadro geopolitico dell'Europa occidentale, e del nostro Paese in particolare. Queste trasformazioni saranno osservate nel campo delle politiche territoriali regionali e verranno messe in relazione con il contemporaneo ritorno sulla scena politica dello Stato centrale, che a sua volta si presenta mutato nella sua natura: non più – almeno tendenzialmente – intimamente connessa con la dimensione nazionale, bensì in una prospettiva che è stata definita 'post-nazionale'. Agli Stati nazionali welfaristici keynesiani, apparati politico-

*realtà, il regionalismo non appare in ritirata, ma ha semmai preso strade diverse rispetto al rafforzamento legislativo impresso con le riforme degli anni Novanta, privilegiando una dimensione urbano-regionale che sembra interpretare meglio dei tradizionali contenitori regionali il ruolo di 'soggetto attivo' delle dinamiche spaziali e dei nuovi equilibri territoriali.*

*Contro la convenzionale dicotomia che vede contrapposti Stato e regioni, sulla scorta di recenti evoluzioni del quadro teorico-analitico internazionale l'articolo propone quindi di osservare questi attori come elementi co-costitutivi di una arena decisionale di natura transcalare e post-nazionale più adatta alle dinamiche spaziali contemporanee e alle relative strategie di controllo da parte delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni socio-economiche. Si tratta di una lettura delle relazioni tra Stato e regioni – e tra politiche nazionali e politiche regionali – che è del tutto assente nel dibattito italiano, attardato nelle tradizionali diatribe su centralismo/federalismo e nazionale/locale.*

istituzionali centrati sulla piena occupazione, su di un'economia nazionale relativamente chiusa e sulla fornitura pubblica dei servizi di base e delle infrastrutture, negli ultimi decenni del secolo XX si è sostituito un regime post-nazionale 'workfaristico' schumpeteriano, funzionale all'avvento dell'economia della

conoscenza e connotato dalla rilevante riduzione dei territori nazionali come "contenitori di potere" (Jessop, 2018). Tuttavia, l'irrompere della crisi finanziaria del 2007-2008, con la susseguente Grande Recessione e la perdurante austerità imposta dalle istituzioni finanziarie internazionali, sembra oggi aver ridato slancio a nuove forme di nazionalismo politico e sovranismo economico che conferiscono una rinnovata centralità agli Stati. Dal contrasto in essere tra un regionalismo declinante e uno Stato centrale apparentemente rinvigorito, sembrano emergere – o ritornare con prepotenza in campo – gli organismi urbani, o almeno gli organismi urbano-regionali, che spingono alcuni analisti a parlare di un insieme di città-stato che dominerebbe oggi la scena delle relazioni spaziali alla scala globale (Taylor e Derudder, 2004; Khanna, 2016 e 2017). A questa interpretazione si oppongono le letture che mettono in evidenza l'intima connessione tra ascesa delle regioni urbane e rafforzamento delle strutture centrali dello Stato (Jonas e Moisis, 2018).

Il saggio si articola nel modo seguente: dopo una ricostruzione, necessariamente selettiva, dei maggiori contributi nazionali

e internazionali sull'evoluzione delle entità regionali e sul regionalismo, si proverà ad argomentare il declino della regione politica e il contemporaneo risorgere dell'assialità statale, da leggere tuttavia sullo sfondo di una mutazione radicale del rapporto tra regioni, Stato e scale 'superiori' dell'ordine internazionale, in una dimensione che oscilla tra *downscaling* e *upscaling*. Una successiva sezione sarà invece dedicata alla progressiva declinazione urbana del regionalismo contemporaneo, con alcuni esempi che dovrebbero aiutare a illustrare questa tesi, seguita da alcune riflessioni conclusive.

### **Il dibattito italiano e internazionale sulla regione politica**

Con un certo grado di approssimazione, potremmo affermare che nel nostro paese il dibattito sulle regioni si è tradizionalmente polarizzato su due temi dominanti: un primo tema, declinato soprattutto all'interno degli studi costituzionali e del diritto amministrativo, riguarda le complesse relazioni tra Stato e autonomie territoriali, mentre il secondo si è focalizzato sulla *vexata quaestio* del divario Nord-Sud e sulle sue – quasi – infinite varianti, analizzate soprattutto ma non esclusivamente da correnti di studi attive nel campo della politica economica, dell'economia agraria e industriale, dell'economia regionale e della geografia economico-politica. Il dibattito giuridico-costituzionale ha

investigato in modo predominante il ruolo giocato dalle regioni nel quadro dell'architettura statale e si è a lungo esercitato in analisi circostanziate del dettato della Costituzione del 1948 e delle implicazioni 'regionaliste' della Riforma costituzionale adottata con la legge costituzionale 3/2001 nel 2001, poi definitivamente approvata in seguito a referendum confermativo: tra i lavori più significativi al riguardo possiamo segnalare Pizzetti et al. (1996), Caravita (2002) Merloni (2001) e i numerosi interventi ospitati sulle riviste di settore come *Le Regioni e Quaderni costituzionali* a ridosso nel primo scorcio degli anni Duemila.

Nell'ambito degli studi economici, d'altro canto, il nodo del divario economico e sociale tra Nord e Sud ha scandito la storia repubblicana a partire dal fondamentale lavoro di Graziani (1972), nei saggi e nell'opera concreta nelle politiche di programmazione di Saraceno (1990), nei lavori di Giannola (2010) e di moltissimi altri autori che, spesso impegnati nella militanza attiva all'interno del meridionalismo economico, hanno avuto il merito di scandagliare gli aspetti settoriali e programmatori della questione (per una disamina storica dei contributi scientifici in questo campo, si rimanda di nuovo a Graziani, 1972).

