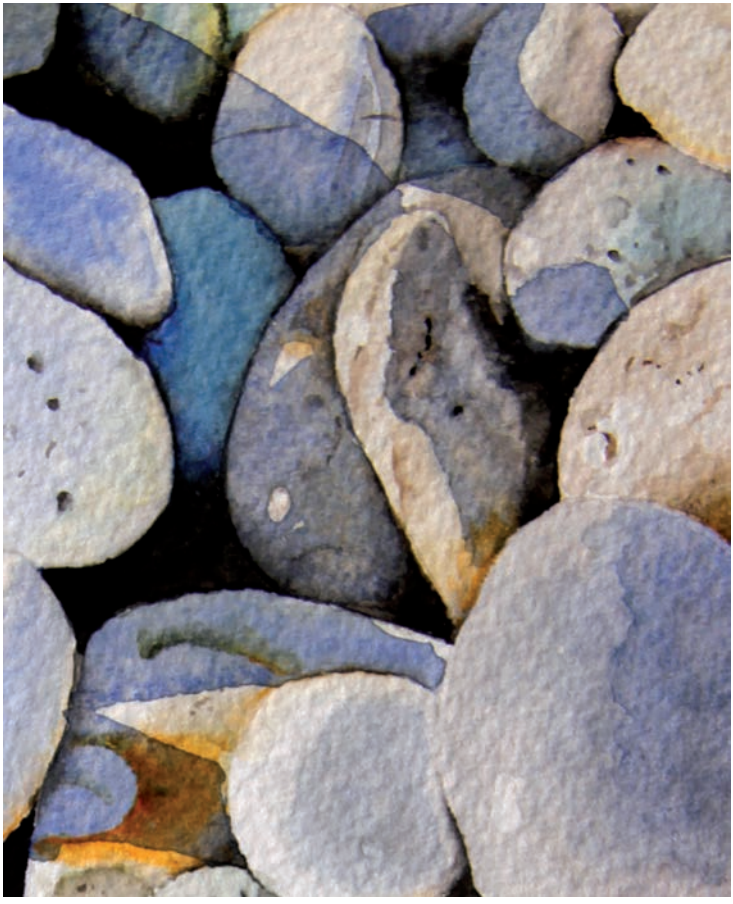
QUALI CONFINI?

Territori tra identità e integrazione internazionale

a cura di
Fiorenzo Ferlaino,
Donato Iacobucci, Carlo Tesauro



54 Scienze Regionali

Associazione italiana di scienze regionali

FrancoAngeli

Collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)

L'Associazione Italiana di Scienze Regionali, con sede legale in Milano, è parte della European Regional Science Association (ERSA) e della Regional Science Association International (RSAI).

L'AISRe rappresenta un luogo di confronto tra studiosi di discipline diverse, di ambito accademico e non, uniti dal comune interesse per la conoscenza e la pianificazione dei fenomeni economici e territoriali.
L'AISRe promuove la diffusione delle idee sui problemi regionali e, in generale, sui problemi sociali ed economici aventi una dimensione spaziale.

Questa collana presenta monografie e raccolte di saggi, prodotte dagli apporti multidisciplinari per i quali l'AISRe costituisce un punto di confluenza.

Comitato Scientifico della Collana di Scienze Regionali
Cristoforo Sergio Bertuglia, Dino Borri, Ron Boschma, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin (Presidente), Enrico Ciciotti, Giuseppe Dematteis, Gioacchino Garofoli, Rodolfo Helg, Enzo Pontarollo, Andrés Rodríguez-Pose, Lanfranco Senn, André Torre, Antonio Vázquez-Barquero.

Per il triennio 2016-2019 il Consiglio Direttivo è costituito da:
Guido Pellegrini (*Presidente*), Patrizia Lattarulo (*Segretario*), Vincenzo Provenzano (*Tesoriere*).
Consiglieri: Marco Alderighi, Marco Bellandi, Fiorenzo Ferlaino, Francesca Gambarotto, Donato Iacobucci, Camilla Lenzi, Emanuela Marrocu, Fabio Mazzola, Corinna Morandi, Rosanna Nisticò, Laura Resmini, Francesca Silvia Rota. *Revisori dei conti*: Marusca De Castris, Giovanni Perucca, Davide Piacentino.

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione Aristide Merloni

In copertina: Lucia Finaurini - Sassi di Portonovo - dettaglio.

QUALI CONFINI?

Territori tra identità
e integrazione internazionale

a cura di
Fiorenzo Ferlaino,
Donato Iacobucci, Carlo Tesauro

FRANCOANGELI

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione 7
Fiorenzo Ferlaino, Donato Iacobucci, Carlo Tesauro

Parte I – Macroregioni

Confini e macroregioni: rescaling e rifunzionalizzazione dello spazio europeo 15
Fiorenzo Ferlaino

Centro-periferia. I territori e le regioni della nuova Europa 39
Patrizio Bianchi, Barbara Barone

Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macro-regioni 57
Maria Prezioso

Riflessioni non-conclusive alla sessione Macroregioni 77
Franco Sotte

Parte II – Quali confini

La macroregione Adriatico Ionica: politica di cooperazione e sviluppo 81
Gianfranco Gadaleta, Nunzio Mastrorocco, Rocco Vincenzo Santandrea

