



**SOCIETA'  
GEOGRAFICA  
ITALIANA**  
ONLYS

## **PROPOSTA DI RIORDINO TERRITORIALE DELL'ITALIA**

Le considerazioni qui riportate riflettono un percorso che la Società Geografica Italiana, la più antica istituzione di ricerca territoriale del Paese, persegue da anni. Nel periodo più recente - in particolare in seguito all'emanazione del Disegno di Legge Costituzionale del 30 luglio 2013 - si sono concretizzate in una proposta esplicita di riordino territoriale. Nello specifico, il testo che segue è strutturato nel modo seguente:

**Parte 1 – I fondamenti di una riforma.** Dove si recuperano in modo alquanto sintetico (e schematico) i fondamenti logico-politici, economici e sociali che sottendono un improcrastinabile riordino territoriale del nostro Paese.

**Parte 2 – Aspetti metodologici.** Si ricostruisce il percorso seguito, espressione a sua volta di un'elaborazione (e un dibattito) sviluppatosi negli ultimi lustri e reso pubblico in molteplici occasioni.

**Parte 3 – Comunità territoriali, Aree metropolitane, Polarità urbane.** Al di là dei fondamenti di metodo che hanno portato all'aggregazione delle entità comunali e all'individuazione delle polarità urbane e metropolitane, quelle ora individuate (e riportate in forma cartografica) rappresentano uno schema che necessita inevitabilmente di essere verificato a approfondito.

**Parte 4 – I “nuovi” ambiti regionali.** Si specificano i fondamenti che hanno portato alla proposta di 36 “nuove” Regioni, definite in ragione della struttura e della dinamica degli eco-sistemi urbani quale fondamento della possibile competitività, del riequilibrio territoriale, della coesione economica, della valorizzazione economica delle “piattaforme” territoriali emergenti.

**Parte 5 – Vantaggi attesi.** Si assumono vari dati consolidati allo scopo di valutare i risparmi di spesa connessi all'eliminazione degli enti provinciali e alla ripermimetrazione delle regioni

**Parte 6 – Ulteriori considerazioni strategiche.** Fra le possibili opzioni politiche che potrebbero accompagnare il ridisegno amministrativo, in questa sede sono introdotti alcuni criteri economico-aziendali volti al superamento delle criticità dell'attuale funzionamento della macchina amministrativa.

**Parte 7 – Sulle Comunità territoriali. Questioni legislative irrisolte.** Analizzando brevemente i vari livelli di governo, si discute sull'adeguatezza tra capacità organizzativa e funzione degli enti. L'accento è posto in particolare sull'accorpamento dei comuni.

### **Allegati cartografici**

- 1 Livelli di polarizzazione e di autonomia dei Sistemi Locali del Lavoro
- 2 Centralità territoriale e dinamica economica dei sistemi locali
- 3 I fondamenti: Aree metropolitane, Polarità urbane, Comunità territoriali
- 4 Le delimitazioni regionali: scenari problematici
- 5 Aree di valorizzazione paesaggistica e patrimoniale
- 6 Le “nuove” Regioni: una perimetrazione possibile
- 7 Una seconda possibile perimetrazione

### **Appendici**

1. Aree metropolitane, Polarità urbane e Comunità Territoriali
2. Il dettaglio
3. Aggregazioni e attribuzioni. I problemi emersi

La proposta è stata realizzata in collaborazione con Caire Urbanistica ed EuPolis (Politecnico e Università di Torino).

Al gruppo di lavoro, coordinato da Sergio Conti e istituito presso il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, hanno preso parte, con diverse competenze e sensibilità: Ornella Albolino, Franco Archibugi, Associazione Culturale Identità Comune, Ugo Baldini, Filippo Bencardino, Simone Bozzato, Federica Burini, Emanuela Casti, Roberto Cavallo Perin (in particolare Parte 7), Claudio Cerreti, Fiorella Dallari, Francesco Dini, Fiorenzo Ferlaino, Marina Fuschi, Giuseppe Fuschillo, Floriana Galluccio, Alessandra Ghisalberti, Alessandro Giosi (in particolare Parte 5), Piergiorgio Landini, Alessia Mariotti, Maurizio Memoli, Concettina Pascetta, Massimo Pollifroni (in particolare Parte 6), Alessandro Ricci, Patrizia Romei, Franco Salvatori, Giovanni Sistu, Carlotta Spera, Anna Trono, Lida Viganoni, Irma Visalli, Sergio Zilli.

Al Tavolo Tecnico, istituito anch'esso presso Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, hanno partecipato altresì Franco Arminio, Alessandro Candido, Umberto Fanuzzi, Giordano Bruno Guerri, Paolo Pagliaro, Federico Pirro, Piero Portaluri, Roberto Telesforo.

## PARTE 1

### I FONDAMENTI DI UNA RIFORMA

**I.** Il superamento dell'accentramento amministrativo ha rappresentato uno dei maggiori problemi politici del secondo dopoguerra, sebbene l'interesse al mantenimento dello *status quo* abbia imposto, da un lato, lo slittamento dell'applicazione del dettato costituzionale e, dall'altro, la rarefazione del tema della regionalizzazione nel dibattito politico.

In realtà, è mancato in Italia un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro. Sotto questa luce, il nostro paese si presenta come un caso originale in Europa: se le nostre Regioni, per esempio, hanno un potere legislativo, non possiedono peraltro istanze di rappresentanza collettiva nazionale (come i *Länder* nel Bundesrat tedesco oppure, in altra forma, le regioni spagnole e austriache). Le conseguenze sono rilevanti: fra queste, l'impossibilità di attuare coordinate ed efficaci politiche regionali e il fatto che sono spesso gli interessi delle singole micro-comunità locali a emergere, esercitando un ruolo autonomo e, nei fatti, superiore (la cosiddetta «Italia delle cento città»).

E' peraltro noto come l'attuale maglia amministrativa sia resa particolarmente complessa dalla presenza di una molteplicità di enti che si collocano a una scala intermedia tra il Comune, la Provincia e la Regione: aziende sanitarie, ospedaliere e territoriali, istituzioni scolastiche, aziende (o altri soggetti) di erogazione di servizi pubblici (acqua, energia, trasporti), ma anche Comunità montane e ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) ecc.. La proliferazione di enti territoriali intermedi e a «geometria variabile» ha ulteriormente appesantito l'iperterritorializzazione della maglia amministrativa, aggravando le disfunzioni della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, rendendo assai ardua alla cittadinanza un'adeguata fruizione dei servizi.

**II.** Al trattato costituzionale europeo che introduceva la *coesione territoriale* quale obiettivo fondante – accanto a quelli della coesione economica e sociale – ha fatto seguito, nel 2007, la pubblicazione dell'*Agenda territoriale dell'Unione*. È andata prefigurandosi, in sostanza, una nuova visione a livello continentale: un'Europa delle varietà, ovvero una pluralità di valori che portano a differenziare l'Unione europea dalle altre aggregazioni statuali esistenti nel mondo contemporaneo, dando valore alle diversità storico-culturali, alle identità territoriali.

Ne discende l'imperativo – vuoi di ispirazione europea, vuoi espressione di processualità spontanee – di *ridefinire i sistemi territoriali*. E' per questo necessaria una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di *fini collettivi*, coinvolgente processi non soltanto economici, ma sociali e ambientali insieme: efficienza economica quindi, ma altresì coesione sociale, inclusione, flessibilità.

Ora, la costruzione del contesto/i per un progetto/i di riconfigurazione regionale implica necessariamente un processo di ridefinizione dei confini (le dinamiche dello sviluppo territoriale coincidono sempre meno con le attuali delimitazioni amministrative). Questi confini possono altresì evolvere e non devono «opporre resistenza» al dispiegarsi della progettualità. Sono quindi difficili da determinare e presentano una natura fondamentalmente ambigua, richiedendo quindi rappresentazioni condivisibili, sintetiche e progettuali, capace di interpretare l'immagine strategica del territorio.

**III.** Se la crisi che stiamo vivendo rappresenta una discontinuità storica che apre nei fatti una *seconda globalizzazione*, è necessario pensare a una crescita diversa, di nuova generazione, dove il valore e il *genius loci* presenti sul territorio assumono una dimensione ben più importante, dinamica, strategica e incisiva rispetto al passato. Questi fattori possono svolgere il ruolo di catalizzatori potenziali di sviluppo, occupazione e, conseguentemente, di competitività del paese nel suo complesso. In altre parole, competitività, sostenibilità ambientale, innovazione socio-culturale

hanno rappresentato *assets* strategici sui quali sono fondate le proposte qui contenute. Si tratta di un segmento dell'economia che si muove, là dove si è riusciti a valorizzarlo, a una velocità di dieci volte superiore rispetto alla media nazionale, e rappresenta per questo un motore capace di ridefinire l'idea di futuro della nostra economia. E' per questa ragione che la proposta di riorganizzazione sottende la presenza di una molteplicità di aree di recupero ambientale e cultural-patrimoniale, ancorate a progetti territorializzati.

Si è già ricordato come nei più recenti documenti prodotti in sede comunitaria, le politiche di intervento dovrebbero privilegiare quei *sistemi territoriali* le cui caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con *coalizioni di attori* e istituzioni cementate da valori condivisi. Si tratta di un approccio *place-based* che trascende il tradizionale dilemma del federalismo fiscale. Le lezioni tratte dalla crisi in corso e dalle modalità stesse in cui nel nostro paese sono stati utilizzati i finanziamenti comunitari rafforzano questa tesi. È implicito, sotto questa luce, un ritorno alle politiche territoriali.

**IV.** E' diffusamente riconosciuto che l'inefficienza dell'attuale ritaglio amministrativo non deriva soltanto da disfunzioni organizzative e legislative, ma altresì da una configurazione geografica fonte di diseconomie e ostacoli ai processi di sviluppo. Non si tratta, quindi, di ripensarne l'impianto alla luce dei soli obiettivi di contenimento della spesa (peraltro essenziali) e di miglioramento dell'efficienza nelle procedure e nelle erogazioni di servizi, ma di rifondarlo su una partizione territoriale coerente rispetto alle possibilità offerte dall'assetto tecnologico, alla soddisfazione della domanda sociale, alla presenza delle identità territoriali.

Le ragioni a supporto di una strategia di riordino non si esauriscono ovviamente in quanto ora ricordato. Basterà richiamare il fatto che i processi di creazione di ricchezza attraverso il mercato hanno subito negli ultimi lustri un mutamento accelerato. Questo fatto ha inciso con forza sulle capacità localizzate, modificando i rapporti interni, quelli inter-regionali e quelli trans-territoriali. In particolare, è emersa con forza la necessità per i nostri territori di divenire *nodo* di un numero ampio e geograficamente diramato di *reti*, ciascuna delle quali sottoposta a severe regole di inclusione ed esclusione. Sarebbe opportuno che il nuovo ritaglio amministrativo risponda per quanto possibile a questa condizione, allo scopo di facilitare la creazione di valore e di lavoro, tenuto altresì conto della transizione che l'Italia sta vivendo dall'economia industriale a quella dei servizi, dove il tema dell'attrattività turistica (e non solo) è in primo piano.

L'altro grande vettore di mutamento dell'ultimo trentennio è l'emergere della questione ambientale. Anche questa evidenza converge verso una riconfigurazione degli assetti territoriali. È infatti agevole osservare come già da tempo, e ancor più in futuro, lavoro e surplus siano prodotti combinando risorse localizzate e risorse mobili in modo diverso rispetto al passato. Alcuni settori produttivi tenderanno a territorializzarsi ulteriormente – quello energetico e quello turistico, per esempio – mentre altri andranno a utilizzare con sempre maggiore intensità le facilitazioni indotte dal movimento di informazioni, persone, merci e fattori, indotte da tecnologie in via di ulteriore potenziamento. Occorrerà quindi confrontarsi con la necessità di salvaguardare il proprio capitale naturale (il che porta a ragionare in chiave di eco-sistemi), da un lato, e dall'altro interfacciarsi in modo più efficace e aperto con l'esterno (ciò che porta a ragionare in chiave di reti di complementarità).

**V.** Vale la pena ricordare come nel 2011, sotto la spinta della crisi economica, si sia deciso di affrontare il problema del riordino territoriale aggredendo l'ente Provincia, probabilmente perché il più «debole» sotto il profilo economico e funzionale, e quello che, nella “devoluzione” delle competenze un tempo statali, era rimasto schiacciato fra Regione e Comune. All'entità amministrativa «Provincia» si sarebbe così sostituita l'entità funzionale «Area vasta», che richiama, da un lato, l'Unione di Comuni e, dall'altro, il Comprensorio. Nel disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011 si precisava inoltre che le Regioni, nell'esercizio della propria

competenza legislativa, avrebbero dovuto assicurare che gli enti locali regionali si estendessero su una superficie non inferiore ai 3.000 km<sup>2</sup> o contassero una popolazione di almeno 300.000 abitanti.

Si reiterava in tal modo la prassi delle «soglie», alquanto lontana da un corretto approccio all'analisi del territorio. Basti pensare che quella soglia demografica si sarebbe dovuta applicare alla Lombardia, con una densità di 412 ab./km<sup>2</sup>, come alla Sardegna, dove la densità è di 69 ab./km<sup>2</sup>; la soglia territoriale avrebbe «salvato» Sondrio, chiusa nel cuore della catena alpina, oltre che Grosseto e Oristano, in pianura. Il risultato sarebbe stato quello di abolire 29 province, per di più con una distribuzione del tutto casuale. Dall'individuazione delle soglie muoveva anche l'ipotesi di riordino avanzata dal Governo Monti nel 2012: lievemente ridimensionata era quella territoriale (2.500 km<sup>2</sup>), più elevata quella demografica (350.000 ab.), con l'iniziale aggiunta di una terza, riferita alla numerosità dei comuni (non meno di 50), poi abbandonata.

Dopo un contrastato tentativo di ricevere indicazioni dai governi delle Regioni a statuto ordinario, si perveniva al D.L. 182/2012, che riduceva il numero delle Province da 86 a 51. È significativo che il Ministro per la Funzione Pubblica lo definisse un provvedimento di tipo "ordinamentale" nella logica avviata dalla *spending review*: primo passaggio di una riforma più ampia che prevedeva la riorganizzazione degli Uffici territoriali di governo (Prefetture, Questure ecc.), al termine della quale sarebbe stato possibile calcolare gli effettivi risparmi ottenuti con l'intera riforma.

**VI.** Nell'attuale proposta di riordino regionale/provinciale, il fondamento metodologico prescelto è dato dall'individuazione dei sistemi urbani, o meglio degli "eco-sistemi urbani". Senza stravolgere alla radice il disegno attuale, ma ribadendo a più riprese le delimitazioni provinciali e regionali attuali, la proposta vuole razionalizzare la divisione amministrativa individuando quegli ambiti territoriali che costituiscono la base delle relazioni sociali e produttive locali e di medio raggio (sulle quali appare plausibile costruire un nuovo assetto dei servizi rivolti alle famiglie e alle imprese), unitamente all'individuazione di quelle delimitazioni che definiscono un sistema territoriale capace di relazionarsi con l'esterno.

Emerge peraltro un obiettivo complementare, connessa alla legittimazione del ritaglio proposto. Quest'ultimo, considerata dal punto di vista di chi la fruisce (i cittadini), rimette in gioco il problema dell'identità. Anche la formazione dell'identità locale (territoriale) ha una sua dinamica, e non può essere fissata una volta per tutte. Il rischio sarebbe la perdita di legittimazione e, in definitiva, il fallimento stesso del progetto. Per questa ragione, a fondamento delle "nuove" entità regionali – e da queste inscindibile – si pone il problema dell'aggregazione istituzionale e funzionale delle municipalità, peraltro modificabile secondo le esigenze specifiche e quindi soggetta a possibili e periodiche revisioni.

Ciò risponde appunto all'esigenza di "territorializzare", unendo in una visione unitaria, la dimensione economica, le esigenze di inclusione sociale, i caratteri patrimoniali e ambientali, evitando la sovrapposizione di competenze. Si tratta, in altre parole, di utilizzare il più estesamente possibile il medesimo ritaglio territoriale per l'esercizio del maggior numero possibile di funzioni, eliminando (accorpendo o scomponendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti. Ne deriva sia un risparmio di gestione, sia soprattutto una semplificazione del quadro dell'erogazione dei servizi (economici e non), con un considerevole vantaggio per la cittadinanza (e per gli stessi enti erogatori). E predisponendo in tal modo un quadro operativo propedeutico all'utilizzo dei finanziamenti europei in materia di coesione territoriale.

Il percorso di costruzione delle nuove entità regionali e di aggregazione del locale nelle sue diverse forme (metropolitane, urbane, comunitarie) sollecita valutazioni approfondite di fattibilità economica (e organizzativa) che consentano di aprire un discorso di riprogettazione dell'Amministrazione Pubblica che sia leva delle più generali riforme dal Sistema Paese.

**VII.** Un'ultima annotazione ha per oggetto l'inscindibilità di una riforma regionale (e provinciale) con quella coinvolgente il fitto – e inusitato – reticolo comunale. Lo stesso Decreto Legge n. 95 del

6 luglio 2012 traccia alcuni termini del dibattito, in particolare il trasferimento delle funzioni comunali alle associazioni di comuni (con soglie demografiche minime stabilite dallo Stato e dalle Regioni), quale ente di secondo livello. Se queste forme associative (nella nostra proposta definite Comunità territoriali) diverranno di fatto la struttura portante delle nuove unità di base territoriale, è d'obbligo una severa critica di quanto contenuto nello stesso decreto.

L'associazionismo "spontaneo" e la determinazione delle sole soglie demografiche per l'individuazione dei livelli ottimali dei servizi, è in realtà insostenibile senza la presa in carico dei bacini di auto-contenimento dei flussi relativi alla mobilità di prossimità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro), peraltro evidenziati dall'ISTAT e da molteplici analisi scientifiche. Sotto questa luce, la proposta ha avviato un'elaborazione di base in questa direzione, che necessita ovviamente dei necessari confronti e approfondimenti.

In gioco sta una formazione coerente del ritaglio statale al livello ottimale dei servizi (come peraltro previsto dalla *spending review*) e di una parallela – e del tutto significativa – riduzione dei costi. Questa consentirà di pervenire a una realtà amministrativa "vicina" al cittadino, assicurando i servizi territoriali necessari, evitare la frammentazione e il campanilismo, incidendo significativamente sulla "moltiplicazione" delle competenze distribuite attualmente a circa 16.000 enti.

## **PARTE 2**

### **ASPETTI METODOLOGICI**

Viene di seguito sintetizzato il percorso seguito che, per facilità di lettura, è qui scomposto in passaggi logici successivi.

#### **a. Individuazione / rappresentazione dei processi relazionali e gravitazionali a livello micro-territoriale**

In prima approssimazione si è ricorso al disegno dei Sistemi Locali del Lavoro, il quale consente di esplorare i rapporti concreti residenza/lavoro (cogliendo in qualche misura lo spazio di vita quotidiano), valutando e selezionando le polarizzazioni e i livelli di scambio e di autonomia tra i luoghi urbani.

L'aggregazione dei S.L.L. è partita dal riconoscimento di quei sistemi caratterizzati da un elevato livello di polarizzazione (netta prevalenza dei flussi pendolari in ingresso rispetto a quelli in uscita) e di quelli che presentano invece livelli di dipendenza elevati (flussi in uscita superiori di tre volte rispetto a quelli in ingresso) o comunque da modesti livelli di autonomia (flussi interni al S.L.L. inferiori ai 2/3 di quelli totali). La struttura delle gravitazioni in essere ha guidato un processo di aggregazione dei S.L.L. più dipendenti e meno autonomi verso quelli più fortemente polarizzati, di norma generati da città di maggiori e medie dimensioni.<sup>1</sup>

Si è nel contempo confrontato – e corretto – il disegno emerso con quello della delimitazione delle Comunità Montane e delle vigenti Unioni di comuni.

Si veda al riguardo la **Tavola 1**.

#### **b. Definizione dei raggruppamenti di S.L.L. e rappresentazione cartografica delle Comunità territoriali.**

Si è seguita una logica relazionale (reti di gravitazione / connessione / capitale relazionale), assunta altresì quale supporto per la delimitazione delle nuove potenziali aggregazioni comunali (o **Comunità**).

I Sistemi Locali del Lavoro, seppure individuati in funzione di un'uniforme criterio di autocontenimento dei flussi pendolari e seguendo un identico algoritmo di calcolo, si caratterizzano infatti per livelli alquanto differenziati di autonomia in ragione delle diverse condizioni di funzionamento dei mercati del lavoro, delle condizioni di integrazione territoriale e dei livelli di sviluppo economico, differenziati tra Nord e Sud e tra aree interne e aree urbane del Paese. La situazione è evidenziata dalla rappresentazione delle condizioni di "Centralità territoriale e dinamica economica dei Sistemi Locali" (Tavola 2). Nella rappresentazione, la fondamentale distinzione tra "S.L.L. centrali e dinamici" e "S.L.L. con diverse esigenze di innovazione" è stata valutata ricorrendo a un parametro di accessibilità valutato in 30' per una popolazione aggirantesi intorno ai 100.000 abitanti, prendendo in esame la dinamica del periodo 2001-2010. Per i sistemi locali a medio-bassa accessibilità si è poi individuato un indicatore volto a individuare quel gruppo di sistemi caratterizzato da declino demografico. All'interno delle aree in declino, la presenza di un valore aggiunto pro-capite inferiore all'80% della media nazionale è stata individuata come fattore caratterizzante un'ulteriore tipologia di Sistemi Locali che presenta le penalizzazioni più accentuate. Si veda **Tavola 2**.

---

<sup>1</sup> La riconsiderazione delle aggregazioni così prodotte potrà naturalmente essere rivista alla luce di altre considerazioni, soprattutto laddove i livelli di integrazione locali sono più modesti, spesso in presenza di condizionamenti ambientali e sociali come quelli tipici di alcune aree interne del paese (l'Amiata, per esempio).

### **c. Individuazione e rappresentazione cartografica delle potenziali Comunità, delle Polarità urbane e delle Aree metropolitane.**

Unitamente all'aggregazione di Comunità territoriali sufficientemente coese e capaci quindi di esprimere una consistente capacità operativa nel perseguire efficacemente gli interessi locali nel sistema di programmazione, si è operato per riconoscere la presenza differenziata delle polarizzazioni urbane, nella loro sedimentazione storica di ruoli e di valori politici, economici e culturali e nella configurazione recente che sono venuti ad assumere. In questo percorso, per l'individuazione delle Aree metropolitane si è fatto riferimento, in prima battuta, ai Sistemi locali delle Città Metropolitane di cui alla legislazione nazionale e regionale, considerando ulteriormente l'aggregazione alle stesse di sistemi locali dipendenti in termini gravitazionali. Per le polarità urbane, l'assunzione della soglia demografica e della conseguente massa critica in termini di potenziale economico sono state integrate da valutazioni relative ai ruoli politici e ai profili culturali di eccellenza.

Si vedano la **Tavola 3** e la **Parte 3** del presente documento.

Se la rappresentazione riportata trova un fondamento dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, va da sé che quello qui presentato è inevitabilmente uno **scenario indicativo e generale**. Esso dovrà venire confrontato con le specifiche contestualità regionali, le quali porteranno inevitabilmente a correzioni e modifiche.