Non sono inoltre mancati saggi anche di rilevante spessore analitico che hanno cercato, più o meno consapevolmente, di gettare un ponte tra le due sponde del dibattito: il pensiero

non può che andare al controverso ma pur sempre stimolante lavoro di Putnam (1993) sulle tradizioni civiche delle regioni italiane, alla radicale rottura dello schema dicotomico operata da Bagnasco con il suo *Tre Italie* (1977) e a molti altri lavori d'impianto sociologico e politologico che si sono susseguiti nella seconda parte del Novecento.

Infine, in una posizione più defilata, ma con una qualità interpretativa di indubbio peso, si situano lavori di impianto geografico, come il classico studio di Compagna e Ciranna (1963), gli studi del gruppo di lavoro AGEI sull'Italia emergente degli anni Ottanta e il lavoro collettaneo, ancora oggi di grande utilità euristica, curato da Coppola nel 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*.

Se questo è il quadro della letteratura regionale (e regionalista) italiana, la questione regionale 'classica' non sembra occupare un posto di preminenza nemmeno nell'attuale contesto della ricerca internazionale. Dopo almeno un ventennio da protagonista nel dibattito pubblico e nelle discussioni accademiche (Gilbert, 1988; Entrikin, 2008), la regione – nei suoi molteplici aspetti costitutivi – sembra aver perso popolarità, di pari passo con l'indebolimento di quella che è stata definita da molti commentatori politici come la 'territorializzazione' dei nodi dello sviluppo economico e sociale e delle dinamiche identitarie delle comunità politiche (Diamanti, 2012).

Il declino della questione regionale non significa però affatto che abbiano perso centralità e autorevolezza i principali organi di discussione scientifica nel campo degli studi regionali, come *Regional Studies*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *European Planning Studies*, per non citare che i più diffusi, ma senz'altro il dibattito sugli spazi e sugli attori istituzionali e non istituzionali dell'azione regionale è stato reso assai più complesso dall'emergere di un salutare scetticismo rispetto alla pertinenza e correttezza epistemologica di riferimenti scalari 'chiusi' – nazionale, regionale, locale – e dal ritorno in campo degli attori statuali. Questi ultimi, dati per agonizzanti negli anni Novanta da molta letteratura di successo (vedi per esempio Omaha, 1995) si sono in realtà rivelati più resilienti del previsto e concorrono oggi in prima persona a rendere dinamico - e fortemente instabile - l'ordine mondiale.

A questa regola non fa eccezione la recente esperienza italiana, in cui lo Stato sembra essersi ricostituito come istituzione di riferimento per una comunità nazionale infragilita dal disordine globale, sulla scia del successo elettorale e della successiva ascesa al governo di un partito politico che si appella esplicitamente a un'ideologia definita 'sovranista', la Lega Nord, il cui passato di movimento federalista e apertamente favorevole alla secessione dall'Italia è stato obliterato a favore di un'opzione nazionalista.

# La direzione che la ricerca geografica più recente sembra suggerire punta verso la territorialità contemporanea intesa non tanto come eredità del passato quanto, piuttosto, come progettualità verso il futuro, cioè come processo attivo di (valorizz)azione.

## Ontologie regionali

In un'epoca non sospetta, Dematteis (1989) sosteneva che ai livelli amministrativi inferiori a quello dello Stato-nazione e, dunque, anche al livello regionale non corrisponde – in Italia – alcun tipo di sistema territoriale 'reale': né funzionale, né omogeneo né tantomeno reticolare. E, in un saggio successivo (1997), lo stesso autore discuteva delle radicali trasformazioni che la regionalità contemporanea ha vissuto nella seconda metà del Novecento, sostenendo che la concezione regionale coltivata all'interno della geografia regionale tradizionale guarda alla regione come a "un'entità oggettiva" (p. 42) e appare incapace

di dare conto delle interrelazioni sociali, culturali ed economiche che attraversano lo spazio della globalizzazione e lo scompongono e ricompongono senza sosta.

Inoltre, l'autore stigmatizzava il riduzionismo che si traduce nell'uso banalizzante della cartografia, che può al più essere utilizzata per pratiche tassonomiche elementari, ma non consente alcuna interpretazione delle regioni contemporanee. Si tratta di un uso tuttora dominante nella cosiddetta geografia applicata e nella ricerca socio-economica orientata alle politiche, che è stato giustamente definito come "pre-scientifico" da Paasi (2002), in quanto assume come acquisiti i confini delle regioni amministrative e si esercita prevalentemente sul piano dell'analisi comparativa: un esempio di questo filone, peraltro non privo di rigore metodologico e rilevanza operativa nel campo delle politiche di sviluppo regionale, è rappresentato dai lavori dedicati al problema della convergenza regionale nell'ambito degli studi europei, che sono tuttora assai influenti tra quei cultori delle scienze regionali poco sensibili agli aspetti critico-interpretativi.

La direzione che la ricerca geografica più recente sembra suggerire punta invece verso la territorialità contemporanea intesa non tanto come eredità del passato quanto, piuttosto, come progettualità verso il futuro, cioè come processo attivo di (valorizz)azione. In questa prospettiva la vecchia contrapposizione sul

carattere ontologico delle regioni – “individui geografici” dotati di oggettività assoluta o variabili artifici classificatori (Sturani, 2004) – perde di significato. In definitiva, le ricerche più interessanti oggi propongono di riformulare l’oggetto dell’analisi regionale spostandolo, in particolare, verso la comprensione delle relazioni tra i complessi processi alla base della formazione regionale (*region building*, Paasi, 1986) e dei regionalismi e delle dinamiche di *re-scaling* degli assetti territoriali globali, *in primis* quelli statuali (Brenner, 1999).