Le unioni di comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni? 109
Giorgio Ivaldi, Giorgia Marinuzzi, Fabio Quintiliani, Walter Tortorella

Infrastrutture materiali e immateriali nella ridefinizione delle relazioni territoriali 135
Corinna Morandi, Andrea Rolando

Strategie e potenzialità per la costruzione di un'area metropolitana medio-adriatica delle Marche, per un rilancio competitivo dei sistemi urbano-rurali 149
Giovanni Marinelli, Maria Angela Bedini

L'identificazione delle aree metropolitane generative: il caso italiano 185
Fabiano Compagnucci, Augusto Cusinato

Politiche e risorse regionali per lo sviluppo della montagna lombarda 213
Antonio Dal Bianco, Riccardo Secomandi

Parte III – I territori fra sviluppo, marginalità e politiche pubbliche

Relazioni tra imprese in Italia: un modello interpretativo 239
Alessandra Righi, Alessandra Nuccitelli, Giovanni A. Barbieri, Emmanuele Pavolini

Turismo e sviluppo regionale 265
Graziano Paola, Rizzi Paolo

La svolta culturale nella valorizzazione dell'appennino italiano. Un caso di studio in provincia de l'Aquila 285
Valentina Albanese, Elisa Magnani

Politiche di coesione e crescita settoriale nelle regioni italiane (1994-2013) 307
Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi, Walter Tortorella

I POR FESR 2014-2020 alla verifica di una possibile agenda urbana europea e nazionale 337
Carlo Torselli, Cheti Pira

Introduzione

Fiorenzo Ferlaino, Donato Iacobucci°, Carlo Tesauro§*

L'invito del Consiglio Direttivo ai curatori di questo volume sembra aver risvegliato in tutti uno spirito quasi tradizionalistico e conservatore, che si è manifestato nella definizione immediata dell'obiettivo principale della pubblicazione: offrire una rappresentazione fedele dei contenuti della conferenza.

Per rappresentare una conferenza e i suoi contenuti in modo sufficientemente fedele la prima componente da considerare è sicuramente il titolo, elemento mai banale per la necessità di esprimere in modo estremamente sintetico una molteplicità di concetti, idee e temi che si vogliono suggerire alla discussione generale.

Nel caso specifico della conferenza di Ancona, la gestazione del titolo era stata particolarmente travagliata, con interazioni di vario genere durate oltre due mesi, che si è conclusa solo con un *brainstorming* collettivo indotto dalla scadenza dei tempi per l'invio del *call for papers*.

Gli argomenti che si volevano affrontare erano chiari sin dall'inizio: integrazione regionale e internazionalizzazione. Senza dimenticare gli ambiti periferici, le aree interne e l'ambito marino, in considerazione dell'attuale momento storico che, soprattutto nel nostro Paese e a tutte le scale territoriali, induce a individuare aggregazioni che abbandonino i confini amministrativi esistenti.

D'altro canto la sede di Ancona risultava particolarmente indicata a stimolare la discussione su questi argomenti, essendo coinvolta in molteplici iniziative a tutti i livelli, dalla Macro-regione Adriatico-Ionica di matrice europea alla Macro-regione del Centro Italia fino alle Città Metropolitane e le aggregazioni dei piccoli Comuni.

Per esprimere questo concetto di accantonamento dei vincoli di confine nel titolo della conferenza si è passati, progressivamente, dalle formulazioni generiche basate su termini come "oltre" e "superamento" ad espressioni più figurative

* Ires Piemonte, Via Nizza 18, 10125 Torino, e-mail: ferlaino@ires.piemonte.it.

° Centro di Ricerca per l'Innovazione e l'Imprenditorialità, Università Politecnica delle Marche, Via Brecce Bianche Monte Dago, 60131 Ancona, e-mail: iacobucci@univpm.it.

§ Ismar – CNR, Largo Fiera della Pesca, 60125 Ancona, e-mail: carlo.tesauro@an.ismar.cnr.it.

– fluidità di confini o di territori – che, richiamando elementi di metodologie e tecniche anche delle scienze regionali, rappresentassero intuitivamente il contenuto da comunicare.

La scelta finale del titolo della conferenza ha influenzato notevolmente anche il secondo criterio identificato per l'impostazione del volume, poiché la elevata percentuale di contributi direttamente o indirettamente connessi al tema generale doveva essere opportunamente rappresentata, così come il successo della prima sessione plenaria dedicata proprio al tema generale della conferenza.

L'articolazione del volume in tre parti componenti principali è stata quindi una conseguenza logica nell'ottica di una rappresentazione fedele dell'evento, volendo includere sia contributi sviluppati specificamente sul tema sia articoli dedicati alle altre tematiche tradizionali della Associazione.

Ultimo criterio, in ordine di sequenza applicativa ma non certo di importanza, è la priorità attribuita ai contributi presentati in forma completa, rispetto a quelli sostanziati solo in sede di presentazione, in sintonia con gli indirizzi dell'Associazione volti a ottenere dalla conferenza un prodotto completamente definito in tutte le sue componenti.

