

La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia

di Vittorio Ferri*

Sommario

Il principale obiettivo del paper è di individuare nella letteratura scientifica e nelle più recenti proposte avanzate per alcuni paesi europei, tra loro comparabili per vari aspetti (come Italia e Francia), gli elementi di natura più strettamente economica e territoriale che potrebbero risultare utili per affrontare il problema in modo diverso da quelli finora privilegiati. L'autore sostiene la necessità di ridurre i divari orizzontali con criteri oggettivi per migliorare l'esercizio delle funzioni e delle risorse assegnate ai governi sub-centrali.

Classificazione JEL: R12, H11, R53, H77, R58.

Parole chiave: Divari dei territori regionali, criteri di delimitazione delle Regioni, riordino delle regioni francesi, proposte di delimitazione delle regioni italiane.

The territorial delimitation of sub-central governments: a comparative analysis at European level with particular reference to France and Italy

Abstract

The main objective of the text is to individualize in the scientific literature and in the most recent more proposals advances for some European countries, comparable for various aspects (how Italy and France), the most closely-economic elements that could result useful to face the problem in different way from those till now privileged. The author argues for reducing horizontal disparities with objective criteria to improve the exercise of the functions assigned to sub-central governments.

JEL Classification: R12, H11, R53, H77, R58.

Keywords: Gaps of the regions, criteria for defining the regions, reorganization of the French regions, proposals for delimitation of the Italian regions.

* Dipartimento di Scienze Economico-aziendali e Diritto Pubblico dell'Economia, via Bicocca degli Arcimoldi 8, 20126 Milano Edificio U7. Dipartimento di Ingegneria civile e Architettura, UP Lab (Urban Planning Laboratory) via Ferrata 3, 27100. E-mail: vittorio.ferri@unimib.it.

Introduzione¹

Negli ultimi decenni le Regioni in Europa hanno assunto un maggior ruolo all'interno delle politiche nazionali e di quelle comunitarie. Numerosi provvedimenti in tempi di crisi economico-finanziaria hanno riguardato le relazioni tra Stati e Regioni dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, con modifiche significative anche nei rapporti tra Regioni ed Unione europea, con l'espansione del ruolo di quest'ultima nelle scelte economiche, finanziarie e costituzionali, all'interno della *multilevel governance*. Come osservato da Vandelli (1997) nelle varie esperienze europee di identificazione e di delimitazione delle Regioni si alternano e si sovrappongono criteri assai diversi che si ispirano alle diverse concezioni delle relazioni tra Stato e governi territoriali: centralismo, regionalismo, decentralizzazione, federalismo e macroregioni.

In Italia, a partire dalle riforme costituzionali del 1999-2001 ad oggi, sono stati approvati numerosi provvedimenti (Sterpa, 2015a) che hanno segnato un percorso che è partito dal federalismo ed è approdato al neocentralismo. Tali provvedimenti hanno trascurato le differenze delle strutture territoriali, demografiche ed economiche, in pratica i divari orizzontali tra le Regioni e le differenze con le autonomie speciali.

In Francia, dopo il I ed il II atto della decentralizzazione, nel 2015 è stata approvata la riduzione del numero delle Regioni senza conflitti tra queste ultime e lo Stato e senza modificare il loro ruolo nel sistema politico-amministrativo. Nel 2007 la Danimarca (5,5 milioni di abitanti) ha profondamente modificato la sua organizzazione territoriale. Sono state create cinque nuove regioni (Hovedstaden 1,6 milioni di abitanti e 29 comuni; Jutland centrale 1,2 milioni di abitanti e 19 comuni, Jutland settentrionale, 57 mila abitanti e 11 comuni, Selandia 816 mila abitanti e 17 comuni, Danimarca meridionale 1,1 milioni di abitanti e 22 comuni) con Consigli regionali di 41 membri, in sostituzione delle 13 contee, ma senza seguire totalmente i loro confini amministrativi, mentre il numero totale dei comuni è stato ridotto da 271 a 98. Le principali competenze delle Regioni sono la sanità, il trasporto pubblico e le politiche per l'occupazione.

In Spagna dal 1978 esistono 17 *Comunidades Autonomas*, di cui 13 con popolazione maggiore di un milione di abitanti e due Città autonome: Ceuta e Melilla. Le competenze esercitate sono molto ampie, regolate dagli sta-

¹ Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata da A. Bruzzo e V. Ferri alla Conferenza Siep 2015 Policies in Financial Crisis, tenutasi a Ferrara il 24-25 settembre.

tuti:, aeroporti, porti e ferrovie, agricoltura, artigianato, assistenza sociale, sanità, turismo, indirizzi generali di programmazione economica e modifica dei confini degli enti locali. Alcune di esse (Catalogna, Galizia, Valencia, Navarra, Andalusia, Canarie e Paesi Baschi) hanno ottenuto maggiori competenze sulla sanità e la giustizia, ed in particolare i Paesi Baschi e la Catalogna una polizia propria. Dal 2001 è stata aumentata l'autonomia fiscale per le Regioni, con importanti compartecipazioni al gettito delle principali imposte nazionali (reddito e valore aggiunto) e di altre fonti fiscali di entrata. Le relazioni intergovernative Stato-Regioni (conferenze settoriali e accordi su programmi generali) e il volume delle risorse fiscali autonome di queste ultime hanno profondamente modificato l'iniziale organizzazione centralizzata dello Stato in direzione federale, completata da 8.100 comuni, (l'85% ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e 38 province (Tassa 2003). Dal 1990 la Repubblica federale di Germania è costituita da 16 Lander, comprese le Città Stato di Berlino, Amburgo e Brema. Le competenze legislative sono distinte in federali esclusive, concorrenti, di cornice, residuali, comuni e non scritte. I Lander dispongono di tutte le competenze residuali rispetto a quelle federali elencate nella legge fondamentale, che prevede la clausola di prevalenza a favore dello Stato federale, sono rappresentati nel Bundesrat che decide sulla ripartizione delle risorse fiscali tra i livelli di governo (le imposte sui redditi e sul valore aggiunto sono condivise con il governo federale) e in materia di trasferimenti perequativi.

Da queste sommarie indicazioni emergono significative differenze nell'organizzazione del livello di governo regionale dei principali paesi europei in ordine alla taglia, alle competenze, alle risorse finanziarie ed in particolare nei rapporti intergovernativi, nei meccanismi di perequazione finanziaria e alla eventuale rappresentanza delle Regioni nel sistema parlamentare centrale. L'obiettivo di questo lavoro è di analizzare la nuova delimitazione dei confini delle Regioni francesi approvata nel 2015 e le proposte presentate in Italia negli ultimi anni da diverse fonti (politico-parlamentare, politico-istituzionale, associazioni scientifico-disciplinari), contestualizzate nelle situazioni dei principali stati europei.

Il principale contenuto del lavoro è un'analisi introduttiva ai problemi della taglia dei governi regionali, dei divari orizzontali di tipo economico-territoriale ed ai rapporti tra governi centrali e regionali nei diversi assetti istituzionali dei due paesi, decentralizzato in Francia e neo-centralista in Italia. Nel caso delle Regioni francesi la riduzione del numero e l'aumento della taglia non è stato collegato a modifiche di funzioni e risorse assegnate, mentre nel caso italiano le modifiche in corso alla Costituzione non ri-

guardano il numero delle Regioni, così come la legge 7 aprile 2014 n.56 (c.d. legge Delrio) non ha ridotto il numero delle Province.

Le conclusioni evidenziano come sia nell'esperienza francese sia nelle proposte avanzate in Italia i problemi della delimitazione delle Regioni sono affrontati senza indicare i criteri utilizzati per definire la nuova geografia dei confini regionali, con una conseguente forte discrezionalità politica ed inadeguatezza delle decisioni.

1. La delimitazione territoriale delle Regioni nell'ambito di alcuni Stati membri dell'UE

1.1 Il caso della Francia

1.1.1 Le prime ipotesi di riordino

Le Regioni francesi sono comparse nel panorama amministrativo nel 1960 come 21 Circostrizioni dell'azione regionale sui confini della pianificazione economico-territoriale tecnocratica statale disegnati nel 1955, sono diventate 22 nel 1970 con il distacco della Corsica dalla Provinces-Alpes-Cote d'Azur.

Nel 1972 sono diventate ente pubblico funzionale, poi Collettività territoriali con funzioni proprie, come i Comuni ed i Dipartimenti, per effetto dell'Atto I della decentralizzazione (leggi adottate dal 1982 al 1985) voluto dal presidente Mitterand, che ha introdotto la prima elezione diretta dei Consigli regionali (16 marzo 1986). Nel 2003 il II Atto della decentralizzazione ha sancito l'organizzazione decentralizzata della Repubblica, introdotto i principi di diversificazione e di sperimentazione a favore delle Collettività territoriali, che possono fissare basi imponibili e aliquote delle imposte, queste ultime rappresentano una parte determinante delle loro entrate² (art. 72). Nel 2008 il presidente Sarkozy aveva attribuito alla Commis-

² Vale la pena di ricordare che nell'ordinamento e nella letteratura economica francese non esistono riferimenti al federalismo fiscale, ma solo alla decentralizzazione. Ciò risulta appropriato, da un lato, rispetto all'origine del termine negli anni cinquanta negli Stati Uniti per affermare un'esigenza di "centralizzazione" da parte del governo centrale nell'attività degli enti decentrati, sottolineata da Giarda (1996, p. 37), dall'altro rispetto all'esigenza di indebolire il centralismo costitutivo della Repubblica francese. La definizione del livello considerato determinante del gettito delle imposte rispetto ai trasferimenti finanziari è stata un elemento di conflitto tra lo Stato e l'associazione delle Regioni.

sione Balladur il compito di avanzare proposte per semplificare i governi territoriali e per il trattamento della questione metropolitana. Il primo rapporto Balladur del 2009 proponeva la riduzione del numero delle Regioni da 22 a 14, con una popolazione media di circa di 3-4 milioni di abitanti per avvicinarle alla taglia media di quelle europee. Il secondo rapporto Balladur del 2010 aveva proposto l'unione tra Regioni e Dipartimenti, con la creazione di 15 Regioni e di 11 grandi metropoli nei poli urbani di dimensione demografica maggiore di 500 mila abitanti. In seguito il Rapporto Krattinger del 2013 prevedeva la riduzione a 8-10 Regioni.