Si tratta quindi di un’ontologia che vede sì nella regione politica un oggetto sociale costruito dall’agire collettivo, ma non ne trascura né i riferimenti alle condizioni materiali della vita quotidiana, molte delle quali sono indipendenti dai nostri costrutti mentali, né gli effetti che esso produce sui comportamenti individuali e collettivi.

Più in generale, si può osservare che la ‘convenzionalità’ della regione politica è oggi lo specchio in cui si riflette la fluidità delle reti culturali, economiche e sociali che attraversano lo spazio e la varietà delle identità territoriali locali che non riescono a trovare adeguata rappresentazione all’interno dei singoli organismi/livelli territoriali di governo. Detto in modo diverso, questa combinazione di costrutti e di materialità stratificatesi nel tempo porta a giustificare l’artificialità del sistema regionale, e dovrebbe rendere più cauta e problematica la posizione di chi sostiene la maggior aderenza

al vero di altri modi di regionalizzazione, come i sistemi locali del lavoro dell’ISTAT (Becattini and Sforzi, 2002) o i sistemi locali territoriali elaborati dalla ricerca geografica nei primi anni Duemila (Dematteis, 2002). Anche questi ultimi sono metodi di regionalizzazione artificiali, frutto di un approccio centrato su costrutti interni a una specifica disciplina e che, come tale, va adottato con consapevolezza critica. In tal senso acquista una rilevanza particolare il contributo dei geografi storici che, da una prospettiva differente ma complementare, permette di conferire la giusta importanza alla storia nel processo di ridefinizione incessante delle fissità spaziale degli enti di governo: le società di *Ancien Régime* hanno mostrato nel divenire storico un’ampissima gamma di trasformazioni nelle strutture territoriali e nelle loro architetture istituzionali, un processo che l’avvento degli stati-nazione ha soltanto temporaneamente congelato (Paasi, 2002 e 2004). Il processo di *re-scaling* che si è andato manifestando in molti paesi europei negli ultimi decenni e la formazione di una *governance* multi-livello, promossa dall’Unione Europea, hanno contribuito in maniera determinante a indebolire questa pretesa fissità spaziale e a scoperciare il vaso di Pandora delle territorialità pre-statali (Brenner, 2004). In ogni caso, anche prima dell’avvento dell’euroregionalismo (MacLeod, 1999), l’idea che le regioni – comunque perimetrata – possano sotto certe condizioni essere

## Il processo di *re-scaling* che s molti paesi europei negli ultim di una *governance* multi-livell Europea, hanno contribuito in indebolire questa pretesa fiss il vaso di Pandora delle territo

istituzionalizzate e, quindi, possano assumere un certo grado di coerenza interna e una capacità di agire all'interno dell'interazione politica, deriva allo stesso tempo dalle teorie costruttiviste e da alcuni assunti-chiave della scienza politica. È infatti Michael Keating (2003, 2017) a ricordare che possiamo assegnare significati plurimi agli spazi regionali – funzionali, politici, territoriali – ma anche che, allorché emerge al loro interno l'azione politica, allora essi diventano a tutti gli effetti arene e attori politici. Si tratta di uno spazio di manovra in cui coalizioni di attori politici possono giocare il ruolo di attori collettivi e che si struttura su alcuni fattori-chiave come, per esempio, la presenza di istituzioni formali o informali, il livello di coesione economica interna, il senso di identità culturale regionale da parte della popolazione (Paasi, 2009; Fitjar, 2010), il livello di legittimazione delle élite politiche e, infine, le risorse che tali élite possono sfruttare per raggiungere e mantenere il potere nella regione (Fitjar, 2010).

A ciò deve aggiungersi la consapevolezza della natura 'idealtipica' della maglia amministrativa ottimale: il problema di far dipendere la maglia delle divisioni istituzionali da una sorta di anatomia territoriale di fatto preesistente è in effetti di difficile soluzione (Dematteis, 2001).

Molte difficoltà 'intrinseche' interferiscono con ogni tentativo di produrre o delimitare la 'giusta' maglia amministrativa (Bennett, 1997). Prima di tutto, differenti modalità di aggregazione territoriale – ovvero di selezione delle variabili in base alle quali costruire una gerarchia spaziale – portano tendenzialmente a soluzioni ottimali multiple e non univoche. In secondo luogo, com'è probabilmente noto a molti geografi, la definizione di soglie funzionali ottimali è un compito di elevata arbitrarietà e, d'altra parte, le strutture economico-territoriali raramente coincidono con partizioni politico-amministrative (Dicken e Malmberg, 2001). Un ultimo aspetto, ma non meno importante, è che i sistemi amministrativi tendono per loro stessa natura all'obsolescenza, risultando sempre meno adeguati a contenere i fenomeni per i quali erano stati disegnati.

Con tutto ciò, non si vuole promuovere una difesa a spada tratta delle regioni istituzionali. Al contrario, i limiti delle analisi territoriali basate esclusivamente su confini istituzionali, che incappano invariabilmente in forme più o meno evidenti di *territorial trap* (Agnew, 1994), sono noti e devono essere ribaditi. Ciononostante, l'idea che sosteniamo è che la direzione da ricercare non sia tanto l'adattamento della griglia attuale in funzione

# ... è andato manifestando in ... decenni e la formazione ... o, promossa dall'Unione ... maniera determinante a ... ità spaziale e a scoperciare ... rialità pre-statali.

di 'regioni funzionali vere' (perché, come abbiamo visto, la stessa identificazione delle regioni cambia a seconda dei nostri parametri di riferimento) ma, al contrario, la promozione – prima di tutto – di forme di regionalismo cooperativo/funzionale basato su pratiche, più o meno istituzionalizzate, volte a risolvere problemi *ad hoc*: la promozione di azioni congiunte tra 'regioni' diverse e, spesso, non contigue nel quadro delle politiche di sviluppo o di cooperazione internazionale è senz'altro da includere in questo novero (SGI, 2013).