### **d. Individuazione / ridefinizione degli Eco-sistemi urbani (E.S.U.)**

I presupposti dell'elaborazione fanno riferimento, tra l'altro, al Progetto Strategico "Quadroter" del Consiglio Nazionale delle Ricerche, che nell'individuazione (e nella delimitazione) dei sistemi urbani assume i seguenti caratteri strutturali:

- presenza nel/nei centri urbani di servizi superiori;
- accessibilità interna potenziale (non superiore a un'ora di trasporto per la maggior parte dei residenti del sistema), da cui l'individuazione dei bacini integrati di mobilità, a partire dai sistemi di trasporto "metropolitani", quale volano per rafforzare la mutua gravitazione e la coesione interna;
- presenza di possibili sistemi urbani alternativi o di riequilibrio;
- soglia demografica "tendenzialmente" non inferiore al milione di abitanti
- effetti urbani diffusi.

Al di là della presa in carico e della strutturazione di questi caratteri di riferimento, l'elaborazione ha teso ad enucleare le componenti funzionali che oggettivamente possono definire il processo di aggregazione. Si tratta, in particolare, di:

- la presenza di un "asse portante", ovvero il sistema urbano (individuato non già come una semplice relazione infrastrutturale, ma in termini di appartenenza, identità del sistema);
- compresenza di un'area a uso intensivo (elevata densità abitativa) e area esterna (o libera);
- direttrici di supporto (accessibilità del sistema e delle sue aree più rilevanti);
- presenza di centralità di diversa valenza ("enucleazione" di definite attività, percepibili come gravitazioni funzionali);
- presenza di Unità territoriali di recupero ambientale e storico-culturale (UTRAS);
- un alone in grado di supportare l'asse portante (ovvero una superficie sfumata a questo adiacente), dettato dalle caratteristiche insediative e geografiche dell'area.

Ne è seguito il raffronto con le delimitazioni delle Comunità e la conseguente ridefinizione delle delimitazioni.

Si vedano **Tavola 4, Tavole 6 e 7**.

**e. Raffronto con le attuali delimitazioni provinciali e regionali. Individuazione aree di incertezza**

Per evitare possibili (e inevitabili) conflitti inter-istituzionali, laddove possibile e coerente le delimitazioni attuali sono state confermate. Si affermano peraltro numerose aree di incertezza relativamente all'attribuzione di Comunità (e comuni) che dovranno essere sciolte da specifici tavoli tecnici oppure oggetto di valutazione politica e/o consultazione popolare

**f. Individuazione distretti cultural-paesaggistici.**

Si tratta dei potenziali “diamanti” della valorizzazione patrimoniale, peraltro decisivi sul fronte del divenire dell'economia nazionale e regionale. La loro evidenza cartografica vuole andare nella direzione di evitarne la scomposizione fra entità regionali diverse. La valorizzazione-conservazione delle stesse aree marginalizzate (in particolare quelle montane) deve essere esplicitata con forza fra gli obiettivi politici per il prossimo futuro, coinvolgenti la valorizzazione economica (e occupazionale) e le compensazioni per le funzioni ambientali esercitate (**Tavola 5**).

## PARTE 3

# COMUNITA' TERRITORIALI, AREE METROPOLITANE, POLARITA' URBANE

### I problemi della *governance* locale (territoriale)

La ri-progettazione della dimensione regionale deve necessariamente andare di pari passo con una riconfigurazione del modello di *governance* locale, ponendo come centrale il tema della intercomunalità, dalla quale si è partiti. Come è stato ricordato, l'operazione condotta si è fondata sull'analisi dei livelli di polarizzazione e di autonomia dei Sistemi Locali del Lavoro, progettandone, sulla base delle linee di integrazione esistenti, possibili aggregazioni.

Tra le aggregazioni comunali, individuate come si è ricordato in funzione di un criterio di autocontenimento dei flussi pendolari, sono presenti livelli alquanto differenziati di autonomia e di consistenza in ragione delle diverse condizioni strutturali. La situazione è rappresentata dalla **Tavola 2** (Centralità territoriale e dinamica economica delle Comunità territoriali).

Le aggregazioni comunali sinora individuate potrebbero trovare una significativa contestualizzazione in un modello di "comunità" che riecheggi quello tedesco<sup>2</sup>, dove la scena del potere locale è sostanzialmente dominata da Distretti urbani e Distretti Rurali: i primi (*Stadtkreise*) coincidono con il livello comunale delle città, i secondi (*Landkreise*) sono espressione diretta di comuni che compongono le corone urbane, ovvero espressione di aggregazioni di sistemi territoriali a minore impronta urbana.

In particolare, le aggregazioni proposte potrebbero essere ricondotte ai *Landkreise*, a condizione di individuare quali di queste comunità siano invece delle aree metropolitane ed "estrarre" quelle in cui le agglomerazioni urbane assumono autonomamente anche i poteri da *Stadtkreise*<sup>3</sup>. In alcuni casi l'esiguità dei comuni che verrebbero in tal modo a costituire una comunità territoriale, una volta "estratto" lo *Stadtkreise*, potrebbe suggerire l'opportunità di una preventiva fusione dei comuni "esterni" al polo urbano principale oppure la loro attribuzione a un'altra Comunità territoriale<sup>4</sup>.

### Un disegno possibile della riorganizzazione comunale

In riferimento alle Città metropolitane l'alternativa è quella di riconoscere lo statuto speciale di Roma-capitale, ma altresì di Milano, Napoli e forse Torino (ipotesi che potrebbe essere tanto più incisiva nel caso queste città fossero anche dei sistemi regionali autonomi, arrivando così alla massima concentrazione verticale di poteri territoriali), oppure confermare "per eccesso" le 15 città individuate ormai 25 anni addietro (vedi Legge 142 del 1990)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Come proposto nel contributo formulato dall'UNCCEM nell'ambito dell'iniziativa del Ministro Barca sulle aree interne, con la quale è adombrata una organizzazione del potere locale in forma duale tra città e distretti territoriali di comuni consorziati. Si sottolinea inoltre che in Germania i *Landkreise*, intesi come distretti territoriali, sono soltanto 295. Le *Stadtkreise* sono invece aree urbane con più di 100.000 abitanti, sebbene questa regola non sia rigida, dal momento che città con oltre 100.000 abitanti non vengono considerate quali *Stadtkreise*, mentre lo sono alcune città con meno di 50.000 abitanti.

<sup>3</sup> Ivi compreso quello di realizzare il proprio piano urbanistico seguendo la recente sollecitazione di Bruno Gabrielli, che prefigura una essenziale legge urbanistica nazionale che sostituisca la sempre più intricata produzione legislativa regionale. A questo riguardo si propone il modello di un unico piano urbanistico, articolato su tre livelli territoriali: quello di area metropolitana, quello di area comunale urbana (per comuni precisamente definiti) e quello di consorzi obbligatori di comuni (per il restante territorio).

<sup>4</sup> E' il caso di Cervia, per Ravenna e di Collesalveti, per Livorno.

<sup>5</sup> Si rileva che per quanto riguarda la città metropolitana di Milano, la Legge n. 137 del 7 agosto 2012 ha modificato i suoi confini che ora coincidono con quelli della sua provincia, escludendo Monza e la Brianza. Per quanto riguarda la

Per individuare le Polarità urbane un possibile punto di partenza è stato rappresentato dalla soglia dei 90mila abitanti<sup>6</sup> che costituisce altresì il riferimento di un Sistema Locale del Lavoro<sup>7</sup>. Naturalmente questa classificazione delle città, pur decisamente significativa, propone alcune esclusioni “di rilievo” che meritano di essere riconsiderate, valutando anche aspetti diversi rispetto alla soglia demografica assunta<sup>8</sup>.

La distribuzione di Aree Metropolitane (14, nella versione più estesa), Polarità urbane (38) e Comunità territoriali (246)<sup>9</sup> è riportata in Appendice e costituisce l’articolazione interna alle nuove entità regionali individuate (Parte 4).

Questa ipotesi di riorganizzazione delle istituzioni locali porterebbe a distribuire la popolazione nazionale per il 36,3 % (21,6 milioni di abitanti) nelle Aree metropolitane, per il 9,2% (5,5 milioni di abitanti) nelle Polarità urbane e per il 54,5 % (32,4 milioni di abitanti) nelle Comunità territoriali. Oltre undici milioni di abitanti (circa un terzo della popolazione totale del paese) ricadrebbero in Comunità contigue alle Polarità urbane.

**Si vedano Tavola 3 e Appendice 1.**

---

città metropolitana di Bologna, i suoi confini coincidono con la provincia, sebbene permanga una certa ambiguità dal momento che il circondario imolese da sempre si esprime come “altro” rispetto al Bolognese.

<sup>6</sup> Sono state in realtà considerate anche Alessandria con 89.404 abitanti e Catanzaro con 89.011

<sup>7</sup> Sono per questo state escluse le città di Monza, che presenta una popolazione di 120.514 abitanti ma è nel SLL di Milano, di Giugliano (110.608) che rientra nel SLL di Napoli, mentre Andria con 100.453 e Barletta con 94.672 abitanti rientrano nello stesso SLL “intestato” a Barletta

<sup>8</sup> Tra le prime escluse sono da valutare le città dalla taglia immediatamente inferiore (80.000- 90.000 abitanti) che svolgano anche ruoli politico amministrativi riconosciuti (capoluoghi di Provincia). Rientrano in questa casistica Pistoia con 88.835 abitanti, Brindisi con 88.636, Lucca con 87.462, Pisa con 86.183, Como con 83.524, Treviso 82.563, mentre della stessa taglia demografica Torre del Greco (NA) con 85.310, Guidonia Montecelio (Roma) con 83.171, Pozzuoli (NA) con 80.789 e Marsala (TP) con 80.583 abitanti non ricoprono analoghi ruoli istituzionali. In una fascia di ampiezza immediatamente più ridotta (75.000 – 80.000 abitanti) rientrerebbero nel primo caso le città di Varese con 79.316 abitanti, Grosseto con 79.217, Caserta con 74.889 e Asti con 74.358 e invece nella seconda tipologia le città di Busto Arsizio (MI) con 79.976 abitanti, Casoria (NA) con 78.204, Sesto San Giovanni (MI) con 76.429 e Gela (CL) con 75.650 abitanti. Da considerare in questa prospettiva anche città che debordano anche fisicamente oltre i confini comunali, ad esempio Cosenza (69.376 abitanti) con il contiguo comune di Rende (33.636 abitanti, oltre ad essere sede dell’Ateneo), città che in questa condizione estesa possono raggiungere le masse critiche necessarie al successo di politiche urbane più complesse, sino a suggerire operazioni di integrazione e fusione

<sup>9</sup> Che potrebbero salire di numero, avvicinandosi alla soglia dei 400, anche in rapporto a una riprogettazione “più stretta” delle Aree Metropolitane attorno alla loro città matrice portasse i 65 sistemi locali più esterni a riorganizzarsi, singolarmente o attraverso opportune aggregazioni, nella forma delle Comunità territoriali

## PARTE 4

### I “NUOVI” AMBITI REGIONALI

La ri-articolazione dell'organizzazione territoriale del Paese, portando le province a una dimensione superiore (o regionale) affinché contengano le risorse necessarie a garantire la presenza di connessioni adeguate alla rete europea, ha previsto due insiemi, composti rispettivamente di 31 e di 36 possibili entità regionali (**Tavole 6 e 7**).

La proposta deve necessariamente accompagnarsi alla ri-scrittura costituzionale, unitamente alla ridefinizione dell'attribuzione alle nuove entità dei ruoli e dei poteri, in particolare di quelli legislativi. Si aggiungano gli effetti di questa attribuzione sul contenimento della spesa, i rapporti con la programmazione comunitaria, il contributo a una più efficiente e dinamica autonomia. Alla prospettiva illustrata nelle parti precedenti consegue uno scenario nel quale andrebbero rafforzandosi alcuni poteri dello Stato centrale, ma altresì quello delle città e dei loro sindaci, attori decisivi nella formazione (ma poi anche nel funzionamento) dei nuovi ambiti regionali.

#### Una ricomposizione generale

La qualificazione delle diverse tipologie territoriali di governo locale evidenzia alcuni problemi da sciogliere nel disegno delle nuove entità regionali, soprattutto laddove queste articolazioni geografiche si debbano intendere come “piattaforme” di integrazione del territorio nazionale nella rete urbana europea. Nella prima possibile configurazione, l'aggregazione dell'attuale Valle d'Aosta alla piattaforma Grande Torino, l'Alto Adige alla piattaforma Dolomiti, l'aggregazione di gran parte dell'attuale Emilia-Romagna (Tavola 6) presenta un'indubbia coerenza. Volutamente si è proceduto a ridisegnare questa ipotesi nella Tavola 7: in quanto caso, spiccano i casi della Valle d'Aosta, dell'Etruria e della Basilicata<sup>10</sup>, nessuno dei quali comprende al suo interno un'area metropolitana oppure una città di rango superiore (da qualificare come polo), limitandosi a raggruppare degli insiemi da considerare esclusivamente come Comunità territoriali. Il Molise si ricompone prevalentemente nella Daunia secondo i confini suggeriti dalla suddivisione Augustea. La delimitazione delle nuove entità regionali dell'attuale Campania potrebbe, a sua volta, prefigurare opzioni diverse<sup>11</sup>

All'opposto è invece da evidenziare il caso della Regione Roma Capitale, che si sovrappone alla sua area metropolitana. Una condizione non dissimile può altresì evincersi per la realtà metropolitana di Milano, nel caso in cui il disegno della Regione affidasse i sistemi locali a Sud Milano (e a basso livello di polarizzazione) alla Regione Padana Occidentale. Lo stesso dicasi per l'area metropolitana di Napoli, dove andrebbe riconsiderata la collocazione di Caserta. L'area metropolitana di Trieste, a sua volta, potrebbe avere una possibile integrazione transnazionale.

Ulteriori ridefinizioni delle delimitazioni regionali che abbiano come riferimento una composizione nelle tre tipologie proposte (Aree metropolitane, Polarità urbane, Comunità territoriali), potrà così giovare di una descrizione dei luoghi (e dei loro confini) salda per quanto emendabile<sup>12</sup>, che può consentire ai sistemi locali di esercitare crescenti livelli di autonomia, in funzione della capacità – dimostrata (sostenuta e monitorata) – di gestione.

Le ricomposizione generale (sintetizzata in **Appendice 1**) prevede così le Nuove Regioni, le Aree metropolitane con le loro eventuali articolazioni interne, le Polarità urbane con possibili

<sup>10</sup> Per la Basilicata una possibile opzione da considerare è l'attribuzione delle sue componenti rispettivamente a una piattaforma campano-sannita e a una o due piattaforme pugliesi

<sup>11</sup> Integrando eventualmente Benevento alla piattaforma della Daunia, una soluzione alternativa per la Campania sannita potrebbe considerare una integrazione salernitana con l'area potentina, ipotizzando nel contempo l'integrazione del sistema locale di Matera nelle regioni pugliesi.

<sup>12</sup> Il confine tra la nuova regione di Napoli (metropolitana) e Salerno (Sannita), per esempio, richiede un'analisi più sistematica delle attribuzioni a livello di sistema locale (vedi il Nocerino e il Sarnese). Analogamente, la definizione delle Aree Metropolitane richiede di approfondire la collocazione dei sub-poli urbani – come quello di Chivasso compreso tra l'area metropolitana di Torino e la Comunità territoriale di Crescentino.

integrazioni, le Comunità territoriali (ovviamente da rivalutare attraverso altri criteri e punti di vista). Le stesse entità regionali necessitano di essere rinominate.

Una sintetica descrizione dei caratteri delle “nuove” entità regionali è riportate in **Appendice 2**, mentre in **Appendice 3** sono elencati, per ciascuna di queste, i problemi che necessiteranno di un confronto e di una valutazione maggiormente approfondita, peraltro rappresentati cartograficamente nella **Tavola 4**.



## PARTE 5

### VANTAGGI ATTESI

Il progetto di riordino territoriale prevede un riassetto complessivo delle funzioni di produzione dei servizi pubblici. Esso ruota, come illustrato, nel superamento delle province come istituzione intermedia tra Regione ed Enti Locali (in linea con quanto peraltro disposto dal DL 201/2011 e DL 95/2012), oltre che un ridisegno territoriale dei confini regionali.

#### Focus Province

Si vuole anzitutto riportare una prima analisi tesa a valutare il livello e la tipologia della spesa delle province, in base a un'analisi dei conti consuntivi 2011 delle province stesse, desumendo i dati dalla banca dati Finanza Locale del Ministero dell'Interno. Questa analisi permette di evidenziare la generale composizione della spesa, onde meglio focalizzare la tipologia di spesa pubblica aggredibile con il processo di riordino. L'attenzione è stata focalizzata esclusivamente sulla gestione di competenza della parte corrente dei bilanci, analizzandone la destinazione per funzioni fondamentali e utilizzando come unico fattore di ponderazione la popolazione residente, come variabile *proxy* della domanda di servizi.<sup>13</sup>

L'analisi è stata condotta consolidando i dati provinciali a livello regionale ed è stata successivamente affiancata da una analisi di statistica descrittiva, realizzata a livello di singola provincia, con lo scopo di valutare, in termini di spesa media pro-capite, un potenziale recupero di efficienza nell'espletamento dei servizi pubblici<sup>14</sup>,

I dati consolidati a livello regionale mostrano una spesa media pro-capite delle province italiane piuttosto variabile, da un minimo di € 101 della Sicilia sino ad un massimo di € 243 del Friuli Venezia Giulia. Risalta come la funzione di amministrazione e controllo, al netto delle spese del personale ed imposte, assorbe a livello nazionale € 1,223 miliardi di euro e rappresenta la funzione non operativa che in taluni casi assorbe maggiori risorse delle altre funzioni. Al suo interno il servizio Organi istituzionali, partecipazione e decentramento assorbe risorse per 273 milioni di euro, dei quali 32 milioni per indennità. Questo ammontare rappresenta probabilmente la principale fonte di spesa, al di là del recupero di efficienza sulle funzioni operative. Considerando, tuttavia, che all'interno della funzione di amministrazione e controllo trovano molto probabilmente allocazione interessi passivi e spese per utenze che in taluni casi possono essere allocati al centro di spesa di supporto amministrativo e non ai servizi che consumano le risorse, appare utopico quantificare il risparmio nell'ammontare complessivo dell'importo, anche perché la situazione appare variegata a livello interregionale ed intra-regionale. Ai 30 euro pro-capite della Calabria, per esempio, corrispondono 15 euro nel caso della Basilicata e del Veneto.

---

<sup>13</sup> Il processo di determinazione dei fabbisogni standard dovrebbe in realtà fondarsi sulla nota sequenza: domanda – output – attività – organizzazione – input. Allo stato, non è stato possibile considerare variabili di ponderazione e *cluster* collegati a determinanti economiche, geografiche, caratteristiche organizzative e flussi di attività a causa della non reperibilità di tali dati. La metodologia, pertanto, appare in linea con quella utilizzata dalla Corte dei Conti, sebbene effettuata su una banca dati differente e sul totale delle province italiane. Sebbene la presente relazione si ferma alle funzioni fondamentali, esplodendo in termini analitici esclusivamente la funzione di amministrazione e controllo, sono disponibili anche dati analitici a livello di servizio. L'esigenza di pervenire a un'analisi più analitica della funzione di amministrazione discende dal fatto che essa rappresenta la principale funzione sulla quale può incidere in maniera rilevante il processo di riassetto territoriale.

<sup>14</sup> In particolare, l'attenzione è stata concentrata sull'ultimo quartile della distribuzione attorno alla mediana, onde evidenziare i potenziali benefici economici se il 25% peggiore delle province espletasse i servizi pubblici con lo stesso livello di produttività medio del miglior 75% (suddiviso in quartili).

Non di meno, si è provveduto a valutare la spesa pro-capite per singola provincia con riferimento a ogni singola funzione. I dati cui si fa riferimento di seguito contengono al loro interno anche i costi del personale e per imposte che, a livello generale, pesano per circa un terzo della spesa complessiva. Il risparmio di spesa quantificabile si basa conseguentemente su un generale recupero di efficienza della spesa corrente, personale incluso.

Come accennato sopra, l'analisi si basa sul presupposto che la media (rispetto al numero di abitanti) delle "peggiori" province si allinei alla mediana dei tre gruppi di province migliori (o meglio, il trasferimento delle funzioni agli enti locali con il processo di abolizione delle province). Il risultato evidenzia un risparmio di spesa di circa 1,8 miliardi di euro, di cui 1,5 miliardi annidato nelle funzioni operative. Tuttavia, l'analisi presenta il limite che considera come unico fattore di ponderazione il numero di abitanti, determinando un livellamento "ideale" delle funzioni delle province italiane senza considerarne le peculiarità. L'effetto di un tale livellamento risulta particolarmente evidente nel settore dei trasporti, della tutela ambientale e dello sviluppo economico. Dal momento in cui le regioni che spendono mediamente di più (e quindi rientrano nel quarto quartile) sono anche quelle più grandi, l'analisi imporrebbe una riduzione della spesa di tali funzioni vicina a una percentuale del 40%, al netto dei costi del personale. Probabilmente si spende maggiormente perché il sistema economico e sociale richiede di più (si veda il caso della Lombardia con riferimento al settore dei trasporti). A livello complessivo, considerando entrambe le analisi descrittive presentate, è quindi lecito attendersi un risparmio derivante dal processo di riordino del sistema territoriale nell'ordine di un *miliardo di euro in termini strutturali*, attraverso una riorganizzazione dei servizi pubblici orientata all'efficienza mostrata da pratiche migliori e a una riduzione dei costi di natura amministrativa (i quali, al netto di personale ed imposte ammontano a livello di sistema a 1,223 miliardi).

Si sottolinea inoltre come, a livello provinciale, esista una debole correlazione negativa (-0,55) tra numero delle province e spesa media pro-capite consolidata a livello regionale. Ciò implica che una maggior suddivisione delle funzioni a livello territoriale può avere un impatto positivo sul processo di spesa. In sintesi, un servizio gestito in una situazione di maggiore "prossimità" alla domanda manifesta segni positivi sul processo di gestione della spesa. Tale considerazione avvalorata, nelle intenzioni, il progetto di ridisegno delle regioni.

## **I vantaggi derivanti dalla ridefinizione dei confini regionali**

Per quanto attiene alla valutazione del processo di riassetto regionale, è quindi possibile dimostrare che una maggior prossimità alla domanda determina, o può determinare, effetti positivi sulla spesa pubblica. A tal fine sono stati presi in esame i conti consuntivi delle Regioni predisposte dall'Istat. L'analisi del processo di perseguimento dell'efficienza è stata condotta esclusivamente sulle spese correnti. Onde sottolineare l'importanza dell'incidenza dell'aspetto dimensionale sulla spesa pubblica, i dati finanziari sono stati ponderati per la densità, cioè considerando contemporaneamente sia la popolazione che l'ampiezza del territorio, al fine di determinare gli effetti di un processo di ridisegno regionale. Al fine di meglio considerare le caratteristiche economiche delle diverse Regioni, è stato considerato anche il PIL regionale, utilizzato per meglio ponderare eventuali rimodulazioni della spesa pubblica, in particolare mediante l'indicatore di creazione della ricchezza pro-capite, che mostra la capacità del sistema di creare ricchezza rispetto alla spesa pubblica<sup>15</sup>. Anzitutto va detto che la spesa pubblica regionale, complessiva ovviamente delle province autonome, a livello consolidato assorbe circa 210 miliardi (comprensive le partite di giro), dei quali 150 miliardi di spesa corrente. Le regioni mediamente più grandi mostrano una performance di spesa mediamente peggiore, rispetto a quelle che presentano una dimensione

---

<sup>15</sup> Le relazioni economiche tra PA e sistema economico sono molto complesse. Infatti, la pubblica amministrazione distrugge, crea, distribuisce e redistribuisce ricchezza anche mediante i consumi collettivi, oltre che contribuire agli investimenti.

territoriale più ottimale (tra le quali si annota la Basilicata). Rispetto alla densità abitativa, la Liguria rappresenta l'unico caso in cui ad una elevata densità abitativa corrisponde una spesa media inferiore, mentre la Sardegna rappresenta il caso diametralmente opposto in cui ad una bassa densità abitativa corrisponde una spesa media tra le più elevate del contesto italiano. Se si seguisse una ipotesi di riparametrazione della spesa rispetto ad una dimensione ottima per densità considerando simultaneamente l'incidenza degli abitanti e dell'estensione geografica, il risparmio di spesa corrente atteso si attesterebbe, a livello di sistema, ad oltre 6 miliardi di euro. Tale somma, tuttavia, è stata riparametrata per tener conto della produttività della spesa pubblica pro-capite rispetto al PIL, onde evitare che venissero penalizzate le regioni maggiormente produttive. La spesa riparametrata ammonta ad € 5,7 miliardi.