L'orientamento recente del governo francese in materia di decentralizzazione e di governi territoriali è sostanzialmente quello tracciato dal Rapporto Balladur del 2009 (Pola, 2009) che in linea generale suggeriva di incentivare l'intercomunalità, preparare la sostituzione dei Dipartimenti e di rafforzare le Regioni. Prima della svolta regionalista annunciata dal Presidente della Repubblica nel gennaio del 2014³, le Regioni hanno ricevuto maggiori competenze ed il ruolo di *chef de file* in numerose politiche pubbliche. Dal punto di vista economico, se trascuriamo le Regioni Ile de France e Rhone Alpes, le differenze in termini di reddito pro capite e di prodotto interno lordo non sono molto significative (Brosio, 2015) in quanto da tempo la Francia non è più "Parigi e il deserto francese" (si rinvia ai dati economici delle tabelle A e B riportate in appendice) e per queste ragioni i meccanismi di perequazione tra le Regioni risultano molto deboli dal punto di vista finanziario e addirittura inesistenti per quanto riguarda la dimensione finanziaria dei Contratti di Piano Stato-Regioni⁴.

Il percorso della decentralizzazione è stato di grande rilevanza in quanto a fronte di grandi divari orizzontali tra gli oltre 36.000 Comuni, i 96 dipartimenti e le 22 regioni (esclusi i territori d'Oltre mare) e di una minima diversità statutaria (ad esempio a favore della Corsica) ha aumentato le competenze e le risorse finanziarie delle Collettività territoriali e ridotto il tradizionale ruolo dei prefetti (Delcamp e Tulard 2003). Tuttavia, l'avanzamento della decentralizzazione non ha risolto i problemi della sovrapposizione delle competenze e della condivisione delle basi imponibili delle imposte locali tra i livelli di governo.

³ Dichiarazione del presidente Hollande del 14 gennaio 2014, "occorre una riforma che rafforzi le regioni".

⁴ Sono lo strumento principale della programmazione economico-finanziaria congiunta e di assegnazione delle risorse per gli investimenti alle Regioni in coerenza con gli obiettivi e l'orizzonte temporale delle politiche comunitarie di coesione.

1.1.2 La nuova delimitazione delle Regioni approvata nel 2015

Nel percorso parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 16 gennaio 2015 e conseguentemente alla riduzione del numero delle Regioni da 22 a 13, la loro delimitazione ha subito numerose variazioni riguardanti le 7 modificate⁵ (si veda la tabella A riportata in appendice) e le 6 non modificate (si veda la tabella B riportata in appendice), a testimonianza della sostanziale assenza di criteri utilizzati per individuare i nuovi confini regionali e della discrezionalità politica del processo decisionale⁶. Dopo la modifica, la dimensione media della popolazione delle 7 Regioni accorpate (senza modificare i Dipartimenti, salvo il caso della Metropoles di Lione che ha sostituito con il Dipartimento del Rhone), risulta maggiore di 3 milioni di abitanti, quella media delle 13 Regioni esito della nuova delimitazione (escluse quelle d'Oltre mare) è aumentata da poco più di 3,1 milioni di abitanti a quasi 4,9 milioni di abitanti (+64,24%), ma se si escludono dal calcolo la Regione maggiore per popolazione, l'Ile de France e quella minore, la Corsica, l'aumento del valore medio è pari al 68,63%. Inoltre, rispetto al totale di 36.000 comuni, nelle 7 Regioni modificate il numero medio dei comuni è 4.188 mentre nelle 6 Regioni non modificate è di 1.202 (Sénat de la République 2014). Le argomentazioni utilizzate per giustificare il riordino delle Regioni sono le seguenti: ridurre la spesa pubblica, delimitare nuove Regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali (Marcou, 2015a e 2015b).

Sul primo punto, secondo quanto riportato nello studio d'impatto⁷, il costo per abitante delle amministrazioni regionali con popolazione minore di un milione di abitanti è più di due volte maggiore rispetto a quello delle Regioni che superano i 4 milioni di abitanti, ma il dato è ottenuto considerando anche la Corsica e le Regioni d'Oltre mare. Inoltre non sono valutati i costi ed i benefici della riorganizzazione dei servizi dello Stato nelle Regioni modificate. Sul secondo punto va osservato che la taglia delle Regioni a livello europeo, risulta molto diversificata: il livello Nuts 2 (ex regola-

⁵ Per le nuove Regioni è stato fissato prima un capoluogo provvisorio, in attesa del pronunciamento dei nuovi consigli regionali eletti a dicembre. Nel caso della Regione Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine l'Assemblea nazionale ha deliberato che il capoluogo sarà Strasburgo.

⁶ La Regione più estesa è l'Aquitaine con oltre 45.000 kmq, la meno estesa è l'Alsazia con 8.290 kmq entrambe oggetto di nuova delimitazione.

⁷ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, Sénat n. 635, 18 juin 2014.

mento dell'UE del 26 maggio 2003) comprende livelli di governo tra 800.000 e 3 milioni di abitanti. In particolare in Germania 8 Länder, su un totale di 16, presentano popolazione inferiore a 3 milioni di abitanti, di cui 2 inferiore a 1 milione. Prima della riforma erano 15 le Regioni francesi inferiori a 3 milioni di abitanti, di cui 2 inferiori a un milione di abitanti.

Il miglioramento del posizionamento delle Regioni francesi a livello europeo, risulta ovviamente conseguito in termini di superficie e di popolazione, ma l'aumento della taglia non basta per aumentare la competitività dei governi regionali (Bruzzo 2016). Dunque le Regioni modificate si avvicinano alla taglia media dei Länder tedeschi di 5 milioni di abitanti, che tuttavia presentano significativi divari orizzontali, in termini di popolazione, di superficie ed economici anche dopo la riunificazione.

Il confronto con le Regioni italiane evidenzia l'effetto di sorpasso dovuto all'accorpamento nella fascia da 2 a 6 milioni di abitanti (si vedano i grafici n. 1 e 2 riportati in appendice), mentre quello con i 16 Länder tedeschi (che comprendono 3 città Stato e presentano una popolazione media di 5 milioni di abitanti) evidenzia la riduzione del divario in termini di popolazione delle Regioni, conseguito con un aumento da 2,9 milioni di abitanti a 4,8 della taglia media.

Tuttavia, i primi tre Länder presentano una popolazione compresa tra 17,5 e 10 milioni di abitanti, mentre nessuna delle nuove Regioni francesi supera quest'ultimo valore. Se escludiamo la Corsica, sono ben 11 le Regioni inferiori a 2 milioni di abitanti coinvolte nel riordino, mentre restano 4 i Länder con popolazione inferiore a quest'ultimo valore (si vedano i grafici n. 3 e 4).

Sul terzo punto l'obiettivo perseguito dal governo era di aumentare la taglia delle Regioni, ritenuto desiderabile per rendere più efficaci le loro politiche per le imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale rispetto a quelle europee. Sulle competenze delle Regioni è intervenuta la legge 7 agosto 2015 (Nuova organizzazione territoriale della Repubblica) che in primo luogo ha soppresso la "clausola generale" che assegnava alle Collettività territoriali il potere di iniziativa per sviluppare nuove politiche al di fuori delle competenze loro assegnate. In secondo luogo, ha ridefinito le competenze esclusive delle Regioni e quelle condivise con le altre Collettività territoriali e assegnato alle prime nuovi compiti relativi alle politiche per il sostegno allo sviluppo economico, (sostegno ai poli di competitività, sviluppo delle piccole e medie imprese, l'innovazione e l'internazionalizzazione), gli investimenti per le infrastrutture, i trasporti interurbani, già a carico dei Dipartimenti, e la gestione dei fondi comunitari.

1.1.3 Alcune osservazioni

Nel processo di decentralizzazione attuato negli ultimi anni la ridefinizione dei poteri tra i diversi livelli di governo ha premiato le Regioni, rispetto a un sistema centro-periferia tradizionalmente basato sullo Stato e sui Comuni in una logica funzionalista (Allegri 2015; Marcou 2015a; 2015b). Tuttavia, emergono numerose incertezze proprio in relazione alla validità e al raggiungimento degli obiettivi inizialmente dichiarati alla base della nuova delimitazione delle Regioni (ricordiamo: ridurre la spesa pubblica, delimitare nuove regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali). Più in generale sul ruolo (discendente) dei Dipartimenti nei prossimi anni, tradizionalmente al centro del sistema politico-amministrativo francese, ad esempio in materia di politiche sociali (erogazione del reddito minimo di inserimento e del reddito minimo di assistenza), rispetto a quello ascendente delle Regioni in campo economico ed in particolare nei rapporti con le imprese.

Pertanto, non si può parlare di una nuova fase della decentralizzazione, di un nuovo regionalismo o di una nuova regionalizzazione, ma di una nuova delimitazione delle Regioni che ha aumentato la loro taglia e va contestualizzata all'interno di un processo di riorganizzazione dell'azione dei governi territoriali effettuata dal centro (in questo caso, senza il supporto conoscitivo e propositivo che in passato ha sempre visto protagoniste le strutture dello Stato) che comprende anche il rafforzamento del governo delle aree metropolitane effettuato con le Métropoles (Ferri, 2015a e 2015b). Se in generale, le nuove Regioni possono essere considerate troppo grandi in quanto presentano una superficie maggiore o simile ad alcuni stati europei (ad esempio Belgio, Paesi Bassi, Austria) e troppo piccole rispetto ai principali Länder e alle macroregioni europee, una valutazione circa la dimensione ottima delle Regioni dovrebbe essere condotta sulla base delle funzioni svolte e delle risorse finanziarie e fiscali autonome loro assegnate.