Ma tutto questo sembra oggi pericolare sotto l'azione repentina e inattesa della ricostituzione in forze dell'azione dello Stato centrale, che in piena età neoliberale ha ripreso vigore e s'impone come istituzione di riferimento per le componenti più deboli di una comunità nazionale infragilita dal disordine globale.

## **Declino della regione politica e ritorno all'assialità statale?**

In generale, la crisi del regionalismo sembra incrociare la tendenza profonda – sostenuta dalle politiche di austerità finanziaria – a ridurre la complessità e le lungaggini dei meccanismi legislativi e a semplificare i livelli decisionali dell'amministrazione dello Stato nazionale welfaristico keynesiano (Jessop, 2018). Nel caso

della Repubblica italiana, la proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento nell'aprile 2016 aspirava appunto a eliminare la duplicazione delle funzioni legislative tra Camera e Senato – 'bicameralismo perfetto' – restringendo alla prima le materie più rilevanti e affidando al secondo il ruolo di organo di rappresentanza degli interessi regionali e locali e l'approvazione delle direttive e degli accordi europei.

Accanto alla semplificazione delle procedure legislative a livello centrale, un altro aspetto deve essere rimarcato perché più rilevante in ordine alle relazioni stato-regioni: la riforma costituzionale del 2016 prevedeva l'abolizione delle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni, che avevano sinora prodotto un rilevante numero di controversie legali affidate al giudizio di livelli giurisdizionali diversi, come i Tribunali Amministrativi Regionali, il Consiglio di Stato e la Corte Costituzionale. Tra le competenze concorrenti tra Stato e Regioni ricordiamo il commercio internazionale, l'energia, l'innovazione, il governo del territorio, la salute e la promozione culturale: molte di queste sarebbero state ricentralizzate se il referendum non avesse decretato la vittoria del 'no' e la conseguente caduta del governo in carica.

## Spesa pubblica regionale, confronto 2000-2010

Tab. 1

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati della CGIA Mestre, 2013

Ma altri fattori non direttamente inerenti la materia costituzionale sembrano aver contribuito al rigetto della riforma: il calo verticale di popolarità del Presidente del Consiglio e del suo governo per l'insuccesso nella lotta alle disuguaglianze e alla disoccupazione, in particolare quella giovanile (38,1%, tra i peggiori in Europa); la forte opposizione al governo esercitata dalle opposizioni parlamentari di destra e di sinistra; le difficoltà interne al partito del Presidente

**“with a new electoral law that has already been approved by parliament (but which could be reopened), the reform would give the next prime minister too much power”**

The Economist, 2016

del Consiglio, il Partito Democratico e, non ultima, la paura che *“with a new electoral law that has already been approved by parliament (but which could be reopened), the reform would give the next prime minister too much power”* (The Economist, 2016).

Insomma, in merito alla

consapevolezza da parte della maggioranza degli elettori della posta in gioco 'anti-regionalista' della riforma è ragionevole dubitare e la sua bocciatura sembra essere dovuta ad altre cause, come è stato anche ricordato dalla letteratura giuridica (Violini, 2016).

Un anno dopo, nel 2017, si sono tenuti i referendum regionali sull'“autonomia”: come si ricorderà, Lombardia e Veneto hanno deciso di avvalersi di questo strumento consultivo

per negoziare con lo Stato “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, come previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. Scontato il risultato largamente positivo, va detto che in Lombardia l'affluenza si è attestata intorno al 38%, mentre più elevata è stata in Veneto, col 57%; analoga iniziativa negoziale è stata avviata dalla Regione Emilia-Romagna, in forme tuttavia meno conflittuali nei confronti dello Stato centrale.

Soprattutto nel caso lombardo-veneto, la rivendicazione di maggior autonomia si è avvalsa del clima di simpatia politica suscitata dalla dichiarazione di indipendenza della Generalitat catalana rispetto allo Stato spagnolo, che tuttavia aveva connotati molto differenti, poggiando su un sostrato storico di contrapposizione tra i due contendenti, e in Spagna ha avuto risonanza popolare molto più ampia e trasversale per entrambi gli schieramenti. Si trattava però di atteggiamenti simpatetici propri soprattutto dei militanti di stretta osservanza, poiché già in sondaggi del 2016 (Demos, 2016) risaltava l'eclissi dell'argomento regionalista nel dibattito pubblico, un cambiamento abbastanza

Regione	Spesa		Var. assoluta	Var. %	Spesa pro-capite
Anno	2000	2010	2010-2000	2010-2000	2010
<b>Valle d'Aosta*</b>	1.089	1.680	591	54,3	13.139
<b>P. A. Bolzano*</b>	3.328	4.805	1.477	44,4	9.544
<b>P. A. Trento*</b>	3.074	4.650	1.577	51,3	8.860
<b>Basilicata</b>	1.646	3.622	1.976	120	6.151
<b>Sicilia*</b>	13.131	26.982	13.851	105,5	5.350
<b>Friuli Venezia-Giulia*</b>	3.879	6.378	2.499	64,4	5.168
<b>Sardegna*</b>	4.741	7.744	3.003	63,4	4.630
<b>Calabria</b>	5.938	9.022	3.084	51,9	4.490
<b>Emilia Romagna</b>	7.310	17.912	10.602	145	4.075
<b>Lazio</b>	11.720	22.657	10.937	93,3	3.988
<b>Umbria</b>	1.310	3.257	1.947	148,5	3.616
<b>Liguria</b>	3.461	5.627	2.166	62,6	3.482
<b>Molise</b>	907	1.112	205	22,6	3.473
<b>Abruzzo</b>	2.928	4.341	1.413	48,2	3.242
<b>Campania</b>	12.336	18.099	5.763	47,7	3.107
<b>Toscana</b>	5.678	10.202	4.524	79,7	2.735
<b>Veneto</b>	9.257	13.306	4.049	43,7	2.709
<b>Piemonte</b>	6.373	11.794	5.421	85,1	2.653
<b>Marche</b>	2.694	4.028	1.334	49,5	2.583
<b>Puglia</b>	5.320	9.566	4.246	79,8	2.342
<b>Lombardia</b>	13.279	21.635	8.356	62,9	2.202
<b>Regioni Ordinarie</b>	90.157	156.180	66.023	73,2	3.048
<b>Regioni a Stat.Sp.</b>	29.240	52.239	22.999	78,7	5.737
<b>Totale</b>	119.398	208.418	89.020	74,6	3.454
<b>Tasso inflazione</b>				23,9	