Il capitolo introduttivo sulle Macroregioni riprende gran parte dei temi affrontati nella sessione di apertura. Fiorenzo Ferlaino, che ha coordinato e introdotto la sessione, vede nella costruzione macroregionale europea un cambiamento di paradigma delle interazioni territoriali economiche e sociali. Permane tuttavia il rischio di ripetere una storia che l'Italia ha già vissuto: la riproposizione di una questione meridionale a scala allargata, di squilibri permanenti tra i paesi del nord e i paesi del sud Europa (Portogallo, Italia, Grecia e Spagna). L'articolo riprende le domande poste nell'intervento introduttivo della conferenza inserendole in una visione unitaria: Quali confini? Cosa sono le euroregioni e cosa è la strategia macroregionale? Quali processi di *rescaling* territoriali sono in atto? Quali i frame che strutturano e definiscono le relazioni territoriali interne all'Unione europea? Quali scenari futuri sono prefigurabili? Il testo propone una riflessione intorno a queste domande fornendo un quadro multi scalare dei cambiamenti in atto, segnati da un processo generale di *upscaling* e di rifunzionalizzazione dell'organizzazione territoriale europea e mondiale.

Patrizio Bianchi e Barbara Barone affrontano la questione specifica della macroregioni in Europa, cioè di quei territori che si legano nella ricerca di un'agenda comune, prima di tutto politica. È un concetto, quello di macroregione, introdotto nel 2009 come strumento per affrontare e risolvere insieme alcuni problemi specifici. L'inquinamento del Mare del nord per la Macro-regione baltica è stato il tema di questa prima forma di cooperazione transazionale. Nel tempo il "mandato" assegnato alle macroregioni europee si è progressivamente esteso, assumendo una connotazione anche "politica": la macroregione Adriatico-ionica

è in tal senso un caso esemplare. Una macro-regione, si dice nel testo, che vive inedite sfide e opportunità offerte dai grandi cambiamenti globali e che solo attraverso la costruzione di un'identità comune e l'orientamento delle risorse verso un'agenda condivisa può puntare a sfruttare le esternalità positive dell'integrazione e della complementarietà dei territori in Europa, coinvolgendoli e responsabilizzandoli in un approccio di *governance* inclusivo e *comprehensive*. Si guarda quindi all'area Adriatico-Ionica come alla cartina di tornasole della nuova Europa, per scoprire cioè le condizioni essenziali per il rilancio del progetto comunitario oltre i suoi stessi confini.

Maria Prezioso evidenzia alcune questioni aperte nelle strategie europee. Innanzitutto la mancanza di un lessico condiviso e la presenza di un divario tra le politiche macro-regionali e le pratiche politiche seguite. Manca una visione multilivello della strategia macro-regionale che faccia convergere le politiche pubbliche entro un quadro unitario della pianificazione spaziale e della *governance* regionale. Sembra piuttosto essere lasciato tutto al volontarismo cooperativo che non è in grado di riconoscere e armonizzare le diversità territoriali e rischia di mostrare il carattere ideologico della crescita democratica e sostenibile, senza sapere bene come realmente esercitarla, oltre le poche esperienze ben note.

Il testo fa proprie le domande poste alla sessione: che cosa è una macro regione e quali sono le sue dimensioni territoriali più congruenti nell'ambito dell'UE; come le macroregioni si stanno evolvendo verso un'organizzazione cooperativa e transnazionale; quali sono gli ambiti dell'intervento macroregionale e quali i confini delle loro azioni; quali sono le pratiche e le visioni, l'organizzazione della macroregioni in Europa e in Italia. Le risposte vengono fornite a partire dall'esame della letteratura e dei documenti europei e nazionali nonché dai risultati delle ricerche ESPON.

La nota conclusiva di Franco Sotte si concentra sul contesto territoriale delle macroregioni cui appartiene la regione Marche, sede, lo ricordiamo, della conferenza AISRe. È un contesto particolare in quanto le Marche sono un territorio di congiunzione delle due accezioni di Macroregione: quella dell'Italia Centrale, che raggruppa in prospettiva Marche, Umbria e Toscana e quella transnazionale europea della Macroregione Adriatico Ionica, che interessa regioni di Italia, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Albania e Grecia. Nel breve e stimolante intervento si individuano alcuni elementi chiave che accomunano le strategie di sviluppo di entrambe le Macroregioni nonché le differenze che le distinguono rispetto a altri territori. Sono differenze che costituiscono dei problemi ancora non sufficientemente risolti ma che possono anche essere degli *asset* competitivi sui quali fondare l'immagine del marketing territoriale regionale e la propria strategia di sviluppo.

La seconda parte del volume, Quali confini, si focalizza sui contributi esplicitamente o implicitamente connessi al tema della Conferenza e inizia con uno studio dedicato a una delle quattro Macro-regioni europee, la Adriatico-Ionica. Il lavoro di Gianfranco Gadaleta, Nunzio Matrorocco e Rocco Vincenzo Santandrea verifica la congruità tra le priorità di investimento e gli obiettivi strategici dei programmi di cooperazione territoriale nel corso del primo periodo di programmazione dei fondi strutturali. Questa valutazione, tuttavia, necessita di una riclassificazione della spesa dei diversi programmi di cooperazione interregionale e transnazionale che si articoli sulla base di quattro tematismi per approssimare quelli che rappresentano gli elementi strutturali della strategia EUSAIR delineata successivamente (crescita blu, connettività terra-mare, connettività dell'energia, protezione dell'ambiente e turismo sostenibile). In particolare si evidenziano notevoli discrepanze tra i Paesi UE e quelli non-UE in termini sia di condizioni iniziali, sia di dinamiche sociali ed economiche, sottolineando anche la scarsa rispondenza delle politiche attuate con la strategia successivamente delineata.

Il contributo successivo, invece, presenta un esempio di estremo opposto in termini di scala territoriale. Gli autori Giorgio Ivaldi, Giorgia Marinuzzi, Fabio Quintiliani e Walter Tortorella analizzano l'aspetto prioritario della aggregazione dei "piccoli comuni", ovvero le condizioni di reale efficienza del cosiddetto "associazionismo obbligatorio" per gli enti di ridotta dimensione demografica. I comuni formalmente coinvolti sono più di 5.000 ma, la disposizione viene disattesa da circa un quinto di essi e non esiste un'unica fonte istituzionale che identifichi con assoluta certezza il perimetro di tali forme associative. L'inquadramento normativo e l'identificazione puntuale dell'ambito di studio, effettuata mediante una ricognizione delle anagrafiche delle unioni disponibili presso 5 fonti ufficiali (AgID, ANCI, Ancitel, MEF, SIOPE), sono gli elementi strettamente propedeutici all'analisi empirica delineata dopo una rassegna dei contributi esistenti in letteratura.

Dopo l'esame di due casi a scala estrema si prosegue considerando due elementi notevoli in contesti di scala intermedia, iniziando dal tema del riequilibrio territoriale per aree sottoposte ad un intenso processo di polarizzazione esterno, come nel caso dei territori intermedi compresi tra due grandi città. Il lavoro di Corinna Morandi e Andrea Rolando focalizza l'attenzione sulla regione metropolitana tra Milano e Torino, ambito non definito istituzionalmente ma identificabile tramite il suo articolato sistema di relazioni spaziali e socio-economiche. La proposta è di utilizzare un approccio integrato legato alla valorizzazione del paesaggio, alle ricadute dal potenziamento del sistema ferroviario, alla riorganizzazione del sistema autostradale, alle connessioni con percorsi di mobilità lenta e agli usi innovativi delle ICT che identifichi un fattore abilitante per una nuova fruizione dei luoghi di margine e delle aree interne, come nei due casi esemplificativi proposti.

L'obiettivo del contributo di Giovanni Marinelli e Maria Angela Bedini è il rilancio competitivo dei sistemi urbano-rurali in assenza di un nucleo centrale demograficamente preponderante, mutando il paradigma normativo per includere sistemi policentrici diffusi che suppliscano alla assenza di un nucleo normativamente idoneo con processi territoriali innovativi e multi settoriali. Il caso presentato è quello dei comuni della provincia di Ancona, un'Area Vasta a bassa densità insediativa, diffusa sulla regione e caratterizzata da un'armatura urbana fortemente interconnessa, attraversata da intense relazioni funzionali, che, si candida nella programmazione nazionale come modello territoriale per gli investimenti comunitari integrati. Questa "Area Metropolitana Medio-Adriatica" potrebbe rappresentare un'occasione di sperimentazione per la ricerca di un nuovo e più moderno paradigma disciplinare di governace urbano-rurale per i territori policentrici.

A completamento della parte dedicata agli argomenti variamente connessi con il tema generale sono stati inseriti due ulteriori contributi di cui il primo presenta un approccio funzionale alternativo nella identificazione delle aree metropolitane finalizzato all'incremento di efficacia, efficienza e funzionalità. Fabiano Compagnucci e Augusto Cusinato, in alternativa alle metodologie esclusivamente 'orizzontali' in uso per l'identificazione e la delineazione delle aree metropolitane, basate sui Sistemi Locali del Lavoro, propongono un approccio che integri la componente 'verticale' dei processi di sviluppo locale trainati dalla capacità generativa di talune filiere. Utilizzando questo approccio è possibile evidenziare quali fra le aree metropolitane italiane possano considerarsi come "generative".

A completare la seconda parte il lavoro di Antonio Dal Bianco e Riccardo Secomandi che si focalizza su un territorio non centrale e non intermedio: la montagna. Questi territori, che fino a pochi anni fa hanno beneficiato di specifici interventi finalizzati alla compensazione degli elementi di svantaggio determinati dalla posizione naturale, subiscono gli effetti della contrazione di spesa pubblica verificatasi negli ultimi anni. La notevole riduzione della portata di questi interventi, di carattere prevalentemente assistenziale. L'analisi "place based", nel caso esemplificativo delle spese della Regione Lombardia, consente un approccio innovativo alla identificazione e quantificazione delle risorse attualmente destinate. Contemporaneamente si prospetta il ricorso a nuove opportunità di orientare le politiche per le terre alte allo sviluppo e alla valorizzazione delle proprie specificità ricorrendo agli strumenti già in uso nell'ambito delle strategie per le aree interne, modificando quindi l'indirizzo politico da assistenziale a promozionale.