È appena il caso di ricordare che le Regioni francesi, a differenza di quelle italiane, non svolgono funzioni in materia di sanità, ed i loro compiti principali riguardano lo sviluppo economico ed i trasporti, oltre alla formazione professionale, alla gestione dei licei e al governo del territorio. Inoltre, il ruolo economico delle Regioni non dipende tanto dalla dimensione in termini di popolazione e di superficie, quanto dal livello di sviluppo dell'economia delle loro città, con particolare riferimento alla presenza di aree urbane e metropolitane, piuttosto che montane, ed al ruolo esercitato dalle nuove Métropoles. Un ulteriore punto critico della delimitazione delle

Regioni riguarda il fatto che il governo ha modificato i confini, ma contestualmente non è intervenuto sulle competenze e sulle risorse finanziarie e fiscali delle medesime (Marcou, 2015a; 2015b) nonostante le richieste dei rappresentanti delle Regioni su entrambi i fronti: estensione delle competenze in materia di sviluppo economico e sostituzione di trasferimenti finanziari con entrate fiscali manovrabili, molto indebolite negli ultimi anni⁸. Inoltre, come osservato a livello generale da Del Gaizo (2015), è risultato trascurato il ruolo svolto dalle Regioni in materia di politiche di coesione territoriale e di programmazione dei fondi strutturali. Ciò conferma che i processi legislativi condotti dal centro e riguardanti i livelli di governo territoriali sono spesso effettuati con la definizione prima dei confini, poi delle funzioni e infine con un'eventuale riassegnazione delle risorse, trascurando l'importanza delle politiche e dei progetti elaborati dai governi sub centrali a favore dello sviluppo economico e la necessità di risorse finanziarie e fiscali autonome.

1.2 Il caso dell'Italia

1.2.1 Alcune considerazioni generali

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 aveva attribuito maggiori poteri alle Regioni senza considerare i divari orizzontali di popolazione, di superficie, di reddito pro capite e di livello di sviluppo economico, trascurando i costi di funzionamento e di esercizio delle funzioni dei governi regionali e in definitiva le ragioni generali a favore del riordino territoriale delle Regioni nel percorso del federalismo fiscale all'italiana (Bordignon 2005). Dopo l'approvazione della legge delega n. 42 del 2009, nel nuovo contesto della crisi economica e finanziaria, numerosi provvedimenti

⁸ Al decimo congresso dell'Associazione delle Regioni francesi (ARF) che si è tenuto nell'ottobre 2014 i presidenti non hanno contestato la decisione di ridurre il numero delle Regioni, ma hanno posto al governo i seguenti problemi: il finanziamento di nuove competenze, l'autonomia fiscale, il potere regolamentare di adattare le funzioni al proprio territorio. In particolare, il presidente (ARF) Rousset (presidente della regione Aquitaine, accorpata) ha evidenziato che le Regioni, rispetto ai Dipartimenti, percepiscono una quota inferiore del gettito fornito dal Contributo sul valore aggiunto delle imprese (CVAE) che ha sostituito la *Taxe professionnelle*, ma le Regioni hanno la responsabilità dello sviluppo economico dei territori. Per questo L'ARF aveva chiesto l'assegnazione del 70% del gettito derivante dal CVAE.

in materia di finanza pubblica, finalizzati al contenimento del debito pubblico, sono stati di fatto utilizzati per alimentare un processo di ricentralizzazione, che ha sottovalutato gli effetti sulla crescita economica (Petretto, 2014). In pratica negli ultimi quindici anni le Regioni sono comunque rimaste prima in una condizione subalterna rispetto al centro in nome della supremazia statale (Mangiameli, 2013) e poi indebolite dal nuovo centralismo emerso in anni recenti.

Negli ultimi anni il consenso che si è creato nell'opinione pubblica sulla cosiddetta, seppur impropriamente, "abolizione delle province" ha riguardato anche le Regioni, in relazione ai loro costi e le inefficienze della loro azione di governo, pur diversi e non generalizzabili. In questo contesto sono emerse numerose proposte di nuova delimitazione delle Regioni, giustificate in generale dalle esigenze di riduzione della spesa pubblica ed in particolare dei costi della politica (funzioni generali e costi degli organi politici) ma che, come vedremo in seguito, trascurano le questioni economiche, finanziarie e territoriali connesse con il riordino degli enti territoriali regionali, così come è avvenuto per le Province con la legge n. 56 del 2014 (Ferri, 2016).

Prima di esaminare le proposte di delimitazione territoriale delle Regioni avanzate negli ultimi anni, si ritiene necessario effettuare un cenno relativo al processo storico di costruzione e di modifica delle medesime con riferimento agli articoli 131 e 132 della Costituzione e un richiamo ai contributi offerti dalla geografia regionale. Sul primo punto va ricordato che la delimitazione dei confini delle Regioni effettuata dall'Assemblea costituente risulta di fatto indiretta in quanto l'art. 131 si è limitato a elencare le Regioni costituite, peraltro non definite nel Regno d'Italia che era diviso solo in Comuni e Province, ma che saranno attivate solo a metà degli anni 70. Nei lavori dell'Assemblea costituente⁹ era emersa una prima individuazione di 18 Regioni sulla base di un criterio definito storico-geografico (Di

⁹ Il dibattito in Assemblea costituente è ancora oggi di grande interesse. A favore di Regioni più ampie si ricorda la mozione presentata da Costantino Mortati nella seduta del 14 settembre del 1946, secondo il quale occorre tener conto della "ripartizione regionale della ricchezza, dei carichi tributari e della capacità economica delle Regioni" per la determinazione dei confini regionali (Ferrara, 2015). A favore di considerazioni economiche e funzionali si ricordano gli interventi di Ezio Vanoni (Bonora, 1984, p. 70). I criteri economici proposti da Vanoni e Mortati risultarono tuttavia minoritari e inascoltati ed i membri delle Sottocommissioni Autonomie locali e Problema della Regione, prima, e dell'Assemblea costituente, poi, avallarono i quadri territoriali dei "compartimenti statistici" indicati nel 1864, a meno dei territori annessi nel 1918 (Tinacci Mossello, 1990, p. 33 nota 24).

Muccio 2013): Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Liguria, Emilia, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta. In seguito erano state ipotizzate altre 4 Regioni: Friuli, Salento, Emilia Romagna e Abruzzo e Molise¹⁰. In presenza di contrapposizioni sulle modalità di definizione, il 29 ottobre 1947 fu accolto il criterio considerato (impropriamente) storico che ha delimitato le Regioni sulla base dei raggruppamenti statistici delle Province.

Solo alcuni compartimenti avevano una propria storia politica e proprie delimitazioni naturali, eppure furono definiti in sede Costituente "Regioni storiche" o "Regioni geografiche" che diventarono poi "Regioni politiche", ma che in generale non rappresentavano una Regione politica, uno spazio vissuto, in quanto erano solo un'articolazione del territorio per rappresentare dati di tipo geografico-statistico. Pertanto la delimitazione dei confini delle Regioni non ha seguito alcuna logica geografica-economico-territoriale, ma ha fatto riferimento a territori di Province contermini individuati nel 1864 e definiti per la prima volta Regioni statistiche nel 1912, pur con correzioni, che hanno evidenziato gli ampi spazi concessi alla discrezionalità politica, come dimostrato anche in seguito con la separazione del Molise dall'Abruzzo (art. 1 legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3) realizzata pur in presenza di una popolazione pari a soli 300 mila abitanti, inferiore al minimo di un milione fissato dall'art. 132 comma primo della Costituzione (Sterpa, 2015b). Negli anni sessanta è apparso chiaro che i divari nei processi di sviluppo economico-territoriale (e di non sviluppo) hanno riguardato aree a dimensione multi regionale e la regionalizzazione operata dalla Costituzione è risultata inadeguata ai fini della pianificazione del territorio e della programmazione economica (Tinacci Mossello 1990, p. 34).

Tuttavia, di fronte a significativi divari orizzontali tra le Regioni a statuto ordinario, individuate sulla base del criterio cosiddetto storico, giudicato da molti osservatori incerto, improprio e superficiale, va osservato che né i cinque anni successivi all'approvazione della Costituzione, (come avvenuto per il Molise) né quelli intercorsi fino all'approvazione della legge n. 352 del 1970, che ha sancito l'attivazione delle Regioni ordinarie, sono serviti per modificare la delimitazione delle Regioni.

¹⁰ Circa i criteri geografici per l'individuazione delle Regioni si ricorda l'affermazione di Nilde Iotti a proposito dei confini dell'Emilia Romagna: "(...) un grande triangolo limitato dalla linea del Po, dagli Appennini, dal mare" (Bonora, 1984 p. 79).

Dunque, a partire dalla Costituzione, le scelte del legislatore non hanno seguito nessun criterio di identificazione riconducibile ai contributi della geografia, fisica, umana, economica e non hanno dedicato la dovuta attenzione a criteri economici e funzionali e tanto meno alla dimensione ottima delle Regioni in relazione alle funzioni loro assegnate. Va tuttavia riconosciuta l'opportunità dal punto di vista dell'adeguatezza e del contenimento dei costi economici generali del limite di un milione di abitanti per la creazione di nuove Regioni (art. 132 della Costituzione). Nel caso della riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, (che è bene ricordarlo ha equi-ordinato Stato, Regioni, Province e Città metropolitane) oltre ai divari orizzontali tra le Regioni e le numerose implicazioni dal punto di vista economico-finanziario, è stata sottovalutata la complessità dell'azione legislativa regionale, mentre negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata sulle modalità di ottimizzazione dei livelli di governo territoriale, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, trascurando il ruolo dello Stato e dei suoi apparati in periferia¹¹.