repentino, influenzato dal rapido passaggio della Lega Nord da un'agenda secessionista-regionalista a una piattaforma 'sovranista'. Quest'ultimo partito da tempo in effetti gioca un ruolo duplice, 'nazionalista' o 'regionalista' a seconda della dimensione nazionale o locale dei temi da affrontare, ma ciò che appare con chiarezza è l'abbandono dell'agenda separatista, cominciato durante la sua partecipazione ai governi Berlusconi (1994-95; 2001-05; 2005-06; 2008-2011), con

un'enfasi decrescente sui temi della secessione e un'opzione sempre più netta a favore dell'autonomia regionale.

In tempi recenti, soprattutto a partire dalla grande crisi del 2008, i contenuti più rilevanti della propaganda politica leghista sono stati il richiamo alla sovranità nazionale e la lotta contro i flussi migratori, con un progressivo e significativo avvicinamento alle posizioni della destra estrema e dei movimenti neofascisti (Fratelli d'Italia, Forza Nuova, Casa Pound

# A dispetto dell'indubbio peso della spesa regionale nel bilancio pubblico (e negli sprechi di denaro pubblico, secondo un'ampia letteratura) sul banco degli accusati tuttavia è intanto finito il livello di spesa per la sanità, intermedio, rappresentato dalle Province, che hanno subito un ridimensionamento del proprio ruolo — di fatto l'abolizione di un organismo elettivo — ad opera della Legge n.° 54/2012

ecc.). Lo stesso Salvini non ha partecipato se non molto marginalmente alla macchina propagandistica del referendum sull'autonomia lombardo-veneta, insistendo invece in forma sempre più aggressiva sui tasti del nazionalismo e della xenofobia e nella contrapposizione nei confronti dell'Unione Europea, vista come la ridotta delle élite tecnocratiche lontane dal 'popolo'. Ma il ritorno dei riferimenti all'assialità statale va oltre le posizioni strumentali di alcune forze politiche nel nostro Paese e rappresenta una tendenza dominante nel mondo occidentale: in questa ricentralizzazione sull'attore statale sembra prevalere il disincanto delle società occidentali nei confronti dei benefici della globalizzazione, seguito alla crisi globale del 2008 e alla conseguente 'Grande Recessione'. In questa fase, che perdura tutt'ora e che continua a manifestarsi anche nelle economie che sono riuscite più di altre a riagganciare la crescita del decennio successivo almeno a livello aggregato — Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania — la necessità di mantenere sotto controllo la spesa pubblica, che nell'Unione

Europea si è concretizzato nei vincoli del Patto per la stabilità e la crescita, ha spinto fuori dall'agenda politica il tema di un regionalismo rafforzato e, al contrario, ha dato impulso a recriminazioni in merito all'uso scorretto del denaro pubblico da parte degli enti decentrati (Salone, 2016).

Nel nostro Paese, oltre agli scandali occorsi nella gestione delle risorse pubbliche destinate alle rappresentanze politiche regionali e ampiamente riportati dalla stampa e in pubblicazioni investigative di un qualche successo (Buccini, 2015; Diamanti, 2019), gli stessi conti pubblici testimoniano che l'indebitamento delle Regioni ha continuato ad aggravarsi di anno in anno, in particolar modo a partire dalla riforma del 2001, soprattutto in ragione dell'aumento della spesa sanitaria e specialmente nelle regioni del Mezzogiorno (Corte dei Conti, 2016; Trovati, 2016: Tabella 1). A dispetto dell'indubbio peso della spesa regionale nei bilanci pubblici (e negli sprechi di denaro pubblico, secondo un'ampia letteratura), sul banco degli accusati tuttavia è intanto

# ei bilanci pubblici (a letteratura), sul amministrativo subito un drastico zione in quanto 4.

finito il livello amministrativo intermedio, rappresentato dalle Province, che hanno subito un drastico ridimensionamento del proprio ruolo – di fatto l’abolizione in quanto organismo elettivo – ad opera della Legge n.° 54/2014, sebbene esse non siano state soppresse dalla Costituzione come avrebbero voluto i promotori della riforma costituzionale sottoposta e a referendum del 4 dicembre 2016 e bocciata dalla maggioranza degli elettori. La contrazione della spesa pubblica, il ridimensionamento della pubblica amministrazione e la complessiva razionalizzazione del settore pubblico sono stati quindi il mantra del recente dibattito politico – che oggi appare però dominato dai rapporti burrascosi con l’Unione Europea – e hanno teso a emarginare l’obiettivo della ‘territorializzazione’ delle politiche pubbliche. Questa tendenza a ridurre il rilievo assegnato alla dimensione regionale e locale all’interno del dibattito pubblico emerge anche con nettezza dalla disattenzione nei confronti della questione urbana, praticamente svanita nell’agenda politica nazionale per quel che

ottiene le politiche regolative – pianificazione urbanistica, trattamento dei beni comuni, contrasto al consumo di suolo, sistemi di mobilità – e dall’inadeguatezza dei governi territoriali rispetto ai processi di coalescenza urbana che hanno ulteriormente articolato gli schemi insediativi urbani e regionali del paese, con il rafforzamento di alcune aree metropolitane, l’espansione di molti sistemi locali interurbani e la crisi dei sistemi urbani più deboli, specialmente nel Mezzogiorno (Calafati, 2013; Salone *et al.*, 2015).

