

LIDIA SCARPELLI

QUALE SCALA PER LA LETTURA DEI SISTEMI ECONOMICI REGIONALI?

1. *Una scala operativa per la lettura dei sistemi economici regionali.* – La scelta della scala di lettura a cui riferirsi costituisce uno dei momenti cruciali di tutte quelle indagini che, pur muovendo da solidi costrutti teorici, vogliono dare un contributo di conoscenza alle strategie ed alle implicazioni territoriali dell'agire economico.

Infatti, anche se talvolta minimizzato ed anche se non messo in debito risalto, l'*iter* concettuale del ricercatore si muove, con maggiore o minore agilità a seconda dei casi, scorrendo con disinvoltura le diverse scale geografiche. Inoltre questa prassi assume una grande rilevanza per il numero e la qualifica di attori dal diverso potere decisionale via via coinvolti, quindi per i loro concreti ambiti dell'agire territoriale nei quali assume un grande rilievo la mediazione con i diversi livelli del potere politico-amministrativo. Un fattore questo che sembra essere eccessivamente sottovalutato quando si fa riferimento alla gestione dei mezzi di produzione e quindi alla continua opera di mediazione degli interessi delle diverse comunità e/o gruppi sociali, tutti tesi ad esercitare comunque un controllo di natura territoriale (che si tratti di decidere il percorso di una grande via di comunicazione, o la localizzazione di un inceneritore, o di un centro di smaltimento di scorie industriali, ecc.).

In tale ottica, l'obiettivo di queste note è di dare un contributo a chiarire – limitandoci, proprio per un'esigenza di maggiore concretezza, al caso italiano – le diverse opportunità che si offrono per una migliore comprensione dei sistemi economici regionali, attraverso la scelta di una scala sufficientemente idonea a sottolineare le caratterizzazioni delle tante regioni di cui il nostro paese si compone.

La soluzione del problema dipende dalle ipotesi che si formulano e che attengono sia allo scenario economico in cui si inseriscono i sistemi regionali, sia al territorio oggetto di indagine, sia agli indicatori e ai metodi utilizzati, sia al livello di dettaglio che si desidera evidenziare.

In particolare, assumendo quali elementi di riferimento per la dinamica o

la staticità dei sistemi economici regionali l'insieme di condizioni che influiscono sulla loro coesione, ma ancora più sulla loro efficienza, si dovrebbe pervenire ad una ricognizione dei caratteri destabilizzanti per le azioni e reazioni che determinano nello spazio economico complessivo. Un punto di analisi costante dovrebbe essere quindi inerente all'efficienza economica ed a quella sociale, le quali, interagenti tra loro, pongono non pochi problemi di misurabilità. Più in particolare l'efficienza nei sistemi economico-politici occidentali si riconosce nei caratteri e nelle forme della produttività (Lo Monaco, 1982), che, scendendo a scala regionale, si identificano ad esempio nelle *performance* delle imprese, nel sistema delle infrastrutture e del capitale fisso sociale, nella qualità della forza-lavoro e nell'imprenditorialità (Camagni e Capello, 1991), nelle capacità di comunicazione, nelle forme di solidarietà, ecc. Conseguentemente gli indicatori da utilizzare potrebbero avere come riferimento la misurazione appunto della efficienza economica, supportata peraltro dalla individuazione di altri indicatori di natura più spiccatamente sociale, atti a verificare l'interazione tra produttività economica complessiva e ricadute sulle comunità regionali e locali. Tali indicatori possono essere verificati nel loro complesso con metodi statistico-matematici (integrati con un'indagine più capillare sul terreno), il cui obiettivo è l'individuazione di gruppi omogenei di comportamento alle varie scale territoriali, mediante variabili che possono essere di carattere sia quantitativo sia qualitativo. Ne discendono due ordini di problemi. Il primo è costituito dalla necessità di individuare un numero idoneo di variabili (esso deve essere indicato di volta in volta in funzione del metodo utilizzato). Il secondo è rappresentato dalla scelta della ripartizione territoriale di riferimento per la quale è necessario tenere conto di taluni elementi obiettivi, sovente in antitesi tra di loro, tra cui assumono rilevanza primaria la disponibilità di dati alle varie scale, ma ancor più la rappresentatività di queste per l'indagine sui caratteri dei sistemi economici regionali.