La terza parte del volume, I territori fra sviluppo, marginalità e politiche pubbliche, raccoglie contributi che non sono strettamente connessi al tema della

conferenza ma che sono sembrati significativi delle aree di interesse rappresentate dell'Associazione. Era impossibile dare conto della ricchezza e varietà di contributi che sono stati presentati alla Conferenza nei limiti di un volume. Si è dovuta operare una drastica selezione sia delle aree di ricerca sia degli contributi al loro interno. Il titolo della sezione evidenzia le tematiche cui si riferiscono i lavori selezionati, arre nelle quali si è registrato un elevato numero di proposte: i fattori alla base dello sviluppo territoriale; la questione delle aree interne, accentuata dai recenti eventi sismici dell'Appennino centrale; le possibilità dell'intervento pubblico.

Il lavoro di Alessandra Righi, Alessandra Nuccitelli, Giovanni Barbieri e Emmanuele Pavolini, dedicato alle relazioni fra imprese affronta un tema di grande rilevanza per il sistema produttivo italiano che, come noto, è caratterizzato da una ridotta dimensione media delle unità produttive. In tale contesto assume particolare importanza la capacità delle imprese di sviluppare relazioni di collaborazione al fine di superare, almeno in parte, i limiti dimensionali delle singole unità. Le relazioni fra imprese, e fra imprese e altri attori pubblici e privati, sono diventate fondamentali anche nei processi di innovazione e internazionalizzazione. Utilizzando una ricca base dati dell'ISTAT sul fenomeno, il lavoro propone un quadro della tipologia e della diffusione delle collaborazioni fra imprese e individua i fattori che determinano la maggiore o minore propensione a tali comportamenti. Si conferma un quadro di forte segmentazione, all'interno del quale sono le caratteristiche individuali delle imprese, come la propensione innovativa, a determinare l'interesse alla collaborazione piuttosto che variabili strutturali di settore o localizzazione geografica.

Il lavoro di Paola Graziano e Paolo Rizzi sulla relazione fra turismo e sviluppo regionale affronta un tema che è stato toccato da diversi contributi presentati alla Conferenza, seppure relativi a diversi ambiti territoriali e con diverse prospettive. In questo caso il riferimento territoriale è costituito da tutte le regioni europee, per le quali sono studiati i nessi fra domanda turistica e sviluppo locale. In altri lavori l'attenzione è stata posta su specifici ambiti territoriali. In tutti emerge il fatto che la competizione internazionale sta aumentato e la domanda turistica sta diventando sempre più sofisticata. Per poter sfruttare adeguatamente tale domanda i territori debbono esprimere un'adeguata capacità imprenditoriale e manageriale nell'offerta, oltre che un efficace coordinamento fra gli investimenti privati e pubblici.

Il tema del ruolo del turismo nello sviluppo territoriale si collega strettamente alla riflessione del successivo contributo di Valentina Albanese e Elisa Magnani che riflettono sulle potenzialità di sviluppo (o si dovrebbe dire di contenimento del declino) delle aree interne dell'Appennino. Tema divenuto di drammatica attualità dopo gli eventi sismici che si sono verificati prima e successivamente

alla Conferenza. La riflessione di Valentina Albanese e Elisa Magnani riguarda in particolare la parte aquilana del Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga ma si tratta di riflessioni valide per buona parte dell'Appennino italiano e delle zone montane in generale. Anche in questo caso, la valorizzazione in chiave turistica delle risorse ambientali e culturali presenti sul territorio necessità di una chiara visione strategica in grado di proporre elementi di differenziazione dell'offerta in mercato turistico sempre più affollato e sofisticato. L'innovazione delle modalità di offerta è necessaria anche al fine di trattenere o attirare giovani che possono dedicarsi allo sviluppo di attività economiche sul territorio. Condizione quest'ultima indispensabile per immaginare uno sviluppo di lungo periodo di questi territori.

Le direzioni e le possibilità di sviluppo delle aree interne chiamano immediatamente in causa le possibilità e le responsabilità dell'intervento pubblico. All'esame delle potenzialità, dei limiti e dei risultati dell'intervento pubblico nello sviluppo territoriale sono stati dedicati numerosi lavori presentati alla Conferenza. Quelli riportati nel presente volume sono entrambi relativi al ruolo dei fondi strutturali europei. La ragione della numerosità di contributi in questo ambito è nella rilevanza che tali fondi hanno assunto all'interno delle risorse che le regioni hanno a disposizione per l'implementazione delle politiche di sviluppo, in particolare nell'ambito dell'innovazione.

Il lavoro di Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella esamina l'impatto dei fondi strutturali europei sulle economie delle regioni italiane per il periodo 1994-2013. Le stime condotte dagli autori dimostrano che nel periodo considerato i fondi europei hanno avuto un impatto significativo sul valore aggiunto pro capite, meno sul cambiamento strutturale. Il perseguimento di tale cambiamento è più esplicitamente presente nella nuova programmazione 2014-2020, che chiede alle regioni una più avanzata capacità di selezione degli ambiti di intervento attraverso l'implementazione della *Smart Specialization Strategy*.

È a questi nuovi indirizzi che è dedicato il lavoro di Carlo Torselli e Cheti Pira che chiude questa sezione. Esso concentra l'attenzione sul modo con il quale il tema dell'agenda urbana è posto all'interno della politica di coesione 2014-2020. Le tematiche dello sviluppo urbano hanno trovato ampia e variegata trattazione nei lavori presentati alla Conferenza. Le città sono sempre più riconosciute come il motore principale dello sviluppo regionale; per la possibilità di conseguire economie di scala nell'offerta di servizi, aggregare varietà di competenze e stimolare l'innovazione. Allo stesso tempo l'agglomerazione urbana pone sfide ambientali e sociali che debbono essere opportunamente riconosciute e governate. L'obiettivo specifico del lavoro di Carlo Torselli e Cheti Pira è quello di esaminare in che modo i temi dell'agenda urbana individuati dalla UE trovano

riscontro nei programmi operativi regionali (POR) e nel programma operativo nazionale Città Metropolitane (PON Metro), cofinanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). La conclusione degli autori è che nel caso dell'agenda urbana i programmi nazionali e regionali sono ancora lontani dai livelli di organicità e integrazione rilevati per altri ambiti di intervento.

Ci auguriamo che i lavori raccolti ripropongano quindi la visione ampia, variegata e complessa che è propria delle scienze regionali e che il volume contribuisca a definire le coordinate entro cui si collocano le nuove sfide competitive, ripercorrendo il metodo analitico delle scienze regionali e restituendo una visione d'insieme del territorio alla scala micro, meso e macro regionale.

Confini e macroregioni: *rescaling* e rifunzionalizzazione dello spazio europeo

*Fiorenzo Ferlaino**

Sommario

La crisi economica dei paesi del sud Europa e i bassi tassi di crescita di quelli del nord stanno ponendo problemi nuovi al progetto di costruzione della spazio comune europeo. Sicuramente dei cambiamenti nella strategia di cooperazione vanno cercati per evitare il costituirsi di squilibri permanenti tra il nord e i cosiddetti (politically incorrect) PIGS (Portogallo, Italia, Grecia e Spagna). Se non si interviene con strumenti mirati il rischio di una "questione meridionale", ben più ampia di quella regionale già presente in Italia a seguito della sua unificazione, appare del tutto evidente. Per evitare questo rischio e formulare strumenti innovativi occorre in primo luogo avere coscienza dei processi territoriali in atto. Il testo intende fare chiarezza dei concetti e delle problematiche che fondano tali processi. Quali confini? Cosa sono le euroregioni e cosa è la strategia macroregionale? Quali processi di rescaling territoriali sono in atto e quali scenari futuri sono prefigurabili? Il testo intende fare una necessaria riflessione intorno a queste e a altre domande inerenti i diversi frame regionali.

1. Introduzione: la frontiera

Nella teoria dei sistemi la 'frontiera' è un concetto primario. Ogni sistema possiede una frontiera. Le frontiere possono essere più o meno permeabili. Un sistema può infatti essere isolato, chiuso o aperto in base allo scambio che esso attua con gli altri sistemi e tali scambi implicano una differente organizzazione e natura della sua frontiera.

In fisica una frontiera che non lascia passare né materia né energia forma un sistema isolato mentre si dice chiuso un sistema che lascia passare solo energia (è il caso ad esempio del globo terrestre la cui atmosfera ci difende dalla continua caduta di meteoroidi), infine si dice aperto un sistema la cui frontiera è permeabile sia alla materia che all'energia.

* Ires Piemonte, Via Nizza 18, 10125 Torino, e-mail: ferlaino@ires.piemonte.it.

I sistemi produttivi e i sistemi umani in generale sono sistemi aperti in senso fisico in quanto sono sistemi d'ordine che necessitano sia di energia che di materia. Quando, ad esempio, si produce un oggetto, si trasforma il materiale informe (ad esempio il ferro diffuso nel suolo) in una forma ordinata più o meno complessa. Questa attività è un'attività neghentropica (si passa da elementi disordinati a elementi ordinati entro forme predefinite) che pertanto, per il secondo principio della termodinamica, necessita di una energia dissipata (entropica) maggiore di quella incorporata (*embodied*) nell'oggetto prodotto. Dal punto di vista della fisica tutti i sistemi economici e di mercato sono sistemi aperti (Prigogine, 1979).

In economia e sociologia le definizioni sono più confuse e differenziate e i livelli di apertura formano quasi un *continuum* in base alle politiche e agli accordi internazioni stipulati. La "porosità" del confine (Blečić, Cecchini, 2016) darà luogo a sistemi economico-territoriali più o meno aperti:

- Isolato, quando impedisce qualsiasi forma di scambio economico con gli altri sistemi territoriali;
- è protetto se agisce in un regime di protezionismo economico che ostacola il libero commercio internazionale attraverso dazi doganali, contingentamento delle merci, agevolazioni delle produzioni interne, ecc.;
- è chiuso se agisce in mercati ricardiani: sistemi cioè orientati al commercio internazionale, che quindi scambiano merci e servizi ma sono regolati per quanto concerne sia lo scambio dei capitali che delle persone. In questo caso le transazioni sono soggette ai risultati della teoria dei costi comparati e ogni sistema territoriale tenderà a specializzarsi nelle produzioni in cui possiede una maggiore produttività relativa;
- è aperto se agisce nel libero mercato e quindi se si ha la totale mobilità sia delle merci sia dei fattori produttivi mobili (lavoro e capitali);
- infine è completamente aperto se appartiene allo stesso mercato interno, se è libera al suo interno la mobilità sia dei capitale sia delle persone, se gli scambi sono regolati da un regime di moneta unica.

Partendo da questa struttura la 'regione' apparirà come un sistema territoriale completamente aperto mentre gli Stati hanno la caratteristica di essere generalmente sistemi maggiormente chiusi e, in taluni casi, protetti o persino isolati.

2. Centro e periferia

L'Unione europea, nel suo procedere verso l'integrazione monetaria e l'apertura dei propri confini alla mobilità delle persone e dei capitali, muove sempre di più verso un'Europa delle regioni allontanandosi dall'Europa degli stati nazionali, così come si sono configurati nella storia moderna e rifunzionalizzandoli in chiave regionale.

Qui risiede un primo punto della questione confinaria: all'interno della EU lo spazio economico tende a configurarsi come spazio economico regionale. Le conseguenze di tale processo dal punto di vista economico sono notevoli in quanto svaniscono le possibilità di attuare politiche monetarie (di svalutazione, a esempio, tanto cara al passato economico italiano) e si eclissano le possibilità di riparo economico per mezzo della specializzazione nei settori "ricardiani", a maggiore produttività relativa.

Il confronto avviene tra produttività assolute e risiede nella capacità dei sistemi territoriali di innovare i propri *cluster* produttivi e essere competitivi sui mercati internazionali, nonché di tradurre i propri svantaggi in sfide e in nuovi fattori competitivi (Porter, 1990; Camagni, 2002; Camagni, 2009). Non basta saper fare una cosa bene, occorre essere eccellenti nel maggior numero di attività e settori.

L'apertura regionale dei sistemi territoriali innesca meccanismi competitivi che premiano quindi le aree centrali, quelle dove maggiori sono le produttività assolute. Si generano meccanismi che originano l'emergere di forze centripete nelle aree centrali e l'emergere di forze centrifughe in quelle periferiche.

Il ruolo delle politiche e dello Stato (centrale o confederato o federato che sia) diventa importante per contrastare queste tendenze spontanee e consiste nel tentativo di riequilibrare i meccanismi divaricanti tra le regioni centrali e quelle periferiche, tra città e campagna o, come emerge attualmente, tra i nodi centrali che sono in grado di competere entro le reti lunghe della globalizzazione e le aree interstiziali.

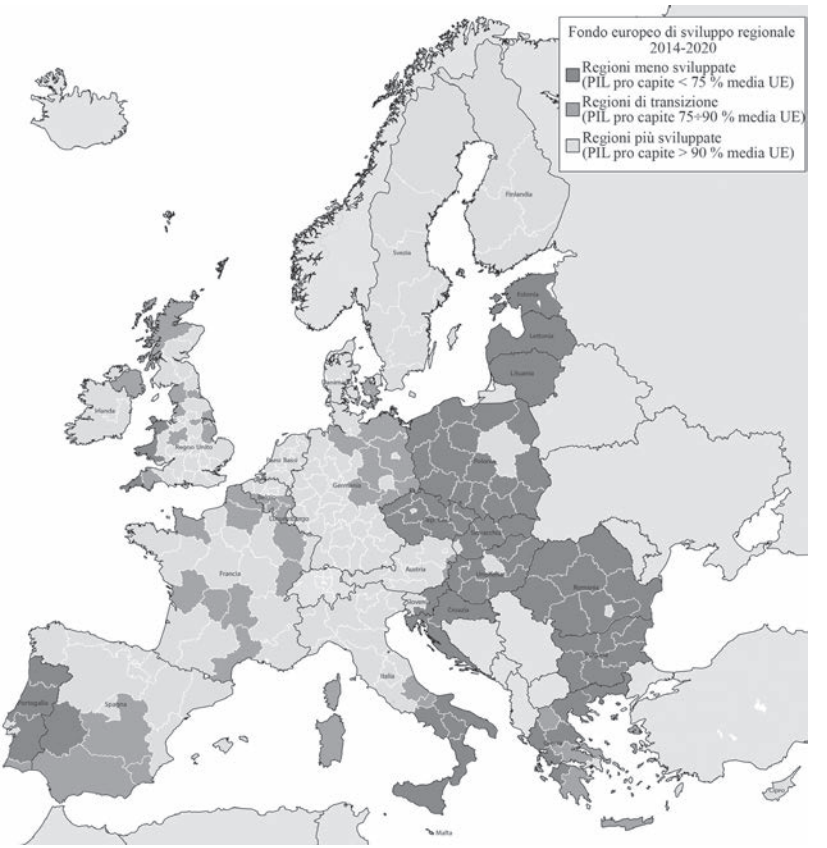
Il XXI secolo si apre esprimendo così un nuovo approccio alle politiche territoriali, che rifiuta quanto ha prodotto la modernità e sperimenta situazioni e processualità nuove e non ancora strutturalmente stabili. É indubbio che emerge una forte contraddizione tra una forma desiderata di omogeneità territoriale (organizzativa e procedurale) su cui fondare qualsivoglia organizzazione neostatale, l'Unione Europea in primo luogo, e la necessità di riconoscimento delle disuguaglianze territoriali. Tale contraddizione é forte e può portare a destrutturare le processualità unitarie e le istituzioni che le sorreggono.

La necessità di riconoscere le differenze territoriali é espressa dal recupero culturale locale, che si manifesta nelle forme più varie di affermazione identitaria ma anche dall'espressione di modelli di sviluppo diversi che richiedono armonizzazione più che competizione, sinergia più che concorrenza (Figura 1).

L'omogeneità territoriale appare, invece, necessaria (si pensi agli obiettivi di coesione regionale) per attuare politiche integrate e per ridefinire, entro regole e norme comuni, i diversi quadri istituzionali e funzionali presenti all'interno dell'Ue. Insieme a queste 'macroregioni delle differenze' socioeconomiche coesistono cioè delle regioni e delle ragioni tese all'integrazione territoriale dello spazio europeo.

Il recupero isotimico (Fukuyama, 1992) dello spazio europeo, cioè il bisogno delle regioni europee di essere riconosciute come uguali alle altre, é un'istanza

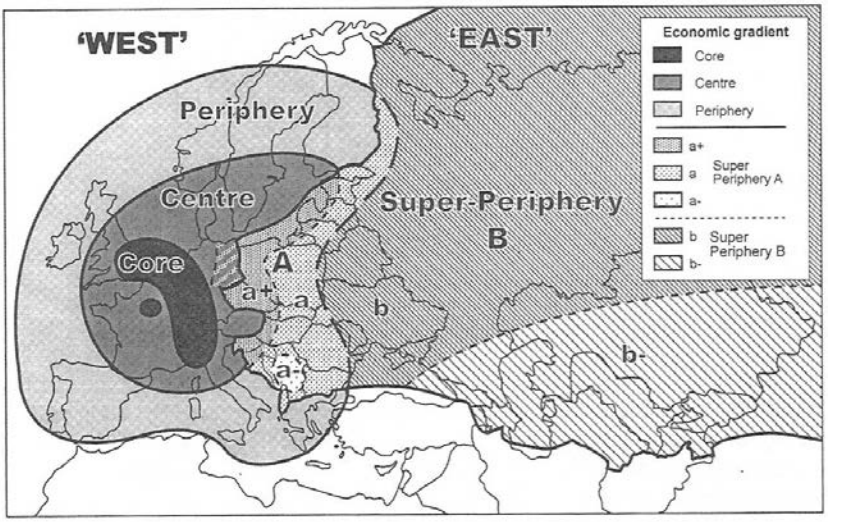
Figura 1 – Fondo europeo di sviluppo regionale



Fonte: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/69/ERDF_2014-2020_it.svg

che supera la megalotimia, cioè la necessità di evidenziare le differenze, e trova la sua ragion d'essere nell'apertura dei sistemi economici e nella possibilità dei capitali e del lavoro di muoversi liberamente. É un progetto orientato a creare una cittadinanza unica europea eliminando i confini interni e creando le condizioni di travaso socioeconomico da una regione a l'altra. La perfetta mobilità dei fattori produttivi dovrebbe cioè generare una struttura di sistemi "idraulici" regionali che entrano in contatto e che tendono, nel breve-medio periodo, verso l'equilibrio socioeconomico. Questo in teoria. Nella pratica la questione meridionale insegna che non basta il travaso del lavoro dalle aree periferiche verso quelle centrali e del capitale in senso inverso: agiscono culture, valori e vincoli non economici che difficilmente permettono l'esplicarsi del modello di equilibrio dei mercati interni. Tutt'altro: esistano diversi studi tesi a evidenziare le differenze

Figura 2 – Carta di sintesi basata sui centri e le periferie dell'Unione Europea a 25



Fonte: Sokol, 2001

socioeconomiche a scala macroregionale che convergono nell'individuare nel centro del continente europeo il baricentro anche economico macroregionale. La carta di sintesi proposta da Sokol (2001), che mostra l'Ue a 25 paesi (oggi sono 27, dopo la Brexit), mette in evidenza l'esistenza del baricentro economico e illustra bene questa visione basata sull'approccio *centro-periferia* (Figura 2).

Questa carta integra in gran parte l'elaborazione del 1987 del gruppo Reclus (Brunet, 1987), fatta per la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) e registra in modo sintetico i diversi cicli delle politiche europee dei fondi strutturali tesi al riequilibrio socioeconomico delle regioni europee.

Lo studio, lo ricordiamo, costituiva uno dei principali rapporti sul ruolo delle città europee nell'ambito della rete urbana e proponeva un ordinamento gerarchico di 165 città europee con più di 200.000 abitanti, raggruppate in otto classi. Esso contiene sia la logica reticolare gerarchica, espressa dalle città, che quella areale, di sintesi, in grado di rappresentare le zone centrali e periferiche e di selezionare i concetti e gli indicatori fondamentali che ne esprimono le differenze socioeconomiche. La logica areale e quelle reticolare, appaiono cioè modelli interpretativi diversi di una realtà che non siamo in grado di esprimere altrimenti. È un limite intrinseco della rappresentazione che in questo non si scosta molto da quanto avviene in fisica tra modelli corpuscolari e ondulatori. Per rappresentare il territorio si necessita talvolta di una visione areale con confini definiti e talvolta di