A proposito dei divari tra le Regioni va ricordato che la situazione italiana risulta più in generale particolarmente complessa: 10 Province hanno più di 1 milione di abitanti, mentre due Regioni, rispettivamente a statuto speciale e ordinario, Valle D'Aosta e Molise presentano rispettivamente 130 mila e 320 mila abitanti, Umbria e Basilicata non raggiungono il milione di abitanti, risultando inferiori alla popolazione di molti Comuni capoluogo (Milano, Napoli, Torino), nonché a numerose Province. Altre sette Regioni (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria non raggiungono i due milioni di abitanti, ampiamente superati dal Comune di Roma (Antonini, 2015) che presenta una rilevante incidenza sulla popolazione e sulla superficie della Regione Lazio. Tuttavia, la questione del riordino delle Regioni non presenta solo importanti aspetti relativi alle dimensioni territoriali, ma anche riguardanti il regime ordinario e quelli speciali degli enti regionali, attuati in un contesto storico-politico ed economico-istituzionale da tempo modificato: si pensi al ruolo dell'Unione europea e della moneta unica, all'aumentata rilevanza della coesione territoriale e all'indebolimento dei confini tra Stati. In particolare va ricordato che dal 1985 gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la Carta europea dell'autonomia locale, la quale, per ogni

¹¹ In questa direzione si ricordano le difficoltà registrate nell'azione di revisione della spesa pubblica centrale, la cosiddetta *Spending review*, nonché la mancata revisione generale delle politiche pubbliche tra livelli di governo.

modifica dei limiti locali territoriali, prevede all'art. 5 la consultazione preliminare delle collettività locali interessate, "(...) eventualmente tramite referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge".

Sul secondo punto, tra i numerosi contributi forniti dalla geografia regionale meritano un richiamo i concetti di "Regione area" e di "Regione organismo" (Vallega 1995). Il primo trae origine da quelli di Regione elementare-complessa-integrale e non appartiene alla geografia regionale, ma alla geografia umana, in quanto è uno strumento utile per descrivere le differenze tra territori, non per formare quei complessi organismi che sono le regioni amministrative. Il secondo, invece, trae origine da quelli di regione umanizzata, di sistema territoriale e di regione sostenibile, ed è uno spazio, diverso da quell'esterno, che possiede una propria coesione per raggiungere un obiettivo e realizzare un progetto (Vallega, 1995). Rispetto agli obiettivi di questo lavoro va osservato in primo luogo che l'uniformità e l'omogeneità di un territorio (regionale), non costituiscono discriminanti fondamentali per identificare una Regione, mentre la coesione regionale dovrebbe essere assunta come fondamento di un progetto di costruzione/delimitazione delle Regioni e trova la sua giustificazione proprio nella presenza di non trascurabili differenze di tipo economico e culturale tra i territori. In secondo luogo che la costruzione di un progetto di (ri)delimitazione regionale, oltre ai confini e alla taglia delle Regioni, deve tener in considerazione le funzioni e le politiche da esercitare in maniera autonoma e le risorse finanziarie e fiscali necessarie, nonché i rapporti tra livelli di governo ed i relativi processi decisionali. In sintesi nell'individuazione delle Regioni occorre tener presente la dimensione geografico-economico-territoriale, i confini territoriali, il ruolo istituzionale e politico-amministrativo rispetto agli altri livelli di governo.

Dunque, il problema non è riconducibile alla sola identificazione di un'area territoriale omogenea rispetto a qualche indicatore, ma riguarda il cambiamento dell'organizzazione e degli obiettivi affidati alle Regioni in termini di politiche, piani e programmi di sviluppo regionale, nel quadro di una revisione generale delle politiche pubbliche, locali, regionali e persino nazionali che tenga conto del ruolo crescente delle politiche e dei vincoli posti dall'azione comunitaria. Vedremo in seguito in che misura questi concetti hanno fertilizzato le diverse proposte di legge relative alla nuova delimitazione delle Regioni e alla necessità di accordi di collaborazione e intese tra Regioni contermini.

1.2.2 Le proposte di nuova delimitazione delle Regioni

Veniamo ora alla descrizione delle proposte di delimitazione delle Regioni. Prima però è necessario ricordare le due proposte che hanno maggiormente influenzato il dibattito degli ultimi due decenni e fare un cenno alle proposte parlamentari relative a singole modifiche di Regioni avanzate nella XVI legislatura. La proposta della Fondazione Agnelli presentata nel 1994 conteneva un progetto di Stato federale a base meso-regionale che comportava la realizzazione di dodici Regioni, dotate di ampia autonomia finanziaria e di forte responsabilizzazione nel utilizzo di tali risorse, di una profonda riforma dei processi decisionali multilivello, oltre alla creazione di una capitale federale reticolare e alla distribuzione delle sedi istituzionali dello Stato sul territorio. Il progetto di costruzione delle meso-regioni era basato su due criteri: autonomia finanziaria delle Regioni e dimensioni regionali appropriate per favorire progetti di sviluppo economico e infrastrutturale con particolare riferimento al ruolo delle Città metropolitane istituite dalla legge n. 142 del 1990¹².

La proposta di Gianfranco Miglio, anch'essa presentata nel 1994, prevedeva l'abolizione delle Province e, sulla base di criteri di geografia economica, l'individuazione delle seguenti macroregioni: Valle padana (Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna); Centro Italia (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) e Sud Italia (Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata). Le 5 Regioni a Statuto speciale sarebbero state salvaguardate. Questa proposta ha avuto un ruolo molto importante nell'introduzione e nella diffusione del concetto di macroregione che è stato ripreso a dimensione comunitaria dopo oltre un decennio.

Infine, dopo aver ricordato che il caso più significativo di modifica dei confini regionali è stato il distacco di sette Comuni dell'Alta Valmarecchia dalle Marche e l'adesione all'Emilia Romagna (legge 3 agosto 2009, n. 117), va sottolineato che nella sola XVI legislatura sono stati depositati alla

¹² Dopo l'approvazione della Costituzione, la legge in parola per la prima volta ha modificato e differenziato l'assetto dell'amministrazione locale istituendo le Città metropolitane nelle aree ricomprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli che presentano forti interdipendenze dal punto di economico, sociale, territoriale e infrastrutturale. Prima e dopo l'approvazione della legge 142 del 1990 le regioni a statuto speciale avevano legiferato in materia di aree metropolitane. Rispetto ai modelli di governo delle aree metropolitane di tipo strutturale e funzionale il legislatore ha scelto il primo e lasciato alle Regioni la delimitazione delle aree metropolitane. Sulla questione del (mancato) governo delle Città metropolitane si consenta il rinvio a Ferri (2008).

Camera dei Deputati cinque progetti di legge costituzionali per l'istituzione di nuove Regioni¹³ e di un progetto di legge al Senato¹⁴ che tuttavia, anche questa volta, come avvenuto in precedenza, non presentano robuste giustificazioni dal punto di vista economico-geografico-territoriale e vanno nella direzione opposta rispetto alle desiderabili esigenze di riduzione del numero dei governi regionali e di aumento della loro taglia.

Nei box n.1-4 che seguono, sono sommariamente presentate le proposte di legge per la delimitazione delle Regioni.

Box n. 1 Proposta Morassut e Ranucci

Prevede 9 macroregioni: Valle d'Aosta-Piemonte-Liguria; Veneto-Friuli Venezia Giulia; Trentino Alto Adige; Emilia Romagna, compresa la Provincia di Pesaro; Abruzzo, comprese le provincie di Macerata, Ancona, Rieti, Ascoli, Isernia; Toscana, Umbria, compresa la Provincia di Viterbo; Sardegna; Roma capitale, comprendente il comune di Roma e la provincia di Roma; Campania, comprese le Province di Latina e Frosinone; Sicilia; Calabria, compresa la Provincia di Potenza; Puglia, comprese le provincie di Matera e di Campobasso.

Note: La Regione Lazio è eliminata e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano invariate. Si veda la tabella n. 1 riportata in appendice.

Box n. 2 Proposta Galletti, sostenuta dal presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini

Prevede 4 macroregioni: Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria e Marche; Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria.

Note: riguarda solo le Regioni a statuto ordinario. La prima macroregione comprenderebbe il 44% dei comuni italiani.

Si veda la tabella n. 2 riportata in appendice.

Box n. 3 Proposta del presidente del Consiglio regionale della Lombardia Cattaneo

Prevede 3 ipotesi alternative: 3 macroregioni; 9 Regioni comprendenti Regioni a statuto ordinario e speciale; 15 Regioni, 10 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale.

Le 3 macroregioni sono la Padano-alpina Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna;

La macroregione centro-appenninica: Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise;

¹³ Camera dei Deputati, proposte di legge costituzionali: n. 176, Pini, istituzione della Regione Romagna; n. 1005, Raisi, istituzione della Regione Romagna; n. 2212 Iannarilli, modifica dell'art. 131 della Costituzione, concernente l'istituzione della Regione Principato di Salerno; n. 4386 Cirielli, modifica art. 131 della Costituzione, concernente l'istituzione della Regione dei due Principati; n. 4850 Molgora, modifica dell'art. 131 della Costituzione concernente l'istituzione della Regione Brescia; n. 5410 Daniele Galli, Istituzione della Regione dei Laghi (Di Muccio, 2013, p. 56, nota 85).

¹⁴ Senato della Repubblica, atto n. 2782 proposta Poli Bortone, istituzione della Regione Romagna, della Regione Principato di Salerno e della Regione Salento (Di Muccio, 2013, p. 56, nota 85).

La macroregione meridionale insulare: Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. Si veda la tabella n. 3a, riportata in appendice.

Le 9 Regioni comprendono Regioni a statuto ordinario e speciale: Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta; Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria, Marche; Abruzzo, Molise, Puglia; Campania, Basilicata Calabria; Sicilia e Sardegna. Si veda la tabella n. 3b, riportata in appendice.

Le 15 Regioni, 10 ordinarie: Piemonte e Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria-Marche- Abruzzo e Molise, Lazio, Campania, Puglia, Calabria-Basilicata; 5 a statuto speciale, confermate quelle attuali. Si veda la tabella n. 3c, riportata in appendice.

Note: per ognuna delle proposte è presentata una simulazione sulla divisione dei seggi al Senato della Repubblica.

Box n. 4 Proposta Caldoro-Chiamparino, presidenti Regioni Campania (ex) e Piemonte

Prevede 5 macroregioni: Piemonte, Lombardia, Liguria e Valle d'Aosta; Emilia Romagna, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia; Lazio, Marche, Toscana, Umbria; Abruzzo Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia; Sardegna e Sicilia.

Le macroregioni indicate in questa proposta coincidono con le Circostrizione elettorali per il Parlamento europeo (Nord ovest; Nord est; Centro; Sud; Regioni Insulari) e non effettua distinzioni tra Regioni a statuto ordinario e speciale. Si veda la tabella n. 4, riportata in appendice.