E' a quest'ultimo aspetto che si tenterà di dare una risposta, tenendo conto che il territorio oggetto di indagine è quello dell'Italia nel suo complesso. Il quadro di riferimento è duplice: da un lato l'individuazione di quegli elementi dello sviluppo regionale che, con il loro dinamismo (positivo o negativo) o la loro staticità, determinano il sorgere, il consolidarsi, l'espandersi, il regredire dei singoli sistemi regionali; dall'altro l'insieme dell'economia nazionale con i suoi riflessi sulla struttura regionale e settoriale. In effetti, pur riconoscendo l'azione primaria esercitata dai fattori soggettivi ed oggettivi delle economie locali, non si può trascurare l'appartenenza di queste ultime all'insieme più complesso dell'economia italiana, della sua struttura settoriale, quindi delle relative fasi congiunturali. Infatti è quasi superfluo ricordare che l'articolazione regionale e territoriale dell'economia interagisce con le forme congiunturali dando luogo a *trend* storici spesso diversi. Le capacità di adeguamento o di reazione al ciclo economico dipendono dal carattere settoriale e dimensionale delle strutture produttive presenti in una o più regioni, originate da una tradizione consolidata, o da

forze endogene estemporanee, e/o come risultato volontaristico di una politica di sviluppo regionale.

In conclusione, tenuto conto di tali ipotesi, proprio allo scopo di verificare esistenza, composizione e distribuzione spaziale dei caratteri dei sistemi regionali, sembra indispensabile utilizzare metodi e indicatori uguali per tutto il territorio nazionale, probabilmente non idonei ad interpretare la situazione reale di ogni ambito territoriale, ma utili nell'evidenziare il manifestarsi, il concentrarsi o il rarefarsi di taluni gruppi omogenei degli stessi sistemi.

2. La scelta della scala territoriale di riferimento. – Per procedere ad una mappatura dei sistemi economici regionali e locali, è però preliminare la scelta della scala territoriale di indagine, che dovrebbe essere individuata in funzione degli scopi dell'indagine stessa, ma che potrebbe essere condizionata nella propria rappresentatività da taluni vincoli. La scala prescelta, comunque, dovrebbe rendere possibile la rappresentazione sintetica delle componenti dei sistemi locali. Essa sembrerebbe dover garantire la possibilità di cogliere sufficientemente le relazioni, e quindi le interazioni, tra le stesse componenti senza penalizzare eccessivamente il quadro di riferimento.

In particolare, in tutte le indagini sui sistemi economici regionali c'è sempre una scala che è la più ricorrente perché segna il punto di intersezione e di massima intensità di scambio, o anche di comunicazione, tra le relazioni di tipo orizzontale e quelle verticali, così come le definisce il Dematteis (1991).

3. La suddivisione provinciale quale compartimentazione ricorrente per lo studio dei sistemi economici regionali. – Di fatto operativamente la scelta della scala di studio, intesa questa come la più ricorrente, deve tenere conto della compatibilità tra caratteri dei sistemi economici regionali e suddivisioni amministrative. Si deve inoltre considerare che esistono vincoli di natura statistica, posti dalle rilevazioni ufficiali, e vincoli di natura istituzionale. Per cui si finisce con l'accettare la compartimentazione amministrativa attuale, pur rendendosi conto che se ne potrebbe teoricamente offrire una migliore. Questo fu un punto cruciale del dibattito della geografia economica alla fine degli anni '60, che tendeva a individuare delle compartimentazioni intermedie, sull'onda dell'entusiasmo autonomistico per la nascita dell'ente Regione e della necessaria demolizione del centralizzato apparato provinciale. A distanza di circa un ventennio, acquisito e ormai consolidato l'apparato amministrativo della regione, le uniche unità territoriali intermedie tra questa ed i comuni sono rimaste comunque le province. Si è trattato forse di una incapacità a tradurre in termini operativi e legislativi gli strumenti di analisi e progettuali, ma anche applicativi, offerti da tempo da tutte le discipline di matrice territorialista? Difficile dare una risposta. Perché pragmaticamente, nella situazione italiana, dopo un relativo declino, la provincia, o meglio il territorio provinciale, ha finito per costituire un riferimento talmente ricorrente da sembrare quasi obbligato? In questi ultimi anni, in mancanza, come si è detto, di alternative, lo stesso ispessimento della strut-

tura della regione amministrativa ha comportato la delega di competenze sempre più sovente territorialmente definite.

Sono rilevabili infatti nella provincia (intesa come compartimentazione territoriale) alcuni caratteri che sono alla base di una sua possibile scelta quale unità elementare per la mappatura dei sistemi economici regionali, e che derivano anche dalla sua duplice valenza. La provincia, in effetti, può essere considerata sia come aggregazione di unità più elementari (comuni), sia come disaggregazione di unità di livello superiore (regioni), e da questa caratteristica fondamentale si può trarre una serie di considerazioni che la fanno essere scala di studio ricorrente. La delimitazione provinciale è, salvo alcuni aggiustamenti territoriali imposti in conseguenza di preoccupazioni di tipo amministrativo, espressione, nel più dei casi, di una stratificazione storica che ha agito da coagulante per molti aspetti socio-economici. Inoltre il vincolo giuridico predisposto per la provincia costituisce un ulteriore elemento di rafforzamento delle condizioni specifiche di individuazione compartimentale. Tale vincolo giuridico, che impone la provincia quale «regione o subregione di fatto» e che l'ha caratterizzata per lungo tempo quale massimo organo periferico del governo centrale ed ente pubblico autarchico, ha condizionato la localizzazione per tutta una serie di attività economiche, le quali possono rappresentare appunto il substrato su cui si è innestato o si potrebbe innestare il processo di sviluppo economico. In altri termini, cioè, i confini amministrativi hanno costituito, nella loro valenza di delimitazione seppure artificiale dello spazio organizzato italiano, l'elemento di base per talune localizzazioni ed organizzazioni di attività economiche e per taluni caratteri del vivere sociale.

Sono esempi dell'azione politico-amministrativa l'organizzazione su base provinciale, e con una localizzazione per lo più nei capoluoghi (tale organizzazione era stata individuata da Milone, 1929, e da Nice, 1958), di tutta una serie di attività che riguardano sia gli aspetti più strettamente pubblici, sia quelli maggiormente legati alle aggregazioni di tipo sociale.

Rientrano tra i primi l'ubicazione degli uffici giudiziari, finanziari e di controllo (prefetture e questure), rafforzata dalla riforma delle amministrazioni locali degli anni '70 che ha concentrato tali attività nei capoluoghi di provincia, sopprimendo alcuni uffici (ad esempio quelli erariali e dei catasti) decentrati in località che avevano caratteristiche di centri funzionali aggreganti rispetto a quelli limitrofi (o per effetto di tradizioni amministrative pre-unitarie o per effetto di loro specificità economiche).

Inoltre, fino alla riorganizzazione degli anni '70, nelle città capoluogo di provincia erano concentrati i servizi scolastici (scuole medie superiori) ed i servizi della sanità. I provvedimenti di quegli anni, pur delegando parte di queste funzioni ad altri centri (l'organizzazione dei provveditorati scolastici è sempre su base provinciale) e pur incidendo sulle strutture territoriali di tali servizi, non hanno di fatto intaccato la centralità degli stessi capoluoghi di provincia, fondata anche su una migliore accessibilità in termini di vie di comunicazione. Queste ultime, in particolare, sono state organizzate, a partire dalla ricostruzione nel secondo dopoguerra, proprio in funzione della

struttura provinciale. Infine, è individuabile nella provincia l'unità di organizzazione di taluni organismi quali ad esempio ispettorati del lavoro, camere di commercio, ordini professionali, associazioni di categoria, ecc.