## **La ‘nuova’ frontiera del regionalismo urbano: una sfida per la politica e la ricerca**

Del resto, se la questione regionale declinata in termini amministrativo-istituzionali era già ampiamente scolorita nel dibattito intorno al referendum, una rapida scorsa alla letteratura degli ultimi due anni mostra la sua crescente marginalità nel dibattito pubblico, almeno nelle forme tradizionali dell’opposizione/competizione Stato-Regioni. Per converso, negli studi internazionali prende sempre maggior piede una interpretazione del

**Le regioni, siano esse Regioni politico-amministrative urbane in quanto assemblaggi eterogenei di autorità governi regionali, agenzie settoriali e attori economici individuale e collettiva, sono dunque elementi co-costituite da strutture statuali tuttora ben funzionanti sebbene di un passato, contenitori non più nazionali ma post-nazionali (ancora capaci di controllo territoriale) che orchestrano i processi di governance regionale all'interno di un quadro di coerenza regolativa di tipo nuovo.**

regionalismo che, tenendo conto della natura di costruito sociale dell'oggetto 'regione' (Luca e Salone, 2013), recupera e amplifica la funzione esercitata dalla dimensione urbana in termini di spazialità, di *governance* e di rappresentanza politica. Una frontiera che ha cominciato a essere esplorata in lavori di ridefinizione della griglia analitica e dell'agenda di ricerca (Jonas e Moisisio, 2018) che tendono a problematizzare la questione uscendo dalla contrapposizioni dualistiche del tipo 'Stato/regioni' (Omahe, 1993) e 'Stato/agglomerazioni urbane' (Scott, 2001; Khanna, 2016 e 2017) le quali descrivono in termini oggi inadeguati le dinamiche in corso, utilizzando formule analitiche adatte più all'ultimo scorcio del Novecento che alle mutate condizioni attuali.

Muovendo da assunti teorici talvolta anche molto differenti, buona parte della letteratura internazionale dei primi anni Novanta ha con indubbio merito messo in luce la formazione delle regioni urbane globali come nuove strutture spaziali protagoniste dell'accumulazione del capitale nell'apogeo

storico della globalizzazione, considerandole come l'esito di processi di agglomerazione industriale e terziaria che le rendono soggetti primari della competizione internazionale. In generale, questi organismi-chiave del gioco competitivo internazionale sono stati descritti come elementi sostanzialmente avulsi dagli Stati cui formalmente appartengono. Osservandoli come strutture auto-contenute grazie alle dinamiche di concentrazione di cluster produttivi e di attività terziarie nei settori tecnologici di punta, questo approccio sembra tuttavia sottovalutare come questi stessi processi non ostacolino bensì sostengano lo Stato nel suo sforzo di proiezione sullo scacchiere internazionale (Jonas e Moisisio, 2018). La focalizzazione sui fattori economici ha in altri termini messo in secondo piano la natura socialmente e politicamente costruita delle regioni urbane all'interno di interessi geopolitici controversi e spesso conflittuali che vedono gli Stati ancora protagonisti della vita collettiva sia sul piano interno che su quello esterno. Per sgombrare il campo da schemi analitici ormai poco fertili e ridefinire il campo della

# e o regioni metropolitane, ci di natura stitutivi di erse dal nali (benché no la politica quadro di

riflessione in modo più utile alla comprensione delle dinamiche spaziali e geopolitiche oggi emergenti, occorre invece ripartire da una comprensione delle mutazioni insorte nella forma-Stato, la cui struttura è essenzialmente processuale e mutevole, soggetta all'azione di costanti geopolitiche che spingono per una territorializzazione del potere attraverso un'ampia gamma di tecnologie governamentali, che comprendono la struttura della spesa pubblica, la ripartizione delle competenze fiscali, i meccanismi di regolazione dei mercati del lavoro, la pianificazione territoriale.

Le regioni, siano esse Regioni politico-amministrative o regioni urbane in quanto assemblaggi eterogenei di autorità metropolitane, governi regionali, agenzie settoriali e attori economici di natura individuale e collettiva, sono dunque elementi co-costitutivi di strutture statuali tuttora ben funzionanti sebbene diverse dal passato, contenitori non più nazionali ma post-nazionali (benché ancora capaci di controllo territoriale) che orchestrano la politica e i processi di

*governance* regionale all'interno di un quadro di coerenza regolativa di tipo nuovo (Jessop, 1998; Jessop, 2018).

Queste strutture regionali si collocano al punto di tensione tra le tendenze incessanti alla de-territorializzazione proprie del capitalismo globale e la resistenza opposta da uno Stato che cerca di tornare protagonista negli scenari internazionali mantenendo salda la propria fisionomia territoriale. Così, il regionalismo urbano che emerge nei contesti più diversi – in

## down-scaling

Gran Bretagna con le esperienze delle Core Cities, in Australia e in Corea del Sud – non può più essere oggi banalizzato a un semplice *down-scaling* del potere statale, poiché lo Stato mantiene il proprio interesse a gestire sia la propria territorialità interna sia la propria proiezione extra-territoriale.