Note: indica una possibile riduzione della spesa per organi istituzionali da 228 milioni di euro a 45,6 milioni di euro.

1.2.3. I lavori della Commissione Lanzetta

Nel 2014 è stata istituita la cosiddetta Commissione Lanzetta (dal nome dell'ex ministro), per lo studio degli ambiti territoriali regionali con il compito di valutare la fattibilità delle modifiche da apportare all'assetto attuale (Ministero per gli Affari regionali, 2015).

La Commissione, composta in prevalenza da giuristi, doveva considerare l'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni sotto diversi profili (costituzionale, amministrativo, territoriale, sociale, storico, geografico, istituzionale, economico) anche valutando la fattibilità di accorpamenti tra più Regioni o altre forme di coordinamento operativo e gestionale. L'allegato n. 6, (a cura di Bifulco, Olivetti e Petretto, 2015) relativo ai motivi per attuare aggregazioni regionali su base territoriale, risulta di particolare interesse metodologico rispetto alle altre proposte qui esaminate in quanto sottolinea i limiti dell'attuale delimitazione delle Regioni in relazione agli obiettivi che il Titolo V della Costituzione assegna loro, e si interroga su alcuni effetti economici collegati alle dimensioni territoriali delle Regioni. Se da un lato Regioni di piccola taglia avvicinano il governo ai cittadini e favoriscono il controllo e la sussidiarietà, dall'altro lato, Regioni

più grandi implicano un fisco regionale più uniforme e una minore competizione ed esportazione fiscale, favorendo così l'equità orizzontale. In particolare, robuste motivazioni economiche per l'allargamento dei confini delle Regioni derivano da minori effetti di traboccamento di politiche regionali i cui benefici sono goduti da non residenti (e non paganti) e soprattutto dall'aumento delle economie di scala (riduzione dei costi unitari di servizi) collegati all'aumento della base produttiva e del numero di beneficiari dei servizi (Bifulco, Olivetti e Petretto 2015; Petretto 2015).

Naturalmente riduzioni significative di spesa possono derivare anche da minori costi della politica regionale¹⁵, il numero dei consigli e delle giunte e dall'allargamento dei sistemi sanitari, in quanto come è noto, la spesa sanitaria assorbe circa l'80% del totale della spesa delle Regioni, con livelli di prestazioni e di assistenza individuali molto differenti per qualità e costi unitari.

A questi benefici ricavabili da interventi sulle spese si possono aggiungere quelli derivanti da aggregazioni funzionali mediante accordi tra Regioni, che tuttavia restano desiderabili in numerose politiche regionali, ad esempio in materia di infrastrutture di trasporto a rete, in presenza di interdipendenze.

Va tuttavia ricordato che la Commissione non ha raggiunto conclusioni univoche tra i suoi membri ed ha avanzato due proposte (gli allegati esprimono le opinioni dei singoli componenti). La prima proposta indica la necessità di forme di coordinamento operativo e gestionale fra le Regioni: accordi e intese interregionali, organi comuni per singoli settori, l'ampliamento dell'utilizzazione del regionalismo differenziato, nonché le opportunità collegate a incentivi e vincoli messi a disposizione dallo Stato.

La seconda proposta riguarda i meccanismi costituzionali della riduzione del numero delle Regioni e della modifica dei confini territoriali. Le conclusioni della Commissione Lanzetta, pur rilevanti dal punto di vista economico, costituzionale e procedurale, risultano interlocutorie ed in particolare, rispetto agli obiettivi di questo lavoro, non presentano ipotesi di una nuova geografia dei confini regionali, né indicazioni di una taglia ottima di riferimento per ridurre i divari tra le Regioni in termini di popolazione e di superficie.

¹⁵ Si ricorda che la riduzione dei costi politici delle province è stato il principale punto di forza utilizzato per far passare la legge n. 56 del 2014 (Ferri, 2016).

1.2.4 La proposta della Società Geografica Italiana

Tra le proposte di riordino delle Regioni quella più innovativa è stata avanzata al Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie nel 2013 da parte della Società geografica italiana¹⁶ e prevede la riorganizzazione territoriale dello Stato e delle attuali Regioni in 36 nuove entità territoriali (si vedano i box n. 5 e n. 6). La proposta parte dalla considerazione della mancanza in Italia di un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro e dalla singolarità del caso italiano a livello europeo.

La proposta della Società Geografica, che è fondata sull'individuazione dei sistemi urbani, si propone di rispettare il più possibile la sovrapposizione con i confini amministrativi provinciali (e comunali) e costituisce un avanzamento e un significativo affinamento disciplinare rispetto ai concetti di regione-area e di regione- organismo del pensiero geografico tradizionale. Le nuove Regioni sostituiranno anche le Province esistenti e saranno il più possibile autosufficienti potendo beneficiare al proprio interno dell'esercizio del maggior numero possibile di funzioni.

Ne deriverebbe, dunque, secondo la proposta, un risparmio (che però non è stato quantificato) di gestione e una semplificazione del quadro dell'erogazione di servizi oggi forniti dagli enti territoriali intermedi.

La proposta della Società Geografica (si vedano i box n.5 e 6 e la figura n. 1) si caratterizza per una particolare visione territoriale che ha l'ambizione di risolvere congiuntamente i problemi di riordino delle Province, delle Regioni e degli enti territoriali intermedi, ma non presenta adeguati approfondimenti dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, dei meccanismi politico –amministrativi e dei rapporti tra livelli di governo, nonché delle implicazioni economiche e finanziarie, ad esempio circa i costi per la gestione delle 36 entità territoriali. Pertanto, la proposta della Società geografica italiana assume una prospettiva “micro” opposta rispetto alla precedente iniziativa della Fondazione Agnelli basata su macroregioni ed alle attuali iniziative macroregionali a livello europeo.

¹⁶ Società geografica italiana, (2014) *Per un riordino territoriale dell'Italia*, reperibile in http://www.societageografica.it/images/stories/riordino_territoriale.pdf.

Box n. 5 Elementi per la delimitazione delle Regioni nella proposta della Società Geografica Italiana

1. Le funzioni urbane: i sistemi metropolitani caratterizzati da valori più elevati di densità insediativa (residenziale, produttiva, terziaria, di servizio) rappresentano delle realtà imprescindibili.
2. La delimitazione fisico-funzionale: la presa in carico e la verifica dell'efficienza dei contesti areali e urbanizzati adiacenti ma nel contempo aggregabili funzionalmente al "cuore" in quanto sistemi di riequilibrio gravitazionale (residenziale, produttivo, turistico, del tempo libero). In questo quadro rientrano le cosiddette aree libere che si trasformerebbero da territori indifferenziati ad aree funzionali specifiche del sistema di riferimento.
3. Le reti di connessione (e di gravitazione): la verifica dell'accessibilità fra queste entità territoriali e le zone circostanti dal punto di vista delle infrastrutture.
4. La presa in carico del capitale relazionale e sociale.
5. La valorizzazione patrimoniale: ovvero una combinazione di vantaggi specifici sintetizzabili in quattro attributi che potrebbero interagire e rafforzarsi reciprocamente: il patrimonio storico-artistico, la cultura immateriale, le componenti ricettive, la dimensione culturale.
6. L'individuazione di quei casi in cui il sistema prevede la presenza di due o più centri che rappresentano congiuntamente una "centralità diffusa".

Box n. 6 Le 36 aree territoriali individuate dalla SGI

Aosta Novara Vercelli; Varese Como Sondrio Bergamo; Bolzano Trento; Pordenone Udine Trieste; Torino; Cuneo Asti Alessandria; Milano Pavia; Brescia Verona Mantova; Vicenza Padova Treviso Belluno Venezia; Pordenone Udine Trieste; Cremona Piacenza Parma; La Spezia Massa Lucca Pisa Livorno; Genova Savona Imperia; Reggio Emilia Modena Bologna; Rovigo Ferrara; Ravenna Forlì; Firenze Pistoia Arezzo; Siena Grosseto; Pesaro Ancona Ascoli; Perugia Terni; Roma Viterbo Rieti; Frosinone Latina Isernia; Aquila, Pescara Chieti; Campobasso Foggia; Caserta Napoli; Benevento Avellino Salerno; Potenza Matera; Bari; Brindisi, Taranto, Lecce; Cosenza Catanzaro; Reggio Calabria; Palermo Trapani; Enna Caltanissetta Agrigento Ragusa; Catania Siracusa; Oristano Cagliari; Sassari Nuoro.

Note: la proposta della SGI fa riferimento alle Province esistenti prima del 1999. Pertanto, nella mappa relativa alla proposta di riordino presentata a p.135 del documento Il riordino territoriale dello Stato non sono riportate le province di Lodi, Monza e Brianza, Verbano Cusio Ossola, Fermo, Macerata, Barletta Andria Trani, Crotone e Vibo Valentia.

Rispetto alle dimensioni delle aree metropolitane nelle Città metropolitane sono state effettuate scelte diverse nei singoli casi: Torino; Milano Pavia; Genova Savona Imperia; Reggio Emilia Modena Bologna; Firenze Pistoia Arezzo; Roma Viterbo Rieti; Caserta Napoli; Bari; Reggio Calabria.

Si veda la fig.1 sotto riportata

Fig. 1- Il riordino territoriale secondo la SGI



Fonte: Società geografica italiana (2014).

1.2.4 Alcune osservazioni dal confronto delle proposte di delimitazione

Prima di effettuare alcune considerazioni sulle proposte di legge sopra riportate va ricordato che tra le macroregioni riconosciute dall' UE, di interesse per l' Italia sono la Macroregione Adriatica e la Macroregione Alpina, quest'ultima si estende su un territorio di 450 mila chilometri quadrati comprendente 46 Regioni appartenenti a sette Stati diversi (Francia, Italia, Svizzera, Austria, Slovenia, Germania, Liechtenstein). Le Regioni italiane coinvolte nella macroregione alpina (EUSALP) sono cinque: Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano. Un primo esame delle proposte di delimitazione sopra descritte evidenzia la mancata dichiarazione degli obiettivi da raggiungere (spesso molto generici) e dei criteri utilizzati per la delimitazione (Ferrenti, 2015), senza riferimenti né ai concetti di regione omogenea, nodale, di programmazione, né a quelli di Regione area e di regione organismo. Inoltre non sono riportati riferimenti alle relazioni intergovernativa-

tive tra Stato e Regioni, alla taglia delle Regioni europee, al ruolo dell'Unione europea nelle politiche regionali.