In definitiva, nonostante i limiti negativi rappresentati da una certa rigidità (Di Blasi, 1980) e dalla perdita di funzioni con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, la provincia può ancora costituire, ed ha finito per costituire, l'aggregazione di comune riferimento implicito ed esplicito per l'organizzazione economica e sociale (Ferro, 1984). Tanto che vi è, ad esempio, una identificazione continua con l'appartenenza all'unità provinciale da parte degli italiani. Giustificata, questa, come già ricordato, da tradizioni, da stratificazioni storiche, da interventi di tipo amministrativo-politico, con rispondenza perfino nelle rivendicazioni per la costituzione di nuove province, allorché si verifichi un allentamento dei vincoli di appartenenza di talune comunità all'identità provinciale precedente.

Infine, alcune osservazioni che tendono a ribadire il ruolo centrale della provincia negli studi sulle entità territoriali italiane, e che si basano sulle continue interazioni tra categorie e soggetti sociali, economici e politico-amministrativi i quali, accentuando l'organizzazione attorno alla provincia, hanno reso possibile che essa costituisca il dato concettuale su cui costruire indagini a vari livelli, anche quelle tese a individuare aree economiche funzionali. Ne sono esempi gli studi effettuati dalle camere di commercio, aventi lo scopo di fornire la base di riferimento per i piani di programmazione per le regioni, così come quelli del CENSIS sullo stato delle economie locali.

Ed ancora si può constatare come la provincia sia l'entità territoriale in cui si ricompongono comprensori di bonifica, comunità montane, ecc., e cioè buona parte delle suddivisioni che avrebbero dovuto ridisegnare una nuova compartimentazione basata su elementi fisico-morfologici. Così come si ricompongono nella provincia anche le indagini socio-economiche riferite ad unità fisico-antropiche. Sono riconducibili a quest'ultimo caso gli studi, anche geografici, aventi per oggetto, ad esempio, l'organizzazione di aree disegnate attorno ad assi vallivi, la cui connotazione localistica si rafforza proprio perché di un particolare contesto provinciale.

4. *La possibilità di utilizzare scale più dettagliate per singoli caratteri o per singole regioni.* – Nel nostro paese, nella essenzialità dell'azione locazionale, è quasi del tutto assente lo spontaneismo, ma piuttosto prevale un volontarismo che si manifesta in un continuo contrapporsi tra «pubblico» e «privato». Ed è nella provincia che si evidenziano – appunto perché essa è espressione delle stratificazioni dei comportamenti storico-socio-economici delle comunità locali – i contrasti nella gestione del territorio inteso come risorsa produttiva. In altri termini, nel corso del tempo, proprio nella provincia, quale porzione di spazio delimitata da confini seppure artificiali, sono andati riaffiorando possibili conflitti nella gestione dei mezzi di produzione e quindi nella loro collocazione (localizzazione) sul territorio, che scaturiscono dalla interazione tra necessario «consenso», anche e soprattutto politico (esso

è essenziale ad esempio per il volontarismo dei soggetti pubblici), e interessi dei gruppi e delle stesse comunità locali nelle loro forme di solidarietà. Ne sono esempi concreti i contrasti che puntualmente si presentano allorché si tratta di decidere della localizzazione di centrali elettriche o di unità industriali, le quali, assumendo una loro identità precisa soltanto se riferite ad un contesto territoriale, qualificano in modo puntuale lo spazio in cui si inseriscono. Di conseguenza, in una geografia dell'impresa, la singola unità non può essere intesa quale espressione aspaziale, ma piuttosto assume un suo carattere specifico allorché è riferita al nome di un luogo, necessario per indicare un indirizzo al modesto rilevatore di censimento o al ricercatore!

Ed è soprattutto nella provincia che tali azioni e tali contrasti presentano una loro particolare valenza, tanto che perfino nella risistemazione locale-amministrativa del territorio nazionale con la legge n. 142/1990 (riforma delle autonomie locali) è previsto che «ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente».

