



***The spatial strategies of Italian regions***, edited by Ignazio Vinci, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 76 (e-book), Euro 19,00

Il libro di Ignazio Vinci, interamente in lingua inglese, parte dalla constatazione della valenza assunta negli ultimi due decenni dalla dimensione regionale dell'Europa, oggetto senza precedenti di attenzioni politiche ed accademiche. *L'Europa delle regioni* è stata per tutti gli anni Novanta una delle retoriche più dominanti nei media e tra i *policy makers* impegnati a vario titolo nella costruzione dell'Unione Europea. L'intersezione di processi economici e politici, in parte globali ed in parte peculiari del continente europeo, ha spostato su questa dimensione straordinarie aspettative. Le regioni (insieme alle città) sono state viste come i caposaldi di un nuovo paradigma di sviluppo che mette in discussione il rapporto tra economia, territorio e istituzioni sulle quali il modello di crescita europeo si era basato per tutto il Novecento.

I motivi di questo cambiamento di prospettiva nei confronti delle regioni, che è insieme politico e strategico, strutturale e cognitivo, sono ormai abbastanza delineati e si basano su tre processi tra loro interdipendenti che vengono descritti dal curatore nel primo capitolo del volume.

In primo luogo il processo di globalizzazione economica che si intensifica nel corso degli anni '80 ed è fortemente influenzato dalla diffusione delle tecnologie informatiche che consentono di eludere il fattore distanza e riarticolare i processi produttivi su nuove basi territoriali.

Il secondo processo che ha trasformato la dimensione regionale in Europa deriva dai processi di riorganizzazione istituzionale e di devoluzione di competenze dallo stato centrale. Mentre la crisi finanziaria internazionale ha costretto a ricentrare sui livelli nazionali importanti funzioni nella regolazione e nella promozione di politiche economiche, lo sforzo di contenimento della spesa pubblica sta continuando ad alimentare i processi regionalizzazione in tutti i paesi europei.

Il terzo processo che ha alimentato l'emergere del neo-regionalismo in Europa è il processo di integrazione europea. A partire dagli anni '80, il rafforzamento della Comunità Europea si accompagna all'affermarsi di una concezione policen-

trica del territorio comunitario con un insieme di identità regionali fortemente differenziate. Questa visione alternativa del territorio europeo, si è effettivamente tradotta nelle politiche comunitarie degli anni Novanta al fine di contrastare i segnali di ricrescita delle disparità regionali in Europa.

Con la creazione del Comitato delle regioni, ma anche di altre forme di rappresentanza e di *lobbying* verso le istituzioni comunitarie, le regioni divengono attori politici rilevanti e nodi emergenti di una *governance* policentrica che l'integrazione europea ha certamente sollecitato.

Secondo Ignazio Vinci il ruolo dell'Unione europea quale driver nelle politiche di pianificazione regionale è stato oggetto di una letteratura considerevole negli ultimi due decenni. La dimensione comunitaria ha acquisito crescenti competenze dirette nelle politiche di sviluppo regionali e locali precedentemente confinate a livello nazionale, così come ha influenzato in via indiretta la cultura, le prassi e gli strumenti in campo urbano e territoriale. Si può affermare che queste influenze dirette ed indirette possano essere rintracciate lungo tre direzioni prevalenti: nel campo delle politiche di coesione regionale attraverso i fondi strutturali; nel processo di costruzione dello European Spatial Development Perspective (Esdp) e, infine, attraverso le politiche di cooperazione interregionale e transfrontaliere.

L'autore evidenzia come siano fondati i dubbi sull'emergere di un modello di pianificazione spaziale omogeneo in Europa, molto più evidente è il consolidarsi di un approccio unitario nella costruzione e gestione dei programmi per l'impiego dei fondi strutturali nelle diverse regioni europee. A differenza delle politiche di pianificazione territoriale, infatti, le quali sono state a lungo tenute fuori dai Trattati per non intaccare le competenze degli stati nazionali, l'accesso ai fondi strutturali è stato rigidamente regolato dai regolamenti comunitari sin dall'approvazione dell'Atto unico europeo nel 1988. A ciò va aggiunto il ruolo di sorveglianza della Commissione europea in tutte le fasi del ciclo di vita dei programmi, dalla loro ideazione, alla implementazione e gestione degli stessi. Inoltre, l'influenza in questa materia di una cultura economica molto più omogenea e trasversale tra le culture programmatiche nei diversi contesti nazionali ha reso l'approccio e la forma

dei diversi programmi regionali molto più comparabile tra loro.

L'impatto di questi programmi sulle politiche regionali e sulla pianificazione fisica, di contro, è molto variabile da un contesto regionale ad un altro. Ancora una diversa geografia si presenta riguardo al coordinamento dei programmi di investimento dei fondi strutturali con i piani regionali rivolti al controllo dello spazio fisico.

Non mancano le divergenze regionali nella maniera in cui la prospettiva europea incide sui processi ed i risultati tangibili delle pratiche di pianificazione spaziale. Il volume riprende alcune riflessioni comparative sull'applicazione dello Esdp nei diversi contesti nazionali mostrando in tutta evidenza le forme di resilienza e le variabili capacità di innovazione. Nel libro viene descritto come, ad un blocco di continentale che ha costituito il traino del processo di innovazione connesso allo Esdp, continua a contrapporsi uno scenario euro-mediterraneo che ha tardato ad interiorizzare i principi fondativi di una nuova *governance* comunitaria nelle politiche di pianificazione regionale. Tuttavia, appare evidente come queste forme di resilienza, connesse come abbiamo più volte ricordato al radicamento delle culture politiche, amministrative e tecniche dominanti nel campo della pianificazione territoriale, definiscono un quadro variegato, per il quale appare forse necessario spostare il campo di osservazione alle pratiche emergenti dalla dimensione regionale e locale, piuttosto che da quella nazionale.