Oltre ai temi ed ai problemi sollevati nei lavori della Commissione Lanzetta, in particolare, risultano sottovalutati o non considerati i seguenti aspetti:

- le interdipendenze in materia di ambiente, infrastrutture, mobilità ed economia tra le Regioni ed i fenomeni di gravitazione territoriale tra Regioni contermini;
- il collegamento tra dimensione territoriale e funzioni da esercitare, ad esempio in materia di sviluppo economico, trasporti e infrastrutture;
- la coesistenza o l'eliminazione delle Province (si veda la proposta della SGI);
- le difficoltà (ed i costi) di modificare i confini delle Regioni attuali assorbendo, in alcuni casi, quelle a statuto speciale, nonché alcune province contermini appartenenti ad altre Regioni (si veda la proposta Morasut-Ranucci);
- le differenze ed i privilegi dell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario che potrebbero ostacolare gli accorpamenti;
- il ruolo delle città capoluogo, di Roma capitale e della Provincia di Roma (121 comuni e 3,9 milioni di abitanti) sulla Regione Lazio e pertanto la prospettiva di statuto speciale per Roma capitale;
- gli effetti sulla composizione del nuovo Senato delle Regioni;
- le differenze tra le economie ed il livello di efficienza dell'azione di governo e della spesa pubblica tra le Regioni accorpate;
- il ruolo ed i rapporti con le autonomie locali, gli enti funzionali e territoriali intermedi;
- il livello di cooperazione attuale esistente tra le Regioni e la necessità di accordi e intese per azioni e politiche a dimensione interregionale;
- i rischi del passaggio da Regioni troppo piccole a Regioni troppo grandi, per fare che cosa?

La tabella C sotto riportata evidenzia le significative differenze emergenti dal confronto tra le proposte di delimitazione delle Regioni in termini di superficie, popolazione e numero di comuni.

Rispetto alla delimitazione attuale che presenta una superficie media delle Regioni pari a 15.104 kmq, una popolazione media pari 2,9 milioni di abitanti, ed un numero di comuni medio pari a 405, le nuove delimitazioni segnerebbero esiti rilevanti in termini di riduzione dei divari orizzontali, ma molto diversi tra le diverse proposte.

Tuttavia, posto che due Regioni con caratteristiche uguali per fabbisogni economici e finanziari dovrebbero beneficiare di una dotazione di risorse

identica, mentre quelle con caratteristiche diverse devono beneficiare di risorse differenziate (Cerea 2013, p. 118) le nuove delimitazioni segnerebbero una riduzione delle esigenze di specificità dei meccanismi di finanziamento del federalismo fiscale e delle esigenze di perequazione finanziaria e infrastrutturale.

Tabella C - Confronto tra le proposte di delimitazione delle Regioni

<i>Situazione attuale/ Proposte</i>	<i>Numero Regioni</i>	<i>Superficie kmq</i>	<i>Taglia media</i>	
			<i>Popolazione 2011</i>	<i>Numero di Comuni</i>
Attuali Regioni	20	15.104	2.971.687	405
Attuali RSO	15	14.705	3.227.200	432
Attuali RSS	5	14.932	1.803.506	278
Caldoro Chiamparino	5	60.414	11.922.748	1.618
Cattaneo 1	3	100.690	19.871.248	2.697
Cattaneo 2	7	39.744	7.130.084	935
Cattaneo 3	3	29.752	4.172.750	917
Galletti (*)	4	56.852	7.480.431	1.675
Morassut Ranucci (**)	9	25.518	4.673.094	600

Fonte: elaborazioni su dati tabelle n. 1,2, 3a, 3b, 3c, 4 riportate in appendice.

Note: (*) Riguarda solo le Regioni a statuto ordinario. (**) La Regione Lazio è soppressa e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano invariate.

Rispetto alle proposte avanzate, concentrate sui confini e sulla taglia delle Regioni, si richiama l'attenzione sulla necessità di superare la distinzione tra regime ordinario (RSO) e delle Autonomie speciali (RSS) costruito ben prima delle attuali politiche comunitarie e di costruire un regionalismo differenziato, di tipo funzionale, con trattamenti differenziati dal punto di vista finanziario per consentire di esercitare in maniera più adeguata il ruolo di indirizzo e di programmazione affidato alle Regioni dalla Costituzione (Nicotra, 2015). In attesa del riordino strutturale delle Regioni, considerate le diverse tipologie di interdipendenze e di complementarietà che ne condizionano l'azione, è necessario richiamare l'attenzione sulla necessità di aumentare la cooperazione orizzontale attraverso lo strumento delle intese, finora poco utilizzate e provare a costruire forme di raccordo e di collaborazione interregionale in ambiti territoriali sovra regionali, sperimentando unioni funzionali tra regioni nella messa in comune di politiche e servizi (Poggi, 2015; Sterpa, 2015)¹⁷.

¹⁷ Indicazioni utili al processo di ridefinizione dei confini e dell'azione delle Regioni sono avanzate da Vitali (2015) che sottolinea le difficoltà registrate nell'esercizio della

2. Per concludere

Nonostante i contributi teorici e l'azione dell'Unione Europea in materia di individuazione delle aree metropolitane e di definizione delle macroregioni¹⁸, nella delimitazione delle Regioni gli aspetti economici e territoriali risultano sostanzialmente trascurati.

In Francia non è emerso un conflitto tra le Amministrazioni regionali e il governo centrale sulla delimitazione delle nuove Regioni, ma un confronto sulle nuove competenze, sulle modalità di finanziamento e sulla manovrabilità delle risorse e la costruzione di strumenti di raccordo dell'azione dello Stato e delle Regioni. Tuttavia, sono numerose le criticità che emergono dal riordino, in relazione alle scelte effettuate rispetto agli obiettivi perseguiti. Tra questi, risulta conseguito l'aumento della taglia delle Regioni rispetto ai *Länder* tedeschi, ma permangono incertezze circa le prospettive dell'azione delle nuove Regioni dal punto di vista delle funzioni e delle risorse finanziarie e fiscali. La costruzione del livello di governo regionale in Francia ed in Italia ha evidenziato come l'assegnazione dei poteri e delle risorse ha preceduto una riflessione sull'adeguatezza della loro taglia in relazione ai compiti loro assegnati. La crisi economica e finanziaria, i possibili risparmi derivanti dalla riduzione del numero delle Regioni hanno richiamato l'attenzione su questi temi.

In Italia, in presenza di dimensioni territoriali, di popolazione e di livelli di efficienza dell'azione pubblica regionale molto diversificati, nonché di tensioni nelle relazioni tra lo Stato ed i governi territoriali in ordine alla riduzione di poteri e di risorse finanziarie e fiscali, manca un disegno di riordino delle Regioni definito sulla base di criteri socio-economici, territoriali e finanziari esplicitati a priori.

Rispetto all'evoluzione del dibattito politico e interdisciplinare e alle scelte politiche registrate a partire dagli anni '90 caratterizzate da una tendenza politico-istituzionale a favore del federalismo¹⁹, va osservato che

funzione legislativa, nei poteri ordinamentali e nei rapporti con le autonomie locali, compresi quelli di tipo finanziario, l'attuale situazione di indebolimento del potere legislativo regionale e la necessità di istituire Regioni come strutture leggere che indirizzano, programmano, regolano, controllano e collaborano, nonché di ricostruire i rapporti con le autonomie locali.

¹⁸ E, più in generale, per la politica di coesione territoriale trattata in Bruzzo (2015).

¹⁹ Dalla presentazione della proposta della Fondazione Agnelli, alle riforme Bassanini, alle modifiche del Titolo V della Costituzione, fino all'approvazione della legge 5 maggio 2009 n. 42 per l'attuazione del federalismo.

l'azione pubblica degli ultimi anni è dominata da un nuovo centralismo, con un significativo avanzamento delle politiche comunitarie di interesse regionale e delle macroregioni a dimensione sovranazionale.

Di fronte all'esigenza di accorpate le Regioni a statuto ordinario più piccole e di ridefinire i poteri delle Regioni a statuto speciale, le proposte di nuova delimitazione delle Regioni avanzate di recente, qui solo sommariamente analizzate, evidenziano in primo luogo la non considerazione del nuovo centralismo nei rapporti centro-periferia, rispetto alla impostazione tendenzialmente federalista prevalente nei due decenni precedenti. In secondo luogo l'assenza di criteri rigorosi di tipo socio-economico e di indicatori finanziari per individuare i nuovi confini delle Regioni: si pensi alla diversa composizione e al diverso livello di efficienza della spesa pubblica tra le Regioni, tra quelle a statuto ordinario, tra quelle a statuto speciale e tra le prime e le seconde. In terzo luogo, la mancata attenzione nei progetti di riordino delle Regioni i) al nuovo ruolo delle macroregioni e dell'azione comunitaria; ii) al ruolo delle Città metropolitane e alla necessità di azioni congiunte con le Regioni nel governo delle aree metropolitane; iii) all'incertezza che riguarda il numero e l'azione delle ex province.

Infine, le proposte di delimitazione trascurano pressoché totalmente le differenze giuridico-istituzionali tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale e le connesse implicazioni in caso di accorpamento e nell'assegnazione dei seggi del nuovo Senato. In definitiva emerge la variabilità della taglia in termini di superficie e di popolazione, la non attenzione agli aspetti economico-territoriali e la sostanziale debolezza delle proposte di riordino delle Regioni, rispetto ai contributi della letteratura economica e territoriale e alla mancata considerazione dell'azione comunitaria, che sempre più determina le politiche degli Stati e delle Regioni. In presenza dei limiti dell'attuale delimitazione delle Regioni, derivanti dalle scelte in sede di Assemblea costituente, e di carenze nelle proposte di nuova delimitazione analizzate, occorre approfondire gli effetti economici collegati alle dimensioni territoriali del Regioni a statuto ordinario e speciale in relazione alle competenze loro assegnate dopo la riforma del Titolo V e in vista delle prossime modifiche alla Costituzione.