Ciò sembrerebbe rafforzare la prassi ricorrente del riferimento alla provincia. Eppure è perfino superfluo sottolineare che la compartimentazione provinciale non consente la migliore rilevazione e rappresentazione dei sistemi economici regionali, i quali assommano caratteri puntiformi, areali, lineari, la cui significatività varia appunto in relazione con la scala amministrativa adottata. Tali caratteri, combinati variamente tra loro e classificati secondo omogeneità o disomogeneità, contribuiscono a definire l'assetto dello spazio economico ai vari livelli – prima locale, poi regionale e infine nazionale – e quindi proprio dalla possibilità di essere catalogati ed evidenziati a scala adeguata dipende l'aderenza alla organizzazione reale sul territorio.

Ciò non può essere garantito in assoluto dalla ripartizione provinciale che, alla stessa stregua di altre suddivisioni amministrative italiane, soffre del mancato adeguamento alle nuove condizioni dell'assetto economico e sociale del paese. Tanto più che taluni fenomeni, proprio perché diffusi capillarmente e in modo puntiforme con dimensioni assolute ridotte, scompaiono in una rilevazione che non tenga conto di unità territoriali meno estese di quella provinciale. Ed ancora si possono rilevare manifestazioni economiche le quali, rese alla scala della provincia, non sono significative, soprattutto nelle aree in cui sono pochi comuni, fra l'altro territorialmente ben circoscritti, che dominano il carattere della provincia.

In generale, però, la suddivisione comunale, che peraltro non è prevista dalla maggior parte delle rilevazioni ufficiali (tranne nel caso delle statistiche effettuate in occasione dei censimenti ed in quelle demografiche), perde di significatività allorché si tratta di evidenziare caratteri non diffusi, peculiari delle compartimentazioni territoriali di livello superiore.

In via di approssimazione, comunque, esistono altre ripartizioni suggerite appunto dalle rilevazioni ufficiali che potrebbero essere adottate, quali ad esempio quelle che pongono l'attenzione sulle classi dimensionali dei comuni. Oppure potrebbero essere adottate per specifici indicatori e carat-

teri ripartizioni territoriali intermedie tra comuni e province, quali ad esempio quelle che sono predisposte dai piani intercomunali di coordinamento, dai consorzi intercomunali per la gestione congiunta di servizi pubblici, dai comprensori, dalle comunità montane, dalle USL, dalle aree metropolitane previste dalla recente legislazione sulle autonomie locali, ecc. Si tratterebbe per lo più di ripartizioni richiamate dalla natura dell'ambito di azione degli stessi caratteri indagati. In pratica sarebbe lo stesso oggetto di investigazione a consigliare a quale scala condurre l'indagine: i caratteri che si richiamano alla sanità potrebbero essere rilevati a livello di USL, l'organizzazione economico-sociale di territori montani richiederebbe l'adozione della scala delle comunità montane, e così via. In tali casi un valido supporto potrebbe essere fornito da taluni organismi di categoria che danno comunque garanzie di sistematicità e rigorosità nella rilevazione, pur non avendo il carattere di ufficialità dell'ISTAT.

Lo stesso procedimento di dettaglio può essere previsto per alcune province che presentano indicatori di particolare rilievo per la caratterizzazione dei sistemi economici regionali. In questo caso si dovrà scendere alla scala comunale per tentare di evidenziare con la maggiore precisione possibile in quali territori si concentrano i caratteri dominanti ed in quali direzioni si indirizzano gli effetti sull'organizzazione dello spazio economico.

In definitiva, saranno gli stessi indicatori adottati a suggerire ripartizioni più dettagliate, così come indagini più capillari dovrebbero essere riservate alle regioni da cui si dipartono gli impulsi più incisivi per l'assetto regionale dei caratteri economici.

Di ausilio in tal senso possono essere le rilevazioni cartografiche già di diffusa consultazione, come quelle della SOMEA, dell'atlante ISTAT, ed ancora più dettagliatamente quelle delle sezioni dei censimenti, e delle carte tecniche regionali che finora, peraltro, sono state predisposte soltanto da un numero limitato di regioni italiane.

In conclusione, però, nonostante altri possibili percorsi che si dipartono dal livello locale per pervenire a quelli regionale e nazionale, sembrerebbe essere ribadita la provincia quale compartimentazione più ricorrente. E ciò, nonostante nel dibattito degli ultimi decenni si sia tentato di individuare una scala intermedia tra comune e regione che non fosse appunto la provincia (a partire dalle indagini del Progetto '80 fino alla riforma delle autonomie locali della legge n. 142/1990 che prevede l'istituzione delle aree metropolitane), ma che garantisse integrazioni orizzontali e verticali che non si sono verificate se non sporadicamente. In realtà, dunque, sembrerebbe che, nel caso specifico dell'Italia, l'articolazione provinciale sia ancora quella a cui si fa più spesso riferimento, non perché sia la migliore, ma perché di fatto costituisce la base territoriale per governo e piano dei mezzi di produzione. Ed in questa scelta giocano un ruolo determinante, quasi contestualmente, la coesione e/o la competizione dell'agire territoriale di singole comunità, stabilendo massimi livelli di comunicazione e plausibili forme di mediazione.

BIBLIOGRAFIA

- CAMAGNI R. e CAPELLO R., *Successo e crisi delle economie locali: un approccio diacronico interregionale*, in BIELLI M. e REGGIANI M. (a cura di), *Sistemi spaziali, approcci e metodologie*, Milano, Angeli-AISRe, 1991, pp. 221-243.
- DEMATTEIS G., *Modelli urbani e reti. Considerazioni preliminari*, in CURTI F. e DIAPPI L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Milano, Angeli-AISRe, 1991, pp. 27-48.
- DI BLASI A., *The Political and Administrative Structure of the Italian State*, in PINNA M. e RUOCCO D. (a cura di), *Italy, A Geographical Survey*, Pisa, Pacini, 1980, pp. 373-382.
- FERRO G., *Le cento province d'Italia, ieri e oggi: considerazioni geografiche*, in «Quad. Reg.», Genova, 1984, n. 3, pp. 33-45.
- HAGGETT P., *Geografia. Una sintesi moderna*, Bologna, Zanichelli, 1988.
- LANDINI P. e MASSIMI G., *Rango urbano e dimensione demografica: da formulazione deterministica a interpretazione probabilistica dell'armatura regionale medio-adriatica*, in «Atti Giornate di lavoro AIRO, Pescara, 1984», I, pp. 207-234.
- LANDINI P. e SALVATORI F. (a cura di), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, 1989 («Memorie della Società Geografica Italiana», XLIII).
- LO MONACO M., *I sistemi economici*, in ID. (a cura di), *Appunti di geografia economica*, Roma, Kappa, 1982, pp. 7-43.
- MARCHESE U., *Aree metropolitane e nuove unità territoriali in Italia*, Genova, ECIg, 1981.
- MILONE F., *La provincia di Padova*, Padova, CEDAM, 1929.
- NICE B., *Province e capoluoghi nella struttura territoriale dello Stato italiano*, in *Studi in onore del prof. R. Biasutti*, suppl. alla «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1958, pp. 193-227.
- NICE B., *Luogo, localizzazione e localismo nella tematica della geografia umana*, in *Scritti geografici in onore di Aldo Sestini*, Firenze, Soc. di Studi Geogr., 1982, pp. 765-787.
- TITI C., *Trasformazioni nell'assetto territoriale dell'Italia. Dalle previsioni normative al caso empirico*, in «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1991, pp. 201-223.

WHICH SCALE FOR THE READING OF REGIONAL ECONOMIC SYSTEMS? – The choice of a scale capable of constituting the first operative level – on the basis of the determination of social-economic indicators and with the help of statistical-mathematical methods – is one of the crucial moment of a research regarding local and regional systems.

The administrative division into compartments more recurring is the province, which still seems to meet government requirements and plan of production means and which is, moreover, the subject of the most part of the official statistical surveys.

Università di Roma «La Sapienza», Dipartimento di Studi geoeconomici, statistici, storici per l'analisi regionale.