Si è altresì condotta un'analisi su singole componenti della spesa corrente, onde offrire spunti per una valutazione ulteriore. Talune componenti, infatti, sono strutturali e, pur volendo, non sono suscettibili di riduzioni nel breve termine; altre, invece, possono essere escluse per motivi contingenti, come ad esempio il caso dei trasferimenti alle famiglie. Ogni singola componente, è stata inoltre indagata nei dettagli ritenuti maggiormente rilevanti (ovviamente all'interno di tali segmentazioni della spesa la ripartizione del campione può variare e non rispettare quella generale della spesa corrente totale). Una considerazione va premessa. Le province autonome rappresentano casi piuttosto particolari in cui l'autonomia, collegata anche al flusso di risorse finanziarie che acquisiscono dal sistema, si trasforma in una eccessiva capacità di spesa (soprattutto nell'ambito delle spese del personale e dei beni e servizi). Ciò lascia presagire che una riconfigurazione territoriale con finalità di risparmio dovrebbe riconsiderare le questioni dell'autonomia speciale.

Entrando nel dettaglio della spesa corrente, risalta anzitutto come la riduzione attesa da una riconfigurazione territoriale dovrebbe comportare un risparmio di spesa per gli organi istituzionali aggirantesi intorno ai 62 milioni di euro. La spesa del personale, sebbene riparametrabile, è stata assunta come consolidata e quindi non modificabile rispetto ai confini regionali<sup>16</sup>. Nel complesso, il risparmio di spesa complessivamente atteso dai consumi intermedi si attesta attorno a 538 milioni di euro.

Alquanto complesso appare invece quello dei trasferimenti, poiché, ovviamente, al suo interno è compresa la sanità. Se seguissimo un criterio di parametrizzazione puramente contabile, sarebbe possibile ridurre i trasferimenti complessivi di sistema per circa 4,7 miliardi. Tale somma appare effettivamente elevata. Questo è spinto ad una analisi più di dettaglio. I potenziali tagli agli enti locali (stimabili in circa 1 miliardo) non sembrano giustificabili, anche alla luce dei tagli ai trasferimenti statali che hanno subito nell'ambito delle ultime manovre finanziarie e nella considerazione che rappresentano, molto spesso, funzioni delegate. Sicuramente occorre un ripensamento della gestione delle partecipate regionali nelle quali alcune regioni (Lazio, Toscana, Trento, Veneto e Lombardia) spendono in misura particolarmente elevata rispetto ad altre. Una riallocazione territoriale corretta può comportare in tale ambito risparmi di spesa per circa 255 milioni di euro. Un capitolo particolare spetta alla sanità. La spesa pubblica sanitaria, ponderata per la densità, presenta una variabilità nazionale molto elevata. Si tenga presente che, a livello nazionale il dato sanitario dovrebbe meglio essere approfondito con i flussi di mobilità sanitaria inter regionale che portano a compensazioni dell'Fondo Sanitario Nazionale. Se considerassimo la riparametrazione della media del quarto quartile alla media dei primi tre quartili, il risparmio sanitario dovrebbe essere attorno a 2,9 miliardi. Tale cifra appare eccessiva e, pertanto, il riallineamento territoriale della spesa sanitaria è stato effettuato tenendo presente la differenza tra media del quarto quartile e terzo quartile della distribuzione. Ciò dovrebbe comportare un risparmio di spesa attorno a 603 milioni di euro. Se tralasciamo i trasferimenti alle famiglie ed alle istituzioni senza fine di lucro, per l'importanza che hanno a livello sociale sui territori, le ultime categorie analizzate concernono i trasferimenti a consorzi pubblici locali, cooperative ed altri soggetti dove si nota anche in questo caso una forte disparità regionale. I risparmi complessivamente identificati in

---

<sup>16</sup> Si sottolinea peraltro come Bolzano, Aosta, Sardegna e Sicilia spendano ben al di sopra della mediana nazionale.

tali componenti collegati ad una loro riparametrazione al territorio sono quantificabili in 647 milioni di euro.

## **Sintesi**

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, una corretta parametrizzazione della spesa pubblica di parte corrente alle condizioni strutturali del territorio analizzate sotto il profilo della popolazione e della dimensione geografica, e quindi ad una dimensione ottimizzante per l'efficienza allocativa, potrebbe comportare risparmi di spesa a livello regionale per circa *due miliardi di euro*, che si aggiungono al miliardo identificato mediante il processo di riallocazione delle funzioni provinciali.

Un accenno va fatto altresì al riguardo dei costi attesi del processo di conversione. Occorre evidenziare, infatti, che il processo di scorporo/incorporazione tra entità giuridicamente distinte comporta costi non irrilevanti. Rifacendosi alla guida predisposta dall'A.I.F.I. (Associazione Italiana Private Equity e Venture Capital) una operazione del tipo proposto comporta costi finalizzati al perfezionamento dell'operazione "in termini finanziari" che si aggirano attorno a circa 3 milioni di euro, cui devono aggiungersi quelli relativi all'integrazione operativa (consolidamento dei patrimoni, dei sistemi amministrativi e produttivi). E' lecito attendersi che l'operazione di costituzione delle nuove Regioni comporti un costo unitario non inferiore ai 10 milioni di euro (circa 350 milioni di euro su base nazionale).

## PARTE 6

### ULTERIORI CONSIDERAZIONI STRATEGICHE

Il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione costituisce un processo già avviato negli ultimi anni. Si rileva, in particolare, la significativa contrazione delle istituzioni pubbliche (-21,8%) e della stessa occupazione (-11,5%) (Tabella 1): nei fatti, il ridimensionamento del settore pubblico registrato dalle statistiche nazionali non ha portato significativi benefici sul versante della spesa pubblica la quale, nell'ultimo periodo intercensuario e ancora negli anni successivi, ha proseguito una crescita inarrestabile.

Relativamente alle cause che, in qualche misura, sottendono le criticità sopra evidenziate, è gioco-forza fare riferimento a due situazioni tra loro connesse. La prima coinvolge direttamente i soggetti interessati al progetto di riordino: da questo punto di vista si registrano alcune condizioni che frenano la piena attuazione delle riforme politiche:

- l'accentramento delle funzioni di acquisizione di beni e servizi;
- il mancato recepimento di un corretto e compiuto modello di controllo di gestione;
- la dismissione e il riordino delle società partecipate.

La seconda situazione fa riferimento a condizioni indirettamente connesse alle precedenti. In particolare:

- l'impatto sul sistema economico indotto dalle delocalizzazioni d'impresa, connesse ai processi di internazionalizzazione (o globalizzazione);
- l'andamento della spesa sociale conseguente alla crisi d'impresa.

L'analisi congiunta delle due tipologie di criticità consente di declinare meglio la proposta di riordino territoriale la quale, alla luce di quanto premesso, dovrebbe fondarsi su un duplice processo riformatore: una *riorganizzazione verticale* e una *orizzontale* delle istituende istituzioni pubbliche.

#### Riorganizzazione “verticale”

Nella proposta di riordino, da un punto di vista economico-aziendale il *nuovo soggetto pubblico* dovrebbe essere declinato alla luce di criteri che esprimano, in qualche misura, un superamento delle criticità sopra evidenziate.

Di seguito sono riportate alcune condizioni che rispondono – ed esemplificano – quanto sinora esposto.

*Accentramento delle funzioni di acquisizione di beni e servizi e della relativa gestione.* Questa finalità dovrebbe essere realizzata attraverso l'implementazione – nelle cosiddette attività di e-government, ora svolte prevalentemente da Consip S.p.A. – delle attività di e-procurement. Al fine di esemplificare l'ampia portata della proposta, si riporta il caso degli applicativi gestionali.

Attualmente, nell'ambito della Contabilità Pubblica (*Public Accounting*) l'unico applicativo che fornisce un *trait d'union* tra le diverse unità operanti nel settore pubblico è rappresentato dal sistema SIOPE<sup>17</sup> che, in estrema sintesi, costituisce un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le istituzioni appartenenti alla P.A.

Si rileva, tuttavia, che le stesse istituzioni – soprattutto quelle periferiche interessate al progetto di riordino – adottano applicativi gestionali differenti, con la conseguente amplificazione di alcune criticità. Tra queste, a titolo esemplificativo, si evincono:

---

<sup>17</sup> Il modello SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. (Fonte: RGS).

- la crescente spesa pubblica (in particolare la moltiplicazione dei costi di acquisizione dei software, di customizing, di manutenzione ecc.);
- l'assenza di un'appropriata interoperabilità degli stessi applicativi (dal punto di vista dell'interazione tra i diversi sistemi informatici in uso nelle diverse amministrazioni);
- la conseguente difficoltà nell'ottenimento di dati consolidati di sistema (ciò che viene solitamente ottenuto attraverso una successiva elaborazione attuata da altri soggetti, quali l'Istat, la Ragioneria Generale dello Stato ecc.);
- il mancato recepimento di un corretto e completo modello di controllo di gestione (questo aspetto viene ripreso e sviluppato nel punto che segue).

La questione risulta essere ancora più evidente – e per certi versi acuta – se ci si riferisce all'ambito sanitario, dove si registrano a livello regionale centinaia di applicativi in uso presso le singole ASL e AO (aziende che la normativa vigente declina come enti strumentali delle Regioni): da ciò consegue l'inevitabile reiterazione delle criticità precedentemente evidenziate.

In questi casi la soluzione di proporre un unico applicativo realizzato dall'Amministrazione Centrale e poi adottato dalle Amministrazioni Locali nella forma di sistema integrato di gestione (il riferimento è il modello ERP<sup>18</sup>), favorirebbe il superamento delle criticità precedentemente evidenziate, inducendo un immediato e significativo contenimento della spesa pubblica.

La creazione di un unico ERP nazionale (entro una logica di riorganizzazione verticale) fornirebbe inoltre un utile proposta di razionalizzazione all'implementazione del DLgs. 23.6.2011 n. 118 (*“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi”*)<sup>19</sup>, nella cui applicazione il legislatore ha previsto di affiancare *“a fini conoscitivi”* la *contabilità finanziaria* a un *sistema di contabilità economico-patrimoniale*, in grado di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo economico-patrimoniale (art. 2 del DLgs. 23.6.2011 n. 118).

E' doveroso segnalare, quindi, che il modello di verticalizzazione organizzativa proposto – affinché possa avere pieno successo di realizzazione – dovrebbe essere esteso alla quasi totalità dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della P.A., attraverso l'attuazione di una sistematica e continuativa *strategia di e-government*, dalla quale possono derivarsi effetti positivi in termini sia di efficacia ed efficienza organizzativa, sia dal punto di vista del profilo etico nella gestione dell'azienda pubblica.

*Un corretto e completo modello di controllo di gestione.* Attualmente è in realtà confinato negli “anfratti” tradizionali della contabilità pubblica e stenta a produrre quei risultati tanto attesi e auspicati dai processi di riforma (un esempio in tal senso può essere fornito dall'articolato e lungo dibattito sulla determinazione dei *costi standard nella sanità*<sup>20</sup>). Il recepimento di un corretto e completo modello di controllo di gestione, processo fortemente correlato alla realizzazione dell'accentramento delle funzioni di acquisizione dei beni e dei servizi e della loro relativa gestione, permetterebbe un immediato confronto – in termini di performance gestionale – tra i diversi soggetti coinvolti nell'attuale processo di riordino, attuando anche in questo caso un risultato significativo negli aspetti di contenimento e di controllo della spesa pubblica.

*Politiche di dismissione e riordino delle società partecipate.* Il tema pur essendo da tempo ampiamente trattato in ambito normativo<sup>21</sup>, ha sinora prodotto risultati poco soddisfacenti ed è tuttora in uno stato ancora embrionale di realizzazione: il costo di mantenimento e di finanziamento

<sup>18</sup> Il modello ERP (*Enterprise Resource Planning*) è un applicativo gestionale concernente la pianificazione delle risorse d'impresa.

<sup>19</sup> Il DLgs. 23.6.2011 n. 118, è stato introdotto a norma degli artt. 1 e 2 della L. 5.5.2009 n. 42.

<sup>20</sup> Il concetto di *costo standard* è stato introdotto dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale (art. 2, comma 2).

<sup>21</sup> Sul tema si segnala – tra l'altro – il DI 78/2010, convertito nella legge 122/2010, concernente l'obbligo di dismissione delle società partecipate dai Comuni con meno di 30 mila abitanti mediante liquidazione o cessione delle partecipazioni.

di queste società – soggetti peraltro proliferati nel tempo spesso ingiustificatamente – è da ritenersi una delle cause maggiormente significative di crescita della spesa pubblica locale.

Anche in questo caso si dovrebbe quindi valutare l'opportunità di definire eventuali provvedimenti di riorganizzazione verticale, attraverso l'implementazione di ulteriori – e più incisivi – provvedimenti di razionalizzazione del settore.

## Riorganizzazione “orizzontale”

Questa dimensione del processo di riforma dovrebbe dotarsi di un profilo riallocativo delle risorse svincolato dai processi di riorganizzazione verticale, correlato a un profilo di spesa “non comprimibile” o “rigida”<sup>22</sup> (nel nostro ordinamento è il caso, per esempio, delle spese per il personale strutturato della P.A.).

Nei processi di *riorganizzazione orizzontale delle istituende istituzioni pubbliche* queste risorse dovrebbero essere destinate alla realizzazione di interventi mirati al superamento delle seconda condizione di criticità. Riprendendo quanto indicato in precedenza, rientrano in questa categoria le questioni (apparentemente disgiunte) riguardanti l'impatto sul sistema economico delle delocalizzazione d'impresa e la crescente spesa sociale conseguente alla crisi del sistema industriale.

E' noto come le delocalizzazioni d'impresa conseguenti ai processi di internazionalizzazione abbiano generato, negli ultimi anni, pesanti ricadute negative sul sistema nazionale in termini finanziari, economici e sociali. Paradossalmente è possibile notare come – in alcuni casi significativi – i processi di delocalizzazione siano stati parzialmente finanziati dalla stessa spesa assistenziale, derivante dal ricorso agli ammortizzatori sociali<sup>23</sup> da parte dei *global player*. Si tratta di un'anomalia che non si riscontra, per esempio, nelle Regioni a statuto speciale le quali, a fronte dell'erogazione di una qualsiasi forma di contributo a favore delle imprese, vincolano le stesse – con modalità e garanzie diverse – a operare nel territorio di riferimento.

I processi di *riorganizzazione orizzontale* delle istituende istituzioni pubbliche dovrebbero quindi concretizzarsi nella realizzazione di interventi volti al superamento di queste criticità: in altre parole, le risorse (intese in termini di personale, strutture, ecc.) necessiterebbero di essere svincolate – cioè rese disponibili in seguito ai processi di *riorganizzazione verticale* – e riallocate nella creazione di nuove *attività di sostegno e di creazione d'impresa*, entrambe destinate sia alle fasce sociali colpite dall'attuale crisi (giovani in cerca di prima occupazione, lavoratori che hanno perso il lavoro ecc.), sia alle categorie tradizionalmente deboli (emarginati, lavoratori svantaggiati<sup>24</sup> ecc.).

Il processo di *riorganizzazione orizzontale*, in altre parole, dovrebbe conferire alle stesse istituende istituzioni un profilo anticiclico, rigenerativo di quel tessuto economico ora lacerato dai processi di delocalizzazione d'impresa e orientato a *politiche di workfare*<sup>25</sup>. L'attuazione di quanto

<sup>22</sup> Una spesa “rigida” o “non comprimibile” normalmente corrisponde alla parte corrente del bilancio, in particolare alle spese di funzionamento e per il “servizio del debito”: quanto minore è l'incidenza di tali tipologie di spesa quanto più vi è disponibilità di risorse da destinare ad altre funzioni istituzionali.

<sup>23</sup> “(...) Gli ammortizzatori sociali consistono in misure di sostegno al reddito finalizzate ad evitare che i lavoratori, che nella normalità dei casi traggono dall'attività lavorativa il sostentamento per sé e per le proprie famiglie, rimangano privi di retribuzione quando il datore di lavoro non sia in grado, per motivi legittimi, definiti anche “cause integrabili”, di ricevere la prestazione lavorativa e di conseguenza non abbia più l'obbligo di corrispondere la retribuzione. Queste misure si differenziano a seconda che il disagio del lavoratore sia conseguenza di una difficoltà aziendale congiunturale, strutturale o strutturale irreversibile (...)”. Fonte: [http://www.regione.vda.it/default\\_i.asp](http://www.regione.vda.it/default_i.asp)

<sup>24</sup> Una delle più significative proposte normative sull'argomento venne formulata dal DLgs 276/2003, che prevedeva misure specifiche per favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati (articoli 13 e 14).

<sup>25</sup> Sul tema si riporta quanto segue: “(...) Per quanto riguarda il workfare - fare lavoro - appare opportuna una seconda distinzione: il dibattito tra gli economisti ha associato prevalentemente il concetto di workfare alle politiche microeconomiche, cioè a tutti quei sistemi o provvedimenti che aiutano a cercare o trovare occasioni di lavoro, a trasformare la professione, a rientrare nel circuito dell'occupazione. Occorre però chiarire che esiste anche e soprattutto un workfare macroeconomico: cioè un “fare lavoro” che dipende dalla struttura del sistema economico e

proposto potrebbe avvalersi di azioni sinergiche tra le istituende istituzioni pubbliche locali e il contesto economico territoriale, realizzabili con modalità e forme diverse, come per esempio la creazione di associazioni temporanee di imprese (ati), di soggetti consortili ecc..

L'individuazione del *Terzo Settore*<sup>26</sup> quale soggetto "controparte" privilegiato nella fase di avvio del percorso proposto (con particolare attenzione al modello della cooperazione sociale), potrebbe trovare una propria legittimazione nella seguente sintesi:

"(...) il concetto di Terzo Settore si viene a confrontare con quello di "pubblico non statale"<sup>27</sup>, ovvero quello spazio di operazione non marginale o residuale, bensì complementare rispetto al pubblico statale, necessario a garantire sia i diritti fondamentali dei cittadini tramite l'erogazione di prestazioni dirette, che una capacità di indirizzo e regolazione di un nuovo Mercato sociale. Il Terzo Settore pone quale fine ultimo del proprio agire il perseguimento della "pubblica utilità" e il conseguente incremento del livello di benessere collettivo (...)"<sup>28</sup>.

Quanto sintetizzato vuole sottolineare, in conclusione, la necessità di ripensare in modo nuovo i rapporti tra imprese (*profit* e *non profit*) e politiche dell'innovazione, di *welfare* e soprattutto di *workfare*, al fine di innescare un nuovo ciclo virtuoso che consenta al sistema di recuperare competitività, creando nuovi modelli d'impresa coerenti rispetto all'attuale fase economica, premiando quelle imprese – anche di piccola dimensione – in grado di offrire al mercato innovazioni di prodotto e di processo, oltre che prospettive di maggiore integrazione e coesione sociale: in questa prospettiva un ruolo fondamentale dovrà essere svolto dalle istituende istituzioni pubbliche, conseguenti al presente progetto di riordino territoriale dello Stato.

### **Tabella 1– Unità giuridico economiche e addetti delle imprese, delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit per ripartizione geografica – Censimenti 2011 e 2001, valori assoluti e variazioni percentuali**

*dall'impatto della politica economica. (...)*". (da M. Baldassarri, *Stato sociale e pensioni d'Italia: chi prende, chi paga?* in atti del Convegno *Scenari sulla previdenza privata e pubblica*, Roma, 15-16 novembre 2000, pag. 103).

<sup>26</sup> Per quanto concerne la composizione del settore non profit italiano, analizzato per tipologia di forma giuridica, l'Istat segnala che lo stesso risulta essere "(...) costituito principalmente da associazioni non riconosciute (201.004 unità pari al 66,7 per cento del totale) e da associazioni riconosciute (68.349 unità, pari al 22,7 per cento). Seguono le cooperative sociali (11.264, pari al 3,7 per cento), le fondazioni (6.220, pari al 2,1 per cento) e le istituzioni con altra forma giuridica (14.354, pari al 4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative (...)". Fonte: Istat (2013), 9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. *Primi risultati*, Istat, Roma, p. 53.

<sup>27</sup> Rasimelli, G. (2011), *Pubblico non statale* (lemma), in Agenzia per il Terzo Settore (a cura di), *Il Terzo Settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Editrice San Raffaele, Milano.

<sup>28</sup> Da: AA. VV. (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*, UniCredit Foundation, Milano, p. 8.

	Unità giuridico-economiche				Addetti			
	Imprese	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit	Totale	Imprese	Istituzioni pubbliche	Istituzioni non profit	Totale
<b>Censimento 2011</b>								
<b>Nord-ovest</b>	1.288.500	4.069	82.883	1.375.452	5.547.867	356.331	245.862	6.150.060
<b>Nord-est</b>	943.520	2.390	74.314	1.020.224	3.863.879	348.246	161.408	4.373.533
<b>Centro</b>	957.365	1.865	64.677	1.023.907	3.622.147	1.653.953	147.456	5.423.556
<b>Sud</b>	857.270	2.612	49.855	909.737	2.373.852	283.391	69.441	2.726.684
<b>Isole</b>	379.295	1.247	29.462	410.004	1.016.341	198.924	56.644	1.271.909
<b>Italia</b>	<b>4.425.950</b>	<b>12.183</b>	<b>301.191</b>	<b>4.739.324</b>	<b>16.424.086</b>	<b>2.840.845</b>	<b>680.811</b>	<b>19.945.742</b>
<b>Censimento 2001</b>								
<b>Nord-ovest</b>	1.217.478	5.458	62.590	1.285.526	5.554.860	409.406	166.653	6.130.919
<b>Nord-est</b>	901.619	3.261	58.383	963.263	3.715.594	353.098	103.468	4.172.160
<b>Centro</b>	858.528	2.334	48.719	909.581	3.379.779	1.913.380	111.671	5.404.830
<b>Sud</b>	763.815	2.991	40.741	807.547	2.161.260	337.082	61.717	2.560.059
<b>Isole</b>	342.526	1.536	24.799	368.861	901.415	196.159	45.014	1.142.588
<b>Italia</b>	<b>4.083.966</b>	<b>15.580</b>	<b>235.232</b>	<b>4.334.778</b>	<b>15.712.908</b>	<b>3.209.125</b>	<b>488.523</b>	<b>19.410.556</b>
<b>Variazione percentuale 2011/2001</b>								
<b>Nord-ovest</b>	5,8	-25,4	32,4	7,0	-0,1	-13,0	47,5	0,3
<b>Nord-est</b>	4,6	-26,7	27,3	5,9	4,0	-1,4	56,0	4,8
<b>Centro</b>	11,5	-20,1	32,8	12,6	7,2	-13,6	32,0	0,3
<b>Sud</b>	12,2	-12,6	22,4	12,7	9,8	-15,9	12,5	6,5
<b>Isole</b>	10,7	-18,8	18,8	11,2	12,7	1,4	25,8	11,3
<b>Italia</b>	<b>8,4</b>	<b>-21,8</b>	<b>28,0</b>	<b>9,3</b>	<b>4,5</b>	<b>-11,5</b>	<b>39,3</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Istat, “9° Censimento dell’industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati”, Istat, Roma, 2013, pag. 8.