Se si escludono alcune eccezioni – il lavoro di Bagnasco del 2009, anticipatore ma caduto essenzialmente nel vuoto, e la raccolta curata da Perulli nel 2012 – il milieu scientifico e il mondo della cultura politica

non hanno maturato la capacità di riflettere sull'organizzazione, finora in gran parte 'spontanea', di uno spazio stratificato di sistemi locali specializzati, piattaforme logistiche, nuclei metropolitani densi e reticoli di città medie dinamiche all'interno di quella nebulosa che è il Nord Italia, e sulle sue implicazioni in termini di politica nazionale e di politiche territoriali.

Ciò che (non) sta accadendo nel panorama politico-istituzionale italiano è altamente indicativo della debolezza non solo delle strutture decisionali e della povertà dell'agenda politica, ma anche della subalternità o, quantomeno, dell'impotenza della cultura scientifica nei confronti di élite nazionali tendenzialmente mediocri e succubi di una quotidianità indifferente nei confronti delle prospettive di medio e lungo termine. E, d'altro canto, nel dibattito delle scienze territoriali – se ne resta qualche traccia – il campo è dominato da temi molto specifici, per quanto interessanti e ineludibili: il consumo di suolo, le aree interne, la resilienza e, con un ritardo temporale considerevole sulla sua elaborazione concettuale, la "postmetropoli" (Soja, 2000). Oppure da lavori sensibili ai processi e alle pratiche che si dispiegano alla micro-scala, che difettano però nel portare a una qualche forma di generalità le micro-evidenze empiriche venute alla luce.

È evidente che le dominanti spaziali influiscono pesantemente nel determinare la rilevanza

delle questioni da affrontare, e che quindi siano al centro del dibattito nazionale le tematiche relative all'abbandono delle aree interne e al ruolo del patrimonio nelle politiche territoriali, ma è altrettanto sorprendente che i processi evolutivi che contrassegnano alcuni spazi urbano-regionali italiani – segnatamente la conurbazione lombarda e le strutture metropolitane limitrofe del Torinese e del Veneto centro-occidentale – non siano oggetto di altrettanta attenzione. D'altronde, un Paese che mette 'finalmente' in atto il disegno delle città metropolitane a venticinque anni della loro individuazione (l. 142/1990) con un atto legislativo, la l. 56/2014, che sopprime semplicemente le corrispondenti Province, è ben lungi dal dimostrarsi maturo nell'affrontare questo tema in linea con le realtà internazionali con le quali aspira a confrontarsi.

Le politiche regionali – intese qui soprattutto sotto la veste di piani territoriali regionali – sono del tutto impermeabili all'innovazione che investe le dinamiche di questi spazi, salvo quando cercano di affrontare la dimensione infrastrutturale. Ma, anche in questo caso, le scelte sembrano dominate da temi e parole d'ordine che appartengono al passato più che al presente.

La recente vicenda della riesumazione del dibattito sull'alta velocità ferroviaria, per esempio, essenzialmente trattata come priorità europea e veicolata attraverso

**Ciò che (non) sta accadendo nel panorama politico-istituzionale italiano è altamente indicativo della debolezza non solo delle strutture decisionali e della povertà dell'agenda politica, ma anche della subalternità o, quantomeno, dell'impotenza della cultura scientifica nei confronti di élite nazionali tendenzialmente mediocri e succubi di una quotidianità indifferente nei confronti delle prospettive di medio e lungo termine.**

gli schemi frusti del dibattito sì TAV/no TAV fissati nei primi anni Duemila, riflette impietosamente l'incapacità delle classi dirigenti regionali di disegnare scenari di cooperazione macroregionale costruiti attorno a centralità spazio-funzionali conclamate: invece che abbracciare l'ipotesi di un asse preferenziale di scambio e collaborazione con l'area metropolitana centro-padana – Milano, Lombardia orientale, i nodi urbani emiliani sino a Bologna – la Regione Piemonte preferisce impostare i propri futuri programmi di sviluppo sulle relazioni Torino-Lione, assai meno robuste di quelle che legano la metropoli piemontese con Milano e ancor meno promettenti oggi, considerate le prospettive del trasporto merci e persone. Invece che prendere atto di una saldatura ormai avvenuta tra Torino e Milano in termini di relazioni infrastrutturali proprio

grazie all'alta velocità ferroviaria, si preferisce inseguire la chimera dello smarcamento a Nord-Ovest, oltre le Alpi, non riconoscendo all'area milanese quella funzione di *hub-and-spoke* che ormai gioca da tempo, all'interno di una vasta regione di distretti industriali evoluti, centri di competenza tecnologica e strutture di cooperazione pubblico-privato nei settori delle infrastrutture, della ricerca e dell'istruzione (Ó Riain, 2010).

Se l'agenda della politica regionale appare oggi avara di novità e incapace di cogliere le sollecitazioni provenienti dai mutati equilibri geopolitici, la ricerca territoriale dovrebbe invece provare a uscire dai recinti consolidati e un po' usurati delle tematiche che hanno dominato il dibattito degli ultimi anni e misurarsi con la sfida che le regioni urbane stanno affrontando in Europa e nel resto del mondo.