Riferimenti bibliografici

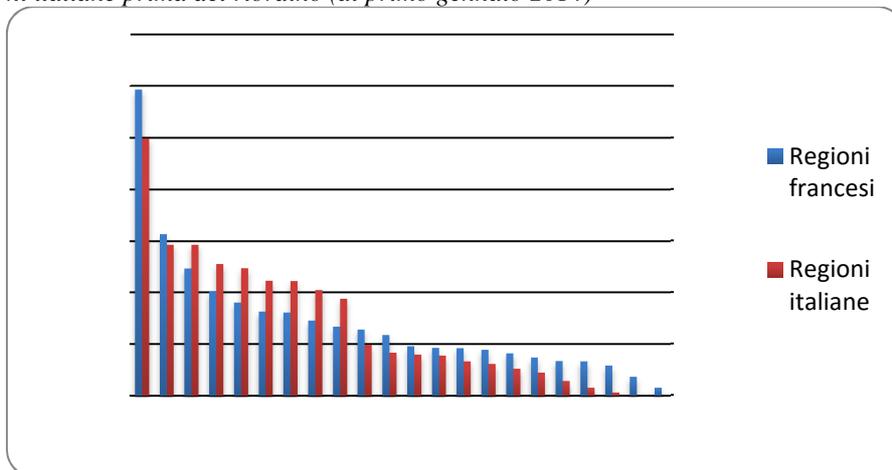
Allegri, G. (2015). Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dall'ottica funzionalista francese. *Federalismi.it*, n. 3, 11, febbraio.

- Antonini, L. (2015). Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale. *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio.
- Bifulco, R., e Olivetti, M. e Petretto, A. (2015). I motivi per attuare aggregazioni regionali su base territoriale. *Allegato n. 6 ai lavori della Commissione Lanzetta*.
- Bonora, P. (1984). *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*. FrancoAngeli. Milano.
- Bordignon, M., (2005). Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana. *Economia italiana*, n. 2, pp.361-390.
- Brosio, G. (2015). Processi di aggregazione e riorganizzazione territoriale in Europa. *Relazione alla IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale*, IFEL-ANCI e SIEP, Roma, giugno.
- Bruzzo, A. (2016). La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: principali riferimenti teorici. *Argomenti*, n. 3, terza serie.
- Cattaneo, R. (2014). *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali. Contributo per la discussione*. Regione Lombardia. Milano.
- Cerea, G. (2013). *Le autonomie speciali*. FrancoAngeli. Milano.
- Cerniglia, F. e Cattaneo, M.C. e Damiani, D. (2014). Le Province: che cosa fanno e come si finanziano. Il caso della Provincia di Sondrio. In Cerniglia F., *et alt.*, *L'evoluzione istituzionale degli enti territoriali*. Università Cattolica. Milano.
- Delecamp, A., e Tulard, M. (2003). La decentralizzazione francese: alla ricerca del secondo impulso. *Amministrare* n. 2, pp. 191-224.
- Di Muccio, G. (2013). La modifica dei confini delle Regioni: l'art. 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore. *Federalismi.it*, n. 12, 12 giugno.
- Ferrara, A. (2015). Riordino territoriale della Repubblica e riforma costituzionale. *Federalismi.it*, febbraio.
- Ferrenti, M. (2015). Il DDL sulle macroregioni. *L'Indro*, 27 gennaio.
- Ferri, V. (2016). Senza risorse non esiste la Città metropolitana. *la voce.info* del 23 02 2016.
- Ferri, V. (2015a). *Il riordino delle regioni in Francia, Aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali con comparazioni*. Paper presentato per la XXXVI Conferenza scientifica AISRe, Cosenza, settembre.
- Ferri, V. (2015b). Il riordino delle regioni in Francia. *il sussidiario.net*
- Ferri, V. (2008). *Governare le Città metropolitane. Un istituzione del federalismo*. Carocci. Roma.
- Ferri, V. Pola, G. (2015). La razionalizzazione delle Regioni in Francia. Un percorso accidentato ma positivo. *Tributi Toscana*, n. 3.
- Giarda, P. (1996). Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale. In Giardina E., Osculati F., Rey M., (a cura di). *Federalismo, Società italiana di economia pubblica*. FrancoAngeli. Milano.
- Mangiameli, S. (2013). *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*. www.issirfa.it
- Marcou, G. (2015a). Métropoles, régionalism, départements: qui l'emporterà?. *Les Cahiers français*, n. 384, pp. 84-90.

- Marcou, G. (2015b). *Grandi regioni: per che fare?*. Relazione presentata al Seminario tecnico-scientifico su “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germania e Italia”, Milano, EupolisLombardia, maggio.
- Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie, (2015). Relazione finale della Commissione di studio sull’adeguatezza dell’attuale delimitazione territoriale delle Regioni istituita il 29 dicembre 2014 dal Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie,
- Nicotra, I. (2015). Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto regionale della Repubblica. *Federalismi*, n. 3, febbraio.
- Petretto, A. (2014). Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita. In Cappellin et al.. *Crescita, investimenti e territorio*. eBook “scienze regionali”.
- Petretto, A. (2015). *L’attualità italiana: i lavori della Commissione Lanzetta*. Relazione presentata al seminario tecnico-scientifico su “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germania e Italia”, Milano, EupolisLombardia, maggio.
- Poggi, A. (2015). I profili costituzionali del riordino territoriale. *Federalismi*, n. 3, febbraio
- Pola, G. (2009). Dalla decentralizzazione “costituzionalizzata” alla abolizione della taxe professionnelle. Riforme concluse e rivoluzioni annunciate nel settore locale francese. In AA.VV. *La finanza locale in Italia, Rapporto 2009*. FrancoAngeli. Milano. pp. 241-261.
- Sénat de la République (2014). *Rapport n. 658 au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions*. Présidence du Sénat le 26 juin.
- Società Geografica Italiana (2014). *Per un riordino territoriale dell’Italia*. Roma.
- Sterpa, A., (2015a). *Il pendolo e la livella. Il “federalismo italiano” e le riforme*. Giappichelli. Torino.
- Sterpa, A. (2015b). Quali macroregioni e con quale Costituzione? *Federalismi.it*, n. 3, febbraio.
- Tassa, E. (2003). Il federalismo fiscale in Germania, Spagna, e Stati Uniti d’America: tre schede. In Bassanini F., Maciotta, G. (a cura di). *L’attuazione del federalismo fiscale*. ilMulino. Bologna. pp. 201-218.
- Tinacci Mossello, M., (1990). *Geografia economica*. ilMulino. Bologna.
- Vallega, A. (1995). *La regione sistema territoriale sostenibile*. Mursia. Milano.
- Vandelli, L. (1997). *Regionalismo. Enciclopedia delle scienze sociali*.
- Vitali, W. (2015). *Innovazione nel riordino istituzionale*. Relazione presentata al convegno su: “Il riordino istituzionale. L’efficienza delle istituzioni e l’efficacia dei servizi”. (a cura di) SCS Consulting. Bologna.

Appendice

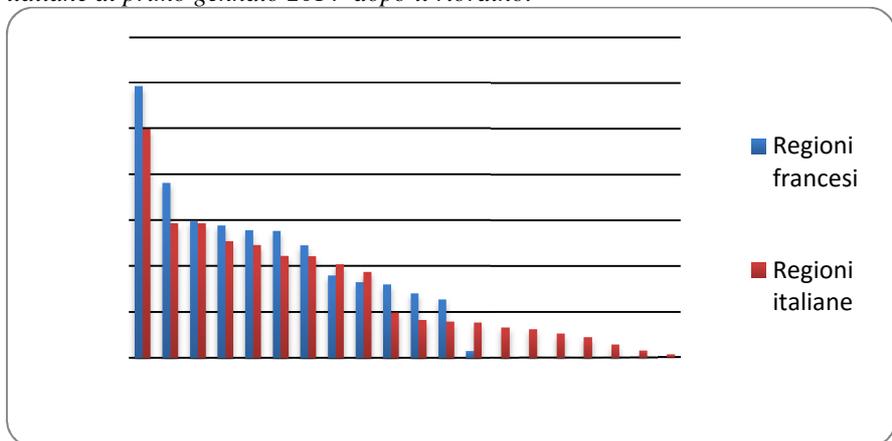
Graf. 1 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi e quella delle Regioni italiane prima del riordino (al primo gennaio 2014)



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat e Insee.

Note: Le prime Regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

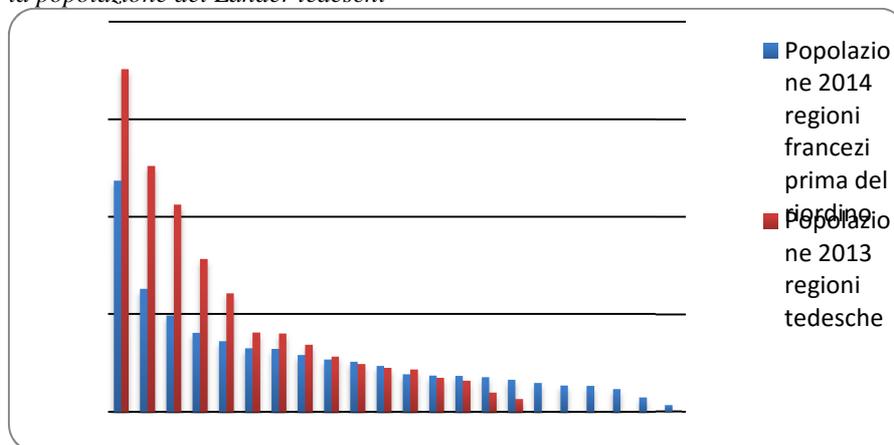
Graf. 2 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi e quella delle Regioni italiane al primo gennaio 2014 dopo il riordino.



Fonte: elaborazione su dati Istat e Insee.