## **PARTE 7**

# **SULLE COMUNITA' TERRITORIALI. QUESTIONI LEGISLATIVE IRRISOLTE**

### **I livelli di governo e quelli intermedi**

Se sono evidenti le ragioni che sorreggono la proposta di ridefinizione degli enti locali - e più in generale di un nuovo sistema delle autonomie locali nei rapporti tra queste e gli organi o enti nazionali o dell'Unione europea - meno ricordati sono i nodi irrisolti che le riforme della Repubblica hanno in questi anni lasciato aperti.

Anzitutto, la semplificazione del sistema deve indicare le comunità politiche di riferimento, con i relativi organi ed enti (detti "esponenziali", o di governo politico della comunità) rispetto a quelli che di essi sono un semplice corollario di efficienza e più in genere di buona amministrazione. Tra i primi la Costituzione ha elevato le Regioni, cui si è giustapposta da alcuni anni l'Unione europea. Tra i secondi si annoverano invece gli organi o enti di raccordo su base provinciale e poi regionale, tra amministrazione dello Stato e delle autonomie locali, e ancora gli enti strumentali tra cui i consorzi di comuni, gli enti di area vasta (o intermedi), le stesse province nella versione originale della prima legge organica della Repubblica sulle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 2, comma 3°). Da rilevare inoltre che se accanto allo Stato viene assunta la popolazione comunale, ogni ulteriore organo o ente che si pone tra i due livelli politici (Stato e comuni) diventa necessariamente "intermedio" e dovrà essere disegnato in ragione dell'obiettivo precipuo di assicurare efficienza e buona amministrazione all'intero sistema.

### **"Adeguatezza": una relazione tra capacità organizzativa e funzione degli enti**

Con l'attivazione delle Regioni ordinarie, la distribuzione delle funzioni tra ministeri, regioni, comuni e province (d. lgs. 1972; dpr n. 616 - 1977, 1998) non è avventa di concerto alla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, sopraggiunta quasi vent'anni dopo, con l'aggravante della mancanza di un disegno capace di legare unità della Repubblica (art. 5, Costituzione) e distribuzione delle competenze in forza della essenziale capacità degli enti che ne sono i destinatari (art. 118, Costituzione).

La capacità organizzativa e ordinamentale di un ente (beni e personale) è infatti il presupposto giuridico-istituzionale indispensabile per l'attribuzione delle funzioni, secondo il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, ove l'adeguatezza vale appunto capacità professionale (tecnica, finanziaria ecc.) degli enti che si vuole destinatari delle funzioni. Un nuovo testo unico delle autonomie locali deve a ciò porre rimedio.

In attuazione della riforma costituzionale in atto occorre riunire in un testo unico sia l'ordinamento delle amministrazioni non statali, sia il correlato riparto di competenza delle attribuzioni tra centro e periferia, supponendo come definito l'assetto delle relazioni tra tutti i livelli di governo, dall'Unione europea sino al Comune. Dal punto di vista degli amministrati, l'azione può risultare coerente solo se il sistema che la produce - seppure articolato - è anzitutto pensato e definito come unitario. Ciò è compatibile con una revisione anche periodica delle competenze, così come avviene per altre ipotesi (vedi le cosiddette leggi "comunitarie, oppure la finanziaria e "collegati"), ove si ritrova la sintesi del molteplice e si pongono i limiti di un andamento evolutivo.

Deve essere sempre possibile modificare l'assetto delle competenze - anche di un solo livello di governo - purché si tenga conto di un sistema necessariamente unitario dell'intero assetto delle competenze amministrative nazionali ed europee (l'occasione può essere colta introducendo un apposito titolo di delegazione al governo proprio in una di quelle leggi che accompagnano l'andamento amministrativo).

## Accorpamento o associazione dei Comuni

Una volta definito il livello intermedio, è inevitabile che l'attenzione ricada sulla ridefinizione dell'autonomia minore, anche del tipo di istituzione ad essa riferita, con preferenza per un accorpamento dei comuni.

Se i mezzi risultano storicamente inadeguati, occorre riconoscere che lo stimolo alla revisione appare incontrovertibile. E' infatti evidente la crescente rilevanza sia del livello di governo dell'Unione europea, sia della qualità delle prestazioni agli utenti, che impongono organizzazioni più adeguate, con maggiore professionalità e capacità finanziaria.

Tuttavia non è tanto una questione di numero assoluto di comuni (Francia e Inghilterra, per esempio, ne contano un numero largamente superiore), ma – come si è già detto - di inadeguatezza degli uffici di ciascuna classe di comuni nel gestire funzioni per essi fuori portata (incapacità professionale).

E' in tal senso, infatti, che si è orientata la legislazione degli ultimi anni, imponendo l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minori dimensioni. La questione è tuttavia di portata più generale e non può essere relegata a quest'ultimi.

Sin dall'Ottocento si è sperimentata infatti la cooperazione tra comuni, in modo peraltro distinto da quella di tipo strutturale (consorzi di diritto pubblico o privato, unioni, società *in house providing*, "centrali di committenza", ecc.) o convenzionale. In quest'ultimo caso è poi necessario chiarire se l'accordo è tra "pari" oppure fra piccoli comuni con la presenza di un ente medio o grande (capoluogo) che assolve alle funzioni di "capofila", garantendo una struttura necessaria al raggiungimento dell'"adeguatezza" richiesta per l'esercizio di tutte o di determinate funzioni, riducendo conseguentemente i costi unitari di "produzione dei servizi".

Nell'accordo tra "impari" si verifica un fenomeno organizzativo denominato gergalmente "avvalimento", tornato recentemente in auge in occasione della legge sui contratti della pubblica amministrazione come mezzo di favore per la partecipazione delle imprese appaltatrici. Più in particolare, la differenza tra l'esperienza recente e quella precedente va nella direzione proprio del cosiddetto "avvalimento", nella configurazione che di esso ha dato la legge. Se nella tradizione era l'ente maggiormente dotato di capacità ad avvalersi degli uffici dell'ente "minore", recentemente è invece il più dotato a fornire la professionalità che manca all'ente che ne è privo. La prima modalità ha effettivamente retto per anni. La seconda, seppure logicamente più lineare, stenta a decollare e appare di difficile implementazione, imponendo una revisione critica capace di unire una fase transitoria con una libera riorganizzazione rispettosa delle autonome scelte degli enti territoriali.

Indicate le funzioni coerenti con l'adeguatezza organizzativa di ciascuna classe di comuni, si può immaginare una fase d'avvio in cui sia l'ente intermedio ad assumere in via surrogatoria le funzioni che i singoli comuni sono incapaci di amministrare. L'accordo di cooperazione (convenzionale o strutturale) tra enti locali diviene pertanto una alternativa valida all'accorpamento tra i comuni utile a quest'ultimi per raggiungere l'adeguatezza necessaria.

Il processo cooperativo può essere avviato per il tramite di una certificazione degli uffici comunali, una valutazione *ex ante* dell'ipotesi associativa in grado di aprire l'accredito della struttura, cui segue un monitoraggio e un accompagnamento dell'ente intermedio utile a consolidare il processo associativo, che può contemplare anche un'iniziale "avvalimento" degli uffici dell'ente intermedio.

## **APPENDICE 1 – AREE METROPOLITANE, POLARITA' URBANE E COMUNITA' TERRITORIALI**

**PRIMA IPOTESI** (le denominazioni delle Regioni sono in larga misura ipotetiche)

### **1. del Tanaro**

Polarità urbane: Alessandria (1)

Comunità Territoriali: Alessandria, Casale, **Asti**, Alba, Fossano, Saluzzo, Cuneo, Mondovì (8)

### **2. La grande Torino**

Area Metropolitana: Torino (1)

Comunità Territoriali: Pinerolese, Eporediese (Ivrea), Aosta, Saint Vincent, Courmayeur (6)

### **3. Valsesia / Piemonte settentrionale**

Polarità Urbane: Novara (1)

Comunità Territoriali: Novara, Vercelli, Biella, Borgosesia, Borgomanero, Verbania Domodossola Crescentino (8)

### **4. La Grande Milano**

Area Metropolitana: Milano, Piacenza (2)

Comunità Territoriali: Pavia, Vigevano, Tortona, Busto Arsizio, Piacenza, Lodi, Crema (7)

### **5. Insubria**

Polarità Urbane: Bergamo (1)

Comunità Territoriali: Bergamo, Sesto Calende, **Como**, Lecco, Chiavenna, Sondrio, Bormio, Edolo, **Varese** (9)

### **6. Liguria**

Area Metropolitana: Genova (1)

Comunità Territoriali: Ventimiglia, Sanremo, Imperia, Albenga, Finale, Cairo Montenotte, Savona, Novi Ligure, Chiavari (9)

### **7. del Garda**

Polarità Urbane: Verona, Brescia (2)

Comunità Territoriali: Brescia, Mantova, Verona, Legnago (4)

### **8. Dolomiti**

Polarità Urbane: Trento, Bolzano (2)

Comunità territoriali: Trento, Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico, Rovereto, Cles, Tione, Cavalese, Arco (10) Feltre, Agordo, Belluno, Cortina

### **9. Veneto**

Area Metropolitana: Venezia (1)

Polarità Urbane: Padova, Vicenza (2)

Comunità Territoriali: Padova, Vicenza, Schio, Bassano del Grappa, Castelfranco, **Treviso**, Montebelluna, Conegliano, Feltre, Agordo, Belluno, Cortina, Portogruaro (13)

### **10. Friuli / Iulia**

Area Metropolitana: Trieste (1)

Polarità Urbane: Udine (1)

Comunità Territoriali: Udine, Pordenone, Tolmezzo, Gorizia (4)

### **11. Emilia / La Grande Bologna**

Area Metropolitana: Bologna (1)

Polarità Urbane: Reggio Emilia, Parma, Modena (3)

Comunità Territoriali: Reggio Emilia, Modena, Carpi, Sassuolo, Castelnuovo Monti, Pavullo, Mirandola, Parma, Cremona, Fiorenzola-Fidenza (10)

### **12. Padania orientale / Romagna**

Polarità Urbane: Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini (5)

Comunità Territoriali: Ferrara, Rovigo, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini, Adria, Comacchio, Argenta, Lugo (10)

### **13. Tirrenia**

Polarità Urbane: La Spezia, Livorno (2)

Comunità Territoriali: La Spezia, Massa-Carrara, Aulla, Barga, Viareggio, **Lucca, Pisa**, Volterra, Cecina, Piombino, Porto Ferraio (11)

### **14. La grande Firenze**

Area Metropolitana di Firenze

Polarità Urbane: Prato, Arezzo (2)

Comunità Territoriali: Empoli, Montecatini, **Pistoia**, Prato, Arezzo, Bibbiena (6)

### **15. Etruria**

Comunità Territoriali: **Grosseto**, Siena, Viterbo, Poggibonsi, Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano, Castel del Piano, Viterbo, Civitavecchia (13)

### **16. Umbria**

Polarità Urbane: Perugia, Terni (2)

Comunità Territoriali: Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi, Rieti (12)

### **17. Marche**

Polarità Urbane: Ancona, Pesaro (2)

Comunità Territoriali: Ancona, Pesaro, Urbino, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Macerata, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, Fermo, San Benedetto, Ascoli Piceno (15)

### **18. Roma Capitale**

Area Metropolitana: Roma (1)

### **19. Ciociaria**

Polarità Urbane: Latina (1)

Comunità Territoriali: Latina, Frosinone, Terracina, Sora, Cassino, Formia, Isernia (7)

### **20. Abruzzo**

Polarità Urbane: Pescara (1)

Comunità Territoriali: Pescara, L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Giulianova, Atessa, Castel di Sangro, Vasto (9)

## **21. Napoletano**

Area Metropolitana Napoli (1)

Comunità Territoriali: **Caserta**, Piedimonte Matese (2)

## **22. Campania**

Polarità Urbane: Salerno (1)

Comunità Territoriali: Salerno, Amalfi, Sala Consilina, Sapri, Vallo della Lucania, Avellino, Sant'Angelo dei Lombardi (7)

## **23. Daunia**

Polarità Urbane: Foggia (1)

Comunità Territoriali: Termoli, Campobasso, San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo, Manfredonia, Cerignola, Benevento, Ariano Irpino, Circello (10)

## **24. Puglia**

Area Metropolitana: Bari (1)

Polarità Urbane: Barletta, Andria (2)

Comunità Territoriali: Barletta, Altamura, Monopoli (3)

## **25. Salento**

Polarità Urbane: Taranto e Lecce (2)

Comunità Territoriali: Taranto, Lecce, Fasano, **Brindisi**, Otranto, Casarano (6)

## **26. Basilicata**

Comunità Territoriali: Melfi, Potenza, Moliterno, Matera, Pisticci, Policoro, Lauria (7)

## **27. Calabria**

Polarità Urbane: Catanzaro, Reggio Calabria (2)

Comunità Territoriali: Catanzaro, **Cosenza**, Castrovillari, Praia a mare, Cassano allo Ionio, Paola, Rossano, Crotona, Petilia Policastro, Lametia, Soverato, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Gioia Tauro, Locri (15)

## **28. Sicilia Ionica**

Area Metropolitana: Catania, Messina (2)

Polarità Urbane: Siracusa (1)

Comunità Territoriali: Siracusa, Noto, Caltagirone, Enna, Nicosia, Gela, Ragusa, Messina, Patti-Capo d'Orlando (9)

## **29. Sicilia occidentale**

Area Metropolitana: Palermo (1)

Comunità Territoriali: Trapani, Castelvetro, Corleone, Cefalù, Sciacca, Agrigento, Caltanissetta (7)

## **30. Sardegna settentrionale**

Polarità Urbane: Sassari (1)

Comunità Territoriali: Sassari, Tempio Pausania, Arzachena, Olbia, Siniscola, Nuoro, Macomer (7)

## **31. Sardegna meridionale**

Area Metropolitana: Cagliari (1)

Comunità Territoriali: Oristano, Carbonia, Lanusei, Muravera (4)

**SECONDA IPOTESI** (le denominazioni delle Regioni sono in larga misura ipotetiche)

**1. del Tanaro**

Polarità urbane: Alessandria (1)

Comunità Territoriali: Alessandria, Casale, **Asti**, Alba, Fossano, Saluzzo, Cuneo, Mondovì (8)

**2. La grande Torino**

Area Metropolitana: Torino (1)

Comunità Territoriali: Pinerolese, Eporediese (Ivrea), (3)

**3. Valle d'Aosta**

Aosta, Saint Vincent, Courmayeur (3)

**4. Valsesia / Piemonte settentrionale**

Polarità Urbane: Novara (1)

Comunità Territoriali: Novara, Vercelli, Biella, Borgosesia, Borgomanero, Verbania Domodossola Crescentino (8)

**5. La Grande Milano**

Area Metropolitana: Milano (1)

Comunità Territoriali: Pavia, Vigevano, Tortona, Novi Ligure, Busto Arsizio, (5)

**6. Insubria**

Polarità Urbane: Bergamo (1)

Comunità Territoriali: Bergamo, Sesto Calende, **Como**, Lecco, Chiavenna, Sondrio, Bormio, Edolo, **Varese** (9)

**7. Liguria**

Area Metropolitana: Genova (1)

Comunità Territoriali: Ventimiglia, Sanremo, Imperia, Albenga, Finale, Cairo Montenotte, Savona, Chiavari (9)

**8. Padania occidentale / Le città del Po**

Polarità Urbane: Parma e Piacenza (2)

Comunità Territoriali: Parma, Piacenza, Lodi, Crema, Cremona, Fiorenzola-Fidenza, (6)

**9. del Garda**

Polarità Urbane: Verona, Brescia (2)

Comunità Territoriali: Brescia, Mantova, Verona, Legnago (4)

**10. Padania orientale / del Delta**

Polarità Urbane: Ferrara (1)

Comunità Territoriali: Ferrara, Rovigo, Adria, Comacchio, Argenta (5)

**11. Trentino / Dolomiti**

Polarità Urbane: Trento (1)

Comunità territoriali: *Trento* Rovereto, Cles, Tione, Cavalese, Arco (10) Feltre, Agordo, Belluno, Cortina

**12. Alto Adige**

Polarità Urbane: Bolzano (2)

Comunità territoriali: Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico,

### **13. Veneto**

Area Metropolitana: Venezia (1)

Polarità Urbane: Padova, Vicenza (2)

Comunità Territoriali: Padova, Vicenza, Schio, Bassano del Grappa, Castelfranco, **Treviso**, Montebelluna, Conegliano, Feltre, Agordo, Belluno, Cortina, Portogruaro (13)

### **14. Friuli / Iulia**

Area Metropolitana: Trieste (1)

Polarità Urbane: Udine (1)

Comunità Territoriali: Udine, Pordenone, Tolmezzo, Gorizia (4)

### **15. Emilia / La Grande Bologna**

Area Metropolitana: Bologna (1)

Polarità Urbane: Reggio Emilia e Modena (2)

Comunità Territoriali: Reggio Emilia, Modena, Carpi, Sassuolo, Castelnuovo Monti, Pavullo, Mirandola (7)

### **16. Romagna**

Polarità Urbane: Ravenna, Forlì, Cesena e Rimini (4)

Comunità Territoriali: Imola, Faenza, Lugo, Forlì, Cesena e Rimini (6)

### **17. Tirrenia**

Polarità Urbane: La Spezia, Livorno (2)

Comunità Territoriali: La Spezia, Massa-Carrara, Aulla, Barga, Viareggio, **Lucca**, **Pisa**, Volterra, Cecina, Piombino, Porto Ferraio (11)

### **18. La grande Firenze**

Area Metropolitana di Firenze

Polarità Urbane: Prato, Arezzo (2)

Comunità Territoriali: Empoli, Montecatini, **Pistoia**, Prato, Arezzo, Bibbiena (6)

### **19. Etruria**

Comunità Territoriali: **Grosseto**, Siena, Viterbo, Poggibonsi, Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano, Castel del Piano, Viterbo, Civitavecchia (13)

### **20. Umbria**

Polarità Urbane: Perugia, Terni (2)

Comunità Territoriali: Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi, Rieti (12)

### **21. Marche**

Polarità Urbane: Ancona, Pesaro (2)

Comunità Territoriali: Ancona, Pesaro, Urbino, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Macerata, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, Fermo, San Benedetto, Ascoli Piceno (15)

### **22. Roma Capitale**

Area Metropolitana: Roma (1)

### **23. Ciociaria**

Polarità Urbane: Latina (1)

Comunità Territoriali: Latina, Frosinone, Terracina, Sora, Cassino, Formia, Isernia (7)

### **24. Abruzzo**

Polarità Urbane: Pescara (1)

Comunità Territoriali: Pescara, L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Giulianova, Atessa, Castel di Sangro, Vasto (9)

### **25. Napoletano**

Area Metropolitana Napoli (1)

Comunità Territoriali: **Caserta**, Piedimonte Matese (2)

### **26. Campania**

Polarità Urbane: Salerno (1)

Comunità Territoriali: Salerno, Amalfi, Sala Consilina, Sapri, Vallo della Lucania, Avellino, Sant'Angelo dei Lombardi (7)

### **27. Daunia**

Polarità Urbane: Foggia (1)

Comunità Territoriali: Termoli, Campobasso, San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo, Manfredonia, Cerignola, Benevento, Ariano Irpino, Circello (10)

### **28. Puglia**

Area Metropolitana: Bari (1)

Polarità Urbane: Barletta, Andria (2)

Comunità Territoriali: Barletta, Altamura, Monopoli (3)

### **29. Salento**

Polarità Urbane: Taranto e Lecce (2)

Comunità Territoriali: Taranto, Lecce, Fasano, **Brindisi**, Otranto, Casarano (6)

### **30. Basilicata**

Comunità Territoriali: Melfi, Potenza, Moliterno, Matera, Pisticci, Policoro, Lauria (7)

### **31. Calabria**

Polarità Urbane: Catanzaro (1)

Comunità Territoriali: Catanzaro, **Cosenza**, Castrovillari, Praia a mare, Cassano allo Ionio, Paola, Rossano, Crotone, Petilia Policastro, Lametia, Soverato, Vibo Valentia (12)

### **32. dello Stretto**

Aree Metropolitane: Reggio Calabria, Messina (2)

Comunità Territoriali: Reggio Calabria, Gioia Tauro, Locri, Messina, Patti-Capo d'Orlando (5)

### **33. Sicilia Ionica**

Area Metropolitana: Catania (1)

Polarità Urbane: Siracusa (1)

Comunità Territoriali: Siracusa, Noto, Caltagirone, Enna, Nicosia, Gela, Ragusa (7)

### **34. Sicilia occidentale**

Area Metropolitana: Palermo (1)

Comunità Territoriali: Trapani, Castelvetro, Corleone, Cefalù, Sciacca, Agrigento, Caltanissetta (7)

### **35. Sardegna settentrionale**

Polarità Urbane: Sassari (1)

Comunità Territoriali: Sassari, Tempio Pausania, Arzachena, Olbia, Siniscola, Nuoro, Macomer (7)

### **36. Sardegna meridionale**

Area Metropolitana: Cagliari (1)

Comunità Territoriali: Oristano, Carbonia, Lanusei, Muravera (4)

NB In grassetto sono indicati le comunità territoriali nei quali si trovano realtà urbane candidabili in prima battuta ad integrare l'individuazione dei Poli Urbani.

## APPENDICE 2 - IL DETTAGLIO

(Per i riferimenti cartografici si vedano **Tavole 6 e 7**)

Di seguito è riportata l'elencazione delle 31 possibili nuove entità regionali, integrata con alcuni commenti sintetici e l'esplicitazione dei problemi che richiedono, come già ricordato, una soluzione. In particolare, nella **Tavola 4** e nell'**Appendice 3** sono evidenziati i problemi di attribuzione – e quindi di delimitazione – emersi nel corso delle elaborazioni. I nomi delle regioni sono ovviamente indicativi e quindi da definire.

### **1. del Tanaro** – *Regione policentrica, diffusa, lineare.*

Il sistema, se opportunamente organizzato, può raggiungere quella massa critica di utenti che giustifica l'insediamento di buona parte dei servizi superiori attualmente concentrati nel Torinese, da cui ridurre la dipendenza. I territori delle attuali tre Province (Cuneo, Asti e Alessandria) raggiungono infatti una massa critica di popolazione e di attività produttive che giustifica l'insediamento nel Piemonte meridionale di quei servizi superiori tuttora concentrati a Torino.

L'armatura urbana della “nuova” regione è assai diffusa (l'entità della popolazione complessiva è peraltro relativamente elevata, superando 1 milione e 200 mila abitanti) e nel contempo definisce un asse portante lungo il corso del Tanaro: una sorta di città lineare, ovvero un *continuum* di centri quali Fossano, Savigliano, Bra, Alba, Asti, Alessandria, che si integra a Occidente con i sistemi pedemontani di Cuneo, Mondovì, Saluzzo e, ad Oriente, con il Casalese. Nel contempo, l'infrastruttura autostradale in via di completamento rende questo sistema “lineare” sostanzialmente integrato, riducendo lo scarso rilievo dei centri capoluogo e la disseminazione dei centri minori, in grado quindi di riequilibrare la polarizzazione verso Torino.

Un elemento di raccordo è altresì costituito dall'area di candidatura a Patrimonio Unesco Langhe-Monferrato-Roero, indubbio fattore di valorizzazione economica, ambientale e culturale, che si accompagna ai patrimoni naturalistici delle numerose vallate alpine.

Nel contempo, le propaggini orientali del sistema (Sistemi locali di Tortona e Novi Ligure), la cui gravitazione verso i centri urbani dell'Alessandrino è pressoché irrilevante, ricadrebbero ragionevolmente nella “nuova” regione milanese e il quella ligure, in ragione altresì – e soprattutto – del consolidamento del corridoio infrastrutturale del Due Mari (Genova-Rotterdam).

### **2. La Grande Torino** – *Sistema metropolitano*

Il sistema riflette e nel contempo vuole contenere l'effetto città sull'intero territorio dell'attuale Piemonte, riducendo la gravitazione eccessiva su Torino, la cui offerta di servizi, nella fase di deindustrializzazione in corso ormai da alcuni lustri, risulta sovradimensionata rispetto alla popolazione dell'Area metropolitana (e nel contempo sottodimensionata per l'utenza esterna ai confini provinciali).

La componente “forte” (o metropolitana) del sistema include i centri satelliti (Chivasso, Carignano, Pinerolo, Avigliana, Rivarolo ecc.) disposti a stella attorno alla conurbazione centrale. La forma della “nuova” regione è quindi stellare, con struttura monocentrica e una qualità urbana sostanzialmente elevata, prefigurando peraltro una strategia territoriale volta verso una forma maggiormente reticolare e policentrica, allo scopo di valorizzare i centri satelliti di cui sopra ed accrescerne l'interazione reciproca. L'asse portante si configura con una triplice direzione di raccordo (Pinerolo-Rivarolo, Avigliana-Chivasso, Lanzo-Carmagnola) che prefigura appunto la forma reticolare la quale, a livello metropolitano, si unisce a quella concentrica. Queste si accompagnano alle direttrici di supporto infrastrutturale verso nord (Ivrea e Vercelli), verso est (Casale e Asti) e verso sud (Cuneo e Liguria).

Le vallate alpine costituiscono dei sottosistemi ambientali, che si accompagnano a quelli che riguardano il Po: circondario di Carignano, a Sud, da Settimo a Casale, lambendo il sistema collinare del Monferrato.

Nella “nuova” regione può rientrare l’attuale Valle d’Aosta, in quanto caratterizzata da una debole armatura urbana e da una popolazione di poco superiore ai 120.000 abitanti. La saldatura con la regione torinese discende dalla presenza di un comune sistema infrastrutturale (e conseguentemente dagli effetti gravitazionali).

**Seconda ipotesi:** non di meno, la morfologia, i caratteri culturali e linguistici, le potenzialità di ulteriore valorizzazione turistica potrebbero sostenerne l’identità. La piattaforma regionale Valle d’Aosta potrebbe effettivamente costituire un bacino naturale omogeneo e unitario sotto molteplici punti di vista: in particolare, la sua già consolidata vocazione come importante area “libera” per la valorizzazione turistica e ambientale, potrebbero consigliare di tenerla ai margini dagli assi portanti dei sistemi confinanti (**Seconda ipotesi: Regione 3 – Valle d’Aosta, Tavola 7**)

### **3. Valsesia / Piemonte settentrionale – Regione policentrica e poligonale**

Esprime l’aggregazione delle attuali Province di Vercelli, Biella, Novara, e VCO, allo scopo di raggiungere una massa critica di insediamenti urbani in grado di perseguire una sorta di equilibrio funzionale rispetto all’attrazione esercitata da Torino e, sia pure parzialmente, da Milano. Più in particolare, si rafforzerebbe la de-polarizzazione del sistema torinese, come già rilevato a proposito della Regione del Tanaro. Rispetto all’attuale esasperata disaggregazione provinciale (con la creazione di nuove entità provinciali, per esempio, il comune di Vercelli è giunto a contare circa un quarto dell’intera provincia, mentre in precedenza raggiungeva circa un ottavo) si prevede quindi il perseguimento di una polarizzazione alternativa.

Nella sia pur articolata diffusione dei centri urbani (incluso Varese, attualmente in Lombardia), si individuano funzioni urbane emergenti già rilevanti nel quadrilatero Novara-Vercelli-Biella-Varese, ovvero le potenziali “polarizzazioni” dei servizi superiori, razionalizzando al tempo stesso i servizi intermedi offerti dai centri successivi nella gerarchia urbana e potenzialmente “capoluoghi” di Comunità territoriali (Domodossola, Verbania, Varallo, Borgomanero).

I territori di Domodossola e Verbania (con Omega e Arona) svolgerebbero una funzione qualificata di aree di interesse nazionale per il ricupero e la salvaguardia ambientale e storico-culturale, e quindi per la valorizzazione turistica. Si tratta, infatti, delle vallate fra le più prestigiose dell’intero arco alpino (Valsesia, Valle Anzasca, Val d’Ossola, e loro valli laterali).

Le direttrici di supporto collegano la “nuova” regione in senso orizzontale con il sistema torinese e quello milanese, in senso verticale con la Svizzera attraverso il Sempione a Nord, e con il sistema del Tanaro a Sud (**Regione 4 nella Seconda ipotesi**).

### **4. La Grande Milano - Sistema metropolitano esteso**

Il disegno sottende il ribaltamento della tendenza verso l’espansione concentrica dell’area metropolitana, riducendo la gravitazione eccessiva sulla città meneghina. Il decentramento dei servizi verrà a determinarsi per la costituzione dell’asse di sviluppo in direzione meridionale, mediante direttrici di supporto quali quella prevista dal progetto del Corridoio dei Due Mari Genova-Rotterdam. Infatti, la componente metropolitana del sistema che include i centri satelliti (Pavia, Vigevano, Tortona e Busto Arsizio)<sup>29</sup> si sviluppa lungo la direttrice sud-occidentale, sostanziando la potenzialità funzionale del corridoio dei Due Mari in un sistema metropolitano integrato in grado di proporsi quale regione cardine di sviluppo europeo.

La forma della “nuova” regione è infatti allungata in senso latitudinale, prefigurando una strategia territoriale volta a perseguire un’accessibilità europea reticolare e policentrica, allo scopo di valorizzare i centri satelliti di cui sopra. Inoltre, l’asse portante si configura quale raccordo tra le nuove regioni Ligure, a sud, e Insubrica, a nord, in grado di costituirne l’elemento trainante per una loro inclusione nella nuova mobilità europea.

---

<sup>29</sup> Cui eventualmente potrà essere accorpata la regione urbana di Monza e Brianza (esclusa dalla Legge n. 137 del 2012).

La riduzione gravitazionale sull'area metropolitana determinata dalla costituzione delle nuove regioni illustrate di seguito, ossia quelle "del Garda" e della Padania Occidentale, nella seconda ipotesi, favorirà il nuovo ruolo europeo della metropoli meneghina, permettendone la valorizzazione economica nei suoi settori elettivi, senza trascurare altre potenzialità quali quella culturale, tra cui spicca il sito Unesco (S. Maria delle Grazie), e quella ambientale legata alle risorse fluviali che contraddistinguono l'area metropolitana.

L'aggregazione delle Comunità di Lodi, Piacenza e Crema appare coerente rispetto alle ipotesi funzionali ora delineate. Si tratta di tre sistemi che nella seconda ipotesi rientrano nella **Regione 8, Padania Occidentale**)

### **5. Insubria - Sistema diffuso pedemontano**

L'obiettivo è ridurre la gravitazione verso il Milanese, contenendo il congestionamento e il degrado ambientale, e interrompere il flusso di "smottamento" delle valli prealpine sulla pianura milanese. Si configura come una struttura pedemontana comprendente i bacini e i territori delle valli alpine e dei laghi fra i maggiori del paese che, perseguendo l'obiettivo di valorizzare-conservare le aree montane, si prospetta una significativa valorizzazione economica (e occupazionale).

La "nuova" regione si configura infatti come una struttura disseminata di centri minori (Sesto Calende, Lecco, Chiavenna, Sondrio, Bormio, Edolo) e sostanzialmente integrata, che fa riferimento a Bergamo<sup>30</sup>, polo urbano posto in una posizione favorevole per l'accessibilità stradale, e al distretto cultural-paesaggistico delle Comunità Territoriali di Como, Varese e dei tanti altri "diamanti" patrimoniali presenti. Non a caso, l'area è disseminata di numerosi siti Patrimonio dell'Umanità già riconosciuti dall'Unesco (Crespi d'Adda, la Val Camonica, la Ferrovia Retica Albula-Bernina, Monte San Giorgio, I Longobardi in Italia-Castrum di Castelseprio-Torba), che attualmente risultano isolati e che verrebbero a costituire il nodo di un sistema patrimoniale della nuova regione in grado di produrre sviluppo in prospettiva ambientalista. Come è già stato ricordato, se la crisi odierna rappresenta una discontinuità storica che apre nei fatti una *seconda globalizzazione*, è necessario pensare a una nuova crescita diversa, di nuova generazione, dove il *genius loci* assume una dimensione economica ben più importante, dinamica, strategica e incisiva rispetto al passato, che si muove a una velocità accelerata e rappresenta per questo un motore capace di ridefinire l'idea di futuro della nostra economia (**Regione 6 nella seconda ipotesi**).

### **6. Liguria**

Il sistema è ovviamente dettato dalle condizioni geomorfologiche, date da una striscia costiera e da scarse penetrazioni vallive nelle montagne retrostanti.

La costa è fortemente polarizzata su Genova, fatta eccezione di La Spezia, il cui territorio si trova al di là di un contrafforte dell'Appennino Ligure che partendo dal Monte Penna – tra i più elevati di quell'Appennino – scende di sbieco verso il mare. A sua volta, il Golfo di La Spezia e il suo retroterra sono una regione naturale diversa da quella ligure che appartiene a maggior diritto alle vallate dell'Appennino tosco-emiliano. Peraltro la Lunigiana (Provincia di Massa-Carrara) fa ormai parte del retroterra di La Spezia su cui gravita per i più importanti servizi urbani. La stessa La Spezia ha ormai maturato strette interrelazioni economiche con la Versilia, favorite dall'accessibilità naturale

Il sistema ligure, a dispetto della sua linearità formale, possiede una struttura concentrica, dominato dall'Area metropolitana di Genova, il cui "conurbato" – che nei fatti si estende fino a Savona, a occidente, e Sestri Levante, a oriente – è di qualità urbana relativamente elevata. E' da rilevare inoltre come il sistema genovese non presenti una forza di "polarizzazione" nei confronti di territori esterni a quelli contenuti nella proposta, fatta eccezione dei Sistemi locali di Ovada e di Novi Ligure (attualmente in Piemonte), strettamente gravitanti sul Genovese anche per via

---

<sup>30</sup> L'elevata consistenza demografica dell'eco-sistema potrebbe far presagire per il futuro una sua articolazione in due eco-sistemi urbani (Varese-Como e Lecco-Bergamo).

ferroviaria e stradale. Per le stesse ragioni, a questi si aggiunge, nella **seconda ipotesi**, la Comunità di Novi Ligure (**Regione 7 nella Seconda ipotesi**).

### **7. del Garda – Sistema policentrico radiale**

E' fondante, da un punto di vista strategico, la valorizzazione (parzialmente inespressa) delle potenzialità urbane dei centri che lo compongono (le polarità urbane di Verona e Brescia, e le Comunità Territoriali di Mantova e Legnago), in funzione di un riequilibrio territoriale che depolarizzi, anche in questo caso, il Milanese.

Ciò è perseguibile dal momento che la nuova regione possiede una infrastruttura autostradale che si pone come elemento radiale di coesione e di accessibilità tra Verona, Brescia e Mantova. Il ruolo di Legnago, inoltre, area economicamente dinamica nell'ambito agricolo e manifatturiero, si pone quale *trait d'union* tra l'economia agricola e industriale presente nelle tre attuali province coinvolte.

A tutto questo vanno aggiunte le potenzialità ambientali e culturali dell'intero territorio in cui spicca la regione lacustre gardesana e i siti riconosciuti dall'Unesco "I Longobardi in Italia-S. Salvatore-S. Giulia, Area archeologica Capitolium" nel Bresciano e la stessa città di Mantova.

Il sistema territoriale così determinato potrà costituire un insieme funzionale e composito dove si intrecciano attori e istituzioni cementate da valori condivisi in una prospettiva *place-based* che valorizza il *genius loci*. Quest'ultimo può svolgere, infatti, il ruolo di catalizzatore potenziale di sviluppo, occupazione e, conseguentemente, di competitività integrando aree a differente dinamismo economico. In altre parole, competitività, sostenibilità ambientale, innovazione socio-culturale rappresentano *asset* strategici sui quali puntare in funzione di un riequilibrio territoriale (**Regione 9 nella Seconda ipotesi**).

### **8. Dolomiti**

L'ipotesi di un'unica regione dolomitica è motivata principalmente dalle identiche condizioni territoriali degli ambiti provinciali coinvolti. Le attuali Province di Trento, Bolzano e Belluno - appartengono infatti alla piattaforma dolomitica e sono co-protagoniste del riconoscimento delle Dolomiti come Patrimonio Mondiale dell'Umanità. In tal senso, essendo co-gestori del bene UNESCO, stanno sperimentando, unitamente alla parte dolomitica del Friuli, una strategia di *governance* territoriale.

L'area appartiene al più ampio spazio alpino ed è quindi accomunata dalle vicende che storicamente hanno visto le Dolomiti quale terra di scambio e confronto di etnie, di linguismi e culture (basti pensare alla co-presenza della cultura tedesca nelle valli sudtirolesi, di quella ladina che trova nella confluenza delle tre province il suo cuore identitario, di quella italiana nel Trentino e nel Bellunese), poi teatro bellico e infine luogo di scomposizione "geopolitica" con l'avvento degli Stati nazionali.

La modernizzazione post bellica ha significato la prima decadenza delle Alpi in quanto spazio dotato di forti autonomie locali. Dopo l'avvento degli Stati nazionali, il territorio alpino è stato frammentato e suddiviso a tavolino seguendo i segni "naturalisti" dei fiumi o delle creste. I confini sono così diventati, da spazio di relazione, delle barriere invalicabili. Le singole parti alpine sono diventate per lo più subalterne ai moderni centri di governo regionali, spesso di pianura, distanti ed estranei alla montagna. E' il caso della provincia di Belluno nel Veneto, di quella di Sondrio in Lombardia, del Verbano in Piemonte, ma altresì della Carnia in Friuli.

Non a caso, il destino delle uniche aree non "governate dalla pianura" è quello di non subire il grave spopolamento delle zone alte e il declino dell'economia montana. Sono le regioni che, per motivi storici ormai noti, hanno mantenuto integra la propria autonomia decisionale, amministrativa e finanziaria. Non si tratta soltanto di un problema di bilanci economici, quanto piuttosto del fatto che le politiche e gli interventi delle province autonome sono interamente volte alla montagna e alle sue specifiche dinamiche. In tal senso, i dati che confrontano la situazione socio-economica delle tre province evidenziano come Trento e Bolzano, pur presentando problemi affini (quali la

tendenza della popolazione all'invecchiamento, lo spopolamento delle terre alte, difficili collegamenti intervallivi e forte concentrazione abitativa nelle valli), mantengono comunque un livello di vitalità e dinamicità interna nettamente superiore al Bellunese .

Nonostante queste differenze, insite per lo più nelle diversità statutarie autonome, la “nuova” regione proposta ha caratteristiche, anche socioeconomiche, assolutamente affini proprio in virtù della specificità montana/dolomitica e delle incidenze che le dimensioni altimetriche, climatiche, ecologiche e idrogeologiche hanno sulle forme dell'abitare.

I comuni caratteri paesaggistici, le dinamiche ambientali, le imponenti risorse di acqua e legno, (attualmente strategiche in quanto fonti di energie rinnovabili) ne restituiscono l'immagine di uno spazio votato al turismo non solo invernale, e alle innovazioni legate alla *green economy*. Il sistema manifatturiero, per le province autonome maggiormente connesso all'artigianato e alla relazione con le risorse territoriali endogene, è nel Bellunese concentrato essenzialmente sul distretto dell'occhialeria che consente di mantenere il primato dell'export anche rispetto ai territori limitrofi.

L'intera area possiede un sistema urbano che si concentra nelle valli con simili forme insediative e caratteri edilizi “legati” alla specificità montana stessa. L'armatura urbana complessiva trova nei poli di Trento e Bolzano la maggior concentrazione di servizi di rango superiore, anche grazie alla presenza delle Università e del corridoio Verona-Brennero che fa della Valle dell'Adige una delle zone più densamente abitata delle Alpi. Vi è da considerare che l'ipotesi di “nuova” regione, che assume una adeguata massa critica sia in termini di dimensione territoriale (circa 17000 mq), sia demografica (1.200.000 abitanti), potrebbe costituire un rafforzamento della maglia urbana che, interamente “intrapina”, costituirebbe, nel suo insieme, un laboratorio per un rapporto più equilibrato tra città e montagna (**Regione 11 nella Seconda ipotesi**).

Nella **Seconda ipotesi** la sub area Alto Adige è distinta non tanto per differenze morfologiche, quanto piuttosto per le diversità delle sue radici culturali, etniche e linguistiche, che hanno una grande influenza sul più generale governo del territorio e sul sistema socioeconomico. L'unità politico-amministrativa che costituisce il Trentino-Alto Adige congiunge in effetti due realtà storiche e culturali profondamente diverse. In Alto Adige sono tuttora assai stretti i legami con il Tirolo settentrionale, anche grazie agli scambi culturali e del mondo universitario, oltre alla cooperazione su questioni strategiche che, con il Trentino, si è concretizzata con la formazione dell'Euregio Tirolo - Alto Adige – Trentino nell'ambito della politica europea di coesione territoriale.

Poco più dei due terzi degli abitanti dell'Alto Adige sono di madrelingua tedesca, ovvero una lingua che rimane l'idioma insegnato a scuola. Non solo, il numero dei Comuni a maggioranza tedescofona è più alto rispetto a quelli in cui prevale la popolazione italoфона, la quale si concentra a Bolzano.

L'Alto Adige si distingue inoltre per le modalità gestionali del territorio agricolo. Grazie all'istituto del “maso chiuso”, cioè l'indivisibilità della proprietà terriera, che passava in successione al solo primogenito, ha impedito il frazionamento delle proprietà consentendo nel tempo il mantenimento delle prospere aziende agricole. Ancora oggi, l'agricoltura montana sudtirolese è la più prospera d'Italia.

La “buona” regione presenta un'armatura urbana alquanto debole, dettata in larga misura dalla morfologia della stessa area alpina. Fondante è una potenziale strategia di razionalizzazione e di valorizzazione e recupero ambientale (**Regione 12 – Alto Adige, nella Seconda ipotesi**).

## **9. Veneto – Struttura diffusa**

L'area compresa tra Padova, Vicenza, Treviso e Venezia possiede un'antica e consolidata integrazione, sebbene lo sviluppo industriale dei decenni che hanno chiuso il XX secolo abbia fatto declinare la funzione “dominante” esercitata tradizionalmente da Venezia. L'area è andata così trasformandosi in una sorta di *continuum* indifferenziato (da struttura policentrica a diffusa), ovvero

un insieme di città medie, una struttura reticolare come pochi altri sistemi presenti in Italia. I centri di servizi sarebbero gli attuali capoluoghi, peraltro equidistribuiti sul territorio, punti di riferimento per una struttura economica che, nonostante il superamento del modello distrettuale e la congiuntura sfavorevole, riesce a funzionare e a crescere adeguando le modalità produttive e i mercati di riferimento.

La rete autostradale, di recente potenziata, specialmente lungo la direttrice est-ovest, costituisce l'elemento centrale delle relazioni territoriali in quanto rappresenta l'elemento predominante di coesione interna e di relazione verso l'esterno. La presenza di un diffuso tessuto scientifico e culturale, la cui progressiva integrazione è in corso, a partire dalla rete delle università, assicura le condizioni necessarie per l'elaborazione di riflessioni sul futuro e la loro pronta applicazione.

L'ipotesi di una regione a struttura diffusa viene avanzata pur ritenendo preferibile la creazione di una forte area metropolitana composta dal territorio già di pertinenza di Venezia, Padova e Treviso le cui capacità – produttive, finanziarie, scientifiche, culturali – potrebbero raccogliere l'eredità del rapporto tra l'isola e la terraferma favorendo lo sviluppo dei sistemi locali presenti e di una più forte identità locale e costituire elemento di promozione e traino dell'economia delle odierne regioni del nord est (**Regione 13 nella Seconda ipotesi**).

#### **10. Friuli / Julia – Regione policentrica**

Il mantenimento dell'estensione dell'attuale Regione è giustificato dalla posizione geografica, dall'esiguità demografica, dalla netta differenziazione interna, dalla presenza su tre dei quattro lati di chiari limiti sia naturali (il mare a sud) che politici (le repubbliche di Austria e di Slovenia rispettivamente a Nord e ad Est, con le quali non è prevedibile alcuna integrazione amministrativa transfrontaliera).

La morfologia e le vicende storiche hanno portato a una netta distinzione in due parti. Quella superiore, montana, con una ridotta popolazione (circa un ventesimo del totale regionale), è più vasta del distretto territoriale di Tolmezzo, inglobando le aree comprese nelle Prealpi Carniche (oggi nella provincia pordenonese) e nelle Prealpi Giulie (al confine con la Slovenia), e mostra limitate capacità produttive e forte contrapposizione con il resto del territorio (in misura tale che se le vie di comunicazione lo consentissero potrebbe costituire l'estremità orientale della regione 11). Quella inferiore, diffusa tra le colline, la piana e la fascia costiera, si delinea come un vasto corridoio – coincidente con l'area di collegamento tra il nord Italia e l'Europa centro orientale – al cui interno i sistemi locali si sono sviluppati con una forte apertura verso (ma anche dipendenza da) l'esterno, in particolare in direzione occidentale, verso le zone del Veneto, quindi Conegliano e Portogruaro.

L'elaborazione di un'amministrazione policentrica, centrata sui poli di Tolmezzo, Pordenone, Udine e Trieste trova ulteriore giustificazione nell'assenza di poli urbani trainanti (due sole città sopra i 100 mila abitanti, cui seguono quattro con popolazione compresa tra le 20 e le 50 mila unità), nella rete infrastrutturale interna – sviluppata prevalentemente nella sola parte inferiore – nei percorsi di sviluppo del secondo Novecento, nella nuova situazione geopolitica e – infine – nell'esigenza di superamento dell'anacronistica contrapposizione tra Friuli e Venezia Giulia (**Regione 14 nella Seconda ipotesi**).

#### **11. Emilia / La grande Bologna – Sistema policentrico con Area metropolitana**

L'asse portante di questa nuova entità regionale è rappresentato dall'area metropolitana di Bologna e dal suo rapporto con il forte sistema urbano della Via Emilia, un pedemonte dove da più di due millenni si è andato formando un sistema economico, sociale e politico permanente e dove Bolognese, Modenese e Reggiano insieme vengono riconosciuti come un cuore economico, sociale, politico e culturale della Terza Italia per i numerosi distretti industriali, con importati e dinamici sistemi locali di lavoro incentrati sui centri urbani maggiori.

L'armatura urbana, distesa prevalentemente lungo la via Emilia da Rimini a Piacenza, ha espresso un modello policentrico equilibrato dove solo Bologna ha via via raggiunto una dimensione metropolitana che nell'ultimo decennio si è andata indebolendo in quanto la sua area d'influenza ha visto il formarsi alle due corone di comuni che la circondano, senza avanzare verso la sua montagna in marcato ritardo. Qualità della vita e benessere sono comunque diffusi nella comunità e nel sistema territoriale (quasi 2,2 milioni per 8.700 kmq) grazie a una distribuzione più egualitaria della ricchezza. Il pedemonte e la campagna urbanizzati sono ancora il crogiolo dello sviluppo guidato da reti di piccola e media impresa dell'industria leggera, con un denso reticolo di centri urbani e produttivi. Alta collina e montagna, articolati in piccoli municipalità, se accorpate possono potenziare le risorse ambientali, culturali e naturalistiche, ed essere attrattori di nuovi stili di vita facendo massa critica della loro specificità con l'area urbanizzata e industriale, grazie alle intense relazioni in atto nel pedemonte, alle abbondanti economie esterne e alla ricchezza di beni collettivi che il capitale umano e sociale potrà e vorrà condividere.

Le infrastrutture viarie sono numerose (stradali, ferroviarie e aeroportuali), prima fra tutte la SS9 via Emilia di fondazione romana, a cui si affiancarono la ferrovia Milano-Bologna e negli anni sessanta l'A1 - Autostrada del Sole, l'A22 - Autostrada del Brennero: tutto questo a conferma di un primato che Bologna ha acquisito dalla rete ferroviaria a partire dalla Bologna-Firenze e dalla Milano-Bologna. Infatti la stazione ferroviaria di Bologna conserva la sua posizione strategica nel raccordo nord-sud anche per le linee del treno ad alta velocità che ricalcano i collegamenti a lunga percorrenza con quasi tutta l'Italia e per molte destinazioni straniere (Parigi, Monaco ecc.). Sono attive anche linee ferroviarie secondarie che la collegano parzialmente con le città maggiori della montagna (Porretta Terme) e con le aree industriali locali (Sassuolo).

La nuova Regione può costituire un'opportunità per l'economia fieristica, che ad oggi presenta dei poli tra i più importanti a livello nazionale e internazionale, ma in sofferenza per fattori di minacce competitive e di debolezze del sistema. A ciò si accompagna una marcata vocazione al turismo congressuale, urbano e culturale che potrebbe conoscere una organizzazione sistemica istituzionale, non recepita dalla Regione Emilia-Romagna.

L'ambiente sociale non è più conformato alle esigenze dell'industria ma piuttosto del territorio in una logica di sostenibilità, che richiede processi ed empatie partecipative più ampie dal punto di vista sociale e territoriale, aspetto che in nuovo ambito regionale potrebbe mettere a fuoco. Giova sottolineare che questa nuova entità regionale è confermata dalle Unità di paesaggio: Collina reggiana modenese, Collina bolognese, Pianura bolognese modenese reggiana, Dorsale appenninica in area emiliana, Montagna del Frignano e Canusiana, Montagna bolognese.

Si presenta come un ulteriore vantaggio per questo nuovo ambito regionale una maggiore attenzione per ri-localizzare tutta una serie di attività produttive che si sono allontanate dal territorio e recuperare specificità manifatturiere artigianali e servizi indeboliti. Soprattutto nell'ambito del sistema delle infrastrutture di comunicazioni e nelle reti di conoscenze innovative e creative la nuova regione si pone come un ambito di aggregazione ottimale.

L'entità regionale è concepita come coagulazione possibile di un insieme di centri, volta a favorire una ri-polarizzazione delle specificità locali presenti. La maggior parte dei sistemi locali territoriali sono di pianura, un tempo esclusivamente agricoli, e ancora storicamente orientati verso la filiera agro-alimentare, partendo dalla trasformazione, lavorazione e vendita dei prodotti di origine agricola, grazie anche alla presenza di una grande disponibilità di corsi d'acqua (Po, Adda, Oglio, Serlio, Trebbia ecc., oltre una fitta rete idrografica di natura artificiale, costituita da canali e navigli). Gli spazi urbani e rurali, pur mantenendo i segni di questa vocazione agricola, presentano un notevole sviluppo artigianale di eccellenza e industriale (meccanica), legato questo ultimo principalmente all'avvento della Terza Italia. La somma di tutti questi saper fare (legati al passato e contemporanei) può raggiungere quindi quella massa critica territoriale, che giustifica l'insediamento di buona parte dei servizi superiori attualmente concentrati nel Milanese e nel Bolognese, da cui è strategico diminuire la dipendenza.

Un ulteriore elemento di potenziale strategia è costituito dal Paesaggio (rurale, agricolo e urbano) a partire dalle Unità di paesaggio che hanno il compito di collegare organicamente tra loro i diversi oggetti del territorio (sistemi, zone, elementi, categorie, classi e tipologie) e le disposizioni normative ad essi riferite. Pianura e Po costituiscono il DNA di questo sistema agricolo, di risorgiva, rurale, ricco di industrie e urbanizzato: la pianura piacentina e quella parmense si collegano a quella della fascia fluviale del Po, superando così il confine storico-politico e amministrativo nella nuova regione, e va a ricomporsi con quello della pianura cremasca e della pianura cremonese-casalasca, i nove ambiti rurali e agricoli di valorizzazione ambientale del Lodigiano che esprimono dei sistemi rurali di eccellenza insieme alla pianura; il settore della collina e della montagna appenninica completa il contesto (OltrePo pavese insieme alla collina piacentina-parmense, la montagna piacentina-parmense e la dorsale appenninica in area emiliana) che potrebbe trovare un ulteriore sostegno e approfondimento nelle riflessioni da tempo dedicate alle aree interne. A ciò si collega tutto un patrimonio di maestrie di tipo tangibile e intangibile (città storiche, artigianato artistico, cultura musicale, enogastronomia, turismo culturale in grado di supportare la competizione internazionale).

Nella **seconda ipotesi** l'entità regionale è concepita come coagulazione possibile di tre centri (Cremona e Piacenza e Parma), dove i primi due necessitano di essere de-gravitazionati, Cremona rispetto al Milanese e Piacenza rispetto al Milanese e all'Emilia (Parma e Bologna), per favorire una ri-polarizzazione che le specificità locali presenti potrebbe ampiamente permettere nel territorio delle attuali Province di Cremona, Lodi e Piacenza (una superficie di poco più di 5.100 kmq). Una visione che comprenda anche Parma come terzo centro (900.000 abitanti e 8.600 kmq), antica capitale del ducato di Parma e Piacenza, potrebbe ipotizzare una forte identità territoriale legata a una serie di funzioni di terziario avanzato in un quadro internazionale e di strategie future, come sede dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (2002, EFSA) non ancora ben decollata, dell'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO, già Magistrato per il Po) e dell'Autorità di bacino del fiume Po (1990, AdbPo), agenzie legate al settore agricolo e alla gestione e sviluppo del bacino padano, elementi permanenti in questi sistemi territoriali e straordinariamente cruciali nello scenario futuro.

I territori delle attuali tre Province (Cremona, Lodi e Piacenza) raggiungono infatti una massa critica di popolazione (900.000 abitanti) e di attività produttive che possono motivare l'insediamento tra Lombardia meridionale e Emilia-Romagna settentrionale di quei servizi superiori al momento assenti e che invece potrebbero avviare processi di livello superiore nello sviluppo di una internazionalizzazione endogena a tale nuovo ambito regionale. La presenza di Parma, poi, grazie alla sua marcata economia tra agricoltura e industria, parte intrinseca di quella Terza Italia, presenta numerosi distretti manifatturieri agricoli-meccanici, parte di cluster sempre più ampi anche in questa fase di crisi economica strutturale. L'industria meccanica parmense vanta il primato nazionale nella produzione di impianti per la trasformazione industriale delle derrate agricole e può essere considerato il polo agroalimentare nazionale per eccellenza.

L'armatura urbana della "nuova" regione è assai diffusa (la componente antropica di quasi 1.300.000 abitanti può essere considerata sufficientemente elevata) e nel contempo definisce un asse lungo l'infrastruttura autostradale, la A1 (prima spina dorsale nazionale), da sud-est a nord-ovest che segue l'orientamento della via Emilia, e l'A4 (a fianco del versante destro del corso del Po per poi attraversarlo in direzione di Cremona): si tratta di un *continuum* di centri lungo la A1 quali Parma, Fidenza, Firenzuola d'Arda, Pontenure, Piacenza, Codogno, e Lodi, poi integrato a Piacenza con un sistema provinciali di comunicazioni a raggiera verso Sud in direzione dell'Appennino piacentino (Bobbio, Bettola) e da Parma con l'A15. Di fatto questo sistema "lineare" si mostra completato da un impianto viario a livello provinciale e comunale a favore dei centri capoluogo e dei centri minori.

Un ulteriore elemento di raccordo è altresì costituito dalla candidatura a Patrimonio dell'Umanità Unesco come patrimonio intangibile dell'opera lirica italiana che rafforzerebbe una

risorsa presente in particolare a Parma e Cremona (**Regione 8 – Padania Occidentale, Seconda ipotesi**).

## **12. Romagna – Sistema policentrico**

La “nuova” regione Romagna va a riconoscere l’antica regione storica, le cui forti caratteristiche unitarie, storico-culturali-linguistiche sono di fatto una identità ancora condivisa dalle comunità locali e in fase di riconoscimento istituzionale anche nelle scelte politiche della Regione Emilia-Romagna nel suo sforzo di riordino regionale. Infatti la Regione, sulla base di un dialogo sociale con il proprio capitale territoriale, ha definito una provincia Romagna composta dalle tre province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, su cui insistono otto Ambiti Territoriali Ottimali che in parte corrispondono già ad Unioni di Comuni, con l'esclusione dei Comuni di Ravenna e Rimini, comportamento di marcata debolezza civile. Non viene preso in considerazione l'Ambito Imolese (10 comuni per un totale di circa 100.000 abitanti, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice, Castel Guelfo di Bologna, Castel San Pietro, Dozza, Medicina, Mordano e Imola, che raccoglie a livello comunale 68.000 unità) che ricade nel Bolognese, ma che ha sempre affermato e preteso in più occasione un'autonomia nei confronti del capoluogo provinciale (distretto sanitario autonomo e dibattito nell’ambito della città metropolitana di Bologna sin dal 1990 con la legge n.142).

La Romagna dal punto di vista naturale presenta un persistente confine a nord, costituito dal fiume Reno (in passato Reno-Primario e confine con il Ferrarese), a nord-ovest dal fiume Sillaro per tutto il suo percorso sino al mare Adriatico, lo spartiacque appenninico per scendere verso est poco a sud di Gabicce. I 94 km di costa adriatica di pertinenza rappresentano una risorsa turistica importante a livello internazionale, la cui aggregazione potrebbe raggiungere una massa critica più efficace ed efficiente per affrontare la crisi attuale, a condizione che ci sia una reale partecipazione del capitale umano e sociale.

La nuova regione si presta ad affrontare un problema persistente e diffuso in settori *star* dell’economia nazionale, cioè turismo e cultura, che presentano una forte frammentazione ormai insostenibile nel confronto internazionale. Il distretto turistico di Rimini, il più importante a livello nazionale e di grande attrazione a livello internazionale soprattutto per il turismo balneare, e il polo turistico-culturale di Ravenna insieme a maggiori e medi poli urbani di turismo balneare e culturale potrebbero formare un sistema integrato in grado di essere veramente competitivo nel contesto internazionale dei prossimi decenni.

Un elemento di raccordo è altresì costituito dalla presenza di un importante sito Patrimonio Unesco (Ravenna) a cui si affiancano una grande ricchezza di luoghi della cultura (MIBAC) e di risorse intangibili da valorizzare.

Il sistema di comunicazioni si presenta basato sull’autostrada A14 Adriatica, che da Bologna (in raccordo con A1) parallela alla via Emilia e alla linea ferroviaria raggiunge Rimini e poi prosegue lungo la costa adriatica sino a Taranto. I collegamenti sono garantiti anche da due strade statali, la SS9 Via Emilia (Rimini-Piacenza) e la SS16 Adriatica (Padova- Otranto), che collega lungo la costa Pesaro-Rimini-Ravenna,). In questo sistema, Rimini assume una posizione di porta del territorio, peraltro sin dall’antichità, in quanto qui arriva la via Flaminia da Roma, nasce la via Emilia e passa la via Romea. Nel complesso il sistema di comunicazione presenta diverse debolezze nelle aree interne ed eccentriche rispetto all’asse pedemontano attraversato dalla via Emilia.

La regione si presta altresì ad essere una grande e importante sfida nel quadro internazionale del turismo culturale e delle nuove frontiere della qualità della vita e del benessere, prestandosi ad essere un attore di riferimento piattaforma transregionale adriatico-ionica nell’ambito delle politiche europee.

L’esigenza di ridare unità a sistemi territoriali con caratteristiche di omogeneità funzionale intrecciate con “coalizioni di attori” e istituzioni cementate da valori condivisi è fondamentale nel caso dell’area deltizia del Po, composta dal Polesine attuale e dal Ferrarese (oltre 4.400 kmq). Terre di bonifica, lagune e barene, si tratta di un’area pianeggiante con isoipse che non arrivano ai 10 m e

in alcuni casi inferiori al livello del mare. Terra di acque salmastre e di fiumi (oltre il Po, anche l'Adige e il Reno, il Canal Bianco e il Cavo Napoleonico) con problematiche di carattere idraulico che si mostrano sempre più insostenibile sulla base delle bonifiche storiche che già negli anni Settanta mostravano la loro debolezza strutturale e sociale. Dopo 500 anni di divisione, si impone la necessità di un'altra visione di questo ambito territoriale, che ricomponga la regione deltizia del Po, un unicum ambientale e culturale nel quadro mediterraneo, al momento area marginale nello scenario economico, regionale e nazionale.

L'armatura urbana segue gli antichi cordoni litoranei e l'insediamento diffuso in seguito alle opere di bonifica è in molti casi abbandonato (la componente antropica è di circa 600.000 abitanti retaggio di un popolamento debole e processi di emigrazione). Emerge lo sviluppo della fascia costiera ferrarese (la regione turistica ferrarese a partire dagli anni sessanta) vocata a un turismo balneare di tipo residenziale. L'economia si basa sull'attività agricola e terziaria (commercio, turismo balneare e urbano, servizi); l'industria legata all'agroalimentare e alla meccanica presenta una debole imprenditorialità privata endogena a favore di grandi imprese produttive esogene.

Il polo urbano di Ferrara attualmente svolge una funzione periferica, mentre si presta a poter formare un nodo portante con potenzialità per valorizzare le energie economico-culturali e la vocazione verso un turismo anch'esso culturale, innovativo e creativo, legato ad un patrimonio naturalistico ed espressione di una realtà anfibia. La presenza di una città come Ferrara, connessa con l'intero Polesine, può facilitare l'affermazione di un sistema comune che potrebbe rafforzare questa specificità ambientale e culturale nello scenario internazionale. Dal punto di vista paesaggistico rappresenta una realtà geografica di grande pregio, in quanto è la più importante area umida nazionale e tra le più importanti a scala mediterranea. Il paesaggio mostra una forte congruità in tutto l'ambito considerato, costituito delle unità di paesaggio della bonifica estense, ferrarese, bolognese (che ricade in parte in Romagna) e della Costa Nord per l'Emilia-Romagna e per il Veneto delle Bonifiche del Polesine occidentale, del Polesine orientale-corridoio dunale sulla Romena e Delta e lagune Po.

Un elemento di raccordo è altresì costituito dalla candidatura a Patrimonio Unesco dell'intero delta del Po, dopo decenni di diatribe tra le due amministrazioni regionali, quelle provinciali e comunali per una gestione condivisa dell'area protetta. Il riconoscimento della parte emiliana-romagnola per il suo valore culturale e in relazione alla città di Ferrara non è stata un fattore di valorizzazione economica, ambientale e culturale. Attualmente si è avviata la candidatura da parte del Veneto come bene della biosfera, condivisa anche dall'Emilia-Romagna, che ha deciso di sciogliere l'ente Parco nelle nuove politiche di tagli alla spesa pubblica.

Le infrastrutture viarie sono costituite dalla direttrice est-ovest, la Strada Statale 434 "Transpolesana", che ad oggi collega Verona con Rovigo, ma di cui è pianificato il prolungamento fino all'innesto con la SS "Romena", all'altezza di Adria. La direttrice di attraversamento nord-sud è invece rappresentata dall'autostrada A13 (Bologna-Padova), dalla SS 16 "Adriatica" che collega Padova a Ferrara, passando per la città di Rovigo. A est vi è l'attraversamento, sempre in direttrice nord-sud, della già citata SS67 "Romena" che collega Venezia a Ravenna (**Seconda ipotesi – Regione 10, del Delta e Regione 16, Romagna**).

### **13. Tirrenia - Sistema policentrico, diffuso, lineare**

Il sistema, internamente ed esternamente connesso dalle linee autostradale e ferroviaria tirreniche, già si presenta come un continuum urbanizzato di buona qualità, di cui potrebbe valorizzare il livello di integrazione volgendo in centripete le relazioni funzionali centrifughe che attualmente manifesta verso il Nord-est (Genovese) e l'Ovest (Firenze).

E' inoltre dotato di una consistenza demografiche che già oggi tende a raggiungere soglie di area vasta necessarie all'efficienza e all'economicità di numerosi servizi erogati dai capoluoghi regionali. Significativa è altresì l'omogeneità (e conseguentemente il livello potenziale di interazione futura) delle specializzazioni economiche, prevalentemente legate alla collocazione costiera: si tratta, in particolare, del "distretto" lineare della cantieristica, con ragguardevole

posizionamento internazionale, che ingloberebbe la qualificata offerta tecnologica del polo pisano. La stessa specializzazione turistica (Versilia, area parco di San Rossore, costa livornese) potrebbe massimizzare l'interazione fra l'offerta balneare, le diverse città d'arte (da Volterra a Sarzana) e le aree pregiate della Lunigiana, del parco delle Apuane, della Garfagnana, sino ai comuni collinari dell'entroterra pisano, già sede di una rilevante offerta ricettiva e di produzioni agro-alimentari di qualità.

Si tratta, in sintesi, di un continuum urbanizzato di elevata qualità. Esistono tutte le premesse per lo sviluppo di un sistema urbano integrato, la cui autonomia funzionale esige che lo sviluppo sia concepito come "distacco" dalla integrazione funzionale con Firenze, malgrado la relativa vicinanza al capoluogo (superamento della subalternità) (**Regione 17 – Seconda ipotesi**)

#### **14. La Grande Firenze - Sistema metropolitano**

L'esigenza è quella di circoscrivere l'effetto gravitazionale prodotto dalla realtà urbana fiorentina, impedendo che la concentrazione di ulteriori servizi rischi di rendere "insostenibile" la qualità urbana raggiunta e l'efficienza dei servizi stessi. L'asse portante è dato da un'area "intensiva" sviluppata lungo la direttrice Pistoia-Firenze-Arezzo, su cui dovrebbe consumarsi un processo di depolarizzazione. Si tratta, in sostanza, dell'unione dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia (in progetto da un ventennio e sulla quale esiste condivisione delle amministrazioni e delle collettività locali) con i sistemi locali imperniati su Arezzo.

Ciò ricompone, in un quadro coerente con i principali assi di traffico, l'unità ecologica dell'Alto e del Medio Valdarno, restituendo una regione articolata e pregiata sotto il profilo di svariate specializzazioni economiche. Ciò potrebbe favorire un processo di "demoltiplicazione" dei comuni satelliti della polarità fiorentina e un'articolazione ancor più policentrica e sostenibile di quella attuale, che pure è considerevole. Da Ovest in direzione Est/Sud-est, infatti, è assai fitto il tessuto di sistemi locali significativamente identitari e funzionalmente definiti: la Valdnievole; l'area pistoiese; quella protese; l'area empoiese diramata verso la Valdelsa; la Val di Sieve e Mugello; infine, lungo la direttrice della A1, le comunità del Valdarno superiore (Figline-Incisa e Monteverchi-San Giovanni Valdarno) e gli articolati sub-sistemi aretini (**Regione 18, Seconda ipotesi**).

#### **15. Etruria – Sistema lineare**

Si tratta di una regione storicamente e culturalmente "determinata", imperniata, nel rimando all'Etruria, sullo spazio genetico di una regione naturale quale la Maremma, di cui ricompone sostanzialmente la parte toscana e settentrionale e la sottostante Maremma laziale. A vocazione primaria e a rischio di marginalizzazione lungo l'intera storia della modernizzazione industriale, la Maremma eredita oggi un'elevatissima qualità ambientale, in quanto sede di eco-sistemi pregiati e assai diversi (si pensi solo all'area umida di Orbetello) e di un preziosissimo patrimonio culturale, tuttora in attesa di una valorizzazione pari alle potenzialità.

La tradizionale "insularità" maremmana, delimitata a Ovest dall'eco-sistema montano dell'Amiata, viene connessa nella regione proposta con il sistema senese, che da un lato ne è un prolungamento naturale con la Val d'Orcia (San Quirico), l'Amiata senese (Abbadia San Salvatore) e il versante occidentale della Val di Chiana (Montepulciano), dall'altro è polo urbano demograficamente povero ma assai ricco di funzioni superiori. E' questa una regione dove la reale natura di "diamante diffuso" si unisce con un assetto tipicamente policentrico, anche se caratterizzato da bassa densità demografica e modestia delle specializzazioni locali. Questo fatto, costituisce, da un lato, un fattore favorente lo sviluppo di una più adeguata rete di servizi locali e, dall'altro lato, si pone come una condizione anch'essa favorevole per lo sviluppo di servizi sovra-locali, da implementare entro un quadro maggiormente razionalizzato rispetto all'attuale.

La qualità urbana è attualmente di medio livello, ma potrebbe facilmente arrivare a essere considerata alta, con una mirata strategia di polarizzazione. Il patrimonio storico-culturale

rappresentato dall'asse e dalle due città portanti è di altissimo livello, perfettamente accostata da un elevatissimo valore ambientale (**Regione 19, Seconda ipotesi**).

#### **16. Umbria – Sistema lineare e diffuso**

Questo sistema – che sarebbe lineare e al tempo stesso diffuso – presenta un'armatura urbana dispersa, tuttavia quella proposta è l'unica vera alternativa per far sì che si avvii uno sviluppo autonomo da Roma, da un lato, e da Firenze dall'altro. Vasto e poco popoloso, al suo interno si rileva la presenza di molte aree “libere”, con elementi paesistici e storici di notevole importanza, legati soprattutto alla Valle del Tevere.

L'asse portante – sostanzialmente compreso tra Perugia e Terni – avrebbe un “alone” di piccoli centri che graviterebbero su di esso. L'organizzazione urbana, in ragione della elevata qualità storico-culturale degli insediamenti, assurgerebbe facilmente a livelli di piena efficienza se progettata in modo unitario (**Regione 20, Seconda ipotesi**).

#### **17. Marche – Sistema urbano diffuso**

Il territorio marchigiano presenta nettamente sin dall'antichità una forte identità con un insediamento urbano “diffuso” ancora oggi tra i più importanti in Italia. La regione è caratterizzata da un insediamento urbano diffuso e “a pettine”, ovvero un asse lineare lungo la fascia costiera e lungo gli assi perpendicolari dei bacini fluviali, struttura peraltro ricalcata anche dai principali assi di comunicazione viaria e ferroviaria.

La distribuzione della popolazione all'interno degli attuali confini provinciali marchigiani è sufficientemente uniforme, non consentendo di proporre particolari ottimizzazioni in termini di riorganizzazione dei servizi. Ciò è dovuto anche dalla particolare morfologia regionale, caratterizzata da unità di paesaggio sufficientemente omogenee ed uniformi lungo gli assi fluviali che dall'Appennino umbro-marchigiano scendono verso la costa.

Questa conformazione del territorio ha influito anche sulla distribuzione delle attività produttive e sulla configurazione dei sistemi locali del lavoro, che identificano bacini di autocontenimento del lavoro attorno agli attuali capoluoghi di provincia e a pochi centri con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o con una consolidata tradizione manifatturiera come ad esempio Fabriano. L'industria marchigiana, caratterizzata dalla piccola media impresa e da forme di aggregazione distrettuale consolidate, si concentra particolarmente lungo il litorale e nei fondovalle e contribuisce per un quinto al PIL regionale. Molto inferiore è il contributo dell'agricoltura, per ovvie ragioni connesse alla percentuale consistente di terreno collinare, mentre è prevalente il contributo del terziario e dei servizi alla persona.

L'area costiera è parte di una più ampia piattaforma transregionale adriatico-ionica a forte connotazione turistica, che potrebbe beneficiare ampiamente di un'eventuale integrazione nelle politiche di promozione territoriale, sia con le aree a nord che con quelle a sud della regione. Il tema della macro-regione adriatico-ionica è strategico in un'ottica di lungo periodo sia per l'attrazione di fondi europei, che per il consolidamento dell'immagine dell'area sui mercati turistici internazionali. Resta al momento ancora da sciogliere il nodo circa il territorio della attuale provincia di Pesaro Urbino, che potrebbe essere aggregato alla Romagna. Per operare questo tipo di scelta, oltre alla verifica circa l'efficienza nella organizzazione dei servizi amministrativi, occorre però uno studio approfondito sia della dimensione socio-culturale che di quella morfologico paesaggistica.

In conclusione le Marche sono caratterizzate da un territorio morfologicamente complesso, con una accessibilità poco ramificata ed ampie porzioni di territorio che possono essere definite “liminali” (**Regione 21, Seconda ipotesi**).

#### **18. Roma Capitale – Sistema metropolitano**

La “nuova” regione tende a “isolare” per quanto possibile Roma Capitale, fortemente polarizzata, frenando una indiscriminata “diffusione” e la parallela concentrazione di servizi e infrastrutture

nell'area metropolitana, aggredendo fasce di comuni limitrofi che andrebbero così a rappresentare l'*hinterland* cittadino. Si tratta di un sistema concentrico con forte necessità di “depolarizzazione”.

L'asse portante è rappresentato dal comune di Roma, che aggregerebbe alcuni poli secondari. Al suo interno vi sarebbero pochi aree “libere”, ma di grande interesse storico-culturale (**Regione 22, Seconda ipotesi**).

### **19. Ciociaria - Sistema diffuso**

L'obiettivo è quello di “emancipare” da Roma i territori laziali che hanno i requisiti per autonomizzarsi, per il tramite di un'azione di ricupero e di sviluppo (peraltro mai attuata, nonostante le progettualità contenute in numerosi documenti ufficiali regionali e provinciali). L'aggregazione alle regioni di alcuni comuni dell'Alto Casertano (inclusi nella sub-area Teano Caianello) discende dal fatto che gravitano prevalentemente sul Cassinate e la piccola conurbazione Formia-Gaeta, rappresentando per questo una zona di rilevante integrazione funzionale.

I tentativi già compiuti di andare in questa direzione, grazie all'inclusione di parte di queste province nell'area del “Mezzogiorno”, hanno dato in effetti risultati contrastanti. Segnali positivi si sono avuti in relazione alle attività industriali e commerciali, rispetto alle quali sono stati registrati rilevanti incrementi. Roma Capitale continua tuttavia a rappresentare il centro di attrazione fondamentale per tutti i servizi superiori. In questo quadro emerge la possibilità di favorire una connessione funzionale fra i centri del Frusinate e del versante pontino, divisi da un contrafforte appenninico. L'integrazione delle due aree si rende necessaria al fine di raggiungere una massa critica e un livello di servizi in tempi relativamente ristretti.

La struttura del sistema che ne risulta sarebbe policentrica, o meglio diffusa. L'intero sistema urbano è dotato di un insieme di sistemi ambientali che ne arricchiscono la funzionalità. Verso l'esterno il sistema presenta direttrici di supporto alquanto semplici: a Nord sono infatti evidenti i legami con il sistema romano; a Sud, due direttrici, una costiera e un'altra più interna, connettono il sistema rispettivamente con Napoli e Caserta (**Regione 23, Seconda ipotesi**).

### **20. Abruzzo – Sistema metropolitano alternativo (di riequilibrio)**

Fin dagli anni '60 del secolo scorso la conurbazione Pescara-Chieti è stata indicata come nodo di un sistema metropolitano emergente, in funzione di riequilibrio dell'area romana (Progetto '80). Tale funzione è sembrata consolidarsi con il completamento dell'asse autostradale A 24-A 25 ma è stata frenata dall'insufficiente sviluppo del terziario avanzato e della logistica integrata. A causa di ciò, il sistema produttivo è rimasto troppo a lungo ancorato al dualismo fra distretti “maturi” di piccola impresa (tessile-abbigliamento) nel Nord della regione, scarsamente innovativi, e insediamenti esogeni di grandi dimensioni nel Sud (meccanico, vetrario), scarsamente integrati sul territorio.

L'entrata a regime, sia pure lenta, dell'interporto di Val Pescara e il progetto di polo tecnologico *automotive* in Val di Sangro, in fase di realizzazione, appaiono in grado di trasformare e rilanciare il tessuto industriale, favorendone l'integrazione regionale e le relazioni interregionali. In aggiunta, il nuovo piano regolatore del porto di Ortona dovrebbe consentire l'attestamento dei flussi di merci provenienti dal versante tirrenico (Civitavecchia) lungo la trasversale autostradale e il collegamento *ro-ro* con la costa balcanica (porto di Ploče, Croazia). La nuova struttura logistica potrà supportare la riconversione e dei comparti obsoleti e l'internazionalizzazione dei comparti a spiccata vocazione locale (agro-alimentare), in forte sviluppo.

La bassa consistenza demografica è compensata, da un lato, dall'esteso impegno di territorio a fini di protezione e valorizzazione ambientale (parchi nazionali) e, dall'altro, da un'armatura urbana policentrica costituita da città medie e piccole, diffusa sull'intero spazio regionale, come dimostra l'elevato numero (9) di comunità territoriali. In più, il riequilibrio delle aree interne potrebbe trarre, dalla ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 2009, la spinta per il consolidamento di un sistema urbano di saldatura (L'Aquila-Avezzano-Sulmona-Castel di Sangro) (**Regione 24, Seconda ipotesi**).

## **21. Napoletano / La Campania Felix – Sistema metropolitano**

Come per Roma, si tratta di “alleggerire” la pressione sul centro metropolitano. Appare dunque opportuno favorire un’integrazione del territorio napoletano con l’area del Casertano, e un’espansione verso l’area a Nord-ovest di Napoli, caratterizzata da un *continuum* urbanizzato e densamente popolato.

Accanto all’asse Napoli-Caserta non bisogna, peraltro, sottostimare le prime penetrazioni vallive del pre-appennino campano, sia verso Avellino che verso Benevento. In Campania tende, infatti, a delinarsi spontaneamente una propensione alla metropolizzazione, che configura lo spazio regionale come un “pentagono”, definito dai cinque capoluoghi di provincia. E’ comunque un fatto che l’integrazione sistemica all’interno del territorio campano è da ricercarsi nell’ambito della Provincia di Caserta, ritrovandosi a Nord-ovest di Napoli l’area di espansione maggiormente prossima e libera, pur in un *continuum* urbanizzato e densamente popolato. L’asse Napoli-Caserta (un sistema unitario) dovrà essere oggetto di una politica di razionalizzazione.

E’ peraltro significativo aggiungere, a proposito dell’attuale regione campana, ma congiuntamente di altre aree del Mezzogiorno, che l’ipotesi di un ridisegno dell’architettura istituzionale deve tener conto che, a partire dall’Unità nazionale, si è finito con lo stemperare le storiche, pre-esistenti suddivisioni tra Campania interna e Campania costiera, tra Abruzzo costiero e montano, tra le “tre Calabrie” e le “tre Puglie”, espressione di un consolidato senso di appartenenza locale e di altrettante antiche “identità” (**Regione 25, Seconda ipotesi**).

## **22. Campania**

Già storicamente separata dalla Campania Felix, comprende due sistemi insediativi, il Sannio meridionale, da un lato, e la Piana del Sele (con il Cilento) dall’altro. E’ sull’integrazione di questi territori che può fondarsi la strategia di creare in Campania un sistema alternativo rispetto al Napoletano, il cui asse portante è dato dall’integrazione lineare Nord-Sud

Il sistema in oggetto, sin dalla formazione del Regno di Napoli - e successivamente del Regno delle due Sicilie - storicamente ha fatto parte di un territorio connesso al “Napoletano”. In riferimento, quindi, alla nuova regione qui individuata come “Campania” e comprendente essenzialmente le zone interne dell’attuale Regione Campania, si rileva che il Sannio, coerentemente con quanto ipotizzato, si può integrare con la rete urbana del Tavoliere e, dall’altro, con la più esile armatura urbana del Molise, dando luogo a un assetto integrato, che include al suo interno l’intera area del Sannio storico.

E’ peraltro da rilevare che l’area salernitana costituisce un punto di riequilibrio alternativo rispetto al Napoletano, così come lo è il Casertano, tenendo conto - per un più moderno assetto territoriale - di tre direttrici: a) Salerno-Avellino-Benevento; b) Salerno, con la ipotizzabile realizzazione della Città del Vallo di Diano; c) Salerno e la Piana del Sele, integrando il Cilento. Si sottolinea, inoltre, che le sub-aree del Vallo di Diano e del Cilento rientrano, per il loro particolare valore paesaggistico, nel *Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano* (**Regione 26, Seconda ipotesi**)

## **23. Daunia**

La “nuova” Daunia propone un’aggregazione, attorno a Foggia, sia dei territori delle precedente provincia, sia di aree periferiche collocate attualmente nel Molise e in Campania, allo scopo di “rispondere” alle debolezze dell’attuale Foggiano, ovvero un sistema territorialmente coerente, ma che soffre per la presenza di una “periferia” scarsamente connessa alla piana del Tavoliere, soprattutto per le criticità correlate al dissesto idrogeologico.

Unire nella Daunia territori periferici che soffrirebbero ancora più per la lontananza dal centro sia amministrativo che della regia strategica del territorio (individuabile in Foggia), segnerebbe quest’area come destinata a “nuove povertà”. Non sono peraltro ipotizzabili scenari strategici di inclusione delle periferie geografiche attraverso il potenziamento del sistema infrastrutturale, proprio per la presenza dei monti del sub-appennino dauno che segnano soluzioni di

continuità non diversamente superabili. Già nel passato è stata attivata un'importante infrastruttura viaria, la pedemontana, che con direzione nord-sud mirava a proporre un asse di penetrazione alla base del gradino montuoso, da cui far partire le strade di collegamento con i centri collinari e montani. Criticità geomorfologiche (frane), nonché economiche (per la necessità di opere d'arte stradali significative) hanno portato alla sospensione di questa importante arteria nei pressi di Castelluccio dei Sauri. Il risultato è stato il fallimento di una politica di sviluppo industriale nell'area di Candela ed Ascoli Satriano (pur vicine all'asse autostradale per Napoli), nonché di una politica turistica di valorizzazione del parco naturale proposto nelle aree collinari e montane (l'area dei boschi subappenninici). Differenti considerazioni possono trarsi per la zona a nord, in cui infrastrutture importanti, quali la viabilità di penetrazione da Lucera verso Campobasso, hanno consentito la riduzione degli effetti delle criticità morfologiche e del dissesto idrogeologico.

Pertanto, preso atto anche che l'attuale Molise si presenta, com'è noto, debole demograficamente e con un'armatura urbana inconsistente, può assumere un valore strategico aggregare lo stesso in parte alla Puglia settentrionale (Termoli, ma altresì Campobasso).

Conseguentemente, il territorio di Benevento potrebbe essere riaggregato alla Grande Napoli (con parte del Circello e parte di Ariano Irpino), unendo alla Daunia solo le residue porzioni del Circello prossime al Subappennino Dauno Centrale (Faeto e Biccari) nonché la parte residuale dell'Alta Irpinia ricadente in Ariano Irpino, attualmente gestita anche in Puglia per le tematiche idrauliche ed idrogeologiche (dall'Autorità di Bacino Puglia).

Il sistema, se opportunamente organizzato, può raggiungere quella massa critica che giustifica l'insediamento di servizi superiori attualmente concentrati a Foggia, da cui ridurre la dipendenza (per il territorio del Subappennino). I territori montani attuali vengono così meglio ad aggregarsi raggiungendo quella dimensione di popolazione e di attività produttive che giustifica il potenziamento di alcune infrastrutture, quali quella stradale trasversale (la pedemontana con andamento nord-sud) e l'insediamento di funzioni e servizi superiori tuttora concentrati a Foggia o Bari. Tale strategia può potenziare gli insediamenti produttivi nelle aree alla base del gradino collinare, qualora ben connesso trasversalmente, nonché la valorizzazione naturalistica dei centri urbani e dei boschi dei comuni collinari e montani.

Il Gargano mantiene, in questa regione, una propria autonomia geografica, comunque rimanendo ben collegato con Foggia per le funzioni strategiche non allocabili nell'entroterra per le peculiarità paesaggistiche del territorio.

L'armatura urbana della "nuova" regione è così assai diffusa e nel contempo individua due direttrici portanti lungo la viabilità autostradale per il nord (verso Pescara-Milano) e verso ovest (Napoli-Roma). Un *continuum* di centri nodali importanti attorno a Foggia, quali Cerignola, Ariano Irpino, Campobasso, Lucera, Termoli, in cui si incastellano due sistemi naturalistici di importanza primaria, quali quello del Paco del Gargano e dei Boschi del Sub-Appennino Dauno.

L'infrastruttura autostradale, sia verso nord che verso ovest, e marginalmente il collegamento con il porto di Manfredonia (che, insieme a Barletta, potrebbe consentire un decongestionamento del porto di Bari), può rendere questo sistema integrato ed in grado di ben connettere il proprio sistema industriale con le altre regioni, divenendo momento cruciale per i collegamenti verso est, per la stretta correlazione attivabile con il corridoio paneuropeo 8 e la possibile realizzazione di una nuova linea ferroviaria ad Alta Capacità Napoli-Foggia-Bari (**Regione 27, Seconda ipotesi**).

## **24. Puglia**

Il sistema presenta una vivace dinamica demografica ed economica, con un tessuto commerciale ed industriale significativo come si evince dal numero di imprese e dalle specializzazioni, concentrazioni e cluster produttivi. La qualità urbana è piuttosto elevata e costituisce un potenziale per fare di Bari e della sua area metropolitana un polo di riequilibrio dell'intero Mezzogiorno continentale.

Il territorio si distingue per le caratteristiche idrauliche e geomorfologiche, che individuano un confine a nord che si estende lungo il fiume Ofanto, inglobando però tutta la piana alla sinistra idraulica dello stesso avvicinandosi al mare. Il confine verso ovest segue invece la destra idraulica del fiume e coincide con l'innalzamento dell'altopiano murgiano. La nuova Puglia fonderebbe così la fascia costiera, in cui Bari assume il ruolo di cerniera, con la fascia pedemurgiana, con quella dell'Alta Murgia e parte della Murgia dei Trulli, escludendo i territori murgiani tra Fasano, Cisternino e Martina Franca che potrebbero associarsi, anche per le caratteristiche ambientali, al litorale brindisino e all'arco ionico tarantino, territori questi che verrebbero inglobati nella regione meridionale salentina.

Il sistema si presenta fortemente correlato ed omogeneo anche in riferimento alle componenti ideologiche e botanico-vegetazionali. Il sistema delle aree protette individua dei forti legami grazie ai siti di rilevanza naturalistica dell'Alta Murgia ad ovest, dell'Ofanto a nord e del Basento a sud. Quest'ultimo che rappresenta il secondo sito paesaggistico della provincia di Bari ad aver ottenuto il riconoscimento di "Meraviglia Italiana" (quella del Basento è un'area boschiva naturale che si trova ai confini dei territori dei comuni di Putignano, Noci, Castellana Grotte ed Alberobello, quindi in zona trulli). Sono riconosciute importanti relazioni tra questa area (con i caratteristici boschi di fragno) e il sistema della Valle d'Itria, a loro volta collegati con il sistema ambientale delle gravine dell'arco ionico.

Venendo alle caratteristiche territoriali che caratterizzano la nuova regione, si nota che la Puglia Centrale presenta un'estesa fascia costiera dalla foce dell'Ofanto fino a Fasano (a sud del quale si sviluppa il litorale brindisino corrispondente alla piana degli ulivi secolari) e un sistema interno, caratterizzato dalla fascia pedemurgiana, con lo sviluppo di una sequenza di gradoni che rappresenta una fascia di transizione dal paesaggio orticolo costiero a quello arboricolo e poi boschivo murgiano. La conformazione morfologica presenta i legami trasversali costituiti da una fitta rete di corsi d'acqua che si diramano verso la costa, veri corridoi ecologici e di connessione tra i sistemi costiero e murgiano, tipici dei processi erosivi che hanno caratterizzato la regione e che, insieme a doline ed inghiottoi, generano un paesaggio la cui vista esprime i grandi valori associati a tali componenti. Le lame si snodano nel territorio, a luoghi lambendo ed a luoghi attraversando i centri abitati, nonché costituendo reticoli carsici di grande valore storico, per la presenza di insediamenti rupestri che hanno caratterizzato il nostro passato. L'Alta Murgia occupa nella regione un ruolo importante e si connette al sistema ambientale del materano, verso il quale è auspicabile possa estendersi la nuova regione, anche per le tematiche correlate al sistema economico di cui si dirà a parte. Ai segni naturali si uniscono quelli antropici, caratteristici della pastorizia e delle pratiche agricole: costruzioni a secco quali trulli, muri, e poi masserie da campo e per pecore (iazzi), realizzati lungo la fitta rete dei solchi della transumanza; quindi cappelle rurali e chiese rupestri, cisterne e neviere. Questi valori si riscontrano, secondo un continuum leggibile sul territorio, anche nelle figure territoriali della Murgia dei Trulli e dell'Arco ionico tarantino, anche se questi ultimi sono stati accorpati alla Terra d'Otranto, l'antica regione storico-geografica che includeva anche una porzione del materano.

La "nuova" regione può peraltro estendersi al territorio materano, con il quale sussistono non solo relazioni ambientali, ma anche economiche. Il triangolo Matera-Altamura-Gravina, fonde bene queste peculiarità.

Il sistema regionale estende e nel contempo contiene l'effetto grande città (assegnato a Bari) sull'intero territorio. La proposta delle altre regioni, la Daunia e il Salento, riduce la gravitazione di questi territori su Bari e nel contempo ne esalta la propensione a ramificarsi verso le aree limitrofe ed interne, quelle a nord, con le grandi realtà urbane di Trani, Barletta ed Andria, strategiche per un potenziamento del tessuto industriale regionale, e le realtà agricole e artigianali dell'entroterra. Il triangolo Matera-Gravina-Altamura viene, con tale regione, fortemente esaltato nelle sue potenzialità, contribuendo al rilancio dell'economia locale e fornendo così grande valore aggiunto all'economia dei luoghi che possono così esaltare anche l'economia del Parco Nazionale dell'Alta Murgia, spesso visto come ostacolo allo sviluppo (**Regione 28, Seconda ipotesi**).

## 25. Salento

È il modello ideal-tipico di una possibile politica urbana nel Mezzogiorno. Le tre città – Taranto, Brindisi e Lecce – non possiedono di per sé dimensioni demografiche ed economiche rilevanti, e solo attraverso una loro coalizione e un affrancamento dalle dipendenze rispetto a Bari è prefigurabile l'attivazione di un processo di sviluppo soddisfacente. La strategia territoriale è pertanto quella dell'integrazione funzionale delle tre città, per il tramite di un asse portante che le unisca. Si tratta di una penisola felice, ampliata a nord, rispetto all'originaria Terra d'Otranto, potendosi includere alcuni territori murgiani, la Valle d'Itria e il litorale, nonché l'entroterra di Fasano.

L'esame delle componenti culturali ed insediative evidenzia da solo l'identità di tale regione, ben definita anche dalle altre componenti. Il gradino di Fasano ed Ostuni ne rappresenta il confine a nord, che ben si unisce poi alla piana di Brindisi, in cui si nota una netta variazione nelle componenti geomorfologiche (il territorio, divenuto sub-pianeggiante, non è più attraversato dalle caratteristiche lame e gravine del territorio di Fasano ed Ostuni). Anche le componenti idrologiche (corsi d'acqua e reticolo idrografico), presenti nei territori a nord di Fasano ed Ostuni, divengono sempre più blandi fino quasi a scomparire nella Piana brindisina. Tale cambiamento lo si osserva anche per il sistema delle componenti botanico-vegetazionali e quello delle aree protette: è chiara questa transizione, che offre all'agricoltura ampi spazi in cui il territorio viene "segnato" dalle ampie distese di seminativo, a luoghi interrotte da boschi di ulivi, estesi vigneti e frutteti. Qui comincia il territorio della vite, molto significativo nella zona di Mesagne, Latiano e che si correla poi verso sud nella provincia di Lecce, con le aree del vigneto d'eccellenza, dislocato nei comuni di Salice Salentino, Guagnano, Veglie, San Donaci, San Pancrazio Salentino, Leverano, Copertino. Qui i segni dell'uomo e delle colture hanno il sopravvento e ben si legano con il Tavoliere Salentino, specie nella zona a nord, in cui si individuano le figure territoriali della campagna leccese, il paesaggio del vigneto d'eccellenza, la murgia salentina e il paesaggio dunare costiero ionico (con la fascia costiera di Porto Cesareo e il sistema naturalistico a cavallo delle provincie di Lecce e Taranto).

Le componenti botanico-vegetazionali e i segni della natura ancora intatta che si snoda lungo la fascia costiera circondano il Salento meridionale e custodiscono un entroterra a luoghi ancora intatto, come in corrispondenza delle serre salentine e del parco dei Paduli. Ma sono i gradini morfologici dell'Arco Ionico, di Fasano ed Ostuni, nonché la costa, gli elementi che definiscono i confini di questa regione peninsulare, i cui caratteri naturalistici ed insediativi presentati nelle figure definiscono un unicum particolare. Questi ambiti e la costa delimitano un territorio specifico, ma non lo isolano ed anzi lo pongono in forte legame e con importanti relazioni economiche con la Puglia centrale, attraverso la fitta rete infrastrutturale desumibile dall'esame delle componenti culturali ed insediative. Il reticolo infrastrutturale è leggibile anche nelle componenti dei valori percettivi, in cui la rete infrastrutturale stessa assume contorni paesaggistici, laddove viene a definire una fitta rete di strade panoramiche e paesaggistiche, punteggiata dai luoghi panoramici. Questi elementi caratterizzano il territorio meridionale come un unico parco naturale, con la fascia costiera da Taranto, poi Porto Cesareo (Torre Columena e Punta Prosciutto), a Leuca e Otranto, quindi a Brindisi (Saline di Punta della Contessa e poi Torre Guaceto) e fino a Ostuni-Fasano (con il parco delle dune costiere) caratterizzata da imponenti valori naturalistici, ed un entroterra come luogo di transizione verso siti di minore, ma pur sempre significativa, naturalità, nonché transizione verso le aree della promozione economico-sociale della sub-regione.

Il territorio eccelle per l'articolata offerta di un patrimonio culturale composito (composto da beni materiali e immateriali e pregevole artigianato artistico) oggetto di interesse di turismo diversi (naturalistico, rurale, agroalimentare, culturale, creativo), come sottolinea l'elevato quoziente di localizzazione di strutture ricettive e ristorative, che segnalano eccellenze specifiche lungo le coste ionica ed adriatica.

Le polarità urbane assumono funzioni strategiche, con le città di Taranto, Lecce e Brindisi che possono assumere nuovi ruoli strategici per lo sviluppo ed il rilancio dei sistemi portuali, industriali e turistici in grado di cambiare il volto di questa porzione di territorio. Negativa sarebbe una forte disaggregazione dei sistemi territoriali, come nell'area di Lecce, che merita di conservare unitarietà e non essere frammentata in sistemi locali che ormai hanno esaurito la propria spinta propulsiva.

Lecce dovrebbe mantenere un ruolo di città centrale e, solo se necessario, si potrebbe ipotizzare la creazione di un unico distretto territoriale - il Salento delle Serre - il cui confine zonale può essere schematicamente indicato dall'allineamento Otranto-Gallipoli. Concorrono a precisare questa individualità geografica fatti fisici, esaltati da un ventaglio di ondulazioni sub-collinare fagliate, dal paesaggio della pietra e da fatti umani puntualizzati in particolare dal disegno poleografico con un infittirsi di piccoli centri e da un'economia legata a settori tradizionali (oliveto, seminativo e tabacco; artigianato fattosi impresa con la PMI negli anni 80-90), o ggi soprattutto sostenuta da un dinamico turismo rurale. La forza imprenditoriale di Maglie e Casarano, declinata in questi ultimi anni a seguito della crisi, delocalizzazione e dismissione delle piccole e medie imprese locali, non giustifica una loro singola definizione territoriale (**Regione 29, Seconda ipotesi**).

## **26. Basilicata**

L'area si caratterizza per una pronunciata debolezza demografica e soprattutto per una dispersione degli insediamenti collocati all'interno di una natura impervia e difficilmente accessibile, tanto da poter identificare un unico asse portante - la Valle del Basento e le aree limitrofe - con una estensione che comprende il tratto da Potenza fino a Matera. L'obiettivo deve, quindi, essere quello di integrare i due principali centri urbani appena menzionati, così da poter innescare un profondo sviluppo del Metaponto lucano. In particolare, l'asse portante, di forma lineare, dovrebbe svolgere un ruolo di catalizzatore urbano non solo dei territori in esso compresi, ma anche delle aree esterne. La funzione dell'asse portante, potrebbe dar vita ad una sezione secondaria composta dai territori di Melfi-Rionero-Arella che si collegano rapidamente a Potenza.

E' inoltre possibile identificare diversi sotto-sistemi ambientali - le cui peculiarità necessitano di una gestione autonoma al fine di una loro giusta valorizzazione - che sono: l'area del Vulture, quella della Alta Valle dell'Agri, l'Alta Valle del Sinni e La Piana del Metaponto. Quest'ultima, merita particolare approfondimento dati gli importanti e numerosi siti archeologici, come quello di Metapontum, Eracle, Siris e altre città archeologiche minori. Un'area le cui caratteristiche comportano una gestione unitaria al fine di svilupparne funzionalità e valorizzarne il patrimonio.

La gestione unitaria, o per meglio dire "coordinata e speciale" è, poi, necessaria anche per quei sistemi ambientali che si collocano a cavallo tra la Basilicata e le aree urbane limitrofe, come ad esempio la Valle Alta dell'Ofanto, il Golfo del Policastro e l'area del Pollino.

La definizione dell'asse portante e dei sotto-sistemi ambientali è funzionale alla creazione di un sistema infrastrutturale che faciliterebbe l'accesso sia interno che esterno. Difatti, le direttrici lungo la Valle dell'Agri, della Valle del Sinni e Potenza permettono un facile collegamento interno (ad esempio da Potenza si potrebbe raggiungere facilmente, Melfi, la Valle dell'Agri e del Sinni, oppure Maratea, Lauria e Lagonegro), ma soprattutto esterno, in quanto sarebbe possibile accedere molto più velocemente ad esempio al Vallo di Diano, all'Autostrada Salerno-Reggio e tutto il sistema Barese. A queste direttrici andrebbero aggiunte poi le connessioni presenti nei sistemi adiacenti che implementerebbero esponenzialmente la qualità e il livello multidimensionale della struttura infrastrutturale della Basilicata (**Regione 30, Seconda ipotesi**).

## **27. Calabria**

La conformazione geografica della Calabria mal si presta a un'integrazione territoriale, a cui si aggiunge una struttura urbana debole sia a livello demografico sia economico. Diventa, dunque

indispensabile distinguere i territori delle province di Cosenza e Catanzaro (oltre che Crotona e Vibo Valentia) da quello dell'attuale provincia di Reggio, allo scopo di favorire un'efficienza urbana.

In tal senso, le province di Cosenza, Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia costituirebbero un unico sistema urbano, i cui principali segmenti si potrebbero suddividere in Catanzaro-Lamezia, Cosenza e il territorio settentrionale, la Valle del Crati, l'area che comprende Castrovillari-Cassano e quella di Corigliano-Rossano, così da formare un'area "diffusa", anziché policentrica, che circonda il sistema montuoso della Sila.

Inoltre, in un'ottica di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale dell'area, soprattutto al fine di promuovere il settore turistico e terziario-culturale, è possibile individuare dei sotto-sistemi territoriali speciali, le cui peculiarità richiedono un'attenzione e una gestione mirata e specifica. Il primo è sicuramente il sotto-sistema della Costa calabro-tirrenica che include il Golfo del Policastro fino al Golfo di S. Eufemia e il retroterra montano della "Catena costiera". Segue il sotto-sistema di Capo Vaticano che va da Tropea fino a Pizzo e Nicotera, includendo anche l'altopiano di Zungri e il comprensorio collinare di Vibo Valentia.

Il sotto-sistema della Sibaritide, invece, sebbene corrisponda a parte all'area dell'asse portante, ossia quella porzione di territorio che include la Piana di Sibari da Cassano-Castrovillari fino a Corigliano-Rossano, presenta una tale ricchezza ambientale e storico-culturale da richiedere una progettazione di insieme indipendente e di dettaglio.

Un ulteriore sotto-sistema è quello della Costa calabro ionica, composta dalla striscia di costa che arriva fino al Golfo di Squillace, il quale a sua volta potrebbe essere suddiviso in due diverse unità territoriali: il comprensorio di Cirò (includendo il territorio costiero e il suo retroterra collinare che va da Torrente Trionto al fiume Neto) e la regione del Marchesato (che, invece, partirebbe dal fiume Neto fino all'inizio della costiera di Squillace). Si aggiungerebbe, poi, il sotto-sistema del Golfo di Squillace, che parte appunto dal Golfo fino a Punta Stilo, così suddiviso in base alle sue caratteristiche geografiche e paesaggistiche. Si ritrovano, infine, i sotto-sistemi montani della Sila e delle Serre, altamente interessanti dal punto di vista paesaggistico ed ambientale.

Un'organizzazione territoriale così descritta necessita inevitabilmente di un adeguato sistema infrastrutturale "circolare" (intorno alla Sila) al fine di implementare le funzioni e le capacità dei principali centri di servizio, Cosenza e Catanzaro, e allo stesso tempo sviluppare anche nei poli più estremi dell'asse portante, ossia Crotona, Corigliano-Rossano e Castrovillari-Cassano e Vibo Valentia, dei centri di servizio autonomi. A tal fine, diventa fondamentale, la creazione e lo sviluppo di direttrici infrastrutturali trasversali che si aggiungerebbero alle litoranee tirrenica e ionica e all'asse autostradale. In particolare, si dovrà costituire una fitta rete di direttrici interne capaci di collegare il sistema silano, il sistema delle Serre e la "Catena costiera" (**Regione 31, Seconda ipotesi**).

**Seconda ipotesi:** considerate le caratteristiche geografiche e urbane dell'area in oggetto, la creazione di un sistema urbano dello Stretto permetterebbe di incrementare e fortificare le connessioni del centro urbano di Reggio con quello di Messina. Allo stesso tempo si potrebbe valorizzare propriamente il patrimonio storico-culturale-paesistico dell'area.

L'asse principale corrisponderebbe all'area costiera calabra e sicula dello Stretto, con un prolungamento secondario che va verso Gioia Tauro-Rosarno e verso la costa ionica in Calabria, e verso Milazzo-Barcellona per quanto al versante siciliano. Così progettato, l'asse avrebbe una funzione policentrica, sebbene composta da due centri urbani stellari uniti tramite il sistema di attraversamento dello stretto.

Considerato l'elevato prestigio storico-culturale dell'area diventa necessario individuare dei sotto-sistemi atti a recuperare, valorizzare e diffondere tale patrimonio. In tal senso, un primo sotto-sistema è quello della Locride, che corrisponde all'area costiera che va da Punta Stilo a Capo Spartivento, in cui è sito uno dei più importanti insediamenti storici della Magna Grecia, ma che nel

corso degli anni è stato soggetto a insediamenti urbani disordinati, spoliazione dei boschi e terremoti.

Altro sotto-sistema è quello della Piana di Gioia Tauro, sul versante tirrenico, che include Capo Vaticano, le Serre, il crinale che connette quest'ultime all'Aspromonte, l'Aspromonte stesso, e l'area marittima che va da Nicotera a Palmi. Attualmente, l'area si distingue per gli agrumeti e uliveti famosi, ma di recente si sta avviando un tentativo di industrializzazione legato alla costruzione di un porto. Il terzo sotto-sistema è quello, appunto, dell'Aspromonte che definisce la linea di espansione di quello che è stato individuato come l'asse portante del sistema dello Stretto.

Si aggiungano poi il sotto-sistema di Val Demone, composto da una lunga striscia di costa potenzialmente da valorizzare, e quello della penisola di Milazzo, scomponibile in due entità (Golfi di Patti e di Milazzo)

In questo sistema territoriale le direttrici di supporto sono essenzialmente quelle costiere, che garantiscono le comunicazioni tra le diverse unità del sistema. A queste, andrebbe affiancato un sistema infrastrutturale capace di collegare anche le aree montane dell'Aspromonte così da assicurare una più elevata accessibilità da e verso i diversi punti del sistema dello Stretto (**Regione 32 – dello Stretto, Seconda ipotesi**).

### **28. Sicilia Ionica – Sistema policentrico**

Asse portante del sistema sarebbe l'intera piana catanese, i centri di servizio portanti di Messina, Catania, Siracusa e, possibilmente, Ragusa ed Enna. Da monocentrico diverrebbe policentrico, da cui consegue che una intelligente redistribuzione funzionale dei ruoli fra questi centri produrrebbe un rafforzamento complessivo di un segmento rilevante dell'attuale territorio siciliano. L'attuale marginalità dei territori lungo la costa "africana" – poco frequentata e conosciuta, - presenta indubbe potenzialità che ne verrebbero valorizzate.

E' peraltro inutile sottolineare come l'importante patrimonio archeologico disseminato in tutto il territorio del sistema e che si insinua nelle aree interne garantirebbe un suo adeguato sviluppo e una più coerente utilizzazione (**Regione 33, Seconda ipotesi**).

### **29. Sicilia occidentale – Sistema metropolitano / policentrico**

L'asse portante si ritrova nel nodo metropolitano di Palermo, attorno al quale si articola un'area di diffusione urbana che ha i suoi principali riferimenti nei centri urbani del Trapanese, in Agrigento e Caltanissetta, verso cui decentrare strutture e funzioni, allo scopo di trasformare nel tempo una struttura diffusa in policentrica (analogamente alla regione 28) (**Regione 34, Seconda ipotesi**).

### **30. Sardegna settentrionale – Sistema policentrico**

Il sistema policentrico della Sardegna settentrionale è strutturato sull'armatura urbana storica composta da Sassari (centro urbano di rango superiore) e quelli di Tempio Pausania e Nuoro. Su questo impianto si innestano, più di recente, le polarità costiere di Olbia-Arzachena e Orosei-Siniscola a Est e quella di Alghero a Ovest, emerse con la riconfigurazione dei servizi di mobilità (porti e aeroporti) e con l'evoluzione economico-territoriale del Nord Sardegna dell'ultimo quarantennio.

Nel sistema si delinea un quadro di complementarità manifatturiera e di servizi in grado di definire, in maniera significativa nel medio periodo, una evoluzione di crescita economica più che accelerata rispetto all'insieme territoriale regionale. Gli elementi strutturali e innovativi dell'economia locale fanno capo al consolidamento dei sistemi turistici costieri, alla nucleazione di polarità radicate per il turismo culturale e naturalistico delle aree interne (Olivenza, Mamoiada, Barbagie, Ogliastra), alle attività manifatturiere a carattere distrettuale di Tempio-Calangianus, Orosei, Thiesi, Berchidda-Gallura interna, Buddusò e, più a sud, di Tortolì. A questi quadranti più dinamici, fanno da contraltare le crisi profonde che interessano le attività manifatturiere di base (soprattutto del petrolchimico) dei poli di Macomer, Ottana e Porto Torres che segnano

drammaticamente il passo sul piano funzionale e, soprattutto, sul potenziale del capitale sociale innovativo.

Il consolidamento del sistema verso la costa nord-orientale pare destinato a completarsi in ragione della prossima ultimazione della SS Sassari-Olbia che (entro il 2017) disegnerà la configurazione triangolare formata con la SS 131 (Cagliari-Macomer-Sassari) e la SS 131Bis (Abbasanta-Nuoro-Siniscola-Olbia). I tre vertici del triangolo paiono promuovere un riequilibrio delle relazioni produttive fra versante orientale e versante occidentale e, d'altro canto, estendere la dimensione delle opportunità anche alla sub-regione dell'Ogliastra, contesto critico e che rappresenta la naturale area di integrazione dell'intero versante orientale isolano. Infatti, le esperienze politiche promosse negli ultimi anni dai comuni dell'Ogliastra dimostrano una compattezza d'insieme che spinge a mantenerli uniti e nel congiunto settentrionale dell'isola e ciò nonostante l'asse viario che nei prossimi anni conetterà Arbatax e Tortolì a Cagliari (**Regione 35, Seconda ipotesi**).

### **31. Sardegna meridionale – Sistema metropolitano**

Il sistema della Sardegna meridionale è polarizzato intorno all'area metropolitana di Cagliari che aggrega circa il 30% della popolazione regionale tra centro urbano e comuni di prima e seconda cintura. La concentrazione delle attività manifatturiere più vitali e dei servizi regionali più rari fa sì che l'influenza del capoluogo regionale si estenda verso le principali diramazioni costiere occidentali e orientali del suo golfo e, soprattutto, lungo la pianura centrale del Campidano grazie all'asse viario della SS 131 per giungere al polo urbano di Oristano. Quest'ultimo, snodo terziario soprattutto a servizio dell'intorno rurale, nell'ultimo quindicennio ha fortemente rafforzato le relazioni produttive e di servizio verso Nord con il sistema sub-costiero del Montiferru e della Planargia. Verso Ovest, lo stesso modello relazionale può essere attribuito allo storico sistema urbano di Iglesias, per il quale gli elementi di riconversione economica legati al turismo naturalistico e culturale non hanno finora compensato il crollo del sistema minerario e la crisi profonda del sistema industriale.

Considerazioni simili possono farsi per il sistema dei comuni costieri e interni del Sulcis gravitante su Carbonia, snodo nel quale si addensano i servizi del terziario di base (commerci) e pubblico-amministrativo (pretura, ospedali, ecc.). In questo caso la dimensione degli addetti ancora operanti nelle industrie di base giustifica l'enucleazione dell'area ma rende evidente, stante il carattere strutturale della crisi industriale e ambientale, la necessità di ripensare la connessione del quadrante alla polarità sub-regionale cagliaritano anche per agevolare l'integrazione degli elementi storici dell'economia locale. Un approccio, questo tipo, che si è progressivamente rivelato efficace nel Sarrabus che, intorno alle polarità microubane di Villasimius (maturo centro del turismo internazionale) e Muravera (importante snodo di produzione agro-industriale) trova le ragioni di un buon dinamismo demografico ed economico, legato anche alla capacità di collaborazione sistemica dimostrata dai comuni dell'area, evidenziata dai dati dell'ultimo ventennio (**Regione 36, Seconda ipotesi**).

## **APPENDICE 3 – AGGREGAZIONI E ATTRIBUZIONI. I PROBLEMI EMERSI**

La numerazione corrisponde in questo caso all'ipotesi riportata nella **Tavola 7**, in ragione della superiore problematicità delle possibili aggregazioni

La **Tavola 4**, come ricordato, rappresenta un'ipotesi plausibile di delimitazione della “nuove” piattaforme regionali. Sono qui elencati i nodi che aprirebero verosimilmente un tavolo di confronto con gli amministratori locali ed eventualmente il ricorso alla consultazione popolare.

### **1. del Tanaro**

- a) S.L. di Tortona attualmente parte della Provincia di Alessandria (Piemonte) – rientrerebbe nella Regione 5 (Milano metropoli)
- b) S.L. di Ovada (Provincia di Alessandria) rientrerebbe nella Regione 7 – La Grande Genova. La connessione ferroviaria con il capoluogo ligure attiva su quest'ultimo una forte gravitazione.
- c) S.L. di Novi Ligure (da valutare)

### **2. La Grande Torino**

- a) Inclusione del S.L. di Crescentino (Provincia di Vercelli), che presenta un'elevata gravitazione verso il Torinese
- b) Inclusione dell'attuale Regione autonoma della Valle d'Aosta, caratterizzata dalla strutturale debolezza delle potenzialità urbane, e peraltro legata al Torinese dal punto di vista infrastrutturale.

### **3. Valle d'Aosta**

- a) valutare l'eventuale inclusione della Regione in 2 (La Grande Torino)

### **4. Valsesia / Piemonte settentrionale**

- a) aggregazione del S.L. di Varese

### **5. La grande Milano**

- a) aggregazione dei S.L. di Tortona e Novi Ligure (attuale Provincia di Alessandria)
- b) aggregazione del S.L. di Varzi
- c) aggregazione del S.L. di Crema
- d) aggregazione del S.L. di Lodi
- e) aggregazione del S.L. di Vigevano

### **6. Insubria**

- a) aggregazione del S.L. di Chiari (attualmente gravitante su Brescia)
- b) aggregazione dei S.L. di Edolo e Darfo Boario Terme (attualmente gravitanti su Brescia)

### **7. Liguria**

- a) aggregazione del S.L. di Ovada (attuale Provincia di Alessandria)
- b) S.L. di Bugnato, Levanto e La Spazia – aggregazione alle regioni contermini
- c) sistema locale di Novi Ligure (attuale Provincia di Alessandria) – da valutare

### **8. Padania occidentale**

- a) aggregazione del S.L. di Viadana (attualmente gravitante su Parma)
- b) valutare la possibile integrazione di Parma nell'area “emiliana”

### **9. del Garda**

- a) S.L. di Poggio Rusco verificare possibili diverse aggregazioni

## **10. del Delta**

- a) aggregazione del S.L. di Argenta (gravitante su Bologna)
- b) aggregazione dei S.L. di e Poggio Rusco

## **11. Trentino / Dolomitia**

- a) inclusione dell'attuale Provincia di Belluno della Regione Trentino (l'area dolomitica del suo complesso rappresenterebbe un decisivo fattore di valorizzazione ambientale e turistica, quindi di competitività anche economica)

## **12. Alto Adige**

## **13. Veneto**

- a) aggregazione del Bellunese in 11
- b) possibile aggregazione del S.L. di Portogruaro in 14

## **14. Friuli / Iulia**

- a) aggregazione di Portogruaro (vedi 13)

## **15. Emilia / La Grande Bologna**

- a) aggregazione del S.L. di Argenta
- b) aggregazione del S.L. di Firenzuola (attuale Toscana)

## **16. Romagna**

- a) aggregazione del S.L. Marradi (attualmente Regione Toscana)
- b) aggregazione del S.L. Novafeltria (confermerebbe l'esito referendum di aggregazione)
- c) aggregazione S.L. di Pesaro, Urbino e Fano (attualmente Regione Marche)

## **17. Tirrenia**

- a) aggregazione dei S.L. di Bugnato, Levanto e La Spazia (attuale Liguria)

## **18. La Grande Firenze**

- a) aggregazione del S.L. di Firenzuola
- b) aggregazione del S.L. Marradi
- c) integrazione del S.L. di Arezzo e Sansepolcro

## **19. Etruria**

- a) inclusione della parte settentrionale della Provincia di Roma (comprese Civitavecchia e Viterbo)

## **20. Umbria**

- a) inclusione di parte dell'attuale Lazio settentrionale

## **21. Marche**

## **22. Roma Capitale**

- a) la regione aggregerebbe esclusivamente i S.L. di Civita Castellana, Fara Sabina, Subiaco, Colferro e Velletri

## **23. Ciociaria**

- a) inclusione del S.L. di Isernia (attuale Regione Molise)

#### **24. Abruzzo**

a) inclusione del S.L. di Isernia nel Basso Lazio

#### **25. Napoletano**

a) aggregazione dei S.L. di Montesarchio e Guardia Sanframondi  
b) aggregazione del S.L. Benevento (futuro nodo A.V.) e Circello in 27

#### **26. Campania**

S.L. Benevento (verifica aggregazione) – Futuro nodo A.V. e circello

#### **27. Daunia**

a) aggregazione del S.L. Benevento e Circello  
b) aggregazione dei S.L. di Campobasso e Termoli (attuale Molise)

#### **28. Puglia**

#### **29. Salento**

#### **30 Basilicata**

a) opzione strategica di integrare funzionalmente le due province (Potentino e Matese) alle “nuove” regioni contermini.

#### **31. Calabria**

#### **32. dello Stretto**

a) ne entrerebbero a far parte il meridione della Calabria e parte dell’attuale Provincia di Messina-  
verificare

#### **33. Sicilia Ionica**

a) i S.L. di Mistretta, Ceronia, Sant’Agata di Militello, Capo d’Orlando, Tortrici, Sinagra, Brolo e Patti entrerebbero a far parte della Sicilia Occidentale (34) nel momento in cui si accoglie l’idea della Regione dello Stretto  
b) verificare aggregazione dei S.L. di Ragusa, Modica, Vittoria  
c) verificare aggregazione del S.L. di Regalbuto, Nicosia, Enna

#### **34. Sicilia Occidentale**

#### **35. Sardegna settentrionale**

a) possibile scomposizione del S.L. di Cuglieri  
b) aggregazione dei S.L. di Sargono, Lanusei e Tortolì (gravitanti su Nuoro)

#### **36. Sardegna meridionale**