## Bibliografia

- Agnew J. 1994, *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, «Review of international political economy», 1(1), pp. 53-80.
- Associazione dei geografi italiani. Giornate di studio, 1983, *Le aree emergenti: L'Italia emergente: indagine geodemografica sullo sviluppo periferico (Vol. 14)*, F. Angeli, Milano.
- Bagnasco A. 1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. 2009, *Il Nord: una città-regione globale?*, «Stato e mercato», 86 (2), pp. 163-185.
- Bennett R. 1997, *Administrative systems and economic spaces*, «Regional Studies», 31 (3), pp. 323-336.
- Brenner N. 1999, *Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies*, «Theory and society», 28(1), pp. 39-78.
- Brenner N. 2004, *Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000*, «Review of international political economy», 11(3), pp. 447-488.
- Calafati A. 2013, *Città e aree metropolitane in Italia (Cities and Metropolitan Areas in Italy)*, «GSSI Urban Studies Working Paper», No. 1., Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2369323> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2369323>
- Caravita B. 2002, *La costituzione dopo la riforma del titolo 5: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli, Torino.
- Compagna F., Ciranna G., 1963, *La questione meridionale*, Edizioni Osanna, Venosa.
- Coppola P. (a cura di) 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino.
- Corte dei Conti 2016, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, Roma.
- Dematteis G. 1989, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, «Stato e Mercato», 27, 1989, dicembre, pp. 445-467.
- Dematteis G. 1997, *Retibus regiones regere. Il territorio e le sue regionalizzazioni*, «Geotema», 9, pp. 37-43.
- Dematteis G. 2001, *Le basi territoriali delle unità amministrative*, in Sturani M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2001, pp. 69-76.
- Demos & PI 2016, *Gli Italiani e lo Stato*, Vicenza.
- Diamanti I. 2012, *Il declino dei poteri locali*, «La Repubblica», 9 luglio.
- Diamanti I. 2019, *L'alibi autonomista*, «La Repubblica», 4 gennaio.
- Dicken P., Malmberg A. 2001, *Firms in territories: a relational perspective*, «Economic Geography», 77, n. 4, pp. 345-363.
- Entrikin J. N. 2017, *Regions: Critical essays in human geography*, Routledge, London and New York.
- Fitjar R. D. 2010, *The rise of regionalism. Causes of regional mobilization in Western Europe*, Routledge, London and New York.
- Giannola A. 2010, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 23(3), pp. 593-630.
- Gilbert A. 1988, *The new regional geography in English and French-speaking countries*, «Progress in Human Geography», 12(2), pp. 208-228.
- Graziani A. 1979, *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna.
- Jessop B. 1998, *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*, «International social science journal», 50(155), pp. 29-45.
- Jessop B. 2018, *Neoliberalism and Workfare: Schumpeterian or Ricardian?*, in Cahill, D., Cooper, M., Konings, M., & Primrose, D. (Eds.). *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, Sage, Los Angeles, pp. 347-358.
- Jonas A. E. and Moisis S., 2018, *City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis*, «Progress in Human Geography», 42(3), pp. 350-370.

- Keating M. 2003, *The invention of regions. Political restructuring and territorial government in Western Europe*, in Brenner N., Jessop B., Jones M., MacLeod G. (Eds.), *State/space. A reader*, Blackwell, Oxford, pp. 256-77.
- Keating M. 2017, *Contesting European regions*, «Regional Studies», 51(1), pp. 9-18.
- Khanna P. 2016, *Connectography. Mapping the future of global civilization*, Random House, New York.
- Khanna P. 2017, *La rinascita delle città-stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi, Roma.
- Luca D., Salone C. 2013, *Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva*, «Rivista Geografica Italiana», 120 (3), pp. 209-224.
- MacLeod G., 1999, *Place, Politics and 'Scale Dependence' Exploring the Structuration of Euro-Regionalism*, «European Urban and Regional Studies», 6(3), pp. 231-253.
- Merloni F. 2001, *La geografia amministrativa nei processi di riforma dello Stato*, in Sturani M.L. (a cura di), *op. cit.*, pp. 77-85.
- Omaha K. 1995, *The end of the nation state. The rise of regional economies*, Free Press, New York.
- Ó Riain S. 2010, *Globalization and regional development*, in *Handbook of local and regional development*, Routledge, London and New York, pp. 39-51.
- Paasi A. 2002, *Place and region: regional worlds and words*, «Progress in Human Geography», 26(6), pp. 802-811.
- Paasi A. 2004, *Place and region: looking through the prism of scale*, «Progress in Human Geography», 28(4), pp. 536-46.
- Paasi A. 2009, *The resurgence of the 'Region' and 'Regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe*, «Review of International Studies», 35, pp. 121-146.
- Perulli P. (a cura di) 2012, *Nord: una città-regione globale*, Il Mulino, Bologna.
- Pizzetti F., Comba M., Luther J., Poggi A., 1996, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, G. Giappichelli, Torino.
- Putnam R. D. 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Salone C., Besana A., Rivolin U. J. 2016, *Crisis and urban shrinkage from an Italian perspective*, in Knieling J., Othengrafen F. (Eds.), *Cities in Crisis: Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, Routledge, Abingdon, Oxon, pp. 190-214.
- Salone C. 2017, *Questioning new regionalism from an Italian perspective, or the resistible rise of Italian Regions*, «Pôle Sud, Revue de science politique de l'Europe méridionale», 46, pp. 43-62.
- Saraceno P. 1990, *Sottosviluppo industriale e questione meridionale: studi degli anni 1952-1963*, Mulino.
- Scott A.J. 2001, *Global city-regions*, Oxford University Press, Oxford.
- SGI-Società Geografica Italiana, *Rapporto Annuale 2013*, Roma.
- Soja E. W. 2000, *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*, Blackwell, Oxford.
- Taylor P. J., Derudder B. 2004, *World city network: a global urban analysis*, Routledge, London and New York.
- The Economist 2016, *Why is Italy's constitutional referendum important?*, September 28<sup>th</sup>.
- Trovati G. 2016, *Nei bilanci delle Regioni un rosso da 33 miliardi*, «Il Sole24 Ore», August 22<sup>nd</sup>.