Mentre la costruzione di visioni e progetti territoriali comuni è stata meglio sviluppata nei contesti con una maggiore tradizione all'integrazione delle politiche (ad esempio nel Benelux, tra i paesi scandinavi, nel Baltico), nella rimanente e maggiore parte dei casi le strategie condivise si sono spostate su tematiche meno conflittuali e impegnative per i partner coinvolti nei progetti (come tipicamente il turismo, invece la programmazione di infrastrutture o politiche di tutela di risorse ambientali di interesse comune). Ciò, tuttavia, non può escludere l'influenza del programma sui processi di pianificazione regionale, ma spinge a ricercarne altrove e con criteri maggiormente qualitativi i fattori di efficacia.

L'Italia è considerata una delle nazioni europee con il maggior grado di regionalizzazione delle politiche di pianifica-

zione territoriale. Questo stato di cose, è l'esito di un processo culturale, politico e istituzionale che ha avuto, nel suo evolversi per oltre un secolo e mezzo dall'unità dello Stato-nazione, grandi accelerazioni così come lunghe fasi di inerzia, mentre i temi della pianificazione territoriale e socio-economica hanno in genere avuto un ruolo piuttosto marginale. A fronte cioè di una dichiarata spinta ideale verso la regionalizzazione come strumento essenziale per la riduzione per lo sviluppo e la riduzione delle disparità regionali, l'efficacia del sistema regionale dello Stato nel perseguire tali obiettivi di riequilibrio è stata a lungo compromessa da disegni istituzionali non sempre lineari nel loro evolversi storico e da una cronica fragilità delle autorità regionali di esprimere forti poteri di programmazione territoriale e socio-economica oltre che politica.

Fatte queste premesse, l'evolversi della questione regionale come oggetto delle politiche di sviluppo e pianificazione territoriale può essere riassunta secondo l'autore in quattro principali periodi:

- il periodo post-unitario, fino alla seconda guerra mondiale, in cui la questione regionale viene posta senza risultati tangibili sugli ordinamenti e le politiche;
- il periodo *post-war*, con il riconoscimento costituzionale delle regioni;
- il periodo tra gli anni '60 e '80, in cui le regioni vengono implementate e dotate di competenze in materia di programmazione e governo del territorio;
- il periodo dagli anni '90 ad oggi, caratterizzato dall'influenza comunitaria e dalla riforma costituzionale del 2001.

Secondo il volume, la riconosciuta accuratezza dei quadri conoscitivi sviluppati nei piani regionali italiani è stata spesso contrapposta, in termini critici, alla fragilità degli stessi piani nella loro capacità propositiva. È stato osservato come, nella diversità dei contesti regionali in cui le forme di pianificazione hanno preso forma, queste esperienze abbiano condotto a risultati inferiori alle aspettative sia nel loro obiettivo di fornire cornici spaziali di riferimento per selezionare tematiche di sviluppo, risorse territoriali e funzioni urbane su cui investire, sia nell'innescare forme innovative di *governance* multilivello dello sviluppo territoriale.

L'obiettivo principale del lavoro di Ignazio Vinci non è quello di proporre sistematiche valutazioni di efficacia della politica

regionale in Italia, né quello di effettuare puntuali valutazioni d'impatto di singoli piani regionali su processi di pianificazione o politiche di sviluppo alla scala locale. Anzi, alcune considerazioni generali su cui vi è ormai un ampio consenso da varie prospettive disciplinari possono essere assunte come una comune cornice di riferimento per i casi selezionati:

- in Italia le regioni sono state caricate nel tempo di crescenti competenze in svariate tematiche di rilevanza territoriale, ma la loro reale autonomia è stata vincolata dalla mancata affermazione di una compiuta forma federale dello Stato e dallo sviluppo diseguale degli apparati amministrativi nelle singole regioni;

- il mantenimento a livello nazionale di alcune competenze (quali ad esempio la tutela del paesaggio) ed il trasferimento di altre al livello regionale (quali ad esempio la politica urbanistica) ha creato regimi differenziati e talvolta conflittuali sia tra le regioni, sia all'interno delle stesse politiche di una regione;

- il coordinamento nazionale tra le strategie territoriali prodotte dalle singole regioni si è svolto in maniera discontinua nel tempo e nello spazio, provenendo principalmente da stimoli europei (come per le politiche di coesione) o limitato a tematiche di carattere settoriale (come le infrastrutture);

- per ragioni culturali, ancor più che istituzionali, il coordinamento tra politiche di sviluppo economico e strategie spaziali non si è compiutamente sviluppato se non in casi marginali.

A partire da questo quadro di riferimento generale, l'obiettivo di questo lavoro appare dunque più sfumato e qualitativo in termini metodologici: selezionare un insieme di casi regionali (redatti da Giuseppe Dematteis e Cristiana Rossignolo per il Piemonte; Sandro Fabbro e Marco Dean per il Friuli Venezia Giulia; Marco Cremaschi per il Lazio; Carla Tedesco per la Puglia e Ignazio Vinci per la Sicilia) profondamente differenziati per contesti geografici e politico-amministrativi cercando di osservarne le forme in cui la produzione di strategie spaziali ha avuto luogo nel corso del tempo, sia entro strumenti perfettamente formalizzati (come i piani regionali o sub-regionali), sia quale esito di stratificazioni temporali di politiche di varia natura.

Francesco Gastaldi