Note: Le prime Regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

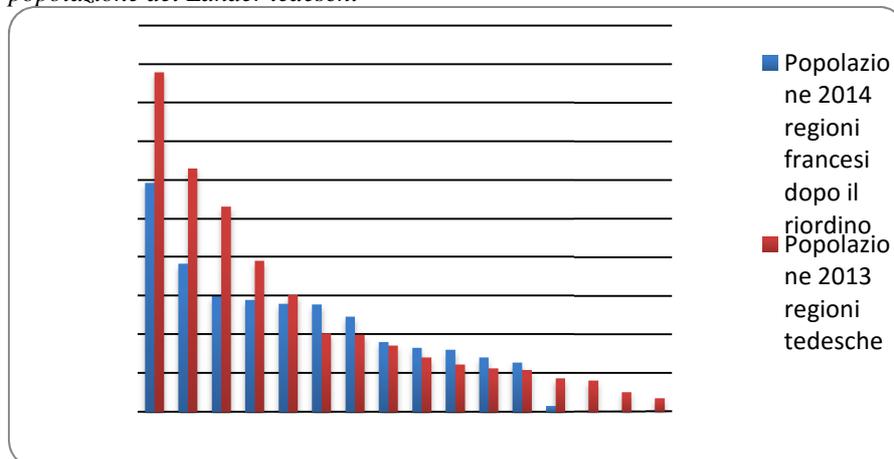
Graf. 3 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi prima del riordino e la popolazione dei Länder tedeschi



Fonte: ns. elaborazione su dati Eurostat.

Note: Le prime tre Regioni sono: Ile-de-France, Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Cote d'Azur per la Francia e Nordrhein-Westfalen, Baden-Wuttenberg, Niedersachsen per la Germania. Le ultime tre regioni sono: Corse, Limousin, Franche Comté per la Francia e Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommen per la Germania.

Graf. 4 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi dopo il riordino e la popolazione dei Länder tedeschi



Fonte: ns. elaborazione su dati Eurostat.

Note: Le prime tre Regioni sono: Ile-de-France, Auvergne et Rhone Alpes, Nord Pas de Calais et Picardie per la Francia e Nordrhein-Westfalen, Baden-Wuttenberg, Niedersachsen per la Germania. Le ultime tre Regioni sono: Corse, Centre, Bourgogne et France Comtè per la Francia e Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommen per la Germania.

Tabella A. Principali dati territoriali ed economici delle 7 Regioni modificate

	<i>Superficie kmq</i>	<i>Pop.ne 01/01/ 2015</i>	<i>Numero Dipart.ti e Comuni (-)</i>	<i>%pop.ne francese</i>	<i>Densità della pop.ne ab./kmq</i>	<i>PIL reg.le 2012 in miliardi di euro</i>	<i>% reg.le sul PIL Francia</i>	<i>Tasso di dis.ne terzo trimestre 2014</i>
Alsace//Champagne-Ardenne/Lorraine	57.433	5.560.405	10 (5.159)	8,4%	96,8	148,9	7,1%	10,2%
Aquitaine/Limousin/Poitou-Charentes	84.100	5.904.843	12 (4.505)	8,9%	70,2	157,6	7,5%	9,6%
Auvergne/Rhone Alpes	69.711	7.874.586	13* (4.189)	11,9%	112,9	239,0	11,4%	8,8%
Bourgogne Franche-Comté	47.784	2.821.042	8 (3.831)	4,2%	59,0	72,6	3,5%	9,2%
Languedoc-Roussillon-Midi_Pyrénées	72.724	5.791.865	13 (4.565)	8,7%	79,6%	150,4	7,2%	12,1%
Nord-Pas-de-Calais/Picardie	31.813	6.006.853	5 (3.838)	9%	188,8	151,7	7,3%	12,5%
Normandie	29.906	3.334.657	5 (3.232)	5,02%	111,5	90,4	4,3%	10,2%

Fonte: elaborazioni su dati Association de Regions de France e INSEE.

Note: *compresa la Métropoles di Lione che ha sostituito il Dipartimento del Rhone.

Tabella B Principali dati territoriali ed economici delle 6 Regioni non modificate

	<i>Sup.ficie kmq</i>	<i>Pop.ne 01/01/ 2015</i>	<i>Numero Dipart.ti e Comuni ()</i>	<i>%pop.ne francese</i>	<i>Densità della pop.ne ab./kmq</i>	<i>PIL reg.le 2012 in miliardi di euro</i>	<i>% regionale sul PIL Francia</i>	<i>Tasso di dis.ne terzo trimestre 2014</i>
Bretagne	27.208	3.294.302	4 (1.268)	5%	121,0	86,5	4,1%	8,8%
Centre-Val de Loire	39.151	2.582.374	6 (1.842)	3,9%	65,8	68,9	3,3%	9,6%
Corse	8.680	326.898	2 (360)	0,5%	37,66	8,4	0,4%	10,3%
Ile de France	12.012	12.073.914	8 (1.281)	18,2%	1005	623,7	29,8%	8,8%
Provence- Alpes-Cote d'Azur	31.400	4.989.435	6 (963)	7,5%	158,9	149,9	7,2%	11,6
Pay de la Loire	32.082	3.716.068	5 (1.502)	5,6%	115,8	104,5	5,0%	8,8%

Fonte: elaborazioni su dati Association de Regions de France e INSEE.

Tab. 1 - Proposta Morassut e Ranucci: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Valle d' Aosta, Piemonte Liguria	34.064	11,27	6.061.416	8,17	1.515	18,72
Veneto, Friuli Venezia Giulia	26.269	8,69	6.076.195	10,22	799	9,87
Emilia Romagna Prov. di Pesaro e Urbino	25.021	8,28	4.704.718	7,92	408	5,04
Abruzzo, Province di Macerata, Ancona, Fermo, Rieti, Ascoli Piceno, Isernia	21.951	7,26	2.728.450	4,59	569	7,03
Toscana Umbria, Provincia di Viterbo	35.066	11,60	4.869.334	8,20	439	5,42
Roma capitale (provincia)	5.363	1,77	3.997.465	6,73	121	1,49
Campania Province di Latina Frosinone	19.174	6,34	6.804.203	11,45	675	8,34
Calabria, Provincia di Potenza	21.816	7,22	2.336.985	3,94	509	6,29
Puglia, Province di Matera Campobasso	25.945	8,58	4.479.086	7,54	373	4,60
Valori medi	23.518		4.673.094		600	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT

Note: La Regione Lazio è eliminata e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano non modificate.

Tab. 2 - Proposta di legge Galletti: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Piemonte						
Liguria	73.074	24,19	20.495.9771	34,48	3.566	44,06
Lombardia						
Veneto						
Toscana						
Emilia	45.440	15,04	8.014.337	13,49	635	7,84
Romagna						
Lazio						
Umbria	35.097	11,61	7.928.473	13,34	709	8,76
Marche						
Abruzzo						
Molise	73.800	24,43	13.977.431	23,52	1.790	22,12
Puglia						
Basilicata						
Campania						
Calabria						
Valori medi	56.852		7.480.431		1.675	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT.

Tab. 3a - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 1): superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Valle d'Aosta						
Piemonte						
Liguria						
Lombardia						
Veneto						
Trentino Alto Adige	120.256	39,81	27.393.372	45,78	4.539	56,09
Friuli Venezia Giulia						
Emilia Romagna						
Toscana						
Lazio						
Marche						
Umbria	73.377	24,29	13.221.644	22,25	1.437	17,75
Abruzzo						
Molise						
Campania						
Basilicata						
Calabria	108.439	35,89	18.998.728	31,97	2.116	26,14
Puglia						
Sicilia						
Sardegna						
Valori medi	100.690		19.871.248		2.697	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia et al., 2014 e ISTAT.

Tabella 3b - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 2): superficie, popolazione e numero di comuni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Liguria						
Piemonte						
Valle d' Aosta	34.064	11,27	6.061.416	10,19	1.515	18,72
Veneto						
Friuli Venezia						
Giulia						
Trentino Alto	39.875	13,20	7.285.670	11,95	1.132	13,98
Adige						
Toscana						
Emilia						
Romagna	45.440	15,04	8.014.337	13,49	635	7,84
Lazio						
Umbria						
Marche						
Abruzzo						
Molise						
Puglia	34.834	11,53	5.673.535	9,55	699	8,63
Campania						
Basilicata						
Calabria	38.966	12,89	8.303.896	13,97	1.091	13,48
Sicilia						
Sardegna	49.932	16,52	6.642.266	11,18	767	9,47
Valori medi	39.744		7.130.084		935	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT.

Tab. 3c - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 3): superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

<i>Macro Regioni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>% su superficie Italia</i>	<i>Popolazione (2011)</i>	<i>% su pop. Italia</i>	<i>Numero di comuni</i>	<i>% su totale comuni Italia</i>
Piemonte						
Liguria	30.803	10,19	5.934.610	9,98	1.441	17,80
Umbria						
Marche						
Abruzzo	33.158	10,97	4.046.556	6,81	772	9,54
Molise						
Calabria						
Basilicata	25.295	8,37	2.537.086	4,27	540	6,67
Valori medi	29.752		4.172.750		917	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia et al., 2014 e ISTAT.

Tab. 4 - Proposta Caldoro-Chiamparino: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

<i>Macro Regioni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>% su superficie Italia</i>	<i>Popolazione (2011)</i>	<i>% su pop. Italia</i>	<i>Numero di comuni</i>	<i>% su totale comuni Italia</i>
Piemonte Lombardia Liguria Valle d'Aosta	57.928	19,17	15.765.567	26,52	3.059	37,80
Emilia Romagna Veneto Trentino Alto Adige Friuli Venezia Giulia	62.328	20,63	11.627.805	19,26	1.480	18,28
Lazio Marche Toscana Umbria	58.084	19,22	11.600.675	19,52	996	12,30
Abruzzo Basilicata Calabria Campania Molise Puglia	73.800	24,43	13.977.431	23,52	1.790	22,12
Sardegna e Sicilia	49.932	16,52	6.642.266	11,18	767	9,47
Valori medi	60.414		11.922.748		1.618	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT.